

Svar på ISF-rapport

Rapport 2025:8 – Rättsliga brister i återkrav?

Försäkringskassan 2025

Datum: 2025-12-19

Svar på ISF-rapport *Rättsliga brister i återkrav?*

FK 2025/027931

Innehåll

Sammanfattning av ISF-rapporten	3
Så arbetar vi för korrekta utbetalningar.....	3
ISF:s rekommendationer och våra svar	4
Rekommendation 1.....	4
Rekommendation 2.....	4
Rekommendation 3.....	5
Rekommendation 4.....	6

Sammanfattning av ISF-rapporten

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat den rättsliga kvaliteten i Försäkringskassans handläggning av återkrav inom sjukpenning och föräldrapenning. Granskningen omfattar ärenden där felaktiga utbetalningar har konstaterats och där vi kräver tillbaka pengar.

ISF:s syfte var att identifiera och analysera rättsliga brister samt risker för sådana brister. Granskningen har inte tagit hänsyn till faktorer som enkelhet, snabbhet eller kostnadseffektivitet, utan bara fokuserat på rättslig kvalitet. För att ett beslut ska hålla god rättslig kvalitet enligt ISF ska det ha bedömningar som är rättsligt underbyggda vid beslutstillfället och det ska finnas underlag för bedömningarna. Dessutom ska ärendet ha handlagts och beslutet ha utformats enligt de förvaltningsrättsliga krav som finns.

ISF:s övergripande slutsats är att den rättsliga kvaliteten i återkravshandläggningen är bristfällig, och de bedömer att Försäkringskassan behöver vidta åtgärder för att förbättra detta. De lämnar därför fyra rekommendationer. Vi bemöter dem i ett kommande avsnitt.

Så arbetar vi för korrekta utbetalningar

Ett centralt mål för vår verksamhet är att se till att rätt mottagare får rätt ersättning. Därför strävar vi efter att beslut och utbetalningar ska bli rätt från början, men vi behöver också besluta om återbetalning när något har blivit fel. Vår handläggning ska hålla en hög kvalitet, inte minst när det gäller beslut om återkrav som kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Därför är det viktigt att denna handläggning håller en hög kvalitet.

För att säkerställa en hög kvalitet i verksamheten arbetar vi löpande och strukturerat för att upptäcka, åtgärda och följa upp eventuella brister i handläggningen. Detta systematiska kvalitetsutvecklingsarbete är en central del i vår verksamhet. Vi är medvetna om de utvecklingsområden som ISF har uppmärksammat. Vi har också initierat flera kvalitetshöjande åtgärder, varav flera har genomförts under 2024 och 2025.

Regelverket för återkrav är, som Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har konstaterat, delvis svåröverskådligt och kräver komplexa och tidskrävande bedömningar av handläggaren i varje enskilt fall (SOU 2019:59 s. 243). Detta faktum anges som en av anledningarna till att regeringen har beslutat att en särskild utredare ska se över regelverket om återkrav i socialförsäkringsbalken. Syftet med översynen är att säkerställa att felaktigt utbetald ersättning återbetalas och att åstadkomma ett regelverk för återkrav som är enkelt att förstå och tillämpa och som bidrar till en effektiv handläggning av återkrav (dir. 2025:24).

Ett beslut om återkrav består av tre delar. Försäkringskassan behöver visa att den enskilde fått en felaktig utbetalning och att hen är återbetalningsskyldig. För båda delarna ligger ansvaret på Försäkringskassan att bevisa sitt påstående, vi har bevisbördan. Beviskravet vi ska uppnå är en hög grad av sannolikhet. För att kunna avgöra om den enskilde är återbetalningsskyldig så behöver det bedömas i två steg. Om den enskilde orsakat att för mycket ersättning betalats ut är hen alltid återbetalningsskyldig. I annat fall beror det på ifall hen kunnat inse att utbetalningen varit felaktig eller inte. Om den enskilde bedöms som återbetalningsskyldig ska vi även pröva om hen kan befrias från att betala, genom att bevilja eftergift. Det är den tredje delen i beslutet. För eftergiften ligger bevisbördan istället på den enskilde och beviskravet är lägre.

Vår återkravshandläggning är uppdelad:

- *Förmånshandläggaren* ansvarar för att utreda och bedöma om det har skett en felaktig utbetalning. När utredningen är klar lämnar handläggaren över utredningen via ett underlag till *Återbetalning*.
- *Återbetalningshandläggaren* ansvarar för att bedöma återbetalningsskyldighet och eftergift. Handläggaren ansvarar även för att sammanställa alla tre delar och fatta beslutet.

En av de frågor som har uppmärksamats till följd av granskningen rör vilken metod som används för att statistiskt mäta hur många felaktiga utbetalningar som orsakas av den enskilde respektive Försäkringskassan. I flera av våra analyser och underlag ser vi att avsiktliga fel från enskilda som leder till felaktiga utbetalningar – det vill säga bidragsbrott – är av betydande omfattning och i vissa fall systematiska. Den exakta omfattningen av bidragsbrott kan bara uppskattas, men det står klart att de förekommer i en omfattning som riskerar att skada tilliten till våra välfärdssystem. Försäkringskassan behöver med full kraft fortsätta trycka tillbaka den kriminella ekonomin och bidragsbrott då det är ett systemhotande samhällsproblem samt fortsätta förebygga och minska felaktiga utbetalningar.

ISF:s rekommendationer och våra svar

Här följer en genomgång av rekommendationerna från ISF och våra kommentarer till dem.

Rekommendation 1

Försäkringskassan behöver förbättra styrningen och stödet för bedömningen av felaktig utbetalning

Vår kommentar

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt och systematiskt med att förbättra styrningen och stödet för våra handläggare som bedömer den felaktiga utbetalningen. Vi har under året genomfört en utbildning gällande formkraven för utredningarna och under 2026 kommer våra handläggare att utbildas för att få stärkt kunskap och kompetens om utredningsmetodik, bevisvärdering, bevisbörda och beviskrav. Utbildningarna bidrar till att våra beslut håller en hög kvalitet.

I april 2024 publicerade vi vår nya vägledning *Återbetalning* där vi utvecklat stödet för hur den felaktiga utbetalningen ska utredas, till exempel vilka omständigheter som behöver vara uppfyllda för att vi ska kunna fastslå att det skett en felaktig utbetalning. Det har bidragit till ökad kvalitet i utredningen av de felaktiga utbetalningarna. För att ytterligare öka kvaliteten kommer vi i vägledning och processer för *Sjukpenning*, *rehabilitering* och *rehabiliteringsersättning* samt *Föräldrapenning* förtydliga och ge mer stöd i utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav.

För att säkerställa en hög kvalitet och följa effekten av våra åtgärder har vi planerat att införa en tillfällig kvalitetssäkring, där en specialist granskar ärenden, innan *förmånshandläggaren* lämnar över underlaget gällande utredning av felutbetalningen till *återbetalningshandläggaren*.

Rekommendation 2

Försäkringskassan behöver förtydliga ansvarsfördelningen för bedömningen av om en utbetalning är felaktig

Vår kommentar

Handläggningen av återkrav kan organiseras på olika sätt med olika fördelar och risker. Detta är något som bland annat är belyst i ISF:s rapport *Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med återkrav*.¹ Vi arbetar kontinuerligt med att utveckla och förbättra våra arbetssätt och organisering.

Vid årsskiftet 2023/2024 uppdaterade vi vår återbetalningsprocess för att förtydliga

- *förmånshandläggarens* ansvar för att utreda den felaktiga utbetalningen och bedöma om utredningens bevisbörda och beviskrav är uppfyllda
- *återkravshandläggarens* ansvar för att utredningen av den felaktiga utbetalningen är komplett och fullständig för att kunna fatta ett korrekt beslut

Uppdateringen av processen gör att *återbetalningshandläggarens* förutsättningar att ta ansvar och säkerställa god kvalitet i återkravsbeslutets alla delar har förbättrats.

Vi planerar för ett mer systematiskt samarbete och utbyte mellan förmåns- och återbetalningshandläggningen för att kunna följa upp effekter av vidtagna åtgärder och skapa lärande. Det kommer ske genom nätverksträffar, arbetsplatslärande och löpande förbättringsarbete.

När återkravet överstiger 40 000 kronor gäller en särskild beslutsordning som innebär att en särskild beslutsfattare ska fatta återkravsbeslutet efter föredragning av *återkravshandläggaren*. I vårt systematiska kvalitetsarbete har vi sett ett behov att förtydliga den särskilt utsedda beslutsfattarens ansvar gällande bedömningen av den felaktiga utbetalningen. Vi har därför i år tagit fram och beslutat en ny arbetsbeskrivning som tydliggör beslutsfattarens ansvar att kontrollera att hela beslutet i alla sina delar håller god kvalitet.

Rekommendation 3

Försäkringskassan behöver förbättra hur myndigheten utformar och motiverar sina beslut

Vår kommentar

Det är viktigt att våra beslut är välmotiverade och begripliga. När det gäller kritiken mot användningen av mallar i beslut delar vi inte ISF:s synpunkter. Mallarna syftar till att göra våra beslut enhetliga för att underlätta för mottagaren att tillgodogöra sig och förstå det ofta komplexa innehållet. Användandet av mallar är förenligt med formella krav så länge mallarna ger utrymme för att anpassa innehållet till den individuella situationen.

För att våra beslut ska vara tillräckligt motiverade och begripliga har vi i vår nya vägledning *Återbetalning* som vi publicerade i april 2024 utökat stödet för hur felaktiga utbetalningar och återbetalningsskyldighet ska bedömas, till exempel hur man går till väga för att bestämma det felaktiga beloppet eller bedöma vem som orsakat felet. För att förbättra kvaliteten i våra eftergiftsbedömningar kommer vi i inledningen av 2026 utveckla de delar som handlar om eftergift i vår vägledning, till exempel kring hur olika omständigheter och skäl för eftergift ska värderas och motiveras sett till gällande praxis.

Den individuella motiveringen är särskilt viktig när det gäller återbetalningsskyldighet och skäl för eftergift. Vi har sett att våra utredningar i dessa delar håller hög kvalitet men att handläggarna behöver ökat stöd att formulera detta i beslutsbrevet. Vi kommer att ändra våra brevmallar för att ge bättre förutsättningar att få med tillräcklig information, till

¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med återkrav*, rapport 2024:8, s 10.

exempel för att alla omständigheter som värderats i eftergiftsbedömningen också förklaras i motiveringen.

Vi har under året utvecklat utbildningarna till våra återbetalningshandläggare till ett digitalt utbildningspaket. Det ska stärka kompetensen och öka kvaliteten i handläggningen.

Vi utvecklar it-stödet för den del av beslutsmotiveringen som förmånshandläggaren skapar, så att det blir enklare att skriva en begriplig motivering till varför den enskilde inte hade rätt till utbetalningen. Vi förbättrar också stödet för att beräkna och presentera beräkningen av det felaktigt utbetalda beloppet vilket kommer bidra till att våra beslut blir tydligare.

Rekommendation 4

Försäkringskassan bör se över sin statistik när det gäller vem som orsakat de felaktiga utbetalningarna som myndigheten återkräver.

Vår kommentar

Försäkringskassan har i uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Som ett led i detta är vårt mål att de felaktiga utbetalningarna ska minska och att fel ska motverkas. Vi behöver utifrån det följa upp och redovisa den andel av upptäckta felutbetalningar som vi själva har orsakat och orsakerna till återkrav. ISF redovisar i sin bedömning vilken andel av de felaktiga utbetalningarna som vi själva har orsakat. ISF har utgått från vad som är beslutat i ärendena och menar att vi orsakar felaktiga utbetalningar i större utsträckning än vår statistik visar. För att förstå hur vår statistikföring påverkar vår verksamhet och de enskilda vill vi belysa följande.

Vår statistikföring är uppdelad:

- *Förmånshandläggaren* som ansvarar för att utreda och bedöma om det har skett en felaktig utbetalning statistikför vem som har orsakat felutbetalningen. Vi har valt att hämta statistiken från detta tillfälle för att få ett tydligt underlag för det kontinuerliga arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. Mätningen görs därför i verksamheten, så nära som möjligt där de felaktiga utbetalningarna uppstår.
- *Återbetalningshandläggaren* som ansvarar för att bedöma återbetalningsskyldighet och eftergift för ingen statistik. Hens bedömningen ligger till grund för vilket beslut som fattas. Hen tar inte hänsyn till hur förmånshandläggaren statistikfört ärendet när hen bedömer återbetalningsskyldigheten.

ISF:s bedömning av vem som orsakat den felaktiga utbetalningen skiljer sig från vår statistik därför att vi mäter på olika sätt. ISF har valt återkravsbeslutet som mät punkt medan vi har valt förmånshandläggarens bedömning. Den statistik som förmånshandläggaren för om vem som orsakat den felaktiga utbetalningen ligger inte till grund för den utredning och bedömning som görs för att avgöra om ersättningen ska betalas tillbaka eller inte. Det innebär att den eventuella skillnaden i statistiken som ISF uppmärksammat inte har någon påverkan för den enskilde.

Vi redovisar vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen på två olika sätt: dels utifrån antal beslut, dels utifrån totalt felutbetalt belopp. ISF har i sin uppföljning utgått från antal och inte belopp. Även om det är viktigt att följa upp utifrån antal, så belyser beloppet de ekonomiska konsekvenserna som de felaktiga utbetalningarna medför. Om man redovisar utifrån beloppens storlek så är andelen som den enskilde orsakar högre än om man ser till antal. Om ISF hade följt upp utifrån belopp hade skillnaden blivit mindre mellan deras bedömning och vår statistik.

Utöver att utfallet skiljer sig om man mäter i förhållande till antal eller belopp, så kan det i ett och samma återkravsbeslut finnas flera aktörer som bidragit till den felaktiga utbetalningen. ISF redovisar inte hur denna komplexitet har beaktats när de jämfört vår statistik med sin bedömning.

Sammantaget anser vi att den statistik vi redovisar i dagsläget i stort ger en rättvisande bild. Vi ser inte att skillnaderna är i den omfattning som ISF redovisar. Vi ser inte att de eventuella skillnader som ISF belyser är något som skulle innebära att vi behöver förändra hur vi arbetar med att förhindra och återkräva felaktiga utbetalningar.

Vi har i samband med införandet av sanktionsavgifter börjat utveckla vårt statistikuttag gällande vem som orsakat den felaktiga utbetalningen. Utvecklingen innebär att statistik om vem som har orsakat felet kommer att hämtas från återkravsbeslutet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Stefan Forsberg och verksamhetsutvecklare Robert Modin, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Robert Modin