

RAPPORT 2024:8

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med återkrav

En redovisning av myndigheternas organisering,
styrning och utfall av sina återkravsverksamheter

isf

RAPPORT 2024:8

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med återkrav

En redovisning av myndigheternas organisering,
styrning och utfall av sina återkravsverksamheter

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2024

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2024

ISBN: 978-91-89595-59-0

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Syfte och frågor	18
1.2 Vad är återkrav?.....	19
1.2.1 Regler om återbetalningsskyldighet	19
1.3 Avgränsningar.....	22
1.4 Så har vi gjort granskningen	23
1.5 Disposition	23
2 Myndigheternas organisering av återkravsverksamheterna	25
2.1 Försäkringskassan har delat upp handläggningen av återkrav	25
2.2 Pensionsmyndigheten har ingen fristående organisation för återkrav.....	27
3 Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens styrning och stöd av återkrav	29
3.1 I återkravsärenden har myndigheterna bevisbördan, och använder ett högre beviskrav	30
3.1.1 Det är myndigheterna som har bevisbördan	31
3.1.2 Myndigheterna har ett högre beviskrav i återkravsärenden än i ansökningsärenden	31
3.1.3 Myndigheternas utredningsskyldighet blir mer omfattande vid återkrav	34
3.2 Steg ett är att bedöma om ersättning har betalats ut felaktigt	34

3.2.1	Myndigheternas organisering av återkravsarbetet leder till att de hanterar återkraven på olika sätt	35
3.2.2	Vissa felaktiga utbetalningar leder inte till utredning av återkrav	36
3.2.3	Myndigheterna beskriver hanteringen av belopp lägre än 2 000 kronor på delvis olika sätt	37
3.3	Steg två är att utreda om den enskilde är återbetalningsskyldig	39
3.3.1	Återbetalningsskyldighet när den enskilde har orsakat den felaktiga utbetalningen	40
3.3.2	Återbetalningsskyldighet när den felaktiga utbetalningen inte är orsakad av den enskilde	42
3.3.3	Det finns flera omständigheter som talar för och emot om en enskild borde ha insett att en utbetalning var felaktig	44
3.4	Steg tre är att bedöma om myndigheten ska efterge kravet på att betala tillbaka	48
3.4.1	Myndigheterna ska alltid pröva, men vad som är särskilda skäl är inte uppenbart	48
3.4.2	Myndigheterna beskriver många förhållanden att ta hänsyn till på liknande sätt	49
4	Utfallet av återkravsverksamheterna	55
4.1	Många ärenden utreds inte för återkrav på grund av beloppsgränserna	56
4.1.1	Hos Försäkringskassan varierar antalet 2 000-kronorsärenden något över tid	56
4.1.2	Även hos Pensionsmyndigheten varierar antalet 2 000-kronorsärenden	58
4.2	Den genomsnittliga handläggningstiden i återkravsärenden varierar	61
4.2.1	Handläggningstiden för återkrav ökade hos Försäkringskassan 2020 och 2021	61
4.2.2	Även Pensionsmyndighetens handläggningstid varierar mellan förmåner och över tid	62

4.3	Antalet pågående ärenden varierar hos Försäkringskassan och ökar hos Pensionsmyndigheten.....	65
4.3.1	Viss variation hos Försäkringskassan men ingen ökning över tid.....	66
4.3.2	Hos Pensionsmyndigheten ökar antalet pågående ärenden, särskilt inom bostadstillägg.....	68
4.4	Försäkringskassan bedömer att majoriteten är återbetalningsskyldiga	72
4.5	Det är ovanligt att myndigheterna beviljar eftergift.....	75
4.5.1	Försäkringskassan beviljar sällan eftergift	75
4.5.2	Pensionsmyndigheten beviljar sällan eftergift.....	77
5	Slutdiskussion	81
5.1	Organiseringen av handläggningen har olika fördelar och nackdelar	81
5.2	Det finns skillnader mellan myndigheternas styrning och stöd.....	83
5.2.1	Det finns en skillnad i vilket beviskrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla i återkravsärenden	84
5.2.2	Vad som kan och inte kan vägas in i återbetalningsskyldigheten skiljer sig mellan myndigheterna	84
5.3	Myndigheterna utreder inte alla felaktiga utbetalningar	85
5.4	Både förmånshandläggningen och återkravshandläggningen påverkar återkraven.....	87
5.5	Det behövs balans mellan att identifiera och kunna kräva tillbaka felaktiga utbetalningar.....	88
5.6	Ytterligare en granskning av återkrav	89
6	Referenser	91

Generaldirektörens förord

Orsaken till att en utbetalning från socialförsäkringen är felaktig och resulterar i en utredning om återkrav kan variera. Det kan röra sig om exempelvis välfärdsbrottslighet, enskildas misstag eller att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten själva gjort fel.

Både den politiska debatten och regeringens styrning av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett starkt fokus på att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar från våra välfärdssystem. För att det arbetet ska få effekt räcker det inte att identifiera de felaktigt utbetalda ersättningarna, myndigheterna måste också kunna kräva tillbaka dem på ett effektivt sätt. Därför har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i denna rapport kartlagt hur Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan organiserar och styr sina återkravsverksamheter och hur olika delar och aspekter av myndigheternas verksamheter påverkar varandra.

Rapporten är skriven av Geoffrey Bogaert (projektledare) och Mats Bengtsson.

Göteborg i september 2024

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att kartlägga hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten styr och organiserar sina återkravsverksamheter. Syftet är också att kartlägga utfallet av återkravsverksamheterna, till exempel när det gäller handläggningstid, andelen återbetalningsskyldiga och andelen som får eftergift.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten upptäcker varje år ett stort antal felaktiga utbetalningar från de välfärdssystem som myndigheterna administrerar. De felaktiga utbetalningarna kan bero både på att myndigheterna har gjort fel, och på att enskilda personer har gjort fel. Det kan få negativa konsekvenser för både enskilda personer och för socialförsäkringen om arbetet med att handlägga dessa felaktiga utbetalningar inte fungerar på ett bra sätt.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en tidigare rapport uppmärksammat en del brister i myndigheternas återkravshandläggning. Dessa brister och den förändrade lagstiftningen gör det angeläget att följa upp hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med återkrav.

Myndigheternas delvis olika organisering är förknippade med olika fördelar och risker

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har organiserat sina återkravsverksamheter på delvis olika sätt. De båda sätten att organisera verksamheten på har möjliga fördelar, men också potentiella risker.

Försäkringskassan har en delad organisering

På Försäkringskassan är handläggningen av återkravsärenden i de flesta fall skild från handläggningen av förmånsärenden. I dessa återkravsärenden är det både förmånshandläggare och återkravshandläggare som gör de bedömningar som behövs i ärendet.

Om en förmånshandläggare bedömer att det har skett en felaktig utbetalning startas ett återkravsärende. Återkravsärendet lämnas därefter till en återkravshandläggare som bedömer om personen är återbetalningsskyldig och om det finns några särskilda skäl att helt eller delvis befria personen från att betala tillbaka beloppet (eftergift).

Det finns flera potentiella fördelar med Försäkringskassans organisering. En är att återkravshandläggarna kan specialisera sig på återkravsreglerna och kan arbeta med återkrav av många olika förmåner. En annan är att det sannolikt är lättare att göra likvärdiga bedömningar av återbetalningsskyldighet och eftergift eftersom handläggarna som arbetar med återkrav befinner sig i samma organisatoriska enhet.

En risk med denna organisering är att det behöver ske en överlämning mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. Förmånshandläggaren kan missa att dokumentera eller överlämna uppgifter, underlag och detaljer som kan vara av vikt för återkravshandläggaren.

Pensionsmyndigheten har en enad organisering

Pensionsmyndigheten har inte delat upp utredningen av återkravsärenden mellan olika handläggare på det sätt som Försäkringskassan har. Där är det i stället förmånshandläggare som är särskilt utsedda att även arbeta med återkrav som gör alla de bedömningar som kan behövas i ett och samma återkravsärende.

Det finns potentiella fördelar även med Pensionsmyndighetens sätt att organisera återkravsverksamheten. En är att myndigheten slipper överlämningar mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. En annan är att samma delar av organisationen har ansvar för hela handläggningen av ett ärende.

En risk med Pensionsmyndighetens sätt att organisera verksamheten är att myndigheten på ett enklare sätt än Försäkringskassan kan prioritera ner att hantera återkrav och använda de förmånshand-

läggare som är särskilt utsedda att hantera återkravsärenden till att handlägga förmånsärenden i stället. Pensionsmyndighetens egna dokument visar också att återkrav har prioriterats ner de senaste åren och att antalet pågående återkravsärenden har ökat.

Det finns skillnader mellan myndigheternas styrning och stöd

Myndigheterna beskriver i olika styr- och stöddokument vad deras handläggare ska ta hänsyn till i ett återkravsärende, och hur hen ska göra de olika bedömningarna i sådana ärenden. Det finns stora likheter mellan de två myndigheternas styrning och stöd, men också ett par skillnader som vi vill uppmärksamma.

Vad som kan vägas in i bedömningen av återbetalningsskyldighet skiljer sig mellan myndigheterna

En skillnad mellan myndigheterna är att de beskriver vad som kan och inte kan vägas in i återbetalningsskyldigheten på olika sätt. Ett steg i varje återkravsutredning är att bedöma om den enskilda personen är återbetalningsskyldig eller inte. En person är återbetalningsskyldig om hen har orsakat felutbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter, eller om hen i annat fall har fått ersättning felaktigt och insett eller skäligen borde ha insett detta.

Försäkringskassan skriver i sina styrdokument att handläggaren inte ska ta hänsyn till personliga förhållanden eller den personliga situationen i bedömningen av återbetalningsskyldigheten. Pensionsmyndigheten anser till skillnad från Försäkringskassan att myndigheten kan behöva ta hänsyn till tillfälliga omständigheter för att bedöma om personen har eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var fel. Sådana omständigheter kan vara nedsatt förmåga att förstå gällande regler och information i samband med sjukdom eller sorg.

Vad myndigheten ska eller inte ska ta hänsyn till i bedömningen om vad den enskilde skäligen bort inse är en viktig fråga som kan vara avgörande för om någon bedöms vara återbetalningsskyldig eller inte.

Frågan om myndigheten kan väga in personliga förhållanden och tillfälliga omständigheter har inget givet svar i lag eller förarbeten.

Skillnad i vilket beviskrav Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla

Vår kartläggning visar att det finns en skillnad när det gäller vilket beviskrav som Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten anser ska gälla för att kunna återkräva ett felaktigt utbetalt belopp.

Myndigheterna anser att beviskravet i återkravsärenden är högre än i ansökningsärenden. Skillnaden mellan myndigheterna är att Försäkringskassan anser att beviskravet *hög grad av sannolikhet* ska gälla i återkravsärenden medan Pensionsmyndigheten anser att beviskravet *relativt hög grad av sannolikhet* ska gälla.

Vi vet inte om skillnaden har någon praktisk betydelse i utredningar av återkrav – det har vi inte studerat i den här granskningen.

Myndigheterna utreder inte alla felaktiga utbetalningar

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beslutat att inte utreda felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kronor före skatt, om det inte finns särskilda skäl. Myndigheterna saknar lagstöd för denna hantering.

Vår kartläggning visar att antalet ärenden som inte utreds på grund av ovannämnda beloppsgräns under perioden 2016–2023 har varierat mellan 53 000 och 70 000 ärenden per år hos Försäkringskassan, och mellan 8 500 och 27 000 per år hos Pensionsmyndigheten.

Antalet 2 000-kronorsärenden är så stort att myndigheterna med nuvarande resurser inom återkravsverksamheterna sannolikt inte har förmåga att utreda dem utan att deras ärendemängd skulle öka kraftigt. Men eftersom antalet sådana ärenden är stort är det i nuläget också en relativ stor summa felutbetalda ersättningar som myndigheterna aldrig återkräver. Myndigheterna signalerar även att mindre felutbetalningar är något som de accepterar.

De så kallade 2 000-kronorsärendena utgör en relativt stor andel av myndigheternas konstaterade felutbetalningar. Försäkringskassan

avslutade som exempel 120 000 ärenden gällande felaktiga utbetalningar under 2023 varav 55 508 var så kallade 2 000-kronorsärenden. Motsvarande siffror för Pensionsmyndigheten är 26 031 ärenden varav 17 300 var 2 000-kronorsärenden.

Enligt socialförsäkringsbalken ska myndigheterna, under vissa förutsättningar, besluta om återbetalning. Att utreda alla felaktiga utbetalningar, oavsett storlek, är sannolikt inte administrativt eller ekonomiskt hållbart. Myndigheterna behöver därmed förhålla sig till två motstridiga mål, att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning så som lagen anger eller att ha en effektiv och ekonomiskt hållbar administration. ISF anser att regeringen kan behöva ge myndigheterna mer vägledning i vad de ska prioritera, så att myndigheterna kan uppnå målen och samtidigt uppfylla lagens krav.

Både förmånshandläggningen och återkravshandläggningen påverkar återkraven

I vår kartläggning ser vi tecken på att myndigheternas förmånshandläggning kan påverka antalet återkrav och storleken på återkraven. Återkravshandläggningens längd kan i sin tur i vissa fall påverka utfallet av ett återkravsärende. Det tyder på att både myndigheternas förmånshandläggning och deras återkravshandläggning behöver fungera väl för att återkravsverksamheterna ska fungera väl.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har under vissa år haft långa handläggningstider i sina återkravsverksamheter. Under 2021 och 2022 hade Försäkringskassans särskilt långa handläggningstider i återkravsverksamheten. Handläggningstiden översteg ett år inom flera stora förmåner. Handläggningstiderna för återkrav har varierat över tid även hos Pensionsmyndigheten och har enstaka år överstigit 250 dagar. Hos båda myndigheterna överstiger liggtiden, det vill säga tiden från det att ett återkravsärende skapas till det att det börjar handläggas, som regel den aktiva tid som krävs för att handlägga själva ärendet.

Långa handläggningstider inom återkravsverksamheten kan leda till att personer får eftergift i högre utsträckning än om myndigheterna hade hanterat deras ärenden snabbare. Även bedömningen av återbetalningsskyldighet kan försvåras av långa handläggningstider.

Det innebär i praktiken att enskilda personer som har fått felaktiga utbetalningar kan slippa att få återkrav om myndigheterna inte handlägger deras ärenden tillräckligt snabbt, och att myndigheterna då inte får tillbaka den ersättning som de har betalat ut felaktigt.

Långa handläggningstider i förmånshandläggningen kan också leda till att det blir fler återkrav än det hade blivit med kortare handläggningstider. Att det går lång tid mellan en anmälan eller impuls om ett ändrat förhållande och ett nytt beslut om ersättning är förknippat med två olika risker. Dels finns det en risk att det blir ett återkrav, som inte hade uppstått om anmälan eller impulsen hade utretts omgående. Dels riskerar det felaktigt utbetalda beloppet att bli större än det hade blivit om anmälan eller impulsen hade utretts omgående.

En utmaning för Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet är att myndigheten i dagsläget har många pågående återkravsärenden. Hos Pensionsmyndigheten har antalet pågående återkravsärenden vid årets slut, den så kallade *balansen*, ökat kraftigt under de senaste åren. De flesta av de pågående ärendena finns inom bostadstillägg. Inom bostadstillägg har balansen ökat från 1 540 ärenden i slutet av 2017 till 42 398 ärenden i slutet av 2023. Balansen har även ökat inom allmän pension, från 242 ärenden i slutet av 2018 till 8 852 ärenden i slutet av 2023. Hos Försäkringskassan varierar balansen något, men det totala antalet pågående ärenden har inte ökat över tid.

Det behövs balans mellan att identifiera och kunna kräva tillbaka felaktiga utbetalningar

Både den politiska debatten och regeringens styrning av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett starkt fokus på att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar från våra välfärdssystem. För att detta arbete ska få effekt räcker det inte att identifiera de felaktigt utbetalda ersättningarna, myndigheterna måste också ha förmåga att kräva tillbaka de felaktiga utbetalningarna på ett effektivt sätt. I dagsläget har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten svårigheter att minska sina balanser av pågående återkravsärenden, trots att myndigheterna inte utreder felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor. Om myndigheterna ökar sitt fokus på felaktiga utbetalningar och upptäcker än fler sådana kommer myndig-

heternas ärendemängd i återkravsverksamheten och fordringshanteringen troligen att öka ytterligare. Då är det avgörande att myndigheterna har resurser och förmåga att kräva tillbaka den ersättning som betalats ut felaktigt.

Ytterligare en granskning av återkrav

Det här är den första av två rapporter från ISF om återkrav. I den här rapporten studerar vi ett antal frågor, till exempel att det finns skillnader i hur myndigheterna organiserar och styr sina återkravsverksamheter, samt utfallet av dessa verksamheter. Några av de frågor vi har behandlat i denna granskning kan vi komma att återkomma till i nästa rapport.

Syftet med nästa rapport är att undersöka om och i vilken mån Försäkringskassan genomför utredningar och beslut om felaktiga utbetalningar samt återbetalningsskyldighet inom förmånerna föräldrapenning och sjukpenning på ett rättssäkert sätt i enlighet med gällande regelverk.

1 Inledning

Varje år upptäcker Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ett stort antal felaktiga utbetalningar från de välfärdssystem som myndigheterna administrerar. De felaktiga utbetalningarna kan bero både på att myndigheterna har gjort fel och på att enskilda personer har gjort fel. Det kan få negativa konsekvenser för både enskilda personer och för socialförsäkringen om arbetet med att handlägga dessa felaktiga utbetalningar inte fungerar på ett bra sätt.

Den 1 september 2022 trädde en lagändring i kraft som innebär en stor förändring av regleringen av verkställighet av återkravsbeslut. Ändringen påverkar förutsättningarna för myndigheternas möjligheter att driva in sina krav men också förutsättningarna för den som får ett beslut om att hen är återbetalningsskyldig. Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan nu verkställa sina beslut om återkrav och lämna över kraven till Kronofogden snabbare än tidigare. Sammantaget ökar därför statens möjligheter att få tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar. Samtidigt kan besluten om återkrav få större ekonomiska konsekvenser för enskilda personer än tidigare.¹

För att samhället ska få tillbaka ersättning som har betalats ut felaktigt behöver myndigheterna identifiera att det är en felaktig utbetalning och vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen, bedöma att det inte finns några särskilda skäl att efterge det felaktigt utbetalda beloppet samt driva in ersättningen som har betalats ut felaktigt. Hur myndigheterna arbetar med detta avgör vilka möjligheter som samhället har att få tillbaka felaktigt utbetald ersättning.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en tidigare rapport granskat Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravs-

¹ ISF, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*. Rapport 2024:2.

verksamheter. Den rapporten visade på en del brister i hur myndigheterna handlägger återkrav.² Både dessa brister och de förändrade reglerna för myndigheternas möjligheter att driva in sina krav gör det angeläget att följa upp hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med återkrav och hur handläggningen ser ut.

Det här är den första av två ISF-rapporter om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsverksamheter. I denna rapport fokuserar vi på hur de två myndigheterna styr sina återkravsverksamheter genom interna styr- och stöddokument, hur de organiserar arbetet med återkrav och vilka utfall, exempelvis handläggningstid och andel återbetalningsskyldiga, som återkravsarbetet leder till. Den här rapporten är en kartläggning som är tänkt att fungera som en bakgrund till och ett underlag för analysen i nästa rapport.

I den andra rapporten kommer vi att granska hur Försäkringskassan utreder och handlägger återkrav av föräldrapenning och sjukpenning. Vi har valt att enbart granska Försäkringskassan i nästa rapport. Det beror dels på att Försäkringskassan fattar betydligt fler beslut om återkrav, dels på att Försäkringskassans beslut når fler målgrupper än Pensionsmyndigheten. Det utesluter inte att vi granskar Pensionsmyndighetens beslut om återkrav i framtiden.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med denna rapport är att kartlägga och redovisa hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten styr och organiserar sina återkravsverksamheter samt hur utfallet av återkravsverksamheterna ser ut.

Det gör vi genom att svara på följande frågor:

- Hur organiserar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten sin handläggning av återkrav?
- Hur styr och stödjer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten sina återkravsverksamheter i arbetet med att tillämpa bestämmelserna om återkrav?

² ISF, *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*. Rapport 2014:3.

- Hur ser utfallet ut för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsverksamheter, till exempel handläggningstid, andel återbetalningsskyldiga och andel som får eftergift?

1.2 Vad är återkrav?

När en person har fått ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som hen inte har haft rätt till ska personen som huvudregel betala tillbaka den. Bestämmelserna som talar om hur myndigheterna ska utreda och besluta om återbetalning finns i socialförsäkringsbalken (SFB).

1.2.1 Regler om återbetalningsskyldighet

Det finns olika regler i SFB om återbetalningsskyldighet. Det finns en huvudregel som gäller för de flesta förmåner och särskilda regler för vissa förmåner.

I den här rapporten beskriver vi inte de särskilda regler som gäller för vissa av de förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar och handlägger. Det finns särskilda regler för underhållsstöd, bostadsbidrag och preliminär sjukersättning.³ Men även tandvård, bilstöd och bidrag till arbetshjälpmedel samt premiepension, inkomstpension, tilläggs pension och efterlevandepension har särskilda regler.⁴ I rapporten fokuserar vi på huvudregeln eftersom de gäller för majoriteten av de förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten handlägger och beslutar om.

Huvudregeln om återbetalningsskyldighet finns i 108 kap. 2 § SFB. Den grundläggande förutsättningen för återkrav enligt denna regel är att myndigheten har gjort en eller flera felaktiga utbetalningar. Regelen beskriver två olika grunder för återbetalningsskyldighet:

- I det första fallet blir personen som har tagit emot ersättningen återbetalningsskyldig om hen har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det blir aktuellt antingen om hen har lämnat

³ 108 kap. 8–9 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

⁴ 4 kap. 2–4 §§ lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, 52 kap. 23 § SFB, 5 § förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel och 108 kap. 4–6 §§ SFB.

oriktiga uppgifter eller om hen inte har uppfyllt sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

- I det andra fallet kan personen bli återbetalningsskyldig även om hen inte själv har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan vara den utbetalande myndigheten eller någon annan som har orsakat den. Här krävs det att personen som har fått ersättningen antingen har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig för att hen ska vara återbetalningsskyldig.

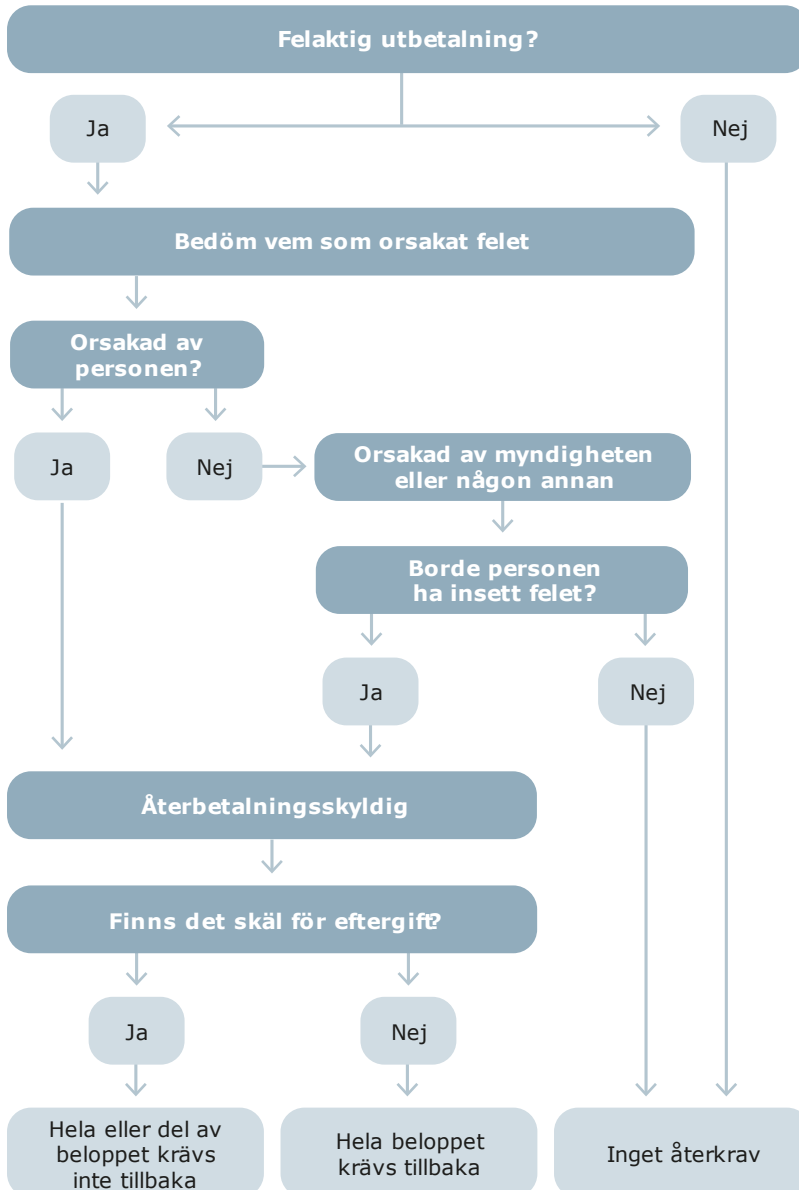
Även om en utbetalning är felaktig och personen bedöms vara återbetalningsskyldig har myndigheten möjlighet att helt eller delvis efterge återkravet.⁵ Det kan till exempel bli aktuellt om personen inte har tillräckliga medel för att kunna betala tillbaka ersättningen.

De frågor som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska utreda och ta ställning till utifrån huvudreglerna om återbetalning är följande:

1. Är utbetalningen felaktig?
2. Har personen orsakat den felaktiga utbetalningen genom att ha lämnat oriktig uppgift eller brustit i sin anmälningsskyldighet?
3. Om det är myndigheten eller någon annan som har orsakat felutbetalningen, har personen insett eller skäligen bort inse felet?
4. Finns det särskilda skäl för eftergift?

⁵ 108 kap. 11 § SFB.

Figur 1 Schematisk bild över den prövning som myndigheterna ska göra enligt bestämmelserna



1.3 Avgränsningar

Rapporten fokuserar på myndigheternas styrning via deras interna styr- och stöddokument. Vi har undersökt hur de har organiserat sig relaterat till det som händer från det att myndigheterna bedömer att en utbetalning är felaktig fram till att myndigheterna bedömer om de ska efterge återkravet eller inte.

Försäkringskassans verksamhetsområde *Betalning och återbetalning* hanterar de flesta av myndighetens återkrav.

Det finns vissa försäkringsavdelningar på Försäkringskassan som hanterar sina egna återkrav. Det gäller återkrav av förmånerna arbetsskador, personskador, arbetshjälpmedel, bilstöd till personer med funktionsnedsättning och statligt tandvårdsstöd.⁶ Vi har även fått information från Försäkringskassan om att området *Betalning och återbetalning* sedan 2021 inte heller hanterar återkrav av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, familjebidrag, etableringsersättning eller etableringstillägg.⁷ När vi beskriver Försäkringskassans styrning och organisering håller vi oss till de återkrav som verksamhetsområdet *Betalning och återbetalning* hanterar. När vi beskriver utfallet av återkravsverksamheterna redovisar vi i vissa fall statistik även för de ärenden som försäkringsavdelningarna hanterar.

Myndigheterna har även kontrollutredningsverksamheter som utreder återkrav där myndigheterna misstänker brott. På Försäkringskassan utreder kontrollutredningsverksamheten återkraven och gör ett förslag till beslut som lämnas över till återkravshandläggaren som bedömer och slutligen fattar beslut. På Pensionsmyndigheten är det kontrollutredningsverksamheten som utreder, bedömer och fattar beslut om återkrav. Vi redogör inte för kontrollutredningsverksamheternas arbetssätt eller organisering i denna rapport. Men när vi redovisar statistik från myndigheterna inkluderar vi i vissa fall även de återkrav som kommer från kontrollutredningsverksamheterna.

Vi har inte kartlagt hur Försäkringskassan driver in sina och Pensionsmyndighetens skulder som uppstår vid beslut om att återkräva felaktigt utbetald ersättning.⁸

⁶ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2016:2, version 7.0 s. 20.

⁷ Mej1 från Försäkringskassan till ISF 2024-03-05.

⁸ ISF, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*, Rapport 2024:2.

1.4 Så har vi gjort granskningen

Vi har i denna rapport främst gjort dokumentstudier av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens internt styrande och stödjande dokument. Vi har även begärt in statistik från myndigheterna för att kunna presentera resultatet av deras återkravsverksamheter. Under projektets gång har vi även varit i kontakt med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när vi har behövt hjälp med att tolka uppgifter eller när vi har behövt ställa någon fråga för att klargöra ett sakförhållande.

1.5 Disposition

I kapitel 2 redogör vi för hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten organiserar sin handläggning av återkrav.

I kapitel 3 redogör vi för hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten styr och stödjer sina återkravsverksamheter när det gäller att tillämpa bestämmelserna om återkrav.

I kapitel 4 redovisar vi statistik om vissa utfall av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsverksamheter.

I kapitel 5 följer en avslutande diskussion.

2 Myndigheternas organisering av återkravsverksamheterna

I det här kapitlet beskriver vi hur Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten har organiserat sina återkravsverksamheter. Vår kartläggning visar att de har organiserat återkravsverksamheterna på delvis olika sätt.

På Försäkringskassan är delar av handläggningen av vissa återkravsärenden skild från handläggningen av förmånsärenden. Det innebär att det i vissa återkravsärenden är olika handläggare som gör de bedömningar som krävs i ett och samma ärende.

Pensionsmyndigheten har inte delat upp återkravsärendena på ett sådant sätt. Där är det i stället förmånshandläggare som är särskilt utsedda att även arbeta med återkrav som gör alla de bedömningar som kan behövas i ett och samma återkravsärende.

2.1 Försäkringskassan har delat upp handläggningen av återkrav

Försäkringskassan har organiserat handläggningen av återkrav på olika sätt för olika förmåner. Det är avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor som ansvarar för att handlägga återkrav för de flesta förmåner. Men i andra förmåner handläggs återkrav av de försäkringsavdelningar som handlägger och beslutar om själva förmånen.

När det gäller de återkrav som avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor gör är det både förmånshandläggare och återkravshandläggare som gör de bedömningar som behövs i ärendet. Det är förmånshandläggare på olika försäkringsavdelningar som gör den

första bedömningen som krävs i ett återkravsärende, nämligen bedömningen av om en person har fått en felaktig utbetalning. Om förmånshandläggaren konstaterar att en ersättning har betalats ut felaktigt lämnar hen över ärendet till en återkravshandläggare på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Återkravshandläggaren gör i sin tur de två andra bedömningar som behövs i ett återkravsärende. Det innebär att det är återkravshandläggaren som bedömer om personen är återbetalningsskyldig och om det finns några särskilda skäl att efterge hela eller delar av beloppet.⁹

Försäkringskassans organisering medför att återkravshandläggarna på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor kan arbeta med återkravsutredningar som gäller många olika förmåner. De hanterar till exempel återkrav av förmåner som sjukpenning och föräldrapenning.

Försäkringskassan motiverar denna organisatoriska uppdelning med att det är förmånshandläggaren som är bäst lämpad att bedöma om det har skett en felaktig utbetalning och motivera varför den enskilde inte har haft rätt till en förmån. Det följer av att det är förmånshandläggaren som känner till reglerna för förmånen bäst. Återkravshandläggaren har å sin sida kunskap om de olika regelverken för återbetalningsskyldighet och eftergift. Hen är därför bättre lämpad att ta ställning till om den som har fått en felaktig utbetalning behöver betala tillbaka eller inte.¹⁰

Men avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor hanterar inte alla återkrav, utan vissa återkrav hanterar de avdelningar som handlägger själva förmånen. Vi kartlägger inte styrningen eller organiseringen av dessa återkravsärenden i den här rapporten (se avsnitt 1.4). När vi i nästa kapitel beskriver Försäkringskassans styrning av handläggningen av återkrav fokuserar vi på de återkrav som avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor hanterar.

⁹ Försäkringskassan, *Återbetalning*, Process 2017:01, version 2.3 s. 9–10.

¹⁰ Försäkringskassan, Process 2017:01, version 2.3 s. 17–18.

2.2 Pensionsmyndigheten har ingen fristående organisation för återkrav

Pensionsmyndigheten har till skillnad från Försäkringskassan ingen särskild organisation för återkrav. Återkravsärenden hanteras i stället inom de olika produktionsområden som handlägger olika förmåner.

Det är produktionsavdelningen som handlägger alla förmånsärenden på Pensionsmyndigheten. Produktionsavdelningen är indelad i tre olika produktionsområden som hanterar olika förmåner. Inom ett av områdena hanteras allmän pension och inom ett annat bostadstillägg och efterlevandepension. Det tredje produktionsområdet heter kontroll och omprövning och gör bland annat kontrollutredningar vid misstanke om brott. I den här rapporten skriver vi om återkravshandläggningen inom de två produktionsområden som också handlägger förmåner.

Inom de olika produktionsområdena finns det särskilt utsedda handläggare som arbetar med återkrav. De särskilt utsedda handläggarna arbetar också med andra ärenden än återkravsärenden.

Områdena allmän pension och efterlevandepension har handlagt sina egna återkrav sedan länge. Området bostadstillägg hade tidigare inga egna återkravshandläggare. Återkrav av bostadstillägg hanterades i stället inom ett eget produktionsområde. Men under 2022 flyttade myndigheten de handläggare som arbetade med återkrav av bostadstillägg till området bostadstillägg.¹¹

¹¹ Mejl från Pensionsmyndigheten till ISF 2024-03-05.

3 Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens styrning och stöd av återkrav

I det här kapitlet beskriver vi hur Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten styr och stödjer sina återkravsverksamheter när det gäller att tillämpa bestämmelserna om återkrav. Beskrivningen utgår från de dokument som respektive myndighet har för att styra och stödja handläggningen av återkrav.

Vi beskriver hur myndigheterna ser på de särskilda förutsättningar som finns i återkravsutredningar. Sedan beskriver och jämför vi hur myndigheterna ser på de tre utredningsstegen i återkravsutredningar. De tre utredningsstegen är följande:

1. Utredda om ersättning har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, och vilket belopp som i sådana fall har betalats ut felaktigt.
2. Utredda om den enskilde är återbetalningsskyldig i det fall ersättning har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp.
3. Utredda om det finns särskilda skäl för att efterge beloppet i det fall den enskilde är återbetalningsskyldig för ett visst belopp.¹²

Det här är våra viktigaste iakttagelser:

- Det finns stora likheter mellan Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens styrande och stödjande dokument för deras återkravsverksamheter. De båda myndigheterna

¹² Försäkringskassan, *Återbetalning*. Vägledning 2024:2 version 001, s. 19; Pensionsmyndigheten, *Återkrav*. Vägledning 2012:2, version 6, s. 4.

beskriver både hur återkravsreglerna ska tillämpas och de tre bedömningsstegen i en återkravsutredning på liknande sätt.

- Den största skillnaden mellan myndigheterna är att Pensionsmyndigheten, till skillnad från Försäkringskassan, anser att myndigheten kan ta hänsyn till akut sjukdom eller sorg när myndigheten bedömer om en person är återbetalningsskyldig eller inte.
- Det finns en skillnad i vilket beviskrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla för att kunna återkräva ett felaktigt utbetalt belopp. Försäkringskassan anser att beviskravet är *hög grad av sannolikhet*. Pensionsmyndigheten anser att beviskravet är *relativt hög grad av sannolikhet*.
- Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beslutat att inte utreda ärenden som understiger 2 000 kronor före skatt för återkrav, om det inte finns särskilda skäl. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar dessa ärenden på delvis olika sätt. Försäkringskassan skapar ett återkravsärende och informerar i vissa fall den enskilde (om den enskilde redan är medveten om att det har skett en felaktig utbetalning) att den felaktiga utbetalningen inte kommer att utredas. Pensionsmyndigheten skapar däremot inte ett återkravsärende och informerar inte heller den enskilde i de fall då myndigheten inte kommer att utreda den felaktiga utbetalningen.

3.1 I återkravsärenden har myndigheterna bevisbördan, och använder ett högre beviskrav

I återkravsärenden är det enligt myndigheterna själva de som har bevisbördan, till skillnad från vad som gäller i ansökningsärenden. Dessutom gäller ett högre beviskrav i återkravsärenden än det som gäller i bedömningar av rätten till en förmån och myndigheternas utredningsskyldighet är mer långtgående.

3.1.1 Det är myndigheterna som har bevisbördan

Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan anger att det är myndigheten som har bevisbördan i återkravsärenden.¹³

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att det är myndighetens ansvar att visa att de relevanta omständigheterna ger tillräckligt stöd för myndighetens påståenden om att det har skett en felaktig utbetalning, att den enskilde har orsakat felutbetalningen eller att den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.¹⁴

Båda myndigheterna är tydliga med att deras bevisbördan endast sträcker sig till de två första delarna av återkravsutredningen, alltså den felaktiga utbetalningen och återbetalningsskyldigheten. När det handlar om eftergift är det upp till den enskilde att visa att det finns särskilda skäl för att befrias från att betala tillbaka delar eller hela kravet. Det innebär att bevisbördan då faller på den enskilde. Myndigheterna poängterar att de alltid ska göra en individuell och sammanvägd bedömning av alla kända omständigheter som talar för och emot eftergift. Det innebär att de ska göra det oavsett om den enskilde kommer in med några egna uppgifter eller inte.¹⁵

3.1.2 Myndigheterna har ett högre beviskrav i återkravsärenden än i ansökningsärenden

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förklarar att ett beviskrav anger hur säkra uppgifterna i ett ärende behöver vara för att en omständighet ska ses som bevisad.¹⁶

Försäkringskassan skriver att det inte finns någon fastslagen nivå på beviskravet i lagstiftningen för de flesta socialförsäkringsförmåner.¹⁷ Men Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att beviskravet

¹³ HFD 2011 ref. 81; HFD 2013 ref. 50; HFD 2021 not 1; Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version 001, s. 23; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

¹⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version 001, s. 23; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

¹⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version 001, s. 24; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 29.

¹⁶ Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, version 16, s. 52; Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Vägledning 2019:1, version 1, s. 62; Försäkringskassan, *Vägledning 2024:2 version 001*, s. 23.

¹⁷ Försäkringskassan, *Vägledning 2004:7*, version 16, s. 52.

sannolikt ska gälla i ansökningsärenden om sjukpenning.¹⁸

Försäkringskassan använder sig därför av beviskravet *sannolikt* i ansökningsärenden om det inte finns något annat särskilt beviskrav angivet i bestämmelsen om rätten till förmån eller som framgår av vägledande avgöranden från högre instans eller rättsligt ställningstagande från Försäkringskassan.¹⁹

Pensionsmyndigheten skriver också att det inte finns någon uttrycklig reglering om beviskrav kring de förmåner som myndigheten handlägger, varken i socialförsäkringsbalken (SFB) eller i någon annan reglering. Pensionsmyndigheten har därför också bestämt att handläggarna ska använda beviskravet *sannolikt* i myndighetens ansökningsärenden.²⁰

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förklarar att de använder ett något högre beviskrav i återkravsärenden än i ansökningsärenden.

Pensionsmyndigheten anger att ju allvarigare konsekvenser ett beslut kan få för en enskild, desto högre är beviskravet. Myndigheten anser att ett beslut om återkrav är särskilt ingripande mot den enskilde och att myndigheten därför ska använda sig av ett något högre beviskrav i återkravsärenden.²¹

Försäkringskassan förklarar på liknande vis att myndigheten i högre grad måste ta hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och möjligheter att ta tillvara sin rätt i ett återkravsärende. Det följer av att ärendet inleds av myndigheten och att myndigheten då överväger att fatta ett beslut som är betungande för den enskilde. Därför ska ett högre beviskrav användas i återkravsärenden.²²

Det finns en skillnad i vilket beviskrav Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla

Det finns en skillnad i vilket beviskrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla för att kunna återkräva ett

¹⁸ HFD 2022 ref. 47.

¹⁹ Försäkringskassan, Vägledning 2004:7, version 16, s. 52.

²⁰ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2019:1 version 1, s. 62.

²¹ Pensionsmyndigheten, *Om vilka beviskrav som gäller i Pensionsmyndighetens förmånsärenden*. Juridikavdelningen informerar 2017–1.

²² Försäkringskassan, *Beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet*. Rättsligt ställningstagande, 2022:05.

felaktigt utbetalt belopp. Försäkringskassan anger att beviskravet är *hög grad av sannolikhet* medan Pensionsmyndigheten anger att beviskravet är *relativt hög grad av sannolikhet*.²³

Försäkringskassan anser att det är svårt att ge exempel på vad beviskravet *hög grad av sannolikhet* är, men att juridisk litteratur beskriver att beviskravet motsvarar 80–90 procents säkerhet. Myndigheten framhåller att syftet med procentsatsen är att illustrera beviskravet på en skala och att det inte lämpar sig att prata om det i konkreta situationer. I ett återkravsärende handlar det i stället om att bedöma vilken ungefärlig nivå som bevisningen når upp till.²⁴

Pensionsmyndigheten förklarar att myndigheten ska använda sig av beviskravet *relativt hög grad av sannolikhet* när den ska visa att det finns förutsättningar för återbetalning.²⁵ Pensionsmyndighetens juridikavdelning beskriver att ”*beviskravet sannolikt [...] innebär att en omständighet är säker till ungefär 75 procent*” men anger ingen sådan procentsats för beviskravet ”*relativt hög grad av sannolikhet*”.²⁶

För att kunna fatta ett beslut om återkrav måste därmed myndigheterna visa att

- ersättning, med *hög grad av sannolikhet* (enligt Försäkringskassan) eller *relativt hög grad av sannolikhet* (enligt Pensionsmyndigheten), har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp.
- personen, med en *hög grad av sannolikhet* (enligt Försäkringskassan) eller *relativt hög grad av sannolikhet* (enligt Pensionsmyndigheten), har
 - orsakat felutbetalningen (genom att ha lämnat oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet) *eller*

²³ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 23, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

²⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 23.

²⁵ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

²⁶ Pensionsmyndigheten, *Om vilka beviskrav som gäller i Pensionsmyndighetens förmånsärenden*. Juridikavdelningen informerar 2017–1.

- insett eller skäligen borde ha insett felutbetalningen.²⁷

3.1.3 Myndigheternas utredningsskyldighet blir mer omfattande vid återkrav

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskriver att de generellt sett har en omfattande utredningsskyldighet. De skriver också att denna skyldighet är ännu mer omfattande i ärenden som startas av myndigheterna själva eller ärenden där ett beslut kan vara betungande, som exempelvis återkrav.²⁸

Försäkringskassan anser att det beror på att det är myndigheten som har bevisbördan, som också är kopplat till ett högre beviskrav i återkravsärenden, till skillnad från i ansökningsärenden.²⁹

Försäkringskassan anser också att det beror på att den enskilde i många fall inte medverkar i ärendet när det gäller återkrav. Det ställer därmed högre krav på att utredningen är gedigen när det gäller bevis.³⁰

Försäkringskassan anser att myndigheten måste utreda alla omständigheter som har betydelse för frågan om den enskilde är återbetalningsskyldig. Annars kan myndigheten inte anses ha nått upp till det högre beviskravet och kan då inte heller besluta om återkrav.³¹

3.2 Steg ett är att bedöma om ersättning har betalats ut felaktigt

Det första steget i en återkravsutredning är att fastställa att en eller flera utbetalningar är felaktiga. Den bedömningen ska en handläggare göra utifrån de regler som finns för rätten till den aktuella förmånen. Handläggaren behöver enligt de båda myndigheternas styrande dokument utreda under vilken tid en ersättning har betalats ut

²⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 23, Pensionsmyndigheten, *Om vilka beviskrav som gäller i Pensionsmyndighetens förmånsärenden*. Juridikavdelningen informerar 2017–1.

²⁸ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 20; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2019:1, version 1, s. 58–59.

²⁹ HFD 2011 ref. 81; HFD 2013 ref. 50; HFD 2021 not 1; Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 20.

³⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 20.

³¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 20.

felaktigt och med vilket belopp. Det innebär att utredningen behöver visa från och med när rätten till en ersättning har upphört, från och med när myndigheten skulle ha minskat ersättningsbeloppet eller om personen aldrig ens har haft rätt till ersättning. Utifrån detta och en utredning av vilket belopp som borde ha betalats ut kan handläggaren avgöra hur stor den felaktiga utbetalningen är.³² Handläggaren ska efter att ha konstaterat att ärendet gäller en felaktig utbetalning också bedöma om den ska utredas vidare eller inte. Om den ska det beror på om den felaktiga utbetalningen ligger under 2 000 kronor före skatt och ett par andra faktorer som vi beskriver i avsnitt 3.2.2.

3.2.1 Myndigheternas organisering av återkravsarbetet leder till att de hanterar återkraven på olika sätt

På Försäkringskassan är det förmånshandläggare som bedömer om ersättning har betalats ut felaktigt.³³ Men myndigheten har delat på utredningen av ett återkrav mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. Det innebär att förmånshandläggaren måste vidarebefordra information till återkravshandläggaren. En förmånshandläggare på Försäkringskassan som bedömer att det har skett en felaktig utbetalning ska skapa ett beslutsunderlag med uppgifter som återkravshandläggaren behöver när hen tar över utredningen av återkravet. Beslutsunderlaget ska innehålla de uppgifter som ligger till grund för den del av återkravsbeslutet som gäller den felaktiga utbetalningen.³⁴ Det handlar bland annat om hur och när den felaktiga utbetalningen upptäcktes, vilket återkravshandläggaren behöver för att kunna skapa sig en bild av vad som har hänt i ärendet.³⁵

Förmånshandläggaren är även delaktig i att utforma ett eventuellt återkravsbeslut. I beslutsunderlaget ska förmånshandläggaren därför skriva en motivering, riktad till den enskilde, som beskriver varför hen inte har haft rätt till ersättningen. Denna motivering ska återkravshandläggaren kopiera in i beslutet om återkrav. Förmånshandläggaren ska också ange vilket lagrum som hen grundar sin bedömning på. Därefter lämnas utredningen till återkravshandläggaren för att hen ska

³²Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 27, 29–30; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 1.

³³Försäkringskassan, *Återbetalning*, Process 2017:01, version 2.3 s. 14.

³⁴Försäkringskassan, Process 2017:01, version 2.3 s. 14.

³⁵Försäkringskassan, Process 2017:01, version 2.3 s. 17.

utreda och bedöma om personen är återbetalningsskyldig och om det finns några särskilda skäl att efterge hela eller delar av beloppet.

Pensionsmyndigheten organiserar inte handläggningen av återkrav på samma sätt. Där är det särskilt utsedda förmånshandläggare som handlägger hela återkravsärendet, från att utreda om en felaktig utbetalning har skett till dess att ärendet avslutas.

3.2.2 Vissa felaktiga utbetalningar leder inte till utredning av återkrav

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har fattat beslut om att inte utreda felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kronor före skatt, om det inte finns särskilda skäl att göra det. Båda myndigheterna anser att särskilda skäl är att de misstänker brott eller att den enskilde vid upprepade tillfällen har orsakat felaktiga utbetalningar.³⁶ Båda myndigheterna anser också att ett särskilt skäl kan vara att den enskilde uttryckligen ber om att få betala tillbaka felutbetalningen.³⁷ Försäkringskassan har ytterligare ett särskilt skäl som är knutet till förmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Då gäller att om en annan person gör anspråk på de aktuella ersättningsdagarna ska myndigheten utreda även utbetalningar som är lägre än 2 000 kronor före skatt.³⁸

Myndigheterna tillämpar denna beloppsgräns oavsett om det är myndigheten eller den enskilde som har orsakat felutbetalningen. Om felutbetalningen understiger 2 000 kronor före skatt och det inte finns särskilda skäl, kräver myndigheterna inte tillbaka beloppet.³⁹

Försäkringskassan undantar vissa förmåner från beslutet om beloppsgränsen. I dessa förmåner utreder myndigheten även felutbetalningar som understiger 2 000 kronor före skatt för återkrav.

³⁶ Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Beslut dnr. 001940–2015; Pensionsmyndigheten, *Beloppsgränser i återkravsprocessen*, dnr. VER 2012-218; Pensionsmyndigheten, *Vägledning 2012:2*, version 6, s. 5.

³⁷ Försäkringskassan, Beslut dnr. 001940–2015; Pensionsmyndigheten, *Frivillig återbetalning*. Juridikavdelningen informerar 2021–2.

³⁸ Försäkringskassan, *Processförändring i hanteringen av felutbetalningar under 2 000 kronor*. Informationsmeddelande (IM) 2024:038.

³⁹ Försäkringskassan, Beslut dnr. 001940–2015; Pensionsmyndigheten, *Beloppsgränser i återkravsprocessen*, dnr. VER 2012-218; Pensionsmyndigheten, *Vägledning 2012:2*, version 6, s. 5.

Det gäller följande förmåner:

- assistansersättning
- avstämning i sjukersättning
- avstängningsärenden i aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning
- ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare som betalas ut i förskott
- EU-familjeförmåner
- felutbetalningar till socialnämnd
- slutligt bostadsbidrag
- statligt tandvårdsstöd.⁴⁰

Enligt Försäkringskassan finns det olika orsaker till att dessa förmåner är undantagna. Det kan till exempel vara att det finns en koppling till andra myndigheter, länder eller regelverk. EU-familjeförmåner har till exempel koppling till andra länder och ett gemensamt regelverk medan aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning omfattas av regelverk som finns inom arbetsförmedlingen.⁴¹

3.2.3 Myndigheterna beskriver hanteringen av belopp lägre än 2 000 kronor på delvis olika sätt

Det finns en skillnad i hur myndigheterna beskriver hur ett ärende ska hanteras efter ställningstagandet att inte utreda en felaktig utbetalning under 2 000 kronor före skatt.

På Pensionsmyndigheten ska handläggaren inte skapa något återkravsärende om hen bedömer att det inte finns några särskilda skäl att utreda den felaktiga utbetalningen under 2 000 kronor före skatt. Om en handläggare har inlett ett återkravsärende och först därefter upptäcker att felutbetalningen understiger 2 000 kronor före skatt är återkravsärendet felskapat, enligt Pensionsmyndighetens handläggarstöd. Handläggaren ska i sådana fall upprätta ett underlag

⁴⁰ Försäkringskassan, Beslut dnr. 001940–2015.

⁴¹ Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-06-13.

för felutbetalning, avsluta återkravsärendet utan vidare åtgärd och göra en journalanteckning som hänvisar till beslutet om att inte kräva tillbaka så låga belopp.⁴²

Försäkringskassan gör inte riktigt på samma sätt. Enligt Försäkringskassans process ska handläggaren vid en felaktig utbetalning under 2 000 kronor skapa ett återkravsärende. Handläggaren ska i ärendet notera vilken förmån det gäller, det felaktiga beloppet, vilken enhet som har betalat ut ersättningen och om det finns något övrigt som är av vikt för ärendet. Handläggaren ska därefter meddela den enskilde med ett informationsbrev om att myndigheten inte kräver tillbaka beloppet. Därefter ska handläggaren avsluta återkravsärendet.⁴³

Försäkringskassan har förklarat att de endast informerar den enskilde i en minoritet av ärendena. Informationsbrev skickas generellt bara i de fall där myndigheten bedömer att den enskilde har vetskap om att det har skett en felaktig utbetalning.⁴⁴

Ställningstagandet att inte utreda en felaktig utbetalning under 2 000 kronor hindrar inte myndigheterna från att utreda felet senare

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att ställningstagandet att inte utreda en felaktig utbetalning under 2 000 kronor före skatt inte hindrar myndigheten från att starta ett återkravsärende för felutbetalningen vid ett senare tillfälle, till exempel om det sker fler felaktiga utbetalningar.⁴⁵

Pensionsmyndigheten anger att om myndigheten tidigare har hanterat en felutbetalning med stöd av beslutet om att inte kräva tillbaka ett belopp på under 2 000 kronor före skatt och det uppstår en ny felutbetalning så kan felutbetalningarna utan hinder summeras. Om den totala summan av felutbetalningarna är mer än 2 000 kronor före skatt anser Pensionsmyndigheten att beslutet om att inte kräva tillbaka den första felaktiga utbetalningen under 2 000 kronor inte längre gäller.

⁴² Pensionsmyndigheten, *Handlägga återkrav*, avsnitt *Fastställ period och belopp – återbetalningsskyldighet – eftergift*. Handläggarstöd, version 1.9.

⁴³ Försäkringskassan, Process 2017:01, version 2.3 s. 15–16.

⁴⁴ Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-06-13.

⁴⁵ Pensionsmyndigheten, *Vägledning 2012:2*, version 6, s. 6. Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-05-06.

Det innebär att myndigheten kan öppna ett återkravsärende för dessa felutbetalningar.⁴⁶

Försäkringskassan beskriver en annan hantering. Om myndigheten har tagit ställning till att inte utreda en felaktig utbetalning under 2 000 kronor vid ett tillfälle och det senare sker en felaktig utbetalning på under 2 000 kronor igen, så kommer den senaste felutbetalningen att hanteras på motsvarande sätt som ett återkravsärende över 2 000 kronor före skatt. Myndigheten anser att det i ett sådant fall finns särskilda skäl att utreda återkrav på grund av att det har skett upprepade felaktiga utbetalningar. Som tidigare sagts anser Försäkringskassan att det inte finns några hinder för att myndigheten även utreder återkrav på den första felaktiga utbetalningen under 2 000 kronor, trots att myndigheten tidigare har tagit ställning till att den inte skulle utredas. Men Försäkringskassan anger att myndigheten vanligtvis inte gör någonting åt den första felaktiga utbetalningen som understeg 2 000 kronor före skatt.⁴⁷

3.3 Steg två är att utreda om den enskilde är återbetalningsskyldig

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten konstaterar att det har skett en felaktig utbetalning, och att den felaktiga utbetalningen ska utredas vidare, så ska en handläggare i nästa steg utreda och bedöma om den enskilde är skyldig att betala tillbaka beloppet eller inte.

Den enskilde är enligt lag alltid skyldig att betala tillbaka i följande två situationer:

- om hen orsakat felutbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet
- om hen i annat fall har fått ersättning felaktigt och insett eller skäligen borde ha insett detta.⁴⁸

För att kunna bedöma om den enskilde är återbetalningsskyldig och på vilken grund behöver handläggaren enligt respektive myndighets

⁴⁶ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 6.

⁴⁷ Mejl från Försäkringskassan daterat 2024-05-06.

⁴⁸ 108 kap. 2 § SFB.

styrande dokument utreda vem det är som orsakat den felaktiga utbetalningen.⁴⁹ Det har nämligen betydelse för om den enskilde är skyldig att betala tillbaka enligt den första grunden eller om myndigheterna behöver bedöma om den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig enligt den andra grunden.

Båda myndigheterna skriver att det kan vara aktuellt att använda båda grunderna i ett och samma ärende. En person kan till exempel anmäla en förändring för sent, vilket innebär att återbetalningsskyldigheten för tiden före anmälan grundar sig på att personen inte har uppfyllt sin anmälningsskyldighet. Om myndigheten trots anmälan fortsätter att betala ut ersättning felaktigt så ska skyldigheten att betala tillbaka bedömas utifrån grunden om personen har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.⁵⁰

3.3.1 Återbetalningsskyldighet när den enskilde har orsakat den felaktiga utbetalningen

En enskild person kan orsaka en felaktig utbetalning både genom att lämna oriktiga uppgifter och genom att inte anmäla uppgifter om ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till en förmån.

En person är skyldig att betala tillbaka om hen har orsakat en felutbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är tydliga med att en person alltid är skyldig att betala tillbaka när hen har lämnat oriktiga uppgifter. Att den enskilde har varit omedveten om att uppgifterna var oriktiga eller att avsikten inte var att lämna oriktiga uppgifter spelar i sammanhanget inte någon roll.⁵¹

⁴⁹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 35; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

⁵⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version 001, s. 35; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 10.

⁵¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 36; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 14.

En person är skyldig att betala tillbaka om hen har orsakat felutbetalningen genom att ha brustit i sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet

En person är också återbetalningsskyldig om hen har förorsakat en felaktig utbetalning genom att ha brustit i sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Precis som när det gäller oriktiga uppgifter poängterar båda myndigheterna att det inte har någon betydelse om personen var medveten eller omedveten om att hen hade en uppgifts- och anmälningsskyldighet. Den enskilde behöver alltså inte ha förstått konsekvenserna av sitt handlande för att vara återbetalningsskyldig.⁵²

En viktig fråga i sammanhanget är *när* uppgifts- eller anmälningsskyldigheten uppkommer. Försäkringskassan hänvisar till 110 kap. 47 § SFB och anser att anmälan enligt huvudregeln ska ske utan dröjsmål, det vill säga så snart som möjligt.⁵³ Men om det finns ursäktliga skäl kan myndigheten beroende på omständigheterna godta att personen dröjer med anmälan upp till 14 dagar.⁵⁴

Ett exempel på ett ursäktligt skäl är enligt Försäkringskassan när en person är häktad med restriktioner. Den häktade kan då inte ha kontakt med omvärlden. Om den häktade behöver anmäla en uppgift så behöver hen ta hjälp av kriminalvården eller sitt ombud. Det kan innebära att det uppstår en fördröjning från att hen försöker lämna uppgiften tills den når Försäkringskassan. Så länge som uppgiften lämnas av den enskildes ombud eller kriminalvården inom 14 dagar så har hen uppfyllt sin anmälningsskyldighet. Försäkringskassan förklarar vidare att personen inte får dröja med att anmäla uppgiften, trots att hen är häktad. Anmälan ska göras utan dröjsmål, utifrån de förutsättningar som personen har. Skulle uppgiften lämnas efter 14 dagar så har den enskilde inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet, trots att hen har varit beroende av att någon annan lämnar uppgifter.

Försäkringskassan skriver också att tidsfristen inte räknas från förändringen utan från den tidpunkt då personen fick kännedom om förändringen. Om personen planerar att till exempel börja arbeta eller

⁵² Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 37; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 15.

⁵³ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 38.

⁵⁴ Prop. 2008/09:200, Socialförsäkringsbalk, s. 571; Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 38.

flytta ett visst datum bör anmälningsskyldigheten räknas från det datumet. Men myndigheten anser att det kan vara svårt att slå fast både avsikten och vilket datum som personen blir anmälningsskyldig. Myndigheten kan då behöva knyta skyldigheten till en konkret omständighet, som att personen har börjat arbeta eller flyttat.⁵⁵

Pensionsmyndighetens hänvisar också till 110 kap. 47 § SFB och skriver på liknande sätt att det är viktigt att handläggaren fastställer när personen har fått kännedom om ett visst faktum eller förhållande som kan påverka rätten till ersättning. Det är nämligen vid denna tidpunkt som personens anmälningsskyldighet börjar att gälla och utbetalningar före denna tidpunkt kan inte vara felaktigt utbetalda.⁵⁶

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser även att en anmälan måste vara en uppgift som är så klar och tydlig att den inte behöver utredas vidare för att förstå vad den innebär för att personen ska ha uppfyllt sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.⁵⁷

Villkorad information eller exempelvis en uppgift om att en enskild kommer att börja arbeta om hälsotillståndet förbättras är inte tillräckligt för att uppfylla anmälningsskyldigheten om den enskilde vid ett senare tillfälle börjar arbeta.⁵⁸

Slutligen förklarar både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att det inte finns någon uppgifts- eller anmälningsskyldighet för personen om myndigheten redan har kännedom om en uppgift. Det innebär att personen inte är skyldig att anmäla en uppgift om myndigheten redan har den uppgiften någonstans i sitt system, till exempel i ett annat ärende som gäller en annan förmån.⁵⁹

3.3.2 Återbetalningsskyldighet när den felaktiga utbetalningen inte är orsakad av den enskilde

En felaktig utbetalning kan orsakas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller någon annan än den person som har fått utbetalningen. Det kan handla om räknefel, felaktig rättstillämpning eller

⁵⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 38.

⁵⁶ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 18.

⁵⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 39, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 16.

⁵⁸ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 39.

⁵⁹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version, 001, s. 39–40; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 17–18.

om att en arbetsgivare eller a-kassa har lämnat felaktiga uppgifter. Det kan även vara situationer där personen har uppfyllt sin anmälnings- eller uppgiftsskyldighet, men där myndigheterna inte har uppmärksammat det och därför har fortsatt att betala ut för hög ersättning.

I det här avsnittet beskriver vi hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avgör om en person är återbetalningsskyldig i en situation där det är någon annan än personen själv som har orsakat felutbetalningen.

En person ska ha insett eller skäligen borde ha insett att en utbetalning var felaktig för att vara återbetalningsskyldig

En förutsättning för att den enskilde ska vara skyldig att betala tillbaka när någon annan har orsakat felutbetalningen är att personen har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög.⁶⁰

”Skäligen borde ha insett” betyder enligt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens vägledningar att personen har haft goda skäl att inse felaktigheten. Båda myndigheterna är också tydliga med att det är viktigt att de ska bedöma vad en person skäligen borde ha insett i varje enskilt ärende för sig.⁶¹

Försäkringskassan skriver att myndigheten måste väga in skäl som talar för och emot att en person skäligen borde ha insett att en utbetalning har varit felaktig. I många fall kan det vara en komplicerad bedömning som kräver en hel del utredning och överväganden.⁶²

Pensionsmyndigheten skriver i sin vägledning att myndigheten måste sätta sig in i personens situation vid utbetalningstillfället för att kunna bedöma om hen har kunnat förstå att hen inte har haft rätt till ersättning.⁶³

⁶⁰ 108 kap. 2 § andra stycket SFB.

⁶¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 42; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 20.

⁶² Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 42.

⁶³ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 20.

Tidpunkten för när en person skäligen borde ha insett är av vikt

Båda myndigheterna anger också att tidpunkten för när personen insåg eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig är av vikt.

Pensionsmyndigheten anser att den enskilde redan när hen tar emot beslutet kan inse eller skäligen borde inse att utbetalningen är felaktig. Myndigheten anger också att den enskilde *senast* vid tidpunkten för utbetalningen måste ha insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög för att hen ska bli skyldig att betala tillbaka. Om en enskild först vid en senare tidpunkt än vid utbetalningen inser eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig kan myndigheten inte bedöma att hen är skyldig att betala tillbaka beloppet.⁶⁴

Försäkringskassan anser också att personen senast vid tidpunkten för utbetalningen måste ha insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög för att hen ska bli skyldig att betala tillbaka. Myndigheten anser att en person som tar del av ett beslut eller ett utbetalningsbesked per post, mejl, sms eller på Mina sidor före en utbetalning skäligen borde ha insett att den följande utbetalningen är felaktig. Försäkringskassan förklarar att en enskild som har tagit del av ett beslut före utbetalningen inte kan hävda att hen inte har haft vetskap om vilka insättningar som har skett på kontot.⁶⁵

3.3.3 Det finns flera omständigheter som talar för och emot om en enskild borde ha insett att en utbetalning var felaktig

Myndigheterna beskriver att de behöver ta hänsyn till en rad olika omständigheter som i sig både kan tala för och emot att den enskilde skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.

⁶⁴ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 21.

⁶⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 43.

Bristande kunskap om regler och bestämmelser beaktas endast i undantagsfall

En utgångspunkt för bedömningen av om en person har insett eller skäligen borde ha insett att en betalning är felaktig är att myndigheterna förutsätter att personen känner till reglerna eller bestämmelserna som gäller för en förmån. Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skriver i sina vägledningar att man inom all rättstillämpning utgår från att en medborgare känner till innehållet i de författningar som gäller. Myndigheterna anser att det innebär att de endast i undantagsfall godkänner argument som bristande kunskap för att personen inte borde ha insett att en utbetalning var felaktig.

Båda myndigheterna resonerar också om vad de behöver ta hänsyn till i det enskilda fallet. Pensionsmyndigheten påpekar att ju mer komplext ett regelverk är, desto svårare kan det vara för den enskilde att förstå vad som påverkar rätten till ersättning.⁶⁶ Försäkringskassan skriver att myndigheten inte kan kräva att en person borde ha insett att en utbetalning är felaktig om det vid tidpunkten för bedömningen av återbetalningsskyldigheten råder en annan praxis i en rättsfråga än det gjorde vid tidpunkten för felutbetalningen.⁶⁷ Myndigheterna tar även upp olika exempel på undantag i sina vägledningar genom att hänvisa till olika domar. I en sådan kammarrättsdom⁶⁸ tog domstolen hänsyn till den begreppsförvirring som namnändringar av vissa förmåner har lett till och bedömde att personens missuppfattning eller bristande kunskap om en viss regel var ursäktlig.⁶⁹

Tidigare erfarenheter av utbetalningar kan ha betydelse för vad en person skäligen borde ha insett

Båda myndigheterna anger att domstolar anser att personens tidigare erfarenhet av utbetalningar från socialförsäkringen har betydelse när de bedömer vad en person skäligen borde ha insett. Just att en enskild har fått utbetalningar av en förmån vid tidigare tillfällen kan ha gett en viss erfarenhet av eller kunskap om hur systemet och utbetalningar ser ut. Därför kan det vara en omständighet som talar för att personen skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Om personen

⁶⁶ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 21–22.

⁶⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 46.

⁶⁸ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2390–08.

⁶⁹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 43; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 25.

inte har någon tidigare erfarenhet av tidigare utbetalningar kan detta i stället tala för att hen inte skäligen borde ha insett felaktigheten.⁷⁰

Felaktiga uppgifter i beslutet eller felaktiga beslut kan ha betydelse för om personen skäligen borde ha insett att utbetalningen har blivit felaktig

Ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan innehålla oriktiga uppgifter eller vara felaktigt. Båda myndigheterna förklarar att beslutet kan innehålla korrekta uppgifter, men ändå bli felaktigt, till exempel genom skrivfel eller räknefel. I andra fall kan beslutet vara baserat på felaktiga uppgifter, som inkomst eller familjeförhållanden.

Myndigheterna anger att de då måste bedöma om den sökande skäligen borde ha insett att utbetalningen har blivit felaktig utifrån hur beslutet är utformat, hur det är formulerat och vilka uppgifter som är felaktiga. Myndigheterna skriver att felaktiga uppgifter om den försäkrades personliga förhållanden, såsom boendeförhållanden eller inkomstförhållanden, är något som personen borde ha uppmärksammat och kan tala för att den enskilde också borde ha insett att utbetalningen av förmånen var felaktig.⁷¹

Myndigheterna behöver ta hänsyn till skillnaden mellan den faktiska utbetalningen och det som borde ha betalats ut

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förklarar att de behöver ta hänsyn till skillnaden mellan den faktiska utbetalningen och det som borde ha betalats ut.⁷²

Pensionsmyndigheten menar att en stor skillnad mellan det utbetalade beloppet och med det förväntade beloppet kan vara ett skäl för att den enskilde skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög.⁷³ Pensionsmyndigheten anser att en omständighet som talar för att personen inte skäligen borde ha insett att utbetalningen är

⁷⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 45; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 20.

⁷¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 43; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 24.

⁷² Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 44–45; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 24.

⁷³ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 24.

felaktig kan vara att skillnaden mellan vad som betalats ut och vad som skulle ha betalats ut är liten eller att beloppet på utbetalningarna har varierat över tid.⁷⁴

Försäkringskassan nyanserar detta. Myndigheten anser i likhet med Pensionsmyndigheten att en stor skillnad jämfört med det förväntade beloppet kan vara ett skäl för att den enskilde skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig eller för hög. Men Försäkringskassan anser att skillnaden inte endast kan mätas i kronor. Myndigheten anser att en person som egentligen skulle ha fått 150 000 kronor och får 160 000 kronor kan ha svårare att inse att det har blivit fel än om hen har fått 20 000 kronor i stället för 10 000 kronor.⁷⁵

En skiljelinje mellan myndigheterna är om de ska ta hänsyn till personens personliga omständigheter eller inte

Det finns en skillnad mellan myndigheterna när det gäller om de ska väga in personliga omständigheter i bedömningen av om personen skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.

Försäkringskassan skriver att det förekommer att en person hävdar att hen inte skäligen borde ha insett att en utbetalning var felaktig på grund av sjukdom eller andra personliga problem. Men Försäkringskassan anser att myndigheten inte kan ta hänsyn till sådana argument. Försäkringskassan anser att det finns viss kammarrättspraxis⁷⁶ som säger att bedömningen av vad någon skäligen borde ha insett ska göras på objektiv grund och att myndigheten då bör utgå från vad de kan förvänta sig att en person i allmänhet bör kunna inse. Följaktligen anser Försäkringskassan att personliga omständigheter enbart ska vägas in i bedömningen av eftergift och inte i bedömningen av återbetalningsskyldigheten.⁷⁷

Pensionsmyndigheten anser å sin sida att myndigheten kan behöva ta hänsyn till tillfälliga omständigheter som nedsatt förmåga att förstå gällande regler och information i samband med sjukdom eller sorg

⁷⁴ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 23.

⁷⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 44.

⁷⁶ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1434–18 och 1715–20 och Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6577–09.

⁷⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 48.

när den bedömer om en person skäligen borde ha insett att utbetalningen är felaktig eller inte.⁷⁸

3.4 Steg tre är att bedöma om myndigheterna ska efterge kravet på att betala tillbaka

Det tredje steget i en återkravsutredning kommer efter att myndigheterna har fastställt att en person har fått en felaktig utbetalning och att personen är skyldig att betala tillbaka. Då ska myndigheterna bedöma om det finns särskilda skäl att lämna eftergift. Eftergift innebär att personen inte behöver betala tillbaka delar av eller hela det felaktiga beloppet.⁷⁹ Syftet med att bevilja eftergift är att anpassa återbetalningsbeloppet till personens ekonomiska och sociala situation.⁸⁰

3.4.1 Myndigheterna ska alltid pröva, men vad som är särskilda skäl är inte uppenbart

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anger i sina styrande dokument att de alltid ska pröva om en person som är skyldig att betala tillbaka ska beviljas eftergift, oavsett om personen har begärt det eller inte. Myndigheterna är också tydliga med att det är personen i fråga som har bevisbördan när det gäller att bevisa att det finns särskilda skäl för att efterge kravet. Det innebär att om personen tar upp en omständighet som skäl till eftergift, så är det också upp till personen att bevisa omständigheten.⁸¹

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskriver att det inte går att sammanställa praxis när det gäller att bedöma vad som är särskilda skäl för eftergift. Omständigheter som i ett ärende kan vara ett särskilt skäl för hel eftergift kan i ett annat ärende bedömas som otillräckliga för eftergift överhuvudtaget. Det beror enligt myndigheterna på att domstolarna sällan lägger ett visst förhållande till grund för sin bedömning av eftergift. De gör snarare en sammanvägd bedömning som är unik för de förutsättningar som råder i varje

⁷⁸ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 20.

⁷⁹ 108 kap. 11 § SFB.

⁸⁰ Lavin R., *Återbetalning av social ersättning*. Norstedts, 1986, s. 159.

⁸¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 50; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 29.

enskilt fall. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skriver att bedömningen av vad som är särskilda skäl för eftergift i det enskilda fallet ska vara individuell och en sammanvägning av alla omständigheter i ärendet.⁸²

3.4.2 Myndigheterna beskriver många förhållanden att ta hänsyn till på liknande sätt

När myndigheterna ska besluta om de ska bevilja eftergift helt, delvis eller inte alls finns det många förhållanden som de behöver ta hänsyn till. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskriver förhållandena på i stort sett samma sätt.

Ju mer medveten personen har varit, desto mindre är utrymmet för eftergift

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anger att ju mer medveten en enskild har varit om en felaktighet och ju mer den enskilde har medverkat till att felaktigheten har uppkommit, desto mindre är utrymmet för att bevilja eftergift. Det utesluter inte eftergift, men det krävs mycket starka skäl som talar för att bevilja eftergift för att myndigheten ska efterge kravet i någon grad.⁸³

Bristande betalningsförmåga kan vara ett skäl till eftergift

Ett skäl som talar för eftergift är att en person saknar möjlighet att betala tillbaka hela det felaktigt utbetalade beloppet. Då kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bevilja eftergift av ekonomiska skäl, vilket innebär att det är viktigt för myndigheten att utreda den enskildes ekonomiska situation. Men det kan samtidigt finnas tyngre skäl som talar emot eftergift i det enskilda ärendet trots att personen kan ha en svår ekonomisk situation.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skriver att om en person redan har skulder som drivs in av Kronofogdemyndigheten eller har beviljats skuldsanering så kan det påverka betalningsförmågan. Det är

⁸² Försäkringskassan, Vägledning 2024:2 version 001, s. 51; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 29–30.

⁸³ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 53; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 30.

därför omständigheter som myndigheten behöver väga in i bedömningen.

När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska bedöma personens betalningsförmåga använder de sig av samma beräkningsmodell som Kronofogdemyndigheten använder när myndigheten driver in fordringar. Beräkningen baseras på det normalbelopp som Kronofogdemyndigheten bestämmer varje år. Normalbeloppet finns i Kronofogdemyndighetens föreskrifter (KFMFS) om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön.⁸⁴

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att det inte är tydligt reglerat vilket tidsperspektiv som gäller när de ska bedöma en persons betalningsförmåga. Båda myndigheterna hänvisar här till en kammarrättsdom⁸⁵ där domstolen ansåg att bedömningen ska göras utifrån en prognos av en överblickbar framtid.⁸⁶

Myndigheterna bedömer därför att det normalt är rimligt att göra en bedömning för tre år framåt. Men de skriver också att det kan finnas skäl att göra bedömningen av betalningsförmåga för längre tid än tre år framåt i vissa fall. Det kan vara i ärenden där en person studerar eller genomgår en skuldsanering och där myndigheten kan räkna med att hen kommer att få en avsevärt bättre betalningsförmåga efter studierna eller skuldsaneringen.⁸⁷

Myndigheterna kan ta hänsyn till personens uppfattning om den felaktiga utbetalningen

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skriver att ett skäl till eftergift kan vara att en person inte har förstått att hen har en anmälningsskyldighet. Det spelar ingen roll om personen är medveten eller omedveten om att hen har en anmälningsskyldighet när det gäller bedömningen av återbetalningsskyldighet (se avsnitt 3.3.1). Men när det gäller bedömningen av om det finns särskilda skäl för eftergift kan myndigheten ändå ta hänsyn till vilka ändrade

⁸⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 56–57; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 31.

⁸⁵ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 3436–2000.

⁸⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 57; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 32.

⁸⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 66; Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 32.

förhållanden som den kan räkna med att personen har varit medveten om att hen ska anmäla.⁸⁸

Pensionsmyndigheten skriver att det ibland händer att en person får felaktig eller otillräcklig information från myndigheten. Detta kan leda till att hen inte tror att hen är skyldig att lämna en viss uppgift eller göra en viss anmälan. Personen kan då bli återbetalningsskyldig trots att hen har fått felaktig information. Det följer av att personens ansvar är långtgående när det gäller bedömningen av återbetalningsskyldigheten. Men myndigheten kan ta hänsyn till att hen har fått felaktig information i bedömningen av eftergift. Pensionsmyndigheten är tydlig med att denna bedömning är utesluten om personen medvetet har orsakat en felaktig utbetalning.⁸⁹

Försäkringskassan anser också att det finns en skillnad i om en person skäligen borde ha insett att en utbetalning var felaktig och om hen faktiskt har förstått att en utbetalning har varit felaktig. I bedömningen av själva återbetalningsskyldigheten kan myndigheterna anse att en enskild skäligen borde ha insett att en utbetalning varit felaktig och att hen på grund av detta är återbetalningsskyldig (se avsnitt 3.3.2). Men vid bedömningen av om eftergift ska beviljas kan Försäkringskassan beakta att den enskilde faktiskt inte har förstått att en utbetalning varit felaktig. Försäkringskassan menar alltså att det i frågan om eftergift finns utrymme att ta hänsyn till den enskildes förutsättningar att inse felaktigheten.⁹⁰

Om myndigheten har orsakat eller medverkat till den felaktiga utbetalningen kan det tala för eftergift

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anger att det förekommer fall där en person anmäler ändrade förhållanden till myndigheten, men att myndigheten trots det fortsätter att betala ut en förmån felaktigt.

⁸⁸ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 53, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 30.

⁸⁹ Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 30–31.

⁹⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 53.

Myndigheterna anger att ett skäl för eftergift kan vara om de har känt till korrekta förhållanden eller fått in ändrade förhållanden och inte har agerat på detta.⁹¹

Dröjsmål i utredningen kan tala för eftergift

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten menar att ett skäl för eftergift kan vara att det har gått lång tid mellan den felaktiga utbetalningen och myndighetens beslut om återkrav.⁹²

Försäkringskassan anser att det är viktigt att myndigheten utreder vem det är som har orsakat dröjsmålet i dessa fall. Myndigheten behöver utreda om det bara är Försäkringskassan som av olika anledningar har dröjt med att utreda ärendet eller om den enskilde på ett eller annat sätt har skuld i att utredningen har tagit lång tid. Försäkringskassan förtydligar även att dröjsmål i utredningen inte får samma betydelse om den enskilde har förorsakat den felaktiga utbetalningen.⁹³

Högt återkravsbelopp eller lång återkravsperiod kan tala för eftergift

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skriver i sina vägledningar att ett högt återkravsbelopp eller en lång återkravsperiod kan vara skäl för att bevilja eftergift. Det kan det vara när myndigheten bedömer att personen har en bristande eller låg betalningsförmåga eller om myndigheten på något sätt har bidragit till att återkravsbeloppet har blivit högt. Det gäller exempelvis om myndigheten inte har förhindrat felaktiga utbetalningar när det har funnits skäl till det.

Men myndigheterna poängterar att ett högt återkravsbelopp också måste vägas mot vem det är som orsakat den felaktiga utbetalningen. Om det är den enskilde som har orsakat den felaktiga utbetalningen så talar det emot att bevilja eftergift.⁹⁴

⁹¹ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 54, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 34–35.

⁹² Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 54–55, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 34.

⁹³ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 55.

⁹⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 57, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 33–34.

Den enskildes hälsa kan vara ett skäl till eftergift

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger att den enskildes hälsa kan vara ett skäl till eftergift. Om den enskilde har en allvarlig eller långvarig sjukdom kan det påverka både personens insikt om den felaktiga utbetalningen och personens betalningsförmåga.⁹⁵

Den enskildes ålder är inte ett skäl i sig men kan ha betydelse

Båda myndigheterna är tydliga med att de inte anser att hög ålder är ett särskilt skäl för eftergift. Försäkringskassan förtydligar att myndigheten inte anser att det finns något stöd i förarbeten eller i uttalanden från Högsta förvaltningsdomstolen för att räkna ålder som ett skäl för eftergift. Åldern i sig ska därför inte vägas in i bedömningen av om myndigheten ska bevilja eftergift.

Men myndigheterna anser att åldern ändå kan ha betydelse för den enskildes ekonomiska och sociala situation. Ett skäl som talar mot eftergift kan till exempel vara att en enskild är ung och att hen därför har lång tid på sig att få en betalningsförmåga. Men myndigheterna skriver att det i sådana fall också måste finnas skäl att anta att hen kommer att få en betalningsförmåga.⁹⁶

Om den enskilde vill betala tillbaka kan det vara ett skäl som talar mot eftergift

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten konstaterar att det händer att en person vill betala tillbaka ett felaktigt utbetalat belopp innan myndigheten har fattat något återkravsbeslut. Myndigheterna poängterar att de även då måste utreda om personen är återbetalningsskyldig och om det finns särskilda skäl till eftergift.

Om myndigheten bedömer att personen är återbetalningsskyldig och ska avgöra om det finns särskilda skäl för eftergift så kommer viljan att betala tillbaka eller att hen redan har betalat tillbaka den felaktiga utbetalningen att vara ett skäl som talar emot eftergift. Det följer av

⁹⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 58, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 34.

⁹⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 59, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 34.

att återbetalningen respektive viljan att betala tillbaka tyder på att personen har betalningsförmåga.⁹⁷

⁹⁷ Försäkringskassan, Vägledning 2024:2, version 001, s. 58, Pensionsmyndigheten, Vägledning 2012:2, version 6, s. 35.

4 Utfallet av återkravsverksamheterna

I det här kapitlet beskriver vi vissa utfall av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsverksamheter. Kapitlet bygger på statistik som vi har fått från de båda myndigheterna. Det här är våra viktigaste resultat:

- Båda myndigheterna har beslutat att inte inleda återkravsutredningar i ärenden där det felaktigt utbetalda beloppet understiger 2 000 kronor före skatt. Många konstaterade felutbetalningar utreds inte för återkrav på grund av dessa beloppsgränser.
- Den genomsnittliga handläggningstiden i ett återkravsärende varierar vid de två myndigheterna. Försäkringskassan hade längre handläggningstider 2020–2021 än övriga år i flera stora förmåner. Pensionsmyndighetens handläggningstider i olika förmåner uppvisar inga mönster, men går upp och ner över tid.
- Antalet pågående återkravsärenden hos Pensionsmyndigheten har ökat de senaste åren, både inom bostadstillägg och allmän pension. Antalet pågående ärenden hos Försäkringskassan varierar, men vi ser ingen ökning över tid.
- Försäkringskassan bedömer i majoriteten av återkravsärendena att den person som har fått en felaktig utbetalning är återbetalningsskyldig. Pensionsmyndigheten har ingen sådan statistik.
- Det framgår av myndigheternas statistik att det är ovanligt att myndigheterna beviljar eftergift.

I kapitlet redovisar vi först statistik som gäller de konstaterade felutbetalningar som myndigheterna inte utreder för återkrav på grund av den beloppsgräns på 2 000 kronor före skatt som respektive

myndighet har beslutat om (avsnitt 4.1). Därefter redovisar vi i huvudsak statistik för de ärenden som myndigheterna går vidare med och utreder för återkrav i avsnitt 4.2–4.5.

När det gäller Försäkringskassan varierar det vilka ärenden som går att särredovisa i statistiken och därmed i figurerna. Det framgår därför under respektive figur vilka ärenden som är underlag till figuren. Ärenden som gäller det statliga tandvårdsstödet och så kallade avstämningar av bostadsbidrag ingår inte i något fall i figurerna.

4.1 Många ärenden utreds inte för återkrav på grund av beloppsgränserna

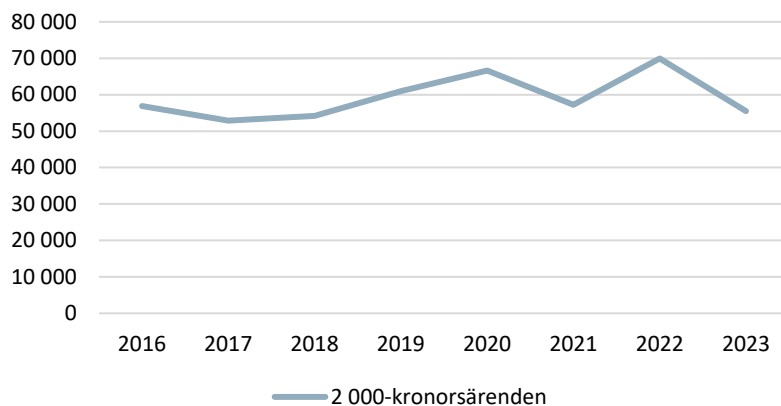
Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beslutat att normalt inte utreda ärenden för återkrav som understiger 2 000 kronor före skatt (se avsnitt 3.3.1).⁹⁸ Dessa beslut om en beloppsgräns innebär att ett ganska stort antal konstaterade felaktiga utbetalningar inte utreds för återkrav.

4.1.1 Hos Försäkringskassan varierar antalet 2 000-kronorsärenden något över tid

Det totala antalet ärenden som Försäkringskassan avslutar utan återkravsutredning på grund av beloppsgränsen varierar mellan olika år. Under perioden 2016–2023 har antalet sådana 2 000-kronorsärenden varierat från som minst 52 884 ärenden 2017 till som mest 69 934 ärenden 2022 (figur 2).

⁹⁸ Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Beslut dnr. 001940–2015; Pensionsmyndigheten, *Återkrav*. Vägledning 2012:2, version 6, s. 5.

Figur 2 Försäkringskassans totala antal 2 000-kronorsärenden 2016–2023



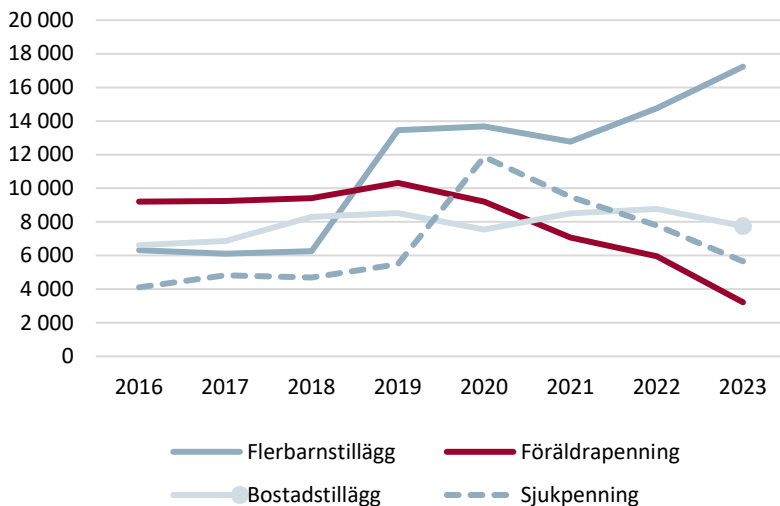
Anm.: I statistiken ingår både de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten, och de ärenden som utreds av de försäkringsavdelningar som hanterar sina egna återkrav.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

De fyra förmåner hos Försäkringskassan som hade flest 2 000-kronorsärenden under 2016–2023 var bostadstillägg, flerbarnstillägg, föräldrapenning och sjukpenning. Under perioden fanns cirka 57 procent av alla 2 000-kronorsärenden i dessa fyra förmåner.

Antalet 2 000-kronorsärenden i de fyra förmånerna varierar över tid på ett sätt som vi inte kan förklara (figur 3). Inom flerbarnstillägg ökar antalet ärenden över tid, särskilt mellan 2018 och 2019. Inom föräldrapenning minskar i stället antalet ärenden över tid, särskilt efter 2019. Även inom sjukpenning varierar antalet ärenden över tid, medan variationen är mindre inom bostadstillägg.

Figur 3 Försäkringskassans antal 2 000-kronorsärenden i de fyra förmåner som hade flest sådana ärenden 2016–2023



Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

Försäkringskassan skriver i sitt budgetunderlag för 2024–2026 att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Riksrevisionen och myndighetens egen internrevision har kritiserat beloppsgränsen på 2 000 kronor. Kritiken grundar sig på att myndigheten saknar lagstöd för ett beslut om beloppsgräns. Myndigheten fattade i början av 2018 ett inriktningsbeslut om att sänka beloppsgränsen till 300 kronor och tog fram en plan för att genomföra denna förändring. Men beloppsgränsen på 2 000 kronor är fortfarande kvar.⁹⁹

4.1.2 Även hos Pensionsmyndigheten varierar antalet 2 000-kronorsärenden

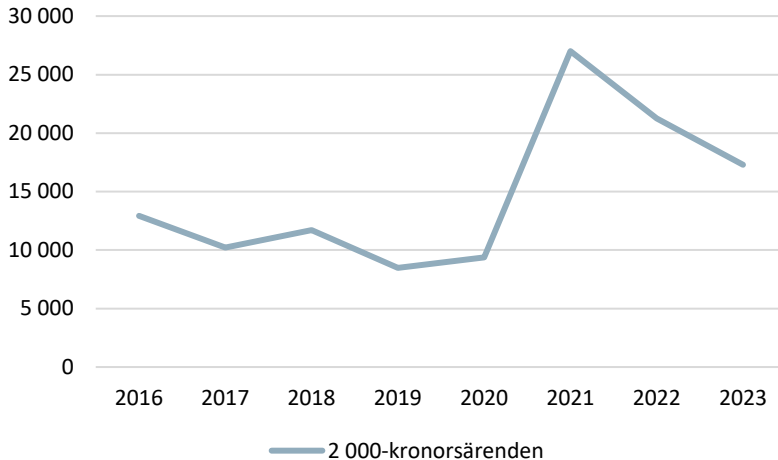
Hos Pensionsmyndigheten ökade antalet ärenden som inte leder till någon återkravsutredning på grund av beloppsgränsen 2 000 kronor kraftigt mellan 2020 och 2021, och minskade sedan.

Mellan 2020 och 2021 nästan tredubblades antalet ärenden som Pensionsmyndigheten inte utredde för återkrav på grund av

⁹⁹ Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2024–2026*. Dnr. FK 2022/019848, s. 16.

beloppsgränsen, från knappt 9 400 till drygt 27 000 (figur 4). Antalet ärenden som myndigheten därför skrev av minskade därefter något mellan 2021 och 2023, till drygt 17 000 ärenden.

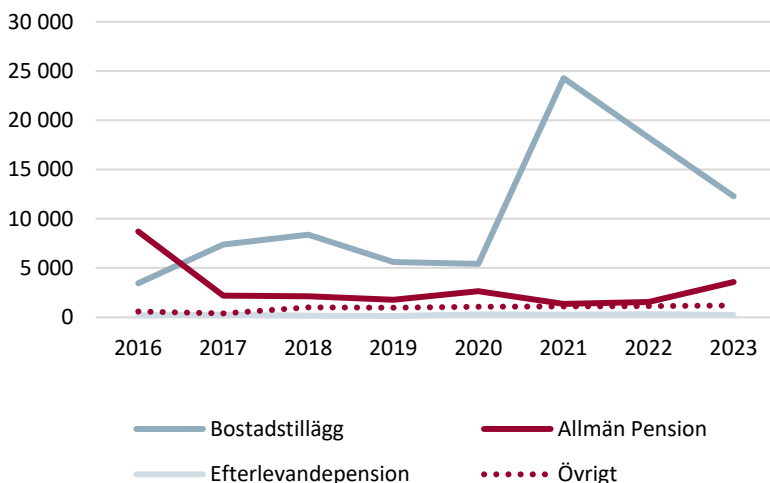
Figur 4 Pensionsmyndighetens totala antal 2 000-kronorsärenden 2016–2023



Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

De flesta ärenden om felaktiga utbetalningar hos Pensionsmyndigheten gäller bostadstillägg, både de som utreds för återkrav och de som avslutas på grund av beloppsgränsen. År 2023 fanns 71 procent av alla 2 000-kronorsärenden inom bostadstillägg, en minskning från 90 procent 2021. Antalet 2 000-kronorsärenden inom bostadstillägg ökade kraftigt mellan 2020 och 2021 (figur 5). I övriga förmåner har variationen över tid varit betydligt mindre.

Figur 5 Pensionsmyndighetens antal 2 000-kronorsärenden i olika förmåner 2016–2023



Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

Pensionsmyndigheten skriver i årsredovisningen för 2021 att den viktigaste anledningen till ökningen inom bostadstillägg mellan 2020 och 2021 var att myndigheten under 2021 fick fler impulser från Skatteverket och tjänstepensionsbolag och därmed avslutade fler ändringsärenden detta år.¹⁰⁰ Myndigheten uppger att korta handläggningstider i impulsärenden kan innebära att återkravsbeloppet blir litet i dessa ärenden.¹⁰¹ Pensionsmyndigheten anger att minskningen av antalet 2 000-kronorsärenden efter 2021 delvis beror på handläggningstiden för impulsärenden och ändringsanmälningar. Myndigheten skriver att återkravsbeloppet blir större vid längre handläggningstider i impulsärenden och ändringsanmälningar. Därmed blir det färre ärenden som skrivs av på grund av låga belopp.¹⁰²

¹⁰⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 46.

¹⁰¹ Mejl från Pensionsmyndigheten till ISF 2024-03-12.

¹⁰² Pensionsmyndigheten, *Återkrav och fordringshantering. Svar på regeringsuppdrag. Dnr. VER 2023-59*, s. 6.

4.2 Den genomsnittliga handläggningstiden i återkravsärenden varierar

Den genomsnittliga handläggningstiden i återkravsärenden varierar över tid på båda myndigheterna, men på olika sätt. Handläggningstiden i ett återkravsärende mäts i antal dagar och den statistik som vi redovisar omfattar enbart avslutade ärenden. Tiden räknas från det att en handläggare konstaterar en felaktig utbetalning och därför skapar ett återkravsärende till det att myndigheten avslutar ärendet, antingen genom att besluta om ett återkrav eller genom att besluta att inte utreda ärendet vidare.

I det här avsnittet och i resten av det här kapitlet beskriver vi resultat som gäller för återkravsärenden. Det är alltså de ärenden som inte avslutas på grund av beloppsgränsen 2 000 kronor före skatt.

4.2.1 Handläggningstiden för återkrav ökade hos Försäkringskassan 2020 och 2021

Försäkringskassans genomsnittliga handläggningstid för återkrav inom olika förmåner varierar över tid. Variationen består främst av att handläggningstiden i flera förmåner var betydligt längre under 2020 och 2021, jämfört med tidigare och senare år.

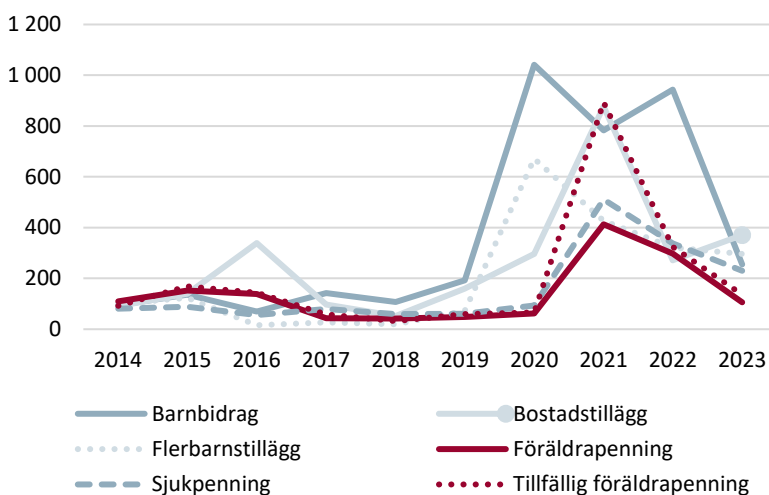
I det här avsnittet redovisar vi handläggningstiden i avslutade återkravsärenden för vissa av Försäkringskassans förmåner. Vi redovisar inte alla förmåner eftersom statistiken då hade blivit svår att överblicka. Vi har valt att redovisa statistik för de sex förmåner som hade flest skapade återkravsärenden under 2021–2023, som riktar sig till enskilda personer och där det inte råder strikt återbetalnings-skyldighet.

Med ett undantag var skillnaderna i handläggningstid inom olika förmåner och mellan olika år relativt små under 2014–2019 (figur 6). Det enda undantaget var bostadstillägg. Den förmånen hade längre genomsnittlig handläggningstid under 2016 än under övriga år 2014–2019.

Under 2020 ökade den genomsnittliga handläggningstiden kraftigt för barnbidrag och flerbarnstillägg och under 2021 ökade den genomsnittliga handläggningstiden kraftigt för bostadstillägg, föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Därefter

minskade handläggningstiderna kraftigt och närmade sig under 2023 samma nivåer som före ökningen (figur 6). År 2023 hade föräldrapenning kortast genomsnittlig handläggningstid med 106 dagar medan bostadstillägg hade den längsta genomsnittliga handläggningstiden, 370 dagar.

Figur 6 Försäkringskassans genomsnittliga handläggningstid i dagar för återkrav inom olika förmåner, 2014–2023



Anm.: I statistiken ingår de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

En möjlig förklaring till variationen i handläggningstid framgår av Försäkringskassans årsredovisningar. I årsredovisningarna för 2021 och 2022 skriver myndigheten att den under de aktuella åren har gjort särskilda insatser för att avsluta äldre återkravsärenden.¹⁰³

4.2.2 Även Pensionsmyndighetens handläggningstid varierar mellan förmåner och över tid

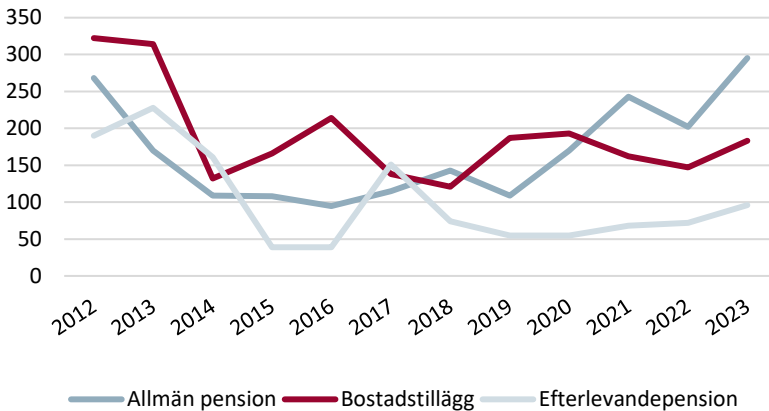
Även när det gäller Pensionsmyndigheten visar statistiken över avslutade återkravsärenden att den genomsnittliga handläggningstiden

¹⁰³ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 138; Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 131.

varierar mellan olika förmåner och över tid. Men variationen mellan olika år uppvisar inga mönster, som hos Försäkringskassan.

Inom två förmåner har handläggningstiderna för avslutade återkravsärenden minskat från högre nivåer under 2012–2017, till något lägre nivåer under senare år. Det gäller bostadstillägg och efterlevandepension (figur 7). Inom allmän pension har handläggningstiden i stället ökat de senaste åren, från lägre nivåer under 2014–2019. År 2022 var handläggningstiden som längst inom just allmän pension med 202 dagar i genomsnitt. Det kan jämföras med 147 dagar inom bostadstillägg och 72 dagar inom efterlevandepension.

Figur 7 Pensionsmyndighetens genomsnittliga handläggningstid i dagar för återkrav inom olika områden, 2012–2023



Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

Pensionsmyndigheten uppger till oss att prioriteringar inom återkravshandläggningen kan få stor påverkan på handläggningstiden i de avslutade återkravsärenden som statistiken omfattar. Myndigheten kan i perioder prioritera att snabbt hantera nyinkomna återkrav – vilket ger kortare handläggningstider, eller att avarbeta äldre återkrav – vilket ger längre handläggningstider.¹⁰⁴

För perioden 2018–2023 har Pensionsmyndigheten statistik som visar hur handläggningstiden fördelar sig mellan *liggtid* och *aktiv tid*. Ligg-

¹⁰⁴ Mejl från Pensionsmyndigheten till ISF 2024-06-11.

tiden är antalet dagar från det att myndigheten skapar ett återkravs-
ärende till dess att ärendet faktiskt börjar handläggas. Den aktiva
tiden är antalet dagar från det att myndigheten börjar handlägga
ärendet till dess att ärendet avslutas.

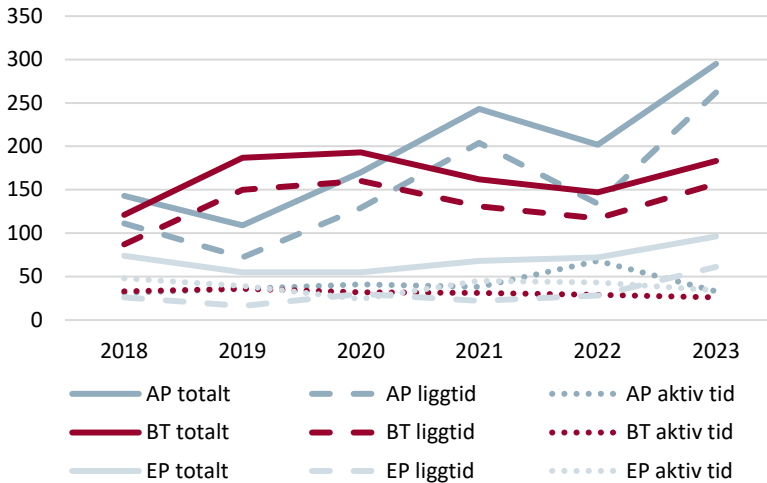
Pensionsmyndighetens statistik visar att liggtiden är längre än den
aktiva tiden i två av myndighetens förmånsområden, bostadstillägg
och allmän pension. Inom bostadstillägg var den genomsnittliga
liggtiden betydligt längre än den genomsnittliga aktiva tiden varje
enskilt år under 2018–2023 (figur 8). Inom bostadstillägg har också
liggtiden varierat betydligt mer än den aktiva tiden. Liggtiden har
varierat mellan 87 dagar 2018 och 160 dagar 2020 medan den aktiva
tiden i genomsnitt har varit mellan 26 dagar 2023 och 36 dagar 2019.
Inom bostadstillägg har den genomsnittliga liggtiden ökat något över
tid medan den genomsnittliga aktiva tiden inte har förändrats särskilt
mycket.

Även inom allmän pension är den genomsnittliga liggtiden längre
än den aktiva tiden. Liggtiden har varierat mer än den aktiva tiden
i absoluta tal (antal dagar). Inom efterlevandepension ser vi det
omvända förhållandet. Här har den genomsnittliga liggtiden under
2018–2023 varit kortare än den genomsnittliga aktiva tiden, 31 dagar
i liggtid och 39 dagar i aktiv tid.

Försäkringskassan har inte kunnat ta fram statistik över liggtid och
aktiv tid. Myndigheten uppger att utmaningen för deras del är ligg-
tiden, som kan bli lång om myndigheten inte hinner påbörja ärendena
tillräckligt snabbt. Den aktiva tiden brukar ligga på cirka en månad,
enligt Försäkringskassan.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-04-23.

Figur 8 Pensionsmyndighetens genomsnittliga handläggningstid, liggstid och aktiva tid i dagar för återkrav i olika förmåner, 2018–2023



Anm.: AP=allmän pension, BT=bostadstillägg, EP=efterlevandepension. Den totala tiden är den sammanlagda handläggningstiden, det vill säga antalet dagar från det att ett ärende skapas till dess att det avslutas. Liggstiden är antalet dagar från det att ett ärende skapas till dess att ärendet faktiskt börjar handläggas. Den aktiva tiden är antalet dagar från det att ärendet börjar handläggas till dess att ärendet avslutas.

Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetningar.

4.3 Antalet pågående ärenden varierar hos Försäkringskassan och ökar hos Pensionsmyndigheten

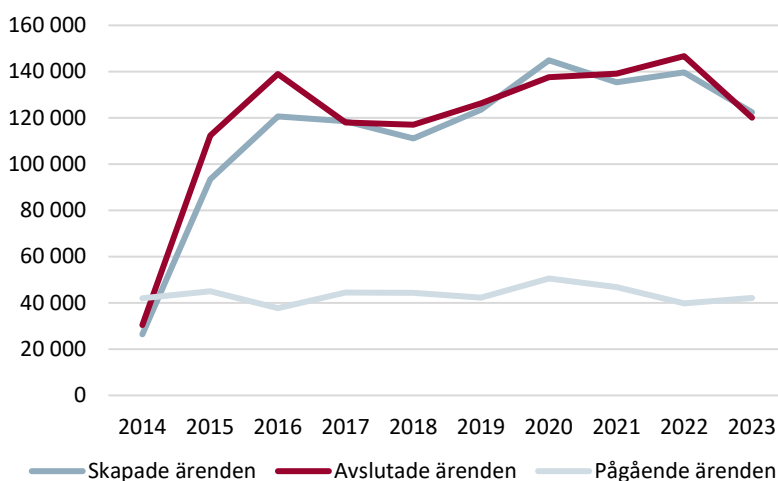
Hos Försäkringskassan varierar antalet pågående återkravsärenden mellan olika år, men de har inte blivit fler över tid. För Pensionsmyndighetens del har antalet pågående ärenden ökat kraftigt mot slutet av den period som vi har undersökt. Antalet pågående återkravsärenden visar hur många ärenden respektive myndighet har att hantera vid ett givet tillfälle.

4.3.1 Viss variation hos Försäkringskassan men ingen ökning över tid

Hos Försäkringskassan har det totala antalet pågående återkravsärenden vid årets slut, den så kallade *balansen*, inte ökat över tid. Balansen omfattar samtliga ärenden som myndigheten har skapat men ännu inte avslutat.

Antalet pågående ärenden vid årets slut varierar mellan som minst 37 833 ärenden 2016 till som mest 50 557 ärenden 2020 (figur 9). Försäkringskassan avslutar varje år ungefär lika många återkravsärenden som myndigheten skapar, vilket förklarar varför balansen inte varierar särskilt mycket över tid.

Figur 9 Försäkringskassans antal skapade, avslutade respektive pågående återkravsärenden, 2014–2023



Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år. I statistiken ingår både de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten, och de ärenden som utreds av de försäkringsavdelningar som hanterar sina egna återkrav. Även 2 000-kronorsärenden ingår i statistiken.

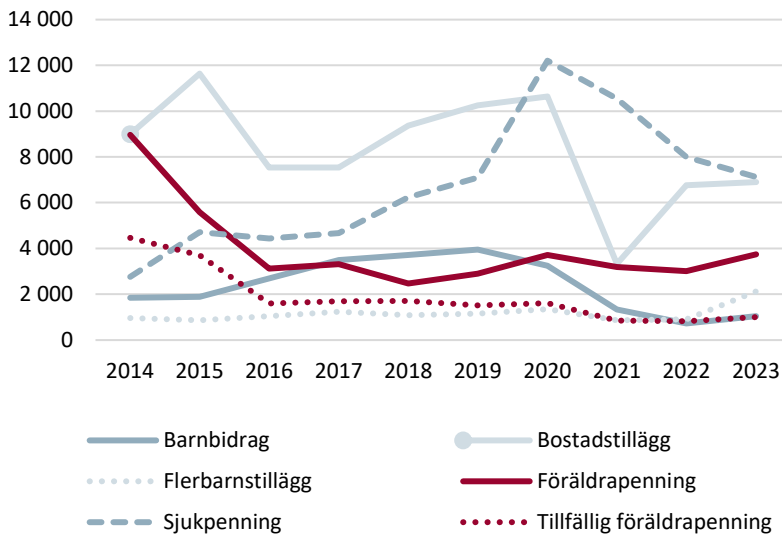
Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

Ökningen av antalet ärenden i början av perioden kan enligt uppgift från Försäkringskassan bero på att uppgifterna för 2014 och 2015 är osäkra. Myndigheten skapade en ny organisation för återkrav under

2014 och kan inte med säkerhet säga om alla skapade och avslutade ärenden finns med i statistiken.¹⁰⁶

Vi har också undersökt antalet pågående återkravsärenden vid årets slut i sex olika förmåner (figur 10). I vissa av dessa förmåner har det funnits stora balanser enskilda år samtidigt som balansens storlek har varierat ganska mycket över tid (bostadstillägg, föräldrapenning, och sjukpenning). I andra förmåner har både balanserna och variationen varit mindre (barnbidrag, flerbarnstillägg och tillfällig föräldrapenning).

Figur 10 Försäkringskassans antal pågående återkravsärenden i olika förmåner, 2014–2023



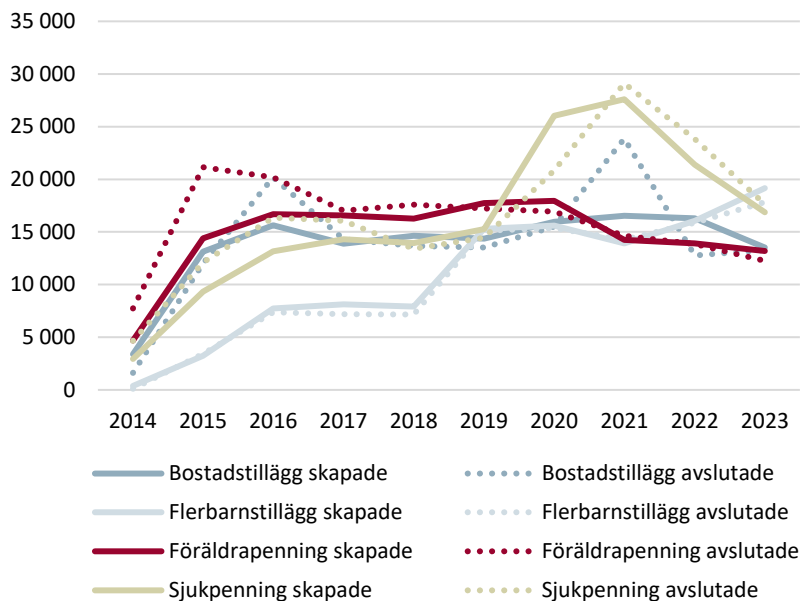
Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år och inkluderar samtliga återkravsärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de som utreds av kontrollenheten. Även 2 000-kronorsärenden ingår i statistiken.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Försäkringskassan avslutar ungefär lika många återkravsärenden som myndigheten skapar i olika förmåner. Även när det gäller enskilda förmåner följer kurvorna över antalet skapade respektive antalet avslutade ärenden varandra relativt väl över tid (figur 11).

¹⁰⁶ Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-06-19.

Figur 11 Försäkringskassans antal skapade respektive avslutade återkravsärenden i fyra olika förmåner, 2014–2023



Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år och inkluderar både de återkravsärenden som utreds för återkrav av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och de som utreds av kontrollenheten. Även 2 000-kronorsärenden ingår i statistiken.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

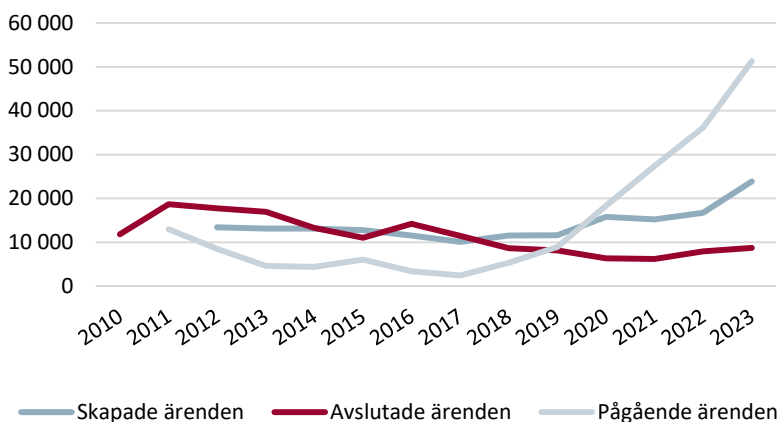
4.3.2 Hos Pensionsmyndigheten ökar antalet pågående ärenden, särskilt inom bostadstillägg

Hos Pensionsmyndigheten har antalet pågående återkravsärenden ökat tydligt under de senaste åren. Den största ökningen och de flesta av de pågående ärendena finns inom bostadstillägg.

Hos Pensionsmyndigheten har det totala antalet pågående återkravsärenden vid årets slut, den så kallade *balansen*, ökat sedan 2017. Antalet pågående ärenden vid årets slut var som lägst 2017, 2 453 ärenden. Därefter har balansen ökat varje år och i slutet av 2023 hade myndigheten 51 345 pågående ärenden (figur 12). Under de senaste åren har Pensionsmyndigheten avslutat färre återkravsärenden än

myndigheten har skapat, vilket är en förklaring till att balansen har växt.

Figur 12 Pensionsmyndighetens antal skapade, avslutade respektive pågående återkravsärenden, 2010–2023



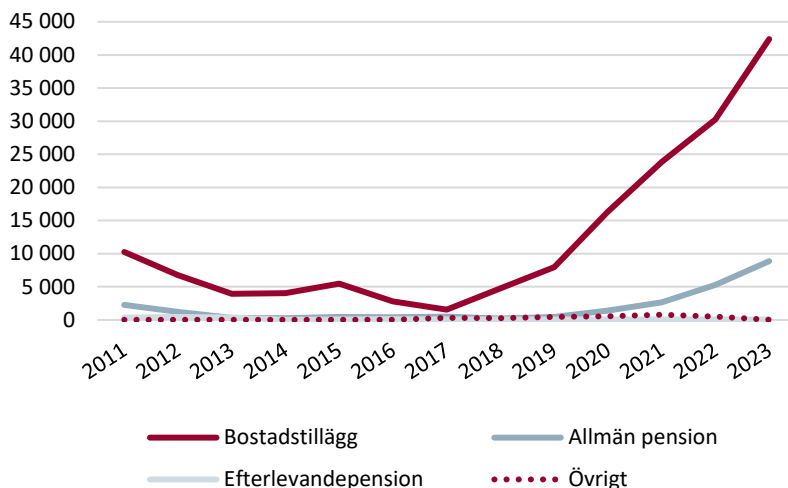
Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år. Bland både skapade och avslutade ärenden finns ett antal ärenden som är felskapade och därför inte borde vara en del av det totala antalet ärenden men som Pensionsmyndigheten inte kan särskilja i statistiken. Pensionsmyndigheten har inte statistik över antalet skapade ärenden för 2010 och 2011.

Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

De flesta av de pågående ärendena finns inom bostadstillägg. Inom bostadstillägg har balansen ökat från 1 540 ärenden i slutet av 2017 då antalet var som lägst, till 42 398 ärenden i slutet av 2023 (figur 13). En klar majoritet av de återkravsärendena som Pensionsmyndigheten hanterar handlar om bostadstillägg.

Antalet pågående återkravsärenden har även ökat inom allmän pension. Här har ökningen skett från lägre nivåer än inom bostadstillägg. Men även inom allmän pension har balansen ökat snabbt, från 242 ärenden i slutet av 2018 till 8 852 ärenden i slutet av 2023 (figur 13).

Figur 13 Pensionsmyndighetens antal pågående återkravsärenden i olika förmåner, 2011–2023



Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år.

Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

Pensionsmyndigheten uppger att ökningen av antalet återkrav inom bostadstillägg beror på flera faktorer. För det första har inflödet av ändringar ökat kraftigt. Det handlar både om ärenden där en pensionär anmäler en ändring och så kallade systemgenererade ändringar. För det andra har myndigheten i högre utsträckning än tidigare arbetat med äldre ärenden under de senaste åren, vilket också har lett till fler återkrav.¹⁰⁷

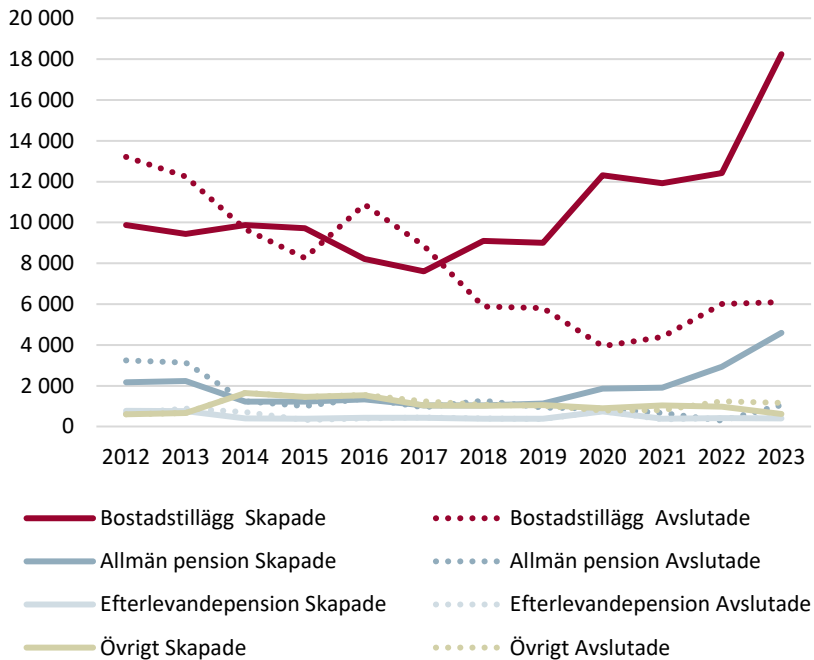
För det tredje visar en tidigare ISF-rapport och myndighetens dokument att myndigheten under senare år har prioriterat att handlägga andra ärenden än återkrav.¹⁰⁸ Den statistik som vi har tagit del av visar också att det totala antalet avslutade återkravsärenden per år har minskat efter 2016 och var som lägst under 2020 och 2021. Samtidigt har antalet skapade ärenden ökat efter 2017 (figur 14).

¹⁰⁷ Mejl från Pensionsmyndigheten till ISF 2024-03-12.

¹⁰⁸ ISF, *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg. En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Rapport 2022:4; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 15; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022*, s. 14; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 18; Pensionsmyndigheten, *Återkrav och fordringshantering. Svar på regeringssupdrag*, s. 1.

Under de senaste åren har Pensionsmyndigheten avslutat färre återkravsärenden än myndigheten har skapat inom bostadstillägg och allmän pension (figur 14). Pensionsmyndigheten skriver i ett underlag till regeringen att myndigheten under 2023 har genomfört flera åtgärder i återkravsverksamheten för att öka produktionen och minska balanserna under 2024. Myndigheten skriver också att det kommer att krävas fler åtgärder för att avsevärt minska balanserna inom återkrav.¹⁰⁹

Figur 14 Pensionsmyndighetens antal skapade respektive avslutade återkravsärenden i olika förmåner, 2012–2023



Anm.: Värdena är per den 31 december för respektive år.

Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

¹⁰⁹ Pensionsmyndigheten, Återkrav och fordringshantering. Svar på regeringsuppdrag, s. i.

4.4 Försäkringskassan bedömer att majoriteten är återbetalningsskyldiga

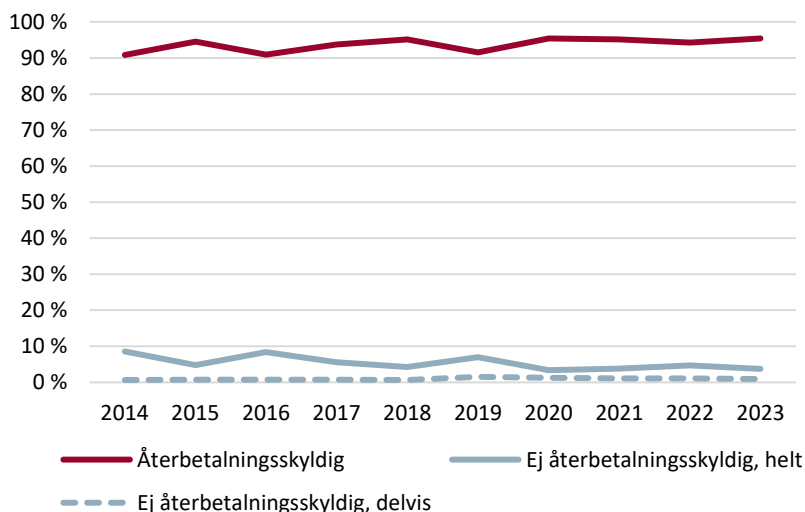
Det är vanligt att Försäkringskassan bedömer att en person är återbetalningsskyldig i ett återkravsärende. Pensionsmyndigheten har inte kunnat ta fram statistik över deras bedömningar av återbetalningsskyldigheten.

Om någon av myndigheterna bedömer att en utbetalning är felaktig ska de också bedöma om personen som har fått ersättning är återbetalningsskyldig. En person är återbetalningsskyldig om hen har orsakat felutbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter, eller om hen i annat fall har fått ersättning felaktigt och insett eller skäligen borde ha insett detta (se avsnitt 3.3).

Under den period som vi har kartlagt har Försäkringskassan i drygt 90 procent av de avslutade återkravsärenden respektive år bedömt att den person som har fått en felaktig utbetalning är återbetalningsskyldig (figur 15). Det är alltså ovanligt att myndigheten bedömer att en person inte behöver tillbaka felaktigt utbetald ersättningen av detta skäl.

Statistiken visar att det är vanligare att Försäkringskassan, när myndigheten bedömer att en person inte är återbetalningsskyldig, bedömer att personen inte är återbetalningsskyldig för *hela* beloppet än att myndigheten bedömer att personen inte är återbetalningsskyldig för *delar av* beloppet. Det förekommer alltså oftare att personen inte behöver betala tillbaka något alls än att personen behöver betala tillbaka en del av ersättningen. Andelen ärenden där Försäkringskassan bedömer att personen helt och hållet slipper betala tillbaka varierar mellan som mest 8,6 procent 2014 och som minst 3,3 procent 2020. Andelen ärenden där Försäkringskassan bedömer att personen delvis inte behöver betala tillbaka ligger på en lägre nivå än så under 2014–2023.

Figur 15 Andel ärenden där Försäkringskassan har bedömt att en person är återbetalningsskyldig respektive inte är återbetalningsskyldig helt eller delvis, 2014–2023



Anm.: I statistiken ingår både de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten, och de ärenden som utreds av de försäkringsavdelningar som hanterar sina egna återkrav. Ärenden med strikt återbetalningsskyldighet ingår inte i statistiken.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

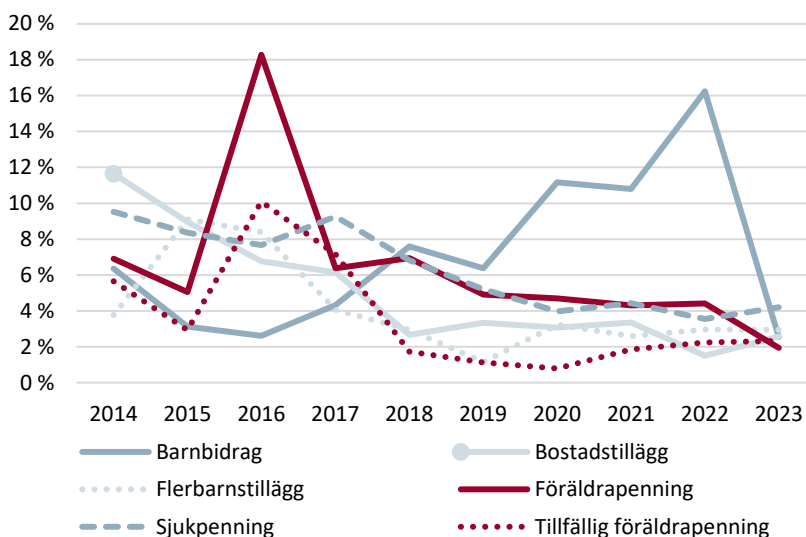
Vi har också undersökt hur andelen personer som Försäkringskassan bedömer inte är återbetalningsskyldiga i någon del varierar över tid i sex av de åtta förmåner där Försäkringskassan skapade flest återkravsärenden under 2021–2023. Statistiken visar på något olika mönster för de olika förmånerna (figur 16). Två av de största förmånerna redovisar vi inte statistik för, det gäller bostadsbidrag och underhållsstöd. I dessa förmåner råder nämligen strikt återbetalningsskyldighet. Det innebär att personen kommer att vara återbetalningsskyldig oavsett orsaken till den felaktiga utbetalningen.¹¹⁰

I föräldrapenning och barnbidrag har myndigheten bedömt stora andelar som inte återbetalningsskyldiga alls under enskilda år. I flera förmåner har andelen som bedöms inte återbetalningsskyldiga alls

¹¹⁰ 108 kap. 8–9 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

minskat över tid. Det gäller bostadstillägg, flerbarnstillägg, sjukpenning, och tillfällig föräldrapenning.

Figur 16 Andel ärenden i olika förmåner där Försäkringskassan har bedömt att personen inte är återbetalningsskyldig helt, 2014–2023



Anm.: I statistiken ingår de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

Enligt Försäkringskassan kan en förklaring till den variation som vi ser vara att myndigheten under 2016 och 2021–2022 arbetade av äldre ärenden. Myndigheten uppger att vissa ärenden hade legat utan handläggning under lång tid och att de behövde ytterligare uppgifter från förmånshandläggare för att utredas. Men det hade gått för lång tid för att kunna få fram uppgifterna. Det innebär att bedömningen i många fall blev att personen inte var återbetalningsskyldig.¹¹¹

¹¹¹ Mejl från Försäkringskassan till ISF 2024-06-13.

4.5 Det är ovanligt att myndigheterna beviljar eftergift

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beviljar eftergift i en liten andel av de avslutade återkravsärendena. Försäkringskassan beviljar eftergift mer sällan än Pensionsmyndigheten. Vi kan inte uttala oss i frågan om andelen som får eftergift av respektive myndighet är rimlig, eller om det är rimligt att Försäkringskassan beviljar eftergift mer sällan än Pensionsmyndigheten. En förklaring till skillnaden kan vara att de två myndigheterna betalar ut förmåner och ersättningar till delvis olika grupper, med till exempel olika ekonomiska förhållanden.

Myndigheterna kan under vissa omständigheter efterge kravet på återbetalning efter att de har bedömt att en person har fått en felaktig utbetalning och är återbetalningsskyldig (se avsnitt 3.4). Eftergift innebär att personen inte behöver betala tillbaka delar av eller hela det felaktiga beloppet.¹¹² Syftet med att bevilja eftergift är att anpassa återbetalningsbeloppet till den enskildes ekonomiska och sociala situation.¹¹³

4.5.1 Försäkringskassan beviljar sällan eftergift

Försäkringskassan beviljar sällan eftergift och myndigheten beviljar delvis eftergift mer sällan än hel eftergift. Delvis eftergift betyder att personen behöver betala tillbaka delar av det felaktiga beloppet medan hel eftergift betyder att hen inte behöver tillbaka alls.

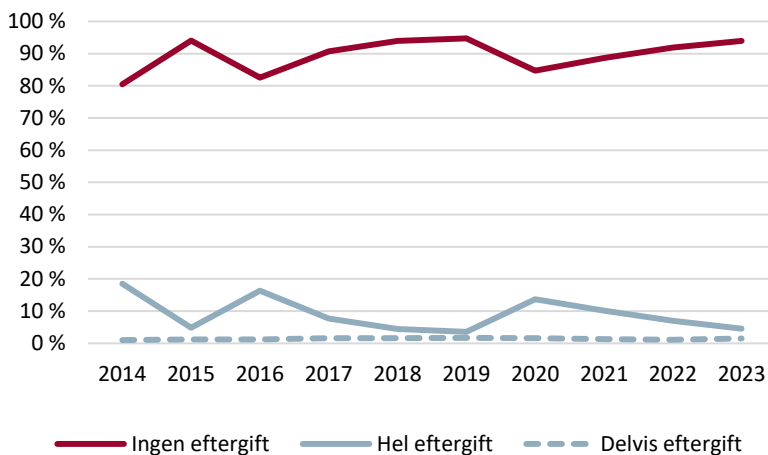
De flesta personer som har fått en felaktig utbetalning och som är återbetalningsskyldiga får alltså ett beslut om att de behöver betala tillbaka det felaktiga beloppet. Andelen som inte fick eftergift i någon del har varierat under perioden 2014–2023 mellan cirka 81 och 95 procent (figur 17). Under denna period har Försäkringskassan beviljat delvis eftergift i som minst 1,0 procent av återkravsärendena 2014, och i som mest 1,7 procent av ärendena 2017. Hel eftergift beviljade myndigheten oftare än delvis eftergift och andelen som fick hel eftergift har också varierat mer över tid. Under 2014–2023 var det

¹¹² 108 kap. 11 § SFB.

¹¹³ Lavin R., *Återbetalning av social ersättning*. Norstedts, 1986, s. 159.

som mest 18,5 procent som fick hel eftergift (2014) och som minst 3,5 procent (2019).

Figur 17 Andel ärenden där Försäkringskassan inte har beviljat eftergift, eller har beviljat eftergift helt eller delvis, 2014–2023



Anm.: I statistiken ingår både de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten, och de ärenden som utreds av de försäkringsavdelningar som hanterar sina egna återkrav.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetning.

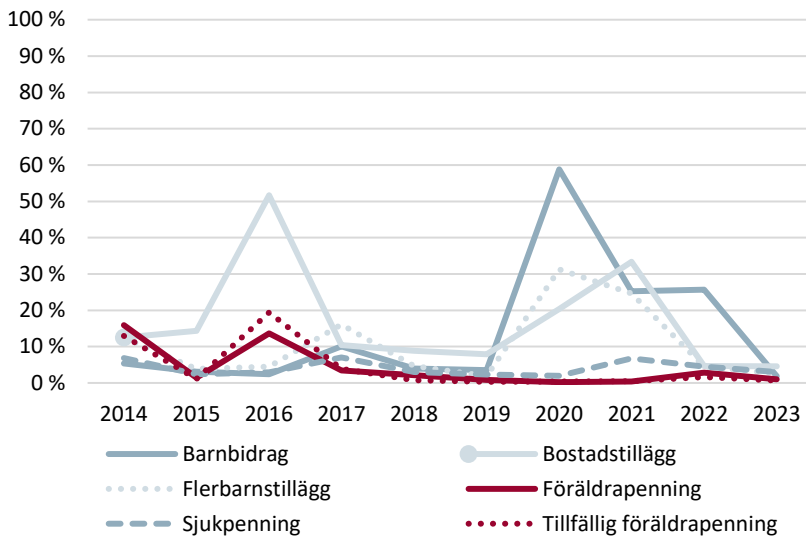
Att andelen som fick hel eftergift var högre under 2020–2021 än 2019 kan bero på att de genomsnittliga handläggningstiderna i många återkravsärenden också var längre under 2020–2021 än 2019 (figur 6). Just att det är lång tid mellan den felaktiga utbetalningen och beslutet om återkrav kan vara ett skäl till att bevilja eftergift (se avsnitt 3.4.2). Försäkringskassan skriver också i årsredovisningen för 2021 att de högre eftergiftsbeloppen under detta år sannolikt beror på att myndigheten genomförde särskilda insatser för att avsluta äldre återkravsärenden.¹¹⁴

När det gäller andelen som beviljas hel eftergift inom olika förmåner visar Försäkringskassans statistik att vi kan dela in de stora förmånerna inom återkrav i två olika grupper. I den första gruppen

¹¹⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 138.

finns förmåner där myndigheten sällan beviljar eftergift och där andelen som inte får eftergift är relativt konstant över tid. Det gäller bostadsbidrag, föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning (figur 18). I den andra gruppen förmåner lämnar Försäkringskassan eftergift i en betydligt större andel ärenden under något eller några av de studerade åren. I den gruppen finns förmånerna barnbidrag, bostadstillägg, flerbarnstillägg och underhållsstöd.

Figur 18 Andel ärenden där Försäkringskassan har beviljat hel eftergift i olika förmåner, 2014–2023



Anm.: I statistiken ingår de ärenden som utreds av avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor inklusive de ärenden som utreds av kontrollenheten.

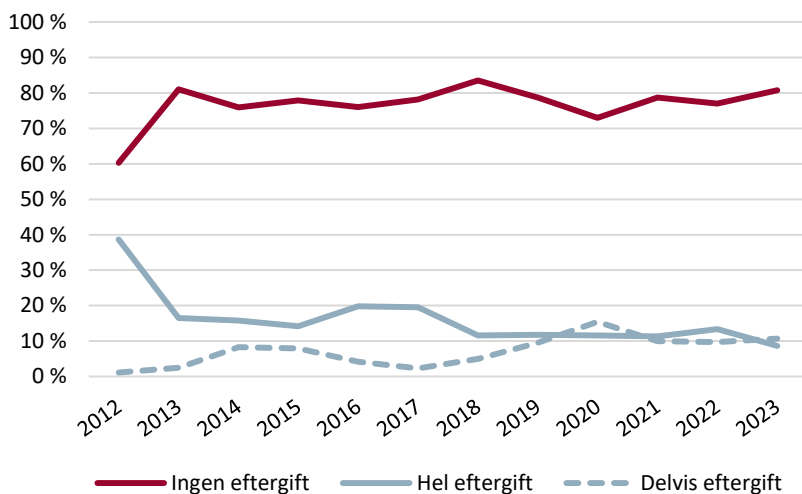
Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

4.5.2 Pensionsmyndigheten beviljar sällan eftergift

Pensionsmyndigheten beviljade sällan eftergift under perioden 2012–2023. Under 2013 lämnade myndigheten ingen eftergift i 81 procent av alla beslutade återkravsärenden och denna andel har inte förändrats särskilt mycket fram till 2023 (figur 19). År 2012 sticker ut från övriga år som vi har kartlagt. Det året fick en något större andel hel eftergift än under övriga år, men vi vet inte varför det var så. Över tid

har andelen som får hel eftergift minskat något, medan andelen som får delvis eftergift har ökat något.

Figur 19 Andel ärenden där Pensionsmyndigheten inte har beviljat, eller har beviljat eftergift helt eller delvis, 2012–2023



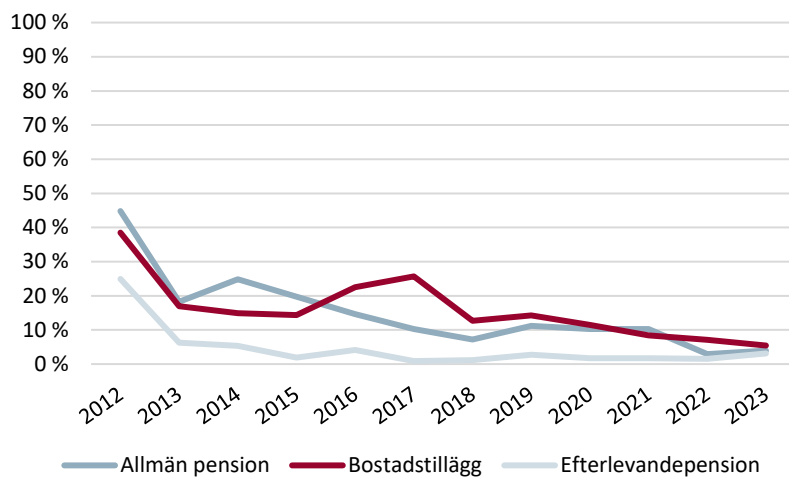
Anm.: Pensionsmyndigheten uppger till oss att ett systembyte 2017 gör att det kan vara svårt att jämföra statistiken före och efter detta år.

Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetning.

Andelen personer som får hel eftergift har varierat något mellan olika förmåner och har varit lägst under 2012–2023, inom efterlevandepension. Över tid har andelen som får hel eftergift minskat något i samtliga förmåner (figur 20). Inom bostadstillägg var det något högre andelar som fick eftergift 2016 och 2017 än föregående år, men därefter har andelen som får hel eftergift inom bostadstillägg närmast sig nivåerna inom allmän pension och efterlevandepension. Pensionsmyndigheten uppger att ett systembyte 2017 gör att det är svårt att jämföra statistiken före och efter detta år.¹¹⁵

¹¹⁵ Mejl till ISF från Pensionsmyndigheten 2023-12-07.

Figur 20 Andel ärenden där Pensionsmyndigheten har beviljat hel eftergift, olika förmåner 2012–2023



Källa: Pensionsmyndigheten, ISF:s bearbetningar.

5 Slutdiskussion

I det här kapitlet redovisar och diskuterar vi våra övergripande slutsatser. Vi diskuterar först fördelar och nackdelar med myndigheternas delvis olika sätt att organisera sina återkravsverksamheter. Sedan diskuterar vi vad det kan betyda att det finns skillnader i myndigheternas styrning av återkravsverksamheterna. Vi avslutar med att beskriva två utmaningar i myndigheternas återkravsverksamheter. Utmaningarna handlar dels om att myndigheterna saknar lagstöd för det sätt de hanterar låga återkravsbelopp, dels om att myndigheternas handläggning av ärenden behöver fungera väl i varje del för att återkravshanteringen ska fungera väl.

5.1 Organiseringen av handläggningen har olika fördelar och nackdelar

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten organiserar sina återkravsverksamheter på delvis olika sätt. I det här avsnittet diskuterar vi några av de för- och nackdelar som vi ser med de olika organiseringarna.

I ärenden som rör felaktiga utbetalningar är två sorters regler viktiga: reglerna för rätt till den aktuella förmånen och reglerna för återkrav. Reglerna för rätten till förmån ligger till grund för myndighetens bedömning av om en utbetalning är felaktig eller inte. Återkravsreglerna ligger till grund för bedömningen av om personen ska betala tillbaka och om myndigheten kan bevilja eftergift, helt eller delvis.

Hos Försäkringskassan hanterar återkravshandläggare ärenden om återkrav från de flesta förmåner som myndigheten handlägger. Dessa handläggare är organisatoriskt skilda från förmånshandläggarna och arbetar bara med återkravsärenden. Hos Pensionsmyndigheten finns det ingen sådan organisatorisk delning mellan de som hanterar

förmånerna och de som hanterar återkrav. Pensionsmyndigheten har förmånshandläggare som är särskilt utsedda att hantera återkrav inom den förmån som de arbetar med. De arbetar alltså inte bara med återkrav, utan även med ansökningar om förmån.

Försäkringskassan har valt att separera förmåns- och återkravshandläggningen för de flesta av myndighetens förmåner. Myndigheten motiverar det med att förmånshandläggaren som är kunnig i reglerna för den specifika förmånen är bäst lämpad att bedöma om en utbetalning är felaktig. Och Försäkringskassan menar att återkravshandläggaren som är kunnig i reglerna för återkrav är bäst lämpad att bedöma om en enskild är återbetalningsskyldig och om det finns särskilda skäl för eftergift.

Försäkringskassans organisering av återkravshandläggningen har flera potentiella fördelar. Försäkringskassans sätt att organisera sig medför att återkravshandläggarna kan specialisera sig på återkravsreglerna och inte behöver känna till alla detaljer i reglerna för alla olika förmåner som Försäkringskassan hanterar. Det innebär att en återkravshandläggare kan arbeta med återkrav av flera olika förmåner utan att ha någon djupare förmånskunskap. Det är sannolikt även lättare att göra likvärdiga bedömningar av återbetalningsskyldighet och eftergift om handläggarna som arbetar med återkrav befinner sig i samma organisatoriska enhet.

Men organiseringen kommer också med vissa risker. Ett riskmoment är att det behöver ske en överlämning mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. Det finns en risk att förmånshandläggaren inte är medveten om eller tar hänsyn till att beviskravet är högre när hen ska utreda om en utbetalning är felaktig än när hen utreder rätten till förmånen. En annan risk är att förmånshandläggaren missar att bifoga underlag som är relevanta för ärendet till återkravshandläggaren. Det kan få konsekvenser för den fortsatta utredningen och bedömningen av återbetalningsskyldighet och eftergift. Dessa risker kan till viss del minimeras av att återkravshandläggaren i sin del av utredningen av återkravet kan uppmärksamma detta och be om komplettering av förmånshandläggaren. Men återkravshandläggaren har inte den kunskap om förmånen som förmånshandläggaren har och kan därför ha svårt att identifiera om det saknas underlag eller vilka underlag som det då gäller.

Det finns potentiella fördelar även med Pensionsmyndighetens sätt att organisera återkravsverksamheten. En fördel jämfört med Försäkringskassans organisering är att myndigheten slipper överlämningar mellan förmånshandläggare och återkravshandläggare. En annan är att samma delar av organisationen har ansvar för hela handläggningen av ett ärende.

En risk med Pensionsmyndighetens sätt att organisera verksamheten är att myndigheten på ett enklare sätt än Försäkringskassan kan prioritera ner att hantera återkrav och använda de förmånshandläggare som är särskilt utsedda att hantera återkravsärenden till att handlägga förmånsärenden i stället. Pensionsmyndighetens egna dokument visar också att återkraven har prioriterats ner de senaste åren, genom att myndigheten har använt en större del av handläggaresurserna till förmånshandläggningen. Pensionsmyndigheten har byggt upp stora balanser inom återkrav under de senaste åren, och har många pågående återkravsärenden. Det totala antalet pågående återkravsärenden vid årets slut, den så kallade *balansen*, har ökat sedan 2017 och i slutet av 2023 hade myndigheten 51 345 pågående ärenden. Myndigheten har på senare år avslutat färre återkravsärenden än myndigheten har skapat, vilket är en förklaring till att balansen har växt.

5.2 Det finns skillnader mellan myndigheternas styrning och stöd

Den som handlägger ett återkravsärende behöver göra mer eller mindre komplicerade bedömningar. Men det finns inte alltid lagstöd eller domstolspraxis för hur de olika bedömningarna ska göras, vilket framgår av vår granskning av myndigheternas styr- och stöd-dokument. Myndigheternas beskrivningar av vad handläggaren ska ta hänsyn till och hur hen ska göra bedömningarna är trots detta i stort sett likadana. Men det finns ett par skillnader som vi vill uppmärksamma.

5.2.1 Det finns en skillnad i vilket beviskrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla i återkravsärenden

Vår kartläggning visar att det finns en skillnad i vilket beviskrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser ska gälla för att kunna återkräva ett felaktigt utbetalt belopp.

Myndigheterna anser att beviskravet i återkravsärenden är högre än i ansökningsärenden. Men Försäkringskassan anser att beviskravet *hög grad av sannolikhet* ska gälla medan Pensionsmyndigheten anser att beviskravet *relativt hög grad av sannolikhet* ska gälla i återkravsärenden.

Vi vet inte om skillnaden har någon praktisk betydelse i utredningen av återkrav – det har vi inte studerat i den här granskningen.

5.2.2 Vad som kan och inte kan vägas in i återbetalningsskyldigheten skiljer sig mellan myndigheterna

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skiljer sig också åt när det gäller vad återkravshandläggaren kan eller inte kan väga in i bedömningen av om personen har eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.

Försäkringskassan anser att bedömningen av om personen har eller skäligen borde ha insett inte ska göras utifrån individuella eller personliga förutsättningar utan att handläggaren ska utgå från vad man kan förvänta sig att en person i allmänhet bör kunna inse. Försäkringskassan anser att handläggaren bara ska ta hänsyn till personliga förhållanden eller den personliga situationen när det gäller frågan om att bevilja eftergift, men inte i bedömningen av återbetalningsskyldigheten.¹¹⁶

Pensionsmyndigheten anser till skillnad från Försäkringskassan att myndigheten kan behöva ta hänsyn till tillfälliga omständigheter för att bedöma om personen har eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var fel.¹¹⁷ Sådana omständigheter kan vara nedsatt

¹¹⁶ Försäkringskassan, *Återbetalning*, Vägledning 2024:2 version 001, s. 48.

¹¹⁷ Pensionsmyndigheten, *Återkrav*, Vägledning 2012:2, version 6, s. 20.

förmåga att förstå gällande regler och information i samband med sjukdom eller sorg.

Vad myndigheten ska eller inte ska ta hänsyn till i bedömningen om vad den enskilde skäligen bort inse är en viktig fråga som kan vara avgörande för om någon bedöms vara återbetalningsskyldig eller inte. Frågan om myndigheten kan väga in personliga förhållanden och tillfälliga omständigheter har inget givet svar i lag eller förarbeten. Praxis spretar och det finns kammarrättsdomar som ger stöd för båda de tolkningar som Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens styrdokument innehåller.¹¹⁸ Vi kan inte uttala oss om myndigheterna verkligen bedömer olika i praktiken när det gäller om en person har eller skäligen borde ha insett att en utbetalning var fel. Det beror delvis på att Pensionsmyndigheten inte har kunnat ge oss statistik om återbetalningsskyldighet, men också på att vi i denna granskning inte har granskat ärendeakter.

5.3 Myndigheterna utreder inte alla felaktiga utbetalningar

Myndigheterna har beslutat att inte utreda vissa ärenden för återkrav på grund av låga återkravsbelopp, men saknar lagstöd för denna hantering.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beslutat att normalt inte utreda felaktiga utbetalningar med låga belopp. Myndigheterna utreder därför inte konstaterade felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor före skatt för återkrav.

Myndigheterna saknar lagstöd för dessa beslut vilket ISF också har påpekat i en tidigare rapport. Genom att som huvudregel inte utreda felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor signalerar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att mindre felutbetalningar är något som myndigheterna accepterar.¹¹⁹

Vår kartläggning visar att det är många ärenden där myndigheterna konstaterar en felaktig utbetalning men som de inte utreder för

¹¹⁸ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1434-18 och 1715-20; Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6577-09; Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1851-12 och 6687-17.

¹¹⁹ ISF, *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*. Rapport 2014:3, s. 85–86.

återkrav på grund av beloppsgränserna. Mellan 2016 och 2023 har antalet sådana ärenden varierat mellan 53 000 och 70 000 ärenden per år hos Försäkringskassan, och mellan 8 500 och 27 000 hos Pensionsmyndigheten.

Eftersom antalet sådana ärenden är relativt stort är det också en relativt stor summa felutbetalda ersättningar som myndigheterna aldrig återkräver. Antalet 2 000-kronorsärenden är också så stort att myndigheterna med nuvarande resurser inom återkravsverksamheterna sannolikt inte har förmåga att utreda även dessa ärenden. Försäkringskassan avslutade som exempel 120 000 ärenden gällande felaktiga utbetalningar under 2023 varav 55 508 var så kallade 2 000-kronorsärenden. Motsvarande siffror för Pensionsmyndigheten är 26 031 ärenden varav 17 300 var 2 000-kronorsärenden.

Återkrav av mindre belopp utgör alltså en ansevärd del av myndigheternas ärendemängd och om myndigheterna skulle utreda även dessa ärenden skulle ärendemängden öka kraftigt. Myndigheterna anser sig inte kunna hantera dessa ärenden och har därför beslutat att inte utreda dem om det inte finns särskilda skäl.

Myndigheterna ska besluta om återbetalning när en person har fått en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om det i annat fall skett en felaktig utbetalning och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.¹²⁰

Vår kartläggning visar att myndigheterna, trots beslutet att inte utreda alla felaktiga utbetalningar, inte lyckas få ner sina balanser. I Pensionsmyndighetens fall har balanserna ökat kraftigt de senaste åren. Att utreda alla felaktiga utbetalningar, oavsett storlek, är sannolikt inte administrativt eller ekonomiskt hållbart. Myndigheterna behöver därmed förhålla sig till två motstridiga mål, att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning så som lagen anger eller att ha en effektiv och ekonomiskt hållbar administration. Vi anser att regeringen kan behöva ge myndigheterna mer vägledning i vad de ska prioritera, så att myndigheterna kan uppnå målen och samtidigt uppfylla lagens krav.

¹²⁰ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB).

5.4 Både förmånshandläggningen och återkravshandläggningen påverkar återkraven

I vår kartläggning ser vi tecken på att myndigheternas handläggning av förmåner påverkar antalet återkrav och att handläggningen av återkrav kan påverka utfallet av ett återkravsärende. Det tyder på att både myndigheternas förmånshandläggning och återkravshandläggning behöver vara effektiv för att inte ha för stor påverkan på återkravens antal och utfall.

Vår kartläggning visar att särskilt Försäkringskassan, men också Pensionsmyndigheten, under vissa år har haft långa handläggningstider i återkravsverksamheterna. Detta kan få negativa konsekvenser för både enskilda personer och myndigheterna. Vi ser också att Pensionsmyndigheten i dagsläget har många pågående ärenden inom återkrav.

Stora ärendebalanser, det vill säga att det finns många pågående ärenden, kan ha negativa konsekvenser för enskilda personer. Det blir särskilt påtagligt om det tar lång tid för myndigheten att avgöra ärendet. Långa handläggningstider i förmånshandläggningen kan leda till att det blir fler återkrav än det hade blivit med kortare handläggningstider. Som exempel kan en ändringsanmälan från en enskild person leda till ett återkrav om anmälan inte hanteras relativt omgående. Den situationen kan till exempel uppstå om personen anmäler ett förhållande som innebär att hen ska få sänkt ersättning i en pågående ersättningsperiod, eller om myndigheten får en impuls om ett ändrat förhållande. Ju längre tid som går mellan anmälan eller impulsen och ett nytt beslut om ersättning, desto större riskerar det felaktigt utbetalda beloppet också att bli.

Långa handläggningstider i förmånshandläggningen kan alltså leda till att det uppstår ett återkrav där det inte hade behövt uppstå något återkrav. Det leder till att antalet återkravsärenden ökar, vilket är ett problem både för myndigheten och för den enskilda personen. Långa handläggningstider kan också leda till att myndigheten kommer att kräva tillbaka högre belopp, vilket är ett problem för de enskilda personerna.

Förmånshandläggningen behöver alltså fungera väl, och hantera anmälningar och impulser på kort tid, för att undvika återkrav eller onödigt höga återkravsbelopp.

Långa handläggningstider inom återkravsverksamheten kan också leda till att personer får eftergift i högre utsträckning än om myndigheterna hade hanterat deras ärenden snabbare. Anledningen är att lång tid mellan den felaktiga utbetalningen och beslutet om återkrav kan vara ett särskilt skäl till att bevilja eftergift (se avsnitt 3.4.2).

Försäkringskassan har under enskilda år haft relativt höga eftergiftsbelopp för att myndigheten under dessa år har gjort särskilda insatser för att avsluta äldre återkravsärenden.¹²¹

Vår kartläggning visar också att bedömningen av återbetalningsskyldighet kan försvåras av långa handläggningstider. Långa handläggningstider kan göra det svårt för återkravshandläggaren att komplettera återkravsärendet med uppgifter från förmånshandläggaren när det gått lång tid. Försäkringskassan har vissa år bedömt att en relativt stor andel personer inte är återbetalningsskyldiga på grund av att långa handläggningstider gjorde att de hade svårt att utreda återbetalningsskyldigheten, och därmed bedömde att personerna inte var återbetalningsskyldiga. Detta innebär i praktiken att enskilda personer som har fått felaktiga utbetalningar kan slippa att få återkrav om myndigheterna inte handlägger deras ärenden tillräckligt snabbt, och att myndigheterna då inte får tillbaka den ersättning som de har betalat ut felaktigt.

5.5 Det behövs balans mellan att identifiera och kunna kräva tillbaka felaktiga utbetalningar

Både den politiska debatten och regeringens styrning av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett starkt fokus på att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar från våra välfärdssystem. För att detta arbete ska få effekt räcker det inte att identifiera de felaktigt utbetalda ersättningarna, myndigheterna måste också ha förmåga att kräva tillbaka de felaktiga utbetalningarna på ett effektivt sätt. I dagsläget har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

¹²¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 138.

svårigheter att minska sina balanser av pågående återkravsärenden, trots att myndigheterna inte utreder felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor. Om myndigheterna ökar sitt fokus på felaktiga utbetalningar och upptäcker än fler sådana kommer myndigheternas ärendemängd i återkravsverksamheten och fordringshanteringen troligen att öka ytterligare. Då är det avgörande att myndigheterna har resurser och förmåga att kräva tillbaka den ersättning som betalats ut felaktigt.

5.6 Ytterligare en granskning av återkrav

Det här är den första av två rapporter från ISF om återkrav. I den här rapporten studerar vi ett antal frågor, till exempel att det finns skillnader i hur myndigheterna organiserar och styr sina återkravsverksamheter, samt utfallet av dessa verksamheter. Några av de frågor vi har behandlat i denna granskning kan vi komma att återkomma till i nästa rapport.

Syftet med nästa rapport är att undersöka om och i vilken mån Försäkringskassan genomför utredningar och beslut om felaktiga utbetalningar samt återbetalningsskyldighet inom förmånerna föräldrapenning och sjukpenning på ett rättssäkert sätt i enlighet med gällande regelverk.

6 Referenser

- Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Beslut dnr 001940-2015.
- Försäkringskassan, *Beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet*. Rättsligt ställningstagande, 2022:05.
- Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2024–2026*. Dnr. FK 2022/019848.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*.
- Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, version 16.
- Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2016:2, version 7.0.
- Försäkringskassan, *Processförändring i hanteringen av felutbetalningar under 2 000 kronor*. Informationsmeddelande (IM) 2024:038.
- Försäkringskassan, *Återbetalning*, Process 2017:01, version 2.3.
- Försäkringskassan, *Återbetalning*, Vägledning 2024:2 version 001.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*. Rapport 2024:2.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg. En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Rapport 2022:4.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*. Rapport 2014:3.
- Lavin R., *Återbetalning av social ersättning*. Norstedts, 1986.

Referenser

Pensionsmyndigheten, *Beloppsgränser i återkravsprocessen*, dnr. VER 2012-218.

Pensionsmyndigheten, *Frivillig återbetalning*. Juridikavdelningen informerar 2021-2.

Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Vägledning 2019:1, version 1.

Pensionsmyndighetens handläggarstöd, valda delar.

Pensionsmyndigheten, *Om vilka beviskrav som gäller i Pensionsmyndighetens förmånsärenden*. Juridikavdelningen informerar 2017-1.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022*.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*.

Pensionsmyndigheten, *Återkrav och fordringshantering*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr. VER 2023-59.

Pensionsmyndigheten, *Återkrav*. Vägledning 2012:2, version 6.

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

