

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan

Datum: 2021-09-29

Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar

Version 1.0

Dnr 2021/000500

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Om arbetet med förmånernas riskanalyser för felaktiga utbetalningar	4
Försäkringskassans risker för felaktiga utbetalningar	5
Felaktiga uppgifter vid ansökan och under tid med ersättning	6
Avsiktliga fel	6
Oavsiktliga fel	7
Fel orsakade av Försäkringskassan	7
<i>Upptäckande och förebyggande arbete på Försäkringskassan</i>	<i>8</i>

Sammanfattning

Den här rapporten är ett svar på det regeringsuppdrag där Försäkringskassan ska genomföra riskanalyser för ett antal enskilda förmåner med avseende på felaktiga utbetalningar. Som ett led i Försäkringskassans förstärkta arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har myndigheten, utöver de förmånsspecifika riskanalyserna, tagit fram en fördjupad lägesbild över myndighetens allvarligaste risker inom området felaktiga utbetalningar. Av säkerhetsskäl redovisas inte resultatet av riskanalyserna för enskilda förmåner i denna rapport utan enbart en övergripande beskrivning av riskerna baserad på förmånernas riskanalyser och lägesbilden.

Försäkringskassans samlade problembild över felaktiga utbetalningar visar att:

- Merparten av de konstaterade felaktiga utbetalningarna har orsakats av enskild eller annan aktör.
- Avsiktliga fel av enskild står för majoriteten av felaktiga utbetalningar sett till det totalt felutbetalda beloppet, medan oavsiktliga fel av enskild är fler till antalet.
- Det finns stora konstaterade problem med avsiktliga fel inom assistansersättning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.
- Arbetet trots förmån är ett konstaterat stort problemområde inom bidragsbrott.
- Fel kopplade till bosättning inom Sverige är ett svårkontrollerat område där Försäkringskassan misstänker att det finns betydligt större problem med bidragsbrott än vad som upptäcks idag.

Inledning

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2021 ges myndigheten i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Ekonomistyrningsverket genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Arbetet har letts av Ekonomistyrningsverket. I uppdraget anges att riskanalyserna ska genomföras på ett sätt så att en jämförelse mellan olika ersättningssystem med avseende för risk för felaktiga utbetalningar är möjlig. En utgångspunkt för arbetet ska enligt uppdraget vara de riskanalyser som genomfördes av Delegationen för korrekta utbetalning från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Inom ramen för detta uppdrag har Försäkringskassan därför genomfört riskanalyser för ett antal utvalda förmåner under våren 2021. Arbetet redovisas kort, men av säkerhetsskäl redovisas inte resultatet från de enskilda förmånernas riskanalyser. Som ett led i Försäkringskassans förstärkta arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har myndigheten också tagit fram en fördjupad lägesbild över myndighetens allvarligaste risker och problem inom området felaktiga utbetalningar. I detta svar redovisas en övergripande beskrivning av riskerna baserad på förmånernas riskanalyser och lägesbilden.

En felaktig utbetalning definieras i detta svar som att utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. När det gäller förmåner med stora inslag av bedömningar innefattas endast sådana fel som är uppenbart utanför bedömningsutrymmet. Detta är samma definition som användes i Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet. Felaktiga utbetalningar innefattar allt från oavsiktliga fel som orsakas av den enskilde eller Försäkringskassan, till systematiska och organiserade bidragsbrott.

Begreppet risk definieras i denna rapport som en händelse eller omständighet som skulle kunna medföra att Försäkringskassan beslutar och betalar ut ersättning felaktigt. Begreppet risk innefattar även i detta sammanhang kända fel och brister.

Om arbetet med förmånernas riskanalyser för felaktiga utbetalningar

Förmånernas riskanalyser har genomförts enligt den struktur som Ekonomistyrningsverket har tagit fram i samråd med de myndigheter som ingår i uppdraget. Strukturen utgår från fem övergripande områden som påverkar förmånernas förmåga att stå emot felaktiga utbetalningar:

- förmånens utformning
- uppgifter och underlag (indata)
- kontroll och handläggning
- generellt förebyggande arbete (avser fel från sökande)
- ledning, styrning och kultur.

Syftet med en gemensam struktur är att underlätta en jämförelse av olika ersättningssystemers risker för felaktiga utbetalning. Analyserna är i enlighet med uppdraget en uppdatering av de riskanalyser som genomfördes av Delegationen för korrekta utbetalning från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Försäkringskassan administrerar ett stort antal förmåner. Riskanalyser har gjorts för ett urval av dessa enligt de principer som Ekonomistyrningsverket tagit fram. Det innebär att de förmåner vars försäkringsutgifter uppgår till minst 1 miljard kronor per år

omfattades av uppdraget (se Tabell 1). Nya reformer och tillfälliga förmåner som infördes som en följd av Covid-19 är undantagna. Urvalet motsvarar de förmåner som även Delegationen för korrekta utbetalning från välfärdssystemen (SOU 2019:59) fokuserade på.

Tabell 1. Förmånernas försäkringsutgifter 2020

Förmån	Försäkringsutgifter, miljoner kronor
Tillfällig föräldrapenning	9 019
Föräldrapenning	32 058
Barnbidrag	29 301
Bostadstillägg	5 060
Bostadsbidrag	5 284
Underhållsstöd	2 635
Statligt tandvårdsstöd	5 956
Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning	15 752
Ersättning för höga sjuklönekostnader	17 675
Sjukpenning	36 491
Vårdbidrag (omvårdnadsbidrag)	3 960
Aktivitets- och sjukersättning	32 325
Assistansersättning	23 528
Arbetskadelivränta	2 374

Försäkringskassans risker för felaktiga utbetalningar

Av förmånernas beskrivning av de väsentligaste riskerna framträder i första hand problem kopplat till att uppgifter som lämnas till Försäkringskassan vid ansökan är felaktiga eller att ändrade förhållanden som sker under förmånstiden inte anmäls. Riskerna kan uppstå som en följd av att den enskilde eller annan aktör avsiktligt eller oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att informera om ändrade förhållanden, alternativt saknar kunskap om vad hen är skyldig att informera om.

Förmånerna lyfter framförallt risker orsakade av enskild eller annan aktör. Denna bild styrks av statistiken baserad på *upptäckta* felaktiga utbetalningar som visar att enskild och annan aktör tillsammans står för en betydligt större del av de felaktiga utbetalningarna jämfört med Försäkringskassan (se Tabell 2).

Tabell 2. Upptäckta felaktiga utbetalningar (belopp) under 2020 orsakade av enskild, annan aktör och Försäkringskassan

Vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen	Felaktigt utbetalt belopp
Enskild eller annan aktör	1 205 000 000
Försäkringskassan	96 000 000

Även de *estimeringar* av felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan har gjort baserade på slumpmässiga kontroller visar att enskild eller annan aktör orsakar mycket stora felaktiga utbetalningar sett till det totala beloppet (se Tabell 3). Till exempel estimeras de felaktiga utbetalningarna inom tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning orsakade av att föräldern inte har avstått arbete eller att barnet har varit närvarande i skola eller förskola till miljardbelopp, medan estimeringen av fel orsakade av Försäkringskassan inom ett antal förmåner 2020 uppgick till cirka 146 miljoner kronor.

Tabell 3. Estimerade felaktiga utbetalningar baserade på utfallet av slumpmässiga kontroller inom respektive förmån

Vem	Förmån	År	Felaktigt utbetalt belopp
Enskild	Tillfällig föräldrapenning	2020	1 191 000 000
	Föräldrapenning	2020	1 109 000 000
Annan aktör	Statligt tandvårdsstöd	2018	351 000 000
	Ersättning för höga sjuklönekostnader	2019	284 000 000

Felaktiga uppgifter vid ansökan och under tid med ersättning

Förmånernas riskanalyser visar att Försäkringskassan i många fall har begränsade möjligheter att få uppgifter verifierade. Det kan till exempel handla om uppgifter som inhämtas från annan myndighet och som Försäkringskassan inte kan eller har svårt kontrollera, exempelvis uppgifter om bosättning, civilstånd, studier, inkomst, skulder eller uppehållstillstånd. Dessa uppgifter påverkar på olika sätt rätten till, och storleken på, ersättning som Försäkringskassan beslutar om och betalar ut.

Uppgifter från hälso- och sjukvården är centrala för flera förmåner. Om ett läkarintyg inte korrekt beskriver hälsotillståndet finns en risk att ersättning beviljas eller nekas på felaktiga grunder. Utlåtanden kan utfärdas felaktigt på grund av att läkaren saknar tillräcklig kännedom om den enskildes hälsotillstånd, eller för att den enskilde lämnar felaktiga uppgifter till läkaren. När ytterligare utredning krävs sker ofta komplettering av uppgifter direkt med den enskilde själv. Direkt eller indirekt är alla dessa uppgifter avgörande för rätten till ersättning och utgör därmed en risk för felaktig utbetalning om den enskilde lämnar felaktiga uppgifter.

Utöver uppgifter från myndigheter och andra aktörer är flera förmåner beroende av egenrapporterade uppgifter som framförallt hämtas in i samband med ansökan om ersättning. Till exempel kan dessa uppgifter handla om att beskriva arbetsuppgifter, funktionsnedsättning, omvårdnads- och tillsynsbehov. Denna typ av uppgifter är svåra att verifiera.

Ändrade förhållande som sker under tid med ersättning och inte anmäls till Försäkringskassan bedöms vara en stor risk för felaktiga utbetalningar. Exempel på sådan information är ändrade familjeförhållanden, förändrat hälsotillstånd eller att den enskilde flyttar utomlands. Ersättning som beviljas för en lång tidsperiod är särskilt riskfylld ur detta perspektiv eftersom Försäkringskassan ofta har begränsade möjligheter att upptäcka om något förändras som kan påverka rätten till ersättning.

Utöver att det är viktigt att skapa en förståelse kring vem som orsakar felaktiga utbetalningar och vad det är som har blivit fel är det även viktigt att få kunskap om felen har skett oavsiktligt eller avsiktligt. Ser man till statistiken över upptäckta felaktiga utbetalningar är det tydligt att misstänkt avsiktliga fel står för en klart större del av det totala felaktigt utbetalda beloppet jämfört med oavsiktliga fel. De oavsiktliga felen är fler till antalet men rör sig ofta om mindre belopp per felaktig utbetalning. Sammantaget innebär detta att Försäkringskassans väsentligaste risker för felaktiga utbetalningar orsakas av avsiktliga fel som görs av enskild och inom vissa förmåner annan aktör. I avsnittet nedan redovisas en sammantagen bild av hur problematiken med avsiktliga fel ser ut.

Avsiktliga fel

Försäkringskassan har idag konstaterat stora problem med bidragsbrottslighet inom assistansersättning, tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Assistansersättning är dessutom en förmån som är särskilt utsatt för *organiserad brottslighet*, där företag ofta utgör en central del av brottsupplägget. Tandläkare är en annan aktör som har

konstaterats stå för en viss bidragsbrottslighet. Det finns estimeringar och utredningar som visar på problem med bidragsbrott, även om beloppen och omfattningen verkar vara klart större inom assistansersättning.

Även om man kan lyfta specifika förmåner och problem med brottslighet inom dem är det viktigt att notera att problematiken med bidragsbrott ofta är gemensam för flera förmåner. En problematik som många förmåner har gemensamt är arbete trots förmån. Det handlar om att den försäkrade arbetar och får lön under tid med ersättning. Att den försäkrade arbetar under tid med ersättning kan också vara en indikation på att man faktiskt har arbetsförmåga samtidigt som man får ersättning för nedsatt arbetsförmåga, vilket innebär att den försäkrade kanske inte har rätt till ersättning alls eller ersättning på en lägre nivå än den som har beviljats. Arbete trots förmån utmärker sig som ett av de stora problemområdena för Försäkringskassan, både sett till det upptäckta felaktigt utbetalda beloppet och antalet polisanmälningar om bidragsbrott. De största förmånerna sett till antal polisanmälningar och felaktigt utbetalt belopp är tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, sjukpenning och sjukersättning, men fler förmåner än dessa omfattas av problemet. Fastän arbete trots förmån idag framstår som ett stort problemområde är de framtida kontrollmöjligheterna relativt goda, till exempel om uppgifter i arbetsgivardeklarationer kan användas systematiskt i kontrollsyfte. Det krävs dock lagändringar för att fullt ut kunna använda denna kontrollmöjlighet såväl innan som efter utbetalning.

Bosättning utomlands eller utlandsvistelse är ett annat område där det upptäckta felaktigt utbetalda beloppet är relativt stort. Denna problematik handlar om att enskilda inte meddelar att de bor eller befinner sig utomlands, samtidigt som de får ersättning som man inte har rätt till vid vistelse eller bosättning utomlands. Det är också vanligt att en individ som befinner sig i eller har bosatt sig utomlands har flera förmåner som påverkas, till exempel barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Även om bosättning utomlands eller utlandsvistelse relativt sett är mer svårkontrollerat finns det möjligheter att stärka detta arbete.

Det förekommer även problem kopplade till bosättning inom Sverige, även om färre fall upptäcks jämfört med ovan nämnda områden. Avsiktliga fel kopplade till bosättning inom Sverige handlar om skenseparation, sammanboende trots att man uppger att man bor själv, eller att man inte bor på uppgiven adress. Förmåner där denna problematik förekommer är bland andra underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Bosättning inom Sverige är ett svårkontrollerat område och det kan finnas betydligt större problem med felaktig bosättning än vad som upptäcks idag.

Oavsiktliga fel

Jämfört med avsiktliga fel är oavsiktliga betydligt fler till antalet men ofta relativt små sett till det felutbetalda beloppet. Statistiken över upptäckta felaktiga utbetalningar visar att de oavsiktliga felen framförallt uppstår under tid med ersättning; en uppskattning är att ej anmält ändrade förhållanden utgör minst 80 procent av antalet upptäckta felaktiga utbetalningar medan felaktiga uppgifter vid ansökan utgör mindre än 20 procent.

Fel orsakade av Försäkringskassan

Försäkringskassan står som tidigare nämnts för en mindre del av de felaktiga utbetalningarna. Fel orsakade av Försäkringskassan handlar exempelvis om att interna eller externa impulser inte omhändertas alls eller för sent. Det kan i sin tur bero på långa handläggningstider, hur den interna organisationen ser ut eller på grund av brister i samordning mellan myndigheter. Andra fel orsakade av Försäkringskassan kan vara felaktig beräkning eller registrering.

Även om vi bedömer att Försäkringskassan inte står för den största eller allvarligaste delen av felaktiga utbetalningar finns det anledning att lägga särskilt fokus på de fel som

görs av myndigheten. Detta för att Försäkringskassans handläggning är fundamental och en god handläggning är en förutsättning för arbetet mot felaktiga utbetalningar orsakade av andra parter. Dessutom är det ur förtroendesynpunkt viktigt att Försäkringskassan minimerar felaktiga utbetalningar som orsakas av myndigheten själv, särskilt när särskilda insatser ska riktas mot att minska de felaktiga utbetalningar som görs, oavsett vem som har orsakat dem.

Upptäckande och förebyggande arbete på Försäkringskassan

Försäkringskassan arbetar systematiskt för att förebygga, identifiera, analysera och vidta åtgärder för att hindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Detta sker dels genom uppföljning av enskilda ärenden, dels genom analyser på en övergripande nivå.

Vidare genomförs kontroller av förmånernas utbetalningsprocesser. Kontrollernas huvudsyfte är att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar och systematiska avvikelser som kan leda till en felaktig utbetalning. Urvalen till kontrollerna görs både slumpmässigt och riktat utifrån identifierade risker.

Dessutom genomför Försäkringskassan så kallade riskbaserade analyser. Detta sker genom att IT-systemet utifrån en stor mängd data väljer ut ärenden med störst risk för felaktiga utbetalningar för fördjupad utredning.

Under 2021 har dessutom flera övriga åtgärder vidtagits för att minska felaktiga utbetalningar, bland annat genom ett utökat antal kontroller inom flera förmåner, arbete med förslag på regeländringar och samarbeten till exempel genom initiativet *Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter*.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, avdelningschef Gabriella Bremberg, avdelningschef Per Eleblad, och verksamhetsutvecklare Malin Ottenvang, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Malin Ottenvang