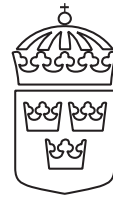


Regeringens skrivelse

2025/26:58



Riksrevisionens rapport om socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet

Skr.
2025/26:58

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 november 2025

Ebba Busch

Anna Tenje
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller (RiR 2025:14).

Riksrevisionen lämnar en rekommendation till regeringen och ett antal rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den utgör ett viktigt bidrag till att synliggöra utvecklingsbehov på området, så att omfattningen av felaktiga utbetalningar kan minska och välfärdssystemens legitimitet kan stärkas. Mot bakgrund av de åtgärder regeringen har vidtagit och avser att vidta för att stärka myndigheters kontroller och möjligheter att inhämta och utbyta information, anser regeringen att det för närvarande inte finns skäl att göra en översyn med anledning av den rekommendation som Riksrevisionen lämnar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser.....3
 - 2.1 Iakttagelser om myndigheternas information och service till individen3
 - 2.2 Iakttagelser om myndigheternas utbyte av information4
 - 2.3 Iakttagelser om myndigheternas processer för att kontrollera socialförsäkringsskyddet.....4
 - 2.4 Iakttagelser om myndigheternas arbete med att motverka risker för felaktiga utbetalningar6
 - 2.5 Riksrevisionens rekommendationer6
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser6
- 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser10
- Bilaga 1 Riksrevisionens rapport Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet.....11
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 2025103

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd är effektiva för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner kopplade till internationell rörlighet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller (RiR 2025:14), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 22 maj 2025. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och den rekommendation till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd är effektiva för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner kopplade till internationell rörlighet. Granskningen har även omfattat regeringen, Migrationsverket och Skatteverket. De förmåner som har omfattats av granskningen är allmänt barnbidrag, assistansersättning, EU-familjeförmåner, föräldrapenning, sjukersättning, tandvårdsstöd, underhållsstöd, bostadstillägg, garantipension och äldreomsorgsstöd.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd inte är tillräckligt effektiva. Riksrevisionen bedömer att det finns vissa brister i hela beslutskedjan och att bristerna leder till felaktiga utbetalningar som annars hade kunnat motverkas eller upptäckas.

2.1 Iakttagelser om myndigheternas information och service till individen

Ett stort antal olika omständigheter kan påverka en enskilds socialförsäkringsskydd i Sverige och regelverken är komplexa. Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna ger ut omfattande information till allmänheten via flera kanaler om vad som gäller vid internationell rörlighet, men att det ändå finns utrymme för förbättringar. Riksrevisionen noterar bl.a. att information som ges till individer som flyttar till Sverige inte alltid är tydlig och att det i vissa fall finns risk för att enskilda missar eller glömmar att anmäla ändrade förhållanden när förmåner betalas ut under längre perioder.

Riksrevisionen konstaterar även att det finns bestämmelser i socialförsäkringsbalken som innebär att den enskilde är skyldig att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan, trots att myndigheten inte

alltid behöver informationen i fråga eller vidtar någon åtgärd med anledning av den. Det avser främst anmälningar om flytt till eller arbete i Sverige, när den enskilde varken ansöker om någon förmån eller redan har en pågående utbetalning av en förmån. Med anledning av den rådande tillämpningen ser Riksrevisionen att anmälningsskyldigheten om bosättning eller arbete i Sverige (110 kap. 43–45 §§ socialförsäkringsbalken) inte tycks fylla någon funktion utan främst medför onödigt arbete för både enskilda och Försäkringskassan. Ett undantag gäller rätten till barnbidrag för invandrade föräldrar, där Försäkringskassan i dag använder anmälan om bosättning i Sverige för att initiera prövningsärenden. Riksrevisionen bedömer dock att Försäkringskassan bör kunna initiera sådana prövningsärenden genom befintliga aviseringar från Skatteverket eller genom underlag från Migrationsverket.

2.2 Iakttagelser om myndigheternas utbyte av information

Riksrevisionens granskning visar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i flera avseenden har effektiva medel för att inhämta information från Skatteverket och Migrationsverket, och att utbytet i huvudsak fungerar väl, men att vissa effektivitetsbrister förekommer. Riksrevisionen konstaterar t.ex. att viss information av betydelse för socialförsäkringsskyddet inte alltid når Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och att myndigheterna saknar tillgång till vissa uppgifter från Skatteverket som skulle kunna effektivisera deras kontroller. Två sådana exempel är enligt Riksrevisionen information om faktisk tidpunkt för flytt till eller från Sverige och uppgifter som rör utredningar av dödsfall för personer med socialförsäkringsförmåner utomlands.

Riksrevisionen konstaterar slutligen att det lagreglerade utrymmet och skyldigheten för berörda myndigheter att utbyta information med varandra successivt har utökats under de senaste åren, men att myndigheterna ännu inte tar tillvara möjligheterna fullt ut. Riksrevisionen hänvisar till tidigare granskningar som har visat att en lagreglerad uppgifts- eller underrättelseskyldighet inte automatiskt leder till att myndigheter faktiskt delar information med varandra. För det krävs också en gemensam uppfattning om hur lagen ska tolkas, fungerande rutiner, effektiva tekniska verktyg och insikt hos handläggare om att vissa uppgifter är av intresse för en annan myndighet.

2.3 Iakttagelser om myndigheternas processer för att kontrollera socialförsäkringsskyddet

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har väl utvecklade handlägningsprocesser för att kontrollera att den enskilde omfattas av socialförsäkringsskyddet men att det finns vissa brister i hela beslutskedjan, från kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning till

efterkontroller. Bland annat bygger myndigheternas efterkontroller i hög utsträckning på sporadiska anmälningar från enskilda och externa underrättelser, och de egeninitierade efterkontrollerna av socialförsäkringsskyddet är få. Detta medför enligt Riksrevisionen risker för att myndigheterna inte upptäcker felaktiga utbetalningar som de annars skulle kunna motverka och upptäcka. Det pågår dock ett visst utvecklingsarbete hos båda myndigheterna. Riksrevisionen bedömer även att en utökad möjlighet att begära ut bankuppgifter i kontrollsyfte skulle förbättra myndigheternas förmåga att upptäcka utlandsvistelser och begränsa felaktiga utbetalningar av fler förmåner kopplade till internationell rörlighet.

Riksrevisionen konstaterar vidare att myndigheterna har en tydlig men inte okomplicerad fördelning av ansvaret för att kontrollera och utreda försäkringstillhörighet inom respektive organisation. På Försäkringskassan är ansvaret i huvudsak centraliserat till en specialiserad funktion, vilket innebär att verksamheten kan upprätthålla kompetens inom området. Pensionsmyndighetens utredningar är centraliserade för bostadstillägg och efterlevandepension, men decentraliserade för garantipension. Riksrevisionen påpekar att en centraliserad ordning ställer krav på väl fungerande samordning mellan förmånshandläggningen och myndigheternas respektive specialiserade funktioner, och medför vissa risker för att förmånshandläggningen missar när försäkringstillhörighet kan behöva utredas.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas kontrollrutiner vid en första prövning av rätten till ersättning har vissa brister. Riksrevisionen noterar t.ex. att myndigheternas löpande informationsinhämtning inte är tillräcklig för att säkerställa att uppgifter om arbete och bosättning är aktuella, och att myndigheterna saknar uppgifter om pågående eller planerad utlandsvistelse vid ansökningstillfället. Av granskningen framgår även att myndigheterna har god tillgång till uppgifter från Migrationsverket om både ansökningar och beslut om uppehållstillstånd, och att myndigheterna har skapat förutsättningar för att använda dessa uppgifter i automatiserade processer. Riksrevisionen noterar dock att det inte finns maskinella kontroller tillgängliga för samtliga förmånsslag och att många kontroller av ansökningar och beslut om uppehållstillstånd i stället görs manuellt. Enligt Riksrevisionen kan maskinella kontroller bidra till en effektivisering av myndigheternas verksamheter.

Riksrevisionen konstaterar även att Försäkringskassan periodvis har haft såväl höga ärendebalanser som långa handläggningstider för utredning av försäkringstillhörighet, även om den genomsnittliga handläggningstiden är på väg neråt. Motsvarande verksamhet på Pensionsmyndigheten för bostadstillägg och äldre försörjningsstöd har för närvarande låga ärendebalanser. Därtill uppger Riksrevisionen att det finns risker för felaktiga utbetalningar bl.a. när återkallade eller upphävda uppehållstillstånd inte flaggas eller kontrolleras automatiskt hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och när svar med relevant information från utländska myndigheter inom EU, EES, Schweiz och Storbritannien dröjer eller inte prioriteras.

2.4 Iakttagelser om myndigheternas arbete med att motverka risker för felaktiga utbetalningar

Riksrevisionens granskning visar att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har genomfört riskanalyser och identifierat och värderat flera risker för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Båda myndigheterna har också vidtagit vissa åtgärder för att begränsa riskerna kopplade till internationell rörlighet, t.ex. genom att förtydliga information som lämnas till enskilda i beslutsbrev och på myndigheternas webbplatser. Enligt Riksrevisionen visar iakttagelserna att Försäkringskassans riskhantering ger goda förutsättningar för att effektivt motverka felaktiga utbetalningar men att Pensionsmyndighetens riskhantering inte gör det.

Försäkringskassans arbete med att värdera och analysera orsaker till risker är, enligt Riksrevisionen, mer systematiskt och har en högre detaljeringsnivå än den riskanalys som Pensionsmyndigheten utfört 2021 på uppdrag av regeringen. Riksrevisionen påtalar samtidigt att Försäkringskassans bedömningar i vissa avseenden är ofullständiga och därmed kan förbättras. Riksrevisionen konstaterar även att Försäkringskassan har identifierat att flest risker för felaktiga utbetalningar orsakas av den enskilde, t.ex. till följd av att längre utlandsvistelser, utlandsbosättning eller arbete i annat land inte anmäls.

Riksrevisionen finner slutligen skillnader i hur olika verksamheter på Försäkringskassan hanterar risker som verksamheterna själva orsakar. Vissa verksamheter begränsar riskerna genom kompetensutvecklande insatser eller genom insatser för att öka processefterlevnaden, medan andra accepterar samma risker med motiveringen att de inte anses vara allvarliga. Pensionsmyndigheten har i stället uppgett att myndigheten begränsar risker som den själv orsakar genom att kontinuerligt uppdatera förmånernas vägledning och det webbaserade handläggarstödet.

2.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över bestämmelserna om enskildas anmälningsskyldighet till Försäkringskassan i 110 kap. 43–45 §§ socialförsäkringsbalken, i syfte att minska onödigt arbete för Försäkringskassan och förenkla för den enskilde.

Riksrevisionen lämnar även ett antal rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i huvudsak i de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen presenterar.

Sammantaget är det ett stort antal olika omständigheter som kan påverka en enskilds socialförsäkringsskydd i Sverige, och regelverken på området är komplexa. Det ställer bl.a. krav, dels på väl fungerande processer och kontrollrutiner hos de myndigheter som administrerar och handlägger socialförsäkringsförmåner, dels på tydlig och korrekt information till allmänheten. Regeringen anser därför att Riksrevisionens granskning utgör ett viktigt bidrag till att synliggöra utvecklingsbehov på området, så att omfattningen av felaktiga utbetalningar kan minska och välfärdssystemens legitimitet kan stärkas. Det är av stor vikt att socialförsäkringen är rättssäker, robust och motståndskraftig, även i situationer där internationell rörlighet förekommer.

I granskningen konstaterar Riksrevisionen att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har väl utvecklade processer för kontroller av socialförsäkringsskyddet, men att det förekommer vissa brister och viss ineffektivitet. Riksrevisionen bedömer t.ex. att myndigheterna kan göra mer för att genom egeninitierade efterkontroller upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Riksrevisionen bedömer också att myndigheterna saknar vissa kontrollverktyg, så som ökad tillgång till bankuppgifter och automatisk överföring av vissa uppgifter från Skatteverket. Slutligen bedömer Riksrevisionen att regeringen bör se över delar av enskildas anmälningsskyldighet till Försäkringskassan i syfte att minska onödigt arbete för myndigheten och förenkla för den enskilde.

Regeringen arbetar kontinuerligt för att slå sönder den kriminella ekonomin, bekämpa välfärdsbrottslighet och motverka felaktiga utbetalningar. Detta är avgörande för att bibehålla förtroendet för våra gemensamma trygghetssystem och för att säkerställa att ersättningar och bidrag endast går till de individer som har rätt till dem. Under de senaste åren har regeringen bedrivit ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete för att förbättra möjligheterna att inhämta och dela information samt undanröja sekretesshinder mellan myndigheter. Flera viktiga verktyg har redan införts, vilket Riksrevisionen också lyfter fram i sin granskning. Det gäller t.ex. lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, som trädde i kraft den 1 juli 2024 och bl.a. omfattar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket.

Regeringen arbetar även med flera initiativ för att öka beslutande myndigheters tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationerna i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag och i kontrollsyfte. Vissa åtgärder är genomförda och andra är under arbete. Sedan den 1 januari 2025 har Försäkringskassan t.ex. tillgång till vissa frånvarouppgifter som ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationerna till Skatteverket, vilka kan användas för att förhindra felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Regeringen avser även föreslå att bostadsbidrag (95–98 kap. socialförsäkringsbalken), en förmån som visserligen inte har omfattats av Riksrevisionens granskning, ska beräknas utifrån uppgifter i arbetsgivardeklarationen i syfte att öka träffsäkerheten inom förmånen samt minska problemen med felaktiga utbetalningar, återkrav och

skuldsättning. Detta beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 2027 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 12 avsnitt 3.12.8).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att myndigheterna kan stärka sin förmåga att upptäcka felaktiga utbetalningar, t.ex. genom fler och effektiva egeninitierade kontroller. Av Riksrevisionens granskning framgår även att de nya kraven på informationsutbyte ännu inte fått genomslag hos myndigheterna. Som Riksrevisionen konstaterar leder en lagreglerad uppgifts- eller underrättelseskyldighet inte automatiskt till att myndigheter faktiskt delar information med varandra. Regeringen instämmer även i Riksrevisionens bedömning att det för detta krävs en gemensam uppfattning om hur lagen ska tolkas, fungerande rutiner, effektiva tekniska verktyg och insikt hos handläggare om att vissa uppgifter är av intresse för en annan myndighet.

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har, sedan flera år tillbaka, haft mål för minskade felaktiga utbetalningar med återrapporteringskrav. Enligt regleringsbrevet för 2021–2025 ska myndigheterna t.ex. bidra till det övergripande målet att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen och den brottslighet som riktas mot dessa system ska minska¹. Under samma tidsperiod har myndigheterna haft i uppdrag att vidta åtgärder i syfte att motverka att enskilda blir återbetalningsskyldiga. Inom ramen för uppdraget ska myndigheterna även öka förmågan att omhänderta anmälningar av ändrade förhållanden, stärka förmågan att återkräva felaktiga utbetalningar och öka återbetalningen av felaktigt utbetalade ersättningar. I Försäkringskassans regleringsbrev för 2025 har regeringen också lämnat ett uppdrag om stärkt samverkan och kontroll av utländska inkomster i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och öka återbetalningen. Enligt uppdraget ska Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bl.a. ta fram rutiner för ett systematiskt och ökat informationsutbyte myndigheterna emellan vid utländska inkomster. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2026.

Vidare införs den 1 december 2025 bättre verktyg för att motverka bidragsbrottslighet och felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd (prop. 2024/25:179, bet. 2025/26:SfU6, rskr. 2025/26:16). Till följd av lagändringarna kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kunna hämta in fler uppgifter från bl.a. banker, försäkringsbolag och arbetsgivare om både den som ansöker om en förmån och om andra fysiska och juridiska personer som är av relevans i ett ärende. På så vis stärks myndigheternas kontrollmöjligheter ytterligare. För att underlätta samverkan och öka informationsutbytet mellan myndigheter införs även en ny sekretessbrytande bestämmelse den 1 december 2025 (prop. 2024/25:180, bet. 2025/26:KU6, rskr. 2025/26:24). Innebörden av den nya sekretessbrytande bestämmelsen är att sekretess till skydd för enskilda som utgångspunkt inte ska hindra att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att bl.a. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för

¹ Målets utformning ändrades efter regeringens förslag i budgetpropositionen för 2025.

Dessförinnan var det övergripande målet för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen att utbetalningarna från dessa system ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.

högt eller ett för lågt belopp. En uppgift ska också kunna lämnas ut om det behövs för att upptäcka eller utreda redan inträffade felaktigheter avseende nämnda utbetalningar och tillgodoräkningar.

Skr. 2025/26:58

Regeringen kan konstatera att vistelse eller bosättning utomlands utgör en särskild risk för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. I mars 2025 beslutade regeringen därför kommittédirektiven Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige (dir. 2025:34), enligt vilka en särskild utredare ska se över hur arbetet med att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands kan stärkas och föreslå nya åtgärder för att öka möjligheterna till upptäckt. Av kommittédirektiven framgår bl.a. att förslag om nya verktyg ska syfta till att öka upptäckten av felaktiga utbetalningar, men att de även kan öka enskildas benägenhet att uppfylla den lagstadgade anmälningsskyldigheten om vistelse och bosättning. Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2026. Regeringen har också gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att stärka kontrollerna av äldreförsörjningsstöd, garantipension och bostadstillägg (S2024/02242). Syftet är att säkerställa att förmånerna inte betalas ut till personer som på grund av en utlandsvistelse inte längre har rätt till dem. Enligt uppdraget ska Pensionsmyndigheten även analysera om och i så fall vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka kontrollerna, bl.a. när det gäller bosättning och förekomsten av utländska inkomster vid ansökan samt fortlöpande under utbetalningstiden av förmånerna. Pensionsmyndigheten ska också bedöma vilken effekt åtgärderna kan tänkas få för att minska felaktiga utbetalningar inom de bosättningsbaserade förmånerna, samt analysera de risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som är specifika för äldreförsörjningsstödet. Den del av uppdraget som består i att redovisa vidtagna åtgärder, förslag till ytterligare åtgärder samt analys av risker för äldreförsörjningsstödet redovisades i juni 2025. Den del av uppdraget som består i att bedöma åtgärdernas effekter ska redovisas senast den 24 februari 2026.

Regeringen avser att lämna förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen med ledning av förslagen i promemorian Administrativa sanktioner i socialförsäkringen (Ds 2025:8). Promemorians förslag innebär att en sanktionsavgift ska kunna ges till dem vars felaktiga ersättning krävs tillbaka och att personer kan stängas av från en socialförsäkringsförmån under en viss tid. Syftet är att bidra till att samhällets reaktion kommer snabbare och i fler fall än i dag när någon tillskansar sig ersättning felaktigt, att skydda socialförsäkringen genom att stärka dess legitimitet och att stärka förutsättningarna att förebygga brott och felaktiga utbetalningar. Avsikten är att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över bestämmelserna om enskildas anmälningsskyldighet till Försäkringskassan i 110 kap. 43–45 §§ socialförsäkringsbalken. Som redogjorts för i avsnitt 3 har regeringen, under den period som Riksrevisionens granskning pågått, initierat och genomfört flera kraftfulla åtgärder i syfte att stärka myndigheters möjligheter att inhämta och utbyta information. Samtidigt har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fått bättre förutsättningar för att kunna göra kontroller och därigenom upptäcka samt förhindra felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner, vilket inkluderar ärenden där internationell rörlighet förekommer.

Mot bakgrund av de åtgärder regeringen har vidtagit och vidtar anser regeringen att det för närvarande inte finns skäl att göra en översyn med anledning av den rekommendation som Riksrevisionen lämnar. Regeringen avser dock att fortsätta det viktiga arbetet med att på ett effektivt sätt skydda och värna våra gemensamma välfärdssystem och kommer även i fortsättningen att följa myndigheternas hantering och kontroller av socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2025:14

Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet

– Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:14

ISBN 978-91-7086-717-0

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-05-12
Diarienummer: 2023/1208
RiR 2025:14

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet

– Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller

Riksrevisionen har granskat huruvida Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd är effektiva för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner kopplade till internationell rörlighet. Granskningen har även omfattat effektiviteten i informationsdelningen från Migrationsverket och Skatteverket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Niklas Österlund har varit föredragande. Revisorn Michella Szukis, revisionsdirektören Tommi Teljosuo och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Niklas Österlund

För kännedom

Regeringskansliet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och
Socialdepartementet

Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket

Skr. 2025/26:58
Bilaga

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Rapportens disposition	16
2 Socialförsäkringsskyddet och ansvarsfördelningen myndigheterna emellan	18
2.1 Kort om regleringen av socialförsäkringsskyddet och försäkringstillhörigheten	18
2.2 Den enskilde är skyldig att anmäla förhållanden som påverkar försäkringstillhörigheten	20
2.3 Myndigheter är skyldiga att utbyta information med varandra	21
3 Myndigheternas information och service till individen	23
3.1 Komplext regelverk ställer krav på god tillgång till information	23
3.2 Myndigheterna ger omfattande information till allmänheten om vad som gäller vid internationell rörlighet	24
3.3 Informationen till den som flyttar till Sverige är inte alltid tydlig	25
3.4 Risk för otillräcklig information under tid med ersättning	27
3.5 Försäkringskassan har användarvänliga tjänster för den som har e-legitimation och kan svenska	28
4 Myndigheternas utbyte av information	29
4.1 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i flera avseenden effektiva medel för att hämta information från Skatteverket och Migrationsverket	29
4.2 Informationsutbytet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fungerar i huvudsak väl	32
4.3 De nya kraven på informationsutbyte har ännu inte fått genomslag	33
5 Myndigheternas processer för att kontrollera socialförsäkringsskyddet	34
5.1 En tydlig ansvarsfördelning inom myndigheterna men utmaningar med att upprätthålla kompetensen	34
5.2 Kontrollrutinerna vid prövning av rätten till ersättning är otillräckliga	37
5.3 Risk för att myndigheterna inte reagerar på impulser under tid med ersättning	49
5.4 Ansaret för efterkontroller är tydligt, men genomförandet är inte alltid effektivt	52
6 Myndigheternas arbete med att motverka risker för felaktiga utbetalningar	57
6.1 Myndigheterna har genom riskanalyser identifierat risker för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet	57
6.2 Verksamheterna värderar riskerna men deras analyser om orsakerna kan förbättras	59
6.3 Myndigheterna har genomfört åtgärder för att begränsa riskerna	60

7	Slutsatser och rekommendationer	63
7.1	Myndigheternas kontroller bygger i för stor utsträckning på anmälningar och underrättelser utifrån	63
7.2	Kontrollerna har effektiviserats under granskningsperioden men viss ineffektivitet kvarstår	65
7.3	Myndigheterna saknar vissa kontrollverktyg som skulle kunna effektivisera kontrollerna	68
7.4	Rekommendationer	70
	Ordlista	72
	Referenslista	74
Bilaga 1.	Reglering av vem som är försäkrad och omfattas av socialförsäkringsskyddet	79
Bilaga 2.	Försäkringskassans registrering av försäkrade	85
Bilaga 3.	Metodbeskrivning	86

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av att mottagare av socialförsäkringsförmåner omfattas av socialförsäkringsskyddet. Socialförsäkringsskyddet är kortfattat de villkor som reglerar vem som omfattas av den svenska socialförsäkringen. Socialförsäkringsskyddet regleras i socialförsäkringsbalken och kan även påverkas av bestämmelser i EU-rätten samt bilaterala och multilaterala avtal om social trygghet som Sverige har med ett antal andra stater. Även Migrationsverket, Skatteverket och regeringen har omfattats av granskningen.

Motivet till granskningen är dels att tidigare studier visar att felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet är ett omfattande problem, dels att myndigheterna som administrerar socialförsäkringen har ett särskilt ansvar att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. En väl fungerande kontrollfunktion är viktig för att motverka felaktiga utbetalningar och i förlängningen upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen.

Myndigheternas kontrollrutiner brister

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd inte är tillräckligt effektiva. Riksrevisionen bedömer att det finns vissa brister i hela beslutskedjan från kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning till efterkontroller. Sammantaget medför bristerna att det görs felaktiga utbetalningar som annars hade kunnat motverkas eller upptäckas.

- Myndigheternas kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning bygger i stor utsträckning på att befintliga register såsom folkbokföring och myndigheternas egna register återspeglar de faktiska förhållandena vid gränsöverskridande rörlighet, vilket inte alltid är fallet.
- Myndigheternas kontrollrutiner under tid med ersättning bygger i stor utsträckning på enskildas skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och på information utifrån.
- Försäkringskassan säkerställer inte att processerna vid invandring och avregistrering fungerar såsom avsett. Det medför att inte alla invandrade barnfamiljer provas för rätt till allmänt barnbidrag och att personer som avregistreras som försäkrade i Sverige fortsätter att få förmåner utbetalda.
- Efterkontroller initieras i huvudsak genom externa impulser och i mindre utsträckning genom riskbaserade eller riktade kontroller.

Myndigheternas utbyte av information har förbättrats men ytterligare åtgärder behövs

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens informationsutbyte med Migrationsverket har förbättrats avsevärt de senaste åren. Försäkringskassan har även vid prövning av rätten till föräldrapenning utvecklat helt automatiserade kontroller av att tredjelandsmedborgare har laglig rätt att vistas i Sverige. Riksrevisionen bedömer att det utvecklingsarbetet bör tas tillvara av fler verksamheter. Pensionsmyndighetens automatiserade kontroller av laglig vistelse använder dock inte uppgifter direkt från Migrationsverket, vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.

Riksrevisionen konstaterar vidare att myndigheterna saknar förutsättningar för att effektivt kunna motverka vissa risker för felaktiga utbetalningar, exempelvis vid utlandsvistelse som inte anmäls och som kan påverka socialförsäkringsskyddet. Myndigheternas möjlighet och skyldighet att utbyta information, som kan ha betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar, har genom lagreglering nyligen utökats. De saknar ändå vissa uppgifter från andra myndigheter och aktörer som skulle kunna effektivisera kontrollerna. En utökning av myndigheternas befintliga tillgång till bankuppgifter skulle kunna vara ett sätt att stärka myndigheternas möjligheter att genom efterkontroller upptäcka och begränsa felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Riksrevisionen noterar att regeringen i en lagrådsremiss har föreslagit lagändringar som bland annat ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att hämta in uppgifter från banker för fler ändamål än i dag. Riksrevisionen bedömer att ett förslag i denna riktning skulle kunna bidra till en effektivisering av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av försäkringstillhörigheten.

Riksrevisionen konstaterar slutligen att den enskilde enligt lag är skyldig att anmäla vissa förhållanden till Försäkringskassan som myndigheten inte gör någonting med. Detta medför onödigt arbete för både enskilda och Försäkringskassan. En förenkling av regleringen skulle kunna förtydliga vilka uppgifter som är av betydelse att anmäla.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se över bestämmelserna om enskildas anmälningsskyldighet till Försäkringskassan i 110 kap. 43–45 §§ socialförsäkringsbalken, i syfte att minska onödigt arbete för Försäkringskassan och förenkla för den enskilde.

Till Försäkringskassan

- Se över utformningen av ansökningsformulären till de bosättningsbaserade förmånerna, i syfte att säkerställa att bedömning av försäkringstillhörigheten baseras på så aktuella uppgifter om både arbete och bosättning som möjligt.
- Säkerställ att maskinella kontroller av laglig vistelse används av fler verksamheter liksom under tid med ersättning, i syfte att ersätta de kontroller och bevakningar som i dag utförs manuellt.
- Se över den interna impulshanteringen vid invandring och avregistrering, i syfte att säkerställa att den är tillräcklig och efterföljs.

Till Pensionsmyndigheten

- Se över befintliga maskinella kontroller av laglig vistelse samt hur de kan utvecklas för att ersätta de kontroller och bevakningar av laglig vistelse som i dag utförs manuellt.

Till Migrationsverket

- Säkerställ att tillgängliga uppgifter om uppehållstillstånd som har återkallats eller upphävts efter domar om utvisning förmedlas till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på ett sätt som möjliggör maskinella kontroller.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Samverka för att ta fram rutiner för systematisk överföring av uppgifter från folkbokföringsärenden av betydelse för individers socialförsäkringsskydd.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Vi lever i en tid med stor rörlighet över Sveriges gränser. För 30 år sedan blev Sverige medlem i Europeiska unionen. Med detta följde inte bara en möjlighet utan även en rättighet att som EU-medborgare röra sig mer fritt inom unionens gränser. Många av alla som föds i Sverige kommer någon gång under sin livstid att bo, arbeta eller studera utomlands.

Men den ökade internationella rörligheten medför vissa utmaningar för socialförsäkringsadministrationen. Flera analyser och studier visar att felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet är ett omfattande problem.¹ Ekonomistyrningsverket uppskattar att omkring en halv miljard kronor² utbetalades felaktigt till individer som var bosatta utomlands under 2021.³

Den svenska socialförsäkringen är rättighetsbaserad. Huvudregeln är att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner såsom barnbidrag, föräldrapenning på garantinivå och garantipension. Det finns i dagsläget ingen allmän kvalificeringstid, utan den som anses vara bosatt i Sverige är försäkrad utan någon särskild väntetid.⁴ Det ställer krav på en väl fungerande kontrollfunktion.

Vidare präglas regleringen av socialförsäkringsskyddet, och hur det påverkas av rörlighet över Sveriges gränser, av stor komplexitet. Den som bor eller arbetar i Sverige är även skyldig att informera myndigheterna om förändringar som kan påverka socialförsäkringsskyddet, såsom flytt från Sverige, påbörjat arbete utomlands eller vistelse utomlands längre än 6 månader. Att som enskild navigera i detta landskap är inte alltid så enkelt. Det ställer krav på god tillgång till information från myndigheterna.

Samtidigt som den enskilde har en anmälningsskyldighet har myndigheterna en långtgående utredningsskyldighet. De ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. För att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen är det viktigt att förmåner och ersättningar endast lämnas till de som har rätt till dem. Men det kan finnas utmaningar för myndigheterna när det gäller att dimensionera kontrollerna på ett effektivt sätt. Det är mot den bakgrunden som den här granskningen tar avstamp.

¹ Pensionsmyndigheten, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar*, 2021; ESV, *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2023; SOU 2023:52; Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av barnbidrag*, 2023; Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

² Inom förmånerna nystartsjobb, lönebidrag, sjukersättning, barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning, sjukpenning och underhållsstöd (ESV, *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2023).

³ ESV, *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2023.

⁴ Se Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 5 kap. 9 §, 2024. En särskild utredare har lämnat förslag på kvalificeringstid vid invandring för vissa bosättningsbaserade förmåner (se SOU 2025:53). Utredningen bereds på Regeringskansliet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd är effektiva för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner kopplade till internationell rörlighet. Frågan besvaras genom följande fyra delfrågor.

1. Ger berörda myndigheter individer goda förutsättningar att fullgöra sin anmälningsskyldighet när det gäller uppgifter av betydelse för socialförsäkringsskyddet?
2. Delar berörda myndigheter uppgifter av betydelse för den enskildes socialförsäkringsskydd med varandra på ett effektivt sätt?
3. Har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utformat effektiva handlägningsprocesser för att kontrollera att en individ omfattas av socialförsäkringsskyddet?
4. Ger Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens riskhantering goda förutsättningar för myndigheterna att effektivt motverka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet?

Delfråga 1 omfattar Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens allmänna och riktade information till berörda.

Delfråga 2 omfattar informationsdelningen från Migrationsverket och Skatteverket till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens liksom mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Delfråga 3 omfattar även intern informationsdelning inom Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.

Delfråga 4 omfattar felaktiga utbetalningar kopplade till villkoret att vara försäkrad för förmånen och omfattas av socialförsäkringsskyddet samt relaterade förmånsspecifika villkor. Felaktiga utbetalningar av andra anledningar omfattas inte av granskningen.

Granskningsobjekt är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och regeringen. Granskningsperioden är i huvudsak 2024. Viss redovisning av statistik avser uppgifter från och med 2017.

Med *socialförsäkringsskyddet* avses både generella och förmånsspecifika bestämmelser i 4–6 kap. socialförsäkringsbalken om bland annat bosättning och arbete i Sverige. Uppgifter som har betydelse för socialförsäkringsskyddet är arbete, bosättning, utlandsvistelse och laglig vistelse i Sverige (se avsnitt 2.1 och bilaga 1). Vi avgränsar bort de särskilda personkategorierna (utsända, diplomater, biståndsarbetare, utlandsstuderande och medföljande samt sjömän), som omfattas av särskilda bestämmelser om bosättning och arbete i Sverige.⁵

⁵ Se 5 kap. 4–8 §§ och 6 kap. 3–5 §§ socialförsäkringsbalken.

Vi tillämpar i granskningen en liknande definition av *kontroll* som den som Försäkringskassan fram till och med hösten 2024 använde i sin styrning.⁶

Med kontroller avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga försäkringsbeslut och utbetalningar i *myndigheternas* processer minskar. Kontroll definieras som en aspekt i hela beslutsprocessen: från information till *och från* enskilda och tredje part, genom hela beslutskedjan, fram till efterkontroller.

Med *felaktig utbetalning* avser vi i granskningen en utbetalning av en socialförsäkringsförmån till en individ som inte är försäkrad för den eller omfattas av socialförsäkringsskyddet. Det inkluderar utbetalningar från Sverige trots att en gränsoverskridande situation gör att svensk lagstiftning inte är tillämplig (se vidare avsnitt 2.1). Medlemsstater kan under vissa omständigheter välja att betala ut en förmån trots att svensk lagstiftning inte är tillämplig.⁷ I granskningen hanterar vi ändå sådana utbetalningar som felaktiga, i synnerhet om de sker omedvetet till följd av bristande kontroll. Felaktiga bedömningar som innebär att en individ nekas ersättning som denne har rätt till berörs delvis av granskningen.

Myndigheternas åtgärder för att utreda brott omfattas inte av granskningen. Inte heller omfattas återkrav av felaktiga utbetalningar och myndighetssamverkan med fokus på att förebygga och förhindra brottslig verksamhet.

Granskningen av myndigheternas processer avgränsas till ett urval av bostättningsbaserade förmåner där myndigheterna bedömer att riskerna för felaktiga utbetalningar i internationella situationer är som störst, eller där bristande kontroller riskerar att medföra betydande felaktiga utbetalningar. De av Försäkringskassans förmåner som granskningen omfattar är allmänt barnbidrag, assistansersättning, bostadstillägg, EU-familjeförmåner⁸, föräldrapenning, sjukersättning, tandvårdsstöd och underhållsstöd. De av Pensionsmyndighetens förmåner som granskningen omfattar är garantipension⁹, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

⁶ Försäkringskassan, *Arbetet med systematisk kvalitetsutveckling*, 2019. Kursiverad text är Riksrevisionens anpassningar. Den 30 september 2024 beslutade Försäkringskassans generaldirektör att upphäva aktuell riktlinje (Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickad 2025-04-25). Vid tidpunkt för publicering av denna granskningsrapport saknar Försäkringskassan en fastställd definition av begreppet *kontroll* inom myndigheten.

⁷ Se EU-domstolens avgörande i mål C-69/79.

⁸ Avser de förmåner som Sverige har klassificerat som familjeförmåner enligt lagstiftningsförteckningen till artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).

⁹ Garantipension för den som är född 1938 eller senare.

10 Riksrevisionen

1.3 Bedömningsgrunder

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.¹⁰ I det här avsnittet redovisar vi våra bedömningsgrunder för att bedöma effektiviteten i myndigheternas arbete med att säkerställa att felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet inte görs.

Effektivitetsrevision

Effektivitetsrevisionen granskar hushållning, resursutnyttjande och måloppfyllelse i statens verksamheter och insatser. I granskningsarbetet tillämpar vi den internationella standarden för effektivitetsrevision, ISSAI 3000. En utgångspunkt för effektivitetsrevisionen är budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet. Även principer som uttrycks i förvaltningslagen och myndighetsförordningen utgör grunder för Riksrevisionens granskning.¹¹

1.3.1 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ge god service och tydlig information till berörda

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i sina respektive instruktioner ett informationsuppdrag, som innefattar att ge information till berörda om socialförsäkringen, pensioner och de övriga förmåner och ersättningar som respektive myndighet ansvarar för.¹² Av förvaltningslagen följer även att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.¹³ Förutom att det är uppgifter som myndigheterna ska utföra, kan god information och service till allmänheten och individer som ansöker om eller har en förmån vara effektiv för att motverka att felaktiga utbetalningar uppstår till följd av oavsiktliga fel från enskilda. Regleringen av socialförsäkringsskyddet och hur skyddet påverkas vid internationell rörlighet är komplex. Genom lättillgänglig och målgruppsanpassad information skapar myndigheterna goda förutsättningar för att den enskilde förstår sina skyldigheter. Den enskilde har bland annat skyldighet att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete samt att anmäla när förhållanden som påverkar socialförsäkringsskyddet och rätten till ersättning ändras.¹⁴

¹⁰ 2 § 3 förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 2 § 1 förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹¹ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203); 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om myndighetsledningens ansvar; 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹² 2 § 1 förordning med instruktion för Försäkringskassan och 2 § 1 förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹³ 6 § förvaltningslagen.

¹⁴ Se 110 kap. 4 och 46 §§ socialförsäkringsbalken.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ge tydlig information till

- allmänheten om hur socialförsäkringsskyddet påverkas vid internationell rörlighet liksom om skyldigheten att anmäla uppgift om arbete och bosättning utomlands
- den som söker en förmån om vilka uppgifter om arbete, bosättning och utlandsvistelse som myndigheten behöver för att kunna fatta beslut liksom om skyldigheten att lämna korrekta uppgifter om faktiska förhållanden
- förmånstagare om deras skyldighet att anmäla ändrade förhållanden om bosättning, arbete, laglig vistelse och utlandsvistelse.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör även

- säkerställa att det är enkelt för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden avseende arbete, bosättning och utlandsvistelse.

1.3.2 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ha ett gott informationsutbyte med andra myndigheter

Effektiva kontroller ställer även krav på ett gott informationsutbyte myndigheter emellan. Myndigheternas krav på myndighetssamverkan utgår från myndighetsförordningen, förvaltningslagen samt instruktionerna för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.¹⁵ Skatteverket respektive Migrationsverket ska underrätta den utbetalande myndigheten eller organisationen om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.¹⁶ Vidare ska Skatteverket respektive Migrationsverket lämna uppgifter som de förfogar över till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om uppgifterna behövs i deras författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁷ Ett gott utbyte av information med andra myndigheter kan bidra både till effektivare kontroller vid prövning av rätten till ersättning, och till att upptäcka misstänkta bidragsbrott.

¹⁵ 5 § 1 förordning med instruktion för Försäkringskassan; 6 § förordning med instruktion för Pensionsmyndigheten; 3–4 §§ myndighetsförordningen; 8 § förvaltningslagen.

¹⁶ Se 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Den 1 januari 2020 utökades lagen till att även omfatta kommunerna och den 1 januari 2024 till att även omfatta Utbetalningsmyndigheten.

¹⁷ 2–3 §§ lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Hädanefter LUFFA.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör

- ha effektiva tillvägagångssätt för att, inom ramen för gällande rätt, utbyta information om förhållanden av betydelse för den enskildes socialförsäkringsskydd med varandra.

Migrationsverket och Skatteverket bör

- ha effektiva tillvägagångssätt för att, inom ramen för gällande rätt, uppmärksamma Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på förhållanden som kan ha betydelse för den enskildes socialförsäkringsskydd
- säkerställa att den information som de delar till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och andra berörda myndigheter är enkel för den mottagande myndigheten att förstå och använda.

1.3.3 Myndigheterna behöver effektiva processer för att kontrollera om den enskilde omfattas av socialförsäkringsskyddet

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har till uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. För att säkerställa att felaktiga utbetalningar med koppling till internationell rörlighet inte görs, behöver respektive myndighet ha väl fungerande och effektiva interna processer för att kontrollera den enskildes socialförsäkringsskydd. Det gäller både vid en första prövning av rätten till en socialförsäkringsförmån, under tid med ersättning och efter genomförd utbetalning.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vidare en utredningsskyldighet. Den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.¹⁸ Den handläggande myndigheten ska enligt förarbetena leda utredningen i ärendet och se till att erforderligt material kommer in.¹⁹ Det innebär inte att myndigheten i varje ärende själv måste ombesörja utredningen. Även den enskilde har här ett ansvar att lämna korrekta uppgifter (se vidare avsnitt 2.2). Trots denna uppdelning av utredningsansvaret är det naturligt att anse att den handläggande myndigheten har en vidsträckt utredningsskyldighet. Särskilt i ärenden som initieras av myndigheten själv är det enligt lagstiftaren uppenbart att myndigheten har huvudansvaret för att behövligt underlag kommer in.²⁰ Exempel på ärenden som myndigheten initierar är prövning av rätten till allmänt barnbidrag, som den enskilde inte behöver ansöka om.²¹

¹⁸ 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken.

¹⁹ Prop. 2008/09:200, s. 554 f.

²⁰ Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 110 kap 13 §, 2024.

²¹ 110 kap. 6 § 1 socialförsäkringsbalken.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör genom sina respektive processer

- säkerställa att prövning av rätten till ersättning baseras på så aktuella uppgifter om arbete och bosättning som möjligt
- säkerställa att alla barn under 16 år som bosätter sig i Sverige provas för rätt till allmänt barnbidrag
- ta hand om inkomna impulser som kan påverka socialförsäkringsskyddet under tid med ersättning
- om lämpligt använda maskinella kontroller av försäkringstillhörigheten och den enskildes socialförsäkringsskydd i den mån sådana kontroller helt eller delvis kan ersätta en manuell kontroll
- ha en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen om vem som ska utföra respektive kontroll och ge handläggarna de stöd de behöver för att utföra kontrollerna
- initiera utredningar av försäkringstillhörigheten i rätt ärenden samt utreda och registrera försäkringstillhörigheten utan onödigt dröjsmål
- för efterkontroller träffsäkert fånga upp de felaktiga utbetalningar med koppling till internationell rörlighet som inte upptäcks genom myndigheternas respektive kontroller i förmånshandläggningen.

1.3.4 Myndigheterna ska identifiera, åtgärda och följa upp risker för felaktiga utbetalningar

En annan viktig förutsättning för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs är att myndigheterna identifierar och värderar de risker för felaktiga utbetalningar som finns. Därigenom kan respektive myndighet få beslutsunderlag för att kunna sätta in väl avvägda åtgärder för att begränsa riskerna. Om det finns särskilda risker kopplade till internationell rörlighet bör de uppmärksammas i riskanalysen. Riskanalyserna bör vidare ske med viss regelbundenhet, med hänsyn tagen till åtgärder för att begränsa riskerna samt andra förändringar i myndigheternas interna processer och i omvärlden. I granskningen fokuserar vi på sådana risker som kopplar till kontrollerna av att den enskilde är försäkrad för berörda förmåner och omfattas av socialförsäkringsskyddet.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 4

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- regelbundet bör identifiera risker för felaktiga utbetalningar, inklusive sådana kopplade till internationell rörlighet
- bör värdera riskerna kopplade till internationell rörlighet med så god träffsäkerhet som möjligt samt analysera orsak till att risken uppstår
- med utgångspunkt från riskanalysen bör vidta relevanta åtgärder för att begränsa riskerna kopplade till internationell rörlighet samt följa upp resultatet av åtgärderna

Ovanstående kriterier överensstämmer med best practice för kvalitetsstyrning, liksom kravet på riskanalyser för väsentliga risker i förordningen om intern styrning och kontroll.²²

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisionsdirektör Niklas Österlund (projektledare), revisor Michella Szukis och revisionsdirektör Tommi Teljosuo. Johannes Stenberg (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Thomas Erhag, kammarrättsråd Kammarrätten i Göteborg och professor i offentlig rätt vid Göteborgs universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har även under granskningens genomförande fått tillfälle att faktagranska arbetsmaterial.

1.4.2 Metoder för informationsinhämtning och analys

För att besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna har vi inhämtat och analyserat information genom dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor. Vi har även genomfört en deskriptiv analys av registerdata.

Dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor

Vi har vid 30 tillfällen intervjuat 60 medarbetare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och omkring hälften av intervjuerna genomfördes i samband med verksamhetsbesök på respektive myndighet. Vi har också samlat in dokument,

²² Se till exempel ISSAI 140 punkt 9 för element som bör ingå i ett system för kvalitetsstyrning; 3–6 §§ förordning (2000:605) om intern styrning och kontroll.

bland annat kvalitetsanalyser, kontrollstrukturer och processbeskrivning. Till centrala företrädare för respektive förmån på Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten har vi även ställt ett antal skriftliga frågor om de maskinella och manuella kontroller som ska göras enligt gällande rutiner. Flertalet av dessa uppgifter omfattas av sekretess. Iakttagelser som rör sådana uppgifter beskrivs endast översiktligt i rapporten.

Deskriptiv analys av registerdata

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen inhämtat registerdata från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Statistiska centralbyrån (SCB). Studiepopulationen utgörs av samtliga individer som har bott i Sverige, arbetat i Sverige eller har fått någon socialförsäkringsförmån utbetald från Sverige under åren 2017–2023. Studiepopulationen har tagits fram av SCB. Från SCB har vi inhämtat vissa individuppgifter för studiepopulationen och uppgifter om folkbokföring, inkomster och registreringar om uppehållstånd från Migrationsverket. Från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vi inhämtat vissa ärenduppgifter för studerade verksamheter samt uppgifter från Försäkringskassans FTH-register²³.

Baserat på dessa registeruppgifter har vi genomfört vissa kvantitativa analyser. Några av dem beskrivs utförligare i bilaga 3. Vi har även använt viss aggregerad statistisk som de granskade myndigheterna tagit fram på begäran. Uppgifterna har använts både för att ta fram beskrivande statistik och för att uppskatta konsekvenserna av eventuella effektivitetsbrister.

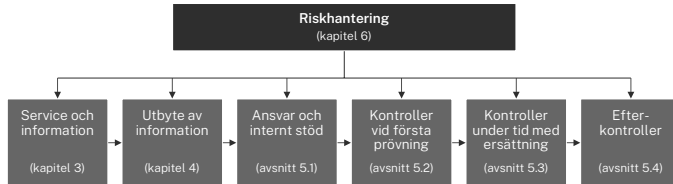
1.5 Rapportens disposition

Både delfrågornas utformning och rapportens disposition utgår ifrån kontrollkedjan från information till enskilda till efterkontroller. I kapitel 2 redovisas inledningsvis en kort genomgång av regleringen av socialförsäkringsskyddet och försäkringstillhörigheten, som båda är centrala begrepp i den här granskningen. Kapitlet innehåller även en kort genomgång av enskildas anmälningsskyldighet och myndigheters skyldighet att utbyta information med varandra.

I kapitel 3 redovisas iakttagelser om myndigheternas service och information till enskilda, det vill säga underlag för att besvara delfråga 1. I kapitel 4 redovisas iakttagelser om myndigheternas informationsdelning, som utgör underlag för att besvara delfråga 2. I kapitel 5 redovisas iakttagelser för att besvara delfråga 3 om myndigheternas processer för att kontrollera att den enskilde omfattas av socialförsäkringsskyddet – från myndigheternas organisering av kontrollerna i avsnitt 5.1 till efterkontrollerna i avsnitt 5.4 (se figur 1).

²³ Ett register med bedömningar om individers försäkringstillhörighet, se vidare bilaga 2.

Figur 1 Översikt kontrollkedjan och riskhantering med läsanvisning



Iakttagelser om myndigheternas riskhantering för att motverka felaktiga utbetalningar har vi valt att redovisa i det sista iakttagelsekapitlet (kapitel 6) för att besvara delfråga 4. Riskhanteringen kan samtidigt ligga till grund för vissa iakttagelser i övriga delar, eftersom riskhantering kan vara ett verktyg för att utveckla verksamheten i hela kontrollkedjan.

2 Socialförsäkringsskyddet och ansvarsfördelningen myndigheterna emellan

I det här kapitlet redovisas en kort genomgång av regleringen av socialförsäkringsskyddet liksom ansvarsfördelningen mellan och inom myndigheterna. Här fokuserar vi på de områden som har betydelse för den här granskningen. En något mer utvecklad genomgång av regleringen av socialförsäkringsskyddet och försäkringstillhörigheten redovisas i bilaga 1.

2.1 Kort om regleringen av socialförsäkringsskyddet och försäkringstillhörigheten

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet enligt socialförsäkringsbalken behöver en individ dels vara försäkrad för den aktuella förmånen, dels uppfylla vissa andra allmänna villkor som gäller för respektive förmån. Socialförsäkringen är indelad i tre försäkringsgrenar. Dessa avser förmåner som grundas på bosättning (bosättningsbaserade förmåner), arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) och andra omständigheter (övriga förmåner²⁴). Försäkrad för dessa förmåner är den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter samt gällande krav på försäkringstider.²⁵ En individ som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas i Sverige (hädanefter *tredjelandsmedborgare*) behöver även ha ett giltigt sådant tillstånd (hädanefter *laglig vistelse*) för att omfattas av socialförsäkringsskyddet. Om det finns synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.²⁶ Vid utlandsvistelse finns det även förmånsspecifika villkor.²⁷ Huvudregeln är att förmåner får lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader. Socialförsäkringsskydd kan ses som ett paraplybegrepp som täcker in alla dessa delar (se figur 2).

Figur 2 Förenklad begreppsöversikt socialförsäkringsbalken



Källa: 4 kap. 2 och 3 §§, 5 kap. 12–15 §§ och 6 kap. 14–17 §§ socialförsäkringsbalken.

²⁴ Avser statligt personskadeskydd, krigsskadeersättning till sjömän och smittbärarersättning.

²⁵ 4 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken.

²⁶ 5 kap. 12 § och 6 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

²⁷ Se 5 kap. 13–15 §§ och 6 kap. 15–16 §§ socialförsäkringsbalken.

Bestämmelser i EU-rätten och avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra stater kan både inskränka och utvidga rätten att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet.²⁸ Till exempel ska en individ som omfattas av ett annat lands lagstiftning om social trygghet enligt EU:s samordningsbestämmelser inte vara försäkrad för motsvarande svenska förmåner. Vidare är huvudregeln i EU-rätten att en individ bara ska omfattas av ett lands lagstiftning och att det är arbetslandets lagstiftning. Det följer av bestämmelserna om *tillämplig lagstiftning* i förordning 883/2004.²⁹ För att bedöma om en individ vid en gränsöverskridande situation är försäkrad för en förmån behöver Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten därför ta ställning till den enskildes så kallade *försäkringstillhörighet* (FTH). Försäkringstillhörighet är ett begrepp som inkluderar dels villkoren för att vara försäkrad enligt socialförsäkringsbalken (se figur 2), dels bestämmelser om tillämplig lagstiftning i EU-rätt och avtal om social trygghet i de fall en gränsöverskridande situation gör att de är tillämpliga (se figur 3). Bedömningen kan påverkas av vilken socialförsäkringsförmån en prövning avser.

Figur 3 Förenklad begreppsöversikt försäkringstillhörighet

Försäkringstillhörighet				
EU-rätt	Avtal	Försäkrad*		
Tillämplig lagstiftning	Tillämplig lagstiftning	Bosättning i Sverige	Arbete i Sverige	Försäkringstider

Anm.: * Försäkrad enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Om EU-rätt eller avtal är tillämpliga är det i första hand de bestämmelserna som ska tillämpas, se 2 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.
Källa: 4 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken; artikel 11 förordning 883/2004.

EU-rätten innehåller även samordningsbestämmelser om likabehandling, likvärdiga förmåner, sammanläggning av perioder och export av förmåner till en annan bosättningsstat.³⁰ Även bilaterala avtal om social trygghet som Sverige har med andra stater innehåller motsvarande bestämmelser.

²⁸ Se 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.
²⁹ Artikel 11.1 och 11.3a i förordning 883/2004.
³⁰ För en mer utförlig genomgång, se Försäkringskassan, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*, 2024; SOU 2017:05.

2.2 Den enskilde är skyldig att anmäla förhållanden som påverkar försäkringstillhörigheten

2.2.1 Den som flyttar till eller från Sverige ska vanligtvis anmäla det till Försäkringskassan och Skatteverket

Den som flyttat in från utlandet och inte ska folkbokföras i Sverige ska anmäla sig till Försäkringskassan. Socialförsäkringsbalken innehåller inga regler om när eller hur anmälan ska göras, och inte heller några särskilda villkor för eller undantag från kravet på anmälan.³¹ Anmälan ska alltså göras oavsett om personen avser ansöka om någon förmån från den svenska socialförsäkringen. Vidare kan också den som börjar arbeta i Sverige utan att vara bosatt här anmäla det till Försäkringskassan. Bestämmelsen är dock inte tvingande.³² Även den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet ska anmäla detta till Försäkringskassan.³³ Den skyldigheten gäller oavsett om den enskilde har en socialförsäkringsförmån eller inte.

En individ som avser bosätta sig i Sverige i mer än ett år ska också anmäla inflyttningen till Skatteverket för folkbokföring. Folkbokföringslagen innehåller närmare bestämmelser om när och hur anmälan ska göras.³⁴ Anmälan ska bland annat innehålla uppgifter om den individ som anmälan avser, bostads- och postadress samt datum för ändringen.³⁵

Utländska medborgare ska som huvudregel också ha uppehållstillstånd eller uppehålls rätt i Sverige för att folkbokföras här.³⁶ Upphållstillstånd söks hos Migrationsverket, vanligen före inresa. EES-medborgare och deras familjemedlemmar har som huvudregel uppehålls rätt för bland annat arbete eller studier, eller om de kan försörja sig på annat sätt.³⁷

2.2.2 Även ändrade förhållanden ska anmälas

Socialförsäkringsbalken har även en bestämmelse om att den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.³⁸ Bestämmelsen överlappar delvis med dem som framgår av avsnitt 2.2.1.³⁹ I bestämmelsen listas några exempel på

³¹ 110 kap. 43 § socialförsäkringsbalken.

³² Se 110 kap. 44 § socialförsäkringsbalken.

³³ 110 kap. 45 § socialförsäkringsbalken.

³⁴ Se bland annat 3–5 och 26–26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481).

³⁵ 28 § folkbokföringslagen.

³⁶ Se 4 § folkbokföringslagen.

³⁷ Se 2 kap. 4–5 §§ och 18 § utlänningslagen (2005:716) och 3 a kap. utlänningslagen; Migrationsverket, "EU/EES-medborgare", hämtad 2025-03-11; Det finns också särskilda regler om uppehållsstatus för medborgare i förenade kungariket. Det huvudsakliga undantaget från kravet på att söka uppehållstillstånd före inresa är en asylansökan eller ansökan om skydd enligt massflyktsdirektivet. En ansökan om förlängt eller ändrat uppehållstillstånd kan i allmänhet göras i Sverige.

³⁸ 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

³⁹ Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 110 kap. 46 §, 2024.

sådana förhållanden som ska anmälas, däribland bosättning i Sverige, utlandsvistelse och förvärvsarbete i Sverige eller utomlands. Anmälan behöver dock inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan.

Den som är folkbokförd i Sverige och avser bo utomlands i mer än ett år ska också anmäla det till Skatteverket senast en vecka före utresa. När ett barn flyttar utomlands ska vårdnadshavaren anmäla flytten. Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.⁴⁰

2.3 Myndigheter är skyldiga att utbyta information med varandra

2.3.1 Andra myndigheter har en bred uppgifts- och underrättelseskyldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Ett antal myndigheter, däribland Skatteverket och Migrationsverket, är skyldiga att på eget initiativ underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om det finns anledning att anta att de senare har beslutat eller betalat ut en ekonomisk förmån felaktigt eller med ett för högt belopp.⁴¹ Av underrättelsen ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet.⁴² Andra myndigheter ska också på begäran av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten lämna uppgifter som avser en namngiven individ när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.⁴³ Eftersom skyldigheten är författningsreglerad ska uppgiften lämnas även om den omfattas av sekretess.⁴⁴

2.3.2 Myndigheternas skyldighet att utbyta information har utvidgats successivt

Sedan den 1 juli 2024 gäller också en ny lag som bland annat innebär att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer. Syftet är att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁴⁵ Av förarbetena framgår att uppgiftsskyldigheten även ska omfatta uppgifter som de berörda aktörerna har löpande behov av.⁴⁶

⁴⁰ Se 20 och 25–30 §§ folkbokföringslagen.

⁴¹ Se 1–2 §§ lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Skyldigheten att lämna underrättelser till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller för Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är också skyldiga att underrätta varandra enligt lagen.

⁴² Se 4 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

⁴³ Se 110 kap. 31 § första stycket socialförsäkringsbalken.

⁴⁴ Se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

⁴⁵ Förutsatt att uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet. Se 2 § LUFFA.

⁴⁶ Prop. 2023/24:85, s. 36.

Regeringen gav i oktober 2023 en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ytterligare förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som jämställs med myndigheter. Syftet var att information ska kunna utbytas i den utsträckning som behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.⁴⁷ I september 2024 lämnade utredning i sitt delbetänkande förslag på en generell sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.⁴⁸ Regeringen har i en lagrådsremiss i april 2025 behandlat de förslag som lämnats i delbetänkandet.⁴⁹ Utredningen lämnade i sitt slutbetänkande även förslag på hur en myndighet på eget initiativ kan lämna icke sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.⁵⁰

⁴⁷ Dir. 2023:146.

⁴⁸ SOU 2024:63.

⁴⁹ Regeringsbeslut 2025-04-24, *Lagrådsremiss Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*.

⁵⁰ SOU 2025:45.

3 Myndigheternas information och service till individen

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser avseende delfråga 1 om huruvida Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ger individer goda förutsättningar att fullgöra sin anmälningskyldighet när det gäller uppgifter av betydelse för socialförsäkringsskyddet. Vi konstaterar att regelverken på området är komplexa och att antalet förhållanden som den enskilda mottagaren av förmåner behöver anmäla är stort. Det kan ibland gå åtskilliga år från beslutet att bevilja en förmån till det att mottagaren behöver anmäla en ändring. Våra iakttagelser visar att myndigheterna ger ut omfattande skriftlig information via flera kanaler. Det finns ändå utrymme för förbättringar. Det avser främst att information till individer som flyttar till Sverige inte alltid är tydlig, och att de som får förmåner under en lång period efter beviljandet inte påminns om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ge tydlig information till

- allmänheten om hur socialförsäkringsskyddet påverkas vid internationell rörlighet liksom om skyldigheten att anmäla uppgift om arbete och bosättning utomlands
- den som söker en förmån om vilka uppgifter om arbete, bosättning och utlandsvistelse som myndigheten behöver för att kunna fatta beslut liksom om skyldigheten att lämna korrekta uppgifter om faktiska förhållanden
- förmånstagare om deras skyldighet att anmäla ändrade förhållanden om bosättning, arbete, laglig vistelse och utlandsvistelse.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör även

- säkerställa att det är enkelt för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden avseende arbete, bosättning och utlandsvistelse.

3.1 Komplext regelverk ställer krav på god tillgång till information

I kapitel 1 konstaterar vi att regleringen av socialförsäkringsskyddet är komplex. Regelverket består av en kombination av nationell lagstiftning, EU-rättsliga regler och bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder. Regleringen innebär att ett stort antal olika omständigheter kan påverka en enskilds socialförsäkringsskydd i Sverige. För att kunna göra en korrekt bedömning behöver Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter om den enskildes boendesituation, arbetsställen, arbetsgivare, studier, eventuell annan sysselsättning, familjeförhållanden, uppehållstillstånd i såväl Sverige som andra länder. Tidpunkten eller perioden för olika händelser är ofta relevant, och kan variera beroende på vilka andra länder som

berörs. Dessutom kan en enskild som rör sig över nationsgränser behöva anmäla uppgifter till flera olika myndigheter vid olika tidpunkter. Det beror på att kraven som ställs i Socialförsäkringsbalken, Folkbokföringslagen, Utlänningslagen och skattelagstiftningen i viss mån skiljer sig åt. Det kan därmed vara svårt för enskilda att veta vilka uppgifter Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver och när de ska meddelas. Detta ställer stora krav på att myndigheterna informerar tydligt om enskildas skyldighet att lämna korrekta uppgifter och anmäla ändrade förhållanden.

3.2 Myndigheterna ger omfattande information till allmänheten om vad som gäller vid internationell rörlighet

3.2.1 Försäkringskassans webbplats ger omfattande information till allmänheten

Försäkringskassans webbplats har omfattande riktad information om vad som gäller för den som ska flytta till, arbeta i eller studera i Sverige. Av materialet framgår vilka förhållanden som ska anmälas till Försäkringskassan, varför och hur informationen hanteras. Relevanta blanketter för anmälan finns direkt i anslutning till informationen. Huvuddelen av informationen ges på svenska och i viss mån på engelska.⁵¹ Begränsad information och enskilda ansökningsblanketter finns på ytterligare språk.⁵²

På motsvarande sätt finns omfattande information om vad som gäller för den som ska flytta, arbeta, studera eller få vård utomlands. Det framgår att den som flyttar utomlands antagligen inte längre ska vara försäkrad i Sverige, men att det beror på vilket land personen flyttar till och hur länge den ska vara borta. Även här görs anmälan på en särskild blankett. Försäkringskassan informerar också den som avser att vistas i det andra landet minst ett år om skyldigheten att kontakta Skatteverket, eftersom det kan påverka folkbokföringen.⁵³

3.2.2 Pensionsmyndigheten ger information på flera språk

Pensionsmyndighetens webbplats innehåller information på 21 språk. Viss riktad information ges om möjligheten att ansöka om garantipension, bostadstillägg och äldreomsorgsstöd för den som flyttar till Sverige som pensionär. Det framgår också att förändrade förhållanden som kan påverka rätten till pension ska anmälas. Det framgår vidare att rätten till garantipension, bostadstillägg och äldreomsorgsstöd kan upphöra vid flytten, och att den som fått för mycket pengar kan behöva betala tillbaka dem.⁵⁴

⁵¹ Försäkringskassan, "Flytta till Sverige", hämtad 2025-03-13; Försäkringskassan, "Moving to, working, studying or newly arrived in Sweden", hämtad 2025-03-13.

⁵² Försäkringskassan, "Fått uppehållstillstånd i Sverige", hämtad 2025-02-12.

⁵³ Försäkringskassan, "Flytta utomlands", hämtad 2025-03-21; Försäkringskassan, Blankett 5459 *Uppgifter vid flytt till eller arbete i ett annat land*.

⁵⁴ Pensionsmyndigheten, "Planera att flytta från Sverige", hämtad 2025-03-12; Pensionsmyndigheten, "Other languages", hämtad 2025-03-12; Pensionsmyndigheten, "Flytta till Sverige som pensionär", hämtad 2025-03-12.

3.2.3 Skatteverket och Migrationsverket hänvisar till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten från sina webbplatser

Skatteverkets webbplatser ger information om folkbokföring och beskattning i samband med flytt till och från Sverige. Av informationen framgår att man kan även behöva informera andra myndigheter och aktörer om utlandsvistelser.⁵⁵ Migrationsverkets webbplats har samlad information till den som ska flytta till Sverige. På webbplatsen framgår bland annat att man ska vända sig till Försäkringskassan för att bli inskriven i det sociala trygghetssystemet, och att Pensionsmyndigheten har information om äldreförsörjningsstöd för den som kommer till Sverige sent i livet och har låg eller ingen pension.⁵⁶

3.3 Informationen till den som flyttar till Sverige är inte alltid tydlig

3.3.1 Flytt eller arbete i Sverige måste anmälas till Försäkringskassan även när myndigheten inte behöver informationen

Som framgår av avsnitt 2.2.1 ska alla som flyttar till Sverige och inte ska folkbokföras i landet anmäla det till Försäkringskassan. De som arbetar i Sverige utan att vara bosatta i landet ska också anmäla det till Försäkringskassan. Vi noterar dock att Försäkringskassan endast prövar anmälan om personen ansöker om en förmån eller ett intyg om socialförsäkringsskydd, eller har en pågående utbetalning av en förmån. I annat fall avslutar Försäkringskassan ärendet utan åtgärd, även om personen skulle uppfylla villkoren för att registreras som försäkrad för bosättningsbaserade förmåner.⁵⁷ I stället prövas socialförsäkringsskyddet i Sverige först när personen lämnar in en konkret anmälan eller ansökan.⁵⁸ Detta framgår inte på Försäkringskassans webbplats eller på anmälningsblanketten. Under den granskade perioden har årligen mellan 6 000 och 11 000 anmälningar inte lett till någon åtgärd hos Försäkringskassan.⁵⁹ De allra flesta av dessa avser anmälningar om flytt till eller arbete i Sverige.

Vi noterar därför att det finns bestämmelser i socialförsäkringsbalken som innebär att den enskilde ska anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan, trots att Försäkringskassan inte alltid behöver informationen eller vidtar någon åtgärd med anledning av den. Detta medför onödigt arbete för både enskilda och Försäkringskassan.

⁵⁵ Skatteverket, "Flytta från Sverige", hämtad 2025-03-12.

⁵⁶ Migrationsverket, "Om Sverige – för dig som är nyinflyttad", hämtad 2025-03-12.

⁵⁷ Försäkringskassan, *Processbeskrivning Försäkringstillhörighet*, Process 2007:10 version 10, 2024.

⁵⁸ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14.

⁵⁹ Riksrevisionens uppskattning baserad på insamlade registerdata från Försäkringskassan. Uppgiften avser inkomna blanketter 5456 och 5459 för registrerings- respektive avregistreringsärenden påbörjade under perioden 2017–2023 och där ärendet dels har klassificerats som "Ingen förmån", dels inte har genererat någon förändrad registrering i FTH-registret.

3.3.2 Anmälan om flytt till Sverige innebär en omfattande uppgiftsinhämtning från den enskilde

Den enskilde ska anmäla flytt till Sverige på en särskild blankett eller e-tjänst. Blanketten omfattar ett sjuttiofem svarsfält för uppgifter avseende bland annat boende, arbete, studier samt familjeförhållanden i Sverige och eventuella andra länder. Den som undertecknar intygar på heder och samvete att samtliga uppgifter är riktiga och fullständiga. Undertecknaren informeras om att det kan vara ett brott att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter, eller att inte meddela Försäkringskassan när uppgifterna ändras.⁶⁰ På motsvarande sätt använder Pensionsmyndigheten särskilda blanketter för att utreda den enskildes bosättning.⁶¹ Uppgifterna som Pensionsmyndigheten efterfrågar är jämförbara med dem som Försäkringskassan efterfrågar i motsvarande situation. Även hos Pensionsmyndigheten intygar undertecknaren på heder och samvete att uppgifterna är riktiga och fullständiga.⁶²

3.3.3 Blankett för anmälan om flytt till Sverige ger otydlig information om vilka förändringar som behöver meddelas

Riksrevisionen konstaterar att samtliga uppgifter som begärs i anmälningsblanketten i sig är relevanta för att utreda om en individ ska registreras som försäkrad i Sverige. Däremot kan flera av uppgifterna sakna betydelse för framtida bedömningar av förändrad försäkringstillhörighet, till exempel byte från en hyresbostad till en bostadsrätt. Ytterligare andra uppgifter hämtar Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten direkt från Skatteverket eller Migrationsverket om förhållandena ändras.

Riksrevisionen noterar att den enskilde enligt socialförsäkringsbalken inte behöver anmäla förhållanden när myndigheten redan har kännedom om ändringen.⁶³ Det kan dock vara svårt att som enskild veta vilka uppgifter myndigheten redan har kännedom om, särskilt som blanketten för anmälan om flytt till Sverige anger att samtliga ändrade uppgifter ska anmälas. Riksrevisionen noterar också att en del av uppgifterna i blanketten kan ha betydelse för rätten till olika förmåner.

⁶⁰ Försäkringskassan, "Flytta till Sverige", hämtad 2025-03-13; Försäkringskassan, Blankett 5456 *Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige*.

⁶¹ Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1.

⁶² Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1. Frågorna i blanketten kan även besvaras i telefonsamtal med den enskilde; Pensionsmyndigheten, blankett *Utredning om bosättning vid ansökan om allmän pension*, PID166487 v2.1. Pensionsmyndigheten påminner den enskilde om att förändringar i uppgifter ska meddelas till Pensionsmyndigheten i båda blanketterna.

⁶³ Se 110 kap. 46 § fjärde stycket socialförsäkringsbalken.

3.4 Risk för otillräcklig information under tid med ersättning

3.4.1 De sökande får viktig information i ansökningsblanketter och beslut

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder ansökningsblanketter och beslutsbrev för att informera sökande om villkoren för förmånerna och skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning. Precis som vid anmälan om flytt till Sverige ska den sökande intyga på heder och samvete att uppgifterna är riktiga och fullständiga bland annat vad gäller arbete och bosättning utanför Sverige. Information ges om att man kan få betala tillbaka felaktigt utbetald ersättning, och att det kan vara ett brott att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter, eller inte meddela när uppgifterna ändras.⁶⁴

3.4.2 Risk för att enskilda missar informationen eller glömmar bort den när en förmån ges under lång tid

Vi noterar att barnbidraget är ett undantag från ansökningsförfarandet där den sökande aktivt ska intyga att lämnade uppgifter är korrekta och att man är införstådd med att ändrade förhållanden ska anmälas. För barn som föds i Sverige beviljas barnbidrag i normalfallet automatiskt utan någon aktiv ansökan. Information om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden ges i stället i första beslutet om beviljat bidrag, utan krav på någon aktiv handling från mottagarens sida. Riksrevisionen noterar att barnbidraget därefter betalas ut under lång tid. Detta kan innebära en förhöjd risk att informationen inte uppfattas, eller glöms bort, av mottagaren.

Även för de flesta andra granskade förmånerna innehåller själva beslutet om beviljad förmån en anmodan om att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning. För de flesta förmånerna förtydligas eller exemplifieras vilka ändrade förhållanden som behöver anmälas.⁶⁵ Ett undantag är Försäkringskassans beslut om beviljad föräldrapenning som inte innehåller information om att till exempel längre utlandsvistelser kan behöva anmälas.⁶⁶ Se vidare i avsnitt 5.2 om vilka uppgifter myndigheterna begär in i samband med ansökningar om olika förmåner, och hur de kan kontrollera uppgifterna som sökande har lämnat.

Handläggare inom flera verksamheter på Försäkringskassan anger också att enskilda många gånger tror att rätten till förmån styrs av medborgarskap eller folkbokföring.⁶⁷ Det kan tyda på att myndigheten inte på ett tillräckligt målgruppsanpassat sätt lyckas informera förmånstagarna om vad som påverkar socialförsäkringsskyddet. Riksrevisionen noterar i sammanhanget att Pensionsmyndigheten har goda

⁶⁴ Försäkringskassan, "Flytta till Sverige", hämtad 2025-03-13; Försäkringskassan, Blankett 5456 *Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige*; Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1; Pensionsmyndigheten; Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1.

⁶⁵ Se exempelvis Försäkringskassan, *Beslutsbrev Bostadstillägg*, mottagen 2024-09-10 och Pensionsmyndigheten, *Beslutsbrev beviljande av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd, en sökande*, mottagen 2024-10-07.

⁶⁶ Försäkringskassan, brevmodell EU 11694 och EU 11695.

⁶⁷ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-11-07 a, 2024-09-19 a och 2024-09-19 e.

erfarenheter av att via informationsinsatser nå ut med information till förmånstagare om att meddela ändrade förhållanden.⁶⁸

3.5 Försäkringskassan har användarvänliga tjänster för den som har e-legitimation och kan svenska

I avsnitt 3.1 redovisas i vilka situationer en individ behöver lämna uppgift om till exempel flytt till eller från Sverige till Försäkringskassan. Uppgifterna kan lämnas in elektroniskt genom inloggning med bank-id på *Mina sidor* på Försäkringskassans webbplats. Självbetjäningstjänsten på *Mina sidor* har en dynamisk uppbyggnad och leder användaren stegvis genom anmälningsprocessen, varnar om obligatoriska uppgifter saknas och hoppar över frågor som inte är relevanta på grund av tidigare svar. Om man till exempel anger att man är ogift visas inte fälten som efterfrågar uppgifter om make eller maka. Eftersom *Mina sidor* endast finns på svenska, behöver en användare både kunna språket och ha svenskt bank-id för att utnyttja tjänsterna.⁶⁹ Anmälan om flytt till Sverige går dock att göra på engelska och med e-legitimation från länder som anslutit sig till det europeiska eIDAS-systemet. För närvarande är 22 länder anslutna till det systemet.⁷⁰

Pensionsmyndighetens webbtjänst, som finns på både svenska och engelska, kan användas för att anmäla förändringar i uppgifter. Inloggning till webbtjänsten kan ske med hjälp av bank-id, Freja eID+ och utländsk e-legitimation.⁷¹

För att kunna få ett svenskt bank-id krävs bland annat ett svenskt personnummer.⁷² För att en tredjelandsmedborgare ska få ett svenskt personnummer krävs i normalfallet ett uppehållstillstånd.⁷³ Den tredjelandsmedborgare som söker sig till Sverige behöver i normalfallet anmäla sin bosättning i Sverige till Försäkringskassan innan ett beslut om uppehållstillstånd har fattats.⁷⁴ En betydande målgrupp för e-tjänsten kan således inte använda den. Den som saknar svenskt bank-id hänvisas till att hämta pdf-filer med blanketter. Dessa finns endast på svenska och engelska. För ytterligare information eller stöd på andra språk hänvisas till telefonservice eller ett fysiskt besök på ett servicekontor.⁷⁵

⁶⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 40.

⁶⁹ Försäkringskassan, "Mina sidor", hämtad 2025-03-13.

⁷⁰ Digg, "Länder med godkända e-legitimationer enligt eIDAS", hämtad 2025-05-07.

⁷¹ Pensionsmyndigheten, "Logga in på Mina sidor", hämtad 2025-04-11; Pensionsmyndigheten, "Log in to my Pages", hämtad 2025-04-11.

⁷² BankID, "Skaffa BankID", hämtad 2025-03-17.

⁷³ Se 4 § folkbokföringslagen.

⁷⁴ Se 110 kap. 43 § socialförsäkringsbalken.

⁷⁵ Försäkringskassan, "Flytta till Sverige", hämtad 2025-03-13; Försäkringskassan, blankett 5456 *Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige*.

4 Myndigheternas utbyte av information

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser avseende delfråga 2 om huruvida de berörda myndigheterna delar uppgifter av betydelse för individers socialförsäkringsskydd med varandra på ett effektivt sätt. Våra iakttagelser visar att informationsutbytet mellan myndigheterna har utvecklats de senaste åren och i huvudsak fungerar väl, men att det finns effektivitetsbrister i vissa avseenden. Vi konstaterar att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens informationsutbyte med Migrationsverket har förbättrats avsevärt de senaste åren, men att vissa uppgifter av betydelse för socialförsäkringsskyddet inte alltid når Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Myndigheterna saknar också tillgång till vissa uppgifter från Skatteverket som skulle kunna effektivisera kontrollerna. Vi konstaterar också att det lagreglerade utrymmet och även skyldigheten för myndigheterna att utbyta information med varandra successivt har utökats, men att myndigheterna ännu inte tar tillvara möjligheterna fullt ut.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör

- ha effektiva tillvägagångssätt för att, inom ramen för gällande rätt, utbyta information om förhållanden av betydelse för den enskildes socialförsäkringsskydd med varandra.

Migrationsverket och Skatteverket bör

- ha effektiva tillvägagångssätt för att, inom ramen för gällande rätt, uppmärksamma Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på förhållanden som kan ha betydelse för den enskildes socialförsäkringsskydd
- säkerställa att den information som de delar till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och andra berörda myndigheter är enkel för den mottagande myndigheten att förstå och använda.

4.1 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i flera avseenden effektiva medel för att hämta information från Skatteverket och Migrationsverket

4.1.1 Folkbokföringsuppgifter hämtas och behandlas automatiskt

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får automatiskt folkbokföringsuppgifter från Skatteverket. I uppgifterna ingår till exempel födselar och dödsfall, in- och utflyttningar från Sverige, adresser och eventuell notering om okänd hemvist. Vanligtvis framgår utflyttningslandet i adressuppgifterna. Uppgifterna överförs automatiskt med dagliga uppdateringar. Det finns också en hög grad av automatisering i hur uppgifterna hanteras på Försäkringskassan och

Pensionsmyndigheten efter överföringen (se vidare avsnitt 5.2). Medarbetare på både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskriver att det maskinella utbytet av information över lag fungerar snabbt och effektivt.⁷⁶

Det finns flera utmaningar kopplade till myndigheternas användning av uppgifter från Skatteverket. För det första avser den automatiska överföringen endast uppgifter som Skatteverket registrerat i folkbokföringen. Därmed får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte information om att Skatteverket inlett en utredning om huruvida en individ ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad från landet. Det leder till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan inleda sin egen FTH-utredning förrän Skatteverket är färdiga med sitt utredningsarbete. När Skatteverket sedan registrerar utflyttningen delges Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten endast datumet för registreringen i folkbokföringen, men inte för den verkliga utflyttningen. Därmed uppmärksammas de inte på eventuella felaktiga utbetalningar mellan tidpunkterna. De får inte heller korrekt information om när bosättning i Sverige faktiskt har upphört, vilket kan påverka bedömningen av det fortsatta socialförsäkringsskyddet. Om Skatteverkets utredning inte leder till någon ändring i folkbokföringen får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ingen impuls om det. Detta leder till en viss risk för felaktiga utbetalningar främst när en persons utlandsvistelse är så kort att den inte påverkar folkbokföringen, men så lång att det kan förändra rätten till socialförsäkringsförmåner. Det avser i huvudsak tidsperioder om sex till tolv månader.

För det andra saknar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten också direkt tillgång till uppgifter om huruvida en individ med samordningsnummer till exempel har styrkt eller gjort sin identitet sannolik.⁷⁷ Uppgiften finns hos Skatteverket och aviseras till myndigheter automatiskt, men eftersom Försäkringskassan inte har anpassat sina it-system för att kunna ta emot uppgiften lämnas den endast efter förfrågan över telefon. Det pågår it-utveckling hos Försäkringskassan som ska möjliggöra för myndigheten att ta emot uppgiften. Planerad driftsättning är november 2025.⁷⁸

För det tredje får inte Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ta del av att Skatteverket mottagit ett dödsbevis till folkbokföringen avseende ett dödsfall som har inträffat utomlands när Skatteverket inte godtagit intyget. Därmed kan de inte inleda

⁷⁶ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2024-09-19 a, 2024-09-19 e; Intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-06-03 och 2024-06-05 a.

⁷⁷ Riksrevisionen har tidigare konstaterat att myndigheterna har haft svårigheter med att implementera de lagändringar som riksdagen beslutat om för att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer. Det gäller t.ex. Försäkringskassans implementering av lagändringarna för att kunna särskilja olika nivåer av säkerhet på identiteten för samordningsnummer. Riksrevisionen bedömde att effekten som ändringarna är tänkta att ge försenas eller uteblir (RIR 2024:12).

⁷⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-05-24; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14. Regeringen gav bl.a. Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att säkerställa att tillgänglig information från folkbokföringen och tillgänglig information om samordningsnummer används i respektive myndighets verksamhet för att bidra till korrekta beslut och utbetalningar (Fi2024/02213).

en egen utredning av dödsfallet.⁷⁹ Vi noterar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, bland annat genom interimistiska beslut om att stoppa utbetalningar, har tillgång till utredningsåtgärder som Skatteverket inte har.

Handläggare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan genom telefonsamtal efterfråga kompletterande uppgifter som saknas i den automatiska överföringen från Skatteverket. Det förutsätter dock att handläggaren själv uppmärksammar att Skatteverket kan ha information som bidrar till utredningen av ett ärende.⁸⁰ Företrädare för både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan anmärker också att de i telefonkontakter med Skatteverket och Migrationsverket ofta hänvisas till en kundtjänst som varken kan besvara frågor eller tolka information i myndighetens beslut på ett tydligt sätt. Det leder till merarbete och risker för den enskilde i form av felaktiga beslut eller andra åtgärder.⁸¹

4.1.2 Månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket används inte för att utreda försäkringstillhörigheten

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas. Det avser bland annat månatliga uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer för arbetsgivares arbetstagare (hädanefter *månadsuppgifter*). Hittills har uppgifterna endast använts för ett begränsat antal verksamheter och ändamål, bland annat beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd samt beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd.⁸² För vissa av dessa ändamål har Försäkringskassan även direktåtkomst till uppgifterna.⁸³ Begränsningarna innebär att till exempel Försäkringskassans avdelning för gemensamma försäkringsfrågor endast har tillgång till årliga deklaraionsuppgifter. Månadsuppgifterna skulle dock underlätta utredningar av försäkringstillhörighet genom att ge snabbare och mer detaljerade underlag om en individ vistas och arbetar i Sverige.⁸⁴

Försäkringskassan har inlett ett arbete för att fler förmåner, och även FTH-verksamheten, ska kunna hämta information om månadsuppgifter från Skatteverket digitalt.

En bakgrund till arbetet är att myndigheten sett över det rättsliga stödet på området.⁸⁵

⁷⁹ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c.

⁸⁰ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-05-24, 2024-09-19 a och 2024-09-19 f; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c.

⁸¹ Intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-06-03, 2024-06-05 a, 2024-09-20 b och 2024-09-20 c; Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 f.

⁸² Se 7 och 7 c §§ förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

⁸³ Se 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

⁸⁴ Försäkringskassan, *Kvalitetsrapport Försäkringstillhörighet*, 2023, dnr. 2023/029071; Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 a och 2024-09-19 e.

⁸⁵ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-25.

4.1.3 En fråga-svar-tjänst ger snabb tillgång till beslut om uppehållstillstånd från Migrationsverket

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till en fråga-svar-tjänst från Migrationsverket i sina respektive handläggningssystem. Genom tjänsten får handläggare omedelbara uppgifter om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, ansökningar om tillstånd och ersättningar från Migrationsverket.⁸⁶ I uppgifterna ingår exempelvis om personen har beviljats ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, datum för beviljandet och giltighetstiden för ett tidsbegränsat tillstånd. Sedan den 1 november 2024 får Försäkringskassan även information om huruvida det finns ansökan eller beslut med grunden tillfälligt skydd hos Migrationsverket via fråga-svar-tjänsten.⁸⁷ Även Pensionsmyndigheten har tillgång till motsvarande information via tjänsten.⁸⁸ När en individ har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skapa ett ärende för bevakning av giltighetstiden för tillståndet vid beviljandet av förmånen.⁸⁹

Medarbetare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskriver över lag att det elektroniska utbytet av information från Migrationsverket fungerar snabbt och effektivt, och uppfyller behoven för utredningar.⁹⁰

4.2 Informationsutbytet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fungerar i huvudsak väl

Pensionsmyndigheten har tillgång till de registreringar som FTH-verksamheten på Försäkringskassan gör i FTH-registret⁹¹ för enskilda som har eller ansöker om en förmån från Pensionsmyndigheten. När Försäkringskassan bedömer att den enskilde inte längre ska vara försäkrad i Sverige skapas det automatiskt ett ärende hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten behöver kontakta Försäkringskassan per telefon för att få reda på skälen till bedömningen.⁹²

När Pensionsmyndigheten har gjort en ny bedömning av den enskildes försäkringstillhörighet registreras bedömningen i journalen i förmånsärendet. Samtliga bedömningar kräver en manuell prestation på Pensionsmyndigheten, och leder även till manuell handläggning på Försäkringskassan. Försäkringskassan hanterar Pensionsmyndighetens bedömningar som administrativa åtgärder, vilket innebär att de inte påverkas av de generella handläggningstiderna inom FTH-verksamheten.⁹³

⁸⁶ Försäkringskassan, *Användarhandledning – Laglig vistelse och ersättning från Migrationsverket*, datum 2022-06-03.

⁸⁷ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14.

⁸⁸ Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2025-04-24.

⁸⁹ Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2024-03-20.

⁹⁰ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 a, 2024-09-19 e, 2024-05-24 och 2024-11-06;

Intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-06-03 och 2024-06-05 a.

⁹¹ Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av vad som registreras i FTH-registret.

⁹² Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 b.

⁹³ Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2024-03-20; Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-05-24; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-06-03.

Vi uppskattar att Pensionsmyndigheten årligen skickar omkring 6 000 bedömningar för registrering till Försäkringskassan.⁹⁴

4.3 De nya kraven på informationsutbyte har ännu inte fått genomslag

Som framgår av avsnitt 2.3 har andra myndigheter en omfattande skyldighet att dela information med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Skyldigheten gäller bland annat för uppgifter som de behöver för att kunna bedöma en persons försäkringstillhörighet korrekt. Skyldigheterna har också utvidgats sedan 2024 genom ny lagstiftning.⁹⁵

Riksrevisionens tidigare granskningar har visat att en lagreglerad uppgifts- eller underrättelseskyldighet inte automatiskt leder till att myndigheter faktiskt delar information med varandra. För det krävs också en gemensam uppfattning om hur lagen ska tolkas, fungerande rutiner, effektiva tekniska verktyg och insikt hos handläggare om att vissa uppgifter är av intresse för en annan myndighet.⁹⁶

Företrädare för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bedömer också att den nya lagstiftningen ger förutsättningar för bättre kontroller, men att den ännu inte har hunnit få något stort genomslag i verksamheten.⁹⁷ Ett arbete pågår för att skapa samsyn om tolkningen av lagen, ta fram de uppgifter som de olika aktörerna i gruppen behöver från varandra, kartlägga det uppgiftsutbyte som sker i dag samt att ge förslag på kompletterande uppgiftsutbyten.⁹⁸ Enligt Försäkringskassan har tolkningen och tillämpningen av den nya lagstiftningen i olika situationer ännu inte landat, vilket begränsar möjligheterna till att utveckla lösningar för informationsutbyte.⁹⁹

⁹⁴ Riksrevisionens bearbetning av registerdata från Försäkringskassan.

⁹⁵ Se LUFFA.

⁹⁶ Se bland annat Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023 samt Riksrevisionen, *Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar*, 2024.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-11-06; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c.

⁹⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, 2025.

⁹⁹ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-25.

5 Myndigheternas processer för att kontrollera socialförsäkringsskyddet

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser avseende delfråga 3 om huruvida Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utformat effektiva handlägningsprocesser för att kontrollera att den enskilde omfattas av socialförsäkringsskyddet. Våra iakttagelser visar att varken Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens processer är tillräckligt effektiva. Vi konstaterar att båda myndigheterna har väl utvecklade processer, men vi iakttar vissa brister i hela beslutskedjan från kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning till efterkontroller. Det handlar exempelvis om brister i att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag vid prövning av rätten till ersättning, att vissa kontrollrutiner inte fungerar som avsett och att myndigheterna endast har få egeninitierade efterkontroller av försäkringstillhörigheten. Bristerna medför en risk att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte upptäcker sådana felaktiga utbetalningar som de annars skulle kunna både motverka och upptäcka.

5.1 En tydlig ansvarsfördelning inom myndigheterna men utmaningar med att upprätthålla kompetensen

Vi noterar inledningsvis att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till stor del har valt att fördela ansvaret för att kontrollera och utreda försäkringstillhörigheten till olika delar av respektive organisation. Vi kan konstatera att båda myndigheterna har en tydlig ansvarsfördelning för vem som ska utföra vilken kontroll. Däremot kan vi notera att Försäkringskassan har vissa utmaningar med att upprätthålla kompetensen i alla verksamheter som utför kontrollerna. Det medför en risk att förmånsbehandlingen inte uppmärksammar när försäkringstillhörigheten skulle behöva utredas, vilket i sin tur leder till en risk för felaktiga utbetalningar (se vidare avsnitt 5.2).

Berörda operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör genom sina respektive processer

- ha en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen om vem som ska utföra respektive kontroll och ge handläggarna de stöd de behöver för att utföra kontrollerna.

5.1.1 Tydlig men inte okomplicerad fördelning av ansvar för att kontrollera och utreda försäkringstillhörigheten på myndigheterna

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har valt att organisera utredningen av försäkringstillhörigheten på väsentligt olika sätt. På Försäkringskassan är ansvaret för att utreda försäkringstillhörigheten centraliserat till en specialiserad funktion inom myndigheten, härnäst *FTH-verksamheten* (se faktaruta). Förmånsbehandlingen

utredar därmed i regel inte själva försäkringstillhörigheten. De ansvarar däremot för att bedöma om en tidigare registrering av försäkringstillhörigheten fortfarande är aktuell (se vidare avsnitt 5.2). De ansvarar också för att kontrollera och vid behov utreda om den enskilde uppfyller övriga villkor för att omfattas av socialförsäkringsskyddet, exempelvis att individen har laglig rätt att vistas i landet (se figur 2 och bilaga 1). De bedömningarna är FTH-verksamheten inte inblandad i.¹⁰⁰ Försäkringskassan har därmed en helt decentraliserad organisering av den delen av kontrollerna. Företrädare för förmånshandläggningen på Försäkringskassan som vi har intervjuat upplever att denna fördelning av ansvar är tydlig.

Försäkringskassans helt centraliserade utredning och registrering av försäkringstillhörigheten

På Försäkringskassans avdelning för gemensamma försäkringsfrågor finns ett särskilt verksamhetsområde med ett centraliserat huvudansvar för fastställande och registrering av försäkringstillhörighet. FTH-verksamheten handlägger tre typärenden: registreringsärenden, avregistreringsärenden och lagvalsärenden.¹⁰¹ Bedömningarna lagras i ett särskilt *FTH-register*, som FTH-verksamheten förvaltar (se bilaga 2).

FTH-verksamheten har även det normerande ansvaret för att stödja andra verksamhetsområden och avdelningar för att bidra till mer korrekt rättstillämpning av försäkringen. Den har även ett särskilt ansvar för att skapa förutsättningar för att FTH på myndigheten fungerar även när bedömningen inte görs av dem själva. Verksamheten ansvarar för att hålla dokument uppdaterade, göra begripliga vägledningar och uppdatera obligatoriska utbildningar för förmånshandläggningen som kontrollerar personens försäkringstillhörighet.¹⁰²

Trots denna fördelning av ansvaret noterar vi att vissa förmånshandläggare på Försäkringskassan ändå genomför utredningar av försäkringstillhörigheten. Det gäller främst de handläggare EU-familjeförmåner (inkl. föräldrapenning), som är specialiserade mot tillämpning av övriga samordningsbestämmelser inom EU/EES. Företrädare för Försäkringskassan anger att det finns ett nära samarbete mellan FTH-verksamheten och de verksamheter som handlägger EU-familjeförmåner.¹⁰³

Pensionsmyndigheten har valt en annan fördelning av ansvaret för att utreda försäkringstillhörigheten. Utredningen av försäkringstillhörigheten för bostadstillägg och äldreomsorgsstöd är centraliserad, medan den för garantipension är

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-05-24.

¹⁰¹ Registreringsärenden (FTH_REG) avser individer som kommer till Sverige för att bo eller arbeta. Avregistreringsärenden (FTH_AVR) avser individer som lämnar Sverige för att arbeta eller bo i ett annat land. Lagvalsärenden (FTH_LAG) avser individer som tänker arbeta i två eller flera länder inom EU/EES, och individer som är utsända av sin arbetsgivare för att arbeta i ett annat land.

¹⁰² Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-05-24; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-25.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-05-24, 2024-09-19 b, 2024-11-07 c.

decentraliserad (se faktaruta). Även företrädare för den handläggande verksamheten på Pensionsmyndigheten bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen.¹⁰⁴

Pensionsmyndighetens centraliserade respektive decentraliserade utredning av försäkringstillhörigheten

Inom Pensionsmyndighetens produktionsområde bostadstillägg och efterlevandepension finns en särskild grupp av specialiserade FTH-handläggare. De handlägger bostadstilläggs- och äldreomsörjningsstödsärenden där försäkringstillhörigheten eller övriga villkor för att omfattas av socialförsäkringsskyddet behöver utredas. Till skillnad från Försäkringskassans hantering handlägger de sina ärenden från start till slut.

Inom Pensionsmyndighetens produktionsområde allmän pension finns ingen motsvarande specialiserad funktion. Samtliga handläggare av garantipensionsärenden ansvarar för att kontrollera och utreda försäkringstillhörigheten och gällande socialförsäkringsskydd. Däremot finns en uppdelning i tre processtyper: (i) nationella ärenden för individer som aldrig har bott eller arbetat utomlands, (ii) internationella ärenden för bosatta i Sverige som tidigare har bott eller arbetat utomlands och (iii) utlandsärenden för utlandsbosatta. Utlandsärenden handlägs av en särskild grupp.

Garantipension är den enda av de granskade förmånerna som har en helt decentraliserad utredning av försäkringstillhörigheten. Vi noterar att det är en socialförsäkringsförmån som i hög grad är automatiserad och där endast en liten del av alla beslut som fattas når en förmånshandläggare. Handläggarna behöver även ta ställning till tidigare bosättning i Sverige för att fastställa försäkringstiden (se bilaga 1).¹⁰⁵

5.1.2 Centraliseringen medför utmaningar med att upprätthålla kompetensen i förmånshandläggningen

Tydlig risk att förmånshandläggningen inte uppmärksammar när försäkringstillhörigheten behöver utredas

En fördel med centraliserad utredning av försäkringstillhörigheten är att verksamheten kan upprätthålla kompetensen inom det komplexa området. En individ som är specialiserad på en viss uppgift kan av naturliga skäl antas vara bättre på att utföra den än en individ som inte är det. Samtidigt ställer centraliseringen krav på en väl fungerande samordning mellan förmånshandläggningen och myndigheternas respektive specialiserade funktioner. Samordningen ställer i sin tur krav på att även de förmånshandläggare som inte själva utreder försäkringstillhörigheten har en grundläggande kännedom om den nationella och internationella rätt som påverkar

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten 2024-09-20 b, 2024-11-19.

¹⁰⁵ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2024-09-24; Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2024-09-25.

försäkringstillhörigheten, för att kunna identifiera och värdera när försäkringstillhörigheten kan behöva utredas.

Företrädare för den specialiserade FTH-verksamheten som vi har träffat på Försäkringskassan bedömer att de ärenden som kommer från förmånshandläggningen vanligtvis är relevanta. De är mer oroliga över att de får för få ärenden.¹⁰⁶ FTH-verksamheten bedömer att uteblivna impulser från förmånshandläggningen är en av de högst värderade riskerna för felaktiga utbetalningar.¹⁰⁷

Vi noterar samtidigt att handläggare för de förmåner där kontrollerna av försäkringstillhörigheten är en vardagshändelse känner sig mer trygga i bedömningarna. Det gäller särskilt handläggare för EU-familjeförmåner och EU-ärenden för föräldrapenning, som själva också utreder försäkringstillhörigheten.

Förmånshandläggare får begränsad utbildning kring bestämmelserna som rör försäkringstillhörighet

De allmänna bestämmelserna som rör försäkringstillhörighet och socialförsäkringsskydd ingår i den grundläggande utbildningen för allyanställda handläggare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Företrädare för de handläggande verksamheterna på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som vi har träffat upplever att de har en god tillgång till stöd för sina bedömningar. Stödet ges genom handlägningsprocesser, vägledningar, specialister och framför allt kollegor. Under anställningstiden är det specialisterna inom respektive verksamhet som håller förmånshandläggare uppdaterade på förändringar i rättspraxis som påverkar handläggningen av respektive socialförsäkringsförmån.

Enligt handläggare inom flertalet förmåner på Försäkringskassan fokuserar dock den löpande kompetensutvecklingen på rätten till respektive socialförsäkringsförmån. Företrädare för flera verksamheter anger att frågor kopplade till socialförsäkringsskyddet sällan diskuteras inom handläggargrupperna.¹⁰⁸ Vidare uttrycker beslutsfattare inom en av de granskade förmånerna att den grundläggande utbildningen som berör försäkringstillhörighet de senaste åren har begränsats. Beslutsfattaren menar att det har fått konsekvensen att de nyanställda handläggarna inte längre får med sig samma grundförståelse för vad som påverkar personens försäkring.¹⁰⁹

5.2 Kontrollrutinerna vid prövning av rätten till ersättning är otillräckliga

För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna motverka felaktiga utbetalningar behöver de hindra att dessa uppstår, vilket görs genom kontrollrutiner

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-05-24 och 2024-09-19 e.

¹⁰⁷ Uppgiften baseras på riskanalyser för felaktiga utbetalningar insamlade från de granskade verksamheterna på Försäkringskassan under granskningens genomförande.

¹⁰⁸ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2024-11-07 a, 2024-10-30 och 2024-11-13.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-11-13.

vid en första prövning av rätten till ersättning. Samtliga granskade processer innehåller kontrollrutiner för att kunna upptäcka sådana fel. Vi konstaterar däremot att dessa rutiner har vissa brister när det gäller att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag. Dessa brister riskerar att påverka träffsäkerheten för både de maskinella och manuella kontrollerna. Vi konstaterar samtidigt att genomförda utvecklingsprojekt rörande maskinella kontroller av laglig vistelse under den granskade perioden har bidragit till en effektivisering av kontrollerna. Vi konstaterar också att FTH- och barnbidragsprocessen tillsammans inte säkerställer att samtliga invandrade föräldrar med barn provas för rätten till barnbidrag.

Berörda operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör genom sina respektive processer

- säkerställa att prövning av rätten till ersättning baseras på så aktuella uppgifter om arbete och bosättning som möjligt
- säkerställa att alla barn under 16 år som bosätter sig i Sverige provas för rätt till allmänt barnbidrag
- om lämpligt använda maskinella kontroller av försäkringstillhörigheten och den enskildes socialförsäkringsskydd i den mån de helt eller delvis kan ersätta en manuell kontroll
- initiera utredningar av försäkringstillhörigheten i rätt ärenden samt utreda och registrera försäkringstillhörigheten utan onödigt dröjsmål.

5.2.1 Försäkringskassan säkerställer inte aktuella uppgifter om arbete och bosättning tillräckligt väl

För de flesta bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner behöver Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten aktuella uppgifter om både arbete och bosättning för att kunna bedöma om den enskilde är försäkrad för förmånen (se vidare bilaga 1). De båda myndigheterna samlar i huvudsak in dessa uppgifter genom löpande informationsinhämtning för samtliga försäkrade och genom ansökningshandlingar som den som ansöker om en förmån lämnar på heder och samvete.¹¹⁰ I de fall en FTH-utredning initieras samlar de även in aktuella uppgifter om arbete och bosättning genom särskilda blanketter.¹¹¹ Vi konstaterar att myndigheternas löpande informationsinhämtning inte är tillräcklig för att säkerställa att uppgifterna är aktuella. Vi noterar också att Försäkringskassan endast i begränsad

¹¹⁰ Hembesök förekommer också, bland annat i vissa fall för att vid prövning av rätten till assistansersättning bedöma assistansbehovet (Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 d). Men systematiska hembesök vore varken ett lämpligt eller effektivt verktyg för att kontrollera att en sökande bor i Sverige.

¹¹¹ Se Försäkringskassan, blankett 5456 *Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige*; Försäkringskassan, blankett 5459 *Uppgifter – flytt till eller arbete i ett annat land*; Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1.

¹¹¹ Pensionsmyndigheten, blankett *Förfrågan bosättning*, PID176450_v.1.

utsträckning använder ansökningsförfarandet som verktyg för att samla in aktuella uppgifter. Sammantaget medför detta att risken är stor att bedömning av försäkringstillhörighet baseras på uppgifter som inte längre är aktuella.

Tillgängliga register är inte heltäckande

Folkbokföring är ett av flera beslutsunderlag för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Genom dagliga aviseringar från Skatteverkets folkbokföringsdatabas får de så aktuella uppgifter som möjligt om huruvida en enskild är folkbokförd i Sverige och på vilken fastighet, och i förekommande fall, lägenhet. Att vara folkbokförd i Sverige betyder dock inte alltid att man också är bosatt i socialförsäkringsbalkens mening (se bilaga 1). Tidigare studier har även visat att det finns brister i folkbokföringen och att många som flyttar utomlands inte anmäler utlandsflytten till Skatteverket.¹¹² Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får heller inte alltid tillgång till den faktiska tidpunkt för när en individ har lämnat Sverige (se avsnitt 4.2). Enbart folkbokföring är därmed generellt sett inte ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att kunna fastställa försäkringstillhörigheten.

Försäkringskassans FTH-register (se bilaga 2) kan komplettera uppgifterna från folkbokföringen. Pensionsmyndigheten har tillgång till samma register. Registret uppdateras dock inte löpande och kan därför inte användas för att ta reda på om en enskild är försäkrad en given tidpunkt. Registret visar främst ögonblicksbilder från den senaste bedömningen samt vissa automatiserade registreringar vid födelse och utvandring. Försäkringskassan utreder inte heller försäkringstillhörigheten om den som anmäler arbete eller bosättning utomlands inte har ett pågående förmånsärende (se avsnitt 3.3.1). Registret uppdateras därmed inte alltid när en individ som fullgör sin anmälningsskyldighet meddelar Försäkringskassan flytt till eller från Sverige eller arbete utomlands.

Vid prövning av rätten till ersättning kan ofta den senaste registreringen i FTH-registret vara flera år gammal. Vi kan illustrera det med exemplet tandvårdsstöd. Vår analys visar att Försäkringskassan under 2023 fattade 9,2 miljoner beslut om rätt till tandvårdsstöd¹¹³ avseende 3,9 miljoner individer. Endast omkring 300 000 (8 procent) av dessa hade vid det första beslutstillfället en registrering i FTH-registret sedan 2011; av dessa var 4 av 5 utrikesfödda.¹¹⁴ Den genomsnittliga tiden mellan den senaste registreringen i FTH-registret och beslutstillfället för dessa 300 000 individer är drygt 5 år. Tar vi även hänsyn till de individer som inte har haft någon registrering sedan 2011 blir den genomsnittliga tiden sedan den senaste registreringen betydligt längre än så. För många kan den senaste registreringen

¹¹² Skatteverket, *Nationell lägesbild över befolkningen*, 2024.

¹¹³ Uppgiften avser inte ärenden med beslut om avslag, delvis avslag eller avskriften.

¹¹⁴ Uppgiften avser registreringar i FTH-registret sedan januari 2011. Vi saknar uppgift om tidigare registreringar än så. Merparten av övriga 92 procent kan antas ha en registrering i registret före 2011.

härstamma från den tid då alla som fyllde 16 år skrevs in på en lokal allmän försäkringskassa (se bilaga 2).

Myndigheterna samlar endast delvis in uppgifter om bosättning genom ansökningshandlingar

I tabell 1 redovisas vilka uppgifter om bosättning som myndigheterna samlar in genom förmånernas respektive ansökningsblankett och e-tjänst. Sammanställningen visar att Försäkringskassan för flera förmåner inte ställer någon fråga om nuvarande bosättning. För den som ansöker om föräldrapenning och underhållsstöd via e-tjänsten visas däremot uppgift om registrerad folkbokföringsadress, som Försäkringskassan hämtat från Skatteverket. De uppgifterna blir därmed en del av ansökan, som den sökande behöver intyga på heder och samvete.

Tabell 1 Frågor om bosättning vid ansökan om en socialförsäkringsförmån

Socialförsäkringsförmån	Fråga om aktuell bosättning	Uppgift om folkbokföring	Fråga om barns bosättning
Försäkringskassan			
Allmänt barnbidrag	Ingen ansökan		
Assistansersättning	Nej	Nej	Nej
Bostadstillägg	Ja	Ja	-
Föräldrapenning	Nej	Ja	Nej
Sjukersättning	Delvis*	Nej	-
Tandvårdsstöd	Ingen ansökan		
Underhållsstöd	Delvis**	Ja	Nej
Pensionsmyndigheten			
Garantipension	Ja*	Ja	-
Bostadstillägg***	Ja	Nej	-
Äldreförsörjningsstöd***	Ja	Nej	-

Anm.: * Både ansökningsblanketten för sjukersättning och den för garantipension innehåller fält för tidigare perioder som bosatt utomlands. Pensionsmyndigheten har separata ansökningsblanketter för den som vid ansökningstillfället bor i Sverige respektive utomlands. Den som bor utomlands behöver ange postadress för sin bostad. ** En fråga om aktuell adress kommer enbart upp i den förenklade e-tjänsten i de fall där föräldrarna fortfarande är registrerade på samma adress eller är gifta med varandra. *** Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd har ett gemensamt ansökningsförfarande.

Källa: Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens respektive e-tjänster för ansökan; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14.

Barnbidrag har inget ansökningsförfarande, men vid invandring eller arbete i Sverige lämnar den enskilde uppgifter om sig själv och familjemedlemmarna i ett särskilt formulär¹¹⁵ (se avsnitt 3.3.1 och 5.2.4). Genom det formuläret samlar Försäkringskassan in uppgifter om både bosättning och arbete.

¹¹⁵ Försäkringskassan, blankett 5456 Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige.

Den som ansöker om allmän pension¹¹⁶ eller bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd från Pensionsmyndigheten behöver i ansökan ange flera uppgifter om bosättning. För allmän pension behöver den enskilde även ange tidigare perioder av utlandsbosättning.

Vi noterar vidare att Försäkringskassan inte alls använder ansökningsformuläret för att säkerställa att uppgifter om barnets bosättning, när det gäller förmåner som avser ett barn, är aktuella (se vidare bilaga 1). Den förälder som ansöker om föräldrapenning, underhållsstöd eller assistansersättning för sitt barn behöver i ansökan ange vilket barn ansökan avser. I övrigt ställs inga frågor om var barnet bor eller vistas. Försäkringskassans bedömning av barnets bosättning baseras därmed ofta endast på redan registrerade uppgifter. Det gäller dock inte allmänt barnbidrag, där myndigheten har andra rutiner för att samla in uppgifter (se vidare avsnitt 5.2.4).

Ansökningsformulären används i begränsad utsträckning för att samla in underlag om arbete inom EU/EES, Schweiz eller Storbritannien

Den som arbetar i en annan EU/EES-stat, Schweiz eller Storbritannien ska som huvudregel omfattas av arbetslandets sociala trygghetssystem (se bilaga 1). Det gäller även den som nyligen har arbetat inom EU/EES, Schweiz eller Storbritannien och som ännu inte har påbörjat något arbete i Sverige. Vi konstaterar att Försäkringskassan när det gäller samtliga granskade förmåner inte ställer relevanta frågor om arbete utomlands till den sökande vid ansökningstillfället. Vi konstaterar också att den fråga om arbete utomlands som Försäkringskassan ställer vid ansökan om föräldrapenning inte till fullo fångar relevanta uppgifter om arbete utomlands.¹¹⁷ Sammantaget gör det att risken är stor att Försäkringskassan missar impulser om att försäkringstillhörigheten behöver utredas. Det medför en risk att ett EU-ärende handläggs som ett nationellt ärende, vilket i sin tur medför en risk för felaktiga utbetalningar.

Föräldrapenning är dock en förmån som både är bosättnings- och arbetsbaserad. I de fall en förälder har en arbetsgivare behöver den sökande även ange organisationsnummer för arbetsgivaren och årsinkomst från den. Genom organisationsnumret får Försäkringskassan även uppgift om arbetsgivarens registrerade adress. Finns en utlandsadress registrerad ger det en impuls om arbete utomlands. Adressen fångar dock inte upp eventuell förekomst av arbete utomlands som utförs på distans, vilket utgör en risk för felaktig utbetalning.

Den som ansöker om att ta ut allmän ålderspension respektive sjukersättning behöver ange historiska perioder med arbete utomlands. Myndigheterna använder uppgifterna för att kunna beräkna både försäkringstiden och aktuell försäkringstillhörighet. Uppgifterna används också för samordning av utländska förmåner enligt nationella och internationella bestämmelser. För övriga studerade

¹¹⁶ Rätten till garantipension provas utifrån ansökan om allmän pension.

¹¹⁷ Den fråga som ställs är "Har du eller kommer du att jobba i ett annat land under tiden som du ansöker för?". Frågans formulering gör att Försäkringskassan genom ansökningsformuläret inte nödvändigtvis fångar upp om den sökande, eller den andra föräldern, arbetade i Sverige före eller i anslutning till ansökningsperioden.

förmåner ställer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inga frågor om arbete utomlands i ansökningsformuläret. Aktuella beslutsunderlag bygger därmed även i dessa fall på att enskilda självmant anmäler arbete utomlands till Försäkringskassan och att Försäkringskassan registrerar den anmälan.

Kompletterande uppgifter om arbete och bosättning samlas in i samband med utredningar av försäkringstillhörigheten

I de fall Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten initierar en FTH-utredning samlar myndigheterna genom utredning in aktuella uppgifter av betydelse för försäkringstillhörigheten. Vi kan dock konstaterat att sådana utredningar i hög grad initieras efter impulser utifrån. Exempelvis inleds ett avregistreringsärende hos Försäkringskassan automatiskt dels när en enskild skickar in en anmälan om flytt till eller arbete i annat land, dels när Försäkringskassan får uppgifter från Skatteverket om att en individ har utvandrat. En handläggare kan även skapa ett avregistreringsärende manuellt när det finns uppgifter i ett ärende om att en individ har lämnat Sverige för arbete eller bosättning.¹¹⁸ Men givet att Försäkringskassan inte samlar in aktuella uppgifter genom ansökningsformulären (se ovan) förutsätter det också i hög grad en impuls utifrån. Risken är därför stor att FTH-utredningar inte initieras tillräckligt ofta.

Myndigheterna saknar uppgift om pågående eller planerad utlandsvistelse vid ansökningstillfället

Avslutningsvis kan vi notera att myndigheterna helt saknar uppgift om huruvida en i Sverige bosatt individ som söker om en förmån befinner sig, eller planerar att befinna sig, utomlands. En pågående eller planerad utlandsvistelse kan ha betydelse för socialförsäkringsskyddet. Vi noterar att det enda sättet för en enskild att lämna en sådan uppgift vid ansökan om en förmån, eller i samband med avresa, är genom telefonkundtjänst eller mejl. Det finns ingen blankett eller e-tjänst för att anmäla en sådan uppgift. Även om de allra flesta försäkrade som söker om socialförsäkringsförmån kan antas vistas i Sverige vid tidpunkten för ansökan, finns en viss risk att utlandsvistelse inte uppmärksammas. Under tid med ersättning kan dock risken vara betydligt större (se vidare avsnitt 5.3.1).

5.2.2 Flera verksamheter använder maskinella kontroller för att delvis ersätta manuella kontroller av försäkringstillhörigheten

Maskinella kontroller kan vara ett effektivt verktyg för att kontrollera att en enskild är försäkrad och omfattas av socialförsäkringsskyddet. Vi noterar att myndigheterna främst använder maskinella kontroller för att bedöma försäkringstillhörigheten, och i mindre utsträckning för att kontrollera att den enskilde uppfyller övriga villkor för att omfattas av socialförsäkringsskyddet.

¹¹⁸ Försäkringskassan, *Processbeskrivning Försäkringstillhörighet*, Process 2007:10 version 10, 2024.

Liknande förutsättningar men olika användningar av maskinella kontroller i de olika verksamheterna

De förmåner som omfattas av granskningen skiljer sig åt i flertalet avseenden. Till exempel är vissa förmåner såsom assistansersättning, sjukersättning och bostadstillägg utredningskrävande, medan andra förmåner såsom allmänt barnbidrag och garantipension kan prövas med en hög grad av automatik. Förutsättningarna för gemensamma kontrollrutiner avseende socialförsäkringsskyddet är ändå goda, eftersom villkoren till stor del är gemensamma. Maskinella kontroller av socialförsäkringsskyddet är däremot generellt sett lättare och mindre kostsamma att utveckla för en förmån som redan har maskinella inslag i handläggningsprocessen.

Tabell 2 Rutiner för att vid prövning av rätt till ersättning kontrollera individens socialförsäkringsskydd

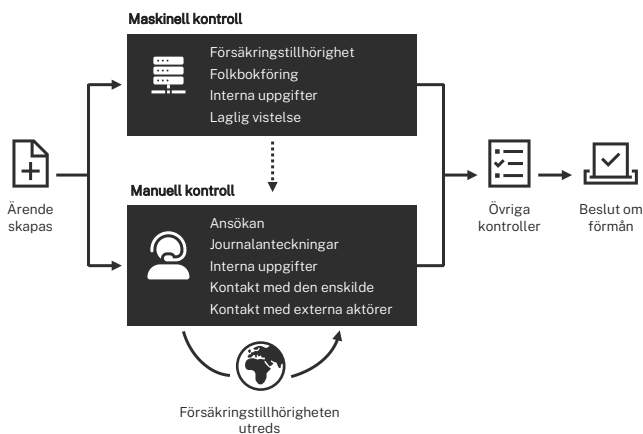
Förmån	Kontroll av FTH	Kontroll av laglig vistelse	Kontroll av barns bosättning
Försäkringskassan			
Allmänt barnbidrag	Maskinell/manuell	Manuell	Maskinell/manuell
Assistansersättning	Manuell	Manuell	Manuell
Bostadstillägg*	Maskinell/manuell	Manuell	-
Föräldrapenning	Maskinell/manuell	Maskinell	Maskinell/manuell
Sjukersättning	Manuell	Manuell	-
Tandvårdsstöd	Maskinell/manuell	Manuell	-
Underhållsstöd	Manuell	Manuell	Manuell
Pensionsmyndigheten			
Garantipension	Maskinell/manuell	Manuell	-
Bostadstillägg	Maskinell/manuell	Manuell	-
Äldreförsörjningsstöd	Maskinell/manuell	Manuell	-

Anm.: * Maskinella kontroller görs endast i ett nytt it-stöd som ännu inte är i full drift (Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14)
Källa: Riksrevisionens bedömning baserad på underlag från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder i flera av de granskade förmånerna en kombination av maskinella och manuella kontroller av försäkringstillhörigheten (se tabell 2). Försäkringskassans handläggningsprocesser för assistansersättning, sjukersättning och underhållsstöd saknar i dagsläget helt maskinella kontroller av både försäkringstillhörigheten och den enskildes socialförsäkringsskydd.

I figur 4 redovisas en förenklad illustration av hur flera förmåner kombinerar maskinella och manuella kontroller av försäkringstillhörigheten som en del av en förmånsprocess.

Figur 4 En förenklad illustration av kontrollerna av socialförsäkringsskyddet vid prövning av rätten till en socialförsäkringsförmån



Källa: Riksrevisionens beskrivning baserad på underlag från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Ett ärende skapas vanligtvis genom att det inkommer en ansökan till myndigheten. De verksamheter som har maskinella kontroller gör först en första avstämning mot befintliga registreringar. I vissa fall används även uppgifter som myndigheten samlat in genom ansökningsformuläret. I de fall försäkringstillhörigheten inte kan fastställas skickas en åtgärdsimpuls för manuell handläggning. I annat fall går systemet vidare med övriga inbyggda kontroller för respektive förmån. Beslut om rätt till allmänt barnbidrag för barn som föds i Sverige, föräldrapenning, tandvårdsstöd och garantipension sker i en majoritet av ärendena helt automatiserat.

Försäkringskassan har även utvecklat maskinella kontroller av laglig vistelse för föräldrapenning

Vår genomgång i kapitel 4 visar att myndigheterna har god tillgång till uppgifter från Migrationsverket om både ansökningar och beslut om uppehållstillstånd. Myndigheterna har även skapat förutsättningar för att använda uppgifterna i automatiserade processer. Vi noterar dock att det är få verksamheter som använder uppgifterna i de maskinella kontrollerna. Kontrollerna av laglig vistelse görs i stället manuellt.

En verksamhet som däremot till fullo använder den funktionalitet som informationsutbytet med Migrationsverket medger är föräldrapenning. Försäkringskassan avslutade vid årsskiftet 2024/25 ett arbete med utveckling av det digitala informationsutbytet för föräldraförsäkringen (benämnd *DIFF*). *DIFF* var ett

samarbetsprojekt mellan föräldrapenningverksamheten och FTH-verksamheten.¹¹⁹ Genom utvecklingsarbetet har verksamheten infört en ny maskinell kontroll av laglig vistelse som helt har kunnat ersätta den manuella kontrollen vid prövning av rätten till föräldrapenning. Förutom att handlägningsprocessen effektiviserats har också risken för felaktiga bedömningar vid prövningstillfället minimerats. Slutnotan för utvecklingsarbetet gick på 1,5 miljoner kronor i it-utveckling.¹²⁰

Pensionsmyndigheten använder inaktuella uppgifter om den enskildes lagliga vistelse i sina maskinella kontroller

Pensionsmyndighetens system är tekniskt beroende av Försäkringskassans register för uppgifter om laglig vistelse som Försäkringskassan sparar och redigerar. Beroendet påverkar vilka ärenden som faller ut för manuell hantering, såväl vid ansökan om förmån som under löpande utbetalningar.

Försäkringskassans it-avdelning förvaltar fråga-svar-tjänsten, som inkluderar funktionaliteten att spara uppgifter från Migrationsverket. Försäkringskassan avsåg att stänga av denna funktion och avveckla registret där uppgifterna sparades. Avvecklingen har dock inte verkställts på grund av bristande finansiering och på grund av det tekniska beroendet av registret.¹²¹ Det innebär att handläggare på Försäkringskassan fortsatt har kunnat spara uppgifter om laglig vistelse och redigera tidigare sparade uppgifter, även om handläggaren inte längre uppmanas att spara uppgifterna.¹²² Spara-funktionen har dock sedan den 23 mars 2025 varit stängd.¹²³ Det leder till att uppgifterna som Pensionsmyndigheten får del av för sina maskinella kontroller kan vara inaktuella.

Manuella kontroller av försäkringstillhörigheten utförs ofta snabbt

För de förmåner som helt saknar maskinella kontroller av försäkringstillhörigheten kan vi notera att den manuella kontrollen genomförs snabbt och sällan genererar en impuls till de specialiserade funktionerna för utredning. Handläggare för de förmåner som helt saknar maskinella kontroller kontrollerar vanligtvis försäkringstillhörigheten endast genom att i en särskild vy i ärendehanteringssystemet se om den sökande redan är registrerad som försäkrad. Handläggare beskriver att det kan vara lättare att ta till sig informationen som syns i den särskilda vyn än att tolka informationen i journalanteckningarna, särskilt när personen har flera bedömningar registrerade. Vidare beskriver handläggare på Försäkringskassan att de endast behöver veta att personen är försäkrad, inte varför, för att kunna gå vidare i sitt ärende.¹²⁴

¹¹⁹ Även sjukpenning och bostadsbidrag, som inte omfattas av granskningen, har haft en liknande utveckling (Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2025-03-14; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-25).

¹²⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2025-03-10.

¹²¹ Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2025-01-24.

¹²² Se Försäkringskassan, *Processbeskrivning Försäkringstillhörighet*, Process 2007:10 version 9.4, för tidigare formulering.

¹²³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2025-03-14.

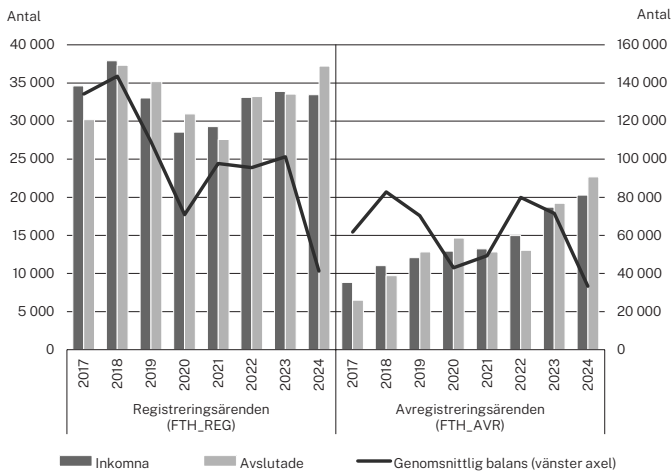
¹²⁴ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-11-11, 2024-10-24 b och 2024-10-30.

Sjukersättning och assistansersättning har under granskningsperioden inte haft några maskinella kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd.¹²⁵ Vi noterar att det förekommer att beslutsfattare för de båda ersättningarna skickar tillbaka ärenden till försäkringsutredare för att dessa ska kontrollera försäkringstillhörigheten.¹²⁶ Det tyder på att det förekommer brister i de manuella kontrollerna som övriga yrkesroller utför.

5.2.3 Få utredningar av försäkringstillhörigheten i ansökningsärenden men för berörda förlängs handläggningstiden väsentligt

Försäkringskassans FTH-verksamhet har periodvis haft höga ärendebalanser för såväl registrerings- som avregistreringsärenden (se diagram 1). Framför allt skedde en kraftig ökning av ärendebalanserna under 2017. Den sammanfaller i tid med en ny vägledning och efterföljande förändring i FTH-processen. Ärendebalanserna för registreringsärenden har sedan dess stabiliserats.

Diagram 1 Ärendebalanser* och ärendevolymer för registrerings- och avregistreringsärenden hos Försäkringskassan, 2017–2024



Anm.: * Avser antalet pågående ärenden vid utgången av ett år.
Källa: Försäkringskassan.

¹²⁵ Båda verksamheterna håller på att utveckla vissa maskinella kontroller (Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2024-09-24).

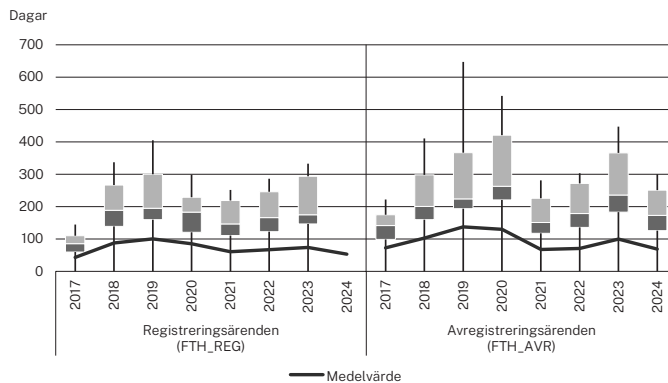
¹²⁶ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-10-24 b och 2024-11-13.

Höga ärendebalanser sammanfaller ofta med långa handläggningstider, där orsakssambanden kan gå i båda riktningarna. Höga ärendebalanser leder till en kötid som påverkar den totala handläggningstiden. Långa handläggningstider kan också göra att ärenden inte hinna avslutas i samma takt som nya ärenden kommer in.

Vi noterar att handläggningstiderna för både registrerings- och avregistreringsärenden under den studerade perioden har varierat kraftigt. Mediantiden för ett registreringsärende har sedan 2018 legat på mellan 150 och 200 dagar, och för avregistreringsärenden på mellan 150 och 250 dagar (se diagram 2).

Den genomsnittliga handläggningstiden har genomgående varit kortare med anledning av ett relativt stort antal ärenden som avslutas i nära anslutning till att de startas. Vidare är den genomsnittliga handläggningstiden på väg nedåt.¹²⁷

Diagram 2 Handläggningstid* (dagar) för avslutade registrerings- och avregistreringsärenden hos Försäkringskassan, 2017–2024**



Anm.: * Box-plot där den blå "lådan" visar avståndet mellan den nedre kvartilen (25:e percentilen) och median (50:e percentilen), och den gula visar avståndet mellan medianen och den övre kvartilen (75:e percentilen). Ändpunkterna på linjerna visar den 10:e och 90:e percentilen. ** Avser perioden december 2023–november 2024. För registreringsärenden saknar vi tillräckliga underlag för en fullständig redovisning. Källa: Riksrevisionens bearbetningar av registerdata från Försäkringskassan och SCB.

Vi konstaterar att Försäkringskassans FTH-verksamhet under hela den granskade perioden har utgjort en viss flaskhals i organisationen. Problemet verkar dock ha minskat det senaste året. När en förmånshandläggare bedömer att en persons försäkring behöver utredas hamnar ärendet i kö hos FTH-verksamheten. Där har FTH-verksamheten olika prioriteringar beroende på ärendetyp.¹²⁸ Den centraliserade utredningen av försäkringstillhörighet på Försäkringskassan innebär för samtliga

¹²⁷ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-25.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 e.

granskade förmåner, undantaget underhållsstöd som har avvikande rutiner, att förmånshandläggaren inte kan utföra några andra moment i handläggningen i väntan på att utredningen från FTH-verksamheten blir klar.¹²⁹ I samband med att förmånshandläggaren lämnar över ärendet till FTH-verksamheten informerar handläggaren den enskilde om att det finns risk för väsentlig försening.¹³⁰

Hos granskade förmåner uppstår flaskhalsen främst för tandvårdsbidrag och barnbidrag när det gäller invandrade barnfamiljer (se vidare avsnitt 5.2.4). Vår analys visar att omkring vart femte registreringsärende under den studerade perioden har initierats från ett prövningsärende för någon av de granskade förmånerna. Under 2023 kom flest registreringsärenden från tandvårdsstöd (12 procent) följt av föräldrapenning (3 procent) och allmänt barnbidrag (2 procent). Pensionsmyndigheten står för drygt 1 procent av inkomna registreringsärenden. Vi saknar tillräckliga underlag för att ta fram motsvarande uppgifter för avregistreringsärenden.

Pensionsmyndighetens FTH-verksamhet för bostadstillägg och äldre försörjningsstöd har för närvarande låga ärendebalanser. Därför noterar vi inte motsvarande flaskhals i Pensionsmyndighetens verksamhet.¹³¹ Vi noterar även att Försäkringskassans FTH-verksamhet inte utgör någon flaskhals för Pensionsmyndighetens handläggning. Dels hanterar Försäkringskassan i huvudsak registreringar för Pensionsmyndigheten som en administrativ åtgärd, dels har Pensionsmyndigheten ingen rutin som kräver registrering i FTH-registret för att kunna fatta beslut i förmånsärendet.¹³²

5.2.4 Försäkringskassans processer säkerställer inte barnfamiljers rätt till allmänt barnbidrag

Allmänt barnbidrag är en av få förmåner som den enskilde inte behöver ansöka om.¹³³ I stället skapar Försäkringskassan prövningsärenden när de får en impuls om att ett barn har fötts i Sverige eller att en barnfamilj har flyttat till landet. Men vår analys visar att Försäkringskassans processer inte till fullo säkerställer att alla invandrade barnfamiljer prövas för rätt till allmänt barnbidrag. Inflyttade föräldrar som endast anmäler sin bosättning i Sverige till Skatteverket riskerar att gå miste om barnbidraget.

När en barnfamilj har flyttat till Sverige och folkbokförts i landet får Försäkringskassan en avisering om det från Skatteverket. Men enbart den omständigheten resulterar inte i ett prövningsärende för barnbidrag. Barnbidragsprocessen bygger i stället på en impuls från FTH-verksamheten om att en barnfamilj blir registrerad som omfattad.¹³⁴ Försäkringskassans process för registreringsärenden bygger på att den enskilde har

¹²⁹ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2024-09-24.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-10-24 a.

¹³¹ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 b.

¹³² Innan den enskildes bedömning är registrerad i FTH-registret behöver handläggare på Pensionsmyndigheten manuellt spåra det maskinella utbetalningsflödet och manuellt registrera utbetalningarna (Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2025-02-13 och 2025-04-24).

¹³³ Se 110 kap. 6 § första stycket 1 socialförsäkringsbalken.

¹³⁴ Försäkringskassan, *Barnbidrag*, Process 2009:02 version 4.6, 2023.

anmält flytt eller arbete till myndigheten genom en särskild blankett eller motsvarande e-tjänst. När Försäkringskassan får en avisering från Skatteverket om att en barnfamilj har invandrat och folkbokförts i Sverige skickar Försäkringskassans FTH-verksamhet en uppmaning till berörd att skicka in blanketten.¹³⁵ Även servicekontoren kan bistå den enskilde med att skicka blanketten till Försäkringskassan, till exempel när personen registrerar sig hos Skatteverket.¹³⁶ Barnbidragsverksamheten skickar inte ut blanketter till familjerna annat än i enstaka fall om en individ kontaktar dem via kundcenter och meddelar invandring.

Trots att det finns rutiner för att försöka få invandrade barnfamiljer att skicka in anmälningsblanketten förekommer det ändå att de inte gör det. Försäkringskassan har inte någon uppföljning på att anmälan kommer in.¹³⁷ Baserat på vår analys av registerdata uppskattar vi att årligen några hundratal invandrade föräldrar med barn inte får rätten till barnbidrag prövad (se vidare bilaga 3).

5.3 Risk för att myndigheterna inte reagerar på impulser under tid med ersättning

Vi konstaterar att myndigheterna inte har samma verktyg för att kontrollera försäkringstillhörigheten och gällande socialförsäkringsskydd under tid med ersättning, som de har inför beslut om att bevilja ersättningen. Det finns vissa automatiserade processer kopplade till impulser om utvandring, men för enskilda som har en förmån uppstår alltid ett manuellt moment.

Berörda operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör genom sina respektive processer

- ta hand om inkomna impulser som kan påverka socialförsäkringsskyddet under tid med ersättning
- om lämpligt använda maskinella kontroller av försäkringstillhörigheten och den enskildes socialförsäkringsskydd i den mån sådana kontroller helt eller delvis kan ersätta en manuell kontroll
- initiera utredningar av försäkringstillhörigheten i rätt ärenden

5.3.1 Bevakningar för tidsbegränsade uppehållstillstånd och utlandsvistelse registreras och följs manuellt

Som framgår av avsnitt 4.2.4 ska handläggare på Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten skapa ett ärende för bevakning av personens lagliga vistelse när den enskilde har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller ett tillfälligt

¹³⁵ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2025-03-14.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-11-07 a.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-03-14.

uppehållstillståndskort. Handläggare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger att de kan behöva bevakna ärenden under lång tid innan Migrationsverkets beslut kommer upp i uppgifterna som handläggaren har tillgång till. Migrationsverkets handläggningstider påverkar intervallen för bevakningarna. Det finns ett framtaget förslag från barnbidragsverksamheten att ersätta de befintliga bevakningarna med en maskinell kontroll, där tillgängliga uppgifter från Migrationsverket används.¹³⁸ Någon sådan utveckling har ännu inte genomförts.¹³⁹

Handläggare på både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger att de sällan på förhand får reda på att den enskilde avser befinna sig utomlands.¹⁴⁰ Handläggare på Försäkringskassan uppger att de också kan bevakna ärenden när de får indikationer på utlandsvistelse.¹⁴¹ I intervju uppger handläggare att information om utlandsvistelse vanligtvis lämnas av den enskilde i telefonsamtal. Det finns ingen blankett eller elektroniskt frågeformulär för enskilda att använda för anmälan. Barnbidragshandläggare uppger att de ofta får frågor om regelverket kopplat till utlandsvistelse för att bibehålla rätten till barnbidrag.

5.3.2 Risk för felaktiga utbetalningar när nya bedömningar av försäkringstillhörigheten inte når eller uppmärksammas av förmånshandläggningen

Om en individ anmäler utlandsflytt till Skatteverket och myndigheten registrerar personen som utvandrad, skapar Försäkringskassans system automatiskt ett avregistreringsärende genom applikationskontrollen *Auto-avreg*. En automatisk avregistrering görs när individen saknar pågående förmåner, intyg, utbetalningar, konversationer eller barn under 16 år. Annars behöver FTH-verksamheten manuell utreda hur individens utvandring påverkar socialförsäkringsskyddet, och eventuellt fastställa datum för när individens försäkring i Sverige upphörde. Om FTH-verksamheten bedömer att den enskildes försäkringstillhörighet ändrats, ska de meddela det till förmånshandläggningen.

Det finns risk för att FTH-verksamheten på Försäkringskassan inte lämnar meddelandet till förmånshandläggningen.¹⁴² Även om det görs, finns det en risk för att förmånshandläggningen inte uppmärksammar att de har fått information från FTH-verksamheten som kan påverka rätten till ersättning. Vår granskning visar att det förekommer utbetalningar till individer som Försäkringskassan bedömer inte är försäkrade i Sverige. Exempelvis utbetalades under 2022 omkring 4 miljoner kronor barnbidrag felaktigt ut till ett hundratal individer trots att Försäkringskassan bedömt att

¹³⁸ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-11-13.

¹³⁹ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-05-06.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c; Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-10-30.

¹⁴¹ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-10-30 och 2024-11-07 a.

¹⁴² Uppgiften baseras på riskanalyser för felaktiga utbetalningar insamlade från de granskade verksamheterna på Försäkringskassan under granskningens genomförande.

de inte längre var försäkrade i Sverige.¹⁴³ Dessa felaktiga utbetalningar tyder antingen på att informationsöverföringen inom Försäkringskassan kan förbättras, eller på att förmånshandläggningen kan förbättra sin hantering av ny intern information.

5.3.3 Risk för felaktiga utbetalningar när återkallade eller upphävda uppehållstillstånd inte flaggas eller kontrolleras automatiskt

Riksrevisionen har tidigare konstaterat att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten endast kontrollerar giltigheten i ett uppehållstillstånd i samband med en ansökan, och vid bevakning när den ordinarie giltighetstiden går ut. Det görs inga ytterligare kontroller av laglig vistelse vid utbetalningstillfället eller vid något annat tillfälle under den tid som förmånen lämnas för, om inte myndigheterna får någon form av impuls som föranleder en utredning.¹⁴⁴

Ett uppehållstillstånd kan dock återkallas eller upphävas under sin giltighetstid.¹⁴⁵ Migrationsverket kan behöva överlämna sådana uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁴⁶ Det gäller om Migrationsverket har anledning att anta att individen får en socialförsäkringsförmån felaktigt. Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens handläggningssystem ger dock ingen automatisk varning när detta sker.¹⁴⁷ Det leder till en risk för felaktiga utbetalningar.

5.3.4 Risk för felaktiga utbetalningar när impulser från utlandet inte omhändertas

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har möjlighet att elektroniskt begära information från utländska myndigheter inom EU, EES, Schweiz och Storbritannien.¹⁴⁸ Informationen är viktig för att upptäcka om en individ arbetar eller är bosatt utomlands. De intervjuade handläggarna inom EU-familjeförmåner uppger att en av de vanligaste orsakerna till att de ifrågasätter en persons försäkringstillhörighet är impulser från andra medlemsländer.¹⁴⁹ Det finns dock utmaningar med informationsutbytet med andra länder. Riksrevisionen har tidigare noterat att varken svenska eller utländska myndigheter prioriterar arbetsuppgifter som inte främjar den egna verksamheten i första hand, och att de långa svarstiderna från utländska myndigheter försvårar kontrollarbetet.¹⁵⁰ Handläggare uppger också att de inte alltid meddelar förändringar som kan påverka

¹⁴³ Riksrevisionens beräkning baserad på registerdata på individnivå avseende registreringar i FTH-registret, samt utbetalningar av barnbidrag i inkomst och taxeringsregistret.

¹⁴⁴ Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

¹⁴⁵ Migrationsverket kan återkalla ett uppehållstillstånd när en individ inte uppfyller villkoren för tillståndet. Ett uppehållstillstånd upphävs när en individ döms till utvisning på grund av brott.

¹⁴⁶ 2–3 §§ lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

¹⁴⁷ Migrationsverket får återkalla ett uppehållstillstånd till exempel när villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda.

¹⁴⁸ EESSI-systemet (Electronic Exchange of Social Security Information) har inrättats för att socialförsäkringsinstitutionerna i hela Europa ska kunna hantera den försäkrades ärenden. Systemet sammanlänkar, från och med juni 2023, omkring 3 400 institut i 32 deltagande länder: de 27 EU-medlemsstaterna samt Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz och Storbritannien (RiR 2024:16).

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 a.

¹⁵⁰ Riksrevisionen, *Socialförsäkringen vid utländska inkomster*, 2024.

socialförsäkringsskyddet i det andra landet. Ytterligare en utmaning är att det kan ta lång tid innan informationen från utlandet omhändertas, på grund av exempelvis höga ärendebalanser.¹⁵¹ Det kan leda till att ersättning utbetalas felaktigt under lång tid.

5.4 Ansvaret för efterkontroller är tydligt, men genomförandet är inte alltid effektivt

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en tydlig ansvarsfördelning för att hantera ärenden där det finns misstanke om brott eller andra avsiktliga fel vid ansökan, beslut eller utbetalning av förmåner. Vi noterar att kontrollutredningarna i hög grad initieras på grund av externa impulser, det vill säga baserat på information utifrån, och i mindre utsträckning på risk- eller slumpbaserade kontroller på myndigheternas eget initiativ för de förmåner som ingår i granskningen.

Berörda operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör genom sina respektive processer

- ha en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen om vem som ska utföra respektive kontroll och ge handläggarna de stöd de behöver för att utföra kontrollerna
- för efterkontroller träffsäkert fånga upp de felaktiga utbetalningar med koppling till internationell rörlighet som inte upptäcks genom myndigheternas respektive kontroller i förmånshandläggningen

5.4.1 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en tydlig ansvarsfördelning för kontrollutredningar och tillgång till effektiva verktyg för utredning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en tydlig ansvarsfördelning för kontrollutredningar

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har upprättat särskilda enheter för att hantera ärenden där det finns misstanke om brott eller andra avsiktliga fel vid ansökan, beslut eller utbetalning av förmåner. Hos Försäkringskassan ligger ansvaret på Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Avdelningen för nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd ansvarar dock för kontrollutredningar som gäller statligt tandvårdsstöd. Motsvarande funktion på Pensionsmyndigheten finns på Kontrollenheten. Hos båda myndigheterna ligger ansvaret för att motverka fel som inte bedöms vara avsiktliga eller brottsliga på de avdelningar som ansvarar för handläggningen av förmånerna. De båda myndigheterna har också tydliga skriftliga rutiner där det framgår när och hur

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 a; Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för EU-familjeförmåner avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, 2023, dnr. FK 2023/029062; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2024-09-24.

handläggare ska lämna över ett ärende till kontrollutredning.¹⁵² Vidare finns det en funktion på Försäkringskassan, intern försäkringskontroll (IFK), som granskar risker för felaktiga utbetalningar som uppstår i handläggningen och som beror på avvikelser i förhållande till regelverk och till Försäkringskassans egna processer och rutiner.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till flera effektiva åtgärder i en kontrollutredning

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan begära in uppgifter från många olika källor när de utreder rätten till ersättning. Bland annat ska andra myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar ge uppgifter om enskilda till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på begäran. Regeln gäller för de förmåner som Försäkringskassan handlägger, med ett fåtal undantag.¹⁵³

I intervjuerna framgår också att interimistiska beslut om stoppade betalningar ofta leder till att en individ som inte gått att kontakta hör av sig. På det sättet bidrar besluten till att driva utredningen framåt.¹⁵⁴

Båda myndigheterna anger att uppgifter från banker och andra penninginrättningar är ett effektivt verktyg för att se om en individ vistats i Sverige eller utomlands. Uppgifterna kan till exempel avse var personen har gjort uttag eller använt betalkort. Banker och andra penninginrättningar är dock bara skyldiga att lämna uppgifter i ärenden om äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg, vilket begränsar myndigheternas möjlighet att fånga upp förändringar i den enskildes försäkringstillhörighet.¹⁵⁵

Försäkringskassan har vidare uppmärksammat regeringen på att tillgång till uppgifter från banker, kreditinstitut eller företag som tillhandahåller betaltjänster har betydelse för möjligheten att kontrollera rätten till bosättningsbaserade ersättningar.¹⁵⁶ Pensionsmyndigheten har också framhållit att uppgifter från banker är centrala för myndighetens kontrollverksamhet och att en utökad tillgång kan bidra till att minska felaktiga utbetalningar och förhindra bidragsbrott.¹⁵⁷ Regeringen har i en lagrådsremiss i april 2025 föreslagit lagändringar som ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att hämta in fler uppgifter från exempelvis banker

¹⁵² Försäkringskassan, Riktlinje 2009:09 Överlämnande av impulser till kontrollutredning och till andra myndigheter samt beslut i samband med kontrollutredning Version 9, dnr. FK 2021/012934 beslutsdatum 2009-11-13, ändrad 2022-12-16; Pensionsmyndigheten, PM Avsnitt: Kontrollutredning R1 Version 1.4, daterad 2023-06-09; Pensionsmyndigheten, Lämna impuls till kontroll, bilaga till mejl 2024-06-18.

¹⁵³ Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2024-08-21. Se även 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

¹⁵⁴ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 f och 2024-11-06; Intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-06-05 a och 2024-09-10.

¹⁵⁵ Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-09-19 f och 2024-11-06; Intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c; Se även 100 kap. 33 § socialförsäkringsbalken.

¹⁵⁶ Försäkringskassan, Årsredovisning 2024, 2025, s. 151.

¹⁵⁷ Pensionsmyndigheten, Årsredovisning 2024, 2025, s. 48.

och försäkringsbolag i syfte att utreda rätten till ersättning och bidrag.
Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025.¹⁵⁸

5.4.2 Inga egeninitierade efterkontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet, men viss utveckling pågår

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning upptäcker en mindre andel av de avsiktliga felaktiga utbetalningarna kopplade till internationell rörlighet

Både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens efterkontroller bygger på externa impulser för att upptäcka vistelse, bosättning eller arbete i annat land som kan påverka personens socialförsäkringsskydd. Dessa impulser når de verksamheter som arbetar med kontrollutredningar antingen direkt från den externa källan, eller genom förmånshandläggningen. Det sker exempelvis genom anonyma tips via de två myndigheternas webbplatser, genom underrättelse från en annan myndighet eller genom att en handläggare reagerar på en extern information som hen vidarebefordrar till kontrollverksamheterna.

Enligt kontrollfunktionerna är de impulser som förmånshandläggarna skickar till kontrollutredning över lag korrekta och relevanta, även om inte alla leder till åtgärd efter en inledande utredning. Båda myndigheterna har dock identifierat en risk med att förmånshandläggare inte tillräckligt ofta uppmärksammar och ifrågasätter förhållanden som påverkar en persons socialförsäkringsskydd, som borde förmedlas till kontrollutredning.¹⁵⁹ Vår sammanställning visar att impulser från handläggningen utgjorde 8 procent av det totala antalet inkomna ärenden till kontrollenheten på Pensionsmyndigheten år 2023. Det kan jämföras med att omkring hälften av ärendena initieras från allmänheten. Drygt en tredjedel av de inkomna ärendena till kontrollenheten på Pensionsmyndigheten beror på misstänkt utlandsvistelse både inom och utanför EU.¹⁶⁰ Försäkringskassans förmånshandläggning beräknas under samma år identifiera ca 20 procent av de felaktiga utbetalningar som upptäcks i kontrollutredningar och som beror på vistelse eller bosättning utomlands samma år.¹⁶¹

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder inte riskbaserade efterkontroller, men visst utvecklingsarbete pågår

Efter att en ersättning har beviljats gör myndigheterna inga egeninitierade systematiska kontroller för att upptäcka om den enskildes situation har förändrats så

¹⁵⁸ Regeringsbeslut 2025-04-24, Lagrådsremiss Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd.

¹⁵⁹ Försäkringskassan, Kvalitetsrapport Försäkringstillhörighet, 2023, FK 2023/029071; Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2024-05-24, 2024-09-19 f och 2024-11-06; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-09-20 c; Pensionsmyndigheten har påbörjat ett arbete för att öka kunskapen om kontrollfrågor internt på myndigheten (Pensionsmyndigheten, Årsredovisning 2024, 2025 s.48).

¹⁶⁰ Riksrevisionens bearbetning av Pensionsmyndighetens verksamhetsstatistik mottagen 2024-10-07.

¹⁶¹ Försäkringskassan, Lagesbild - Försäkringskassans allvarigaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023, 2024, s. 20.

att det påverkar personens socialförsäkringsskydd. Försäkringskassan har bedrivit ett projekt inom kontrollutredningsverksamheten för att kunna hantera förhållanden som rör bosättning och försäkringstillhörighet genom riskbaserad modellering, men myndigheten har av flera anledningar avslutat projektet. Det pågår dock utveckling av andra riskbaserade kontroller i syfte att upptäcka felaktig bosättning eller utlandsvistelse.¹⁶² Pensionsmyndigheten har vid granskningens genomförande heller inga riskbaserade efterkontroller som syftar till att upptäcka risker vid internationell rörlighet, men det pågår en utveckling som syftar till att upptäcka dessa risker.¹⁶³

I mars 2025 tillsatte regeringen en ny utredning om hur arbetet med att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands kan stärkas. Utredningen ska bland annat analysera hur befintliga verktyg och metoder för att upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till individer som bor eller vistas utomlands kan förbättras inom ramen för gällande regelverk, men även föreslå nya verktyg och metoder för att upptäcka dessa felaktiga utbetalningar. Uppdraget ska redovisas i april 2026.¹⁶⁴

Slumpmässiga efterhandskontroller används främst för andra syften än att upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till socialförsäkringsskyddet

IFK på Försäkringskassan genomför såväl slumpmässiga som riktade kontroller av verksamheternas handläggning och utredning.¹⁶⁵ De avvikelser som IFK upptäcker rapporteras direkt till handläggaren och dennes chef. Cheferna ansvarar för att åtgärda avvikelser, följa upp resultaten av kontrollerna, analysera resultaten och vid behov föra vidare resultat som den egna funktionen inte kan hantera.¹⁶⁶ Syftet är att skapa goda förutsättningar för Försäkringskassan att kontinuerligt följa upp processefterlevnaden inom respektive handläggande verksamhet.

Dessa kontroller är inte i första hand avsedda att upptäcka fel kopplade till den enskildes socialförsäkringsskydd. IFK har ändå upptäckt enstaka fall av avvikelser kopplade till laglig vistelse eller försäkringstillhörighet i de slumpmässiga kontrollerna av ärenden inom exempelvis barnbidrag, underhållsstöd och föräldrapenning. Majoriteten av de identifierade avvikelserna berodde på att bevakning saknades för att kontrollera när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd upphör eller att bevakning saknades för att kontrollera att ansökan om ett nytt tillstånd har lämnats till Migrationsverket.¹⁶⁷

¹⁶² Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2025-03-13.

¹⁶³ Mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2025-03-13; Underlag från Pensionsmyndigheten till Riksrevisionen inskickat 2025-04-24.

¹⁶⁴ Dir. 2025:34, *Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige*.

¹⁶⁵ Intern försäkringskontroll ska säkerställa att det finns underlag för en utbetalning, att utbetalningen gått till rätt mottagare och att utbetalningen är rätt. Syftet är att stärka den interna styrningen och kontrollen samt upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar, interna överträdelser och systematiska avvikelser.

¹⁶⁶ Försäkringskassan, *Riktlinje 2009:10 Intern försäkringskontroll*, dnr. 2021/020551, beslutsdatum 2009-12-11, ändrad 2024-12-20.

¹⁶⁷ Försäkringskassan, *Årsrapport 2024 Avdelningen för Barn och familj – resultat från den interna försäkringskontrollen*, dnr. 2024/019717; Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-02-14.

I den löpande slumpmässiga kontrollen av FTH-verksamheten 2024 identifierade IFK avvikelser i 6,6 procent av manuellt handlagda registreringsärenden. Det är en minskning jämfört med föregående år, vilket beror på förändringar i hur granskningen genomförs. Majoriteten av avvikelserna avsåg att utredning skett från ett annat datum än vad som var aktuellt i ärendet.¹⁶⁸ Det innebär att en förmån felaktigt kan ha utbetalats för en period som personen inte var försäkrad i Sverige.

¹⁶⁸ Under 2024 har IFK även utfört riktade kontroller av avregistreringsärenden, och de applikationskontroller som FTH-verksamheten förvaltar. Inom de riktade kontrollerna hittades få eller inga avvikelser. (Försäkringskassan, *Årsrapport 2024 – Avdelningen för Gemensamma försäkringsfrågor från Intern försäkringskontroll*, dnr. FK 2024/019716).

6 Myndigheternas arbete med att motverka risker för felaktiga utbetalningar

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser avseende delfråga 4 om huruvida Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens riskhantering ger goda förutsättningar för myndigheterna att motverka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Våra iakttagelser visar att Försäkringskassans riskhantering ger goda förutsättningar för att effektivt motverka felaktiga utbetalningar, men att Pensionsmyndighetens riskhantering inte gör det. Vi konstaterar samtidigt att Pensionsmyndigheten har en myndighetsövergripande riskhantering för väsentliga risker och att de har genomfört, och kommer att genomföra, riskanalyser för felaktiga utbetalningar på uppdrag från regeringen. Däremot hanterar Pensionsmyndigheten inte risker för felaktiga utbetalningar som en väsentlig risk i sin löpande interna styrning och kontroll. Detta är otillräckligt med tanke på Pensionsmyndighetens egen uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 4

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör

- regelbundet identifiera risker för felaktiga utbetalningar, inklusive sådana kopplade till internationell rörlighet
- värdera riskerna kopplade till internationell rörlighet med så god träffsäkerhet som möjligt samt analysera orsak till att risken uppstår
- med utgångspunkt från riskanalysen vidta relevanta åtgärder för att begränsa riskerna kopplade till internationell rörlighet samt följa upp resultatet av åtgärderna.

6.1 Myndigheterna har genom riskanalyser identifierat risker för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har genom riskanalyser identifierat och värderat flera risker för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Myndigheterna analyserar risker för felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningar inom ramen för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemet vart fjärde år.¹⁶⁹ Försäkringskassan gör även sådana riskanalyser för felaktiga utbetalningar årligen inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll. Vidare genomförde Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten riskanalyser på uppdrag av regeringen år 2021.¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten bedömer att den riskanalysen fortfarande är aktuell.¹⁷¹

¹⁶⁹ 6–7 §§ i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

¹⁷⁰ Regeringsbeslut S2020/09448, S2020/09516, S2020/09593 (delvis); Regeringsbeslut S2020/00928, S2020/07953, S2020/09446/ m.fl.

¹⁷¹ Mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-12-11.

6.1.1 Försäkringskassan arbetar både kontinuerligt och systematiskt med riskanalyser för felaktiga utbetalningar

Hos Försäkringskassan ska varje förmånsverksamhet som har en kontrollstruktur genomföra årliga riskanalyser för felaktiga utbetalningar. Arbetet sker inom ramen för Försäkringskassans arbete med intern styrning och kontroll. Varje risk ska värderas utifrån sannolikheten för att risken uppstår samt de ekonomiska konsekvenserna av detta. Riskanalysen är ett verktyg som ger information till analys av huruvida de kontroller som genomförs är tillräckliga och är ett av underlagen för att ta fram åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar.¹⁷² Avdelningscheferna ansvarar för löpande uppföljning av identifierade risker, beslutade åtgärder och åtgärdernas effekter.¹⁷³

6.1.2 Pensionsmyndigheten genomförde en riskanalys för felaktiga utbetalningar efter uppdrag från regeringen

Pensionsmyndigheten har likt Försäkringskassan rutiner och processer för ett systematiskt riskarbete.¹⁷⁴ Till skillnad från Försäkringskassan, ingår arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar inte i Pensionsmyndighetens systematiska riskarbete. Det innebär att Pensionsmyndigheten inte årligen identifierar interna och externa risker för felaktiga utbetalningar, och därmed inte heller sådana kopplade till internationell rörlighet.

Pensionsmyndigheten har under granskningens genomförande inte genomfört någon riskanalys för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Pensionsmyndigheten hänvisar till den riskanalys för felaktiga utbetalningar som myndigheten genomförde på uppdrag av regeringen 2021. Inom ramen för uppdraget analyserade myndigheten även orsakerna till att de kartlagda riskerna uppstår, bedömde konsekvenserna och beskrev sitt generella förebyggande arbete för att motverka felaktiga utbetalningar.¹⁷⁵

Pensionsmyndigheten har vidare, inom ramen för ytterligare ett uppdrag från regeringen, påbörjat ett arbete med att specifikt analysera risker kopplade till att bostättningsbaserade förmåner utbetalas till individer som på grund av utlandsvistelse

¹⁷² Fram till 30 september 2024 styrde följande riktlinje Försäkringskassans arbete med riskanalyser: Försäkringskassan, *Riktlinje – Arbetet med systematisk kvalitetsutveckling*, dnr. 007831–2018; Försäkringskassan, *Riskhantering*, FK 2023/033276. Från och med oktober 2024 styr följande anvisning Försäkringskassans arbete med kontrollstrukturer och riskanalyser för felaktiga utbetalningar: Försäkringskassan, *Anvisningar – Kontrollstrukturer och riskanalyser för felaktiga utbetalningar*, dnr. FK 2024/018592, beslutsdatum 2024-10-18. Den nya styrningen är mindre detaljerad än tidigare men i övrigt har arbetet inte förändrats (Underlag från Försäkringskassan till Riksrevisionen inskickat 2025-04-30).

¹⁷³ Försäkringskassan, *Riskhantering*, dnr. FK 2023/033276.

¹⁷⁴ Mej1 från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2025-03-17; Myndigheten har även en särskild riskfunktion som har det *normerande* ansvaret för riskarbetet. Det innebär att funktionen ansvarar för att förvalta och utveckla ramverket för riskhantering på myndigheten (Pensionsmyndigheten, *Riktlinje – Riskfunktionen*, dnr. VER 2019–243).

¹⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreomsorgsstöd*, 2023; Pensionsmyndigheten, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regleringsbrevsuppdrag*, 2021.

inte har rätt till dessa. Inom ramen för regeringsuppdraget ska Pensionsmyndigheten redovisa vidtagna åtgärder samt föreslå ytterligare åtgärder för att begränsa riskerna.¹⁷⁶

6.2 Verksamheterna värderar riskerna men deras analyser om orsakerna kan förbättras

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna prioritera effektiva åtgärder mot en risk är att de gör så goda värderingar av risken som möjligt, och identifierar orsaker till att risken uppstår. Vi konstaterar att myndigheterna både gör sådana värderingar och orsaksanalyser. Försäkringskassans arbete med att värdera och analysera orsakerna är dock mer systematiskt och på en högre detaljeringsnivå än riskanalysen som Pensionsmyndigheten utfört på uppdrag av regeringen. Samtliga granskade verksamheter på Försäkringskassan både identifierar risker för felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet och värderar dem högt i förhållande till andra risker. Vi konstaterar att bedömningarna över lag är adekvata, men att de till viss del kan vara ofullständiga.

6.2.1 Vid prövning av rätten till ersättning orsakas risker i högre utsträckning av Försäkringskassan än av den enskilde

Efter att Försäkringskassan har identifierat risker för felaktiga utbetalningar värderar myndigheten varje enskild risk utifrån sannolikheten för att risken uppstår samt de ekonomiska konsekvenserna om den infaller. Risker kategoriseras utifrån om de uppstår vid ansökan eller under tid med ersättning, och utifrån vem som orsakar dem (Försäkringskassan, den enskilde eller tredje part). När det gäller risker för felaktiga utbetalningar vid ansökan kopplade till en persons socialförsäkringsskydd har Försäkringskassan genomgående, med undantag gällande tandvårdsstödet, identifierat att de flesta riskerna beror på myndighetens egen handläggning.¹⁷⁷ Riskerna kan exempelvis bero på att verksamheterna inte utför befintliga rutinmässiga kontroller eller att kontrollerna inte utförs på korrekt sätt. Samtidigt noterar vi att dessa risker ofta är lägre värderade än risker som orsakas av den enskilde, och att Försäkringskassan bedömer att de har en lägre sannolikhet att inträffa.

Som framgår av avsnitt 5.2.1 konstaterar vi att Försäkringskassan inte tillräckligt väl säkerställer att de har aktuella uppgifter om arbete och bosättning. Vi noterar att det är ett exempel på en orsak till risker för felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan inte identifierat genom sin riskanalys. Som en följd har Försäkringskassan inom ramen för sin riskhantering inte heller genomfört åtgärder kopplade till ansökningsförfarandet.

¹⁷⁶ Regeringsbeslut S2024/02242. Uppdraget ska delredovisas den 30 juni 2025 och slutredovisas den 24 februari 2026.

¹⁷⁷ Uppgifterna baseras på riskanalyser för felaktiga utbetalningar insamlade från de granskade verksamheterna på Försäkringskassan under granskningens genomförande.

Vi noterar att FTH-verksamheten gör en delvis annan värdering av riskerna än vad de olika förmånsverksamheterna gör. FTH identifierar flest risker av de granskade verksamheterna. Dessa risker belyser ofta komplexiteten i verksamhetens eget arbete och i de handläggande verksamheternas förmåga att fånga upp förändringar som bör vidarebefordras till FTH-verksamheten. Exempelvis anger FTH-verksamhetens riskanalys att tolkningar av regelverket över tid har förändrats, vilket kan leda till felaktiga bedömningar av var personen är försäkrad. Vidare anger FTH-verksamheten att tillämpningsförändringar gör det svårt att hålla vägledningar uppdaterade och att det påverkar upprätthållandet av kompetensen bland handläggarna.

6.2.2 Under tid med ersättning orsakas flest risker av att den enskilde inte anmäler ändrade förhållanden

Försäkringskassan bedömer att flest risker, kopplade till individers försäkring, under tid med ersättning orsakas av den enskilde.¹⁷⁸ Risker som orsakas av Försäkringskassan beror exempelvis på att handläggaren inte har omhändertagit ny information eller att handläggaren har missat att bevaka tidsbegränsade uppehållstillstånd. Risker som orsakas av den enskilde beror många gånger på att den enskilde inte fullgör sin anmälningsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Risken uppstår när den enskilde till exempel inte anmäler längre utlandsvistelse, utlandsbosättning, eller arbete i annat land.

Vi noterar att Försäkringskassans generella värdering av risker och analyser av deras orsaker har ändrats under granskningens genomförande, vilket har förändrat den övergripande riskbilden för framför allt förmåner med höga försäkringsutgifter.¹⁷⁹ Försäkringskassan bedömer att nuvarande riskanalyser ger en mer balanserad värdering av riskerna, och att de i större utsträckning överensstämmer med den befintliga kunskapen om orsakerna till felaktiga utbetalningar, nämligen att avsiktliga fel orsakade av enskilda utgör en större del av de högt värderade riskerna.¹⁸⁰

Även Pensionsmyndigheten identifierade i sin riskanalys risker som påverkar personers socialförsäkringsskydd och som orsakas av att den enskilde inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Riskerna förekom inom samtliga förmåner som myndigheten administrerar.¹⁸¹

6.3 Myndigheterna har genomfört åtgärder för att begränsa riskerna

Myndigheterna har genomfört vissa åtgärder för att begränsa risker kopplade till internationell rörlighet. För att begränsa risker som orsakas av den enskilde har myndigheterna många gånger valt att förtydliga informationen på myndigheternas

¹⁷⁸ Uppgifterna baseras på riskanalyser för felaktiga utbetalningar insamlade från de granskade verksamheterna på Försäkringskassan under granskningens genomförande.

¹⁷⁹ Försäkringskassan, *Lägesbild – Försäkringskassans allvarigaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023, 2024*, s. 28; Jämförelse med orsaker till risker som beskrivs i RiR 2016:11.

¹⁸⁰ ESV, *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystem*, 2023.

¹⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regleringsbrevsuppdrag*, 2021.

webbplatser och i beslutsbrev. Risker som uppstår i handläggningen har i vissa verksamheter begränsats genom exempelvis kompetenshöjande insatser, uppdateringar i förmånernas vägledningar eller genom att förtydliga information i handläggarstöden.

6.3.1 Försäkringskassan fokuserar på att minska risker som kan få stora ekonomiska följder

Försäkringskassan prioriterar att åtgärda risker som har hög sannolikhet att inträffa och där de ekonomiska konsekvenserna är stora. Till exempel accepterar Försäkringskassan risker under tid med ersättning i situationer när de bedömer att myndigheten saknar kontrollmöjligheter. Ett exempel på detta är risken för att enskilda inte meddelar att deras uppehållstillstånd har återkallats eller att de har dömts till utvisning. Vi konstaterar dock att Försäkringskassan inte saknar kontrollmöjligheter eftersom myndigheten kan kontrollera uppgiften själv genom telefonkontakt med Migrationsverket. Däremot är kontrollerna utmanande eftersom det är svårt för Försäkringskassan att veta när de ska kontakta Migrationsverket i ett individuellt fall, och eftersom det skulle vara mycket resurskrävande att utföra kontrollen manuellt för samtliga förmånstagare med uppehållstillstånd.

Motsvarande genomgång har inte kunnat genomföras för åtgärder som Pensionsmyndigheten har genomfört, eftersom myndigheten inte systematiskt identifierar och följer upp åtgärder kopplade till enskilda identifierade risker. Pensionsmyndigheten har dock bland annat inom ramen för arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemet uppmärksammat regeringen på förslag till förändringar, samt förebyggande åtgärder, för att minska risken för felaktiga utbetalningar.¹⁸²

6.3.2 Myndigheterna har förtydligat informationen på webbplatser och i beslutsbrev för att minska risker som orsakas av individen

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anger att flertalet risker som uppstår när den enskilde inte fullgör sin anmälningsskyldighet begränsas genom att justera informationen till den enskilde både på myndigheternas webbplatser och i beslutsbrev, eller genom att utöka antalet språk som inkluderas i besluts- och informationsbrev.¹⁸³

Riksrevisionen noterar att det har skett en förändring i *hur* myndigheterna kommunicerar med den enskilde.¹⁸⁴ Vidare noterar vi att Pensionsmyndighetens information om ansökningar och anmälningar till den enskilde styrs mer mot att vara webbaserad, vilket kan innebära svårigheter för myndighetens målgrupp att ta till sig informationen.¹⁸⁵ Vi noterar även att Pensionsmyndighetens brevutskick *Orange*

¹⁸² Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom allmän pension*, 2023.

¹⁸³ Se kapitel 3 för en mer utförlig beskrivning av vilken information som ges till den enskilde.

¹⁸⁴ Se iakttagelser i ISF, *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsoverskridande situationer*, 2018.

¹⁸⁵ Pensionsmyndigheten, *Risikanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regleringsbrevsuppdrag*, 2021.

*kuvert från och med 2024 har inkluderat information avseende vikten av att anmäla ändrade förhållanden.*¹⁸⁶

6.3.3 Skillnader i hur olika verksamheter på Försäkringskassan begränsar risker som uppstår i handläggningen

Det finns stor variation mellan de olika förmånsslagen i andelen felaktiga utbetalningar som myndigheterna själva orsakar.¹⁸⁷ Det finns även skillnader i hur olika verksamheter på Försäkringskassan hanterar risker som uppstår när befintliga manuella kontroller inte utförs, eller om kontrollerna inte utförs på ett korrekt sätt. Vissa verksamheter begränsar riskerna genom kompetensutvecklande insatser eller genom insatser för att öka processefterlevnaden, medan andra verksamheter accepterar samma risker med motiveringen att de inte anses vara allvarliga.¹⁸⁸ Pensionsmyndigheten uppger att de begränsar risker som de själva orsakar genom att kontinuerligt uppdatera förmånernas vägledningar och det webbaserade handläggarstödet.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024, 2025*, s. 48

¹⁸⁷ ESV, *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, 2023*, s. 29.

¹⁸⁸ Exempel på risker som vissa verksamheter bedömer att de kan begränsa men som andra verksamheter väljer att acceptera är risker som uppstår när handläggaren inte kontrollerar att en ansökan om en förlängning för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har inkommit till Migrationsverket eller risker som uppstår när handläggaren inte tidsbegränsar ett beslut om förmån.

¹⁸⁹ Pensionsmyndigheten, *Risikanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regleringsbrevsuppdrag, 2021*.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av individers socialförsäkringsskydd inte tillräckligt effektivt motverkar felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner kopplade till internationell rörlighet. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna har väl utvecklade processer, men att det finns vissa brister i hela beslutskedjan från kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning till efterkontroller.

Riksrevisionen bedömer att

- det finns kontroller som inte görs som skulle kunna motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar
- de kontroller som görs i huvudsak fungerar väl, men att de i vissa avseenden kan effektiviseras
- det finns kontroller som myndigheterna inte har kunnat göra på grund av saknade förutsättningar.

Riksrevisionen bedömer att konsekvenserna av ineffektiva kontroller är att felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet görs som annars hade kunnat motverkas eller upptäckas.

Med anledning av iakttagelserna i den här granskningen riktar Riksrevisionen rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket. Rekommendationerna redovisas i slutet av detta kapitel.

7.1 Myndigheternas kontroller bygger i för stor utsträckning på anmälningar och underrättelser utifrån

Riksrevisionen bedömer att en grundläggande orsak till bristande effektivitet i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller är att de i för stor utsträckning bygger på sporadiska anmälningar och underrättelser utifrån. Det medför att vissa kontroller som skulle kunna motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet uteblir. En individ som har, ansöker om eller annars har rätt till en förmån har en skyldighet att på eget initiativ meddela Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när förhållanden av betydelse för socialförsäkringsskyddet ändras. Myndigheter har också en skyldighet att underrätta utbetalande myndigheter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vid misstanke om bidragsbrott. Men dessa skyldigheter ersätter inte behovet av väl fungerande kontroller. Riksrevisionen bedömer, i likhet med vad som framförs i SOU 2018:14, att myndigheterna behöver ha rimliga förväntningar på i vilken utsträckning anmälningsskyldigheten och underrättelseskyldigheten kan leda till att motverka och upptäcka felaktiga

utbetalningar. Myndigheterna behöver säkerställa att det egna kontrollsystemet är så effektivt som möjligt. Kontroller av att en individ omfattas av socialförsäkringsskyddet kan både fylla ett preventivt syfte och leda till att förhållanden som en enskild oavsiktligt eller avsiktligt inte anmält upptäcks.

7.1.1 Försäkringskassan använder inte alltid ansökningsförfarandet för att samla in aktuella uppgifter om arbete och bosättning

Riksrevisionen bedömer att Pensionsmyndigheten till stor del har effektiva rutiner för att vid prövning av rätten till ersättning säkerställa att myndigheten har aktuella uppgifter om arbete och bosättning, men att Försäkringskassans rutiner brister i effektivitet. Den som exempelvis ansöker om sjukpenning behöver styrka arbetsförmågans nedsättning med ett läkarintyg. Den som ansöker om bostadsbidrag och bostadstillägg behöver inkomma med detaljerade uppgifter om både bostadens kostnader och hushållets ekonomi. Men den som ansöker om en bosättningsbaserad förmån från Försäkringskassan behöver inte alltid i ansökan ange några uppgifter om var hen bor eller arbetar, trots att det kan vara avgörande för om den sökande är försäkrad för förmånen. Försäkringskassan förlitar sig i stället på att de uppgifter som finns i de interna systemen fortfarande är aktuella. Genom att i större utsträckning än i dag vid ansökan ställa frågor om både bosättning och eventuellt arbete utomlands skulle Försäkringskassan dels motverka inaktuella uppgifter och därmed felaktiga utbetalningar till följd av oavsiktliga fel från enskilda, dels bättre säkerställa att den enskilde förstår vilka uppgifter som myndigheten behöver för att kunna fatta ett beslut om rätt till ersättning.

Riksrevisionen bedömer också att de uppgifter om arbete utomlands som Försäkringskassan efterfrågar från sökande är otillräckliga. Försäkringskassans beslut bygger även i det här avseendet på att den enskilde sedan tidigare har anmält varje förändring av arbete och bosättning till Försäkringskassan, och att myndigheten också har tagit hand om den impulsen. Så är inte alltid fallet.

7.1.2 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten saknar till stor del egeninitierade kontroller under tid med ersättning och efterkontroller

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan göra mer för att genom egeninitierade efterkontroller upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Båda myndigheterna har under lång tid byggt upp ett informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer både i Sverige och inom EU. Därigenom får myndigheterna dels tillgång till information i sin utredning av rätten till ersättning, dels impulser utifrån som föranleder efterkontroller. Men att det kommer in impulser utifrån ersätter inte behovet av egeninitierade efterkontroller. Myndigheterna kan behöva använda flera kompletterande metoder för att upptäcka bidragsbrott. Det gäller särskilt med tanke på att flera av myndigheternas egna riskanalyser visar att de största riskerna för felaktiga utbetalningar som kvarstår trots befintliga kontroller uppstår under tid med ersättning.

Riksrevisionen noterar att myndigheterna under granskningsperioden har genomfört vissa slumpmässiga och riktade efterkontroller, men att dessa har använts för andra syften än att upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Vidare har myndigheterna under granskningsperioden inte använt sig av några riskbaserade kontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. En riskbaserad kontroll kan annars generellt vara ett effektivt verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen noterar dock att båda myndigheterna håller på att utveckla egna riskbaserade kontroller. Utvecklingen skulle på sikt kunna bidra till mer effektiva efterkontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Det är dock för tidigt att bedöma vad dessa utvecklingsinsatser mynnar ut i.

7.2 Kontrollerna har effektiviserats under granskningsperioden men viss ineffektivitet kvarstår

Riksrevisionen bedömer även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte har säkerställt att befintliga kontroller är tillräckligt effektiva. Riksrevisionen bedömer dock att Försäkringskassans utveckling av vissa maskinella kontroller under granskningsperioden har inneburit en betydande effektivisering. Försäkringskassan har också en väl fungerande struktur för systematiska uppföljningar för att kunna upptäcka om brister i kontrollrutiner påverkar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen konstaterar att Pensionsmyndigheten inte har kommit lika långt i det arbetet, men att regeringen har gett myndigheten ett regleringsbrevsuppdrag att komma till rätta med problemet.

Riksrevisionen bedömer att myndigheternas förebyggande arbete i form av skriftlig information till individer och allmänhet över lag är god samt att myndigheterna under granskningsperioden har genomfört åtgärder för att förtydliga informationen genom flera kanaler. Främsta utmaningen för myndigheterna är att nå ut med information till förmånstagare som får ersättning under lång tid. Riksrevisionen konstaterar att komplexiteten i regelverken är en utmaning för myndigheterna att hantera i sin interna och externa informationsgivning.

7.2.1 Maskinella kontroller kan bidra till en effektivisering av verksamheten

Riksrevisionen noterar att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder maskinella kontroller i sina respektive ärendeprocesser och att Försäkringskassan under granskningsperioden har utvecklat ytterligare sådana. Maskinella kontroller kan potentiellt vara både mer resurseffektiva och mer träffsäkra när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar än manuella kontroller. Det är dock inte en självklarhet, då en maskinell kontroll som bygger på otillräckliga underlag eller missriktas tvärtom riskerar att försämrar myndigheternas förmåga att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar. Varje utveckling mot mer automatisering behöver alltid göras med den risken i beaktande.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans utveckling av maskinella kontroller av tredjelandsmedborgares lagliga vistelse vid handläggningen av föräldrapenning har medfört en effektivisering av kontrollerna. Försäkringskassan har även genomfört motsvarande utveckling för sjukpenning och bostadsbidrag, som är förmåner som inte omfattas av granskningen. Den maskinella kontrollen är sannolikt både snabbare och mer träffsäker än den tidigare manuella kontrollen. Det rör sig om stora volymer av ärenden som annars behöver kontrolleras manuellt av en handläggare. Huruvida en tredjelandsmedborgare har laglig vistelse kräver inte heller någon bedömning, utan endast en avstämning mot korrekt information. Sådan information får Försäkringskassan från Migrationsverket. Riksrevisionen bedömer därför att Försäkringskassan bör ta tillvara utvecklingsarbetet inom fler förmåner med stora ärendevolymer.

Pensionsmyndigheten har också maskinella kontroller av laglig vistelse vid handläggning av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Pensionsmyndigheten använder dock inte underlag direkt från Migrationsverket i sina maskinella kontroller, utan registrerade uppgifter från Försäkringskassan. Dessa uppgifter är inte helt aktuella, och i mars 2025 stängde Försäkringskassan möjligheten till nya registreringar. Pensionsmyndighetens maskinella kontroll av laglig vistelse medför därför en påtaglig risk för felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten bör därför se över sina maskinella kontroller av laglig vistelse.

Riksrevisionen noterar vidare att myndigheternas kontroller av laglig vistelse under tid med ersättning helt sker genom manuella bevakningar, som i vissa fall kan vara resurskrävande. Det finns ett framtaget förslag från barnbidragsverksamheten att ersätta de befintliga bevakningarna med en maskinell kontroll, där tillgängliga uppgifter från Migrationsverket används. Någon sådan utveckling har ännu inte genomförts. Riksrevisionen bedömer att en utveckling i denna riktning skulle kunna effektivisera handläggningen och potentiellt även begränsa risken för felaktiga utbetalningar kopplade till uppehållstillstånd som upphört att gälla.

Riksrevisionen noterar även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten delvis använder sig av maskinella kontroller för att vid prövning av rätten till ersättning kontrollera att den enskilde är försäkrad för förmånen genom arbete eller bosättning i Sverige. Riksrevisionen bedömer att även dessa kontroller sannolikt har bidragit till ett bättre resursutnyttjande, men kan baserat på iakttagelserna i den här granskningen inte bedöma om de också är mer träffsäkra än manuella kontroller. Sannolikt passerar många ärenden där försäkringstillhörigheten skulle behöva utredas förbi den maskinella kontrollen utan att generera en åtgärdsimpuls för manuell handläggning. Risken uppstår bland annat till följd av att Försäkringskassan för vissa förmåner inte säkerställer att det finns tillräckligt beslutsunderlag (se avsnitt 7.1.1). Den risken finns dock även för manuella kontroller av försäkringstillhörigheten.

7.2.2 Försäkringskassan säkerställer inte att processerna vid invandring och avregistrering fungerar som avsett

Myndigheterna behöver också se till att de processer som finns fungerar såsom avsett. Riksrevisionen har identifierat två exempel där Försäkringskassans processer inte gör det.

Det ena exemplet rör processen för prövning av rätten till barnbidrag vid invandring. Barnbidrag är en förmån som en förälder inte behöver ansöka om, utan det är Försäkringskassans ansvar att pröva rätten till barnbidrag vid impuls om att ett barn har fötts i Sverige eller flyttat till Sverige. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan missar att betala ut barnbidrag för några hundratal försäkrade invandrade barn med uppehållstillstånd per år. Situationen uppstår för barn där vårdnadshavaren inte skickar in någon anmälan om bosättning till Försäkringskassan. Riksrevisionen bedömer att problemet uppstår på grund av att Försäkringskassan inte initierar ett prövningsärende för barnbidrag i samtliga fall då Försäkringskassan får avisering från Skatteverket om att ett barn har invandrat till Sverige. Försäkringskassan har utredningsansvaret och barnbidrag är en förmån som inte kräver någon ansökan. Riksrevisionen noterar att en särskild utredare i SOU 2025:53 har lämnat förslag på kvalificeringsvillkor för barnbidrag och ett antal andra bosättningsbaserade förmåner. Betänkandet bereds på Regeringskansliet. Om ett sådant lagförslag skulle träda i kraft ändras förutsättningarna för invandrade föräldrar att få barnbidrag.

Den andra exemplet rör processen vid avregistrering av en individ, som inte helt säkerställer att pågående betalningsflöden stoppas. Det beror antingen på att den specialiserade FTH-verksamheten inte uppmärksammar förmånshandläggningen på att det har skett förändringar i var personen är försäkrad, eller på att förmånshandläggningen inte omhändertar information från den specialiserade verksamheten. Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan bör prioritera arbetet med att dela och omhändertar information kring beslut om avregistrering för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

7.2.3 Migrationsverket informerar inte alltid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om återkallade och upphävda uppehållstillstånd

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket inte skickar någon automatisk impuls till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när ett uppehållstillstånd återkallats under dess ordinarie giltighetstid eller när en individ i domstol har dömts till utvisning. Migrationsverket kan skicka underrättelser till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vid händelse av sådana beslut och registreringar. Dessa underrättelser genererar då manuell handläggning hos mottagande myndighet. Myndigheterna hämtar i övrigt endast information från Migrationsverket vid ansökan om en förmån eller i anslutning till en bevakning av ett uppehållstillstånd som löper ut. Detta innebär en risk för fortsatta utbetalningar av socialförsäkringsförmåner till individer som inte omfattas av socialförsäkringsskyddet.

7.2.4 Pensionsmyndigheten hanterar inte risker för felaktiga utbetalningar som en väsentlig risk i sin interna styrning och kontroll

Riksrevisionen bedömer att rätt åtgärder för att begränsa risker för felaktiga utbetalningar börjar med ett systematiskt arbete med riskanalyser. Försäkringskassan genomför kontinuerligt sådana riskanalyser i hela organisationen inom ramen för sin interna styrning och kontroll. På det sättet identifierar myndigheten flera risker kopplade till internationell rörlighet. De har även en struktur för vilka risker som ska begränsas och vem som ansvarar för att åtgärderna genomförs, som i sin tur blir underlag till efterföljande års riskanalys.

Pensionsmyndigheten däremot har endast en generell sådan riskhantering, som de inte har implementerat i arbetet med risker för felaktiga utbetalningar. Den senaste riskanalysen genomfördes för fyra år sedan på uppdrag av regeringen och har delvis följts upp. Riksrevision noterar att regeringen i regleringsbrevet till Pensionsmyndigheten har haft ett särskilt fokus på myndighetens arbete med riskanalyser för felaktiga utbetalningar. Vidare arbetar Pensionsmyndigheten med ett pågående regeringsuppdrag som specifikt rör risker för felaktiga utbetalningar kopplade till utlandsbosättning. Inom ramen för regeringsuppdraget ska Pensionsmyndigheten redovisa vidtagna åtgärder samt föreslå ytterligare åtgärder för att begränsa riskerna.

7.3 Myndigheterna saknar vissa kontrollverktyg som skulle kunna effektivisera kontrollerna

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i viss utsträckning saknar tillräckliga förutsättningar för effektiva kontroller. Riksrevisionen noterar att en lagändring som syftar till mer informationsutbyte myndigheter emellan har trätt i kraft under granskningsperioden. Enligt företrädare för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lagändringen dock ännu inte fått något stort genomslag i någon av verksamheterna. Riksrevisionen bedömer att det därutöver finns vissa uppgifter som myndigheterna saknar för att ytterligare förbättra kontrollmöjligheterna och effektivisera handläggningen genom informationsdelning. Behovet av ökad informationsdelning mellan myndigheter och med andra aktörer behöver dock vägas mot andra intressen, såsom enskildas integritet och uppgiftslämnarbördan för den som lämnar uppgifterna. Riksrevisionen bedömer att även regeringen bör se över vissa delar av enskildas anmälningsskyldighet.

7.3.1 Ötkad tillgång till bankuppgifter skulle kunna bidra till en effektivisering

Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att på begäran få tillgång till bankuppgifter i ärenden som rör bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd. Av förarbetena framgår att uppgiftsskyldigheten endast gäller de ärendeslag som uttryckligen anges. Uppgifterna

kan vara ett effektivt medel för att utreda om en individ vistas varaktigt i Sverige eller utomlands, oavsett vilken förmån denne får. Uppgifterna utgör också ett oberoende komplement till den information som Skatteverket och Migrationsverket tillhandahåller. Därför bedömer Riksrevisionen att en utökad möjlighet att begära ut bankuppgifter i kontrollsyfte skulle förbättra Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att upptäcka utlandsvistelse och begränsa felaktiga utbetalningar av fler förmåner kopplade till internationell rörlighet.

Riksrevisionen noterar att regeringen i en lagrådsremiss har föreslagit lagändringar som bland annat ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att hämta in uppgifter från banker och andra kreditinstitut för fler ändamål än i dag. Riksrevisionen bedömer att ett förslag i denna riktning skulle kunna bidra till en effektivisering av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av försäkringstillhörigheten. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

7.3.2 Myndigheterna saknar vissa uppgifter från Skatteverket

Riksrevisionen noterar att inte samtliga verksamheter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder de månatliga uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket. Riksrevisionen bedömer att en utökad användning av de månatliga inkomstuppgifterna kan bidra till att upptäcka och begränsa felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet. Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan utreder om fler verksamheter kan få tillgång till uppgifterna inom ramen för befintlig reglering. Riksrevisionen noterar även att regeringen har beslutat om en lagrådsremiss med förslag som syftar till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.

Riksrevisionen noterar vidare att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten saknar uppgifter från Skatteverket som rör folkbokföringsärenden som kan ha betydelse för försäkringstillhörigheten. Det gäller bland annat uppgift om faktisk tidpunkt för flytt till eller från Sverige för individer som registreras respektive avregistreras från folkbokföringen. Det gäller även anmälningar om flytt från Sverige som är kortare än ett år och som inte genererar någon förändrad folkbokföring, men som skulle kunna påverka individens socialförsäkringsskydd. Myndigheterna saknar också uppgifter som rör utredningar av dödsfall hos Skatteverket för personer med socialförsäkringsförmåner utomlands. En utökad tillgång till uppgifter från Skatteverket skulle kunna bidra till effektivare kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar.

7.3.3 Enskildas anmälningsskyldighet sträcker sig längre än myndigheternas behov av uppgifter

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att den enskilde enligt lag är skyldig att anmäla vissa förhållanden till Försäkringskassan som myndigheten inte behöver. I socialförsäkringsbalken finns dels allmänna bestämmelser om skyldighet att *anmäla bosättning eller arbete i Sverige*, dels bestämmelser om skyldighet att *anmäla*

ändrade förhållanden för den som ansöker om, har rätt till eller annars får en socialförsäkringsförmån. Dessa bestämmelser överlappar delvis. I praktiken är det dock endast skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden som Försäkringskassan gör någonting med. Skyldigheten att därutöver anmäla bosättning eller arbete i Sverige till Försäkringskassan tycks, givet rådande tillämpning, inte fylla någon funktion utan främst medföra onödigt arbete både för den enskilde och för Försäkringskassan. Ett undantag gäller processen för prövning av rätten till barnbidrag för invandrade föräldrar, där Försäkringskassan använder anmälan om bosättning i Sverige för att initiera ett prövningsärende (se avsnitt 7.2.3). Riksrevisionen bedömer dock att Försäkringskassan oavsett borde kunna initiera prövningsärenden genom befintliga aviseringar från Skatteverket eller underlag från Migrationsverket.

Under den granskade perioden har uppskattningsvis årligen mellan 6 000 och 11 000 anmälningar inte lett till någon åtgärd hos Försäkringskassan. De allra flesta av dessa avser anmälningar om bosättning eller arbete i Sverige.

Skyldigheten att anmäla bosättning eller arbete i Sverige till Försäkringskassan härstammar från en tid då socialförsäkringen administrerades av allmänna försäkringskassor och alla försäkrade var inskrivna hos en lokal försäkringskassa (se bilaga 2). Det förefaller som att den generella skyldigheten att anmäla bosättning eller arbete i Sverige till Försäkringskassan, utan att ansöka om en förmån, är obsolet. Det finns vidare lite som tyder på att anmälningsskyldigheten har någon betydelse för myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. En förenkling av regleringen skulle kunna vara ett sätt att förenkla för enskilda och förtydliga vilka uppgifter som är av betydelse att anmäla.

7.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se över bestämmelserna om enskildas anmälningsskyldighet till Försäkringskassan i 110 kap. 43–45 §§ socialförsäkringsbalken, i syfte att minska onödigt arbete för Försäkringskassan och förenkla för den enskilde.

Till Försäkringskassan

- Se över utformningen av ansökningsformulären till de bosättningsbaserade förmånerna, i syfte att säkerställa att bedömning av försäkringstillhörigheten baseras på så aktuella uppgifter om både arbete och bosättning som möjligt.
- Säkerställ att maskinella kontroller av laglig vistelse används av fler verksamheter liksom under tid med ersättning, i syfte att ersätta de kontroller och bevakningar som i dag utförs manuellt.
- Se över den interna impulshanteringen vid invandring och avregistrering, i syfte att säkerställa att den är tillräcklig och efterföljs.

Till Pensionsmyndigheten

- Se över befintliga maskinella kontroller av laglig vistelse samt hur de kan utvecklas för att ersätta de kontroller och bevakningar av laglig vistelse som i dag utförs manuellt.

Till Migrationsverket

- Säkerställ att tillgängliga uppgifter om uppehållstillstånd som har återkallats eller upphävts efter domar om utvisning förmedlas till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på ett sätt som möjliggör maskinella kontroller.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Samverka för att ta fram rutiner för systematisk överföring av uppgifter från folkbokföringsärenden av betydelse för individers socialförsäkringsskydd.

Ordlista

Efterkontroll	En kontroll som syftar till att upptäcka om en redan genomförd utbetalning har betalats ut på felaktiga grunder. Kontrollen kan vara slumpmässig, riktad eller riskbaserad samt avse kontrollutredning vid impuls som föranleder misstanke om brott.
EU-familjeförmån	Förmåner som är klassificerade och handläggs som familjeförmåner enligt förordning 883/2004 benämns EU-familjeförmåner. De svenska förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis, umgängesbidrag för barn som bor tidvis i hushållet och tillfälligt tilläggsbidrag till barnfamiljer, föräldrapenning, studiebidrag, extra tillägg till studiebidrag och kommunalt vårdnadsbidrag ingår i gruppen EU-familjeförmåner.
Felaktig utbetalning	En utbetalning av en socialförsäkringsförmån till en individ som inte är försäkrad för den eller omfattas av socialförsäkringskyddet.
Försäkrad	Försäkrad är den som uppfyller gällande krav om bosättning, arbete eller andra omständigheter (se vidare bilaga 1).
Försäkringstillhörighet	Bedömning av om en individ är försäkrad för en viss förmån med hänsyn tagen till bestämmelser om tillämplig lagstiftning i EU-rätt och internationella avtal om social trygghet.
Föräldrar	Begreppet omfattar individer som är vårdnadshavare och/eller en familjemedlem som ansöker om eller på annat sätt anses göra anspråk på en familjeförmån.
Handläggare	En medarbetare på Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som arbetar med handläggning av ärenden. De kan ha olika yrkesroller: handläggare, utredare och beslutsfattare.
Impuls	Begreppet används om de tips om felaktigheter som myndigheterna tar emot. Impulser kan komma från både interna och externa parter, samt allmänheten.
Laglig vistelse	Ett begrepp som inkluderar villkor om uppehållsrätt, uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige för den som inte är svensk medborgare.

Manuell kontroll	En kontroll som helt eller delvis utförs av en handläggare. Kontrollen kan i vissa fall vara händelsestyrd genom en bevakning eller impuls utifrån. Syftet med kontrollen är att bedöma om ett visst villkor för rätt till ersättning uppfylls.
Maskinell kontroll	En kontroll som utförs automatiskt genom en applikation i systemet, där kontrollen syftar till att helt eller delvis utföra ett moment i handlägningsprocessen som annars helt och hållet skulle behöva utföras manuellt av en handläggare. Den här granskningen omfattar inga kontroller som helt ersätter en manuell kontroll. När det gäller förmåner med hög grad av automatisering, såsom allmänt barnbidrag, föräldrapenning och ålderspension, utför däremot kontrollerna helt maskinellt i en majoritet av ärendena. Applikationskontroll är ett begrepp som används synonymt med detta.
Socialförsäkringsskydd	Ett parablybegrepp som både inkluderar villkor om att vara försäkrad för förmånen och övriga villkor om laglig vistelse och förmåner vid utlandsvistelse (se avsnitt 2.1).

Referenslista

Författningar, domar och myndighetsföreskrifter

Budgetlag (2011:203).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Folkbokföringslag (1991:481).

Förordning (1988:100) om tillämpning av en överenskommelse den 20 september 1986 mellan Sverige och Québec om social trygghet.

Förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

Förordning (2000:605) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet (FKFS 2020:4).

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1962:381) om allmän försäkring.

Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Lag (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Myndighetsförordning (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Socialförsäkringslagen (1999:799).

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering hos allmän försäkringskassa.

Utlänningslag (2005:716).

HFD 2022 ref. 16.

HFD 2024 ref. 17.

EU-domstolens avgörande i mål C-69/79 den 10 januari 1989.

Rapporter med mera

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Rapport – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystem*, 2023:22, 2023.

Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande 2022:06*, dnr 2022/011777, 2022.

Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av barnbidrag*, dnr. FK 2022/005858, 2023.

Försäkringskassan, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*, Vägledning 2017:01 version 17, dnr. FK 2024/024660, 2024.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, 2025.

Försäkringskassan, *Lägesbild - Försäkringskassans allvarigaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*, dnr. FK 2023/034573, 2024.

Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – En kommentar*, 1 juli 2024, version 2 R.Juno, 2024.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*, 2018:6, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regleringsbrevsuppdrag*, dnr. VER 2021–365, 2021.

Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreomsorgsstöd*, Återrapportering av regeringsuppdrag 2022-01-13 (Fi2021/03247, Fi2022/00107), dnr. VER 2023–30, 2023.

Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom allmän pension*, Återrapportering av regeringsuppdrag, 2022-01-13 (Fi2021/03247, Fi2022/00107), dnr. VER 2023–31, 2023.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, 2025.

Pensionsmyndigheten, *Bostadstillägg och äldreomsorgsstöd*, Vägledning 2010:5 version 13, 2024.

Riksrevisionen, *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*, RiR 2016:11, 2016.

Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19, 2023.

Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, RiR 2024:12, 2024.

Riksrevisionen, *Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar*, RiR 2024:16, 2024.

Skatteverket, *Nationell lägesbild över befolkningen*, 2024, dnr. 8–2690557.

SOU 2017:05, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*.

SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar*.

SOU 2025:45, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter– några anslutande frågor*.

SOU 2025:53, *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper*.

Riksdagstryck och regeringsbeslut

Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

Dir. 2025:34, *Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige*.

Fi2024/02213, *Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt*.

Prop. 1998/99:119, *Socialförsäkringens personkrets*.

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

Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Regeringsbeslut, S2020/00928, S2020/07953, S2020/09446 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Pensionsmyndigheten*.

Regeringsbeslut, S2020/09448, S2020/09516, S2020/09593 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan*.

Regeringsbeslut S2024/02242, *Uppdrag till Pensionsmyndigheten att stärka kontrollen av äldreomsorgsstöd och andra bostättningsbaserade förmåner*.

Regeringsbeslut 2025-04-24, *Lagrårsremiss Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse.*

Regeringsbeslut 2025-04-24, *Lagrårsremiss Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd.*

Webbplatser

BankID, "Skaffa BankID", <https://www.bankid.com/privat/skaffa-bankid>, hämtad 2025-03-17.

Försäkringskassan, "Flytta till Sverige", www.forsakringskassan.se/privatperson/flytta-till-jobba-i-studera-i-eller-vara-nyanland-i-sverige/flytta-till-sverige, hämtad 2025-03-13.

Försäkringskassan, "Moving to, working, studying or newly arrived in Sweden", www.forsakringskassan.se/english/moving-to-working-studying-or-newly-arrived-in-sweden, hämtad 2025-03-13.

Försäkringskassan, "Fått uppehållstillstånd i Sverige", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/flytta-till-jobba-i-studera-i-eller-vara-nyanland-i-sverige/nyanland-i-sverige/fatt-uppehallstillstand-i-sverige>, hämtad 2025-02-12.

Försäkringskassan, "Flytta utomlands", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/flytta-jobba-studera-eller-fa-var-d-utomlands/flytta-utomlands>, hämtad 2025-03-21.

Försäkringskassan, "Mina sidor", [https://www.forsakringskassan.se/privatperson/mina-sidor#/,](https://www.forsakringskassan.se/privatperson/mina-sidor#/) hämtad 2025-03-13.

Myndigheten för digital förvaltning (Digg), "Länder med godkända e-legitimationer enligt eIDAS", <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering/erbjud-inloggning-med-utlandska-e-legitimationer/lander-med-godkanda-e-legitimationer-enligt-eidas>, hämtad 2025-05-07.

Migrationsverket, "Om Sverige – för dig som är nyinflyttad", www.migrationsverket.se/om-det-svenska-samhallet/om-sverige.html, hämtad 2025-03-12.

Migrationsverket, "EU/EES-medborgare", www.migrationsverket.se/du-vill-ansoka/medborgare-i-eu-ees-eller-norden/eu-ees-medborgare.html, hämtad 2025-03-11.

Pensionsmyndigheten, "Planera att flytta från Sverige", <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/planera-att-flytta-fran-sverige>, hämtad 2025-03-12.

Pensionsmyndigheten, "Other languages",
<https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages>, hämtad 2025-03-12.

Pensionsmyndigheten, "Flytta till Sverige som pensionär",
<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/pensionar-utanfor-sverige/flytta-till-sverige-som-pensionar>, hämtad 2025-03-12.

Pensionsmyndigheten, "Logga in på Mina sidor",
<https://www.pensionsmyndigheten.se/service/login/login?targetPage=https://www.pensionsmyndigheten.se/service/overview/&failurePage=https://www.pensionsmyndigheten.se/service/login/error/login-failed&cancelPage=https://www.pensionsmyndigheten.se/>, hämtad 2025-04-11.

Pensionsmyndigheten, "Log in to my Pages",
<https://www.pensionsmyndigheten.se/service/login/login?lang=en&targetPage=https://www.pensionsmyndigheten.se/service/login/?lang=en&failurePage=https://www.pensionsmyndigheten.se/service/login/error/login-failed&cancelPage=https://www.pensionsmyndigheten.se/>, hämtad 2025-04-11.

Skatteverket, "Flytta från Sverige",
<https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttafransverige.4.18e1b10334ebe8bc80001591.html>, hämtad 2025-03-12.

Bilaga 1. Reglering av vem som är försäkrad och omfattas av socialförsäkringsskyddet

Huvudregeln för att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet är bosättning eller arbete i Sverige. Det regleras i socialförsäkringsbalken, EU-rätt och avtal om social trygghet som Sverige har med vissa länder. I den här bilagan redovisas en kortfattad genomgång av denna reglering av särskild betydelse för den här granskningen.¹⁹⁰

Allmänna bestämmelser om socialförsäkringsskyddet i socialförsäkringsbalken

För att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet behöver en individ både vara försäkrad för förmånen i Sverige och uppfylla övriga villkor om bland annat laglig vistelse och villkor vid utlandsvistelse. De grundläggande villkoren finns i 4–7 kap. socialförsäkringsbalken och skiljer sig åt mellan bosättningsbaserade, arbetsbaserade och övriga förmåner.

Bosättning i Sverige

Huvudregeln är att den som bor i Sverige är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, såsom barnbidrag, bostadstillägg och garantipension. Bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening är den som har sin egentliga hemvist här i landet.¹⁹¹ Begreppet bosatt ska enligt förarbetena i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk, och i möjligast mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var hen ska anses bosatt.¹⁹²

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under en längre tid än ett år ska som huvudregel anses vara bosatt här i landet. En i Sverige bosatt individ som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.¹⁹³ En individ som vistas regelbundet utomlands sammanlagt mer än halva året bör inte anses vara bosatt i Sverige, även om varje utlandsvistelse kan antas vara kortare än ett år. Bedömningen i den aktuella bosättningsfrågan ska bygga på en prognos över den enskildes vistelsetid här i landet på grundval av hens personliga förhållanden. Syftet med vistelse i Sverige eller utlandet kan ha viss betydelse.¹⁹⁴

¹⁹⁰ För en mer utförlig genomgång, se Försäkringskassan, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*, 2024; SOU 2017:05.

¹⁹¹ 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

¹⁹² Prop. 1998/99:119, s. 89.

¹⁹³ 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

¹⁹⁴ Se Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 5 kap. 2 §, 2024.

Bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken har stora likheter med motsvarande begrepp i folkbokföringslagen. Det nuvarande bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken innebär att en person, enligt huvudregeln, anses bosatt i Sverige om hen har sin *egentliga hemvist* i landet.¹⁹⁵ Enligt 5 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet. Huvudregeln inom svensk folkbokföring är att individer som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin *dygnsvila* i landet under minst ett år ska folkbokföras.¹⁹⁶ Med det sagt behöver inte folkbokföring i Sverige betyda att en individ också är bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver göra fristående bedömningar om en persons bosättning. En folkbokföring i Sverige kan dock vara vägledande även för vad som ska gälla enligt socialförsäkringsbalkens mening.¹⁹⁷

Arbete i Sverige

Huvudregeln är att den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner, såsom sjukpenning, arbetsbaserad föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå och inkomstgrundad ålderspension.¹⁹⁸ Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet.¹⁹⁹ Förvärvsarbete kan bedrivas som arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare. Det saknar betydelse om personen bor i Sverige eller utomlands, så länge verksamheten bedrivs i Sverige. Det finns särskilda bestämmelser vid utsändning samt för sjömän och diplomater med flera.²⁰⁰

Under vissa omständigheter kan arbete som utförs på distans också ses som arbete i Sverige. Avgörande för tillämpningen är om det kan anses finnas stark anknytning till Sverige. Eftersom anknytningen kan se så olika ut konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i en dom att det är svårt att exakt definiera begreppet stark anknytning. HFD anser att det är upp till den tillämpande myndigheten och domstolar att bedöma när distansarbete i gränsöverskridande situationer kan anses som arbete i Sverige.²⁰¹

Försäkringstider

Både de bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmånerna har vissa villkor om försäkringstider för att kvalificera sig för försäkringsskydden. Dessa villkor är dock begränsade i sin omfattning.²⁰² Det finns ingen allmän försäkringstid för

¹⁹⁵ 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

¹⁹⁶ 3 § folkbokföringslagen.

¹⁹⁷ Se Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 5 kap. 9 §, 2024.

¹⁹⁸ Se 4 kap. 2 och 3 §§, 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

¹⁹⁹ 6 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

²⁰⁰ Se 6 kap. 3–5 §§ socialförsäkringsbalken.

²⁰¹ HFD 2022 ref. 16. Försäkringskassan har i ett rättsligt ställningstagande formulerat kriterier som stöd för bedömningen (se Försäkringskassan, *Rättsligt ställningstagande 2022:06, 2022*).

²⁰² En särskild utredare har lämnat förslag på kvalificeringstid vid invandring för vissa bosättningsbaserade förmåner (se SOU 2025:53). Utredningen bereds på Regeringskansliet.

bosättningsbaserade förmåner, utan den som anses vara bosatt i Sverige är försäkrad utan någon särskild väntetid.²⁰³ För vissa bosättningsbaserade förmåner, såsom sjukersättning på garantinivå och garantipension för den som är född 1938 eller senare, gäller särskilda villkor om försäkringstid.²⁰⁴ I allmänhet gäller att förmånerna endast lämnas till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år.²⁰⁵ För att en individ ska ha rätt till allmänt eller särskilt tandvårdsbidrag behöver personen vara bosatt och därigenom försäkrad i Sverige²⁰⁶ vid tilldelningstillfället den 1 juli eller den 1 januari.²⁰⁷

Inte heller de arbetsbaserade förmånerna har någon allmän kvalificeringstid, utan den som kan anses utföra arbete i Sverige är försäkrad från den första dagen av anställningen eller från och med den dag då arbetet har påbörjats.²⁰⁸ Däremot har de arbetsbaserade förmånerna en allmän efterskyddstid, där huvudregeln är att försäkringen upphör att gälla tre månader efter att arbetet har upphört. Försäkringsskyddet upphör tidigare än så om personen påbörjar ett arbete i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns särskilda skäl.²⁰⁹ Försäkringsskyddet för inkomstgrundad ålderspension, som är en intjänad rättighet, kvarstår livet ut.²¹⁰

Laglig vistelse

En individ som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas i Sverige (*tredjelandsmedborgare*) behöver även ha ett giltigt sådant tillstånd (*laglig vistelse*) för att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet. Om det finns synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.²¹¹

HFD har i en dom nyligen klargjort att det inte finns något krav på att en individ har uppehållstillstånd i Sverige för att i socialförsäkringsbalkens mening anses vara bosatt i Sverige.²¹² Bestämmelserna om laglig vistelse i socialförsäkringsbalken kan istället ses som villkor för att en förmån får lämnas för en individ som är försäkrad för den och uppfyller övriga förmånsvillkor. En tredjelandsmedborgare behöver därmed ha laglig rätt att vistas i Sverige för att omfattas av socialförsäkringsskyddet. Däremot kan ett beviljat uppehållstillstånd ge stöd vid en samlad bedömning om bosättning i Sverige.²¹³

²⁰³ Se Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 5 kap. 9 §, 2024.

²⁰⁴ Se 35 kap. 4–15 §§ och 67 kap. 5, 6, 10–12 och 14 §§ socialförsäkringsbalken.

²⁰⁵ 35 kap. 3 § och 67 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

²⁰⁶ Enligt 1 kap. 5 § 1 lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

²⁰⁷ 2 kap. 1 och 1a §§ lagen om statligt tandvårdsstöd.

²⁰⁸ 6 kap. 8 § första stycket socialförsäkringsbalken.

²⁰⁹ 6 kap. 8 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

²¹⁰ Se Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 6 kap. 9 §, 2024.

²¹¹ 5 kap. 12 § och 6 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

²¹² HFD 2024 ref. 17.

²¹³ Se bl.a. Pensionsmyndigheten, *Bostadstillägg och äldre försörjningsstöd*, Vägledning 2010:5 version 13, 2024 och Försäkringskassan, *Övergripande bestämmelser om SFB, unionsrätten och internationella avtal*, 2024.

Förmåner vid utlandsvistelse

Det finns även förmånsspecifika villkor för att få en förmån utbetald vid utlandsvistelse.²¹⁴ Villkoren är en del av bedömningen för att omfattas av socialförsäkringsskyddet och gäller alltså den som är försäkrad för förmånen men som vistas utomlands under tid med ersättning. Huvudregeln är att förmåner får lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader. Huvudregeln tillämpas inte inom EU/EES för förmåner som omfattas av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004. För äldreförsörjningsstöd gäller en kortare tidsgräns om tre månader och för garantipension är tidsgränsen ett år. För att kunna ta med sig sjukpenning utanför EU/EES behöver personen ett medgivande från Försäkringskassan. Inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstgrundad ålderspension har inga särskilda villkor vid utlandsvistelse, utan för att få dessa förmåner utomlands är det tillräckligt att vara försäkrad för förmånen och uppfylla övriga förmånsvillkor. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får däremot begära in bevis för att rätten till ersättning kvarstår.²¹⁵

Några relaterade förmånsspecifika villkor

Den som omfattas av socialförsäkringsskyddet behöver även uppfylla vissa förmånsspecifika villkor för att ha rätt till förmånen.²¹⁶ Några av dessa relaterar till socialförsäkringsskyddet och bosättningsbedömningen.

Förmånsspecifika villkor om barns bosättning och försäkringsskydd

Det finns några förmåner där även finns förmånsspecifika bestämmelser om att det barn en förmån avser behöver vara försäkrat för att en förälder ska ha rätt till förmånen. Det gäller barnbidrag, efterlevandestöd, omvårdnadsbidrag och underhållsstöd samt merkostnadsersättning och bilstöd i de fall ansökan avser ett barn med funktionsnedsättning.²¹⁷ För att en förälder ska ha rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning behöver barnet vara bosatt i Sverige.²¹⁸

Villkor om förmånstid

De flesta förmåner har bestämmelser om förmånstid för vilken period en förmån lämnas. Exempelvis allmänt barnbidrag lämnas från och med månaden efter barnets födelse till och med kvartalet då barnet fyller 16 år.²¹⁹ Sjukersättning lämnas från och med den månad då rätten till förmånen uppkommit till och med den månad då rätten till förmånen upphör.²²⁰ Rätten till sjukersättning upphör den månad då personen

²¹⁴ Se 5 kap. 13–15 §§ och 6 kap. 14–16 §§ socialförsäkringsbalken.

²¹⁵ 110 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

²¹⁶ 4 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

²¹⁷ Se 15 kap. 2 §, 17 kap. 3 §, 18 kap. 2 och 4 §§, 22 kap. 3 §, 50 kap. 5 §, 52 kap. 3 § första stycket och 79 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

²¹⁸ 11 kap. 8 § första stycket socialförsäkringsbalken. Det finns även särskilda regler gällande barn som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (11 kap. 8 § andra stycket socialförsäkringsbalken).

²¹⁹ 15 kap. 3 och 4 §§ socialförsäkringsbalken.

²²⁰ 33 kap. 14–16 §§ socialförsäkringsbalken.

fyller 66 år, eller tidigare än så vid dödsfall eller om övriga allmänna och förmånsspecifika villkor inte längre uppfylls. Förmåner som ges som ett engångsbelopp, såsom adoptionskostnadsbidrag och bilstöd, saknar bestämmelser om förmånstid.

Bestämmelser i EU-rätten och andra avtal om social trygghet kan påverka försäkringstillhörigheten

Bestämmelser i EU-rätten och avtal om social trygghet kan både inskränka och utvidga rätten att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet.²²¹ Huvudregeln i EU-rätten är att en individ bara ska omfattas av ett lands lagstiftning och att det är arbetslandets lagstiftning.²²² En individ som omfattas av ett annat lands lagstiftning om social trygghet enligt EU:s samordningsbestämmelser ska därmed inte vara försäkrad för motsvarande svenska förmåner. EU-rätten har även ett annat bosättningsbegrepp som utgår ifrån var en individ är *stadigvarande bosatt*.²²³

EU-medborgare som arbetar i Sverige är i vissa fall försäkrade för bosättningsbaserade förmåner i Sverige

En EU-medborgare som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige. Det följer både av villkoren i 6 kap. socialförsäkringsbalken (se avsnitt 2.1.1) och av principen om ett lands lagstiftning i EU-rätten. Den som bor i en annan EU/EES-stat eller Schweiz och som arbetar i Sverige kan under vissa omständigheter också vara försäkrad för en bosättningsbaserad förmån som omfattas av samordningsbestämmelserna. Enligt artiklarna 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004 om tillämplig lagstiftning omfattas en arbetstagare av arbetslandets lagstiftning. Arbetslandet, den behöriga staten, kan inte avsäga sig behörigheten i förhållande till arbetstagare som inte är bosatta på grund av att medlemsstatens lagstiftning enbart är tillämplig för bosatta. Individer som inte är bosatta i Sverige men som arbetar i Sverige kan därmed ha rätt till bosättningsbaserade förmåner som ingår i sakområdet i förordning 883/2004, exempelvis familjeförmåner, såsom barnbidrag, bosättningsbaserad föräldrapenning, och vårdförmåner, så som det statliga tandvårdsstödet.

Arbete i annan EU/EES-stat eller Schweiz kan i vissa fall påverka försäkringsskyddet för bosättningsbaserade förmåner från Sverige

På motsvarande sätt är i vissa fall bosatta i Sverige som arbetar i en annan EU/EES-stat eller Schweiz inte försäkrade för bosättningsbaserade förmåner från Sverige fastän personen är bosatt i Sverige och försäkrad enligt enbart nationella bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Exempelvis innebär bestämmelserna om familjeförmåner i förordning 883/2004 att ett barn har rätt till samtliga förmåner från varje behörigt

²²¹ Se 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken; Samordning av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och Schweiz regleras främst i förordning 883/2004 och i förordning 987/2009.

²²² Se artikel 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004.

²²³ Se artikel 1 j i förordning 883/2004 och artikel 11 i förordning 987/2009.

medlemsland som om barnet vore bosatt och försäkrat där. Det kan leda till att det finns rätt till familjeförmåner från mer än ett medlemsland samtidigt och för samma period.²²⁴ I situationer där det finns rätt till familjeförmåner från två olika länder för samma period avgör *prioritetsordningen*, som syftar till att förhindra dubbla utbetalningar av förmåner, vilket medlemsland som i första hand ska ansvara för utbetalning av familjeförmånen. Vilket medlemsland som är huvudansvarigt är beroende av om rättigheterna till förmån har förvärvats på grund av arbete, pension eller bosättning.²²⁵

I till exempel en familjesituation där en barnfamilj bor i Sverige, den ena föräldern arbetar i Danmark och den andra föräldern inte har rätt till arbetslöshetsersättning eller studerar ska båda föräldrarna i första hand ansöka om motsvarande barnbidrag och föräldrapenning från Danmark. Sverige betalar i dessa fall endast ut ett tilläggsbelopp om ersättningen i Sverige är högre än i Danmark. I just Danmark beror barnbidraget på barnets ålder och föräldrarnas inkomst, så bedömning behöver göras i varje enskilt fall.

Vissa avtal om social trygghet reglerar socialförsäkringsskyddet

Sverige har avtal om social trygghet med ett antal andra stater utanför EU/EES, däribland USA, Indien och Storbritannien. Avtalen innehåller vanligtvis bestämmelser om personkrets, sakområde, tillämplig lagstiftning och beräkning av förmåner samt i enstaka fall export av förmåner. Det vanligaste är att en individ omfattas av arbetslandets lagstiftning.²²⁶

Vissa avtal om social trygghet som Sverige har ingått, täcker inte enbart pension utan även sjukförsäkring, arbetsskador, invaliditet, föräldrapenning, sjukvård och arbetslöshetsförmåner. Andra avtal kan vara begränsade till en eller ett mindre antal sociala trygghetsförmåner. Bland de bilaterala avtalen är det bara avtalet med Kanada som ger rätt till utbetalning av garantipensionen vid bosättning utanför Sverige.²²⁷ Vidare reglerar flera avtal framför allt rätten till statligt tandvårdsstöd för nödvändig tandvård under en tillfällig vistelse i Sverige, men vissa avtal omfattar även all vård under vistelsen i Sverige.²²⁸

²²⁴ Det kan också finnas en sammanfallande rätt till familjeförmåner från fler än två medlemsländer och då finns det även ett medlemsland som får det tredje ansvaret för familjeförmåner.

²²⁵ Artikel 68 i förordning 883/2004.

²²⁶ Försäkringskassan, *Övergripande bestämmelser om SFB, unionsrätten och internationella avtal*, 2024.

²²⁷ SOU 2017:05, s. 398.

²²⁸ Se t.ex. artikel 24 i förordningen (1988:100) om tillämpning av en överenskommelse den 20 september 1986 mellan Sverige och Québec om social trygghet.

Bilaga 2. Försäkringskassans registrering av försäkrade

De bedömningar av försäkringstillhörighet som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör, registrerar Försäkringskassan i ett register – det så kallade *FTH-registret*. Vad som ska registreras har Försäkringskassan valt att reglera genom en föreskrift.²²⁹ Registreringen görs med stöd av att Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställighet om socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet.²³⁰ I registret ska Försäkringskassan bland annat föra in uppgift om ett barn som föds i Sverige och är folkbokfört²³¹ samt från den tidpunkt som har betydelse för rätten till en förmån eller intyg föra in uppgift om huruvida en individ är försäkrad och genom vilket regelverk och bestämmelse. Försäkringskassan ska även föra in uppgift när en individ avlidit, utvisats eller lämnat uppgift om flytt till/från Sverige eller arbete utomlands/i Sverige.²³² Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder registret för att kontrollera gällande försäkringstillhörighet i förmånsärenden. Registret är dock inte tänkt att vara ett fullständigt register över vilka som är försäkrade en given tidpunkt, utan fångar främst de bedömningar som är gjorda utifrån ett givet anspråk. En handläggare behöver alltid bedöma om en tidigare registrering fortfarande är aktuell.

En bakgrund till föreskriften är att den härstammar från en tid innan socialförsäkringslagen (1999:799) trädde i kraft 2001 och socialförsäkringen administrerades av allmänna försäkringskassor.²³³ Försäkrade var dels svenska medborgare, dels individer som utan att vara svenska medborgare var bosatta i riket. Varje försäkrad skulle från 16 års ålder vara inskriven hos en allmän försäkringskassa. Huvudregeln var att man skulle vara inskriven hos den kassa inom vars verksamhetsområde man var folkbokförd den 1 november föregående år. Så snart en allmän försäkringskassa fått kännedom om att en försäkrad inte längre skulle vara inskriven hos kassan, skulle kassan avföra personen från sitt register över inskrivna.²³⁴ Registreringen var alltså tidigare lagreglerad, och närmare preciserad i Riksförsäkringsverkets föreskrifter om inskrivning och avregistrering hos allmän försäkringskassa.²³⁵

²²⁹ Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet om socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet (FKFS 2020:4).

²³⁰ 3 § 1 förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

²³¹ Registrering av barn är ny sedan den 15 oktober 2020, då FKFS 2020:4 trädde i kraft.

²³² 3–6 § FKFS 2020:4.

²³³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2024-09-19 e.

²³⁴ 1 kap. 2–5 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring ändrade genom SFS 1974:510, SFS 1984:1104 respektive SFS 1991:508; 1 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering hos allmän försäkringskassa ändrade genom RFFS 1987:22.

²³⁵ 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering hos allmän försäkringskassa ändrade genom RFFS 1987:22.

Bilaga 3. Metodbeskrivning

Intervjuschema

I granskningen har vi intervjuat representanter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Intervjuerna har skett både fysiskt och digitalt. Vid några fysiska intervjubesök fick vi också sitta bredvid handläggare när de kontrollerade att en person var försäkrad i Sverige och uppfyllde övriga villkor för att omfattas av socialförsäkringsskyddet. För de specialiserade FTH-verksamheterna kunde vi se hur utredningen av en persons försäkringstillhörighet praktiskt gick till. Vi använde liknande frågeguider vid intervjuerna för respektive yrkesgrupp. I de allra flesta fall har intervjuerna spelats in i syfte att sammanställa intervjuanteckningar. I enstaka fall tog vi enbart anteckningar.

Nedan redovisas de genomförda intervjuerna i kronologisk ordning:

Datum	Intervjuad verksamhet
2024-05-24	Digital intervju med centrala företrädare för FTH-verksamheten, Försäkringskassan.
2024-06-03	Digital intervju med handläggare och verksamhetsspecialist inom allmän pension, Pensionsmyndigheten.
2024-06-05 a	Digital intervju med FTH-handläggare och verksamhetsspecialist inom bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd, Pensionsmyndigheten.
2024-06-05 b	Digital intervju med två verksamhetsspecialister inom efterlevandepension, Pensionsmyndigheten.
2024-09-10	Digital intervju med handläggare inom serviceärenden, Pensionsmyndigheten.
2024-09-19 a	Fysisk intervju med specialist inom EU-familjeförmåner, Försäkringskassan.
2024-09-19 b	Fysisk intervju med tre handläggare inom EU-familjeförmåner, Försäkringskassan.
2024-09-19 c	Fysisk intervju med enhetschef inom assistansersättning, Försäkringskassan.
2024-09-19 d	Fysisk intervju med handläggare inom assistansersättning, Försäkringskassan.
2024-09-19 e	Fysisk intervju med tre handläggare och verksamhetsutvecklare på FTH-verksamheten, Försäkringskassan.
2024-09-19 f	Fysisk intervju med handläggare inom kontroll, Försäkringskassan.
2024-09-20 a	Fysisk intervju med två handläggare inom allmän pension, Pensionsmyndigheten.
2024-09-20 b	Fysisk intervju med FTH-handläggare och verksamhetsspecialist inom bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd, Pensionsmyndigheten.
2024-09-20 c	Fysisk intervju med handläggare och verksamhetsspecialist på kontrollenheten, Pensionsmyndigheten.
2024-09-20 d	Fysisk intervju med handläggare och verksamhetsspecialist för återkrav inom bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd, Pensionsmyndigheten.
2024-10-24 a	Fysisk intervju med specialist inom sjukersättning, Försäkringskassan.
2024-10-24 b	Fysisk intervju med tre handläggare inom sjukersättning, Försäkringskassan.
2024-10-28	Digital intervju med specialist inom bostadstillägg, Försäkringskassan.
2024-10-30	Digital intervju med handläggare inom bostadstillägg, Försäkringskassan.

Datum	Intervjuad verksamhet
2024-11-06	Digital intervju med FTH-specialist på kontroll, Försäkringskassan.
2024-11-07 a	Fysisk intervju med två handläggare inom barnbidrag, Försäkringskassan.
2024-11-07 b	Fysisk intervju med specialist inom föräldrapenning EU, Försäkringskassan.
2024-11-07 c	Fysisk intervju med två handläggare inom föräldrapenning EU, Försäkringskassan.
2024-11-11	Digital intervju med handläggare inom underhållsstöd, Försäkringskassan.
2024-11-13	Digital intervju med tre beslutsfattare inom sjukersättning, Försäkringskassan.
2024-11-15	Digital intervju med tre handläggare inom statligt tandvårdsstöd, Försäkringskassan.
2024-11-19	Digital intervju med två handläggare inom bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd, Pensionsmyndigheten.
2024-11-26	Digital intervju med tre handläggare inom sjukersättning, Försäkringskassan.
2025-03-10	Digital intervju med verksamhetsutvecklare inom föräldrapenning, Försäkringskassan.
2025-03-14	Digital intervju med verksamhetsutvecklare inom FTH-verksamheten, Försäkringskassan.

Deskriptiv analys

Missad impuls om avregistrering

I avsnitt 5.3.2 beskriver vi att det finns en risk för att FTH-verksamheten inte meddelar förmånshandläggning att det finns en ny bedömning av personens försäkringstillhörighet som kan komma att påverka rätten till ersättning, men att det även finns en risk för att förmånshandläggningen inte uppmärksammar att de har fått information från FTH-verksamheten om att det finns en ny bedömning som kan påverka rätten till ersättning. I detta avsnitt beskriver vi hur vi har uppskattat antalet missade impulser om avregistrering. Vi kan inte avgöra var i processen det brister, det vill säga om det är FTH-verksamheten som inte har meddelat förmånshandläggningen om att en ny bedömning av den enskildes försäkringstillhörighet finns eller om det är förmånshandläggningen som inte omhändertagit information som de mottagit från FTH-verksamheten.

För att identifiera missade impulser om avregistrering utgår vi ifrån en population som består av folkbokförda i Sverige som är minst 18 år gamla vid årets slut 2022. För att säkerställa att analysen baseras på korrekta registeruppgifter har vi exkluderat individer vars uppgifter kan vara felaktiga. Det inkluderar situationer där nyckelkopplingen (löpnumret) har återanvänts eller bytts, vilket kan leda till inkonsekventa eller felaktiga uppgifter. Vi har också exkluderat individer vars personnummer var felaktiga enligt SCB:s markeringar.

För att uppskatta missade impulser om avregistreringar inom barnbidrag identifierar vi i ett första steg individer som får utbetalningar av barnbidrag i inkomst- och taxeringsregistret (IoT) någon gång år 2022, det rör sig om ca 1,7 miljoner unika

personer. För dessa personer tittar vi närmare på registreringar i FTH-registret där vi exkluderar beslut fattade efter år 2022.

Vi bedömer att en impuls om avregistrering har missats om den senaste registrering i FTH-registret är före 2022 och anger att personen inte längre ska vara försäkrad i Sverige. Därför väljer vi ut det senaste beslutsdatumet för personen och exkluderar maskinella beslut som fattades den 13 oktober 2018 eftersom dessa inte påverkar bedömningen av den senaste registreringen eller försäkringsperioden. Därefter filtrerar vi fram det senaste från-och-med datumet givet det senaste beslutsdatumet. För dessa personer skapar vi en indikator som anger om personen inte var försäkrad i Sverige genom att använda beslutsutfallet i registret. Därefter filtrerar vi fram personer som inte var försäkrade för bosättningsbaserade förmåner genom nationell lagstiftning, EU-förordning eller avtal och där det senaste beslutet fattades före år 2022. Det var omkring 250 personer som inte längre var försäkrade i Sverige före 2022 men som fick barnbidrag utbetalt år 2022. Utbetalt barnbidrag uppgick till ca 4 miljoner kronor.

Invandrade barnfamiljer utan barnbidrag

Med syftet att analysera hur väl Försäkringskassans processer säkerställer att alla barn under 16 år som bosätter sig i Sverige provas för rätt till allmänt barnbidrag, har vi genomfört en särskild analys av registerdata. Analysen utgår ifrån samtliga knappt 89 000 invandrade barn yngre än 15 år som fick sitt första beslut om uppehållstillstånd i Sverige under åren 2017–2022. Analysen utgår ifrån registrerade uppgifter om beslut om rätt till allmänt barnbidrag (BB_ABB) från Försäkringskassan som avser dessa barn. De uppgifterna har kompletterats med uppgifter om folkbokföring och familje-id från Registret för totalbefolkningen (RTB) uppgift om barnbidrag på hushållsnivå från Inkomst- och Taxeringsregistret; mest i syfte att säkerställa att vi inte har missat något beslut. Eventuella prövningsärenden som leder till avslag har vi inte kunnat inkludera i analysen. Ensamkommande flyktingar och barn med utländsk bakgrund som har fötts i Sverige ingår inte i analysen. Barnbidrag betalas ut till minst en av vårdnadshavaren för ett försäkrat barn. Av förenklingsskäl använder vi *barn utan barnbidrag* i redovisningen nedan.

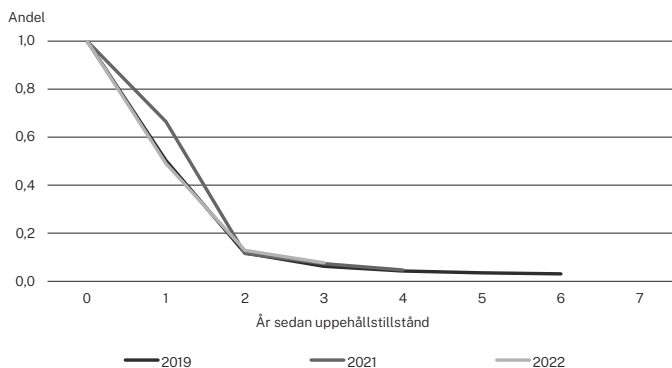
Resultatet visar att antalet barn utan barnbidrag har uppgått till mellan 500 och 700 per år (se tabell 3). Det högre antalet för år 2021 och 2022 beror delvis på att mätperioden inte är lika lång för dessa.

Tabell 3 Antal barn 0–14 år med beviljade uppehållstillstånd 2017–2022 och antal/andel av dessa utan barnbidrag

År för beviljat uppehållstillstånd	Antal barn totalt	Antal barn utan barnbidrag	Andel barn utan barnbidrag
2017	23 592	510	2,2 %
2018	19 971	575	2,8 %
2019	14 678	676	4,4 %
2020	9 043	452	4,6 %
2021	11 544	933	6,7 %
2022	9 956	1 008	10,1 %

Källa: Riksrevisionens beräkning baserad på insamlade registerdata från Försäkringskassan och SCB.

I diagram 3 redovisas hur lång tid det tar att få barnbidrag. De allra flesta får barnbidrag det första eller andra året med uppehållstillstånd i Sverige (se år 1 och 2 i diagram 3). Men det förekommer att det dröjer både tre och fyra år innan Försäkringskassan fattar beslut om rätt till barnbidrag.

Diagram 3 Andel barn som Försäkringskassan ett givet år ännu inte har beviljat barnbidrag för

Anm.: Diagrammet visar så kallade överlevnadskurvor, eller Kaplan-Meier-kurvor, som i det här fallet visar hur stor andel av barnen som fick beslut om barnbidrag det första, andra, tredje året etcetera med uppehållstillstånd. Barn som har utvandrat 2023 eller tidigare observeras så länge de bor kvar i Sverige och inte fått barnbidrag.

Källa: Riksrevisionens beräkning baserad på insamlade registerdata från Försäkringskassan och SCB.

Vi noterar att barn som fick uppehållstillstånd 2021 i större utsträckning fick barnbidrag det andra året med uppehållstillstånd. Vi saknar uppgift om möjlig orsak till det. I övrigt är det små skillnader under den granskade perioden.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller (RiR 2025:14)

I den här granskningsrapporten redovisas resultatet av Riksrevisionens granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av vilka som omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet. Kontrollerna är viktiga för att myndigheterna ska kunna motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen kopplade till internationell rörlighet.

I granskningsrapporten redovisas även iakttagelser och bedömningar som rör de båda myndigheternas utbyte av information med varandra samt med Migrationsverket och Skatteverket.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av den enskildes socialförsäkringsskydd inte är tillräckligt effektiva. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna har väl utvecklade processer, men att det finns vissa brister i hela beslutskedjan från kontrollrutiner vid prövning av rätten till ersättning till kontrollerna efter att en ersättning väl har beslutats och betalas ut. Sammantaget medför bristerna att det görs felaktiga utbetalningar som annars hade kunnat motverkas eller upptäckas.

Med anledning av iakttagelserna i rapporten riktar Riksrevisionen rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och regeringen.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 2025

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Edholm, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet

