

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Framställan om medel för att ytterligare stärka Försäkringskassans arbete mot missbruk av socialförsäkringen**

### **Sammanfattning**

Försäkringskassan redovisar i denna skrivelse behoven av ökade resurser för att ytterligare utveckla och förstärka kontrollarbetet i syfte att förhindra missbruk av socialförsäkringen.

Under perioden 2012–2015 låg Försäkringskassans främsta fokus på att öka förtroendet för myndigheten, ge god service och att ha hög kvalitet i tillämpningen. Under de senaste två åren har myndighetens arbete kring rättssäkerhet förstärkts vilket också innebär en ambitionshöjning för kontrollarbetet. Flera utredningar, både av Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen och Riksrevisionen, har visat att det finns stora utvecklingsbehov inom området. Försäkringskassan planerar därför en rad insatser för att i ännu större utsträckning prioritera kontrollarbetet i verksamheten. Stora delar av ambitionshöjningen kräver dock ett tillskott av resurser för att kontrollarbetet ska kunna prioriteras utan att andra delar av myndighetens arbete påverkas negativt.

Behovet av resurser avser framför allt

- handläggningen, för att kunna prioritera kontrollarbetet utan att servicenivån måste sänkas.
- kontrollutredning, återbetalning och fordringshantering, för att säkerställa att kontrollernas konsekvenser ska kunna hanteras.
- IT-utveckling, för att bättre kunna utnyttja myndighetens information i kontrollarbetet.
- en förstärkning av analyskompetens, som behövs för att förstå, identifiera och motverka missbruk av socialförsäkringen genom att utforma effektiva kontrollåtgärder.
- en förstärkning av det preventiva kontrollarbetet i syfte att stärka försäkringens legitimitet, genom fler riktade och slumpmässiga kontroller och en mer aktiv kommunikation kring kontrollarbetet.

Det totala resursbehovet beräknas till 175 miljoner kronor under kommande budgetunderlagsperiod (2019–2021). Försäkringskassan beräknar att

**Postadress**  
103 51 Stockholm

**Besöksadress**  
LM Ericssons väg 30, Hägersten

**Telefon**  
08-786 90 00

**PlusGiro**

**E-post**  
huvudkontoret@forsakringskassan.se

**Internetadress**  
www.forsakringskassan.se

**Telefax**  
08-411 27 89

**Org.nr**  
202100-5521

satsningen kommer ge motsvarande 75 miljoner kronor per år i ökade återkrav på grund av bidragsbrott och en betydande ökning av förhindrade felaktiga utbetalningar.

### **Försäkringskassan behöver höja ambitionen i kontrollarbetet**

Försäkringskassans grundläggande uppgift är att säkerställa att rätt ersättning betalas ut till rätt person. Försäkringskassan ska därför förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott (Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan).

Försäkringskassan angav i budgetunderlaget för perioden 2019–2021 att myndigheten kommer att höja ambitionerna i kontrollarbetet för att minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan angav vidare att myndigheten avsåg att återkomma till regeringen med en särskild skrivelse angående myndighetens behov av särskilda medel till detta arbete. Försäkringskassans styrelse har gett generaldirektören i uppdrag att fatta beslut om denna skrivelse.

Försäkringskassans nuvarande kontrollarbete består framför allt av kontroller som ingår i den ordinarie handläggningen, riktade kontroller före och efter utbetalning samt slumpmässiga kontroller före och efter utbetalning. Särskilda kontrollutredare på Försäkringskassan utreder ärenden där det finns misstanke om bidragsbrott. En ytterligare del i kontrollarbetet utgörs av den så kallade interna försäkringskontrollen, som fokuserar på kontroller av de olika ärendeslagens processer för utbetalning av ersättning.

Under perioden 2012 till 2015 låg Försäkringskassans främsta fokus på att öka förtroendet för myndigheten samt att ge god service och ha hög kvalitet i tillämpningen. Riksrevisionen (rapport 2016:11) drar slutsatsen att Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar nedprioriterades efter att samverkansuppdraget avslutades 2012, men påpekar att arbetet återigen har fått högre prioritet under de senaste åren. Även Inspektionen för socialförsäkringen har i sina årliga rapporter 2012, 2013 och 2014 påpekat att Försäkringskassan har en betydande utvecklingspotential i kontrollarbetet.

### **Förstärkt fokus på kontrollarbetet, men genomlysningar visar att ytterligare insatser behövs**

Under de senaste två åren har Försäkringskassans arbete kring rättssäkerhet förstärkts, vilket bland annat innebär en ambitionshöjning för kontrollarbetet. I detta utvecklingsarbete ingår bland annat att utveckla nya metoder för riskprofilering för att kunna göra mer effektiva insatser, automatisera handläggningsmoment och att utveckla och följa upp handläggningens kontrollmoment.

Försäkringskassan har också påbörjat ett arbete med systematiska genomlysningar av förmåner för att undersöka förekomsten av felaktiga utbetalningar, missbruk av socialförsäkringen och behovet av att utveckla kontroller. Hittills har tre genomlysningar publicerats, avseende statligt tandvårdsstöd, assistansersättning och tillfällig föräldrapenning. Samtliga har

lett till att myndigheten satt igång flera riktade kontrollinsatser. Bland annat har ett omfattande arbete initierats för att motverka överutnyttjande inom den statliga assistansersättningen och det statliga tandvårdsstödet. Insatserna har gett resultat bland annat i form av fler kontrollutredningar och en större andel kontrollutredningar som resulterar i återkrav och polisanmälan.

Försäkringskassan avser genomföra motsvarande genomlysningar inom fler förmåner, vilket troligen kommer bidra till ett ökat behov av förstärkta kontrollinsatser. De hittills genomförda genomlysningarna indikerar att det finns problem med felaktiga utbetalningar och missbruk. De tyder också på att Försäkringskassan inte har varit tillräckligt aktiv i kontrollarbetet, och att en förstärkning av kontrollarbetet med stor sannolikhet skulle ge avsevärda effekter i form av minskade felaktiga utbetalningar, fler återkrav och fler upptäckta bidragsbrott. Sannolikt gäller detta även för ett antal förmåner som ännu inte genomlysts.

Försäkringskassan anser därför att det finns skäl att fortsätta höja ambitionen i kontrollarbetet för att upptäcka och förhindra missbruk. För att fullfölja vårt uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott behöver vi både utöka det kontrollarbete som redan finns inom myndigheten och utveckla kontrollmetoderna.

### **Ett förstärkt kontrollarbete kräver mer resurser**

För att kunna utveckla och utöka kontrollarbetet utan att nedprioritera andra områden behöver myndigheten ytterligare resurser. Resurserna behövs i alla led i kontrollkedjan. För det första behövs resurser för att kontrollernas utfall ska kunna tas om hand, både i den ordinarie handläggningen och i kontrollutrednings- och återkravsverksamheten. För det andra behövs IT-utveckling i syfte att förbättra lagring och delning av information inom myndigheten, till exempel för att tidigt i handlägningsprocessen identifiera vilka ärenden som behöver särskild kontroll. För det tredje behövs analyskompetens för att identifiera utvecklingsbehov, säkerställa myndighetsgemensamma prioriteringar och stödja försäkringsavdelningarnas kontrollarbete. För det fjärde behövs en förstärkning av det förebyggande arbetet mot missbruk, genom att både utöka de slumpmässiga kontrollerna och sprida kunskap om kontrollarbetet till allmänheten i syftet att stärka försäkringens legitimitet.

### **Hela kontrollkedjan måste stärkas för att ta hand om utfallet av ett stärkt kontrollarbete**

En ambition i kontrollarbetet är att förmånshandläggare ska lägga så lite tid som möjligt på ärenden som innehåller fel. Målet är att felaktiga ärenden ska avslås eller åtgärdas tidigt. Ett förstärkt kontrollarbete, i den meningen att fler kontroller av olika slag görs, kommer trots detta att leda till en ökad arbetsbelastning i förmånshandläggningen, eftersom fler ärenden kan komma att behöva manuell hantering. För att potentiella felaktigheter ska kunna hanteras utan att servicenivån sänks måste handläggningen därför förstärkas.

Ett förstärkt kontrollarbete kommer även, trots ambitionen att upptäcka misstänkt missbruk innan förmånen betalas ut, att leda till ett ökat antal återkravsärenden och ärenden där misstanke om brott behöver utredas.

För att nå full effekt av kontrollarbetet är det av största vikt att kontrollerna hanteras fullt ut, inklusive konsekvenserna av dem. För att säkra socialförsäkringens legitimitet är det viktigt att återkrav och åtgärder för indrivning verkställs så snart som möjligt efter beslut. Missbruk och oaktsamhet behöver få märkbara följder för den enskilde, annars finns en risk att personen återkommer med felaktiga anspråk. Att återkrav och indrivning dröjer motverkar även den preventiva verkan som ett bestämt och snabbt agerande från myndigheten kan ge. För att säkra hela kontrollkedjan från upptäckt till åtgärd behöver myndigheten stärka samtliga delar av processen (handläggning, kontroll, återkrav och fordringshantering).

### **IT-utveckling för bättre informationsförsörjning**

Försäkringskassans ambition är att tidigt i handlägningsprocessen identifiera i vilka ärenden myndigheten ska prioritera kontrollresurser. En viktig del i detta arbete är att urvalsprofiler som identifierar ärenden med hög risk för fel väljer ut vilka ärenden som ska kontrolleras utanför den ordinarie handläggningen. Det finns en stor utvecklingspotential inom området. Riskbaserade urvalsprofiler behöver implementeras inom fler områden, men de behöver även utvärderas och utvecklas för att i större utsträckning identifiera bidragsbrott snarare än fel i allmänhet. I ISF:s särskilda granskning av Försäkringskassans arbete med riskbaserade urvalsprofiler, som publicerades i mars 2018, lyfter man särskilt fram att det finns ett potentiellt stort värde för socialförsäkringen om metoderna kan vidareutvecklas och förfinas.

Försäkringskassans IT-system behöver också utvecklas för att mer effektivt kunna lagra och dela information. Med nuvarande IT-lösningar är informationsdelningen mellan förmåner onödigt komplicerad. Dessutom är det dyrt att överföra information från handläggningssystemet till det operativa statistiksystemet. Försäkringskassan behöver även se över hur information om en person sammanställs, struktureras och presenteras för att kunna utföra maskinella kontroller utifrån personer snarare än ärenden. Det är ett problem idag att den enskilde kan lämna uppgifter om ändrade förhållanden till en förmån, men att informationen inte (automatiskt) sprids till andra förmåner som påverkas av denna information. Detta riskerar att leda till felaktiga utbetalningar som skulle kunna ha förhindrats, eftersom informationen finns inom myndigheten men inte hos alla aktuella förmåner. Det saknas även möjligheter att utifrån nuvarande system på ett tillräckligt strukturerat sätt identifiera till exempel arbetsgivare och läkare där det förekommer misstankar om oegentligheter.

Ett exempel på när informationsdelning mellan förmåner har fungerat väl är att Försäkringskassan numera lagrar personnummer för personer som arbetar som personliga assistenter. Det är inte möjligt för ett assistansbolag att få ersättning för den tid då en person som mottagit hel sjukersättning uppges ha utfört personlig assistans. Behovet av och förutsättningarna för att på motsvarande sätt möjliggöra att förmåner lär av varandra behöver utredas ytterligare.

Resurser inom IT behöver även avsättas för att utveckla befintliga IT-stöd som används i kontrollarbetet, bland annat för att identifiera specifika aktörer eller potentiellt felaktiga SGI-beslut som särskilt behöver granskas. Det finns också potential med nya IT-lösningar som kan öka möjligheterna för analytiker och kontrollutredare att hitta samband i Försäkringskassans information.

Att utveckla IT-systemen är ett omfattande arbete som kräver tid och resurser. Satsningen bedöms till viss del rymmas inom Försäkringskassans nuvarande budgetramar, men viss förstärkning behövs för att Försäkringskassan ska kunna öka takten i utvecklingsarbetet utan att riskera andra nödvändiga utvecklingsprojekt. Sådana investeringar har goda förutsättningar att avsevärt underlätta och effektivisera kontrollarbetet.

#### **Analyskraft för att bättre förstå missbruk**

Det krävs kontinuerlig analys för att upptäcka missbruk i och med att det kan ändra karaktär allteftersom kontrollerna utvecklas. Försäkringskassan behöver stärka den centrala analysförmågan för att bättre kunna följa och förutse förändringar i hur socialförsäkringen brukas och missbrukas. Kunskap om detta är nödvändig för att kunna utforma effektiva kontrollåtgärder.

Det krävs en särskild typ av kompetens för att analysera missbruk och Försäkringskassan behöver stärka kompetensen inom området. Framför allt behöver Försäkringskassan fler analytiker med avancerad datahanterings- och statistikkompetens, till exempel inom nätverksanalys. Kompetensen behövs för att ta fram statistiska och matematiska modeller som framgångsrikt bidrar till att upptäcka missbruk samt för att bygga upp kunskapen om missbruk av socialförsäkringen.

För att bättre förstå missbruk och identifiera risker kopplat till företag behöver även den företagsekonomiska kompetensen i kontrollarbetet förstärkas. Försäkringskassan har under det senaste året ökat den företagsekonomiska kompetensen inom myndigheten för att bli bättre på att bedöma brottsliga upplägg inom assistansersättningen. Motsvarande kompetens behövs även inom andra förmåner där företag är inblandade på olika sätt.

#### **Förstärkta slumpmässiga kontroller och kommunikation i preventivt syfte**

I dagsläget har Försäkringskassan i stort sett ingen kommunikation där allmänheten eller specifika grupper informeras om kontroller eller kontrollarbetet. En översyn av myndighetens kommunikation kring kontrollarbetet behöver göras i syfte att stärka socialförsäkringens legitimitet.

I de flesta förmåner finns heller ingen slumpmässig kontroll som kan fungera preventivt. För att stärka det preventiva kontrollarbetet behöver myndigheten ta fram en plan för hur man ska arbeta för att förebygga missbruk. Det behöver bli tydligt både inom myndigheten och för allmänheten att det inte finns områden som är fria från kontroll. En del i arbetet kan vara att se över, och där det behövs utöka, arbetet med både slumpmässiga och riktade kontroller. Slumpmässiga kontroller kan förväntas ha en allmänpreventiv effekt och skulle även ge Försäkringskassan och regeringen bättre kunskap om omfattningen på felaktiga utbetalningar. Det är även viktigt att allmänheten i högre grad blir

medveten om att missbruk av socialförsäkringen, också i liten skala, utgör ett bedrägeri och alltså är brottsligt.

### **Utvecklingsbehov i Försäkringskassans organisation och handläggning**

Utöver de behov som beskrivs ovan avser Försäkringskassan genomföra förändringar i den egna organisationen och i handlägningsprocessen för att stärka kontrollarbetet. Det är ett arbete som Försäkringskassan kan göra med befintliga medel utan att prioritera ned andra delar av verksamheten.

En viktig del i arbetet är att det ska vara lätt för den enskilde att göra rätt. Detta för att minimera de felaktiga utbetalningar som beror på oavsiktliga fel. Försäkringskassan behöver fortsätta arbetet med att underlätta för dem som ansöker om ersättning att förstå förmånens villkor och vikten av att lämna korrekta och aktuella uppgifter.

Försäkringskassan behöver även förbättra de organisatoriska förutsättningarna för ett effektivt kontrollarbete. Bland annat behöver ansvaret för vissa aspekter av kontrollarbetet förtydligas och kunskapsöverföringen mellan olika delar av organisationen förbättras. Försäkringskassan har flera gransknings- och kontrollfunktioner som är organisatoriskt placerade i olika delar av verksamheten. Den övervägande delen av kontrollarbetet sker inom handläggningen av de enskilda förmånerna. De kontrollaktiviteter som genomförs på myndigheten är inte fullt ut samordnade och inom myndigheten görs olika prioriteringar av var kontrollinsatser läggs. Försäkringskassan planerar därför en rad insatser som ska leda till att kontrollarbetet i ännu större utsträckning prioriteras i verksamheten och får största möjliga effekt för myndigheten som helhet.

### **Kostnader, konsekvenser för felaktiga utbetalningar och ikraftträdande**

Att höja ambitionsnivån i Försäkringskassans kontrollarbete kräver att resurser tillförs i flera delar av verksamheten. Nedan följer Försäkringskassans kostnadsberäkningar. Beräkningarna är ungefärliga och kommer att påverkas av vilka specifika utvecklingsbehov som identifieras i det fortsatta arbetet.

#### **Förvaltningskostnader**

##### *Införandekostnader*

Försäkringskassan beräknar införandekostnaderna till 25 miljoner kronor. Kostnaderna avser förstärkt IT-utveckling för att kunna öka takten i arbetet med att förbättra möjligheterna att lagra och dela information på ett sådant sätt att den kan användas i kontrollarbetet samt att utveckla arbetet med riskbaserade urvalsprofiler.

##### *Löpande kostnader*

Kostnader för att hantera utfallet av ett mer effektivt kontrollarbete beräknas till 50 miljoner kronor per år under perioden 2019–2021. Kostnaderna innefattar dels de resurser som behövs för att kompensera för

produktionsminskningen i handläggningen till följd av ett ökat fokus på kontrollarbete, dels en förväntad ökning av antalet återkravsutredningar och kontrollutredningar av ärenden där det finns misstanke om bidragsbrott. Kostnaderna inkluderar även resursbehov inom myndighetens centrala analysverksamhet.

### **Konsekvenser för felaktiga utbetalningar**

Den ambitionshöjning av kontrollarbetet som beskrivs ovan beräknas innebära en ökning av återkravsbeloppet efter kontrollutredning av misstänkt bidragsbrott med omkring 75 miljoner kronor per år. Förhindrat felaktigt utbetalt belopp beräknas öka med omkring 141 miljoner kronor per år. Dessa beräkningar bygger på att effektiviteten i verksamheten inte förändras. Genom att utveckla IT-system och höja kompetensen inom myndigheten kan vi öka effektiviteten i kontrollarbetet, vilket innebär att återkrav och besparingsbelopp ökar ytterligare. Utöver detta tillkommer återkrav och förhindrade felaktiga utbetalningar till följd av felaktigheter som upptäcks och hanteras i den ordinarie handläggningen.

Att stärka kontrollarbetet innebär att fler ärenden med felaktiga uppgifter kommer att upptäckas i handläggningen och avslås. Detta innebär att antalet felaktiga utbetalningar kommer att minska. Ett stärkt kontrollarbete, särskilt i kombination med en aktiv kommunikation, kan även förväntas ha en preventiv effekt genom att minska allmänhetens benägenhet att försöka missbruka Försäkringskassans förmåner. Även detta innebär en potentiell minskning av de felaktiga utbetalningarna som är svår att uppskatta.

Den totala satsningen uppgår till 175 miljoner kronor fördelat på tre år. Årligen motsvarar detta omkring 0,7 procent av Försäkringskassans förvaltningsanslag och 0,03 procent av de totala utbetalningarna. Ambitionshöjningen motsvarar alltså en förhållandevis liten del av Försäkringskassans övriga verksamhet, men förväntas ha stor betydelse för myndighetens förutsättningar att upptäcka och förhindra bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar.

### **Ikraftträdande**

Kartläggning av behov kopplade till IT-utveckling och förstärkning av handläggning och analyskompetens föreslås påbörjas under 2019. Effekt i form av ökat antal upptäckta felaktiga utbetalningar förväntas under 2020.

### **Andra som berörs av förslaget**

Att Försäkringskassan höjer ambitionen i arbetet mot missbruk kan påverka andra aktörer som hanterar misstänkta bidragsbrott. Om Försäkringskassans kontrollarbete resulterar i fler polisanmälningar kommer polis och åklagare behöva hantera fler utredningar. Även Inspektionen för vård och omsorg kan påverkas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschefer Marie Axelsson, Lars-Åke Brattlund, Gabriella Bremberg, Per Eleblad, Ulrika Havossar, Sture Hjalmarsson, Eva Nordqvist, Stefan Olowsson, Lena Sandh, Alexandra Wallin och Helena Östman samt verksamhetsområdeschef Jon Dutrieux och analytiker Anna Persson, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Anna Persson