

Försäkringskassans kontrollutredningar 2012

Inledning

En av Försäkringskassans grundläggande uppgifter är att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Det är nödvändigt för att stärka förtroendet för socialförsäkringen och för Försäkringskassan.

Vår utgångspunkt i kontrollarbetet är att våra kunder vill göra rätt för sig. Samtidigt är vi medvetna om att det finns de som felaktigt försöker utnyttja socialförsäkringen.

Det ska vara lätt för de som söker ersättning att göra rätt från början, bland annat med hjälp av tydlig information, upparbetade kundkanaler och en välfungerande självbetjäning. Utöver detta finns det också ett behov att upptäcka och åtgärda de fel som trots allt uppstår. Den viktigaste delen av kontrollarbetet sker proaktivt i den ordinarie handläggningen. Där kan fel upptäckas och stoppas tidigt innan utbetalning sker. Som ett komplement till detta proaktiva kontrollarbete gör Försäkringskassan även kontrollutredningar¹ i efterhand när det uppstår en misstanke om att kunden avsiktligt undanhållit information eller lämnat felaktiga uppgifter. Målet med kontrollutredningsverksamheten är att identifiera de misstänkta bidragsbrotten.

I denna rapport redovisas resultatet av Försäkringskassans kontrollutredningar under 2012. Dessutom redovisas resultatet av polisanmälningarna, det vill säga de återrapporterade besluten från polis, åklagare och domstol under 2012. Statistiken i den här rapporten är på riksnivå och det går inte att redovisa på lokal nivå då vi inte för statistik över personens folkbokföringsort.

¹ En kontrollutredning kan startas genom en extern anmälan från allmänheten, intern impuls från förmånshandläggare eller genom en underrättelse från annan myndighet. En utredning kan också startas genom en riktad kontroll initierad av Försäkringskassan.

Sammanfattning

Resultaten för 2012 visar på en stabil utveckling. Kontrollutredningsverksamheten har blivit bättre på att identifiera felaktiga utbetalningar. Vi har upptäckt och åtgärdat fler felaktiga utbetalningar under 2012 än föregående år vilket har höjt åtgärdsfrekvensen. Ur ett effektivitetsperspektiv är detta en positiv utveckling.

Under 2012 har vi hittat felaktiga utbetalningar som sammanlagt resulterade i ett återkravsbelopp på drygt 284 miljoner kronor. Dessutom ledde utredningarna till beslut om avslag, ersättningarna skulle upphöra och minskad ersättning som i sin tur genererade en bedömd framtida besparing på 724 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningar som har stoppats eller förhindrats under året är på samma nivå som föregående år.

- Sammanlagt har Försäkringskassans kontrollverksamhet upptäckt och återkrävt felutbetalningar samt förhindrat framtida utbetalningar till ett sammanlagt belopp på en dryg miljard kronor.
- 27 procent av samtliga avslutade kontrollutredningar lett till en åtgärd² under 2012. Det är en ökning med drygt tre procentenheter jämfört med 2011.
- Åtgärdsfrekvensen från domstolar har ökat med sex procentenheter jämfört med 2011. Fler blev lagförda under 2012 än under föregående år. Detta kan visa på en ökad kvalitet på Försäkringskassans utredningar och polisanmälningar.
- Försäkringskassan har under året sammanlagt krävt tillbaka och förhindrat framtida felutbetalda ersättning på drygt 103 miljoner kronor i assistansersättning. Detta är en ökning med nästan 30 miljoner kronor jämfört med föregående år.

² Med åtgärd avses avregistrering, avslag, ersättning upphör, återkrav, minskad ersättning, eller kombinationer av dessa.

Resultat 2010 – 2012

Tabell 1. Försäkringskassans kontrollutredningar 2010 – 2012

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|--------|
| Antal avslutade kontrollutredningar | 20 112 | 20 378 | 19 503 |
| Antal polisanmälningar | 1 071 | 1 546 | 1 219 |
| Antal felaktiga utbetalningar som lett till återkrav eller skadestånd ³ | 3 354 | 3 726 | 4 003 |
| Felutbetald ersättning (Mkr) | 317 | 282 | 284 |
| Bedömd framtida besparing (Mkr) | 722 | 728 | 724 |
| Antal kontrollutredningar som lett till åtgärd | 4 409 | 4 787 | 5 229 |
| Andel utredningar med åtgärd av samtliga avslutade kontrollutredningar | 22 % | 23 % | 27 % |

Det inte finns en direkt koppling i statistiken mellan redovisade polisanmälningar ovan och besluten från polis, åklagare och domstol nedan. Innan en polisanmälan återrapporteras kan det i vissa fall ha gått flera år.

Tabell 2. Beslut från polis, åklagare och domstol 2010 – 2012

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------|-------|-------|
| Beslut från polis, åklagare och domstol | 1 135 | 1 144 | 1 156 |
| Strafföreläggande | 25 | 31 | 55 |
| Åtalsunderlåtelse | 65 | 45 | 67 |
| Fällande domar | 168 | 161 | 186 |
| Friande domar | 13 | 27 | 29 |
| Avskrivna ärenden | 864 | 880 | 819 |
| Andel fällande domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse | 23 % | 21 % | 27 % |

³ Försäkringskassan har från och med oktober 2011 börjat föra statistik över i hur många kontrollutredningar som Försäkringskassan begär skadestånd. Grundregeln är att felaktiga utbetalningar ska återkrävas enligt reglerna om återkrav, men en del felaktiga utbetalningar går inte att eller är lämpliga att återkräva enligt reglerna för återkrav.

Kontrollutredningar

En viktig del i arbetet med att identifiera och åtgärda felaktiga utbetalningar och beivra bidragsbrott är de kontrollutredningar som Försäkringskassan genomför. En kontrollutredning kan startas genom en extern anmälan från allmänheten, intern impuls från handläggare eller genom en underrättelse från annan myndighet. En utredning kan också startas genom en riktad kontroll initierad av Försäkringskassan.

Vi stoppar eller minskar ersättningen om någon beviljats ersättning som han eller hon inte har rätt till, detta oavsett om felet är oavsiktligt eller avsiktligt. Därefter tar vi ställning till om den försäkrade ska betala tillbaka den felaktigt utbetalda ersättningen. Försäkringskassan polisanmäler alla misstänkta bidragsbrott i enlighet med bidragsbrottslagen (2007:612).

Organisation av arbetet med kontrollutredningar

Försäkringskassan har under 2012 haft cirka 150 medarbetare (kontrollutredare) som arbetat med att handlägga kontrollutredningar. På lokala försäkringscenter (LFC) finns det elva enheter som handlägger kontrollutredningar, men kontrollutredarna är geografiskt utspridda och det finns kontrollutredare på närmare tjugo olika LFC. Nationella försäkringscenter (NFC) har åtta kontrollutredare som utreder statligt tandvårdsstöd samt två utredare som utreder utlandsärenden.

Avslutade utredningar

Antalet avslutade kontrollutredningar uppgick till 19 503 under 2012, vilket är något färre än föregående år. En bidragande orsak till minskningen är den viktiga strategiska satsningen på det pågående kontrollprojektet inom assistansersättning som kräver stora resurser. Assistansprojektet upptar nästan en tredjedel av den totala personalstyrkan inom kontrollutredningsverksamheten. En mer utförlig redogörelse om assistansprojektet finns på sida 11.

I tabellen på nästa sida redovisas fördelningen av avslutade kontrollutredningar på olika förmåner.

Tabell 3. Avslutade kontrollutredningar⁴

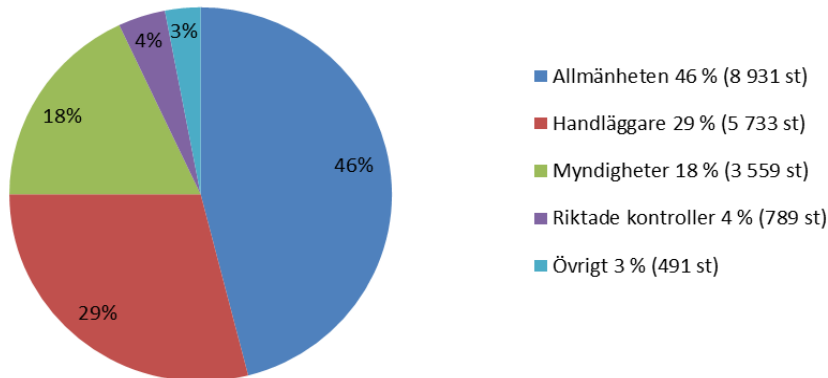
| Förmån | Antal avslutade utredningar |
|--------------------------------|------------------------------------|
| Bostadsbidrag | 3 287 |
| Sjuk- och aktivitetsersättning | 3 199 |
| Sjukpenning | 2 798 |
| Underhållsstöd | 1 729 |
| Barnbidrag | 1 629 |
| Föräldrapenning | 1 598 |
| Bostadstillägg | 1 104 |
| Tillfällig föräldrapenning | 1 049 |
| Ersättning saknas | 1 033 |
| Assistansersättning | 586 |
| Aktivitetsstöd | 580 |
| Tandvårdsstöd | 148 |
| Arbetskadelivränta | 129 |
| Övrigt ⁵ | 634 |
| Totalt | 19 503 |

Stor andel impulser från allmänheten

En stor del av de avslutade kontrollutredningarna, 8 931 utredningar (46 procent) påbörjades till följd av anmälningar från allmänheten, där den övervägande andelen är anonyma anmälningar. Kontrollutredningsverksamheten påbörjar årligen ungefär 8 000 - 10 000 kontrollutredningar efter anmälningar från allmänheten. Under 2012 utgjorde dessa nästan hälften av samtliga impulser till kontrollutredningar. Dessa anmälningar innehåller ibland mycket relevant information som kan leda till en åtgärd. De flesta av anmälningarna innehåller dock bristfällig information, från anonyma uppgiftslämnare, dessa är svåra att följa upp och få verifierade. Detta medför att nästan nio fall av tio läggs ner i brist på utredningsbar information.

⁴ Statistiken visar antal kontrollutredningar per förmån och inte hur många personer som har varit föremål för kontrollutredningar. En person kan ha blivit utredd för flera olika ersättningar.

⁵ Vårdbidrag (77), handikappersättning (65), ålderspension (25), graviditetspenning (17), bilstöd (9), äldreförsörjningsstöd (2) och barnpension (1).

Diagram 1. Fördelning av impulstyper för avslutade kontrollutredningar

Ökad åtgärdsfrekvens

Under 2012 vidtog Försäkringskassan en aktiv åtgärd⁶ i drygt var fjärde kontrollutredning. Sammanlagt konstaterades en åtgärd i 5 229 kontrollutredningar under 2012 vilket ger en åtgärdsfrekvens på 27 procent i förhållande till samtliga avslutade kontrollutredningar. Jämfört med 2011 är detta en ökning med drygt tre procentenheter. Vilket visar på en positiv utveckling för kontrollutredningsverksamhetens effektivitet.

De mest förekommande åtgärderna som Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet beslutar om är att innehålla eller minska pågående ersättning och många kontrollutredningar leder till beslut om återkrav.

En förklaring till den ökade åtgärdsfrekvensen är att Försäkringskassan har fokuserat på myndighetssamverkan. Detta har i sin tur har genererat fler myndighetsimpulser sett över en femårsperiod. Myndighetsimpulser innehåller ofta verifierade uppgifter och beslut som redan vunnit laga kraft vilket generellt sett genererar en relativt hög åtgärdsfrekvens, 39 procent. Under 2012 fick Försäkringskassan 3 188 impulser till kontrollutredning från andra myndigheter. De flesta myndighetsimpulserna kom från Polismyndigheten, Skatteverket, Arbetslöshetskassorna och kommunerna.

De impulser som genererar högst åtgärdsfrekvens är dock de interna impulserna från Försäkringskassans egna förmånshandläggare. Under 2012 genererade 42 procent av dessa någon form av åtgärd efter avslutad kontrollutredning.

⁶ Med åtgärd avses att en kontrollutredning lett till beslut om avregistrering, avslag, ersättning upphör, minskad ersättning, återkrav, skadestånd eller en kombination av dessa.

Återkrav och bedömd framtida besparing

Under 2012 upptäcktes felaktiga utbetalningar i 4 003 kontrollutredningar.⁷ Det innebär att fler ärenden, drygt 280 stycken, ledde till återkrav än under föregående år. Det totala beloppet för de upptäckta felaktiga utbetalningarna under 2012 var sammanlagt 284 miljoner kronor vilket är i nivå med 2011. Förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning och barnbidrag stod för drygt tre fjärdedelar av det totala beloppet av felaktiga utbetalningar.

Många kontrollutredningar leder till att ersättning betalas ut med ett lägre belopp eller dras in. Beloppen som kunde ha betalats ut felaktigt bedömdes uppgå till 724 miljoner kronor. Försäkringskassan benämner detta belopp som besparingsbelopp.⁸ Även besparingsbeloppet ligger på samma nivå som föregående år.

Tabell 4. Upptäckta felutbetalningar vid kontrollutredningar, Mkr⁹

| Förmån | Fel utbetalt | |
|--------------------------------|--------------|------------------|
| | belopp | Besparingsbelopp |
| Sjuk- och aktivitetsersättning | 89 | 265 |
| Assistansersättning | 41 | 62 |
| Sjukpenning | 36 | 13 |
| Föräldrapenning | 26 | 4 |
| Barnbidrag | 24 | 177 |
| Underhållsstöd | 11 | 147 |
| Bostadstillägg | 12 | 8 |
| Tandvårdsstöd | 10 | - |
| Bostadsbidrag | 9 | 13 |
| Arbetskadeliivränta | 9 | 24 |
| Tillfällig föräldrapenning | 7 | <1 |
| Vårdbidrag | 3 | 4 |
| Aktivitetsstöd | 2 | 1 |
| Övriga förmåner | 5 | 2 |
| Totalt | 284 | 724 |

⁷ Detta avser samtliga kontrollutredningar där man antingen ställt ett återkrav eller begärt skadestånd.

⁸ Besparingsbeloppet är en bedömning av hur mycket ersättning som skulle ha gått ut felaktigt om ersättningen inte hade avslagits, satts ned eller stoppats. Besparingsbeloppet beräknas utifrån för hur lång tid kunden skulle ha fått den aktuella förmånen om den inte hade stoppats. Om det belopp som kunden skulle ha fått inte är känt används ett schablonbelopp som grund för beräkningen. Det innebär att tidsbegränsade ersättningar beräknas på den tid som det är kvar av den beviljade tiden, om den inte hade stoppats. För ersättningar som inte är tidsbegränsade har Försäkringskassan tagit fram schabloner utifrån när nästa efterkontroll eller förnyad prövning av ärendet ska ske.

⁹ Siffrorna i tabellen inkluderar även begärt skadestånd som utgjorde drygt 24 Mkr.

Antal polisanmälningar

Något färre polisanmälningar har gjorts i år än förra året. Antalet polisanmälningar har minskat mest inom förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag och föräldrapenning vilka sammantaget står för drygt två tredjedelar av den totala minskningen.

Anledningen till minskningen inom barnbidrag är att förmånen var föremål för en riktade kontroll under 2011 där relativt många polisanmälningar gjordes. Eftersom rätten till barnbidrag är bosättningsbaserad¹⁰ medför de även åtgärder inom övriga bosättningsbaserade förmåner som bostadsbidrag och föräldrapenning. Detta förklarar även att färre polisanmälningar har gjorts inom dessa förmåner jämfört med 2011. Ser man till det genomsnittliga antalet polisanmälningar över tre år, ligger dock årets resultat i nivå med genomsnittet.

Tabell 5. Antal polisanmälningar

| Förmån | Antal polisanmälningar |
|--------------------------------|------------------------|
| Föräldrapenning | 189 |
| Sjuk- och aktivitetsersättning | 186 |
| Sjukpenning | 155 |
| Tillfällig föräldrapenning | 139 |
| Barnbidrag | 132 |
| Bostadsbidrag | 121 |
| Bostadstillägg | 98 |
| Underhållsstöd | 68 |
| Assistansersättning | 42 |
| Aktivitetsstöd | 33 |
| Arbetskadetilivränta | 13 |
| Vårdbidrag | 10 |
| Handikappersättning | 9 |
| Tandvårdsstöd | 7 |
| Övriga ersättningar | 17 |
| Totalt | 1 219 |

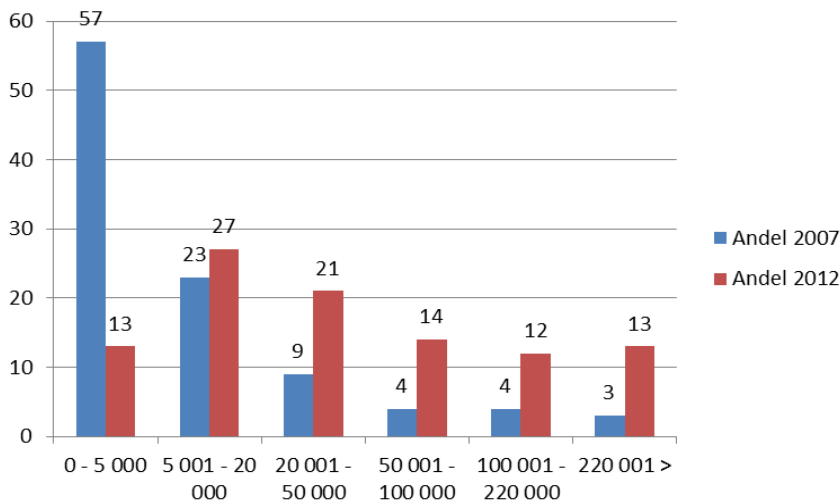
¹⁰ Socialförsäkringen baseras i första hand på bosättning och på arbete. Om kunden har för avsikt att bo i Sverige mer än ett år omfattas han eller hon av bosättningsbaserade förmåner. Den bosättningsbaserade förmånen upphör när kunden inte längre anses vara bosatt i Sverige.

Ökat fokus på högre belopp

Försäkringskassan har enligt bidragsbrottslagen (2007:612) en lagstadgad skyldighet att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Försäkringskassan har under de senaste åren fokuserat på de mest kostsamma ersättningarna, bland annat assistansersättning och sjuk- och aktivitetsersättning. Medianen för återkravsbeloppet i de polisanmälda ärendena var 35 000 kronor under 2012. Det genomsnittliga återkravet i de ärenden som polisanmälades var dock drygt 127 000 kronor.

I stapeldiagrammet nedan synliggörs spridningen över vilka belopp som Försäkringskassan polisanmält under 2012 jämfört med 2007 då bidragsbrottslagen infördes. Stapeldiagrammet illustrerar en tydlig förskjutning mot allt högre belopp som blir föremål för polisanmälan. För att bidragsbrottet ska klassas som grovt ska den felaktiga utbetalningen vara över fem prisbasbelopp¹¹, vilket under 2012 motsvarade drygt 220 000 kronor. Stapeln längst till höger i diagrammet ger därför en fingervisning om hur stor andel som klassas som grova bidragsbrott. Under 2012 polisanmälde Försäkringskassan 18 ärenden med felaktiga utbetalningar på över 1 miljon kronor. 2007 var motsvarande siffra 11 ärenden.

Diagram 2. Andel polisanmälda återkrav fördelat på beloppsintervall i kronor, 2007 och 2012 (procent)



Åtterrporterade polisanmälningar

Under 2012 fick Försäkringskassan återkoppling från polis, åklagare och domstol gällande 1 156 polisanmälningar,¹² vilket är ungefär lika många som under 2011. Av samtliga åtterrporterade beslut under 2012 ledde 27 procent

¹¹ Prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110) var för 2012 beräknat till 44 000 kronor. Motsvarande belopp för 2007, som jämförs i stapeldiagrammet, var 40 300 kronor.

¹² Åtterrporteringen sker manuellt både hos polis, åklagare och domstol samt hos Försäkringskassan. Det innebär att det finns en risk för att Försäkringskassan inte får kännedom om samtliga beslut vilket medför en viss osäkerhet i statistiken över åtterrporterade beslut av polisanmälningarna.

det vill säga 308 stycken ärenden till en lagföring i form av fällande dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det är en högre andel än under 2011. Det är positivt att en större andel av ärenden som anmäls också leder till lagföring.

En tänkbar förklaring till att antal fällande domar och andelen lagförda har ökat under 2012 kan vara ett resultat av ett flerårigt arbete inom Försäkringskassan för att öka kvaliteten i polisanmälningarna. Efter bidragsbrottslagens införande den 1 augusti 2007 har Försäkringskassan satsat på att göra en noggrannare bedömning av om en person kan anses ha uppsåtligt begått ett brott. Vi har inom kontrollutredningsverksamheten förtydligat hur myndigheten ska bedöma om ett ärende ska bli föremål för en polisanmälan. För att Försäkringskassan ska ställa återkrav räcker det med att personen skäligen borde ha insett att han eller hon fått ersättning felaktigt, vilket förklarar varför återkrav ställs i många fler ärenden än som blir polisanmälda.

Domstolsutfall

Av de 215 ärenden som avgjordes i domstol ledde 87 procent till en fällande dom. Merparten av påföljderna resulterade i villkorlig dom och i huvuddelen även ett bötesbelopp. I de flesta fall, 183 stycken, utdömdes en villkorlig dom med eller utan böter. I 26 fall utdömdes dock ett fängelsestraff vilket är i nivå med föregående år.

Nedlagda polisanmälningar

Av de återrapporterade besluten från polis, åklagare och domstol blev drygt två tredjedelar, 819 stycken av polisanmälningarna avskrivna. Den främsta orsaken till detta beslut är att brott ej kan styrkas. I 227 fall var orsaken att personen ifråga hade lämnat landet och i 61 ärenden hade det anmälda brottet preskriberats.

Tabell 6. Beslut från polis, åklagare och domstol

| Förmån | Avskrivet | Fällande dom | Friande dom | Strafföreläggande | Åtalsunderlåtelse | Totalt |
|----------------------------|------------|--------------|-------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Sjuk- aktivitetsersättning | 100 | 53 | 3 | 14 | 14 | 184 |
| Föräldrapenning | 127 | 32 | 3 | 10 | 7 | 179 |
| Tillfällig föräldrapenning | 94 | 32 | 8 | 13 | 7 | 154 |
| Sjukpenning | 100 | 21 | 1 | 6 | 16 | 144 |
| Barnbidrag | 126 | 2 | 2 | | | 130 |
| Bostadsbidrag | 104 | 10 | 5 | 3 | 6 | 128 |
| Bostadstillägg | 66 | 14 | 1 | | 10 | 91 |
| Underhållsstöd | 57 | 2 | 2 | 3 | 1 | 65 |
| Aktivitetsstöd | 12 | 4 | | 5 | 3 | 24 |
| Arbetskadellivränta | 7 | 4 | 1 | 1 | 1 | 14 |
| Assistansersättning | 6 | 8 | | | | 14 |
| Övriga ersättningar | 20 | 4 | 3 | | 2 | 29 |
| Totalt | 819 | 186 | 29 | 55 | 67 | 1 156 |

Assistansersättning

Under 2012 betalades sammanlagt 25,9 miljarder kronor ut i assistansersättning fördelat på i genomsnitt drygt 15 900 brukare. Försäkringskassan stod för sammanlagt 21,4 miljarder kronor medan kommunerna stod för resterande 4,5 miljarder kronor av den totala summan.

Försäkringskassan inledde i början av 2011 en nationell kontrollsatsning – assistansprojektet – för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Projektet sker i samverkan med polis, åklagare, Skatteverket och andra myndigheter inom ramen för regionala underrättelsecenter (RUC). Under 2012 har projektet intensifierats och polisen har påbörjat flera förundersökningar, varav två har lett till tillslag och häktningar. Dessa två anordnare har även försatts i konkurs.

Under året har drygt 40 särskilt utsedda kontrollutredare arbetat enbart med kontrollen av assistansersättning. I projektet har vi utrett sammanlagt 26 assistansanordnare. I genomsnitt finns det drygt 45 assistansberättigade hos varje utvald assistansanordnare. Varje assistansberättigad har i sin tur i genomsnitt 4-5 assistenter som kan bli föremål för en kontrollutredning. Det är i dagsläget för tidigt att uttala sig om exakt antal utredningar och resultatet av projektet.

Parallellt med assistansprojektet har ordinarie kontrollutredning pågått gällande assistansersättning. Under 2012, har vi inom assistansersättningen sammanlagt gjort 42 polisanmälningar, ställt återkrav eller begärt skadestånd på sammanlagt 41 miljoner kronor samt förhindrat 62 miljoner kronor i framtida felaktiga utbetalningar. Bortsett från framtida besparingar är detta i nivå med föregående år. Besparingsbeloppet har ökat med nästan 30 miljoner kronor jämfört med föregående år. Utredningar inom assistansersättning genererar förhållandevis få polisanmälningar men relativt höga återkravsbelopp och framtida besparingar.

Hittills har Försäkringskassan upptäckt flera fall där assistansersättning betalats ut felaktigt och flera fall med organiserade upplägg med flera inblandade aktörer. Vanligt förekommande i dessa kontrollutredningar är att de assistansberättigade, assistansanordnare eller de personliga assistenterna lämnat felaktiga uppgifter. Det kan exempelvis handla om att fler timmar är beviljade än den assistansberättigade behöver, den assistansberättigade har inte fått den omfattning av assistans som anordnaren har uppgivit till Försäkringskassan eller att den assistansberättigade inte har den sjukdom eller skada som han eller hon beviljats ersättning för.