

Varför blir det fel?

*Orsaker till felaktiga utbetalningar
från trygghetssystemen*

Resultat från expertseminarier

Rapport 5 ● maj 2007
Delegationen mot felaktiga utbetalningar



RÄTT OCH RIKTIGT

Varför blir det fel?

Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

– resultat från expertseminarier

*Rapport 5
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*

Maj 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Delegationen mot felaktiga utbetalningar
Fi 2005:03
103 33 Stockholm
Tfn 08-405 10 00
www.rattochriktigt.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22746-6

Förord

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har i uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen (trygghetssystemen). Delegationens mål är att rätt ersättning ska ges till rätt person. När fel ersättning utgår skadas tilltron till trygghetssystemen. De allmänna medlen avsätts till olika ändamål efter hårda prioriteringar, där vissa områden får stå tillbaka för andra. Det finns därmed alltid områden där felaktigt utbetalade medel från trygghetssystemen kunnat användas bättre.

Delegationens sammansättning, med representanter från 16 myndigheter och organisationer samt fyra departement, ger förutsättningar för ett brett angreppssätt och en myndighetsgemensam hantering av de många viktiga och svåra frågor som måste hanteras. Vidare säkerställs att frågorna om hur felaktiga utbetalningar kan och bör stoppas, kommer högt upp på myndigheternas agenda.

Denna rapport är det första resultatet av ett mer omfattande utredningsarbete som delegationen har initierat. I rapporten redovisas resultatet av genomförda studier av orsaker till felaktiga utbetalningar. Totalt 16 trygghetssystem har granskats, vilka spänner över ett stort antal politikområden. De studerade systemen omfattar bidrag, ersättningar och lån inom områdena migration, tandvård, sjukdom och handikapp, äldrepolitik, familj, arbetsmarknad, utbildning och ekonomiskt bistånd. Systemen berör alla som bor eller vistas i Sverige, flera centrala statliga myndigheter, inklusive rättsväsendets myndigheter, kommunerna, olika organisationer samt flera av Regeringskansliets departement respektive riksdagens utskott. Under 2006 betalades 253 miljarder kronor ut från dessa system till enskilda individer, hushåll eller företag.

Rapporten ger en samlad och bred bild av orsakerna till att fel ersättningar utgår och utgör därmed en utgångspunkt för en inledande analys av och diskussion om vilka åtgärder som kan och

bör vidtas för att minska de felaktiga utbetalningar. Delegationens arbete går nu vidare med att, till de berörda myndigheterna och departementen, återföra de erfarenheter och kunskaper som har vunnits genom rapporten. Målet är att genom konkreta åtgärder minska risken för felaktiga utbetalningar.

Delegationen genomför studier av hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är, vilka attityder medborgare och handläggare har till fel, vilka kontrollmetoder som tillämpas samt vilka internationella erfarenheter som finns på området. Resultaten av dessa studier kommer att publiceras löpande inom ramen för delegationens rapportserie. Delegationen har tidigare publicerat fyra rapporter¹ samt medverkat till ytterligare två rapporter.² Vidare information om FUT-delegationens arbete finns på www.rattochriktigt.se.

Björn Blomqvist
Ordförande

¹ Från risk till mål och resultat, rapport 1. Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna, rapport 2. Riskhantering inom trygghetssystemen, rapport 3. Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen, rapport 4.

² Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn, IFAU rapport 2006:9. Kloka avvägningar – Hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs, ESV 2007:19.

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
1 Förutsättningar	15
1.1 FUT-delegationen.....	15
1.2 Begreppet felaktiga utbetalningar	15
1.3 Studier av omfattning och orsaker.....	16
1.4 Begreppet orsak.....	17
1.5 Avgränsning av trygghetssystemen	17
1.6 Rapportens disposition.....	23
2 Metod	25
2.1 Expertseminarier.....	25
2.2 Metodens fördelar och begränsningar	26
2.3 Avsiktligt eller oavsiktligt fel	27
2.4 Metoden i praktiken	27
3 Generella orsaker till felaktiga utbetalningar	29
3.1 En samlad bild	29
3.2 Underlag från den sökande	30
3.2.1 Inkomst och förmögenhet	30
3.2.2 Bosättningsförhållanden.....	32
3.2.3 Försäkrans och intyg.....	33

3.3	Underlag från annan.....	34
3.4	Handläggning och beslut	36
3.5	Uppföljning och kontroll	39
3.6	Sammanfattning.....	41
4	Analys av några väsentliga grunder för ersättning	43
4.1	Väsentliga grunder för ersättning.....	43
4.1.1	Boende	44
4.1.2	Inkomst	47
4.1.3	Förmåga.....	52
4.2	Otydliga eller odefinierade begrepp.....	54
4.3	Sammanfattning.....	56
5	Tänkbara åtgärder och fortsatt arbete.....	59
5.1	Regeringens styrning och ändringar i regelverken	60
5.1.1	Regeringens styrning	60
5.1.2	Regeländringar	61
5.2	Samverkan mellan myndigheter och organisationer	66
5.3	Interna åtgärder på myndigheterna	66
5.4	Åtgärder mot felaktiga utbetalningar kräver helhetssyn	69
5.5	Delegationens fortsatta arbete.....	71
 Bilagor		
	Bilaga 1. De studerade systemen	75
	Bilaga 2. Modell för orsaksanalys	183

Förkortningar

AF	Arbetsförmedlingen
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AGS	Avtalsgruppsjukförsäkring
AIS	Arbetsmarknadsverkets informationssystem
AK	Arbetslöshetskassan
ALF	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
BTP	Bostadstillägg till pensionärer
CSN	Centrala Studiestödsnämnden
ENSA	Ett handläggarsöd på Försäkringskassan
FK	Försäkringskassan
FP	Föräldrapenning
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
LAN	Länsarbetsnämnd
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
PUMA	Periodisk Utbetalning Med Automatik (Försäkringskassans system)
SA	Sjuk- och aktivitetsersättning

Förkortningar

SofL	Socialförsäkringslagen (1999:799)
SPV	Statens Pensionsverk
TFP	Tillfällig föräldrapenning
TP	Transaktionsprocesssystem (Försäkringskassans system)
US	Underhållsstöd
USL	Lagen (1996:1030) om underhållsstöd
ÄHS	Ärendehanteringssystem (Försäkringskassans system)

Sammanfattning

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har i uppdrag att vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen (trygghetssystemen). I rapporten redovisas resultatet från delegationens expertseminarier om orsaker till felaktiga utbetalningar från 16 trygghetssystem³. Sammanlagt har 17 heldagsseminarier genomförts, varav två avseende ekonomiskt bistånd från kommunerna. Drygt 100 systemexperter från berörda myndigheter och organisationer har deltagit. Ett fast analyschema har använts för respektive seminarium för att få en enhetlig struktur. Syftet med seminarierna har varit att få en så fullständig bild som möjligt av orsaker till felaktiga utbetalningar.

Systemen är utvalda från ett riskperspektiv. Ett styrande kriterium för urvalet har även varit att samliga myndigheter och organisationer som ingår i delegationen och som beslutar om ersättningar från trygghetssystemen ska vara berörda. De 16 system som granskas i rapporten omfattar sammanlagt utbetalningar på 253 miljarder kronor, baserat på utfallssiffror från 2006. De berör 10 utgiftsområden och fyra departement (Social-, Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Justitiedepartementet). De studerade trygghetssystemen administreras av Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket (omfattande Arbetsmarknadsstyrelsen, 20 länsarbetsnämnder och 325 arbetsförmedlingar), Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, 36 arbetslöshetskassor och 290 kommuner.

De studerade trygghetssystemen är i flera fall föremål för andra utredningar som på djupet studerar det aktuella förmånsslaget från olika aspekter. Sådana djupgående analyser av respektive system redovisas inte i denna rapport. I stället är syftet att redovisa en

³ Assistansersättning, tandvårdsersättning, sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, bostadstillägg till pensionärer, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag, anställningsstöd, studiemedel (inkl. studielån och studiebidrag), ersättning till asylsökande, ekonomiskt bistånd.

granskning av orsaker till felaktiga utbetalningar samlat för flera system. En av de viktigaste förtjänsterna med FUT-delegationens arbete, och därmed med de genomförda expertseminarierna, är just att flera system studeras parallellt, med gemensamma metoder. Studierna är dessutom genomförda i direkt samarbete med berörda myndigheter och organisationer, vilket innebär att den metod som använts är väl förankrad hos dessa.

Avgränsningar

Med begreppet *felaktiga utbetalningar* avses i rapporten tre olika fel: *avsiktligt fel*, orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig felaktig ersättning; *oavsiktligt fel*, orsakat av skrivfel, räknepel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag samt *systemproblem*, som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och gör det svårt att definiera om en utbetalning är korrekt eller fel.

Begreppet *orsak* har i rapporten avgränsats till fel som uppstår i ärendeprocessen, dvs. vid ansökan, handläggning och beslut samt vid uppföljning och kontroll.

Felens omfattning i kronor redovisas inte i denna rapport. Där-
emot har felorsakerna strukturerats utifrån hur *vanliga* de bedöms
vara. Således framgår i rapporten om felorsaken är mycket vanlig,
vanlig eller mindre vanlig. Även andra graderingar förekommer,
såsom osäker frekvens. Vanlighetsgraden är bedömd i relation till
de felaktiga utbetalningarna och säger således inget om omfatta-
ningen i förhållande till det totala antalet utbetalningar. FUT-
delegationen genomför under 2007 en kartläggning av felens
omfattning i förhållande till det totala antalet utbetalningar.

Generella orsaker

Experterna har vid samtliga systemgenomgångar påvisat mängder
med risker för felaktiga utbetalningar och de har i samtliga system
identifierat ett betydande antal felorsaker, varav flera är vanliga
eller mycket vanliga. Det är också experternas bedömning att dessa
potentiella felorsaker i stor utsträckning är realiserade, alltså
faktiskt har inträffat och kommer att fortsätta inträffa om inget
görs. Det underlag som redovisas i rapporten visar således att
riskerna för fel är betydande, kanske betydligt allvarligare än vad

som framgått av tidigare riskanalyser genomförda av myndigheterna.

De 16 studerade systemen kan tyckas mycket olika vad gäller syfte, målgrupp, regelverk, administrativa rutiner m.m. Ändå är det påfallande stora likheter både mellan system och mellan myndigheter när det gäller orsaker till felaktiga utbetalningar och även tänkbara åtgärder. Rapporten tar därmed i första hand sikte på att beskriva de generella orsaksmönster till felaktiga utbetalningar som framkommit vid seminarierna. För respektive led i ärendeprocessen redovisas de generella felorsakerna. I *bilaga 1* redovisas de identifierade felorsakerna system för system, vilka ligger till grund för de generella beskrivningarna.

Många av felen orsakas av felaktiga uppgifter från den sökande avseende främst inkomster, förmögenhet, bosättning och olika typer av felaktig försäkrans. Felen beror på slarv, okunskap eller rena bedrägerier från sökandens sida. Felaktiga uppgifter lämnas också av annan än den sökande, såsom från arbetsgivare, läkare, skola och vårdgivare. I handläggningen av ärendet finns flera felorsaker. Underlag kan inte kontrolleras eller kontrolleras inte på grund av resurs- och tidsbrist vid handläggningen. Snabbhet och kvantitet av utbetalningar anses ha prioriterats framför kvalitet och korrekthet. Det finns även brister i handläggarsystemen där såväl väsentliga kontrollmöjligheter saknas som inbyggda varningssignaler. Regelverken anses komplicerade, otydliga och svårkontrollerade och lämnar dessutom i flera fall stort utrymme för bedömningar och förhandlingar, vilket medför variationer i tillämpningen såväl regionalt som mellan handläggare. Detta motverkar en likformig tillämpning av de olika systemens regler.

Väsentliga grunder för ersättning

Det finns några väsentliga kriterier som är gemensamma för flertalet av de studerade trygghetssystemen och som utgör grund för de bidrag, ersättningar eller lån som betalas ut. Dessa är bosättning, inkomst och förmåga. En jämförande analys görs av hur dessa ersättningsgrunder regleras i de olika systemen.

Enligt experterna är det vanligt med fel förknippade med *bosättningskravet*. Begreppet bosatt används i de olika regelverken på ett sätt som medger olika tolkningar och kontrollproblem. Någon absolut koppling till folkbokföringen görs inte i regelverken. Folk-

bokföringen innehåller dessutom fel. Att personer blir folkbokförda på lägenhet är centralt för att säkerställa rätt ersättning från flera av systemen. En sådan ordning är beslutad och planeras genomförd 2010, varvid sådan hushålls- och bostadsstatistik finns först 2011.

Felaktiga inkomstuppgifter bedöms av experterna som en mycket vanlig orsak till felaktiga utbetalningar. Fastställande av *inkomst* sker på en mängd olika sätt och av många olika aktörer. Inkomstbegreppet är komplicerat och åtskilliga beräkningar behöver göras av handläggaren. Kontrollmöjligheterna är små när det gäller ersättningar som grundas på bedömda framtida inkomster. Vidare finns det inte några automatiska kontrollrutiner gentemot arbetsgivarna för kontroll av inkomst och inkomstbortfall. Dagens inkomstkontroller bygger i stor utsträckning på kontroller i efterhand, när felaktig utbetalning redan inträffat och inte sällan efter viss tidsförskjutning. Något som riskerar att medföra större felaktiga utbetalningar och därmed risk för större skada, både för staten och för den enskilde.

Förmågebedömningar medför felaktiga utbetalningar, enligt experterna. En persons förmåga, och då främst arbetsförmåga, kan bedömas olika beroende på vilket trygghetssystem som är aktuellt och därmed vilken instans som gör bedömningen. Samtidigt är förmågebedömningen helt central för beslut om ersättning och för den enskilda individens försörjning. Såväl Försäkringskassan som arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och socialtjänsten bedömer arbetsförmåga men med olika regelverk och definitioner som grund.

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar kräver helhetssyn

Genomgången av trygghetssystemen utifrån expertseminarierna och de redovisade ersättningskriterierna visar att systemen inte är utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar. Trygghetssystemen är till sin utformning individ- eller hushållsbaserade och anpassade efter i stort sett alla tänkbara situationer en enskild individ eller ett hushåll kan befinna sig i. Alltför liten vikt har lagts vid att säkerställa att dessa situationer även är möjliga att kontrollera så att rätt ersättning utgår till rätt person. Tydliga exempel på detta är kontrollproblemen avseende de helt

grundläggande kriterierna, bosättning, inkomst och förmåga. Inom dessa områden bör vidare analys göras.

I diskussionerna med experterna framgår det mycket tydligt att trygghetssystemen hänger ihop. Ändringar i ett system kan få oanade konsekvenser för andra system. Åtgärder bör därför vidtas samlat för att få största möjliga effekt. På en övergripande nivå kan behovet av åtgärder sammanfattas i följande punkter.

- Det är angeläget att trygghetssystemen ses som ett sammanhållet system, med korsvisa beroendeförhållanden. När trygghetssystemen ses som en helhet finns möjlighet att överväga avskaffande av vissa delsystem och tillgodose behoven genom andra delsystem.
- Regelverken för trygghetssystemen är komplicerade och svåröverskådliga och behöver förtydligas och förenklas för att bli effektiva. Centrala begrepp och villkor som ligger till grund för olika ersättningar och förmåner behöver få ett mer likformigt innehåll.
- Andra regelverk, lagar och förordningar som påverkar möjligheterna att säkerställa rätt ersättning från trygghetssystemen behöver ses över, så att de inte onödigtvis försvårar handläggning och kontroll. Detta gäller främst bestämmelser som hindrar informationsutbyten mellan myndigheter och organisationer.
- Myndigheterna behöver gemensamt utveckla informationssystem och kontrollstrategier men också samverkansformer samt utbyta erfarenheter.
- Samtliga utbetalande myndigheter behöver se över sina handläggningsrutiner, internutbildningar och stödsystem samt intern och extern information. Kontroller och efterkontroller behöver ges högre prioritet. Det finns en stor potential för korrekta utbetalningar med bättre handläggarstöd men för det krävs investeringar i modern informationsteknologi.

1 Förutsättningar

1.1 FUT-delegationen

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har i uppdrag att vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen (i det följande kallade trygghetssystemen). Inom delegationen samarbetar 16 myndigheter och organisationer samt fem departement för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. Närmare 60 trygghetssystem omfattas av delegationens arbete, vilka sammantaget omsluter ca 520 miljarder kronor.

I delegationens uppdrag (dir. 2005:52) ingår bland annat att beskriva omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar samt att lämna förslag till åtgärder i form av ändringar i regelverk och förhållanden avseende trygghetssystemen, utveckling av ärendehantering, utbetalningssystem, myndighetsinterna kontrollsystem och information till enskilda.

Delegationen ska lämna en slutlig redovisning av sin verksamhet senast den 1 juli 2008.

1.2 Begreppet felaktiga utbetalningar

I delegationens första rapport "Från risk till mål och resultat" (Rapport 1) definieras begreppet *felaktiga utbetalningar*. Felen delas in i tre nivåer, misstänkt brott, oavsiktligt fel och utbetalningsfel. I arbetet med identifiering av orsaker till felaktiga utbetalningar har utgångspunkten varit dessa tre nivåer. Terminologin har dock fått modifieras något under arbetets gång för att vara hanterbar under seminarierna. Den använda terminologin i denna rapport är därmed i huvudsak *avsiktligt fel*, fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning, *oavsiktligt fel*, fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, skrivfel, räknefel eller slarv som ger

ett felaktigt eller bristfälligt underlag samt *systemproblem*, problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och gör det svårt att definiera om en utbetalning är korrekt eller fel. Gränserna mellan respektive nivå är i praktiken inte entydiga, varför det kan vara svårt att hänföra en viss typ av fel till en specifik nivå. Väsentligt är dock att delegationens definition av felaktiga utbetalningar omfattar såväl avsiktliga som oavsiktliga fel, samt systemproblem och att fel kan begås av både den sökande och handläggaren på myndigheten eller organisationen.

1.3 Studier av omfattning och orsaker

Delegationen har i huvudsak organiserat sitt arbete i olika arbetsgrupper. En särskild arbetsgrupp har av delegationen fått i uppdrag att beskriva omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar. Arbetsgruppen ska lämna förslag till metoder för att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Arbetsgruppen ska vidare lämna förslag till hur statistiken över felaktiga utbetalningar ska kunna utvecklas på ett myndighetsgemensamt och jämförbart sätt som gör det möjligt att följa omfattningen och utvecklingen av felaktiga utbetalningar och därav kunna dra slutsatser om dess orsaker.

I arbetsgruppen deltar Gunnar Johansson, Försäkringskassan (projektansvarig), Monica Reimer, Arbetsmarknadsverket (AMV), Peter Schönefeld, Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), Bo Lundgren, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Peder Björk, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Lars Franzén, Migrationsverket, Helena Rudander, Socialstyrelsen (SoS), Håkan Malmer, Skatteverket, Johanna Skinnari, Brottsförebyggande rådet (Brå), Ragnar Pålsson, Rikspolisstyrelsen (RPS), Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten (ÅM), Hans Heggeman och Susanne Gullberg Brännström, Statistiska centralbyrån (SCB) samt Marit Dozzi, Christina Kvarnström, Bodil Ljunghall, och Kristina Padrón, FUT-delegationen. Harald Berg, Univeco AB, har anlitats av arbetsgruppen bl.a. som metodstöd.

Arbetsgruppen har organiserat sitt arbete i tre studieområden, vilka är orsaksstudier, omfattningsstudier och statistikstudier.

I föreliggande rapport redovisas en genomgång av orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen baserat på resultat

från 17 orsaksseminarier för 16 utvalda trygghetssystem⁴. Rapporten spänner över ett brett område. Respektive trygghetssystem är inte djupstudier utan ansatsen är i stället att redovisa de orsaker till felaktiga utbetalningar som experterna bedömer som väsentliga. Rapporten baseras således på experternas bedömningar vid orsaksseminarierna samt en sammanställning och analys av orsaker som är gemensamma för flera system.

1.4 Begreppet orsak

Orsaksseminarierna har haft som syfte att för vart och ett av de 16 utvalda trygghetssystemen identifiera möjliga orsaker till fel beträffande utbetalningar, att väsentlighetsanalysera och strukturera dessa orsaker samt att diskutera möjliga åtgärder för att motverka de identifierade felorsakerna.

Begreppet *orsak* har avgränsats till att avse orsaker till fel som kan uppstå i ärendeprocessen, vid ansökan, handläggning och beslut samt vid uppföljning och kontroll. Det är således de systemnära orsakerna som kartläggs, dvs. vad i ärendeprocessen har brustit – kontrollrutiner, oklara instruktioner, otydliga regelverk, systemangrepp i form av misstänkta brott eller annan orsak – som möjliggjorde en felaktig utbetalning.

Denna avgränsning innebär att med orsak menas i rapporten inte de bakomliggande motiven eller attityderna hos personer som begår brott eller på annat sätt ser sig ha motiv till att missbruka eller missförstå trygghetssystemen. Sådana bakomliggande orsaker planeras belysas i en särskild rapport från FUT-delegationen om attityder till fusk och fel.

1.5 Avgränsning av trygghetssystemen

Regeringens förslag till bidragsbrottslag (prop. 2006/07:80) definierar tillämpningsområdet för bidragsbrott. Lagen föreslås gälla sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala

⁴ Assistansersättning, tandvårdsersättning, sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, bostadstillägg till pensionärer, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag, anställningsstöd, studiemedel (inkl. studielån och studiebidrag), ersättning till asylsökande, ekonomiskt bistånd.

studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Delegationen har i sitt arbete preciserat vad som i delegationens arbete ska avses med trygghetssystem. Samtliga trygghetssystem som omfattas av den föreslagna bidragsbrottslagen ingår i delegationens arbete. Därutöver har delegationen valt att även inkludera ekonomiska förmåner som ges till företag i form av krediteringar på skattekonto, exempelvis anställningsstöd, samt bidrag som betalas direkt till företag men som avser enskilda individer, såsom lönebidrag. Även bidrag och ersättningar till enskilda som beslutas av vissa andra myndigheter såsom Kammarkollegiet, Socialstyrelsen och Sämtinget, ingår i delegationens arbete. Nedan redovisas en samlad bild av de ersättningar, bidrag, pensioner och lån som i delegationens arbete behandlas som trygghetssystem. Redovisningen baserar sig på befintliga trygghetssystem 2006.

Utgiftsområde m.m.	Trygghetssystem	Mnkr 2006	Beslutande myndighet
Försvar samt beredskap mot sårbarhet	Dagpenning	3	FM
	Familjebidrag (varav bostadsbidrag 27,5 mnkr)	28	FM
Invandrare och flyktingar	Hemutrustningslån	8	CSN
	<i>Ersättning till asylsökande</i>	<i>649</i>	<i>MIV</i>
	Återvandringsbidrag	0,4	MIV
	Anhörigresor	0,4	MIV
Hälsovård, sjukvård och social omsorg	<i>Tandvårdsersättning</i>	<i>2 999</i>	<i>FK</i>
	Ersättning till smittbärare	7	FK delvis
	Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd	169	SoS
	Bilstöd till handikappade	257	FK
	<i>Kostnader för statlig assistansersättning</i>	<i>12 882</i>	<i>FK</i>
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	Närståendepenning	81	FK
	Rehabiliteringspenning	1 889	FK
	<i>Sjukpenning</i>	<i>34 010</i>	<i>FK</i>
	<i>Sjuk- och aktivitetsersättning (SA)</i>	<i>70 178</i>	<i>FK</i>
	<i>Bostadstillägg till personer med SA</i>	<i>3 962</i>	<i>FK</i>
	Handikappersättningar	1 171	FK
	Arbetskadelivranta	5 465	FK
	Ersättning för kroppsskador	57	FK
Ekonomisk trygghet vid ålderdom	Garantipension till ålderspension	21 339	FK
	Efterlevandepensioner till vuxna	15 813	FK
	<i>Bostadstillägg till pensionärer</i>	<i>7 448</i>	<i>FK</i>
	Åldreförsörjningsstöd	419	FK
	Ålderspensionssystemet	183 590	FK
Ekonomisk trygghet för familjer och barn	Allmänna barnbidrag	23 611	FK
	<i>Föräldrapenning</i>	<i>20 893</i>	<i>FK</i>
	<i>Tillfällig föräldrapenning</i>	<i>4 734</i>	<i>FK</i>
	Havandeskapspenning	467	FK
	<i>Underhållsstöd (nettoutgifter)</i>	<i>2 222</i>	<i>FK</i>
	Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	35	FK
	Barnpension och efterlevandestöd för barn	1 027	FK
	Vårdbidrag för funktionshindrade barn	2 625	FK

Förutsättningar

Utgiftsområde m.m.	Trygghetssystem	Mnkr 2006	Beslutande myndighet
Arbetsmarknad	<i>Aktivitetsstöd</i>	13 473	FK
	<i>Bidrag till arbetslöshetsersättning</i>	30 158	A-kassor
	<i>Lönebidrag</i>	7 363	LAN
	Bidrag till Samhall AB	4 186	LAN
	Trygghetsanställning	26	LAN
	Utvecklingsanställning	75	LAN
	Bidrag till lönegarantiersättning	690	Kam
Arbetsmarknad (kredit skattekonto)	<i>Anställningsstöd</i>	4 814	LAN
	Stöd till utbildningsvikariat	140	LAN
	Stöd till skyddat arbete hos off. arbetsg.	739	LAN
Studiestöd	Studiehjälp m.m.	3 664	CSN
	<i>Studiebidrag</i>	9 876	CSN
	<i>Studiemedelsröntor m.m.</i>	5 034	CSN
	<i>Studielån (nyutlåning)</i>	10 624	CSN
	Rekryteringsbidrag	1 422	CSN
	Särskilda insatser för döva och hörsel- skadade elever och elever vid Rh-anpassad utb.	39	CSN
	Bidrag till kostnader vid viss föräldrautb. i teckenspråk	7	SPI
	Bidrag till LO i Sverige	43	CSN
	Bidrag till TCO	8	CSN
	Bidrag vid korttidsstudier - Sametinget	0,5	Sametinget
	Bidrag vid korttidsstudier - Socialstyrelsen	13	SoS
Bostadsförsörjning	<i>Bostadsbidrag</i>	3 598	FK
Kommunala bidrag	<i>Ekonomiskt bistånd (socialbidrag)</i>	7 833	Socialtjänst
	Introduktionsersättning till flyktingar	905	Socialtjänst
S:a trygghetssystem totalt		522 769	
Summa exklusive ålderspensionssystemet		339 179	
Summa för de 16 utvalda systemen		252 750	48 % 75 % exkl. ÅP-systemet

Kommentarer till tabellen

I de redovisade utfallsbeloppen ingår statlig ålderspensionsavgift⁵ (ståp) för följande system: närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättningar, arbetsskadelivränta, ersättning för kroppsskador, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, vårdbidrag för funktionshindrade barn, aktivitetsstöd, arbetslöshetsersättning, studiebidrag, rekryteringsbidrag samt bidrag till kostnader vid viss föräldrautbildning i teckenspråk.

I det redovisade beloppet för ålderspensionssystemet ingår dels ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (179 138 miljoner kronor), dels pensionsrätt för barnår (4 452 miljoner kronor).

Under 2007 har nya trygghetssystem tillkommit, såsom ny-startsjobb, samtidigt som äldre trygghetssystem har upphört, såsom rekryteringsbidrag. Delegationen avgränsar dock sitt arbete till de trygghetssystem som har identifierats 2006. De iakttagelser som görs och de slutsatser som kan dras beträffande dessa system bör dock kunna tillämpas även på nya system.

De system som arbetsgruppen valt att djupstudera och som således har behandlats vid orsaksseminarierna är markerade med kursiv stil. Totalt 19 system är kursiverade. Bostadstillägg till pensionärer och bostadstillägg till personer med aktivitets- och sjukersättningar har dock behandlats som ett system vid orsaksseminarierna. Detsamma gäller för studiebidrag, studiemedelsräntor m.m. och studielån som har behandlats som ett system, studiemedel. Därmed har 16 system behandlats vid seminarierna. Urvalet är gjort utifrån ett riskperspektiv. Arbetsgruppen har gjort en bedömning av inom vilka system det råder störst risk för felaktiga utbetalningar och där denna risk kan medföra volymmässigt stora fel, i kronor räknat. Ett styrande kriterium för urvalet har varit att samtliga myndigheter och organisationer som ingår i delegationen och som beslutar om ersättningar från trygghetssystemen ska vara berörda. Med några undantag är det i huvudsak de volymmässigt största trygghetssystemen per utgiftsområde eller motsvarande som har valts ut.

⁵ Enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska staten för varje år betala avgift för försäkrade enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension som uppfyller förutsättningarna för tillgodoräknande av pensionsrätt för inkomstpension eller av pensionspoäng.

Förutsättningar

Nedan framgår de 16 studerade systemen.

System inom socialförsäkringens område (9)

Assistansersättning
Tandvårdsersättning
Sjuk- och aktivitetsersättningar
Sjukpenning
Bostadstillägg till pensionärer
Föräldrapenning
Tillfällig föräldrapenning
Underhållsstöd
Bostadsbidrag

Försäkringskassan är beslutande och utbetalande myndighet.

System inom arbetslöshetsförsäkringen (1)

Arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetskassorna administrerar ersättningen, dvs. beslutar och betalar ut. Arbetsmarknadsverket disponerar anslaget

System inom arbetsmarknadspolitiken (3)

Aktivitetsstöd
Lönebidrag m.m.
Anställningsstöd

Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) anvisar individer till arbetsmarknadspolitiska program, som ger rätt till aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassan utreder och beräknar dagpenningen. Försäkringskassan beslutar och betalar ut aktivitetsstöd.

Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) beslutar om lönebidrag och anställningsstöd, betalar ut lönebidrag samt lämnar Skatteverket underlag för skattekreditering avseende anställningsstöd.

System inom studiestödsområdet (1)

Studiemedel (inkl. studiebidrag, studielån och studiemedelsräntor m.m.)

Centrala studiestödsnämnden är beslutande och utbetalande myndighet.

System inom migrationsområdet (1)
Ersättning till asylsökande

Migrationsverket är beslutande och utbetalande myndighet.

System inom kommunernas område (1)
Ekonomiskt bistånd

Kommunernas socialtjänster beslutar och betalar ut.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en genomgång av den valda metoden. I kapitel 3 följer en redovisning av de identifierade generella orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. I *bilaga 1* redovisas orsakerna per studerat trygghetssystem. Baserat på de generella orsakerna görs i kapitel 4 en analys av vissa väsentliga kriterier för ersättning från trygghetssystemen. Avslutningsvis, i kapitel 5, redovisas tänkbara åtgärder mot felaktiga utbetalningar.

2 Metod

2.1 Expertseminarier

Orsaksseminarierna har omfattat 17 heldagsseminarier för de 16 utvalda trygghetssystemen. Komrev, inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers, har genomfört två seminarier avseende ekonomiskt bistånd från kommunerna.⁶ Övriga seminarier har genomförts av Björn Eriksson, Ekebacka Konsult AB, seminarieledare och Harald Berg, Univeco AB, seminariesekreterare. Vid varje orsaksseminarium har mellan fyra och åtta experter deltagit. Med experter avses här personer med omfattande och direkt erfarenhet av respektive trygghetssystem såsom handläggare, kvalitetskontrollanter, utredare, försäkringskonsulter och samordnare. Urvalet av experter har gjorts av respektive myndighet och organisation. Totalt har 102 experter medverkat.

Vid seminarierna har felaktiga utbetalningar från respektive trygghetssystem klassificerats efter var i ärendeprocessen felet uppkommit. Samma standardiserade *Analysschema* och *Kommentarschema* har använts vid samtliga seminarier (se *bilaga 2*). Inför varje orsaksseminarium utsändes dessa scheman samt tidigare analyser av risker för felaktiga utbetalningar inom aktuellt trygghetssystem. I mån av tid har deltagarna uppmanats att förbereda svar och diskutera frågorna med kollegor på hemmaplan.

Orsaksseminarierna har primärt haft som syfte att kartlägga tänkbara anledningar till felaktiga utbetalningar, inte deras omfattning. Som en grund för de kommande omfattningsseminarierna har dock experterna uppmanats att överslagsmässigt gradera orsakernas frekvens. Detta har skett i form av s.k. *strukturtrianglar* där toppen anger mycket ovanliga felorsaker och basen mycket vanliga orsaker i förhållande till de orsaker som bidrar till felaktiga utbetalningar inom respektive trygghetssystem. Här bör läsaren observera att vad

⁶ Se även *Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna*, FUT-delegationen, rapport 2.

som är vanligt respektive mindre vanligt anges utifrån upptäckta fel. Ett fel som klassificeras som mycket vanligt relativt sett, kan vara mindre vanligt i absoluta tal.

Efter respektive seminarium har deltagarna fått ut strukturerade minnesanteckningar för kommentarer och rättelser.

2.2 Metodens fördelar och begränsningar

En traditionell ansats hade varit att en expertgrupp hade samlat data genom inläsning av relevant dokumentation från myndigheterna, Riksrevisionen, forskare m.fl., därefter genomfört enkäter och intervjuer, remitterat rapportutkast till myndighetsledningarna och eventuellt avslutat med en hearing. Arbetsgruppen har dock valt expertseminarier som metod för kartläggning och analys.

Metoden med expertseminarier syftar till att få en så bred bild av problemen som möjligt. I dialogform utvecklas deltagarnas teori och praktik. Experter med olika bakgrund, erfarenhet och värderingar reflekterar över sina olika verklighetsbilder i en trygg miljö där konsensus inte har något egenvärde. Seminarielidaren har således en processledarroll och inte en expertroll.

Vid seminarierna har närheten till den operativa verksamheten betonats. Experterna har valts ut i kraft av sin erfarenhet av hur det analyserade trygghetssystemet fungerar i praktiken, inte hur det är tänkt (även om de oftast är väl insatta även i teorin). Det är inte ledningens perspektiv som söks. Experterna är inte företrädare för sina myndigheter utan kallade som sakkunniga individer.

Seminarierna bygger på uttalanden från ett begränsat antal experter från ett begränsat antal lokalkontor, eller motsvarande. Man kan naturligtvis ifrågasätta relevans och signifikans med en sådan metod. Det är möjligt att vissa felorsaker överbetonas, att vissa saknas, att experterna är felunderrättade eller att huvudkontoren redan håller på att rätta till problemen. En sådan kommentar missar dock poängen med expertseminarier som metod. Experterna redovisar den verklighet de lever i, de tolkningar de gör i vardagen och de prioriteringar de uppfattar sig ha fått från ledningen. Det är alltså en sann bild av hur det fungerar för dessa experter, deras kollegor och de sökande. Om experterna enligt andra aktörer, t.ex. ledningen, har en felaktig bild är detta ett reellt problem för dessa aktörer själva väl så mycket som för experterna.

Vid bedömningen av resultaten från expertseminarierna bör dock läsaren av denna rapport vara medveten om att handlägg- och kontrollperspektivet på operativ nivå lätt medför att skulden för bristfällig styrning riktas mot myndighetens ledning och inte mot t.ex. bristande förutsättningar eller bristande styrning från regeringen. Vidare innebär metoden att diskussionerna fokuseras kring systemnära orsaker snarare än till individers motiv eller möjligheter.

2.3 Avsiktligt eller oavsiktligt fel

Under seminarierna har ett fast analyschema tillämpats. Detta har lagt vikt vid att skilja på avsiktliga och oavsiktliga fel, fel som genereras av sökande respektive handläggare, fel i samband med initialt beslut respektive vid fortsatt handläggning. Dessa uppdelningar har ofta visat sig mindre skarpa som analytiska redskap. Fel genereras av många anledningar och ofta i kombination med varandra.

Det har ofta blivit långa diskussioner om ett fel är avsiktligt eller oavsiktligt. De initiala diskussionerna har visat mer på olika värderingsgrund hos deltagarna än på empiriska data. För det mesta har diskussionerna slutat i att orsaken kan vara både avsiktlig och oavsiktlig. Distinktionen är relevant för val av åtgärd, t.ex. sanktion eller information. I denna rapport är syftet inte i första hand att komma med förslag, utan att belysa orsaker, generella mönster och tänkbara åtgärder. Ytterligare underlag för val av åtgärder tas fram inom ramen för FUT-delegationens övriga arbete, såsom omfattningsstudier, kontrollmetodstudier, studier av attityder och internationella jämförelser. Därmed blir distinktionen avsiktlig och oavsiktlig inte lika viktig att uttala sig om i denna rapport.

2.4 Metoden i praktiken

Efter genomförandet av de sjutton seminarierna finns det anledning att lyfta fram några erfarenheter.

Metoden fungerar

Seminarie- och dialogformen har fungerat väl. Vid samtliga seminarier har utbytet mellan deltagarna varit livligt. De har haft egna uppfattningar och fört fram dem, de har lyssnat på varandra och byggt vidare på varandras idéer. Att seminarieledare och sekreterare

inte känt till trygghetssystemen i detalj verkar inte ha varit någon nackdel, snarare tvärtom. Oinsatta frågor från seminarieledningen har ofta lett till diskussioner även mellan deltagarna. Många har kommenterat att detta är första gången de tillfrågats om att vara med i ett systematiskt erfarenhetsutbyte, några har deltagit i liknande studier tidigare. De flesta har inte varit med om något liknande vare sig på myndighetsnivå eller på regional nivå, möjligen på lokal nivå.

Experterna besitter en betydande samlad *erfarenhet* av handläggning, kontroll och kvalitetssäkring. Den samlade expertis som suttit runt bordet har varit imponerande, både i sin bredd och i sitt djup. Många experter har haft erfarenhet av andra trygghetssystem än det som varit dagens tema och därmed kunnat göra intressanta jämförelser. Deltagarna har ofta varit *förberedda* genom samtal på hemmaplan med kollegor, skriftliga svar m.m. Experterna har tagit sig tid att diskutera med kollegor och skrivit ned kommentarer till de frågor som ställts inför seminarierna. Efter seminarierna har de lagt ned mycket tid på att granska och lämna synpunkter på seminariedokumentationen.

Stor *frustration* – vi vet vad som skulle behöva göras men vem bryr sig? Många av de förslag som förts fram på seminarierna är gamla. Problemen är kända sedan länge, liksom möjliga åtgärder. En del har förts fram till regeringen utan att något verkar ha hänt. Mycket har tagits upp med lokala och centrala chefer eller verksjurister. Så vad är sannolikheten att något ska ske den här gången?

3 Generella orsaker till felaktiga utbetalningar

3.1 En samlad bild

I detta kapitel redovisas en samlad bild av de generella orsaker till felaktiga utbetalningar som har identifierats vid seminarierna. Redovisningen bygger i sin helhet på vad som framkommit från experterna. I *bilaga 1* finns dokumentation från seminarierna för respektive trygghetssystem. Redovisningen av seminariedokumentationen är nödvändig för att förstå rapporten och innehåller även värdefull information om orsaker och idéer till åtgärder som är specifika för respektive system och som därmed inte framgår i ett generellt avsnitt.

Orsakerna till felaktiga utbetalningar redovisas utifrån ett aktörsperspektiv. En åtskillnad görs mellan ansökningsunderlaget och handläggningsprocessen.

Ansökningsunderlaget: underlag från den sökande (3.2)
 underlag från annan (3.3)

Handläggningsprocessen: handläggning och beslut (3.4)
 uppföljning och kontroll (3.5)

Det bör framhållas att perspektivet i redovisningen är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blivit felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

3.2 Underlag från den sökande

Sammanfattning av orsaker till fel hänförliga till underlag från den sökande

- inkomst (felaktiga uppgifter om års/månads/dags/timinkomst, pensionsförsäkringar, svartarbete),
- förmögenhet (felaktiga uppgifter om pengar, båtar, bilar, fastigheter, inkomst av kapital, utländska bankmedel och andra tillgångar i utlandet),
- bosättning (felaktiga uppgifter om bosättningsort/land, bostad, bostadskostnad, sammanboende),
- försäkran och intyg (felaktig försäkran om frånvarotid, närvarotid, studietid, arbetstid, försörjningsförmåga/arbetsförmåga/studieförmåga, förfalskade intyg, ändring eller tillägg på intyg, urkundsförfalskning).

3.2.1 Inkomst och förmögenhet

Av de 16 studerade trygghetssystemen är det bara två som inte är baserade på uppgifter om inkomst, nämligen assistansersättning och tandvårdsersättning. För övriga system är korrekta uppgifter om inkomst en förutsättning för att rätt ersättning ska betalas ut. Samtidigt är felaktiga underlag avseende inkomst en mycket vanlig orsak till fel. Dessa fel kan vara såväl oavsiktliga som avsiktliga.

Felaktigt angiven *årsinkomst* anses som ett mycket vanligt fel vid samtliga myndigheter. För flera av Försäkringskassans trygghetssystem är den *sjukpenninggrundande inkomsten*, SGI, förifylld på ansökningsblanketten. Uppgiften om inkomsten är den som gällde vid den sökandes föregående ärende. Den sökande skriver under på heder och samvete att inkomsten fortfarande är aktuell. Reglerna kan vara svårtolkade och den sökande undertecknar blanketten slentrianmässigt, vilket medför att detta är en vanlig felkälla.

Tillämpningen av *SGI-skyddet* innebär ett tidskrävande arbete för handläggarna på Försäkringskassan. Det är svårt att räkna ut hur mycket föräldrapenning föräldern måste fylla upp med för att kompensera den tid som föräldern inte arbetar för att kvarstå i sin tidigare SGI. Ibland medger inte regelverket ersättning i den omfattning att föräldern kan skydda sin SGI. Det kan då förekomma att förälder, oavsiktligt eller avsiktligt, lämnar oriktiga uppgifter om arbetets omfattning eller begär föräldrapenning i

felaktig omfattning. Det är vidare vanligt att föräldern inte vet sin årsinkomst. Därför är det lätt att som förälder bekräfta en årsinkomst som är felaktig.

Rent generellt för trygghetssystemen är det lätt att misstolka regelverket eftersom med inkomst ibland avses historiska utfall, ibland prognos för kommande år. Den förifyllda uppgiften kanske stämmer bra med vad den sökande senast har tjänat medan SGI ska visa en beräknad årsinkomst framåt i tiden.

En annan orsak till fel på inkomstsidan är att den sökande har extrainkomster genom *svartarbete*. Av naturliga skäl är omfattningen av detta fel oklar för experterna då det är mycket svårt för de utbetalande myndigheterna att upptäcka och utreda sådana fel.⁷ Detta område uppmärksammas i andra studier inom FUT-delegationen och har naturligtvis stor betydelse för samtliga inkomstgrundade ersättningar.

Det är vanligt att den sökande undanhåller eller inte lämnar fullständiga uppgifter om inkomstförhållanden, ändrade inkomstförhållanden, inkomster när dessa är oregelbundna och svårprognostiserade, bisysslor och uppdrag, tillgångar utomlands samt ersättning från annat trygghetssystem. Vidare förekommer det att den sökande underlåter att anmäla inkomster i form av hyresrabatter, när denne söker t.ex. bostadsbidrag. Sådana rabatter är ofta små belopp per år i varje enskilt fall, men mycket vanligt på många orter, speciellt i allmännyttan, och kan därför bli stora summerade belopp.

Vidare förekommer att den sökande ger fel uppgift om utbetalade privata *pensionsförsäkringar* eller underlåter att anmäla inkomst av tjänstepensioner (t.ex. från AGS, KPA eller SPV). Detta gäller speciellt det första året som pensionär.

Egenföretagare bedöms vara en särskilt svårbedömd grupp avseende möjligheten att kontrollera lämnade uppgifter om inkomst och arbetstid. Detsamma gäller för anhöriga som är anställda i det egna företaget. Felaktiga uppgifter om inkomst och arbetstid kan medföra stora felaktiga belopp i varje ärende. En felaktig inkomstregistrering kan även påverka kommande pensionsutbetalning.

För flera trygghetssystem, såsom ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och ersättningar till asylsökande, påverkas bidragets storlek även av *förmögenhet*. Vad som ska ingå i en sådan beräkning är

⁷ Skatteverket uppskattar svartarbete i Sverige till 115–120 miljarder kronor per år och menar även att det finns ett starkt samband mellan svartarbete och bidragsfusk (Svartköp och svartjobb i Sverige, del 1, 2006:4 resp. del 2, 2007:1).

oklart för många sökande. Både avsiktliga och oavsiktliga fel är mycket vanliga och svårkontrollerade. Fel underlag för förmögenhetstillägg kan anges, såsom fordran i pengar, båtar och bilar. Den försäkrade ger fel uppgift om inkomst av kapital. Utländska bankmedel och andra tillgångar, såsom fastigheter, undanhålls.

3.2.2 Bosättningsförhållanden

Bosättningsförhållandet är av stor betydelse i nästan samtliga studerade trygghetssystem. Kontrollen av detta villkor är betydligt svårare än man först kan tro. Dels är boendebegreppet inte väldefinierat, dels varierar det mellan systemen, dels brister det i kommunikationen mellan myndigheter och organisationer där någon part kan ha korrekt information utan kännedom om detta för övriga.

Fel som avser bosättningsförhållanden kan alltså vara både avsiktliga och oavsiktliga. Den sökande kan ha uppfattningen att då en korrekt uppgift redovisats till en offentlig instans så sprids den även till övriga, vilket inte är fallet.

Det förekommer att sökanden är *folkbokförd* men inte *bosatt* på den bostad som bidrag beviljas för. Vidare förekommer att den sökande uppger felaktiga bostadsförhållanden och bostadskostnader, t.ex. genom att förete ett falskt hyreskontrakt. Det förekommer även att den som flyttat inte anmäler ändrad boendekostnad, speciellt när den nya hyran blir lägre.

Skenseparation respektive *sammanboende* är inte ovanliga felkällor när det gäller föräldrar och andra par, dvs. ett par separerar skenbart trots att de i praktiken är sammanboende eller ett par lever tillsammans men underlåter att anmäla detta. Detta medför felaktiga utbetalningar av såväl bostadsbidrag som underhållsstöd och ekonomiskt bistånd. Ett exempel är att ett par har två bostäder men hyr ut den ena. Om paret underlåter att redovisa detta förhållande kommer bidrag att betalas ut på felaktiga grunder. Ett annat exempel är när den sökandes partner formellt bor c/o hos en bekant eller släkting, men sambor i verkligheten. Skenseparation kan även förekomma bland pensionärer för att få dubbel ersättning av bostadstillägg till pensionärer.

En ytterligare felorsak som avser bosättning utgörs av att den sökande *flyttar från Sverige* utan att anmäla detta. Även denna avsiktliga orsak är med nuvarande lagstiftning mycket svår att

komma åt genom bättre kontroller. Ett exempel är det utbetalningssystem som Migrationsverket använder sig av där bankkort och pinkod kan överlämnas till någon som är kvar i landet, vilken obehörigen kan fortsätta ta ut ersättning efter det att den ersättningsberättigade har lämnat Sverige. Ett annat exempel är arbetslöshetsersättningen där handläggaren inte vet om den sökande ringer eller skriver e-post från Sverige eller från andra sidan jordklotet.

Personer som är folkbokförda i Sverige men *arbetar utomlands* eller är *bosatta utomlands* kan felaktigt få ut ersättning av t.ex. föräldrapenning, barnbidrag eller tandvårdsersättning i Sverige, om den enskilde inte anmält flytt och Försäkringskassan därmed inte har avregistrerat den försäkrade enligt Socialförsäkringslagen eller EU-förordningen.

3.2.3 Försäkran och intyg

För flertalet av trygghetssystemen krävs olika former av försäkran från den enskilde och intyg, exempel är försäkran om frånvaro och närvaro, hälsotillstånd, studier samt försäkran om arbete i eget företag. Inom denna flora av försäkran och intyg som ligger till grund för ersättningar från trygghetssystemen finns ett stort antal orsaker till fel. Inte sällan förekommer det även att intygen i sig var rätt när de utfärdades men att förhållandena har ändrats utan att den sökande anmäler detta, till myndigheten eller organisationen.

Frånvarotid påverkar ett flertal trygghetssystem. Fel uppgifter om frånvarotid bedöms vara en mycket vanlig orsak till att för höga ersättningar betalas ut från Försäkringskassans trygghetssystem. Uppgifterna kan avse både den sökande själv och den sökandes barn. De är mycket tidsödande att kontrollera, om det ens är möjligt med nuvarande rutiner och systemstöd. Det förekommer även att den sökande lämnar olika information till arbetsgivaren och till Försäkringskassan angående sin frånvarotid.

Osann försäkran om *närvaro* i program eller om ersättningsberättigad *frånvaro* sker exempelvis i form av att den sökande försäkrat både närvaro och sjukdom.

Det förekommer att försäkran om *studier, nationellt eller internationellt*, eller försäkran om *eget företagande och arbetstid* är felaktiga. Det förekommer även att den sökande *förfalskar intyg*, till exempel från arbetsgivare, läkare eller utbildningsanstalt. Exempel

på andra felaktigheter kan gälla urkundsförfalskning, ändring eller tillägg på intygen.

Tidsredovisningar och *räkningar* som ligger till grund för ersättning kan innehålla både slarvfel och avsiktliga fel. Avtal som ligger till grund för assistansersättningen kan vara antedaterade för att få retroaktiv utbetalning och därmed en högre ersättning.

3.3 Underlag från annan

Sammanfattning av orsaker till fel hänförliga till underlag från annan än den sökande

- Arbetsgivare (felaktiga uppgifter om årsarbetstid, frånvaro, inkomst, arbetsuppgifter)
- Läkare (låg kvalitet på läkarintyg, felaktig bedömning av arbetsförmåga)
- Skola (felaktiga uppgifter om utbildning, studietid, studietakt, närvaro, frånvaro)
- Vårdgivare (felaktiga uppgifter som grund för assistansersättning och tandvårdsersättning)
- Socialtjänsten (lämnar inte uppgifter om boendeförhållanden)

Huvuddelen av de felaktigheter som upptäcks avseende underlag från annan bedöms vara oavsiktliga. De orsakas av bristande information eller krångliga regler som den intygande inte anser sig ha tid att sätta sig in i. I flera fall är brister i underlag från annan även kopplade till påtryckningar eller manipulation från den sökande. Både arbetsgivare och läkare kan låta sig påverkas att intyga i en riktning som gynnar den sökande.

Arbetsgivaren

Arbetsgivaren spelar en viktig roll när det gäller utfärdande av underlag eller intyg som visar att den sökande är ersättningsberättigad, då flera ersättningar baseras på frånvaro från arbetet, en viss angiven inkomst av arbetet, viss omfattning på arbetet och vissa specifika arbetsuppgifter. Detsamma gäller för bidrag som betalas direkt till arbetsgivaren, såsom lönebidrag och anställningsstöd. Följande orsaker till fel avseende underlag från arbetsgivare har identifierats av experterna:

- Fel uppgift om frånvaro för viss dag.
- Fel information om årsarbetstiden.
- Arbetsgivaren ändrar sin uppgift när denne får klart för sig att den anställda har lämnat en annan uppgift.
- Har inte alltid vetskap om att den anställda har varit frånvarande och varför. Det gör det svårt att kontrollera uppgifter som den försäkrade lämnar.
- Fel uppgifter om inkomst, arbetstid, arbetsuppgifter.
- Felaktiga uppgifter på arbetsgivarintygen, som ligger till grund för prövning av ersättningsrätten, påverkar ersättningsrätten i grunden.
- Intyg om påhittade arbeten och påhittade företag.

Läkaren

På motsvarande sätt som arbetsgivaren spelar läkaren en central roll för flera ersättningar, bl.a. för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättningar, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag, handikappersättning och assistansersättning. Även inom arbetslöshetsersättningen spelar läkarutlåtanden en viktig roll. I motsats till arbetsgivarens intyg handlar läkarintyg/läkarutlåtanden som regel om bedömningsfrågor. Experterna anser att läkarintygen/läkarutlåtandena ofta har låg kvalitet. Detta bedöms bero på att läkare har ont om tid, de utsätts för påtryckningar eller de blir felinformerade. Den bedömning läkare har att göra av sambandet mellan funktionsförmåga och arbetsförmåga är dessutom svår och går delvis utanför deras kompetensområde. Det förekommer även att det medicinska underlaget är felaktigt.

Skolan m.fl.

Från skolor kan lämnas felaktiga eller försenade uppgifter om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning och studietid. Det förekommer att avhopp från utbildningar inte meddelas. När det gäller utlandsstudenter finns det svårigheter att kontrollera närvaro m.m. med utländska skolor. Vidare kan skolor och utbildningsanordnare ha ett egenintresse av att behålla en sökande som elev och därför lämna felaktiga uppgifter till den sökandes fördel. Sådana fel har förekommit.

Vårdgivaren

Inom vissa trygghetssystem betalas ersättningen ut till vårdgivaren i stället för till den person som ersättningen avser. Detta gäller

inom assistansersättning, tandvårdsersättning och vårdbidrag. De som utför en tjänst till den sökande kan ha ett egenintresse av att överdriva insatsbehovet, vilket har medfört felaktiga utbetalningar. Det förekommer att ombud för den ersättningsberättigade överdriver hjälpbehovet, när ombudet samtidigt är fullmäktigad anordnare (gäller assistansersättning och vårdbidrag).

Socialtjänsten

Det förekommer att socialtjänsten har information som är väsentlig för att ersättningen ska bli rätt, det kan t.ex. gälla boendeförhållanden för såväl vuxna som barn. Socialtjänsten har dock strängare sekretesskrav än Försäkringskassan varför informationen inte alltid kan överlämnas. Socialtjänsten är vidare undantagna från underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Det förekommer t.ex. att socialtjänsten inte informerar om att barnet är placerat i familjehem, alternativt meddelas detta för sent, vilket medför felaktiga utbetalningar och återkrav av exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd.

3.4 Handläggning och beslut

Sammanfattning av orsaker till fel vid handläggning och beslut i ärendet

- Resurs- och tidsbrist (snabbhet och kvantitet går före korrekthet och kvalitet).
- Tungrodda och otillräckliga handläggarstöd (tidskrävande ändringar, uppgifter saknas, varningssignaler saknas, manuella rutiner vid sidan om).
- Otillräcklig utredning om inkomst.
- Komplicerat, otydligt och svårkontrollerat regelverk (lokala variationer i tillämpningen, otydlig information till sökande m.fl.).
- Bristfälliga blanketter (svåra att fylla i, väsentlig information saknas).
- Brister i samverkan med andra myndigheter/organisationer.

Resurs- och tidsbrist

Flertalet experter menar att det finns ökade krav på snabb handläggning, vilket ger för litet utrymme för kontroll. Snabbhet och

kvantitet av utbetalningar anses ha prioriterats framför kvalitet och korrekthet.

Prioriteringen av hög servicegrad, som har tolkats som korta handläggningstider och snabba utbetalningar, medför att många enkla kontroller inte genomförs. Det finns visserligen många uppföljningsmöjligheter men dessa hinner handläggaren inte utnyttja. Sammantaget skapar detta stress och medför felaktiga utbetalningar och/eller ökat antal återkrav och utredningsärenden.

För vissa trygghetssystem inom socialförsäkringen ska utbetalning ske så fort beslut har tagits, exempelvis vid tillfällig föräldrapenning. Detta kan medföra att utbetalning sker innan inkomstbortfallet inträffat, dvs. innan löneavdraget. Vid elektronisk ansökan kan den sökande få ersättning inom cirka tre dagar efter ansökan, vilket ger en snabb extra inkomst för den sökande och därmed anses inbjuda till bidragsbrott. Ordningen skapar i vissa fall även extra utgifter för kommunerna, eftersom den sökande konsumerar pengarna månaden innan inkomstbortfallet och får därmed behov av ekonomiskt bistånd den månad löneavdraget inträffar.

Det finns även fall när för lång handläggningstid inom Försäkringskassan leder till felaktiga utbetalningar. Exempelvis kan lång handläggningstid försena ändringar till andra förmånsslag och utbetalningsnivåer, såsom övergången från sjukpenning till sjuk- eller aktivitetsersättning.

Både för *mycket* och för *litet* kan utbetalas när handläggaren

- gör skriv- och räknefel,
- hjälper den sökande att fylla i ansökan,
- misstolkar uppgifter från banker och försäkringsbolag,
- missar att kontrollera inkomstuppgifter om make/maka till den sökande,
- brister i kontroll av tidsredovisning och räkningar,
- brister i sin bedömning av grundläggande behov,
- registrerar felaktiga uppgifter,
- låter impulser från den sökande bli liggande och fortsätter att betala ut fel ersättning, trots att den sökande lämnat ändrade uppgifter,
- inte upptäcker obehörig underskrift av räkning,
- missar impulser om fel från annan, eller
- missar information från egna register om andra förmånsslag.

Tungrodda och otillräckliga handläggarssystem

Nuvarande stödsystem/IT-system bedöms som tungrodda och otillräckliga. Detta innebär t.ex. att handläggaren drar sig för att ändra i ett ärende. Ändring av en detalj kan medföra att hela ärendet måste startas om från början. Att häva ett gammalt beslut, ta ett nytt beslut och bekräfta det nya beslutet, medför att det lätt blir fel i processen. Detta medför i sin tur återkrav som ska hantearas. Stödsystemen uppfattas även som opraktiska och klumpiga att arbeta i, överblick saknas, inmatningar och manuella beräkningar behöver göras vid sidan av. Väsentliga uppgifter saknas i systemen. Varningssignaler, t.ex. vid extrema förändringar sedan förra ansökan, saknas.

Otillräcklig utredning om inkomst

Fel SGI kan bero på felaktiga uppgifter från arbetsgivaren eller den enskilde, svårtolkade regelverk, brister i uppdatering av inkomst-uppgifter m.m. Det förekommer att handläggaren inte gör en tillräcklig utredning av SGI-skyddet.

Otydligt och komplicerat regelverk

En bidragande orsak till felaktig utbetalning är att regelsystemen är komplicerade och otydliga och att tillämpningen vid olika kassor, såväl inom Försäkringskassan som mellan arbetslöshetskassor varierar. Ett otydligt regelverk ger otydlig information till den sökande och till arbetsgivaren m.fl. Handläggaren har då ett ansvar att vara tydlig men informationen kan bli bristfällig, framför allt den muntliga. Missförstånd och misstolkningar förekommer när den sökande inte talar svenska eller talar bristande svenska.

Bristfälliga blanketter

Blanketter kan ställa till problem både för sökanden och för handläggaren. Försäkringskassans blanketter ska vara kundanpassade och enkla. De har samtidigt i vissa fall blivit alltför allmänt hållna varför det inte är säkert att alla relevanta uppgifter finns med, t.ex. gällande bosättningsförhållanden.

Brister i samverkan med andra myndigheter/organisationer

Handläggaren

- ringer inte för att kontrollera med andra myndigheter om eventuell förekomst av andra ersättningar, t.ex. för att handläggaren

då hamnar i allmänhetens telefonkö med tidsfördröjningar som följd,

- utnyttjar inte Postens möjlighet att lämna information om vem som bor var,
- gör bristande kontroller av levnadsintyg.

En person som är inskriven som arbetssökande kan vara häktad, ha fotboja eller avtjäna fängelsestraff utan att arbetsförmedlingen får kännedom om detta. Möjligheterna till kontroll ligger i kravet på personlig anmälan på arbetsförmedlingen och personliga återbesök. Även anvisningar till lediga platser kan fylla ett kontrollsyfte.

Om en myndighet får information om felaktigheter som rör även en annan myndighet får handläggaren inte informera den andra myndigheten om detta. Exempelvis om Försäkringskassan utreder ett fall som berör arbetslöshetsersättningen, får arbetslöshetskassan inte någon information om resultatet. I de fall Försäkringskassan använder sig av informationsutbytesrutinen med arbetslöshetskassan, sker dock kontroll mot a-kassans utbetalningar.

3.5 Uppföljning och kontroll

Sammanfattning av orsaker till fel hänförliga till uppföljning och kontroll

- Kontrollverksamheten är nedprioriterad (alla kontroller görs inte)
- Otillräckliga efterkontroller (av t.ex. arbetstid, inkomst, försörjningsförmåga, förekomst av bolag, flytt)
- Mål för uppföljning och återkrav saknas

Nedprioriterad kontrollverksamhet

Experterna vid samtliga myndigheter/organisationer upplever att kontrollverksamheten från ledningens sida under en lång följd av år har varit nedprioriterad. Vidare anser flera av experterna att kontrollansvaret inte ingår som en naturlig del av handläggningen.

Brister i kontrollen vid den löpande handläggningen av beslut om ersättningar, bidrag och lån medför bland annat att beslut förlängs utan reell omprövning och att uppdatering av olika uppgifter inte görs. Sådana brister i kontrollen bedöms som mycket vanliga.

Bristerna kan bero både på handläggarnas stress, tidsbrist, okunskap, slarv eller rädsla för hot eller konflikter.

Experterna menar även att det är för stor automatik i utbetalningen av vissa ersättningar utan att det i stödsystemen finns rimlighetskontroller eller tillräckliga andra kontroller.

Otillräckliga efterkontroller

Försäkringskassans experter anser att det inte görs tillräckliga efterkontroller av

- ändrad/ökad arbetstid vid partiella ersättningar,
- ändrad/ökad försörjningsförmåga, till exempel genom att kontrollera med Skatteverket hur inkomsterna utvecklats,
- om den försäkrade förekommer i bolagsregistret på ett förändrat sätt under sin tid med sjuk- eller aktivitetsersättning,
- om den försäkrade flyttat, genom kontroll med Skatteverket.

Försäkringskassan har lagliga möjligheter att fråga bl.a. arbetsgivare och kommunala förskolor och skolor avseende tillfällig föräldrapenning, men utnyttjar inte möjligheten tillräckligt. Däremot har Försäkringskassan inte lagliga möjligheter att kräva svar från privat barnomsorg och privata skolor.

Det förekommer regelmässigt att Migrationsverket tar ett icke tidsbegränsat beslut i samband med asylansökan och sedan löper beslutet i flera år utan något nytt beslut. Detta föranleder att det kan bli felaktiga utbetalningar på grund av nya inkomstförhållanden eller på grund av att den asylsökande lämnat landet. Förhållandet med icke tidsbegränsade beslut förkommer även inom andra ersättningslag såsom inom sjukersättningen och assistansersättningen

Mål för uppföljning och återkrav saknas

Det finns uppsatta mål för utbetalningar men som regel inte för uppföljning och återkrav, t.ex. saknas mål för inom vilken tid den sökande ska delges beslut om återbetalningsskyldighet. Däremot finns mål för genomströmningstid avseende anstånd med återbetalning. Hanteringen av återkrav prioriteras därför ned.

3.6 Sammanfattning

- Det finns ett stort antal förhållanden (orsaker) som leder till felaktiga utbetalningar.
- Många av felorsakerna är gemensamma för flera trygghets-system.
- Det finns ett väsentligt antal felorsaker som beror på felaktiga underlag från den sökandes sida och på brister i handläggningen.
- Bristande förutsättningar för kontroll och handläggning innebär att felaktiga utbetalningar inte upptäcks.

Det finns ett stort antal förhållanden (orsaker) som leder till felaktiga utbetalningar

Experterna vid samtliga seminarier har påvisat mängder med risker för och orsaker till felaktiga utbetalningar och de har för samtliga trygghetssystem identifierat ett väsentligt antal felorsaker som vanliga eller mycket vanliga. Det är experternas bedömning att de identifierade felorsakerna inte bara är risker för fel utan faktiskt har inträffat och kommer att fortsätta inträffa om inget görs.

Många av felorsakerna är gemensamma för flera trygghetssystem

De 16 studerade trygghetssystemen kan tyckas mycket olika vad gäller syfte, målgrupp, regelverk och administrativa rutiner. Ändå är det påfallande stora likheter som framkommer vid seminarierna när det gäller orsaker till felaktiga utbetalningar. Flera av dessa orsaker beror på olika definitioner av likartade begrepp och på svårigheter att kontrollera de kriterier som ligger till grund för ersättningen, såsom inkomst, boende eller förmåga.

Det finns ett väsentligt antal felorsaker som beror på felaktiga underlag från den sökandes sida eller på brister i handläggningen

Ett väsentligt antal orsaker till felaktiga utbetalningar beror på slarv, eller rena bedrägerier (bidragsbrott) från sökandens sida. Till detta ska läggas fel som uppstår vid handläggning orsakade av slarv, tidsbrist samt brister i systemstöd, kontroll m.m., men även fel som beror på att handläggaren gör en för snäv eller för generös tolkning av regelverket. Felorsakerna kan slå åt båda hållen – både för mycket och för litet utbetalt. För litet utbetalt upptäcks och korrigeras dock i större utsträckning genom signal från den sökande.

Bristande förutsättningar för kontroll och handläggning innebär att felaktiga utbetalningar inte upptäcks

Expertseminarierna visar att i alla ärendeprocessens delar finns det risker för fel som kan leda till felaktiga utbetalningar och som också har gjort detta. De underlag som ligger till grund för ansökan om ersättning, såväl från den sökande som från annan, kan innehålla flera olika felaktigheter. Det finns inte tillräckliga förutsättningar för att felen ska upptäckas vid handläggningen av ansökan. Dessutom kan nya fel göras vid handläggningen i form av t.ex. skriv- och räknefel. Att fel inte upptäcks beror på stress och tidsbrist samt att de uppgifter som finns i underlagen inte anses möjliga att kontrollera på något enkelt och effektivt sätt med nuvarande regelverk och stödsystem. I vissa fall är uppgifterna inte alls möjliga att kontrollera. Väsentligt är också att analyserna av riskerna i systemen inte är tillräckligt väl utvecklade och därmed finns det brister i de åtgärder som vidtas.

4 Analys av några väsentliga grunder för ersättning

I detta kapitel görs en djupare analys av några väsentliga kriterier som ligger till grund för ersättningarna och som har lyfts fram av experterna. Kapitlet avslutas med en redovisning av ytterligare några begrepp som anses problematiska.

4.1 Väsentliga grunder för ersättning

Inom de 16 studerade trygghetssystemen används ett antal likartade begrepp av direkt betydelse både för rätten till ersättning och för ersättningens storlek. Detta gäller särskilt begrepp inom de områden som avser boende, inkomst och bedömningar av förmågor av olika slag. Eftersom boende och/eller inkomst är centrala kriterier för att få rätt ersättning från flertalet av de studerade trygghetssystemen är det av största vikt att dessa kriterier är tydligt definierade och möjliga att kontrollera. För flera av de större trygghetssystemen, såsom sjukförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen är även bedömningen av förmåga ett centralt kriterium för ersättning. Även förmåga måste därmed vara tydligt definierat och i någon mån möjligt att kontrollera för att säkerställa rätt ersättning. Expertseminarierna visar att det finns tolkningssvårigheter kring de begrepp och kriterier som används i regelverken och att utrymmet för skilda tolkningar i vissa fall är mycket stort både inom det egna kontoret och mellan regioner. Vidare används olika definitioner av samma begrepp för olika trygghetssystem, vilket får konsekvenser för tolkningar och kontrollmöjligheter. I det följande görs en närmare analys av boende, inkomst och förmåga utifrån hur dessa kriterier definieras i regelverken.

4.1.1 Boende

Bosättningskriteriet

Flertalet av de studerade trygghetssystemen ställer någon form av bosättningskrav. Detta gäller föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, assistansersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer, underhållsstöd, tandvårdsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag och studiemedel. Ekonomiskt bistånd ställer krav på vistelse i en kommun medan asylersättning ställer krav på vistelse i landet.

För sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning ska ersättningarna grundas på förvärvsarbete i Sverige. Rätt till arbetslöshetsersättning har personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.⁸

Folkbokföringen

Bestämmelser om fastställande av en persons bosättning finns i folkbokföringslagen (1991:481). Folkbokföring innebär att fastställa en persons bosättning och att registrera uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden (1 § 1 st.). Enligt 6 § ska en person vara folkbokförd på den fastighet och i den territoriella församling där han enligt 7–13 §§ är att anse som bosatt. I lagen anges vidare att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här (3 § 1 st.). En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs (4 § 1 st.).

⁸ Denna bestämmelse gäller om inte något annat följer av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (3 § lagen om arbetslöshetsförsäkring).

Folkbokföringslagen innehåller således grundläggande definitioner av bosättning och uppgifterna finns tillgängliga i folkbokföringsregistret.

I 6 § folkbokföringslagen finns en bestämmelse om att en person som är bosatt på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter också ska folkbokföras på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister. Den nya lagen om lägenhetsregister trädde i kraft den 1 juli 2006. Uppbyggnaden av lägenhetsregistret har påbörjats och beräknas vara klart under 2009. Folkbokföring på lägenheter kommer därefter att genomföras under 2010. Hushålls- och bostadsstatistik på lägenhet finns dock inte förrän 2011. Således finns för närvarande inte någon folkbokföring på lägenheter och inga kontrollmöjligheter avseende boende i lägenhet. Detta får konsekvenser bl.a. för kontrollmöjligheterna avseende bostadsbidrag, underhållsstöd och bostadstillägg till pensionärer. I princip omöjliggörs all form av skrivbordskontroll av bosättning i lägenhet inom dessa system så länge ett fullständigt lägenhetsregister inte är upprättat och folkbokföringen sker på lägenhet.

Skatteverket redovisar i en rapport en kartläggning av folkbokföringsfelet (Rapport 2006:7). Där redovisas bl.a. en undersökning av SCB av familje- och hushållsstatistiken som visar på en överskattning av ensamhushållen och en underskattning av antalet sammanboende. Enligt SCB underskattar statistiken de sammanboende med drygt 700 000. Även om felet i folkbokföringen troligtvis är mycket lägre är detta ett stort riskområde för folkbokföringsfel och därmed också för felaktiga utbetalningar av ersättningar.

Bosättningskrav per trygghetssystem

Socialförsäkringslagen (1999:799) innehåller bestämmelser om vem som omfattas av social trygghet genom social försäkring och vissa bidragssystem (socialförsäkringen). Som regel gäller att rätten till en förmån ska grundas på bosättning eller förvärvsarbete i Sverige om inte något annat särskilt anges (1 kap. 1 § 2 st.). I stället för en hänvisning till folkbokföringslagen innehåller socialförsäkringslagen en egen definition av bosättning, nämligen att en person ska anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga

hemvist i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här, om inte synnerliga skäl talar emot det. När det gäller utlänning hänvisas till folkbokföringslagen. (2 kap. 1 § 1-2 st.) De definitioner av bosättning som används i socialförsäkringslagen innebär att den boplotsadress som Försäkringskassan använder sig av kan skilja sig från folkbokföringsadressen. Det eventuella fel som finns i folkbokföringen korrigeras inte med säkerhet och andra instanser kan använda sig av andra boplotsadresser för samma person.

Med bosatt avses således i socialförsäkringslagen något annat än folkbokföringsadressen. Detta skapar oklarheter kring vilken betydelse folkbokföringen har och vad som egentligen avses med bosatt. Enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd får återbetalningsskyldighet upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands (30 § 3 st.). Bostadstillägg till pensionärer lämnas endast för den bostad i vilken pensionären har sitt huvudsakliga boende (permanentbostaden), i enlighet med 2 § 1 stycket lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Det är dock inte förenligt med regelverket att ett pensionärspar uppger varsin permanentbostad, t.ex. en vinterbostad och ett fritidshus, som berättigar till bostadstillägg.

Tandvårdslagen (1985:125) anger att varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget (5 § 1 st.). Undantag från detta gäller vårdförmåner vid sjukdom enligt en EU-förordning (5 a §) samt vid behov av omedelbar tandvård (6 §). Vad som är att anse som bosatt anges inte i lagen. Definitionen har dock stor relevans för tandvårdsersättningen. Personer som är svenska medborgare men som är bosatta utomlands har bara rätt till nödvändig tandvård. Eftersom det som regel inte görs någon bosättningskontroll är detta en orsak till felaktiga utbetalningar av tandvårdsersättning.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 §). Det finns således inget krav på att den som söker ekonomiskt bistånd i en kommun även ska vara bosatt och folkbokförd i kommunen i fråga. I stället är vistelsebegreppet centralt i denna lagstiftning. Med detta följer kontrollproblem. Personen i fråga kan t.ex. vistas i flera olika kommuner inom en kort tidsperiod och vara ersättningsberättigad i varje enskild kommun, med risk för att ersättningarna sammantaget kan

komma att överskrida vad som är rimligt. Någon möjlighet att kontrollera sådana förhållanden kommuner emellan finns inte.

För en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd och som i Sverige ansökt om sådant tillstånd, är det ett grundläggande krav att han eller hon vistas i landet för att kunna få bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). För utlänningar som ansökt om asyl eller har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2–4 eller 6 §§ utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda i landet, krävs dessutom att de är registrerade vid en förläggning. Rätten till bistånd upphör när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet. Det grundläggande kravet på vistelse i landet är svårt att kontrollera. Folkbokföring sker normalt först sedan uppehållstillstånd beviljats.

När det gäller studiestödet finns det särskilda bestämmelser för när utländska medborgare ska ha rätt till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395). Detta gäller främst utländska medborgare från EU-området och Schweiz som jämställs med svenska medborgare om de är anställda eller egenföretagare i Sverige, om de är varaktigt bosatta i Sverige eller om de är varaktigt bosatta i annan EU-stat men har uppehållstillstånd i Sverige. Någon anknytning till folkbokföringen görs inte i studiestödslagen.

Sammantaget visar genomgången av bosättningskravet i de olika regelverken att begreppet bosatt används på ett sätt som medger olika tolkningar och kontrollproblem. Folkbokföringslagen definierar begreppet bosatt samtidigt som detta begrepp används med andra betydelser i annan lagstiftning, dvs. personen anses bosatt på annan adress än folkbokföringsadressen.

4.1.2 Inkomst

Inkomstkriteriet

För nästan alla de studerade trygghetssystemen, utom tandvårdsersättning och assistansersättning, är ersättningen baserad på den sökandes tidigare eller beräknade inkomst. Inkomstens storlek är således helt avgörande för ersättningsnivån. En genomgång av de studerade trygghetssystemen visar att flera olika inkomstbegrepp används.

Inkomsten som grund för ersättning per trygghetssystem

Enligt socialförsäkringslagen är följande av de studerade ersättningsarna grundade på inkomst av förvärvsarbete i Sverige: sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. För samtliga av dessa ersättningar fastställs *en sjukpenninggrundande inkomst (SGI)* som grund för ersättningsnivån.

Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är SGI den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete i Sverige, antingen genom anställning eller genom annat förvärvsarbete. SGI fastställs av Försäkringskassan. Beräkningen av SGI ska, där förhållandena inte är kända för Försäkringskassan, grundas på de upplysningar som Försäkringskassan kan hämta från den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning, som vid taxering gjorts av den försäkrades inkomst (AFL, 3 kap. 2 §). Av expertseminarierna framgår att SGI är en vanlig felkälla. Kontroll av SGI vid beslutstidpunkten låter sig av naturliga skäl inte göras. Däremot kan kontroll göras i efterhand mot taxeringsbeslutet. Det kan dock dröja 1,5 år innan kontroll är möjlig och då sker sådan kontroll inte med automatik.

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av bl.a. den sökandes *bidragsgrundande inkomst*. Bostadsbidrag betalas ut löpande som preliminärt bidrag, beräknat efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten. Bidragsgrundande inkomst beräknas bl.a. med utgångspunkt i överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet respektive kapital. Beloppet ska ökas med studiebidrag, utom den del som avser tilläggsbidrag. En mängd andra faktorer ska också vägas in i inkomsten i enlighet med lagen (1993:737) om bostadsbidrag, vilket gör begreppet bidragsgrundande inkomst tämligen komplicerat. Försäkringskassan fastställer den bidragsgrundande inkomsten.

Underhållsstöd lämnas till barn om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet är folkbokfört hos en av föräldrarna, i enlighet med lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Vid beräkning av underhållsstöd tas hänsyn till såväl barnets som den bidragsskyldige förälderns inkomst. Underhållsstöd betalas ut av Försäkringskassan. När det finns en bidragsskyldig förälder ska denne åter-

betala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Beloppet ska motsvara ett fastställt procenttal av den bidragsskyldiges inkomst. Inkomsten fastställs i huvudsak på samma sätt som gäller för bostadsbidrag, dvs. i stora drag används ett visst taxeringsbeslut och överskotten i inkomstlagen tjänst, kapital samt näringsverksamhet (25 §). Till dessa belopp ska läggas studiebidrag, dock ej tilläggsbidrag, samt en procent av förmögenhet överstigande 1,5 miljoner kronor. Försäkringskassan fastställer inkomsten.

Enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ska storleken på bostadstillägget vara beroende av den sökandes, och om sökande är gift även makens, *bidragsgrundande inkomst* och *reduceringsinkomst*. Med bidragsgrundande inkomst avses den inkomst, för år räknat, som någon kan antas komma att få under den närmaste tiden. Med reduceringsinkomst avses den inkomst som återstår efter särskilt angivna beräkningar i 18 och 19 §§ (10 §). Den bidragsgrundande inkomsten beräknas i huvudsak på samma sätt som gäller för bostadsbidrag och underhållsstöd, dvs. i stora drag används ett visst taxeringsbeslut och överskotten i inkomstlagen tjänst, kapital samt näringsverksamhet (12 §). Tillägg ska göras för bl.a. studiebidrag och rekryteringsbidrag, utom tilläggsbidrag, samt för 15 procent av förmögenhet som överstiger 100 000 kronor för ogift och 200 000 kronor för makar. Beräkningen av reduceringsinkomsten anges i 18–19 §§. Det finns även ett särskilt bostadstillägg som ska utges med det belopp som den bidragsberättigades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå (20 §). Skälig levnadsnivå och skälig bostadskostnad definieras i 20 §. Inkomstbestämmelserna som grund för bostadstillägg är komplicerade. Försäkringskassan fastställer den bidragsgrundande inkomsten.

Inom arbetslöshetsförsäkringen lämnas ersättning för inkomstbortfall med ett belopp per dag (högst 680 kronor per dag) som är baserat på tidigare förvärvsinkomster. Dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar fastställda procentsatser av den sökandes *dagsförtjänst under normalarbetstiden*. Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst, eller i fråga om månadslön, 1/22 av den månadsinkomst, som den sökande före arbetslöshetens inträde vanligen fick under arbetstid som var normal för den sökande. Bestämmelser om detta finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetskassan fastställer dagpenningens storlek.

Aktivitetsstöd lämnas med samma belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning. Aktivitetsstödet ska samordnas med en mängd andra ersättningar och bl.a. minskas med det belopp som för samma tid erhållits i form av sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning, föräldrapenning och studiemedel. Länsarbetsnämnden ska lämna underlag till Försäkringskassan, som betalar ut aktivitetsstöden. Arbetslöshetskassan lämnar uppgift om arbetslöshetsersättningens storlek och Försäkringskassan beräknar aktivitetsstödet på denna uppgift och betalar ut stödet. För att samordna aktivitetsstöd med arbetslöshetsersättning och särskilt utbildningsbidrag måste Försäkringskassan rapportera vissa uppgifter till arbetslöshetskassan.

Lönebidrag är ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare för personer som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som anvisats anställning hos arbetsgivaren, enligt 25 § förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidraget får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan. Lönekostnaden bestäms utifrån uppgifter från arbetsgivaren. Den högsta bidragsgrundande lönekostnad som får beaktas är för närvarande 16 700 kronor per månad. Arbetsförmedlingen beslutar om lönebidragets storlek. Konstruktionen innebär att storleken på bidraget beslutas vid en förhandling mellan arbetsgivaren och arbetsförmedlingen.

På motsvarande sätt som lönebidrag lämnas anställningsstöd till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Anställningsstöd lämnas av länsarbetsnämnden. Fram till och med 2006 fanns det allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd samt särskilt anställningsstöd. Från och med 2007 finns bara det särskilda anställningsstödet kvar. Stödet lämnas med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag (18 och 18 b §§, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd). Med lönekostnaden avses kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön samt sociala avgifter. Arbetsgivaren lämnar underlag för beräkningen till länsarbetsnämnden. Anställningsstöd tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på skattekontot.

Inom studiestödsområdet får den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte vara högre än ett visst belopp (fribeloppet) för att fullt studielån och studiebidrag ska utgå. *Fribeloppet* anges i procent av prisbasbeloppet och varierar beroende på studiernas omfattning. Som den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår räknas vad som hänför sig till det halvåret av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret. (3 kap. 16–19 §§, studiestödslagen) Speciellt oklart är inkomstbegreppen beträffande tilläggsån. Rätt till tilläggsån har den som haft en viss inkomst av tjänst eller näringsverksamhet före studiernas början. *Inkomsten under de tolv kalendermånader som föregick studiestarten* är avgörande. CSN har påpekat att det ofta är svårt att beräkna en inkomst av t.ex. näringsverksamhet under en flytande period om tolv månader. Det är dessutom svårt eller omöjligt att kontrollera inkomsten i efterhand eftersom Skatteverket inte har uppgifter annat än utifrån taxeringsår. CSN har därför föreslagit att bestämmelsen ska ändras så att det i stället är inkomsten det kalenderår som föregick studiernas början som ska vara avgörande för vem som ska kunna beviljas tilläggsån.

Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) från kommunerna lämnas till den som inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (socialtjänstlagen, 4 kap. 1 §). Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). Kontroll av inkomst är en av flera centrala kontroller inom ekonomiskt bistånd.

När det gäller ersättning till asylsökande gäller att en utlänning som omfattas av lagen (1994:137) om asylsökande och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Kontroll av inkomst är centralt för att rätt ersättning ska betalas ut men låter sig inte göras på något enkelt sätt med nuvarande ordning.

Sammantaget visar genomgången av de inkomstbaserade ersättningarna tydligt att fastställande av inkomst sker på en mängd olika sätt och av en mängd olika aktörer. För de ersättningar som ska grundas på en bedömd framtida inkomst är självfallet kontrollmöjligheterna små i beslutsskedet. Kontroll av om inkomst av tjänst, av andra ersättningar eller dylikt uppbärs på ett otillåtet sätt samtidigt med den aktuella ersättningen kan göras mot den beslut-

ade beskattningsbara inkomsten, men då tidigast kring midsommar året efter intjänandeåret och endast på årsbasis. De utbetalande myndigheterna har inte rätt att ta del av kontrolluppgifter från Skatteverket. Vidare finns det olika regler för olika myndigheter avseende rätten att begära ut uppgifter från Skatteverket.

För de ersättningar som ska grundas på historiska inkomster baseras normalt sett inkomstnivån på taxeringsuppgifterna. Därtill ska dock en mängd poster läggas till eller dras ifrån, vilket kan medföra komplicerade beräkningar som ska göras av myndigheten/organisationen innan nivån kan fastställas. Beräkningsgrunderna varierar mellan trygghetssystemen och alla myndigheter/organisationer måste göra sina egna beräkningar. För de trygghetssystem som är skattebefriade, såsom bostadsbidrag och underhållsstöd, finns inga uppgifter på Skatteverket, vilket försvårar inkomstkontrollerna ytterligare.

När det gäller dag ersättningar finns inga automatiska kontrollrutiner mellan arbetsgivare och myndighet/organisation. Handläggaren måste kontakta arbetsgivaren, vilket innebär tidsödande kontroller, om de alls genomförs.

4.1.3 Förmåga

Förmågekriteriet

Bedömningen av den sökandes förmåga att arbeta, studera eller försörja sig är grundläggande kriterier för ersättning i flera av de stora trygghetssystemen. Det finns ett antal olika bestämmelser som reglerar ersättningen till den enskilde under sjukdom. En genomgång av regelverken visar att de innehåller olika bestämmelser för hur omfattande den nedsatta arbetsförmågan ska vara för att ge rätt till ersättning. Det är därför av intresse att jämföra hur kravet på förmåga är utformat i de olika regelverken.

Förmågekriteriet per trygghetssystem

I 3 kap. 7 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, anges grunden för sjukpenning enligt följande. Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Försäkringskassan grundar sitt ställningstagande bland annat på den försäkrades läkarutlåtande som ska redovisa läkarens

bedömning av om patientens nedsatta *funktionsförmåga* leder till en nedsatt *arbetsförmåga*. Huruvida en nedsatt funktionsförmåga leder till nedsatt arbetsförmåga är beroende av vilka arbetsuppgifter den anställde har. För den som är arbetslös relaterar Försäkringskassan till ett "på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete".

I 4 § lagen (1991:1047) om sjuklön används formuleringen "sjukdom som sätter ned arbetsförmågan så att den anställde helt eller delvis är förhindrad att utföra sitt vanliga eller därmed jämförbart arbete". I sjuklönelagen finns inte samma krav som i AFL på en nedsättning av arbetsförmågan med minst en fjärdedel.

Enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd kan återbetalningsskyldighet bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldige har en *förvärvsförmåga* som väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten och han eller hon inte visat godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas (28 §).

Rätt till arbetslöshetsersättning har den som enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är *arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete* för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. arbetsförmedlingen har att göra en samlad bedömning av om dessa kriterier är uppfyllda. Utgångspunkter för den bedömningen är bland annat de medicinska förutsättningar som framgår av utlåtanden från läkare och Försäkringskassan liksom individens egen uppfattning om förutsättningarna att ta ett arbete. Det kan dock finnas andra hinder än medicinska för en person att "åta sig arbete". Om arbetsförmedlingen finner det tveksamt om individen är "arbetsför och oförhindrad", dvs. har förutsättningar att ta ett arbete, överlämnar förmedlingen ärendet till arbetslöshetskassan för prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Kravet på 17 timmars arbetsförmåga för att ha rätt till ersättning innebär dessutom att en person som av Försäkringskassan bedöms kunna arbeta 25 procent inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Även socialtjänsten kan göra en bedömning av arbetsförmågan. Detta sker då en person som inte har arbete och inte heller är anmäld som arbetssökande begär försörjningsstöd.

Studerande har enligt 3 kap. 29 § studiestödsförordningen (2000:655) rätt att behålla studiemedel för en sjukperiod eller del av den som har godkänts av Försäkringskassan. Om Försäkringskassan finner att en studerande på grund av sjukdom är *helt oförmögen att bedriva sina studier*, ska kassan godkänna sjukperioden. För

att reglerna om studiemedel under sjukdom ska gälla förutsätts att den studerande är helt oförmögen att studera. En studerande som endast har nedsatt studieförmåga p.g.a. sjukdom omfattas alltså inte av reglerna.

Vid studier utomlands är det CSN som ansvarar för bedömningen av om den studerande är helt oförmögen att studera. Detta görs utifrån de läkarintyg som den studerande ska bifoga till sin anmälan om sjukdom.

Försäkringskassan jämför i sin bedömning av rätten till sjukpenning arbete med studier.

Lönebidrag får lämnas om en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga bedöms inte kunna få eller behålla ett arbete om stödet inte lämnas. Lönebidraget får lämnas under längst fyra år men får förlängas om det bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. I praktiken sker en förhandling mellan arbetsgivare och arbetsförmedling om arbetsförmågan.

Det centrala begrepp som används för flertalet av trygghetssystemen ovan är arbetsförmåga. Det framgår tydligt att en persons arbetsförmåga kan få olika effekter i fråga om rätt till ersättning beroende på vilket trygghetssystem som är aktuellt. Såväl Försäkringskassan som arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och socialtjänsten bedömer arbetsförmåga men utifrån skilda förutsättningar. Gällande underhållsstöd görs en bedömning av förvärvsförmåga och gällande studiemedel en bedömning av studieförmåga. Det är dock oklart på vilket sätt dessa begrepp skiljer sig från arbetsförmåga.

Experterna uppger att de finner det otillfredsställande med de oklarheter som råder kring bedömning av arbetsförmågan och att en viss bedömning av arbetsförmågan påverkar rätten till ersättning olika beroende på inom vilket trygghetssystem prövningen av ersättningsrätt görs.

4.2 Otydliga eller odefinierade begrepp

Det finns flera begrepp som används i lagstiftningen som, enligt experterna, är otydliga eller saknar definition och som därmed lämnar stort utrymme för olika tolkningar och medför risk för felaktiga utbetalningar. Nedan följer några exempel.

Inom assistansersättningen sker bedömning av *grundläggande behov*. Handläggaren förväntas göra en kontroll av funktions-

hinder, men riksnorm saknas för vad som ska godkännas. Här sätter ofta den personliga integriteten gränser för hur ingående bedömningen kan göras. Speciellt för bedömning av de grundläggande behoven av kommunikation fordras ingående kunskap om den funktionshindrade. Handläggaren ska också bedöma föräldraansvaret när det gäller barns hjälpbehov utöver vad som är normalt i motsvarande ålder. Normering saknas även här beträffande vad som ska var normalt föräldraansvar för barn i olika åldrar.

Inom sjuk- och aktivitetsersättningar samt sjukpenning innebär bedömning av när rehabiliteringsinsatser är meningsfulla och när *rehabiliteringsmöjligheterna* är uttömda komplexa ställningstaganden. Detta får även konsekvenser för övergångar mellan olika trygghetssystem.

Lönebidrag innebär en förhandling med arbetsgivaren, där handläggaren ska komma fram till om bidrag över huvud taget ska ges till arbetsgivaren och i så fall hur stor del av lönen som bidraget ska täcka. Några tydliga riktlinjer för detta innehåller inte regelverket.

Studieaktivitet är upp till skolan och den enskilde att definiera. Riksrevisionen har efterfrågat en definition från CSN, men någon sådan finns inte (Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning av utbetalningskontroll, RiR 2005:25). Det är speciellt svårdefinierbart i samband med distansstudier, sommarstudier och utpräglade självstudier såsom uppsatsarbete.

Att ha *motsvarande grundskoleutbildning och gymnasieutbildning* är inte definierat på ett tillfredsställande sätt. Speciellt är dessa begrepp svårbedömda för studerande med utländsk bakgrund. *Motsvarande studier vid svensk högskola om 80 poäng*, är av speciell betydelse för om man ska få den högre bidragsnivån. Definitionerna är otydliga och har ändrats tre gånger sedan 2001.

Nödvändig tandvård har enligt tandvårdsförsäkringens regler och i odontologin olika tolkning vilket försvårar kontroll och ökar risken för felaktiga utbetalningar.

Planerad tandvård är ett begrepp som sätts i motsats till *akut tandvård*. Speciellt när den så kallade akuta tandvården är regelbunden kan ifrågasättas om den inte borde ha klassats som *planerad* i stället. Handläggarna har dock små möjligheter att kontrollera om utförd vård borde ha klassats på det ena eller det andra sättet, vilket har stor betydelse för ersättning till tandvård i Sverige av patienter som inte är bosatta i Sverige.

Användningen av odefinierade begrepp eller otydligt definierade begrepp som grund för ersättning från trygghetssystemen medför självfallet risk för felaktiga utbetalningar.

4.3 Sammanfattning

Trygghetssystemen är inte utformade för att underlätta kontroll och hindra felaktiga utbetalningar.

Experterna har pekat på väsentliga orsaker till fel till följd av uppgifter om inkomst, bosättning och förmåga. Genomgången av regelverken belyser ytterligare dessa orsaker och styrker experternas bedömningar.

Under expertseminarierna har uppmärksammats det som skulle kunna kallas metaorsaker, alltså orsaker till de synliga orsaker som redovisats i tidigare avsnitt. Dessa metaorsaker beskriver graden av systemkomplexitet och systemproblem. Exempel på sådana metaorsaker redovisas nedan.

- Sedan systemen skapades har flera förutsättningar ändrats väsentligt. Det gäller främst villkor kopplade till inkomst och boende.
- Allt fler behov för allt fler målgrupper ska tillgodoses av systemen. Regelverken blir ett lapptäcke som ingen överskådar. Nya regler tas med bristande konsekvensanalys. Hög förändringstakt gör det svårt att lära sig regelverken.
- Betydande tolknings- och förhandlingsutrymme har skapats.
- Helhetsansvar saknas. Kostnadseffektivitet har inte varit ett prioriterat mål. Utbetalningskostnad och administrationskostnad ses inte som en helhet.
- Det finns oklara/överlappande/motstridiga ansvarsförhållanden mellan myndigheter och organisationer.
- Regionala skillnader i tolkning och attityder hos såväl sökande som handläggare/ledning har, enligt experterna, utvecklats i många av systemen.

Trygghetssystemen är till sin utformning individ- eller hushållsbaserade och anpassade efter i stort sett alla tänkbara situationer en enskild individ eller ett hushåll kan befinna sig i. Alltför liten vikt har lagts vid att säkerställa att dessa situationer även är möjliga att

kontrollera så att rätt ersättning utgår till rätt person. Tvärtom ställs myndigheten eller organisationen och de enskilda handläggarna inför situationer som antingen är mycket svåra att kontrollera eller som inte alls går att kontrollera men som berättigar till ersättning.

5 Tänkbara åtgärder och fortsatt arbete

Orsaksseminariernas syfte har inte primärt varit att lämna förslag till åtgärder. Efter en noggrann inventering av möjliga felorsaker har dock experterna ombetts att komma med idéer om hur felen skulle kunna minskas. Dessa möjliga åtgärder i trygghetssystemen förekommer på tre systemnivåer:

1. Åtgärder inom den egna myndigheten/organisationen.
2. Åtgärder för bättre samverkan mellan myndigheter och organisationer.
3. Åtgärder som avser regeringens styrning och ändringar i regelverken.

I detta kapitel sammanfattas några av de idéer till åtgärder som framkommit vid expertseminarierna som är på en övergripande och generell nivå. De systemspecifika åtgärdsidéerna redovisas i *bilaga 1*. Skälen för att redan i denna rapport ge en översikt över tänkbara åtgärder är dels att de baseras på vad som framkommit vid orsaksseminarierna, dels att såväl myndigheter och organisationer som Regeringskansliet, med denna rapport som grund, kan påbörja ett förändringsarbete och därmed kan förändringsprocessen påskyndas. För varje dag som går enligt nuvarande ordning förbrukas väsentliga summor av de allmänna medlen på ett inte avsett sätt. FUT-delegationen återkommer i en senare rapport med utförligare förslag till åtgärder där, utöver orsaksstudierna, även resultaten från studierna om omfattning, kontrollmetoder, attityder och de internationella jämförelserna kommer att vägas in.

5.1 Regeringens styrning och ändringar i regelverken

5.1.1 Regeringens styrning

Risikanalyser

Regeringen bör återkommande skaffa sig en bild över riskerna för felaktiga utbetalningar i de olika trygghetssystemen. Riskbedömningar bör krävas från ansvariga myndigheter. Även systemövergripande riskanalyser bör redovisas. Denna rapport är en typ av underlag som kan tjäna som modell. Innan nya trygghetssystem införs bör riskanalyser genomföras av ansvarig myndighet. Likaså bör riskanalyser genomföras inför regeländringar. Detta gäller både risker i det aktuella systemet men även konsekvenser för andra trygghetssystem. Genomförda systemändringar bör utvärderas för att säkerställa effektiviteten. Även regeländringar som inte direkt berör trygghetssystemen kan få konsekvenser för dessa, inte minst när det gäller kontrollmöjligheterna. Ett aktuellt exempel är ett eventuellt avskaffande av förmögenhetsskatten där konsekvenserna för kontrollen av förmögenhet i trygghetssystemen bör beaktas inför en systemomläggning.

Här kan nämnas att regeringen har aviserat skärpta krav på kommittéer som tar fram förslag som leder till utbetalningar av stöd eller bidrag (prop. 2006/07:1). Kraven innebär att kommittéerna ska säkerställa att risken för felaktigt utnyttjande minimeras och att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras. Detsamma ska gälla förslag som tas fram inom Regeringskansliet.

Kvalitetssäkring och kontroll

Regleringsbrevet bör innehålla tydliga uppdrag om kvalitetssäkring, kontroll och totalkostnadseffektivitet. Sambandet mellan kontrollinsats och volymen felaktiga utbetalningar bör återkommande redovisas. Krav skulle kunna ställas på utveckling av strategi, policy, arbetssätt, organisation och prioriteringar i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Såväl regeringen som myndigheterna bör även utveckla incitamenten att göra rätt, både för den sökande och för myndigheten samt handläggaren. För närvarande saknas det mål för återkravsverksamheten. Genom att fastställa mål får även detta område ett tydligt fokus och blir en prioriterad uppgift.

Ansvarsfördelning m.m.

Det finns en mängd aktörer som verkar inom trygghetssystemen med olika roller och ansvar. I kapitel 4 har de oklarheter som finns redovisats när det gäller fastställande av inkomst, boende respektive förmåga. En tydligare ansvarsfördelning på dessa områden bör genomföras för att förbättra kontrollmöjligheterna och förenkla systemen. Det gäller t.ex. ett tydligt ansvar för fastställande av inkomst respektive boställningsadress. Det behövs även tydliga ansvarsfördelningar när det gäller tillsyn och utvärdering för samtliga system. I dag finns det en oberoende tillsynsmyndighet (IAF) respektive ett oberoende utvärderingsinstitut (IFAU) avseende arbetslöshetsförsäkringen. För övriga system saknas en sådan tydlig ansvarsfördelning. Här kan nämnas att regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att utreda möjliga organisatoriska former för tillsynen inom socialförsäkringsområdet. Funktionen ska vara skild från Försäkringskassan (dir. 2007:24).

FUT-delegationen har i en särskild skrivelse (dnr. 2007/15) lämnat förslag om ett samlat ansvar för ledning och samordning av systemövergripande riskhantering respektive för erfarenhetsutbyte om brottsanmälningar.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör ses över avseende de trygghetssystem där ansvaret är delat. Detta gäller assistansersättningen och ersättning till asylsökande. Överväganden bör göras om att renodla ansvaret till endera parten.

Det finns många skäl att se över helhetsbilden vad gäller trygghetssystemens antal. Svårigheterna att tolka vilka system som får respektive inte får kombineras kan ge både för mycket och för litet utbetalt. De administrativa kostnaderna för kontroll kan bli betydande. Ett exempel på förenkling som experterna fört fram är avskaffandet av bostadstillägg för pensionärer. Målgruppen kan kompenseras genom kvarvarande system, exempelvis höjd garanti-pension eller ersättning genom ekonomiskt bistånd.

5.1.2 Regeländringar

Inkomstbegreppen

Rätt inkomst är avgörande för rätt ersättning i en rad system, men det är betydande svårigheter både att fastställa vad som är rätt inkomst och att kontrollera inkomsten, såväl för sökande som för

handläggare. Detta skapar mycket merarbete, felaktiga utbetalningar och återkrav. En vidare analys bör göras av de olika inkomstgrunder som används och möjligheterna att så långt möjligt använda samma inkomstgrund för olika trygghetssystem och därtill en inkomstgrund som är möjlig att kontrollera. Kontrollmöjligheterna skulle underlättas avsevärt genom ökad tillgång till uppgifter från Skatteverket och från arbetsgivare. Övervägas bör att ge inkomstbegreppen ett mer likformigt innehåll och att basera inkomstunderlagen på historiska data som är möjliga att kontrollera och följa upp. Detta innebär även att inkomstbortfall ska kunna styrkas innan sådan ersättning utgår, vilket skulle innebära att ersättning som regel utgår i efterskott. Införandet av månadsvisa kontrolluppgifter från arbetsgivare bedöms av experterna som en helt central fråga för att kunna åstadkomma en rimlig inkomstkontroll och göra det möjligt att basera inkomstunderlaget på historiska data. Förslag om detta förs bl.a. fram i Skatteverkets rapport Svartköp och svartjobb i Sverige, del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk (Rapport 2007:1) och stöds helt av experterna.

Kontroll av inkomstbortfall hos arbetsgivare

När det gäller dag ersättningarna behövs en kontroll av inkomstbortfall hos arbetsgivarna. Med nuvarande manuella rutiner är detta arbetskrävande för såväl handläggare som arbetsgivare och bör ersättas med automatiska rutiner. Som framgick ovan bör det i detta sammanhang även övervägas att låta utbetalningen ske efter uppvisat löneavdrag.

Åtgärder mot svartarbete

Svartarbete och bidragsbrott har starka samband, enligt Skatteverket (Svartköp och svartjobb i Sverige, del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk, rapport 2007:1). Samtidigt är svartarbete mycket svårt att påvisa för de myndigheter och organisationer som ansvarar för bidrag, ersättningar och lån från trygghetssystemen. De åtgärder mot svartarbete och bidragsbrott som redovisas i rapporten från Skatteverket skulle direkt få en positiv

effekt på ersättningarna från trygghetssystemen genom minskade felaktiga utbetalningar.

Bosättningsbegreppen

Det är centralt för trygghetssystemen att folkbokföringen är så korrekt som möjligt. Kan personen i fråga anses bosatt på annan adress än folkbokföringsadressen bör förhållandet utredas och folkbokföringen korrigeras, snarare än att olika definitioner används av bosatt. Folkbokföringen bör ges hög prioritet, inklusive folkbokföring på lägenhet, vilket ställer krav på att lägenhetsregistret upprättas så fort som möjligt. En vidare analys bör göras av möjligheterna att använda ett enda bosättningsbegrepp och konsekvenserna av detta för folkbokföringen respektive för bestämmelserna i trygghetssystemen.

Arbetsförmågebegreppet och övriga förmågebegrepp

I kapitel 4 har redovisats de oklarheter som experterna anser finns kring bedömning av arbetsförmågan och att en viss bedömning av arbetsförmågan kan få olika konsekvenser för rätten till ersättning beroende på vilket trygghetssystem som berörs. En översyn bör göras av bestämmelserna om arbetsförmåga och därtill relaterade andra förmågor samt klargöra hur begreppet tolkas och används inom de olika trygghetssystemen.

Här bör även nämnas Försäkringskassans och Socialstyrelsens arbete med försäkringsmedicinska riktlinjer, som tas fram på regeringens uppdrag. Dessa riktlinjer ska bl.a. underlätta bedömningen av lämpliga sjukskrivningstider vid olika diagnoser och därmed skapa förutsättningar för att sjukskrivningsprocessen ska bli mer enhetlig och rättssäker. Målet är att riktlinjerna ska börja användas den 1 oktober 2007.

Generellt gäller att begrepp som ligger till grund för ersättningar bör ses över och definieras på ett tydligt sätt som är möjligt att kontrollera och som, så långt möjligt, begränsar tolkningsmöjligheterna.

Återkrav och sanktioner

Ränta bör införas på återkraven för att öka incitamenten att betala tillbaka medlen. Regeringen har lämnat förslag om att Försäkringskassan ska få debitera ränta vid återkrav av socialförsäkringsförmåner i propositionen Vissa regler om ränta i samband med återkrav (prop. 2006/07:49). Rätten att debitera ränta på återkrav bör dock gälla generellt för trygghetssystemen. Vidare bör det vara möjligt att ta ut en utlåningsränta för den tid de felaktigt utbetalda medlen har disponerats av den enskilde.

Flera experter, främst från Försäkringskassan anser att det är otillfredsställande att ersättning betalas ut till en person som samtidigt är återbetalningsskyldig till staten enligt ett återkravsbeslut. Rätten att kvitta återkrav mot nya ersättningar bör övervägas.

Administrativa sanktioner, t.ex. införande av administrativa straffavgifter liknande Skatteverkets skattetillägg och/eller avstängning enligt a-kassemodell, bör övervägas. Syftet skulle vara att få ett snabbare och effektivare sanktionssystem som i sig även skulle ha preventiva effekter.

Tidsgränser för ersättningar, för byte av ersättningsform och för omprövning av beslut

Senast ett år efter sjukanmälningsdagen ska Försäkringskassan ha utrett om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning i stället för att fortsätta betala ut sjukpenning (16 kap. 1 § andra stycket AFL). I praktiken sker inte en sådan utredning inom ett år utan först senare, i vissa fall flera år senare, vilket kan innebära att för hög ersättning utgår under lång tid. I stället för den vaga formulering som regelverket har i dag bör en absolut tidsgräns övervägas för när sjukpenning upphör och ersätts av sjukersättning eller aktivitetsersättning. Detta skulle innebära ett för alla parter tydligare och enklare regelverk. Socialförsäkringsutredningen framför ett liknande förslag i betänkandet Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86, s. 95–96).

Beviljandet av ersättningar bör generellt sett alltid vara tidsbegränsade och omprövas efter vissa bestämda tidsperioder. Efter lämplig period, t.ex. ett eller två år för underhållsstöd och tre månader för asylbidrag, bör ny prövning alltid göras med därtill

hörande kontroll av ändrade förhållanden beträffande inkomst, bosättning, förmåga m.m.

Samordningsnummer/dossiernummer för asylsökande

För kontroll av inkomster och ersättningar från andra trygghets-system är det fundamentalt att myndigheterna har gemensamma personnummer eller andra ID-nummer. Detta fungerar i dag inte beträffande asylsökande. Frågan om samordningsnummer eller dossiernummer för personer som ansökt om uppehållstillstånd behöver därför lösas. Samordningsnummer för asylsökande används redan i dag men på ett sådant sätt att asylsökande kan få flera sådana nummer beroende på eget eller andras behov. Det finns ett stort behov av att få till stånd en ordning som innebär att alla myndigheter använder ett och samma nummer för identifiering av ifrågavarande personer. Frågan behandlas i Migrationsverkets hemställen om möjlighet att få begära samordningsnummer för asylsökande (2003-03-26) samt i bland annat Rikspolisstyrelsens yttrande över detta (2003-08-25).

Utökat informationsutbyte

Det behövs effektivare kontaktmöjligheter och informationsutbyten mellan trygghetssystemen respektive mellan trygghetssystemen och Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, polisen, kriminalvården, Posten och banker. Möjligheter till ökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan och försäkringsbolag bör övervägas. Först och främst krävs ökad tillgång till inkomstuppgifter och övriga deklarationsuppgifter från Skatteverket men även uppgifter om arbetsgivares betalda skatter m.m. när det gäller anställda med lönebidrag och anställningsstöd. Försäkringskassans experter har framfört idéer om införande av socialförsäkringskonto där alla sociala förmåner utbetalas. En utveckling av denna idé är att överväga införande av ett gemensamt utbetalningskonto eller trygghetskonto för ersättningar från samtliga trygghetssystem.

När det gäller ekonomiskt bistånd bör övervägas att tillåta informationsutbyten och kontroller mellan kommuner för att hindra att samma person erhåller bistånd från flera kommuner eller stadsdelar samtidigt.

5.2 Samverkan mellan myndigheter och organisationer

Många av de tänkbara åtgärderna förutsätter samverkan mellan myndigheter och organisationer eller blir betydligt effektivare om de samordnas över myndighetsgränserna. Många av felkällorna är närmast omöjliga att åtgärda utan samverkan. Enligt experterna är det en vanlig föreställning hos medborgarna att sådan samverkan redan finns. Detta innebär att flera oavsiktliga fel uppstår därför att den sökande förutsätter att uppgifter som redan lämnats till en myndighet också finns tillgänglig hos de andra myndigheterna.

En del samarbete hindras av lagar och förordningar, men mycket mer går att göra redan med nuvarande regelverk. Det är i första hand en fråga om ökat samarbete mellan Försäkringskassan, arbetsförmedlingar, a-kassor, CSN, Migrationsverket, kommunernas socialförvaltningar, Skatteverket samt polis och åklagare. Samarbete mellan Försäkringskassan, polis och åklagare enligt Västmanlandsmodellen och samarbeten inom ramen för SAMEB (samverkan mot ekonomisk brottslighet), bland annat avseende yrkestrafiken, är exempel på samarbetsformer som bedöms ge goda resultat.

Erfarenhetsseminarier mellan myndigheter, regionalt och centralt skulle kunna utvecklas redan nu. Överhuvudtaget finns en mycket stor potential i systematiskt lärande och kunskapsåterföring på tvärs mellan system, myndigheter och organisationer.

5.3 Interna åtgärder på myndigheterna

Myndigheterna kan själva i stor utsträckning påverka omfattningen av felaktiga utbetalningar genom att utveckla strategier och policy för kvalitetsarbete, riskanalys och kontrollverksamhet. Synen på vad effektiv handläggning är kan utvecklas. En kostnadseffektiv avvägning mellan service och kontroll, en utvecklad personalpolicy och tillhörande belöningsystem skulle få effekter på kvaliteten i ärendehantering.

Kontrollarbetet

Det har flera gånger från experterna påpekats att styrdokumentet innehåller målkonflikter. Produktion går före kvalitet. "Vi är produktiva men inte effektiva". Mycket tid läggs ned att kontrol-

lera fel i efterhand, när de redan har uppstått. En kontrollverksamhet inriktad på att analysera möjligheterna till rätt beredning och beslut från början sparar tid. Högre krav bör ställas på fullständiga handlingar från den försäkrade redan vid första ansökan, i annat fall bör de sändas tillbaka med en lättförståelig handledning.

Se till att rätt inkomst används. Det är mycket vanligt att ett gammalt SGI-värde anges förtryckt på anmälanformuläret och accepteras av den försäkrade och av handläggaren. Det medför ofta fel nivå på sjukpenning och i flera andra utbetalningssystem/förmansslag.

Kräv bättre underlag från läkare och arbetsgivare. Felaktigheter i läkarintyg är en väsentlig källa till felaktiga utbetalningar. Felaktigt eller ofullständigt ifyllda läkarintyg bör återsändas till läkarna för komplettering. Företagshälsovården, som känner både patient och arbetsplats bör utnyttjas bättre. Arbetsgivarintyget bör ses över vad avser utformning och instruktion.

Utveckla fungerande rutinbeskrivningar. Arkiveringsrutinerna kan göras mer effektiva. Vidare behövs det bedömningsnormer, vägledning, handböcker och utbildningar. Brister finns inom dessa områden, vilket försvårar handläggarnas möjligheter att göra snabba och samtidigt korrekta bedömningar.

Bedömningsfrågor

Vid flera av seminarierna har påpekats vilka svåra bedömningar handläggarna förväntas ta ställning till, främst i samband med ansökan, men även vid uppföljning och omprövning. Vägledning i form av normerande anvisningar, tolkningsexempel, rättsfall m.m. upplevs som bristfälliga. Själva begreppet bedömning innebär ett visst mått av subjektivitet. Detta är inget ovanligt i många professionella sammanhang men det kräver vissa organisatoriska grepp, bl.a. en levande professionell diskussion och ett systematiskt erfarenhetsutbyte. När det gäller de studerade systemen verkar detta systematiska lärande saknas, vilket bl.a. yttrar sig i regionala skillnader i bedömningarna. Sådana skillnader påverkar systemets legitimitet. Exempel på bedömningsproblem ges i avsnitt 4.2.

Det har vid orsaksseminarierna getts många exempel på svårigheterna att bedöma underlag från tjänsteutförare, vårdgivare, arbetsgivare, läkare, tandläkare, personliga assistenter och utbildningsanordnare. Detta är knappast en fråga för enskilda hand-

läggare men experterna har framfört önskemål om en ordning som innebär att exempelvis enbart vissa läkare ska ha rätt att utfärda intyg. Läkares sjukskrivningsmönster bör analyseras, liksom ersättningar till tandläkare, anordnare och arbetsgivare.

Kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte och certifiering

Utbildningen behöver förbättras för alla kategorier, dvs. för nyanställda, för sommarvikarier, för kundtjänstpersonal, men även för erfarna handläggare och chefer. Förståelsen behöver öka för hur systemet som helhet är tänkt att fungera, vad som ligger bakom information som lämnas och hur denna information ska värderas i den fortsatta utredningen.

De handläggande och utbetalande myndigheterna bör överväga att införa ett system för certifiering av handläggare. Speciellt bör detta gälla för handläggare av beslut som är mycket kostsamma och beslut som innehåller mycket svåra bedömningar.

Det finns en mängd erfarenheter från både handläggning och kontrollverksamhet som kunde spridas inom myndigheten. Det handlar om effektivisering av arbetsformer genom spridning av goda exempel, effektivare kontrollmetoder, exempel på vad som kan gå fel, synpunkter på arbetsorganisation, samarbete, roller och ansvarsfördelning.

Stödsystemen

Ett återkommande önskemål vid expertseminarierna är moderna stödsystem, samordnade system inom myndigheten med automatiska risk- och rimlighetsanalyser, historiska data och varningsflaggor. Det borde gå att bygga in kontrollstationer i stödsystemen. Det finns många exempel på hur svårt det är att stoppa något som tillåtits pågå under flera år. Information som den sökande lämnar och som kan ha betydelse för flera ärendeslag bör spridas till dessa. Stödsystemen bör motverka att flera ersättningar felaktigt utgår för den aktuella dagens inkomstbortfall och säkra att handläggaren inte fortsätter att bevilja ersättning till en person som ertappats med bidragsbrott.

Information till den sökande och klargörande av ansvar

Information till de sökande är grunden för en korrekt ansökan. Även om regelverket inte förenklas kan myndigheterna göra mycket för att förklara och underlätta för sökanden att göra rätt och att få rätt ersättning. Experterna hävdar att det finns exempel på blanketter som inte ens myndighetens egen personal kan fylla i korrekt.

Att med säkerhet kunna avgöra om ett fel är oavsiktligt eller medvetet begånget är ibland svårt. Till viss del borde oavsiktliga fel kunna minskas genom bättre information om kraven för att få ersättning. Till exempel skulle man vid elektronisk begäran om ersättning kunna låta den försäkrade få upp en lättläst information om reglerna på datorskärmen. Sedan skulle det kunna finnas enkla anvisningar för varje steg, vid varje ifyllnadsruta på skärmen. Informationen kan säkerställas genom att den försäkrade måste trycka på en knapp som säger att ”jag har läst igenom villkoren och jag godtar dem” för att kunna expediera blanketten – det skulle fungera på samma sätt som när en datoranvändare installerar ett nytt program och måste godta villkoren för att komma vidare.

Ett återkommande förslag vid expertseminarierna är att påverka allmänhetens attityd till de olika trygghetssystemet. FUT-delegationen genomför attitydundersökningar och återkommer till detta område i en särskild rapport.

5.4 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar kräver helhetssyn

Denna rapport visar på komplexiteten i trygghetssystemen och de tolkningssvårigheter som finns. Detta är ett problem i sig som försvårar kontroll och ökar sannolikheten för felaktiga utbetalningar. Det gör det även svårt att åtgärda felen genom att förändra det enskilda systemet marginellt.

Det stora antalet felkällor visar på behovet av en genomgripande systemöversyn. Det måste vara angeläget att rätt person får rätt ersättning. Inför en sådan översyn är det viktigt att notera en väsentlig bild som vuxit fram i diskussionerna med de ca 100 experterna – att trygghetssystemen hänger ihop. Förändringar i ett trygghetssystem får konsekvenser, på gott och ont, för andra trygghetssystem. Åtgärder som inriktar sig på felaktiga ut-

betalningar i ett trygghetssystem i taget riskerar att få oanade konsekvenser för andra trygghetssystem.

Här måste också påpekas att det inte finns något entydigt samband mellan orsaker och åtgärder. Det är ytterst sällan som ett problem kan lösas med en enda åtgärd. Även där så är fallet är det sannolikt att denna åtgärd även har inverkan på andra orsaker. Det vanliga är dock att en orsak måste bemötas med flera typer av åtgärder (information till sökanden, utbildning av handläggare, förtydligande och ändring av regler, bättre rutiner, osv.).

På en övergripande nivå kan behovet av åtgärder sammanfattas i följande punkter:

- Det är angeläget att trygghetssystemen ses som ett sammanhållet system, med korsvisa beroendeförhållanden. När trygghetssystemen ses som en helhet finns möjlighet att överväga avskaffande av vissa delsystem och tillgodose behoven genom andra delsystem.
- Regelverken för trygghetssystemen är komplicerade och svåröverskådliga och behöver förtydligas och förenklas för att bli effektiva. Centrala begrepp och villkor som ligger till grund för olika ersättningar och förmåner behöver få ett mer likformigt innehåll.
- Andra regelverk, lagar och förordningar som påverkar möjligheterna att säkerställa rätt ersättning från trygghetssystemen behöver ses över, så att de inte onödigtvis försvårar handläggning och kontroll. Detta gäller främst bestämmelser som hindrar informationsutbyten mellan myndigheter och organisationer.
- Myndigheterna behöver gemensamt utveckla i första hand informationssystem och kontrollstrategier men också samverkansformer samt utbyta erfarenheter.
- Samtliga utbetalande myndigheter behöver se över sina handlägningsrutiner, internutbildningar och stödsystem samt intern och extern information. Kontroller och efterkontroller behöver ges högre prioritet. Det finns en stor potential för korrekta utbetalningar med bättre handläggarstöd men för det krävs investeringar i modern informationsteknologi.

5.5 Delegationens fortsatta arbete

FUT-delegationen genomför flera parallella utredningar. En sådan utredning är att studera i vilken omfattning de identifierade felorsakerna leder till felaktiga utbetalningar i kronor räknat. I en annan utredning studeras vilka kontrollmetoder som tillämpas av myndigheter och organisationer jämfört med de identifierade felorsakerna. Inom kontrollområdet genomförs även ett nordiskt projekt tillsammans med övriga nordiska länder. Ytterligare en utredning är vilka attityder medborgare och handläggare har till felaktiga utbetalningar, vilket sedan jämförs med den bild som framkommer vid studier av orsaker, omfattning och kontrollmetoder. Parallellt med dessa utredningar utvecklas samverkan mellan delegationens myndigheter och organisationer liksom deras egna arbete mot felaktiga utbetalningar. Delegationen återkommer med resultaten av utredningarna i senare rapporter.

Bilagor

Innehåll

Bilaga 1. De studerade systemen.....	77
1 Assistansersättning	79
2 Tandvårdsersättning.....	87
3 Sjuk- och aktivitetsersättning.....	93
4 Sjukpenning.....	101
5 Bostadstillägg till pensionärer	107
6 Föräldrapenning	113
7 Tillfällig Föräldrapenning	121
8 Underhållsstöd.....	127
9 Bostadsbidrag	133
10 Arbetslöshetsersättning.....	139
11 Aktivitetsstöd.....	149
12 Lönebidrag.....	155
13 Anställningsstöd	161
14 Studiemedel	165
15 Ersättning till asylsökande	173
16 Ekonomiskt bistånd.....	177
Bilaga 2. Modell för orsaksanalys	183

De studerade systemen

I denna bilaga redovisas för vart och ett av de 16 studerade systemen de specifika orsaker till felaktiga utbetalningar som framkommit vid expertseminarierna. För varje system ges inledningsvis en kortfattad beskrivning av syfte, regelverk, omfattning och ansvar. Varje systemgenomgång avslutas med tänkbara åtgärder.

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Orsakerna till felaktiga utbetalningar kategoriseras överslagsmässigt i 5 frekvensklasser:

Vanligast	Denna orsak uppfattas som mycket vanlig även i absoluta termer
Mycket vanlig	Relativt identifierade felorsaker
Vanlig	Relativt identifierade felorsaker
Mindre vanlig	Relativt identifierade felorsaker
Osäker frekvens	Kunskapsläget svagt eller experterna oense, dock är detta inte en försumbar felkälla

Denna indelningsgrund ska inte ses som absolut. I själva verket finns det en metodmässig komplikation i så mening att ett antal felorsaker som grupperas ihop kan flyttas upp en klass.

Vid några seminarier har ett stort antal felorsaker av likartat slag bedömts som minst vanlig var för sig, men som ”ganska vanlig” som orsaksgrupp. Sådana grupper har tagits med i redovisningen.

Vad som bedöms som vanligt eller mindre vanligt baseras på experternas kunskap om upptäckta fel. Vilka fel som upptäcks

beror på vilka kontrollmetoder som används. Således är bedömningen gjord efter de kontrollmetoder som tillämpas i dag. Eftersom det finns brister i kontrollerna kan en felorsak som med nuvarande kontrollmetoder bedöms som ovanlig med ändrade kontrollmetoder visa sig vara vanlig. Som exempel kan nämnas att barnets närvaro på skola och förskola vid uttag av tillfällig föräldrapenning (TFP) bedömdes som en ovanlig felkälla innan IFAU:s studie av överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn (rapport 2006:9). Efter IFAU-studien bedöms barnens närvaro vid skola och förskola, samtidigt med uttag av tillfällig föräldrapenning, som en mycket vanlig felkälla. Fördjupade studier på området kan således komma att ge en modifierad syn på vilka felorsaker som är vanliga.

1 Assistansersättning

Systembeskrivning

Assistansersättning (LASS) är en ersättning till den som på grund av funktionshinder har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Assistansersättningen ger den enskilde mycket stort inflytande över hur stödet ska ges. Hon eller han kan själv anställa en eller flera personliga assistenter eller anlita assistenter som kommunen, kooperativ, ett företag eller annan organisation är arbetsgivare för.

För att kunna beviljas assistansersättning krävs att den sökande är bosatt i Sverige. Socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL) reglerar när en person omfattas av svensk socialförsäkring. I och med att Sverige är med i Europeiska Unionen (EU) kan den sökande komma att omfattas av rådets förordning (EEG) 1408/71 om tillämpning av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

En person har rätt att få assistansersättning från Försäkringskassan om hon eller han

- tillhör den personkrets som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS),
- har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan,
- inte bor i en gruppbostad eller vårdas på en institution som tillhör eller drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting,
- inte har fyllt 65 år. Den enskilde kan dock få behålla ersättningen efter sin 65-årsdag. Antalet assistanstimmar får dock inte utökas efter det att hon eller han har fyllt 65 år.

Assistansersättningen utgår med ett schablonbelopp per timme beviljad assistans till den ersättningsberättigade. Denne anlitar en anordnare som ska utföra assistansen. Vanligast är att kommunen, ett brukarkooperativ eller en privat anordnare anlitas. Hemkommunen beslutar om och finansierar för varje person de 20 första assistanstimmarna per vecka.

Utgifter 2006: De totala kostnaderna för assistansersättning 2006 uppgick till 16 084 miljoner kronor, varav staten svarade för 12 882 miljoner kronor och kommunerna för 3 202 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag från den sökande

Den vanligaste orsaken till felaktig utbetalning är

- att assistansanordnare gör slarvfel i tidsredovisning och räkningar.

Mycket vanliga fel är att

- assistansanordnare uppger fel i tidsredovisning och räkning för att täcka upp för lönekostnader som uppstår mellan faktiska assistansinsatser. Sådan ”lufttid” betalas inte genom LASS utan måste lösas av anordnaren på annat sätt. I praktiken kan en assistent inte ha arbetstider några minuter då och då utan måste finnas till hands när det faktiskt behövs. Problemet uppstår när dubbelbemanning behövs korta stunder och där en assistent redan tillfredsställer det hjälpbehov som den funktionshindrade har. Dubbel lönekostnad och enkel assistansersättning ger incitament att ange för många timmar.
- räkningen inte anger sjukhusvistelse, trots att sådan förelegat,
- avtal är antedaterade för att få retroaktiv utbetalning för assistans som antingen inte är utförd eller utförd utan att ett avtal mellan brukare och anordnare fanns när assistansen gavs.

Tid som avses är den mellan ansökan och Försäkringskassans beslut.

Vanliga fel är att

- den sökande överdriver sitt funktionshinder och hjälpbehov för att få fler timmar och får stöd i ett läkarutlåtande,
- ändrade förhållanden inte meddelas till Försäkringskassan när det gäller sådant som kan påverka ersättningen, till exempel att den assistansberättigade befinner sig på sjukhus, blir sambo, gifter sig, beviljas andra stödformer eller annat som påverkar antalet beviljade timmar.

Underlag från annan

Det är mycket vanligt att

- ombud för den ersättningsberättigade överdriver hjälpbehovet när ombudet samtidigt är fullmäktigad anordnare. Samma förhållande gäller när en anhörig ska arbeta som assistent för brukaren.

Det är vanligt att

- skillnaden mellan de olika boendeformerna för funktionshindrade såsom korttidsboende och gruppboende inte är tydligt beskriven. Det är svårt att utreda vilken boendeform det är frågan om då kommunen av ekonomiska skäl kallar boendet för korttidsboende, särskilt anpassad bostad, serviceboende eller något annat som inte räknas som institutionsboende. Allt för att få statlig assistansersättning.

Mindre vanligt är att

- kommunerna felaktigt intygar att den assistansberättigades behov inte kan tillgodoses inom ramen för daglig verksamhet eller skolan.

Handläggning och beslut

Det vanligaste felet är att

- handläggaren brister i kontroll av tidsredovisning och räkningar.

Det är mycket vanligt att

- handläggaren ger ett för gynnsamt beslut av medkänsla med brukaren,
- handläggaren brister i sin bedömning av grundläggande behov. Handläggaren missar att göra en riktig kontroll av funktionshinder. Riksnorm saknas om vad som ska godkännas. Speciellt för de grundläggande behoven av kommunikation fordras ingående kunskap om den funktionshindrade,
- Försäkringskassan har beviljat brukaren undantag från kravet på tidsredovisning från anordnaren, vilket gör det svårt att kontrollera om mindre/mer arbete har utförts än vad som motsvarar räkningen.

Det är vanligt att

- handläggare bedömer föräldraansvaret fel när det gäller ansvaret för barns hjälpbehov utöver vad som är normalt i motsvarande ålder. Det saknas normering inom området,
- handläggaren eller telefonkundtjänsten ger ett nej-besked i telefonen, så att person som har rätt till assistansersättning inte söker,
- de 20 första timmarna inte återbetalas till kommunen i samband med manuella återbetalningsbeslut,
- obehörig underskrift av räkning inte upptäcks,
- omprövning efter två år av rätten till assistansersättning inte sker.

Det är mindre vanligt att

- kommunen gör en anmälan om LASS utan att det finns ett beslut enligt LSS (lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade) i grunden,
- handläggaren missar att kontrollera eller göra en korrekt bedömning av boendeform, vilket kan göra att assistans beviljas felaktigt,

- handläggaren missar att kontrollera om den sökande har god man eller förvaltare,
- handläggaren registrerar in felaktigt antal beviljade timmar i systemet.

Det är oklart hur vanligt det är med fel som beror på att

- Försäkringskassan inte kan påverka/hindra när en anordnare är uppenbart olämplig för sitt uppdrag. Inte heller kan Försäkringskassan påverka när en assistent är olämplig för arbetet.
- Försäkringskassan inte har rätt att kontrollera anordnarens uppgifter, exempelvis kring förhöjt timbelopp, kvalitén på assistansen och om assistansen faktiskt utförts.

Tänkbara åtgärder

Assistansersättning är ett invecklat system med många aktörer inblandade: brukare, anordnare, kommun, Försäkringskassan, läkare och den assistansberättigade. Det bidrar till att andelen oavsiktliga fel bedöms vara stor. Systemet har en inbyggd obalans genom att Försäkringskassan inte har rätt att kontrollera de uppgifter som anordnaren tillhandahåller. Det är anordnaren som sköter allting men det är den funktionshindrade som är ersättningsberättigad. Därmed blir kontrollmöjligheterna begränsade.

Assistanskommittén, som av regeringen fått i uppdrag att göra en bred översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder, har i sitt delbetänkande ”På den assistansberättigades uppdrag” (SOU 2005:100) pekat på vilka krav som bör ställas på dem som anordnar personlig assistans. Kommittén kommer i ett kommande betänkande belysa frågor kring behovsbedömning, personkrets, kostandsutveckling, förhållande till andra insatser m.m.

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Inför en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunen, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Försäkringskassan.
- Certifiera anordnare och ge i normalfallet ansvaret till anordnaren och inte till brukaren.

- Möjliggör revision av anordnare.
- Inför krav på att arbetsterapeut eller motsvarande årligen ska göra en bedömning av hjälpbehovet som komplement till ett läkarutlåtande. Detta som en del av det samlade underlag som handläggaren har för fastställande av antal beviljade assistent-timmar.
- Överväg ersättningen till barn och ungdomar.
- Tillåt endast läkare med adekvat specialistkompetens att utfärda läkarutlåtande i samband med förstagångsansökan.
- Definiera vad som ska anses ingå i normalt föräldraansvar.
- Definiera vad som ska anses ingå i normalt äkta make/sambo-ansvar.
- Definiera vad som ska anses ingå i normalt ansvar för skolan. Förtydliga begreppen skolplikt och särskilda skäl samt vad som åligger speciallärare.
- Definiera reglerna för ombud för att undvika jävsituationer där ombud även är anordnare.
- Ändra förordningen om LASS så att anordnaren som beviljats förhöjt timbelopp alltid ska redovisa verifikationer för samtliga kostnader kring lämnad assistans för en tidsperiod om högst sex månader i taget, dvs. utan att Försäkringskassan begär det.
- Ändra LSS och LASS så att antingen länsstyrelsen eller Socialstyrelsen ges ett tillsynsansvar över alla anordnare. Koppla detta tillsynsansvar till certifieringskravet för assistans-anordning.

Samverkan

- Inför krav på ett tekniskt väl fungerande rapporteringssystem från anordnaren eller möjligen från dennes assistenter, till Försäkringskassan rörande antal arbetade timmar per assistent.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Skapa ett bättre handläggarstöd.
- Inför bättre styrning och normering genom gemensamma och tydliga riktlinjer för hur utredningar och bedömningar ska göras.
- Utveckla metoderna för hur hjälpbehov ska bedömas.

- Prioritera tid för kontroller, inte minst vid tvåårsomprövning.
- Se över regionala variationer i tillämpningen av regelverket och bakomliggande värderingsskillnader.
- Analysera i vilken grad handläggarna aktivt uppmuntrar ansökningar även där skälen är relativt svaga.
- Förtydliga tillämpningen av begreppet särskilda skäl – eller verka för att detta tas bort.
- Genomför en återkommande kampanj för att påverka attityderna hos brukare och anordnare.

2 Tandvårdsersättning

Systembeskrivning

Bestämmelser som gäller tandvårdsförsäkringen finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) samt i:

- Förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:35) för verkställighet av förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa.
- Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:5).
- Förordningen (2000:806) om gemensamma enheter för allmänna försäkringskassor.

Försäkringskassan betalar ut ersättning för tandvård som utförts av en vårdgivare. Den tandvårdsräkning som vårdgivaren skickar till Försäkringskassan är underlag för utbetalningen. Ersättningen betalas ut till vårdgivaren, men ska komma den försäkrade till godo genom att vårdgivaren räknar av tandvårdsersättningen från totalpriset.

Tandvårdsersättning betalas ut med ett fast ersättningsbelopp, ett så kallat grundbelopp, för varje åtgärd som finns i bilagan till förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa. Reglerna för tandvårdsersättning är olika utformade för bastandvård och för protetik och tandreglering. För bastandvård lämnas ett grundbelopp för varje åtgärd, med undantag för undersökning av patienter som är mellan 30 och 64 år. För patienter som är 65 år och äldre lämnas ersättning med 1,5 grundbelopp för vissa bastandvårdsåtgärder. För protetik och tandreglering lämnas tandvårdsersättning när de samlade grundbeloppen under en behandlingsomgång överstiger ett karensbelopp på 3 500 kronor. För hel- och delproteser (åtgärderna 70–79 med undantag av åtgärd 77) lämnas ersättning utan avdrag av karensbeloppet.

Utgifter 2006: Utgifterna för tandvårdsersättning uppgick till 2 999 miljoner kronor 2006.

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

De är mycket vanligt med fel som beror på att

- nästan hälften av alla tandvårdsräkningar är i pappersform och det är betydligt mer tidskrävande att kontrollera underlag i pappersform än elektroniska underlag. Det är mycket vanligt att den behandlande tandläkaren inte känner till att äldre patienter kan bo i till exempel Spanien och därför inte har rätt till ersättning för planerad tandvård,
- otillåtna oavsiktliga debiteringar görs av utförda åtgärder som inte går att automatiskt kontrollera om tandvårdsräkningen kommer på papper.

Det är mindre vanligt att det blir fel därför att

- det är svårt att ta ställning till vad som ska anses vara nödvändig tandvård. EU-medborgare och personer från konventionsland har rätt till ersättning för nödvändig tandvård. Behandlande tandläkare gör denna bedömning. Tandläkaren kan av misstag debitera tandvårdsersättning för behandling som inte är nödvändig,
- vårdgivaren debiterar och utför vård som inte är nödvändig.

Det är oklart hur vanligt det är att

- vårdgivaren debiterar vård som inte är utförd (för verklig eller påhittad patient). Det är också oklart hur vanligt det är att skrivfel uppstår, till exempel avseende fel åtgärd eller fel tandnummer,
- åtgärd 83 (och 92) som avser remitterad patient till specialist från annan klinik för rådgivning och diagnostik men inte

behandling ger incitament för specialistklinikerna att överutnyttja försäkringen.

Handläggning och beslut

De vanligaste felorsakerna är att

- det brister i kontroller och processer för att säkerställa rätt beslut i ärendet,
- hög arbetsbelastning hos handläggaren leder till fel genom att denne har krav på sig att producera många beslut på kort tid,
- handläggare gör utbetalning för vård som inte är godkänd enligt tandvårdstaxan, t.ex. för många lika åtgärder under ett år för en patient.

Det är mycket vanligt med fel som beror på

- bristande kompetens hos handläggaren.

Det är vanligt med fel som beror på

- bristande kontroll av att tandläkaren är upptagen i Socialstyrelsens certifieringslista över specialister inom tandvården (avser vård för 65+ patienter).

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- ytterligare kontroll av F-skatt inte sker om ruta är ikryssad på samlingsräkningen,
- vårdgivaren inte har F-skatt,
- taxorna från folktandvården kan vara fel. Det medför i förekommande fall ofta mycket arbete och trassel under lång tid (avser 65+ patienter).

Tänkbara åtgärder

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Skapa incitament för tandläkarna att fylla i räkningarna fullständigt, korrekt och sanningsenligt genom att införa en administrativ avgift för felaktiga och ofullständigt ifyllda räkningar.
- Inför en administrativ avgift för pappersräkningar eller kräv att räkningarna ska vara elektroniska för att tandvårdersättning ska utgå.
- Signera även samlingsräkning med elektronisk signatur.
- Inför efterhandsprövningar (stickprov) med röntgen på patienten efter den ersatta åtgärden där man jämför med röntgenbilder före åtgärden, kopplat till höga böter som kan finansiera kontrollapparaten när man funnit fel vid stickproven. Inför även en retroaktiv kontroll av flera års debiteringar.
- Utred om det vore bättre att ha efterhandsprövning i stället för förhandsprövning vid 65+ tandvård.
- Ändra ersättningen för 65+ patienter till en fastställd ersättningsnivå som är lika i hela landet oberoende av Folktandvårdens priser.
- Förenkla försäkringen. De detaljerade villkoren vid olika typer av åtgärder gör handläggningen komplicerad och risken för fel är stor.

Samverkan

- Utveckla ett bättre samspel mellan Försäkringskassan och landstingens folktandvård så att prislistorna från dessa blir lättare att hantera vad gäller 65+ patienter.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Utveckla bättre information till tandläkare på Försäkringskassans hemsida om hur försäkringen fungerar och hur man fyller i blanketterna. Många nya tandläkare vet för litet om hur ersättningsystemet fungerar.

- Utveckla ett system för att ge speciell information till nya tandläkare – såväl per papper som på hemsidan.
- Informera vårdgivarna om att Försäkringskassan kommer att göra stickprov och efterhandskontroller.
- Inför nationella handläggningsföreskrifter om vilka kontroller som ska göras och en enhetlig strategi och enhetliga rutiner. Återför i brist på bättre de föreskrifter som fanns innan den nya försäkringen infördes den 1 januari 1999.
- Qben (fusk kontroll) borde kunna utvecklas så att den ger ledningen mer information om felnivåerna inom tandvårdsersättningen. Utöka således Qben med fler uttag per månad, uttag även ur pappersräkningar, samt se till att göra uttag av ärenden som föranlett utbetalningar från Försäkringskassan.
- Skicka tillbaka fel ifyllda tandvårdsräkningar för rättelse, i stället för att som nu lägga ner stor möda på att försöka tolka, korrigera och komplettera räkningarna.
- Inför krav på certifiering av handläggare.
- Förbättra kompetensöverföring till nyanställda handläggare.

3 Sjuk- och aktivitetsersättning

Systembeskrivning

Personer vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel under minst ett år på medicinsk grund har rätt till aktivitetsersättning om de är i åldrarna 19–29 år eller till sjukersättning om de är 30–64 år. Aktivitetsersättning kan även betalas ut till personer som på grund av sitt funktionshinder ännu inte har avslutat sin utbildning på grundskole- och gymnasienivå under den tid det tar att avsluta studierna. Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång utbetalas alltid som hel ersättning.

Sjukersättning kan utges med tidsbegränsning eller tills vidare. Aktivitetsersättning är alltid tidsbegränsad och kan utges mellan ett och tre år i taget.

Sjuk- respektive aktivitetsersättning kan betalas ut dels som inkomstrelaterad ersättning dels som garantiersättning. Garantiersättning kan den få som inte haft några eller haft låga förvärvsinkomster innan arbetsförmågan blev nedsatt av medicinska skäl. Sjuk- och aktivitetsersättningen kan ges som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning.

Sjuk- respektive aktivitetsersättning (kallat SA) har sedan januari 2003 ersatt förmånerna förtidspension och sjukbidrag. Ett viktigt syfte med förändringen var att ge unga försäkrade med varaktigt nedsatt arbetsförmåga ett särskilt stöd. Aktivitetsersättningen ska stimulera till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten påverkas.

För att leva upp till kraven i 22 kap. AFL om att utreda behovet av rehabilitering och samordna insatser för alla som har sjuk- eller aktivitetsersättning, liksom kraven i 7 kap. 5 § AFL om aktiviteter för dem som har aktivitetsersättning, ska Försäkringskassan aktivt följa utvecklingen av den försäkrades hälsotillstånd och möjlighet att få, återfå eller öka arbetsförmågan. Detta ska Försäkringskassan göra genom att

- följa upp planeringen för försäkrade som har aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning,
- göra förnyad utredning för försäkrade som har sjukersättning tills vidare med begynnelsemånad januari 2005 eller senare,
- göra efterkontroll för försäkrade som har sjukersättning tills vidare med begynnelsemånad före januari 2005,

- följa upp deltagandet i aktiviteter för försäkrade som har aktivitetsersättning.

AFL ställer krav på att den försäkrade lämnar de upplysningar som Försäkringskassan behöver för att klarlägga behov av rehabilitering. Den försäkrade måste också efter bästa förmåga aktivt medverka i rehabiliteringen i de fall Försäkringskassan bedömt att hon eller han har möjligheter till rehabilitering (22 kap. 4 § AFL; prop. 1990/91:141 avsnitt 2.4 s. 47; Vägledning 2004:2 avsnitt 13.4). En försäkrad som har sjuk- eller aktivitetsersättning är skyldig att anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning, till exempel om hon eller han börjar arbeta.

Den som haft sin sjuk- eller aktivitetsersättning under minst tolv månader har möjlighet att i längst 24 månader ha sin ersättning vilande när hon eller han arbetar eller studerar. Syftet är att stimulera den försäkrade att pröva sin förmåga att arbeta eller studera utan att rätten till ersättning riskeras.

Utgifter 2006: Utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättningar 2006 uppgick till 70 178 miljoner kronor.¹

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

¹ I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift för sjuk- och aktivitetsersättningar med 12 655 miljoner kronor. Däremot ingår inte bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättning på 3 962 miljoner kronor utan denna utgift redovisas under utgifter för bostadstillägg till pensionärer.

Ansökan

Underlag från den sökande

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- den försäkrade har undanhållit eller inte lämnat fullständiga uppgifter om arbets- och inkomstförhållanden innan prövning av rätten till sjuk- eller aktivitetsersättning (SA),
- den försäkrade anmäler inte inkomster från bisysslor och uppdrag,
- den försäkrade inte anmäler ökad arbets- och försörjningsförmåga,
- det medicinska underlaget är felaktigt,
- den försäkrade inte anmäler bisysslor och uppdrag,
- den försäkrade inte anmäler ökad arbetsförmåga i verksamheter som inte ger någon inkomst,
- den försäkrade inte anmäler ökad arbetsförmåga som skulle kunna utnyttjas i förvärsarbete och leda till att arbetsoförmågans omfattning omprövas.

Det är vanligt med fel som beror på att

- den försäkrade svartarbetar,
- den försäkrade inte anmäler ökad arbetstid.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- den försäkrade flyttar utomlands utanför konventionsländer och inte anmäler detta till Försäkringskassan.

Underlag från annan

Mindre vanliga fel är att

- arbetsgivaren ger fel uppgifter om inkomst, arbetstid, arbetsuppgifter,
- det lämnas in intyg om påhittade arbeten och påhittade företag,
- kommunen ger ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) utan att Försäkringskassan får kännedom om det.

Handläggning och beslut

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassans långa handläggningstid, vilket till exempel gör att personer uppbär sjukpenning i stället för SA,
- otydligt regelverk orsakar fel eller otydlig information från Försäkringskassan till den försäkrade om åttondelen, som ger den försäkrade rätt att arbeta en åttondel vid hel förmån utan att rätten till ersättning påverkas. Denna möjlighet till "extra-arbete" saknas vid partiell förmån,
- fel vid bedömning av varaktigheten av arbetsförmågan vid utbyte av sjukpenning mot SA,
- beslut om SA trots att rehabiliteringsmöjligheterna inte är uttömda,
- Försäkringskassan ger otydlig information till den försäkrade om gränsen mellan rehabilitering och arbete,
- handläggaren missar impuls om vita inkomster som via Skatteverket kommit till Försäkringskassans egna system.

Det är vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan beslutar om SA första gången innan tillräckligt beslutsunderlag föreligger,
- Försäkringskassan inte arbetar aktivt med rehabilitering av den försäkrade under tiden med SA,
- handläggaren missar information från egna register om andra förmånslag inom Försäkringskassan,
- handläggaren är stressad.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan inte utreder personens försäkringstillhörighet tillräckligt,
- handläggaren inte kontrollerar hos Kronofogdemyndigheten om den försäkrade t.ex. har hög införsel som kan innebära att den försäkrade har hög inkomst.

Uppföljning och kontroll

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan inte gör tillräckliga efterkontroller till exempel av eventuellt ökad arbetstid vid partiella ersättningar,
- Försäkringskassan inte följer upp ändrad försörjningsförmåga, till exempel genom att kontrollera inkomstutvecklingen med Skatteverket.

Det är vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan inte kontrollerar om den försäkrade förekommer i bolagsregistret och om det införs förändringar i registret under tiden denne erhåller SA,
- Nättjänsten Infotorg är så dyr att alla handläggare inte har rätt att använda den.

Det är oklart hur ofta det förekommer fel som beror på att

- Försäkringskassan missar impulser, till exempel från Skatteverket, om att den försäkrade flyttat,
- Försäkringskassan inte ringer för att kontrollera med andra myndigheter om eventuell förekomst av gemensamma aktiviteter,
- Försäkringskassan inte utnyttjar Postens möjlighet att lämna information om vem som bor var,
- Försäkringskassan gör bristande kontroll av levnadsintyg.

Tänkbara åtgärder

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Inför mindre sekretessbegränsande och betydligt effektivare kontaktmöjligheter med register inom Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, polisen, CSN, försäkringsbolag och socialförvaltningarna.

- Förtydliga regelverket av hur arbetsförmåga ska bedömas. Oklarheter i regelverket påverkar även möjligheterna att påvisa uppsåt i samband med felaktiga utbetalningar.
- förtydliga gränsdragningen mellan rehabilitering och SA. När ska rehabiliteringsmöjligheter anses vara uttömda och en prövning av utbyte till SA ske? Den sökande vill ofta kvarstå med sjukpenning i stället för sjukersättning eftersom detta är ekonomiskt mer fördelaktigt. De olika tolkningsmöjligheterna innebär även att handläggare kan komma fram till helt olika slutsats, beroende på sin grundinställning till rehabilitering kontra kontroll.
- Begränsa användandet av åttondelen. Åttondelen bör, om den överhuvudtaget ska finnas kvar, begränsas till fritidsuppdrag och inte användas för att stanna kvar i det ordinarie arbetet. Det bör vidare finnas en tydlig, skriftligt dokumenterad, överenskommelse mellan Försäkringskassan och den försäkrade när åttondelen ska tillämpas och vad den ska få användas till.
- Inför sanktionssystem till exempel enligt a-kassemodell då man blir avstängd i tre månader och administrativt tillägg liknande skattetillägget.
- Utred möjligheterna att införa omvänd bevisbörda i vissa fall eller när en hög grad av sannolikhet för att ersättning utgår felaktigt påvisats av Försäkringskassan.
- Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) 16:7 kan ersättningen dras in/minskas om någon uppvisat en väsentligen förbättrad arbetsförmåga. Enligt praxis ska detta anses vara visat när någon förvärvsarbetat i högre grad än när ersättningen beviljades under minst tre månader. Med nuvarande tolkning av detta lagrum har personen under dessa tre månader rätt att behålla sin sjuk- eller aktivitetsersättning samtidigt som denne uppbär lön för samma tid och omfattning. Samtidigt strider detta mot skrivningen i AFL 16:7 b där det står att sådan ersättning inte får uppbäras för samma tid och omfattning som förvärvsarbete utförs.
- Lagen bör ge större möjlighet att kontrollera läkare. Läkare som skriver intyg åt SA bör kunna statistikanalyseras.
- Försäkringskassan bör få rätt till kontroll av bokföringsunderlag för egna företagare liknande en skatterevision.
- Försäkringskassan bör få rätt att göra enklare observationsåtgärder utan att direkt ge sig till känna (till exempel på arbets-

platser) i arbetet med att utreda misstänkt brott mot försäkringen (jfr. med förslag från Skatteverket avseende svartarbete).

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Ofta finns det uppgifter (internt eller från andra myndigheter) som borde föranleda en noggrannare utredning, men tiden medger inte detta. Försäkringskassans resultatstyrning premierar produktion.
- Ge tydligare information om villkor för ersättning till sökande (och läkare). Det kan till exempel gälla regler för bisysslor och ideellt arbete, där den försäkrade tror att sådana inte spelar någon roll.
- Kräv bättre medicinska underlag.
- Åttondelsregeln, som bara existerar vid hel ersättning, måste kommuniceras mycket tydligt av handläggaren. Här blir det ofta missförstånd.
- Det är viktigt att värna om anmälningsskyldigheten, men det förutsätter att den försäkrade är välinformerad. Detta gäller även information kring försörjningsförmåga och att det som socialförsäkringen ersätter är inkomstförlusten på grund av sjukdom som sätter ned arbetsförmågan, inte nedsättningen av arbetsförmågan i sig.
- Kräv bättre medicinska underlag. Många läkarutlåtanden är dåliga. Läkaren ska göra en medicinsk bedömning av funktionsnedsättning. Arbetsförmågan bör bedömas av Försäkringskassan och inte av läkarna, som kan väga in sociala faktorer, avstånd till annat arbete, m.m. Läkarna kan enligt experterna också vara utsatta för påtryckningar från den försäkrade eller godta det den försäkrade säger utan att göra en egen bedömning, bland annat eftersom en sådan skulle kräva betydligt mer tid. Det finns olika synsätt och värderingsgrund hos olika läkarkategorier vad gäller arbetsförmåga. Begreppet anställningsbarhet är centralt för de läkare som jobbar i samverkan med arbetsförmedlingen.
- Ta fram bättre stöd till handläggare i form av IT-baserade informationssystem, utbildning och lathundar som effektivt ger relevant information om sambanden med andra utbetalade förmånsslag inom Försäkringskassan.

- Ge bättre utbildning till handläggare. Det borde vara rutin att tänka på helheten i ett ärende, vad som ligger bakom information som lämnas och hur denna information ska värderas i den fortsatta utredningen, titta på andra relevanta akter på Försäkringskassan och att kontrollera att allt är rätt ifyllt. Den formella utbildningsnivån blir med automatik allt högre, det är den försäkringsmässiga utbildningen som behöver förstärkas.
- Egenföretagare är en grupp som bör utsättas för särskilda kontroller eftersom möjlighet till arbetsgivarkontroll saknas.

4 Sjukpenning

Systembeskrivning

Sjukpenning ersätter en del av inkomstbortfallet vid sjukdom. Sjukförsäkringen har genomgått en rad förändringar under 1990-talet samt under 2000-talets första år. Ersättningsnivån har ändrats flera gånger, karensdag har införts för sjukpenning, sjuklöneperiod (då sjuklön betalas av arbetsgivaren) har införts och dess längd ändrats flera gånger.

Rätten till sjukpenning regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) 3 kap. 7 §. Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Sjukpenning kan betalas ut med hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenning beroende på arbetsförmågans nedsättning. Vid bedömningen om sjukdom föreligger ska bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Med sjukdom jämföras ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår efter det att sjukdomen upphört.

Utgifter 2006: Utgifterna för sjukpenning 2006 uppgick till 34 010 miljoner kronor.²

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

² I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift för sjukpenning med 3 124 miljoner kronor.

Ansökan

Underlag från den sökande

Mycket vanliga orsaker till fel är att

- anställda som är sjukskrivna på deltid arbetar i större omfattning än vad de uppger till Försäkringskassan,
- den försäkrade underlåter att meddela att inkomsten är lägre än den som finns registrerad hos Försäkringskassan.

En vanlig orsak är att

- företag sätter i system att ha sin personal timanställd bara för att få Försäkringskassan att betala sjukpenning från dag två. Den försäkrade ges av företaget rådet att skriva så på sin sjuk-anmälan till Försäkringskassan. Detta är alltmer förekommande speciellt i branscher med genomgångsyrcen där personal-omsättningen är hög.

Mindre vanliga orsaker är att

- den försäkrade arbetar svart och får sjukpenning för samma tid och omfattning,
- egenföretagare anmält för hög inkomst inför en eventuellt planerad sjukdomstid. Det kan sammantaget handla om stora belopp i varje ärende. En felaktig inkomstregistrering kan även påverka kommande pensionsutbetalning,
- egenföretagare arbetar och får sjukpenning för samma tid och omfattning, men uppger inte detta till Försäkringskassan,
- den försäkrade sjukskriver sig för att kunna finansiera sin tid som arbetsökande och samtidigt spara a-kassedagar.

Det är oklart hur vanligt det är att

- den försäkrade inte uppger att sjuklön betalas ut, bara för att få sjukpenning.

Underlag från annan

Ett vanligt fel är att

- arbetsgivaren anger fel datum i sjukanmälan.

Ett mindre vanligt fel är att

- arbetsgivaren lämnar fel uppgift om den försäkrade har heltids- eller deltidsanställning.

Handläggning och beslut

Mycket vanliga fel är att

- handläggaren inte utreder SGI-skyddet ordentligt – antingen på eget initiativ eller för att cheferna sagt att handläggarna ska prioritera snabb ärendehantering,
- det inte finns kvalitetssäkring inbyggd i handläggningssystemet för utbetalningssystemet,
- ramar för handläggningstiderna inte medger att föreskrivna kontroller görs,
- transaktionsprocesssystemet (TP-systemet), som är mycket gammalt, och ärendehanteringssystemet (ÅHS -systemet) inte är samordnade och det finns inga checklistor som styrhjälp,
- det är alltför lätt att handläggaren anger fel omfattning, dvs. vad man är försäkrad för (SGI-inplaceringen) kontra sjukskrivningsgraden.

Vanliga fel är att

- handläggaren inte har kontrollerat om det utgår andra dag-ersättningar för samma period, vilket kan leda till dubbelutbetalningar,
- ingen enhet tar ansvar för SGI eftersom den löper över flera förmånsslag,
- handläggaren inte hinner utreda sjuklönerätten och betalar ut sjukpenning trots att det inte skulle göras.

Mindre vanliga fel är att

- hög arbetsbelastning medför att handläggare bifaller fler ärenden än man borde. Man "genar" eller underlåter att göra en ordentlig utredning,
- bristande kunskapsnivåer bland handläggarna leder till felaktiga beslut om SGI,
- dubbelutbetalning, t.ex. maskinell utbetalning (PUMA) och manuell utbetalning (T-kod 135) av samma ersättningslag.

Tänkbara åtgärder

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Sekretesskraven bör ändras gentemot försäkringsbolag, Skatteverket, kommunernas socialförvaltningar, Migrationsverket, arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN, Polisen och Posten samt banker i samband med pågående förundersökningar. Dessutom behövs bättre tekniska möjligheter att få information från banker och försäkringsbolag.
- Utred om arbetsförmedlingen/arbetslöshetskassorna kan ta hand om sjuka arbetslösa i stället för Försäkringskassan. Gäller kortfall 1–14 dagar.
- Arbetsgivarnas kontrolluppgifter avseende utbetald lön bör lämnas månaden efter utbetalningen i stället för helårsvis i januari månad påföljande år. Det skulle underlätta extra mycket för handläggning av deltidssjukskrivna. Det skulle också ge impulser vid sjuklönefastställelser och fler korrekta SGI och därmed minska felaktiga utbetalningar samt underlätta att upptäcka om någon blir arbetslös under pågående sjukfall. Inbetalning till Skatteverket avseende avgiftsinbetalning bör innehålla uppgift om namn och personnummer.
- Det behövs ekonomiska incitament för den enskilde att lämna korrekta uppgifter.
- Inkomstuppgift bör lämnas av arbetsgivare och den anställda ska ha godkänt uppgiften.

Samverkan med andra myndigheter

- Försäkringskassan borde ha direkt åtkomst till relevant information i andra myndigheters register. Detta bör även inkludera frågetransaktion till Belastningsregistret inom kriminalvården om fr.o.m. – t.o.m.-tidpunkt. Uppgiften kan bl.a. ha betydelse för SGI-skydd.
- Arbeta med att ta fram effektivare åtkomst till andra system via effektiva kanaler. Det finns nu inga fastlagda former för hur informationssökning ska gå till, utan det är tillfälliga kunskaper

(personliga kontaktnät) som avgör vad man gör för informationssökningar.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Ta reda på hur vanligt det är med fel SGI och hur stora felen är. Huvudkontoret bör samtidigt ha beredskap för att besluta om åtgärder om man konstaterat att fel SGI är ett stort problem. Utred vilka SGI-värden som borde ersätta de befintliga för de typfall av ärenden, där värdet bedöms kunna vara mest fel.
- Gör stickprovskontroller av hur många ärenden som medför återkrav p.g.a. att handläggare knappar in fel omfattning av sjukskrivningar.
- Inriktningen bör vara att det alltid ska bli rätt från början. Det bör ställas högre krav på fullständiga handlingar från den försäkrade. Det har flera gånger påpekats att styrdokumentet innehåller målkonflikter. Mycket energi läggs ned att kontrollera i efterhand (Qben). En kontrollverksamhet inriktad på att analysera möjligheterna till rätt beredning och beslut från början vore väl så effektiv. Det borde gå att bygga in ”kontrollstationer” i IT-baserade handläggningssystem.
- Kräv bättre läkarintyg. Såväl oavsiktliga som avsiktliga felaktigheter i läkarintyg är en väsentlig källa till felaktiga utbetalningar. En ordentlig genomgång av läkarintyg av medicinsk expertis och andra med möjlighet att bedöma arbetsförmåga/försörjningsförmåga vore intressant. Kan dock uppfattas som känsligt. Företagshälsovården, som känner både patient och arbetsplats bör utnyttjas bättre.
- Det behövs riktade och samordnade kontroller av egenföretagare. Det är svårt att kontrollera uppgifter från egenföretagare. Här finns anledning att genomföra riktade kontroller av dem som fått dagersättning. De som fuskar med förmåner från Försäkringskassan gör det troligen även gentemot Skatteverket, varför dessa myndigheter bör göra gemensamma kontroller.
- Det behövs bättre kontroll på företagsnivå av timanställda. Inför en ökad kontroll av anställningsformen för att förhindra fel som beror på att arbetsgivare vill undgå kostnader för personal som i verkligheten är tillsvidareanställda. Även här bör speciella insatser göras såväl före som efter utbetalning. Här

bör kontroller göras på företagsnivå och inte bara på individnivå.

- Handläggningssystemet bör moderniseras. För att underlätta kontroller och effektivisera arbetet behövs ett nytt modernt och enhetligt handläggningssystem, i stället för dagens två (eller tre) delvis gammalmodiga och dåligt koordinerade system.

5 Bostadstillägg till pensionärer

Systembeskrivning

Bostadstillägg till pensionärer (BTP) är ett inkomstprövat bidrag för att täcka merparten av en bostadskostnad, dock högst 91 procent av 4 850 kronor för personer under 65 år och 93 procent av 5 000 kronor för personer över 65 år. Bostadstillägg till pensionärer kan beviljas personer som har ålderspension, sjuk- eller aktivitetsersättning, änkepension, särskild efterlevandepension, hustrutillägg eller motsvarande förmån enligt annat EU/EES-lands lagstiftning. BTP beviljas inte för ålderspension som tas ut före 65 års ålder. Storleken på BTP beror på den boendekostnad, de inkomster och den förmögenhet den försäkrade har.

Kvinnor är med sina lägre pensioner som grupp mera beroende av bostadstillägg än män.

Utgifter 2006: De totala utgifterna för bostadstillägg 2006 uppgick till 11 410 miljoner kronor. Bostadstillägg till ålderspensionärer, personer över 65 år, uppgick till 7 448 miljoner kronor och bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättningar uppgick till 3 962 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som "mycket vanligt" eller "vanligt" etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag från den sökande

Mycket vanliga fel är att den försäkrade

- lämnar fel uppgift (speciellt det första året efter pensioneringen) om utbetalade privata pensionsförsäkringar,
- underlåter att anmäla inkomst av tjänstepensioner (AGS, KPA, SPV) speciellt under den första tiden efter att man blivit ålderspensionär,
- underlåter att anmäla uppgift om upphörd pensionsförsäkring,
- glömmer att anmäla ändrade inkomster, speciellt om de ökat,
- underlåter att anmäla hyresrabatter. Det är ofta små belopp per år i varje enskilt fall, men mycket vanligt på många orter, speciellt i allmännyttan, och kan därför bli stora summerade belopp.

Vanliga fel är att

- den försäkrade inte anmäler sänkta boräntor,
- den försäkrade lämnar fel uppgift om underlag för förmögenhetstillägg, såsom fordran i pengar, båtar och bilar,
- utländska bankmedel och andra tillgångar (såsom fastigheter) undanhålls,
- ansökningsblanketten är omfattande och svår att fylla i, vilket bland annat medför att den försäkrade avstår från att fylla i alla uppgifter.,
- det är felaktiga uppgifter i folkbokföringen.

Det är mindre vanligt att

- den försäkrade ger fel uppgift om inkomst av kapital,
- den försäkrade ger fel uppgift om skattefria inkomster, såsom utländska pensioner,
- makens/makans/sambos arbetsinkomst eller annan inkomst undanhålls,
- par som lever under äktenskapsliknande förhållanden underlåter att anmäla detta. Till exempel att ett par har två bostäder men hyr ut den ena eller att den försäkrades partner formellt bor hos en bekant eller släkting, men är sambor i verkligheten, eller att den ene skriver sig i sommarstugan för att paret ska få dubbelt BTP,

- den försäkrade missar att meddela fördelning av bostadskostnaden mellan flera hushållsmedlemmar, speciellt när det bor vuxna barn hemma eller när till exempel ett barnbarn flyttar in tillfälligt hos mormor i universitetsstaden,
- den som flyttat inte anmäler ändrad boendekostnad, speciellt när den nya hyran blir lägre,
- den som bor utomlands men har kvar sin bostad i Sverige och är folkbokförd i Sverige underlåter att anmäla de ändrade förhållandena,
- den försäkrade ger fel uppgift om räntekostnader på lånefastighet sedan eventuella räntebidrag dragits av när det gäller boende i en- eller tvåfamiljshus.

Underlag från annan

Det är vanligt att

- folkbokföringen inte överensstämmer med var folk bor.

Handläggning och beslut

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- handläggaren gör skriv- och räknefel,
- kundtjänsten hjälper den försäkrade att fylla i ansökan med uppgifter om hyra och inkomst och därvid gör misstag,
- många handläggare är nya vilket ökar risken för oavsiktliga fel,
- handläggaren är stressad.

Uppföljning och kontroll

Det är oklart hur ofta fel uppstår på grund av att

- handläggaren inte hinner eller inte vill följa upp impulser (från anonyma anmälningar eller andra handläggare),

Tänkbara åtgärder

Bostadstillägg till pensionärer är ett avsevärt mer komplicerat system än många tror. Enligt experterna är det i själva verket den

mest krångliga delen inom pensionssystemen. Det finns många möjligheter till felaktiga utbetalningar. Det kan även innebära att berättigade pensionärer inte söker eller att de får för lågt bidrag. Även om den överväldigande majoriteten av sökanden är ärliga finns det även flera exempel på att såväl pensionärer som deras barn försöker driva upp bidragsbeloppen. Det är framförallt tre orsaker till felaktiga utbetalningar:

- Tjänstepensionen är det största problemet (och en viktig orsak till återkrav).
- Tillgångssidan är svår att få grepp om. Det kan t.ex. gälla bilar. Dessutom vet gamla ofta inte hur mycket pengar de har.
- Hyresrabatterna. Det är små belopp per person och år, men mycket stora belopp totalt.

Under seminariet framkom många tänkbara åtgärder för att söka minska andelen felaktiga utbetalningar.

Regeländringar

- Inför en motsvarighet till bestämmelserna som finns i 28–29 §§ lagen (1993:737) om bostadsbidrag, som ger ökade möjligheter att besluta om återbetalning och även ger rätt till kvittning av återkrav mot nya bostadstillägg. Sådana bestämmelser inom regelverket för bostadstillägg för pensionärer skulle radikalt minska spekulativa åtgärder från bidragsmottagare som är noll-taxerare och/eller har stora tillgångar i näringsverksamhet.
- Folkbokföringen bör kunna korrigera fel retroaktivt.
- Avskaffa möjligheten att ha bostadsbidrag och BTP samtidigt.
- Utred om det är effektivt att slopa BTP och i stället höja garantipensionen.

Samverkan

- Det behövs bättre information från Migrationsverket om tidsbegränsade uppehållstillstånd.
- Det behövs bättre information från socialtjänsten då sökande tas in på anstalt eller akutboende, så BTP inte fortsätter att betalas ut.

- Det behövs snabbare information från Skatteverket om kontrolluppgifter.
- Det behövs bättre tekniska lösningar (helst inklusive maskinella automatiska beräkningar) beträffande informationsutbytet med Skatteverket, Migrationsverket, socialtjänsten och tjänstepensionsutbetalare samt listor med hyresuppgifter från de stora kommunala hyresvärdarna och särskilda boenden.
- SPP:s policy att inte lämna svar per telefon, utan att bara svara på skriftliga frågor, bör kunna ändras till att Försäkringskassan i stället får en direktåtkomst till nödvändiga data.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Inför kortare giltighetstid för förstagångsbeslut, till exempel 6 i stället för 12 månader.
- Se över blanketten, den är svårbegriplig. Ansökan är bara komplett i ca 60 procent av fallen. I övriga fall får handläggarna merarbete.
- Utveckla ett bättre handläggarstöd. Kontrollerna måste bli bättre. De kontroller som för närvarande görs inom ENSA räcker inte.

6 Föräldrapenning

Systembeskrivning

Föräldrapenningen (FP) syftar till att möjliggöra för både män och kvinnor att kombinera förvärvsarbete med familjeliv. Att det samlade uttaget av föräldrapenning ska vara jämställt mellan kvinnor och män är ett uttalat mål. Föräldrapenning är ett ekonomiskt stöd som föräldrar får i samband med ett barns födelse eller adoption. Föräldrapenningen ska göra det möjligt för föräldrar att vara hemma med sina barn längre sammanhängande perioder genom att den täcker en del av det inkomstbortfall som föräldern har vid föräldraledighet.

När ett barn föds eller adopteras får föräldrarna 240 föräldrapenningdagar var. Det är möjligt att avstå en del av dagarna till den andra föräldern dock högst 180 dagar. De 60 dagar som är förbehållna var och en av föräldrarna är så kallade sjukpenningdagar.

Föräldrapenningen består av 390 dagar med ersättning enligt sjukpenningnivå, samt 90 dagar med ersättning enligt lägstanivå. Från och med den 1 juli 2006 är ersättningen enligt lägstanivå 180 kronor per dag för barn födda eller adopterade efter den 30 juni 2006.

Föräldrapenning kan tas ut av modern från och med 60 dagar före barnets beräknade födelse. Båda föräldrarna kan också före barnets födelse ta ut föräldrapenning vid föräldrautbildningar. Efter det att ett barn fötts kan föräldrapenning tas ut fram till dess barnet fyllt åtta år eller gått ut första klass i skolan. För barn som adopteras kan föräldrapenning tas ut först efter det att föräldrarna fått barnet i sin vård och åtta år framåt, dock längst till barnet fyller tio år.

Föräldrapenning kan tas ut för hela dagar, men också för del av dag: tre fjärdedels-, halv-, en fjärdedels- eller en åttondels dag.

Föräldrapenning är den mest omfattande förmånen inom föräldraförsäkringen och utgjorde 80 procent av de totala utgifterna för föräldraförsäkringen 2006.

Utgifter 2006: Utgifterna för föräldrapenning 2006 uppgick till 20 893 miljoner kronor.³

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

³ I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift för föräldrapenning med 1 954 miljoner kronor.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Det är mycket vanligt att fel beror på att

- SGI-skyddet efter barnets ettårsdag är komplicerat. Det är svåra uträkningar beträffande hur mycket föräldrapenning man måste fylla upp med för att kompensera den tid som man inte arbetar för att behålla sin tidigare SGI,
- tidigare SGI är förifylld från Försäkringskassan. Uppgiften om inkomsten är den som gällde vid den sökandes föregående ärende. Föräldern vet inte sin årsinkomst. Därför är det lätt att som förälder skriva sitt namn under fel årsinkomst. Risken för fel ligger i att den försäkrade inte vet när en förändring av inkomsten måste anmälas eftersom den förifyllda uppgiften kanske stämmer bra med vad den försäkrade senast har tjänat medan SGI ska visa en beräknad årsinkomst framåt i tiden.
- föräldern inte förstår regelverket. Föräldern ger olika information till arbetsgivaren och till Försäkringskassan angående sin frånvarotid, vilket kan leda till fel utbetalningar från bägge dessa parter, eftersom det är ett problem för handläggaren att kontrollera.

Vanliga fel är

- felaktigt angiven årsinkomst (dvs. fel SGI),
- fel på grund av blankettens utformning. Som exempel är blankettens fråga om inkomst över en viss nivå i 240 dagar utan avbrott, otydligt formulerad och därför svårbesvarad, vilket krånglar till ansökan.

Mindre vanliga fel är att

- folkbokförda i Sverige som arbetar utomlands eller är bosatta utomlands felaktigt tar ut FP i Sverige, om Försäkringskassan inte avregistrerat den försäkrade enligt Socialförsäkringslagen eller EU-förordningen. Problemet som avses här uppstår när en person börjar arbeta eller bosätter sig utomlands utan att anmäla det till Försäkringskassan,
- föräldern inte stryker en förtryckt uppgift om arbetsgivare och får arbetsbaserad föräldrapenning i stället för bosättningsbaserad.
- när barnet närmar sig åtta års ålder och går i skolan har många föräldrar en ambition att ta ut resterande tillåtna föräldrapenningdagar. Man rundar därvid lätt av uppåt i sin angivna frånvarotid. Det är ju i nuvarande regelverk den försäkrade som bestämmer vad som är hel-, halv-, kvart- och tre fjärdedels- eller åttondelstid, och Försäkringskassan har av tidsbrist svårt att kontrollera dessa uppgifter,
- när barnet fyllt ett år måste föräldern arbeta eller fylla upp med föräldrapenning för att få behålla sin tidigare SGI. Föräldrar försöker då felaktigt påstå att de arbetar. Det är inte ovanligt att en förälder säger sig arbeta mer än vad som faktiskt är fallet. Eftersom ingen föräldrapenning då begärs är kontrollbehovet inte särskilt stort, men faktum kvarstår. Utförs inte arbete ska SGI anpassas till faktiska förhållanden,
- föräldern slarvar med rapport och skriver fel kalenderdagar i sin begäran.

Handläggning och beslut

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- tidsbrist hindrar att många enkla kontroller görs,
- många stora arbetsgivare inte har kunskap om frånvarodagar förrän vid slutet av månaden, vilket försvårar Försäkringskassans kontroller,
- ”listhanteringen” inte görs på rätt sätt varje dag. Listorna avser föregående dags manuella beslut avseende föräldrapenning och ska kontrolleras speciellt när man gått förbi systemets spärrar,

- andra impulser från Försäkringskassans system borde uppmärksammas, men det hinns inte med. Det finns inga tydliga rutinbeskrivningar av vad som ska kontrolleras,

Det är vanligt med fel som beror på att

- handläggaren inte upptäcker att personen arbetar (svart eller på sitt ordinarie arbete) och därmed inte är berättigad till ersättning.

Uppföljning och kontroll

Det är vanligt med fel som beror på att

- attityden hos handläggare kan vara att föräldrarna har rätt till sina föräldrapenningdagar, vilket gör att man är benägen att bevilja utbetalningar, utan ytterligare utredningar,
- handläggaren inte kräver att blanketten är tillräckligt ifylld av föräldern,
- när föräldern begär ersättning i olika nivåer går det inte att registrera detta korrekt i PUMA (Försäkringskassans system för Periodisk Utbetalning Med Automatik) utan handläggaren måste lägga samman en fjärdedels-, halvdagar osv. Detta gör det svårt att i efterhand kontrollera den gjorda utbetalningen. Handläggarsystemet räcker inte till. Det är mycket lätt att handläggaren därvid gör fel och att föräldern får en felaktig utbetalning. Detta skapar onödig irritation. Det innebär också att det ser ut som om utbetalning gjorts för andra dagar än de begärda. Vid misstänkt fusk blir det svårt att bevisa att ersättning betalats för dagar som den försäkrade inte haft rätt till.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- systemet erbjuder många uppföljningsmöjligheter som handläggaren inte hinner utföra. Det handlar bland annat om möjlighet att kontrollera eventuell barnomsorg då föräldern inte kan ange på blanketten var barnet normalt vistas under dagarna. Försäkringskassan utnyttjar inte tillräckligt de lagliga möjligheter man har att fråga arbetsgivare och kommunala förskolor (däremot har Försäkringskassan inte lagliga möjligheter att kräva svar från privat barnomsorg och privata skolor),

- skola och dagis saknar uppgift om barnets närvaro och frånvaro,
- uppgifterna för arbetslösa är svåra att fylla i vilket lätt gör att det blir fel. Impulserna från arbetslöshetskassan är svåra att tolka. Det är arbetslöshetskassans skyldighet att samordna FP med Försäkringskassan,
- impulser från den försäkrade blir liggande och handläggaren fortsätter att betala ut fel ersättning, trots att den försäkrade lämnat ändrade uppgifter,
- uppdatering enligt utredningslista avseende folkbokföring från Skatteverket inte görs,
- föräldern samtidigt tar ut föräldrapenning och semester. Många föräldrar vet inte att de, i stället för obetald semester, kan ta tjänstledigt – vilket ger rätt till föräldrapenning,
- arbetsgivarna inte har vetskap om att de anställda har varit frånvarande och varför. Det gör det svårt att kontrollera uppgifter som den försäkrade lämnar,
- ersättning för tid före anmälan betalas ut i praktiken utan prövning p.g.a. luddig lagtolkning. "Luddigheten" har orsakats av att den som överklagar nekad föräldrapenning nästan alltid får rätt, när ärendet avser tid före anmälan. Detta medför att handläggaren inte har något incitament att utreda sådana ärenden,
- det inte är lätt att anmäla sig via Internet till följd av Försäkringskassans onödigt krångliga hemsida. Svårigheten här ligger också i att man måste anmäla sig första dagen och sedan kan man begära ersättning en annan dag. Det kan vara problematiskt att skilja på anmälan och begäran,
- om man är gift eller har gemensam vårdnad så har man rätt till hälften av föräldrapenningdagarna var. När en förälder har tagit ut hälften av dagarna måste den andre avstå av sina dagar. Detta är krångligt och svårt att hålla reda på för föräldrarna och även för handläggarna.

Tänkbara åtgärder

Regeländringar

- Barnomsorg och skola i privat regi bör bli skyldig att bokföra barnens frånvaro- och närvaro samt överföra eller på annat sätt

intyga uppgifterna innan utbetalning av ersättning görs till den försäkrade.

- 240-dagars-regeln bör förenklas, så att den blir hanterbar.
- Förhandsbegäran av föräldrapenning dagar upp till ett år i förväg leder till automatiska utbetalningar även för dagar som sedan har ändrats. Det är lätt för föräldern att glömma vilka dagar den har begärt föräldrapenning för. För att förhindra dessa fel kan man ändra reglerna (och gå tillbaka till hur det var tidigare) så att man endast kan begära ersättning för förfluten tid. Detta medför dock mer administration.
- Återkrav bör i normalfallet kunna kombineras med straffavgift, när förälder eller arbetsgivare gett felaktiga uppgifter till Försäkringskassan.
- Regelverket om hel-, halv-, kvartstid osv. bör ändras. Systemet är gjort enbart för normala 40-timmarsveckor. Föräldern bör i stället tala om antal arbetade timmar, så kan sedan handläggaren avgöra, utgående från 8-timmarsdagen som norm – i stället för att den sökande som nu ska försöka tala om hur stor del av en 8-timmarsdag som begärs.
- Det bör vara samma regler för lägstanivå, grundnivån och sjukpenningnivå i regelsystemet.

Samverkan

- Kontrollera med arbetsförmedlingen om den försäkrade är arbetssökande.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Bättre hantering av SGI-frågorna.
- Inför effektivare kontroll om föräldern är rätt registrerad, det vill säga över huvud taget berättigad.
- Påverka allmänhetens attityd till vad föräldrapenning ska användas till.
- Inför bättre kontroll gentemot arbetsgivare samt barnomsorg och skola.
- Utnyttja Försäkringskassans egna register (inklusive folkbokföringsdata) bättre.

- Information från kommunerna om vilka barn som inte kommer till skolstart lämnas ofta till barnbidragsgruppen inom Försäkringskassan utan att lämnas vidare till föräldrapenninghandläggarna. Rutiner bör införas som åtgärdare denna brist.

7 Tillfällig Föräldrapenning

Systembeskrivning

Den tillfälliga föräldrapenningen (TFP) ska ge föräldrar ekonomiskt stöd när barn blir sjuka eller när deras ordinarie vårdnadshavare blir sjuk och föräldern behöver avstå från sitt förvärvsarbete. En grundläggande förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning är att man är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Tillfällig föräldrapenning betalas ut till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda ett barn som är under tolv år (i vissa fall 16 år) till följd av sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Den tillfälliga föräldrapenningen kan tas ut under högst 60 dagar per barn och år. När de 60 dagarna är uttagna kan ersättning betalas ut under ytterligare 60 dagar per barn och år. Dessa dagar kan dock inte tas ut vid den ordinarie vårdarens sjukdom eller smitta. För ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år kan tillfällig föräldrapenning betalas ut under ett obegränsat antal dagar.

Föräldrar till barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan få tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar för ett barn som inte fyllt 16 år. Ersättningen betalas ut för högst tio kontaktdagar per barn och år från barnets födelse till dess att barnet fyller 16 år. I vissa fall kan tillfällig föräldrapenning också betalas ut för barn som fyllt 16 år om barnet omfattas av LSS.

Härutöver har en pappa rätt till tio ersättningsdagar i samband med barns födelse, så kallade pappadagar. Vid adoption av ett barn och när två personer utsetts att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn har båda föräldrarna rätt till fem dagar vardera, om de inte kommer överens om annat. I vissa fall kan dagar betalas ut till en annan person än pappan eller adoptivföräldern.

Utgift 2006: Utgifterna för tillfällig föräldrapenning 2006 uppgick till 4 734 miljoner kronor.⁴

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

⁴ I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift för tillfällig föräldrapenning med 401 miljoner kronor.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- fel uppgift lämnats om skälet till TFP,
- en förälder anmäler TFP i stället för att göra sjukanmälan för att slippa karensdag vid egen sjukfrånvaro,
- föräldern arbetar trots TFP anmälan – speciellt är det vanligt att man lägger till en extra TFP dag utöver de korrekt angivna.
- fel inkomstuppgift anges från arbetsgivarna, skattemyndigheten eller föräldern, p.g.a. svårtolkat regelverk eller att Försäkringskassan inte uppdaterar inkomstuppgifter,
- föräldern skriver in fel antal timmar i sin begäran, dvs. blandar samman ordinarie arbetstid och frånvarotid,
- föräldern slarvar med rapport om exakta datum,
- föräldern missförstår reglerna,
- det finns missförstånd mellan två föräldrar om vad som förekommit.

Det är vanligt med fel som beror på att

- barnet är närvarande vid barnomsorg/skola, trots TFP-anmälan.

Det är mindre vanligt att

- en separerad förälder som har hand om barn varannan vecka tar ut TFP för den veckan som den inte har hand om barnet,
- föräldern har extrainkomster genom svartarbete under den påstådda TFP-tiden.

Underlag som lämnats av annan än sökanden

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- barn yngre än 240 dagar kan få TFP när de är på sjukhus, men läkarintyget kan gälla för längre tid, vilket inbjuder till att fuska med TFP för fler dagar,
- arbetsgivaren ger fel uppgift om frånvaro för viss dag,
- barnet är närvarande vid barnomsorg/skola, trots TFP-anmälan, och skolan eller barnomsorgen lämnar fel närvarouppgifter.

Handläggning och beslut

De vanligaste felen beror på att

- det saknas bra handlägningsrutiner. Speciellt saknas föreskrifter om kontroll av om föräldern har avstått från förvärvsarbete och vårdat barnet. Försäkringskassan snabbutbildar ibland praktikanter/studenter under en halv dag och förväntar sig att de ska kunna handlägga TFP-ärenden korrekt,
- systemet ger många uppföljningsmöjligheter som handläggaren inte hinner genomföra. Fler kontroller borde kunna byggas in:
 - barnomsorg och skola har inte ett register där de via Internet kan ge information om barns frånvaro till Försäkringskassan,
 - TFP-handläggaren har inte information om bostadsbidrag. Bostadsbidragsinformation (som kan utvisa sammanboende, inkomstförhållanden etc.) borde komma upp även till TFP-handläggaren,
- om man har ersättningen beräknad per timme, så betalar Försäkringskassan ofta inte ut per timme utan per en gissad frånvaro på 8 timmar per dag. Detta gäller när årsarbetstiden är 2 080 timmar,
- Försäkringskassans ledning har under senare år prioriterat mängden utbetalningar och inte korrektheten.

Det är mycket vanligt med fel som beror på

- tidsbrist (och prioritering av att klara av alla utbetalningar), vilket hindrar att många enkla kontroller görs,

- många stora arbetsgivare inte har kunskap om frånvarodagar förrän vid slutet av månaden, vilket försvårar Försäkringskassans kontroller.

Det är vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan inte regelbundet utnyttjar sin möjlighet att fråga arbetsgivare och kommunala förskolor och skolor. Där emot har Försäkringskassan inte lagliga möjligheter att kräva svar från privat barnomsorg och privata skolor,
- skola och förskola saknar uppgift om barnets närvaro och frånvaro, det är oklart vad som gäller om samordning mellan olika förmåner enligt 17 kap. AFL.

Uppföljning och kontroll

Det är vanligt med fel som beror på att

- arbetsgivarna inte har vetskap om att de anställda har varit frånvarande och varför. Det gör det svårt att kontrollera uppgifter som den försäkrade lämnar,
- arbetsgivare ändrar sin uppgift när de får klart för sig att den anställde har lämnat en annan uppgift,
- det är för stor automatik i utbetalning utan rimlighetskontroller och utan tillräckliga andra kontroller,
- ersättning för tid före anmälan betalas ut i praktiken p.g.a. luddig lagtolkning och detta försvårar kontrollerna,
- blanketterna för arbetslösa är svåra att fylla i, vilket lätt gör att det blir fel,
- impulser från den försäkrade blir liggande. Handläggarna betalar ut fel ersättning, trots att den försäkrade lämnat ändrade uppgifter,
- Försäkringskassan inte utreder anledning till begäran om kontaktdagar,
- uppdatering enligt utredningslista från Skatteverket inte görs,
- TFP-ärenden är extra stressiga och medför fel,
- det inbjuder till fusk att man kan få TFP inom cirka två dagar efter ansökan. Orsaken till detta är att utbetalning ska ske när beslut tagits, inte när inkomstbortfallet inträffar, dvs. när den sökande får löneavdraget. Nu skapar systemet i vissa fall extra utgifter för kommunerna, eftersom den sökande vid månadens

slut kan ha konsumerat upp det tidiga TFP-bidraget och därför behöver ekonomiskt bistånd.

Tänkbara åtgärder

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Utbetalning bör ske när inkomstbortfallet inträffar, dvs. när den sökande får löneavdraget.
- Arbetsgivarnas kontrolluppgifter avseende utbetald lön bör lämnas varje månad efter utbetalningen i stället som nu i januari månad året efter inkomståret för hela året.
- Barnomsorg och skola i privat regi bör åläggas att bokföra barnens frånvaro och närvaro och lämna ut information därom till Försäkringskassan.
- Den försäkrade bör tillsammans med sin begäran om ersättning inkomma med intyg från arbetsgivaren och barnomsorg/skola.
- Förtydliga att anmälan måste göras i tid och att begäran inte kan ske retroaktivt så lång tid som i dag (upp till 10 år). Försäkringskassan måste få rätt att avslå begäran om den är gammal, till exempel med hänvisning till att det inte finns några kontrollmöjligheter.
- Utred om ersättning ska ges till arbetsgivaren i stället för till föräldern. Arbetsgivaren skulle kunna få plikt att anmäla frånvaro p.g.a. sjukt barn och ersättas genom skatteavdrag.
- Överväg införande av karensdag för vård av sjukt barn. Därigenom försvinner möjligheten till den ekonomiska vinning som man i dag får genom att ta TFP i stället för att sjukskriva sig själv som förälder.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Påverka allmänhetens attityd till hur TFP ska användas.
- Förbättra den tekniska och innehållsmässiga utformningen av elektronisk begäran.
- Uppgifterna om föräldrarnas inkomst- och arbetsförhållanden måste säkerställas före utbetalning.

Tillfällig föräldrapenning

- Utveckla Försäkringskassans automatiska utbetalnings- och handläggningssystem för TFP som i dag godtar felaktiga ersättningsanspråk, vilka en rutinerad handläggare skulle kunna upptäcka och förhindra.
- SGI-frågor måste hanteras bättre på Försäkringskassan.

8 Underhållsstöd

Systembeskrivning

Underhållsstöd (US) är ett statligt bidrag till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Syftet är att skydda barnet när bidragsskyldig förälder inte betalar beslutat underhållsbidrag till barnet. Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan till den förälder som barnet är bosatt och folkbokförd hos. Om barnet inte fyllt 18 år måste denna förälder vara vårdnadshavare för barnet, antingen ensam eller tillsammans med den andre föräldern. När barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna kan stöd betalas ut till båda föräldrarna. Om barnet fyllt 18 år betalas stödet ut direkt till barnet.

Underhållsstödet är högst 1 273 kronor per barn och månad.

Sedan den 1 januari 2001 har socialförsäkringen delats in i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Det grundläggande villkoret för att en person ska ha rätt till de bosättningsbaserade förmånerna är att personen bor här i landet. I socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL) står det att underhållsstödet ingår bland de bosättningsbaserade förmånerna. När fullt underhållsstöd betalas ut ska den förälder som är bidragsskyldig för barnet återbetala samhällets kostnader helt eller delvis. Hur mycket som ska betalas tillbaka beror på den bidragsskyldiges inkomster och dennes totala antal barn.

Utgifter 2006: Nettoutgifterna för underhållsstöd 2006 uppgick till 2 222 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag avseende inkomster

Det är oklart hur ofta det blir fel därför att

- återbetalningsbeloppet är för lågt genom felaktiga uppgifter från den bidragsskyldige föräldern,
- den bidragsskyldige föräldern har svartinkomster,
- den bidragsskyldige föräldern har oredovisade utlandsinkomster.

Det är mindre vanligt att

- återbetalningsbeloppet är för lågt genom att den bidragsskyldige föräldrarnas förvärvsförmåga inte utnyttjas. Förvärvsförmågan prövas inte i dag så mycket av handläggarna som för några år sedan. Det innebär att handläggarna i dag sällan åsätter en bedömd förvärvsförmåga som är större än den redovisade inkomsten, som underlag för att bestämma återbetalningsbeloppet. Variationen avseende vanligheten är troligen stor mellan länen.

Underlag avseende bosättningsförhållanden

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- föräldrarna sammanbor trots skild folkbokföring (=skenseparation) och tolkar sambolagen på annat sätt än vad Försäkringskassan gör,
- barnet och boföräldern inte är folkbokförda på samma adress, vilket medför att föräldern inte har rätt till underhållsstöd. Föräldrabalken förutsätter att man vid gemensam vårdnad ska vara överens om allt som är viktigt för barnet. Flyttar boföräldern krävs också att den andre föräldern ger sitt godkännande av flyttning till folkbokföringen. Godkänner den andre föräldern inte flyttningen blir barnet kvarskrivet på den gamla adressen där inte någon av föräldrarna bor. Det innebär att boförälder och barn inte är folkbokförda på samma adress och att rätt till underhållsstöd inte finns.

Det är vanligt med fel som beror på

- att ett barn med förlängt underhållsstöd inte bor hos boföräldern trots att det är folkbokfört där. Det är oklart vad som menas med att vara bosatt.

Andra uppgifter eller bristfälligt underlag som lämnats av sökanden

Det är mycket vanligt att

- föräldrar missförstår reglerna. Försäkringskassans blanketter ska numera vara kundanpassade och enkla. De har blivit för allmänt hållna varför det inte är säkert att Försäkringskassan får reda på de rätta förhållandena. När är man ensamboende? När är man särbo, trots att man oftast bor samman, men har var sin bostad?

Det är vanligt med fel som beror på att

- en person uppger att denne är ensamstående trots att så inte är fallet. Det finns oklarheter kring vad som avses med att ”bo tillsammans” avseende underhållsstöd.

Det är oklart hur ofta det blir fel därför att

- underhållsstöd sökes för andras barn. Detta förekommer speciellt bland utländska föräldrar, där folkbokföringen inte ger någon vägledning om familjeförhållanden och det inte finns handlingar som styrker sådana förhållanden.

Underlag som lämnats av annan än sökanden

Det är vanligt med fel som beror på att

- kommunen inte talar om att barnet är placerat i familjehem. Socialtjänsten har strängare sekretesskrav än Försäkringskassan, och har ingen uppgiftsskyldighet gentemot folkbokföringen. Alternativt meddelar kommunen att ett barn är placerat i fosterhem, men för sent vilket medför felaktiga utbetalningar och återkrav,
- närstående (inklusive kompisar) lämnar felaktiga intyg om den bidragsskyldiges boendeförhållanden.

Handläggning och beslut

Följande fel är vanligast:

- Tidsbrist och prioritering att klara av alla utbetalningar hindrar många enkla kontroller från att göras, dvs. oavsiktligt från handläggaren men en ”medveten” strategi från ledningen.
- Kravet på den bidragsskyldige förälderns betalning prioriteras ner. Det finns inga mätbara mål för krav, men däremot för utbetalningarna.
- Det finns i vissa län inget mål för att få bidragsskyldig delgiven beslutet om återbetalningsskyldighet. Mål beträffande genomströmningstid finns däremot för handläggning av anstånd.
- Bra handlägningsrutiner saknas om när och hur informationsinhämtning ska gå till.
- För mycket betalas ut p.g.a. slarv, exempelvis händer det att impulser från den försäkrade blir liggande och handläggarna fortsätter att betala ut fel ersättning, trots att den försäkrade lämnat ändrade uppgifter.

Uppföljning och kontroll

De vanligaste orsakerna till fel beror på att

- det finns från Försäkringskassans ledning inga mål (utöver Qben II) beträffande uppföljning,
- impulser från anonyma anmälningar kan möjligen föranleda en kontroll, men handläggarna tar nästan aldrig själv initiativ till kontroll. Det borde vara en automatisk kontroll efter ett eller två år. Då borde det alltid vara en ny ansökan, så att också adressändringar eller andra uppgifter om faktiska förhållanden fångas upp samt att möjlighet finns att försöka förmå föräldrar att sköta underhållsfrågan själva. Beviljandet borde således vara tidsbegränsat och inte som nu gälla i upp till 18 år.

Det är mycket vanligt att

- ärendehanteringssystemet (ÄHS) inte utnyttjas så mycket som det skulle kunna göra. Det gäller främst uppgifter om till exempel adress, telefon och arbetsgivare. Det är dock viktigt med hänvisning till sekretesskrav att ingen handläggare har större tillgång till ÄHS än nödvändigt.

- Impulser från bostadsbidrag utnyttjas inte när man borde veta att barnet flyttat till den andre föräldern.

Tänkbara åtgärder

Experterna har fört fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Inför tidsbegränsade beslut. Nu kan underhållsstöd betalas ut i 18 år utan kontroll och omprövning. Om boföräldern tvingas söka på nytt efter exempelvis två år, skulle många nya förutsättningar fångas upp. Den ökade administrationen som detta skulle medföra för Försäkringskassan, skulle uppvägas av inbesparade felaktiga utbetalningar. Ansökan efter personligt möte bör vara obligatorium.
- Inför socialförsäkringskonto. Den bidragsskyldige föräldern bör få alla sina sociala förmåner på ett socialförsäkringskonto, där Försäkringskassan har möjlighet att kvitta återbetalningskrav mot andra bidrag. Det skulle öka inbetalningsgraden, dvs. vad Försäkringskassan kan få in från de bidragsskyldiga föräldrarna i de fall föräldern även får annan ersättning från Försäkringskassan
- Inför administrativa avgifter. Sådana har föreslagits men inte införts. Syftet är att bidragsföräldern ska finna det förmånligt att själv betala direkt till boföräldern.
- Ändra tidpunkt för utbetalning. Nu betalas underhållsstöd ut månadsvis i förskott. Många felaktiga utbetalningar skulle undvikas om utbetalning sker månadsvis i efterskott i stället. Den viktigaste nackdelen med att införa ett sådant system väntas vara hur man ska hantera den fördubbling av utbetalningar som rimligtvis inträffar i samband med systemövergången.
- Inför ökade krav på myndighetssamverkan med folkbokföringen, CSN och kommunerna, där delar av sekretesslagen kan åsidosättas för att förhindra felaktiga utbetalningar.
- Inför tydligare regler när det gäller gränserna mellan samboende och särboende samt varaktigt boende och icke varaktigt boende.

- Undersök konsekvenserna av att använda aktuella inkomster som underlag för utbetalning istället för två år gamla inkomster.
- Om underhållsstöd ska lämnas i större omfattning än i form av utfyllnadsbidrag bör avgifter införas för den bidragsskyldige. I SOU 2003:42 "Ett reformerat underhållsstöd" föreslogs en månadsavgift på 50 kronor (dvs. 600 kronor per år) för bidragsföräldern, vilket väntades ge incitament för fler föräldrar att sköta ekonomin för sina barn utan att gå omvägen via Försäkringskassan. Förslaget genomfördes inte.
- En ändring av folkbokföringslagen borde göras så att ett barn inte kan bli kvarskrivet på en adress där ingen av föräldrarna bor.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Inför incitament att ge korrekt information till Försäkringskassan. Det finns inte några administrativa sanktioner mot fel. Information om polisanmälan och straff bör därför göras tydligare.
- Inför incitament för handläggaren att inte göra slarvfel. Organiserar samtidigt arbetet så att det är lättare att hålla handläggarna tillräckligt utbildade.
- Påverka allmänhetens attityd till vad underhållsstöd bör vara.
- Inför bättre kompetensutveckling av handläggarna – såväl avseende sakfrågor som attityder – så att de bland annat utnyttjar bidragsskyldiga föräldrars förvärvsförmåga.
- Inför bättre teknikstöd. Teknikstödet kräver för många manuella kontroller. Det skulle vara mycket arbetsbesparande om barns och föräldrars folkbokföringsadress (och från och med när den gäller) framgår i samband med registrering av ansökan om underhållsstöd. Samma sak beträffande vårdnadsförhållanden och från och med när de gäller. Dessutom bör det finnas spärrar i systemet som gör det omöjligt att bevilja underhållsstöd om inte förutsättningarna beträffande vårdnad och folkbokföring är uppfyllda.
- Använd ibland utbetalning per avi för att få impulser om utlandsboende.

9 Bostadsbidrag

Systembeskrivning

Grunden för systemet framgår av lagen (1993:737) om bostadsbidrag (BoL). Barnfamiljer och ensamstående som fyllt 18 men inte 29 år, kan få bostadsbidrag (BoB). Bidragets storlek beror bland annat på

- hur många personer som bor i hushållet,
- bostadskostnad och bostadsyta,
- hushållets inkomst och förmögenhet.

Bidraget består av tre delar; ett bidrag till bostadskostnader, ett särskilt bidrag till hemmavarande barn och ett umgängesbidrag till den som tidvis har barn boende i hushållet.

Den som ansöker om bostadsbidrag måste som regel bo och vara folkbokförd i Sverige för att kunna komma ifråga för bidraget. I regel ska den sökande också vara folkbokförd i den bostad som han eller hon söker bidrag för.

Barnfamiljer med hemmavarande barn kan få bidrag till bostadskostnader och det så kallade särskilda bidraget. Barnfamiljer med tidvis boende barn kan få bidrag till bostadskostnader samt umgängesbidrag. Om ett barn bor växelvis hos föräldrarna och dessa har gemensam vårdnad om barnet, kan den förälder som barnet är folkbokfört hos få det särskilda bidraget och bidrag till bostadskostnader. Den andre föräldern kan få umgängesbidrag och bidrag till bostadskostnader.

Den vanligaste bostadsbidragsmottagaren är en ensamstående mamma. Sedan 1997 är bidraget preliminärt och bestäms i efterhand när inkomsttaxeringen för året är klar. Varje avstämning genererar betydande åter- och tilläggsutbetalningar. Återbetalningsperioden kan sträckas över flera år.

Utgifter 2006: Utgifterna för bostadsbidrag 2006 uppgick till 3 598 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Försäkringskassan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag avseende inkomstförhållande

Det är mycket vanligt med fel som beror på att den försäkrade

- inte anmäler ändrade inkomstförhållanden,
- glömmer att ange inkomst för hela året,
- glömmer bort vissa slags inkomster,
- har svårt att uppskatta inkomster när man har oregelbundna inkomster.

Det är vanligt med fel som beror på att

- den sökande har svarta inkomster.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- den försäkrade har bostaden delvis uthyrd utan att berätta om denna inkomst,
- den försäkrade uppger en inkomst som är svår för handläggaren att tro på, eftersom den knappast kan räcka till försörjningen utöver hyran. Av Försäkringskassans vägledning framgår inte om inkomsten ska täcka hyran eller hyran plus andra omkostnader,
- den försäkrade lämnar felaktiga förmögenhetsuppgifter.

Underlag avseende bosättningsförhållanden

Det är mycket vanligt att fel beror på att

- den försäkrade är folkbokförd men inte bosatt på den bostad som bidrag beviljas för,

- den försäkrade skenseparerar.

Det är också vanligt med fel som beror på att

- den försäkrade inte anmäler att det flyttat in ytterligare en person i hushållet.

Andra uppgifter eller bristfälligt underlag som lämnats av sökanden

Det är vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan har otillräckliga uppgifter om bostadskostnaden,
- felaktiga uppgifter lämnats om antalet hemmavarande barn.

Underlag som lämnats av annan än sökanden

Det är vanligt med fel som beror på att

- föräldrarna inte är överens om var barnet ska vara folkbokfört och att barnet bor hos den ene föräldern (som umgängesbarn) men är folkbokförd hos den andre föräldern. Systemet är svårast för föräldrarna att förstå när barnet bor varannan vecka hos föräldrarna. Under tiden det tar för Skatteverket att utreda vad som ska vara korrekt folkbokföring av barnet blir det fel utbetalning (i praktiken även om det är formellt korrekt enligt regelverket) eftersom man inte kan justera bostadsbidrag retroaktivt.

Handläggning och beslut

Följande är mycket vanliga orsaker till fel:

- Handläggaren prioriterar bort kontroller. Laglig möjlighet till uppföljning och kontroll av felaktiga uppgifter eller ändrade förhållanden finns men har inte gjorts. Detta innebär att bostads- eller inkomstförhållanden kan ha ändrats.
- Försäkringskassan får inte information om rabatter på hyran.
- Försäkringskassan får inte information om utdelning från reparationsfonder i form av hyresrabatt.

Bostadsbidrag

- Impulser till och från andra förmånsslag inom Försäkringskassan fungerar inte.

Det är vanligt med fel som beror på att

- Försäkringskassan missar impulser från andra ärendeslag.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- handläggaren tillämpar BoL felaktigt,
- kundtjänsten har otillräckliga kunskaper om specialregler (till exempel beräkning av inkomst) för att kunna lämna korrekt information,
- handläggaren registrerar felaktiga uppgifter i datasystemet.

Det är oklart hur ofta det blir fel därför att

- handläggaren saknar tillräckliga kunskaper för att kunna fatta korrekt beslut.

Tänkbara åtgärder

Experterna för fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Inför lägenhetsnummer. Detta är ett gemensamt önskemål från flera av trygghetssystemen. För bostadsbidrag skulle det ge en möjlighet att få information även om flyttning inom fastigheten, något som nu ofta missas.
- Inför informationsskyldighet för försäkringsbolag och allmännyttiga bostadsföretag vid förfrågan från Försäkringskassan om boendeförhållanden.
- Om bostadsbidrag betalas ut i efterskott och med hänsyn till faktiska boendekostnader, så skulle Försäkringskassans administration minska betydligt, möjligheterna till kontroll öka samt återkraven och de felaktiga utbetalningarna minska.

Samverkan

Förbättra informationsutbytet mellan berörda organisationer, bland annat i form av direkta telefonlinjer i första hand med

- CSN rörande utbetalade belopp per försäkrad som får bostadsbidrag,
- arbetslöshetskassorna rörande utbetalade belopp per försäkrad som får bostadsbidrag,
- Skatteverket rörande flyttningar, inkomster och förmögenheter,
- Migrationsverket,
- kommunerna.

Interna åtgärder på Försäkringskassan

- Det är ett starkt önskemål att Försäkringskassans föråldrade handläggare ersätts med ett system med modern teknik och systemarkitektur. Åtskilliga av dagens felkällor borde kunna upptäckas eller förebyggas med samkörning, varningssignaler, historiska data, riskanalyser, rimlighetsbedömningar m.m. Integritetsfrågorna borde kunna hanteras genom olika behörighetsnivåer för handläggare utifrån aktuellt behov.
- Utveckla ENSA-strategin. Tanken med ENSA är god, men den behöver utvecklas.
- I de fall handläggaren litar på sin intuition och reducerar sökt belopp brukar detta accepteras, vilket kan tolkas som ett indirekt erkännande av handläggarens yrkesskicklighet.
- Satsa på attitydpåverkan.
- ”Vi är för mycket kuratorer”. Handläggarna har en lovvärd ambition att hjälpa sökanden så mycket som möjligt. Frågan är dock om inte serviceinställningen ibland går väl långt. Mycket tid går till att rätta till felaktiga eller slarvigt ifyllda ansökningar eller att svara på frågor om hur man kan maximera utbetalningarna. Genom detta tas tid från kvalitets- och kontrollarbetet.
- Informationsutbyte med andra förmånsslag inom Försäkringskassan rörande andra förmåner som den enskilde erhåller (t.ex. sjuk- och aktivitetsersättning), måste förbättras.

10 Arbetslöshetsersättning

Systembeskrivning

Grundvillkoren för arbetslöshetsersättning finns i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har arbetssökande som

- är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med arbetsförmedlingen,
- aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Den ska göra det möjligt för en arbetslös person att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, leta efter en ny anställning. Detta förutsätter hela tiden ett aktivt arbetssökande samt att den sökande är beredd att till exempel pendla, flytta eller omskola sig.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, en grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Arbetslöshetsersättning betalas ut i två olika former, antingen som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning.

Grundbeloppet betalas ut med högst 320 kronor per dag för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge. För att få grundbeloppet måste sökande ha uppfyllt ett arbetsvillkor⁵. Grundbeloppet betalas ut tidigast från den dag sökanden fyller 20 år.

Inkomstrelaterad ersättning räknas ut ifrån tidigare inkomst. Dagpenningen betalas ut med högst 680 kronor per dag. Sökanden ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv

⁵ Under de senaste tolv månaderna måste man ha arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex kalendermånader eller minst 480 timmar under en sammanhängande period av sex klandermånader och minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

månader (medlemsvillkor) för att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning och måste också ha uppfyllt ett arbetsvillkor under medlemstiden. Det finns ingen nedre åldersgräns för den frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen.

Utgifter 2006: Statens utgifter för arbetslöshetsförsäkringen 2006 uppgick till 30 158 miljoner kronor.⁶

Beslutande och utbetalande organisation: Det är arbetslöshetskassorna som beslutar och betalar ut arbetslöshetsersättning. Kassorna rekviderar de medel som ska betalas ut från AMS som är den myndighet som disponerar anslaget för arbetslöshetsförsäkringen.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

För varje identifierad orsak har det inledningsvis noterats i vad mån den har med följande tre olika delar av handläggningssystemet att göra:

- A Blanketten *Anmälan om arbetslöshet*. På blanketten från arbetslöshetskassorna måste sökanden bland annat uppge personuppgifter och hur många timmar per vecka han/hon kan och vill arbeta samt, om man är förälder till minderåriga barn, hur barnomsorgen är ordnad. Vid ansökan om ersättning måste ytterligare intyg lämnas till arbetslöshetskassorna exempelvis arbetsgivarintyg eller intyg för företagare. Intygen ska styrka att villkoren för att erhålla ersättning är uppfyllda.
- K *Kassakorten*. Hanteras av arbetslöshetskassorna. Den ersättningsökande måste löpande vecka för vecka (på insända kassakort eller via Internet) redovisa arbetslösa dagar, arbetad

⁶ I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift med 3 069 miljoner kronor.

tid och förhinder för ersättning. Ansökan om ersättning för bestämd arbetslös tid görs genom kassakorten.

- G Grundvillkor för att få ersättning vid arbetslöshet anges i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och innebär att sökande ska vara anmäld vid arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande, dvs. göra aktiva insatser för att få arbete, inte tacka nej till lämpligt arbete eller avvisa anvisning till jobb eller lämpligt program eller på annat sätt vara förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande samt medverka till att upprätta en handlingsplan.

Omständigheter som innebär risk att arbetslöshetsersättning betalas ut på felaktig grund kan uppstå i dessa delar av regelsystemet och orsakerna betecknas utifrån det med A, K eller G.

Ansökan

De vanligaste felen i samband med ansökan är att intyg eller försäkran som bifogas till anmälan innehåller fel vad gäller

- arbetad tid,
- lön,
- orsak till att arbetet tog slut,
- arbete som bedrivs vid sidan av heltidsarbete,
- studier (påbörjade, omfattning och avslutade),
- att barnomsorgen är löst.

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- felaktiga uppgifter lämnats på arbetsgivarintyget till följd av individens eller arbetsgivarens okunskap om vilka ersättningar som ska ingå i bruttolönen (A),
- den sökande lämnar felaktiga uppgifter på kassakort (självdeklaration av arbetslösa dagar). Detta kan exempelvis gälla tid då den sökande inte stått till förfogande för arbete p.g.a. att sökanden arbetat (svart eller vitt) eller exempelvis erhållit sjuk- eller föräldrapenning. Det kan även leda till oavsiktliga fel från sökande som har timanställningar och där det finns brister i de egna noteringarna om när man arbetat.

Det är vanligt med fel som beror på att

- arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan har svårt att få kännedom om eller bedöma huruvida företagande eller förberedelser för företagande upptagits på ett sådant sätt att rätten till ersättning kan ifrågasättas (G),
- den som anser sig för sjuk för att kunna arbeta men inte beviljas sjukpenning trots det söker arbetslöshetsersättning för att få någon inkomst över huvud taget. Om sökande inte anser sig ha någon arbetsförmåga och inte står till arbetsmarknadens förfogande så har denne inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Mindre vanliga fel är att

- den sökande inte talar om att han/hon äger eller är delägare i företag, vilket kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning (A),
- det lämnas felaktiga uppgifter från företagare som är arbetslösa och själva ska intyga det som en arbetsgivare ska intyga. De ska kunna visa på omfattningen av och inkomsterna från den egna verksamheten (A).

Frekvensen är osäker vad gäller att följande typer av fel:

- Bisysslor anges inte eller anges till fel inkomst/arbets tid (A).
- Ersättning från annat trygghetssystem uppges inte, t.ex. sjukpenning, rehabiliteringsersättning, föräldrapenning (A).

Underlag som lämnats av annan än sökanden

En mindre vanlig orsak är att

- arbetsförmedlingen anger felaktigt inskrivningsdatum och sökandekategori (A).

Fel i handläggning och beslut

Det är mycket vanligt att fel beror på att

- arbetslöshetskassan inte har tillräckligt underlag i samband med förstagångsprövning,

- arbetslöshetskassan tillämpar reglerna fel när det gäller fastställande av arbetsvillkor (inklusive fastställande av ramtid och så kallad jämställd tid) i samband med förstagångsprövning (A),
- arbetslöshetskassan inte begär in anställningsbevis och/eller arbetsgivarintyg för den som arbetar deltid så konsekvent som det borde göras,
- arbetslöshetskassan tillämpar reglerna fel när det gäller fastställande av normalinkomst och dagpenning i samband med förstagångsprövning. Vanliga komplikationer kan omfatta: egen verksamhet, studier och avgångsvederlag samt ofullständiga uppgifter på arbetsgivarintyget (A),
- sexmånadersprövning av deltidsarbetslösa inte sker när sådan ska ske (A),
- arbetsförmedlingen inte tar upp frågan om geografiskt och yrkesmässigt vidgat sökområde efter 100 dagar. Regeringen har föreslagit att möjligheten att begränsa sökområdet de första 100 dagarna ska upphävas per den 1 juli 2007, vilket skulle göra att denna fråga inte längre blir aktuell (prop. 2006/07:89),
- arbetsförmedlingen inte prövar deltagande i aktivitetsgarantin på det sätt som ska göras. Regeringen har föreslagit att Aktivitetsgarantin ska avskaffas den 1 juli 2007, vilket skulle göra att denna typ av fel inte längre kommer att förekomma (A) (prop. 2006/07:89),
- om arbetslöshetskassan underlåter att göra en utredning när underlag från arbetsförmedlingen inte kommit in, kan kassan felaktigt besluta om förlängning. Regeringen har föreslagit att möjligheten att förlänga en ersättningsperiod tas bort den 1 juli 2007, vilket skulle medföra att denna risk/konsekvens av bristande utredning försvinner (prop. 2006/07:89),
- automatisk avanmälan görs vid fel tidpunkt på grund av att startdatumet för program ändrats (A),
- anställningsbevis och/eller arbetsgivarintyg för den som arbetar deltid inte kommer in i tid eller begärs inte in (A),
- arbetsförmedlingen brister i sin utredningsskyldighet genom att inte kontakta arbetsgivare för att kontrollera sökandes uppgift om att denne sökt anvisat arbete.
- arbetsförmedlingen inte lämnar information till arbetslöshetskassan om till exempel aktivt arbetssökande, förhinder, handlingsplaner och resultat av anvisningar.

Det är vanligt med fel på grund av att

- handläggaren inte lämnar korrekt information till den sökande,
- arbetsförmedlaren gör en felaktig avanmälan(A),
- specialregler som gäller för speciella yrkeskategorier (till exempel kulturarbetare) medför att de ger fel information till sin arbetslöshetskassa. Okunskap hos arbetslöshetskassorna om andra kassors verksamhetsområden kan också medföra att de ger fel information och tar fel beslut(A).

En mindre vanlig orsak till fel är att

- arbetslöshetskassan brister i att utreda i vad mån den som är anställd vid ett uthyrningsföretag är att betrakta som arbetslös,
- handläggaren inte utnyttjat befintliga och i handlägningsordning anvisade möjligheter till informationsinhämtning/informationsutbyte,
- arbetslöshetskassan brister i sin utredningsskyldighet genom att
 - fatta beslut grundat på sökandes ostyrkta uppgifter (A),
 - inte kontakta arbetsförmedlingen för att kontrollera en uppgift (A),
 - inte utreda möjligheten till pendling eller byte av bostadsort (A),
- arbetslöshetskassans handläggare underlåter att använda sig av kontrollrutinen när det gäller informationsutbytet med Försäkringskassan och CSN (A),
- handläggaren slarvar (p.g.a. stress och tidsbrist) när det gäller att läsa igenom alla detaljer i inkommande handlingar från den arbetslöse. Fel information vid telefonsamtal kan också lätt leda till felaktiga beslut/besked om handläggaren inte har hela ärendet framför sig (A),
- arbetslöshetskassans handläggare gör otillräcklig dokumentation av underlaget för beslut och överväganden som gjorts. Det kan leda till att kommande handläggare drar felaktiga slutsatser och fattar felaktiga beslut om framtida arbetslöshetsersättning (A),
- det blir fel på grund av språksvårigheter. Arbetslösa uttrycker sin fråga till arbetslöshetskassans handläggare på ett sätt som handläggaren (eller arbetsförmedlingen eller fackliga företrädare) missförstår och därför besvarar fel – eller misstolkas av

den arbetslöse. Denna orsak gäller många invandrare men också en del svenskar (A),

- sjukpenning jämsides med ersättning från arbetslöshetskassan medför felaktiga utbetalningar när sjukpenningen övergår till sjukersättning (A).

Uppföljning och kontroll av fattade beslut

Det uppstår fel därför att de lagliga möjligheterna till uppföljning och kontroll av felaktiga uppgifter eller ändrade förhållanden som finns inte utnyttjas.

En mycket vanlig orsak till fel är

- att handläggaren inte jämför arbetsgivarintygen med uppgifterna på kassakorten. (AK).

Vanliga orsaker till fel är att

- om Försäkringskassan utreder ett fall, så får arbetslöshetskassan inte någon signal då Försäkringskassan får indikationer på att arbetslöshetsersättningen kanske påverkas (A),
- kontroll med Skatteverket eller med Bolagsverket vid eget företagande inte görs (A),
- det saknas laglig möjlighet till uppföljning och kontroll av felaktiga uppgifter eller ändrade förhållanden.

Frekvensen av fel beroende på nedanstående typer av fel är oklar:

- Kontroller av F-skatt gäller bara om den finns den dagen som handläggaren frågar. Det är svårt eller otillåtet att få uppgifter från Skatteverket. Deklarationsbilagorna är sekretesskyddade (A).
- Gemensamt medlemsregister saknas för alla medlemmar i alla arbetslöshetskassor (A).
- Arbetsförmedlingen har inga eller små möjligheter att direkt kontrollera om en person är häktad eller avtjänar fängelsestraff. Möjligheterna till kontroll ligger i kravet på personlig anmälan på arbetsförmedlingen och personliga återbesök (A, K och G).
- Kommuner kan felaktigt tro att om de utfärdar arbetsgivarintyg, så skulle det innebära att kommunen har förbundit sig

till mer bindande avtal med arbetstagaren än vad som gäller (A).

- Anonyma tips om svartarbete med mera är oftast mycket svåra att följa upp (K).
- Handläggaren vet inte varifrån den arbetslöse ringer eller skriver e-post. Det kan ju vara från andra sidan jordklotet, trots att handläggaren får uppfattningen att det är från bostaden i Sverige (A, K och G).

Tänkbara åtgärder

Arbetslöshetsersättning är ett invecklat system. Det gör att det finns många orsaker till att felaktiga utbetalningar sker.

De tre viktigaste orsakerna till att det blir fel är

- självdeklarationen på kassakorten,
- arbetsgivarintygen,
- att sökanden inte är aktivt arbetssökande.

Experterna för fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Ta bort sekretesshindren så att arbetslöshetskassorna kan få tillgång till deklaraionsuppgifter från Skatteverket. Skapa där- efter en effektiv tillgång till de nödvändiga datauppgifterna ur Skatteverkets register.
- Inför möjlighet att ta ränta på återkrav.
- Inför sanktioner mot arbetsgivare som lämnar felaktiga uppgif- ter på sina arbetsgivarintyg.
- Arbetslöshetskassorna eller arbetsförmedlingen ska ges informa- tion om personer som är frihetsberövade eller avtjänar sitt straff genom användning av elektronisk fotboja samtidigt som de söker arbetslöshetsersättning så att dessa automatiskt kan förhindras att få arbetslöshetsersättning utbetald under samma tid.
- Inför krav på arbetsgivare att lämna kontrolluppgifter om ut- betald lön och arbetad tid per personnummer varje månad till Skatteverket. Arbetslöshetskassorna ska ges effektiv tillgång till dessa inkomstuppgifter för arbetssökande personer.

- Förtydliga regelverket avseende vilken inkomst som ska gälla för en företagare och dennes make när de ska dela på underskott av verksamheten om makarna blir arbetslösa.
- Förtydliga regelverket avseende vilka typer av studier som går att kombinera med ersättning från arbetslöshetskassan så att mer enhetliga bedömningar kan göras.
- Inför möjlighet till provisoriska beslut eller möjlighet att hålla inne ersättning under utredningstiden.

Samverkan

- Försäkringskassan bör specificera för vilka dagar ersättning har utgått.
- Skaffa en gemensam databas för utbetald arbetslöshetsförsäkring och utbetalt aktivitetsstöd. Den samordning mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd som planeras kommer att innebära att dessa uppgifter kommer att samlas hos arbetslöshetskassorna.
- Se till att arbetslöshetskassornas handläggarsstöd för utbetalningssystemet innehåller automatiska uppgifter om vilket arbetsförmedlingskontor som den arbetssökande tillhör.
- Se till att arbetslöshetskassorna får en användbar lista över myndighetstelefonnummer till Försäkringskassans olika kontor, till övriga arbetslöshetskassor och till CSN.
- Ersätt de flesta av de nuvarande manuella frågerutinerna i Kontrollrutin till Försäkringskassan, arbetsförmedlingen, Skatteverket och CSN med automatiska kontrollrutiner.

Interna åtgärder på arbetslöshetskassorna

- Skapa ett gemensamt register för kassatillhörighet för alla arbetslöshetskassor.
- Utveckla effektivare rutiner för internkontroll inom arbetslöshetskassorna, bland annat genom att låta handläggare granska varandras ärenden i viss omfattning.
- Förtydliga informationen till de arbetssökande och vilka sanktioner som finns om man inte följer reglerna. Det vore önskvärt med större variation på sanktionerna beroende på felets art och grad.

Arbetslöshetsersättning

- Förändra attityden hos ledningen för respektive arbetslöshetskassa när det gäller dels tillämpning av återkrav, dels viljan beträffande omfattning och inriktning av kontroller och sanktioner.
- Information till sökande bör finnas på fler språk.

11 Aktivitetsstöd

Systembeskrivning

Aktivitetsstöd ska ge stöd till individens försörjning vid deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska program.

Följande arbetsmarknadspolitiska program ger rätt till aktivitetsstöd:

- Arbetsmarknadsutbildning
- Lärlingsplats
- Prova på plats
- Arbetspraktik
- Stöd till start av näringsverksamhet
- Ungdomsgarantin för personer mellan 20 och 24 år som är berättigade till arbetslöshetsersättning
- Förberedande insatser, arbetslivsinriktad rehabilitering, vägledning eller platsförmedling, förberedande eller orienterande utbildningar
- Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning
- Aktivitetsgarantin (upphör 2007-07-07)
- Friår (inga nya anvisningar efter den 1 januari 2007, dock pågår tidigare beviljade friår under hela 2007)
- Fördjupad kartläggning och vägledning

Den som är berättigad till arbetslöshetsersättning har samma ersättning som skulle ha lämnats vid arbetslöshet, dock lägst 320 kronor per dag. Den som är utförsäkrad har fr.o.m. den 5 mars 2007 rätt till aktivitetsstöd med 65 procent av den sökandes dagsförtjänst. För att få inkomstrelaterad ersättning, dvs. mer än 320 kronor per dag vid heltid under hela tiden i programmet, måste deltagaren vara fortsatt medlem i en arbetslöshetskassa och betala medlemsavgift. Den som inte uppfyller villkoren för ersättning från arbetslöshetskassan får aktivitetsstöd med 223 kronor per dag. Andra belopp gäller för den som tar del av friår. För friår gäller övergångsbestämmelser från 1 januari 2007.

Aktivitetsstöd betalas ut för fem dagar i veckan och kan reduceras med andra inkomster som erhålls för samma tid, t.ex. lön, avgångsersättning och vissa pensioner. För verksamhet som inte pågår på heltid, ska aktivitetsstödet minska i motsvarande utsträckning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Aktivitetsstödet är skattepliktigt och pensionsgrundande. Aktivitetsstödet betalas ut cirka två veckor efter att deltagaren har skickat in den första blanketten Försäkrans – aktivitetsstöd (FK5057) till Försäkringskassan. Tidpunkten för fortsatt utbetalning styrs utifrån den första utbetalningsperioden. Därtill ska anordnaren på blanketten intyga att deltagarens uppgifter om frånvaro är riktiga. Detta gäller från den 2 april 2007.

Utgifter 2006: Utgifterna för aktivitetsstödet 2006 uppgick till 13 473 miljoner kronor.⁷

Beslutande och utbetalande myndighet: Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) anvisar individer till arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassan utreder och beräknar dagpenningen. Försäkringskassan beslutar och betalar ut aktivitetsstöd.

Orsaker till felaktiga utbetalningar⁸

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag från den sökande

Det är mycket vanligt att den sökande lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter enligt följande:

- Intygat både närvaro och sjukdom,
- intygat både närvaro och lovdag,
- intygat både närvaro och enskild angelägenhet av vikt,
- intygat närvaro i program eller ersättningsberättigad frånvaro vid arbete.

⁷ I beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift med 1 372 miljoner kronor.

⁸ Endast representanter för arbetslöshetskassor och Försäkringskassan deltog i seminariet. AMV (länsarbetsnämnderna/arbetsförmedlingen) var inte representerade.

Det finns en rad var för sig ovanliga felorsaker som dock sammantaget inte är försumbara.

- Den försäkrade lämnar in felaktiga uppgifter om sina inkomstförhållanden till arbetslöshetskassan.
- Den försäkrade informerar inte arbetsförmedlingen och/eller arbetslöshetskassan att han/hon har avgångsvederlag eller tjänstepension eller lämnar i övrigt ofullständiga uppgifter om sin ekonomi.
- Arbetslöshetskassan lämnar felaktiga uppgifter om inkomstförhållandena.

Underlag från annan

Ett mindre vanligt fel är att

- arbetslöshetskassan lämnat fel information om dagpenning, medlemskap, samordningsdagar, nivå dagar,
- arbetsförmedlingen lämnat fel information om omfattning och tidsperioder eller om avgångsvederlag.

Handläggning och beslut

Vanliga fel är att

- handläggaren missar att åtgärda meddelanden i Försäkringskassans handläggarstöd "Handlägg" (som hanterar pågående ärenden) om sänkning, samordning eller avdrag. Handläggaren missar således att ta hänsyn till annan inkomst, såsom pension,
- handläggaren missar upplysningstext i Försäkringskassans handläggarstöd om annan förmån från Försäkringskassan,
- antal lovdagar avräknas fel av handläggaren,
- handläggaren matar in fel belopp,
- upphörande av medlemskap i arbetslöshetskassa kan leda till fel dagpenning, vilket normalt leder till återkrav av aktivitetsstöd för retroaktiv tid,
- handläggaren missar att återrapportera ersatta dagar till arbetslöshetskassan för samordning av aktivitetsstöd med arbetslöshetsersättning.

Mindre vanliga fel är att

- handläggaren missar annan ersättning från socialförsäkringen eller annan utbetalare, till exempel arbetsgivare eller KPA,
- handläggaren missar studieförmåner från CSN,
- handläggaren missar upplysningstext (i *Handlägg*) om annan förmån från CSN,
- Försäkringskassan inte kan informera arbetsförmedlingen om att en person är frihetsberövad, vilket inte leder till felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan, men till att arbetsförmedlingen arbetar i onödan under lång tid med fel ärenden.

Handläggaren kan göra ett flertal ovanliga fel som sammantaget inte är försumbara:

- Betala ut utan att ha fått in försäkringen vid tillfällig vård av barn, sjukdom, m.m.
- Fastställa aktivitetsstöd på ersättning från arbetslöshetskassa utan skriftligt underlag.
- Räkna fel beträffande tidpunkt för när 475 kronor per dag ska börja betalas ut efter en 12-månadersperiod (gäller funktionshindrade under 25 års ålder).
- Göra inmatningsfel av exempelvis dagbelopp, tidsperiod och/eller antal dagar.
- Registrera ärendet på fel person, till följd av att handläggaren missar att byta personnummer från det tidigare ärendet.
- Manuella beräkningar av dagpenningens storlek blir fel och leder till fel utbetalningsbelopp.
- Betala ut aktivitetsstöd samtidigt som arbetslöshetsersättning.

Oklar frekvens:

- Oklarheter rörande regelverket med avseende på vilka arbeten deltagarna har rätt att göra efter klockan 16 medverkar till att deltagare i program som inte har aktivitet får för mycket ersättning om Försäkringskassan inte drar av arbetstiden.

Tänkbara åtgärder

Experterna för fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Förtydliga/ändra sekretesslagstiftningen när det gäller informationsutbyte mellan myndigheterna. Försäkringskassan bör få informera arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan när kassan har information som innebär att den sökande sannolikt inte är ersättningsberättigad. I ett och samma ärende bör det inte finnas någon sekretess mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassan och arbetsförmedlingen.
- Förtydliga regelsystemet vad gäller definition av arbete och arbetstider. Förtydliga reglerna för vad man får arbeta med inom och utanför aktivitetsstödsprogrammet, eftersom tolkningarna är olika inom olika delar av Försäkringskassan och inom arbetsförmedlingen.
- Se över ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassan och Försäkringskassan. Arbetsfördelningen är följande:
 - Arbetsförmedlingen beviljar perioden och omfattningen.
 - Arbetslöshetskassan utreder och beräknar dagpenningen och lämnar underlag till Försäkringskassan.
 - Försäkringskassan beräknar och beslutar om aktivitetsstödet storlek.
- Se över reglerna om rätten till aktivitetsstöd vid enskild angelägenhet av vikt.

Samverkan

- Rätta till de tekniska bristerna i filöverföringarna från arbetsförmedling och arbetslöshetskassa till Försäkringskassan.
- Ordna effektiva möjligheter till telefonkontakt mellan arbetsförmedling, arbetslöshetskassa och Försäkringskassan så att handläggaren inte behöver sitta i mycket långa telefonköer för att komma fram.

Interna åtgärder

- Se till att det blir rätt från början, så minskar behovet av efterkontroller.
- Var observant på fuskmöjligheterna för egenföretagare, t.ex. när aktivitetsstöd utgår till make som arbetar i den andra makens företag.
- Utveckla ett bättre fungerande handläggarsöd med bl.a. informationsflaggor om dubbelutbetalning och varningstext vid orimliga belopp.
- Satsa på kompetensutveckling av handläggarna.
- Arbetsförmedlingen bör ge bättre information till anordnaren, t.ex. om skyldighet att spara data i två år.
- Arbetslöshetskassorna bör ge bättre information till sina medlemmar om konsekvenserna av att inte betala in sin medlemsavgift.

12 Lönebidrag

Systembeskrivning

Syftet med lönebidraget är att underlätta för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att få eller i vissa fall få behålla en anställning där den enskildes kompetens och färdigheter tas tillvara och där funktionshinder och nedsättning i arbetsförmåga beaktas.

Lönebidrag får lämnas till arbetsgivare i följande situationer:

- Vid nyanställning,
- när en anställd återgår till arbete efter att ha haft hel tidsbegränsad sjukersättning eller hel aktivitetsersättning,
- när en arbetstagare som tidigare haft en anställning med lönebidrag får sin arbetsförmåga försämrad inom tre år från det lönebidrag senast lämnades och det finns behov av att lönebidrag på nytt lämnas,
- när en arbetstagare som har lönebidrag byter arbetsgivare kan den nya arbetsgivaren få bidrag för återstoden av den beslutade bidragsperioden,
- när en arbetsgivare anställer en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som är långtidssjukskriven från en anställning som hon/han inte kan återgå till.

Den anställda ska ha lön och andra anställningsförmåner som följer av eller är likvärdiga med kollektivavtal i branschen. Om kollektivavtal saknas ska arbetsgivaren uppvisa handling där det framgår att arbetstagaren omfattas av likvärdigt försäkringsskydd som fordras enligt kollektivavtal. Arbetsgivaren ska tillsammans med arbetsförmedlingen, den anställda och den fackliga organisationen lägga upp en individuell överenskommelse. Överenskommelsen ska ha sådana inslag att den anställdes arbetsförmåga ges möjlighet att utvecklas och öka så att på sikt ska lönebidraget inte behövas. Kompletterande utbildning, kamratstöd, arbetshjälpmedel är exempel på sådana inslag.

Den som har en anställning där lönebidrag lämnas har möjlighet att få stöd till arbetshjälpmedel från arbetsförmedlingen under hela tiden som lönebidrag lämnas.

Lönebidrag får som regel lämnas i längst fyra år. Om det efter särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till den anställdes arbetsförmåga kan en förlängning ske. Ett första beslut om lönebidrag får omfatta högst ett år.

Bidragets storlek påverkas av två faktorer

- lönekostnaden för den anställda och
- den anställdes arbetsförmåga.

Den bidragsgrundande lönekostnaden utgörs av bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, avgifter som ska betalas enligt lagen om sociala avgifter och lagen om allmän löneavgift samt premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Semesterersättning är inte en bidragsgrundande lönekostnad. Om den anställda har högre lön än 16 700 kronor (heltid) får inte den överstigande delen ligga till grund för bidraget.

Lönebidragets nivå är flexibel oavsett arbetsgivar- eller sökandekategori.

Arbetsgivare, arbetstagar och arbetsförmedling ska tillsammans komma fram till i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt så att bidragsnivån kan fastställas. Det är viktigt att arbetsförmåga och funktionsnedsättning relateras till arbetets krav när bedömningen görs.

Vid omprövning av lönebidrag ska det alltid ske en bedömning av den anställdes arbetsförmåga i relation till det arbete som utförs. Bidragsnivå ska sättas utifrån denna bedömning och bidrag ska lämnas med bidragstaket 16 700 kronor/månad som grund.

Lönebidraget fastställs till ett belopp som gäller hela beslutsperioden. Särskilda regler gäller för allmännyttiga organisationer. Om bidragsnivån överstiger 80 procent lämnas även ersättning för merkostnader med 70 kronor per dag och person, så kallat anordnarbidrag.

Utgifter 2006: Utgifterna för lönebidrag 2006 uppgick till 7 363 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen).

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Ansökan

Underlag från den sökande

Mycket vanliga orsaker till fel är att

- fel antal närvaro- respektive frånvarodagar redovisas. Arbetsgivare som aldrig redovisar någon frånvaro borde hamna i en riskgrupp,
- felaktig tjänstgöringsgrad anges.

Vanliga orsaker till fel är att

- arbetsgivaren av oförstånd underlåter att tala om att den anställda har särskilt högriskskydd, vilket medför att det inte blir några krav på lönespecifikation.
- arbetsgivaren ska redovisa för innevarande månad men lämnar tidsredovisning för annan månad. Rekvisitionsmånaden och arbetsmånaden skiljer sig åt beroende på avdrag som arbetsgivarens ekonomienhet gör.

Ett mindre vanligt fel är att

- handläggaren behöver ändra någon detalj i ett ärende i AIS och då måste hela ärendet startas om från början. Att häva ett gammalt beslut, ta in ny ansökningsblankett, ta nytt beslut och bekräfta det nya beslutet, medför att det lätt blir fel i processen. Detta leder i sin tur till återkrav,
- arbetsgivaren inte informerar om att den anställda slutat utan fortsätter att rekvirera lönebidrag.

Underlag från annan

Mindre vanliga fel är att

- Skatteverkets uppgifter om arbetsgivarens skatteskulder och arbetsgivarregistrering inte är uppdaterade.

Handläggning på arbetsförmedlingen

Mycket vanliga orsaker till fel är att

- handläggare på arbetsförmedlingen har otillräcklig utbildning. Handläggaren måste vara certifierad, vilket man blir efter tre dagars utbildning. Stor personalomsättning medför att många handläggare är nyutbildade.
- handläggarens information till arbetsgivaren brister. Det är framför allt den muntliga informationen som brister. Arbetsgivaren har ofta inte tid eller lust att ta till sig all skriftlig information som han får,
- arbetsgivarna får fel signaler och stimuleras att fuska med tidsredovisningen när lönespecifikation inte behöver lämnas in varje månad, i de fall rekvisitionsblanketten är fullständigt ifylld. Någon rutinmässig granskning av lönespecifikationerna sker inte.

Vanliga orsaker till fel är att

- det är bristfällig handläggning, till exempel att handläggare slarvar med dokumentation. Det görs mänskliga misstag vid registrering,
- det kan bli fel eftersom kontroll endast görs vid en uppföljning efter tre månader och att omprövning sker en gång per år normalt. Då kan det upptäckas att det varit fel tidigare.

Mindre vanliga orsaker till fel är att

- bankkonto inte kontrolleras, eftersom bankerna hänvisar till banksekretessen och därför inte vill verifiera att ett visst bankkonto tillhör arbetsgivaren. Pluskonto och bankgiro kan däremot kontrolleras, men det verkar bli allt vanligare att arbetsgivarna vill ha lönebidraget till ett bankkonto.

Tänkbara åtgärder

Lönebidrag är ett invecklat system som bygger på förhandlingar med arbetsgivare. Det gör att utbildningen av handläggarna blir avgörande för mängden oavsiktliga fel. Eftersom omsättningen av handläggare är stor och utbildningstiden kort, bedöms den möjliga andelen fel kunna vara stor. Genom förhandling med arbetsgivaren ska handläggaren komma fram till hur stor del av lönen som bidraget ska täcka, och om bidrag över huvud taget ska ges till arbetsgivaren. Detta innebär att det inte går att objektivt (i efterhand eller i samband med handläggningen) avgöra om handläggaren kommit fram till rätt bidragsnivå. Härigenom är det inte möjligt att definiera vad som är mer eller mindre rätt beslut och begreppet ”felaktig utbetalning” kan således främst relateras till det tagna beslutet och inte till de reella förutsättningarna.

Experterna för fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- Inför bättre reglerad myndighetssamverkan och möjlighet till samkörning av register med i första hand Skatteverket och i andra hand Försäkringskassan.
- Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) bör ges rätt att söka på organisationsnumret direkt i Skatteverkets register.
- Skatteverket bör få skyldighet att informera länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) när arbetsgivare inte betalat skatt för anställda med lönebidrag. Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) ska vara skyldiga informera Skatteverket om vilka lönebidrag som betalats ut under föregående månad. Frågan borde lösas med samkörning av register.
- Möjliggör tidigare signaler från Skatteverket när något inte stämmer. Speciellt behöver länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) få uppgifter om inbetald lön per personnummer från visst organisationsnummer. Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) verkar ha svårare att få information från Skatteverket än Försäkringskassan. Enligt lagen om allmän försäkring (AFL 20:9A) är arbetsgivare och statliga och kommunala myndigheter skyldiga att lämna alla informationer av betydelse för handläggningen till Försäkringskassan.

- Möjliggör bättre tillgång till information från bankerna, exempelvis innehav av bankkonto.

Samverkan

- Försäkringskassan bör kunna ge länsarbetsnämnderna (Ekonomikontoren) information om vilka arbetstagare som har särskilt högriskskydd, så att länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) inte behöver få den informationen från arbetsgivaren.

Interna åtgärder på länsarbetsnämnd (arbetsförmedling)

- Utbildningen av handläggare på arbetsförmedlingen bör bli bättre. Överväg regionaliserad utbildning.
- De mest erfarna handläggarna bör göra förstagångsöverenskommelserna med arbetsgivarna och fatta beslut om påföljande ärenden. Nyutbildade handläggare bör ha en mentor i minst tre månader innan de får ta egna beslut eller handlägga ärenden själva.
- Inför bättre teknikstöd genom samordning av länsarbetsnämndernas skilda handläggningssystem. Förbättra handläggarstödet så att man kan ändra felaktiga inmatningar på ett smidigt sätt.
- Inför bättre kontrollsystem genom tillämpning av ett riskbaserat system.
- Utveckla bättre systemstöd för informationsutbyte mellan beslutande instans (arbetsförmedling) och utbetalande instans (AMS ekonomiadministration).
- Arbetsförmedlingen bör göra återkommande kontroller av att arbetsgivaren betalat skatt, till exempel i anslutning till uppföljningsmötet som brukar ske efter tre månader. Här skulle även kontroll av att erforderliga försäkringar tecknats ligga.
- Arbetsförmedlingen bör tydligare påtala för den anställde att denne har ett starkt intresse av att skatteinbetalningar sker och försäkringar sköts. Arbetstagaren bör uppmanas att begära lönespecifikation.

13 Anställningsstöd

Systembeskrivning (avseende år 2006)

Anställningsstöd lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställning av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Anställningsstöd får lämnas till både privat och offentlig arbetsgivare. Anställningen kan vara en tillsvidare-, prov- eller visstidsanställning.

- *Allmänt anställningsstöd*
Stödet är högst 350 kronor per arbetsdag i 6 månader. Gäller personer som varit arbetslösa i minst 12 månader, för ungdomar 6 månader.
- *Förstärkt anställningsstöd*
Stödet är högst 525 kronor per arbetsdag i 6 månader och högst 175 kronor per arbetsdag i följande 12 månader. Gäller personer som varit arbetslösa i minst 24 månader.
- *Särskilt anställningsstöd*
Stödet utgår med 85 procent av bidragsgrundande lönekostnaden, dock högst 750 kronor per arbetsdag i 18 månader, för personer över 61 år i högst 24 månader. Stödet utgår endast till de som är inskrivna i aktivitetsgarantin. Anställning med särskilt anställningsstöd omfattas inte av lagen om anställningskydd. Vid särskilt anställningsstöd kan även merkostnadsbidrag om 150 kronor per dag utgå. I vissa fall kan ytterligare 100 kronor per dag utgå.

Anställningsstöd kan kombineras med ersättning för investeringskostnader (förhöjda dagsverkskostnader) vad avser skogliga arbeten samt arbeten inom miljö-, natur-, byggnads- och fornvård. Anställningsstöd kan också kombineras med merkostnadsbidrag.

Anställningsstöd tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto. Ersättning för investeringskostnader liksom merkostnadsbidrag utbetalas i form av bidrag till arbetsgivaren.

Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som senare än nio månader före den aktuella anställningen sagt upp anställda på grund av arbetsbrist. Den som har anställning med anställningsstöd får inte permitteras av annan anledning än att arbetet inte kan bedrivas på

grund av väderleksförhållanden. Anställningsstöd kan anvisas en person tidigast den dag han/hon fyller 20 år. Från 2007 finns bara möjlighet att besluta om särskilt anställningsstöd.

Skattekreditering: Skattekreditering av anställningsstöd uppgick 2006 till 4 814 miljoner kronor. Utgifter för investeringsbidrag (skogliga arbeten, dagsverkskostnader o. dyl.) uppgick till 529 miljoner kronor och utgifter för merkostnadsbidrag uppgick till 135 miljoner kronor.

Beslutande myndigheter:

Utbetalning av merkostnadsbidrag och ersättning för investeringskostnader: Länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen).

Skattekreditering: Skatteverket på underlag från arbetsförmedlingen.

Orsaker till felaktiga utbetalningar/skattekrediteringar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen/skattekrediteringen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar/skattekrediteringar totalt sett.

Ansökan

Underlag från den sökande

Mycket vanliga orsaker till felaktig utbetalning/skattekreditering är att

- merkostnader är felaktigt uppgivna av arbetsgivaren till länsarbetsnämnden (arbetsförmedlingen) och är ofta svåra att kontrollera,
- arbetsgivarens rekvisition av dagbeloppen för anställningsstöd görs för fel månad, men korrigeras nästa månad. Det blir normalt inget ackumulerat fel eftersom skattekrediteringen tillgodoförs arbetsgivaren med ett fast belopp per dag. Men det är vanligt att det blir ett ackumulerat fel i slutet av anställningen exempelvis om den anställda blir långtidssjukskriven.

Vanliga orsaker till felaktig utbetalning/skattekreditering är att

- stöd betalas ut för en person som slutat sin anställning,
- fel lön anges till arbetsförmedlingen. Det är lätt att räkna fel när arbetsgivaren vill maximera effekten av bidraget,
- arbetsgivaren fyller i rekvisitionsblanketten fel,
- fel tjänstgöringsgrad anges till arbetsförmedlingen,
- arbetsgivaren begär anställningsstöd för 100 procent tjänstgöringsgrad i stället för deltid, när en anställd tillfälligtvis går ner i arbetstid till exempel p.g.a. sjukdom eller föräldraledighet.

Det är mindre vanligt med följande fel:

- Fel organisationsnummer eller fel plusgironummer kommer in till länsarbetsnämnden (arbetsförmedlingen) av misstag och medför att utbetalningen eller skattekrediteringen blir fel. Till exempel kan en enskild firma omregistreras till aktiebolag, men bidraget fortsätta att utbetalas till/krediteras den tidigare firman eller till ett tidigare konto, som inte längre är aktuellt.

Handläggning och beslut

Det är vanligt med följande fel:

- Bristande tid (på grund av för hög arbetsbelastning) gör att handläggaren inte hinner ta in rätt underlag.
- Bristande kontroll inom arbetsförmedlingen av att arbetsgivaren är arbetsgivarregistrerad (vid sidan av att vara momsregistrerad och F-skatteregistrerad).
- Särskilt högriskskydd medför fel om Försäkringskassan och arbetsförmedlingen inte har informationsutbyte.
- Information från Skatteverket om företagsregistrering (dvs. moms, arbetsgivarregistrering och F-skatt) hämtas inte in.
- Den anställdes anställningsvillkor ändras, utan att det kommer in i systemet i tid.

Tänkbara åtgärder

Regeländringar

- Ändra sekretesslagen, så att länsarbetsnämnden (arbetsförmedlingen) kan kontrollera vem som har visst bankkonto.
- Utred om det skulle gå att införa någon form av sanktioner för arbetsgivare som inte meddelar att arbetstagare slutat.
- Även merkostnadsersättningar bör sker genom kreditering av skattekonto.
- Arbetsförmedlingen bör ha direkt access till Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens arbetsgivarregistreringsuppgifter.
- Försäkringskassan och länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen) bör ha ett gemensamt register med uppgifter av gemensamt intresse angående högriskskyddade anställda med anställningsstöd.
- Under förutsättning att regelverket (och därmed blanketterna) förenklats, så bör man diskutera möjligheten att införa straffavgift i samband med återkrav, som förorsakats av felaktiga uppgifter från arbetsgivare.
- Inför kontrolluppgifter avseende utbetald lön per månad i stället för per år.

Interna åtgärder på länsarbetsnämnderna (arbetsförmedlingen)

- Samordna de två handläggargrupperna AIS och åtgärdssystemet bättre.
- Revidera/gör mer pedagogiska anvisningar till rekvisitionsunderlaget som arbetsgivaren får som information.
- Förenkla rekvisitionen och kräv bara ifyllt antal frånvarodagar per månad.
- Ge tydligare information till arbetsgivarna om skyldighet att anmäla avbrott.
- Dokumentera rutinmässigt genomförda kontroller. Genomför stickprovskontroller. Inför rutin för efterkontroller.
- Utveckla kvittningsfunktion när det gäller hantering av återkrav.

14 Studiemedel

Systembeskrivning

Studiemedelssystemet ska bidra till att Sverige är en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning med hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Studiemedlen ska bidra till att personer kan studera utan att begränsas av ekonomiska resurser eller av funktionshinder. Studiemedlen ska minska betydelsen av social, ekonomisk och geografisk bakgrund.

Studiemedel kan beviljas till den som studerar på grundskole-, gymnasie- eller eftergymnasial nivå. Studiemedlen är begränsade till ett visst antal veckor per studienivå. Studiemedel består dels av *studiebidrag*, dels av *studielån*. Studiebidraget har två olika beloppsnivåer, det *generella* bidraget och det *högre* bidraget. Det högre bidraget kan studerande få som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Studiemedel kan beviljas till och med det år den studerande fyller 54 år.

Förutom studiebidrag och studielån är det också möjligt att söka *tilläggsbidrag*, *tilläggs lån* och *merkostnadslån*. Tilläggsbidrag beviljas till den som har vårdnaden om barn. Tilläggs lån kan de söka som tidigare har haft arbetsinkomster och som är över 25 år. Merkostnadslån kan studerande söka för exempelvis kostnader för dubbelt boende eller för resor mellan studieorten och hemorten.

Studiemedel handläggs av cirka 600 handläggare, spridda på 13 orter i Sverige.

Utgifter och nyutlåning 2006: Utgifterna för *studiebidrag* 2006 uppgick till 9 876 miljoner kronor. I beloppet ingår utgifter för generellt studiebidrag med 8 394 miljoner kronor,⁹ prioriterat studiebidrag med 1 151 miljoner kronor¹⁰ samt tilläggsbidrag med 331 miljoner kronor.

Utgifterna för *studiemedelsräntor* (ränte- och avgiftsinbetalningar till Riksgäldskontoret för studielån upplånade efter 1988) uppgick till 4 732 miljoner kronor. Till detta kommer även utgifter för *avskrivningar* (amortering av studielån hos Riksgäldskontoret på grund av nedskrivning av studielån) på 302 miljoner kronor.

⁹ I beloppet ingår statligt ålderspensionstillägg med 1 699 miljoner kronor.

¹⁰ I beloppet ingår statligt ålderspensionstillägg med 233 miljoner kronor.

Nyutlåningen av studielån 2006 uppgick till 10 624 miljoner kronor. CSN:s reservation för befarade förluster i utlåningsverksamheten uppgick till 27 900 miljoner kronor, vilket ska relateras till det totala bokförda värdet av utlåningsverksamheten på 177 800 miljoner kronor, inkl. befarade förluster (Årsredovisning för staten 2006, skr. 2006/07:101). De befarade förlusterna utgör således ca 16 procent av den totala utlåningen.

Beslutande och utbetalande myndighet: Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

De studerande har en anmälningsskyldighet till CSN som ofta inte uppfylls. Orsakerna till att studerande inte anmäler ändrade förhållanden i den utsträckning de borde, kan vara flera. Bland annat innebär direktlämning av uppgifter från skolor och andra myndigheter till CSN att de studerande kan uppleva att de inte själva behöver anmäla ändrade förhållanden. Felaktigheter som följd av att anmälningsskyldigheten inte uppfylls är vanliga, vilket bidrar till att återkravstocken för närvarande är cirka 1,1 miljarder kronor (bidrag och lån).

Ansökan

Underlag avseende inkomstförhållande

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- det är lätt att oavsiktligt uppge fel inkomst, eftersom CSN har flera olika och delvis otydliga inkomstbegrepp. Speciellt oklart är inkomstbegreppen beträffande tillägglån där tidsperioderna skiljer sig från det ordinarie taxeringsåret,
- den inkomst som ska lämnas i samband med en ansökan om studiemedel är beräknad inkomst. Det är lätt att göra en fel-

aktig uppskattning av sin inkomst och sedan glömma att anmäla sin faktiska inkomst.

Det är mindre vanligt med följande fel:

- För låg sammanräknad inkomst angiven till CSN i ansökan om studiemedel (för att slippa reducering).
- För hög inkomst av tjänst och näringsverksamhet angiven till CSN för att påstå att man har haft en tillräckligt hög inkomst före studierna för att få tilläggs lån.

Annat underlag som lämnats av sökanden

Det är mycket vanligt att

- den studerande inte anmäler till CSN att han eller hon avbryter sina studier eller gör uppehåll i studierna längre än sju kalenderdagar eller minskar sitt studieåtagande.

Det är vanligt med fel kopplat till att

- regelverket är komplicerat beträffande beskrivning av tidigare studier i samband med en högre bidragsnivå av studiemedel. Vad menas till exempel med att ha "gymnasieutbildning eller motsvarande" eller "utländsk högskoleutbildning som motsvarar minst 80 poäng vid svensk högskola"? CSN har ett besvärligt utformat regelverk, inte minst beträffande utländska utbildningar. Fel p.g.a. missförstånd uppstår därför lätt.
- Utformningen av 5 kap. 1 § studiestödslagen är sådan att felaktigt utbetalt studiemedel (t.ex. vid dubbla ersättningar eller studieavbrott) inte alltid kan återkrävas. En bedömning ska enligt bestämmelsen göras av om den studerande var i s.k. god tro vid utbetalningstillfället eller om han eller hon på annat sätt orsakat den felaktiga utbetalningen.

Det är mindre vanligt att

- den studerande uppbär studiemedel när han/hon är sjuk eller vårdar barn eller vårdar svårt sjuk närstående, som inte anmäls till Försäkringskassan, men studerar ändå. Försäkringskassan kontrollerar inte alltid studieoförmågan, utan i stället arbetsoförmågan. CSN kontrollerar inte regelmässigt sjukperioderna

i förhållande till studieresultaten. Den studerande kan på så sätt studera och samtidigt få avskrivning av sina studielån på grund av sjukdom (fr.o.m. 31:a sjukdagen).

Det är oklart hur vanligt det är att

- den studerande inte utnyttjar merkostnadslånet¹¹ till det som avsetts, exempelvis till inköp av musikinstrument, undervisningsavgifter eller resor. På grund av utformning av återkravsbestämmelserna i 5 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) kan stödet normalt inte krävas tillbaka.

Underlag från annan

Det är mycket vanligt med fel som beror på

- felaktiga och försenade uppgifter om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning och studietid från skolor.

Handläggning och beslut

Det är mycket vanligt med följande fel:

- Felaktig tillämpning kan göras av nästan varenda regel som kan missförstås eller glömmas bort.

Det är vanligt med fel på grund av att

- handläggaren inte utnyttjar möjligheterna att kontrollera fakta, utan tar beslut utan att kontrollera om de mottagna uppgifterna är korrekta. Det förekommer att handläggare skriver förbehåll till den studerande om att denne ska höra av sig om något i beslutsdokumentet är fel, i stället för att handläggaren utreder helt och hållet,
- kartläggning av riskområden är bristfällig.
- samkörning inte finns med andra länders skattemyndigheter och inte heller med studiestödsmyndigheter utanför Norden.

¹¹ Merkostnadslån är ett kompletterande lån som ges för vissa merkostnader som uppstår i samband med studierna, t.ex. dubbel bosättning och resor mellan hemorten och studieorten.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- CSN:s datasystem har vissa felaktigheter inbyggda.

Uppföljning och kontroll

Det är mycket vanligt med fel som beror på att

- systemet är förskottsaserat och bygger på antaganden om framtiden. Det innebär att verkliga förhållanden inte alltid påverkar de utbetalningar som görs.

Det är mindre vanligt med fel som beror på att

- det brister i kontroll av inkomstuppgifter för tilläggsån,
- efterkontroll med vissa typer av skolor om studietid, utbildning och studieåtagande bara görs en gång,
- det kan bli fel utbetalning p.g.a. att stickprovskontroller inte görs mot utlandsskolor eller skolor i Sverige som inte rapporterar via datamedia,
- det brister i efterkontroll av uppgifter om studieaktivitet, t.ex. för vissa former av utlandsstudier,
- CSN inte uppdaterar Skatteverkets inkomstuppgifter regelmässigt. Det medför att om Skatteverket beslutat att ändra inkomsten för en studerande, så påverkas inte studiemedlens storlek och underlag för beslut om återkrav och återbetalning finns inte,
- möjlighet till samkörning med andra länders skattemyndigheter inte finns.

Det är oklart hur vanligt det är med fel till följd av att

- systematiska kontroller inte görs med utländska skolor. Till följd av utländsk lagstiftning finns ofta inga möjligheter att kontrollera den studerandes uppgifter.

Tänkbara åtgärder

Experterna för fram följande tänkbara åtgärder.

Regeländringar

- En inkomstperiod motsvarande taxeringsåret skulle underlätta både uppgiftslämnandet och kontrollen.
- Ta bort möjligheten att få studiemedel vid studier utomlands (3 kap. 23 § studiestödslagen).
- Ett krav för att få studiemedel för studier utomlands är att den studerande varit bosatt i Sverige två av de fem senaste åren. Frågan om bosättning är svår att kontrollera. Bosättningskravet kunde ev. ändras till ett krav på folkbokföring i landet (en ändring i motsatt riktning gjordes dock så sent som den 1 januari 2006 av EG-rättsliga orsaker).
- Från studiemedelssystemets synvinkel samordnas vissa andra stöd enbart genom en inkomstsamordning (bruttoinkomst). Samordning med fler samhällsförmåner kunde införas. Generellt bör samtliga samordningsbestämmelser ses över.
- Inför möjlighet att återkräva ett felaktigt utbetalt studiemedel utan prövning av så kallad god tro, dvs. ändra återkravbestämmelserna (5 kap. 1 § studiestödslagen).
- Inför återkravsmöjlighet vid merkostnadslån som inte utnyttjats till det som avsetts.
- Avsaknad av tidigare utbildning kan ge större förmåner. CSN kan dock inte kontrollera avsaknad av utbildning. Ett alternativ är att överväga att knyta rätten till det högre bidraget till den utbildning som läses (studienivå) och inte till studiebakgrund.
- Rätt till tilläggs lån bör grundas på inkomsten under kalenderåret före studiernas början.
- Försäkringskassan bör bedöma sjukdom och studieförmåga även för personer som studerar utomlands, med studiemedel.
- Överväg ett samlat utbetalningskonto för flera myndigheter.
- Inför möjlighet för CSN att kunna fatta interimistiska beslut.
- Skapa incitament att göra rätt. Den som dömts för bidragsbrott bör kunna dömas att betala tillbaka ett större belopp än vad restskulden uppgår till. Det skulle ge dubbla incitament, dels för den studerande att ta större hänsyn till riskerna med att fuska, dels för CSN att göra utredningar.

- Tydliggör vad som menas med studieaktivitet.
- Försäkringskassan har lättare än CSN att få information från statliga och kommunala myndigheter. Enligt bestämmelse i AFL 20:9a är myndigheterna skyldiga att förse Försäkringskassan med de uppgifter kassan behöver. Något liknande skulle kunna gälla för CSN.

Samverkan

- Förbättra informationsutbytet med utländska (utomnordiska) myndigheter.
- Förbättra/automatisera informationsutbytet med olika utbildningsanordnare.
- Förbättra informationsutbyte med Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Skatteverket, kommunerna, inte minst beträffande adressuppgifter. Se även ovan om gemensamt utbetalningskonto.
- Effektivisera adresshanteringen.
- Förbättra samarbetet med Försäkringskassan angående studieoförmåga. Utveckla ett samarbete med VHS och HSV beträffande äkthetskontroller av olika betygsdokument.

Interna åtgärder på CSN

- Genomför systematiska efterhandskontroller grundade på riskanalyser.
- Arbeta förebyggande, t.ex. i form av att kontroller annonseras.
- Kontrollera om utlandsstuderande med höga inkomster av tjänst i Sverige verkligen bedriver studier.
- Granska särskilt inkomstuppgifter som ligger till grund för beslut om tillägglån.
- Granska särskilt studieaktiviteten under sommaren på universitet och högskolor.
- Granska särskilt om det förekommer intygsförfalskning och felaktiga uppgifter inom beviljning av studiemedel för studier utomlands.
- Förbättra kvaliteten på och kontrollen av indata från skolorna. I dag finns mycket liten kunskap om kvaliteten på dessa viktiga uppgifter. Åtgärder i denna inriktning kan dock bara få

begränsade effekter, dels eftersom det rör sig om preliminära uppgifter, dels eftersom framförallt studieaktiviteten är svår att kontrollera även av skolorna (inte minst för högskolorna).

- Se över organisationen och utbildningen beträffande hur kontroller och utredningar görs, främst avseende studietider, studiernas omfattning och studieaktivitet.
- Förbättra handläggarstödet (varningsflaggor och automatiska kontroller).
- Förbättra utredningsarbetet. Låt ev. specialister eller särskilda granskare göra utredningarna.

15 Ersättning till asylsökande

Systembeskrivning

Den lag som styr ersättningen är lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Bistånd enligt 13 § i denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

Aktuella belopp för dagersättning är

71 kr/dag för vuxen med eget hushåll

61 kr/ person och dag för sammanboende

37-50 kr/dag för barn 0-17 år (fr.o.m. tredje barnet halveras ersättningen).

Utgifter 2006: Utgifterna för ersättningar till asylsökande 2006 uppgick till 649 miljoner kronor.

Beslutande och utbetalande myndighet: Migrationsverket.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Praktiskt taget samtliga uppgifter av ekonomisk karaktär, som den asylsökande lämnar i samband med sin ansökan om asyl, är i normala fall omöjliga att kontrollera.

Ansökan

Underlag som lämnats av den sökande

De vanligaste felen är att

- den asylsökande inte har lämnat uppgift om rätt inkomst eller ändrad inkomst till Migrationsverket,
- den asylsökande inte har lämnat uppgift om rätt förmögenhet eller ändrad förmögenhet till Migrationsverket,

- biståndsnivåerna inte har ändrats sedan 1994 och släpar således efter kostnadsutvecklingen och är långt under existensminimum. De låga nivåerna kan vara orsak till att den asylsökande känner sig tvingad att inte lämna information om sin ändrade inkomst eller ändrade förmögenhet – för att klara sig ekonomiskt.

Det är mycket vanligt att

- den asylsökande inte talar om när denne lämnar Sverige, vilket kan få till följd att den sökande behåller dagersättningen trots att rätten till bistånd upphörde vid utresan. Genom att lämna ut den pinkod och det bankkort som är knutet till utbetalningen till någon som är kvar i landet kan dagersättningen även fortsättningsvis tas ut.

Det är mindre vanligt att

- den asylsökande inte har lämnat uppgift om rätt boendeförhållanden eller ändrade boendeförhållanden till Migrationsverket,
- barn till asylsökande registreras vid en förläggning och beviljas dagersättning enligt 17 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), trots att de inte omfattas av lagen på grund av att de inte vistas på en förläggning utan i stället bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (se 1 § tredje stycket LMA).

Handläggning och beslut

De vanligaste felen är att

- ansökan om dagersättning inte blir komplett ifylld, vilket ger ett otillräckligt beslutsunderlag,
- handläggaren frågar för lite som följd av stress.

Mindre vanliga orsaker till fel är att

- det är ett otydligt huvudmannaskap på grund av bristande kommunikationsmöjlighet mellan kommuner och Migrationsverket till följd av sekretessregler som kan leda till att (efter ett tillfälligt uppehållstillstånd) kommunen betalar ut ekonomiskt

bistånd och Migrationsverket på nytt börjar betala ut dag-ersättning om det kommer in en ny ansökan om asyl.

Uppföljning och kontroll

En mycket vanlig orsak till fel är att

- Migrationsverket tar ett icke tidsbegränsat beslut i samband med asylansökan och sedan löper beslutet i flera år utan något nytt beslut. Det medför att det blir felaktiga utbetalningar på grund av nya inkomstförhållanden eller på grund av att den asylsökande lämnat landet,

En vanlig orsak till fel är att

- Försäkringskassan inte har skyldighet att informera Migrationsverket om asylsökande med anställning som varit sjuka i minst 14 dagar och som därför får sjukpenning.

Tänkbara åtgärder

Experterna pekade på flera tänkbara åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar av ersättningar enligt LMA.

Regeländringar

- Inför ett enhetligt samordningsnummer eller annat ID-nummer för asylsökande som är gemensamt för alla myndigheter (jfr hemställan från Migrationsverket 2003-03-26).
- Möjliggör informationsöverföring mellan Skatteverket, Försäkringskassan, socialtjänsten och Migrationsverket. Utlänningsförordningen borde också kunna kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse. Flera följdförfattningar till sekretesslagen är också hinder (till exempel personuppgiftslagen, PUL).
- Undantag från skyldighet att ha arbetstillstånd (At-und.) ska enbart kunna erhållas mot uppvisande av arbetserbjudande.
- Höj dag ersättningsnivåerna, som legat oförändrade sedan 1994. Det är inte möjligt att leva på maximalt 71 kronor per person och dygn.

- Inför bestämmelser om återbetalning, återkrav och kvittning av utbetalade ersättningar i LMA.
- Överväg en icke inkomst- och förmögensberoende schablonersättning under de första två månaderna. Först därefter görs en prövning enligt nuvarande regelverk om ersättningsnivåer med hänsyn till inkomst och förmögenhet.
- Se över bestämmelserna om ersättning till barn.

Samverkan

- Förbättra informationsutbyte med Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Skatteverket och kommunerna, inte minst beträffande adressuppgifter och inkomst. Det går att förbättra utbytet redan nu, men det är och kommer att förbli tungrott och ineffektivt så länge inte gemensamma samordningsnummer eller motsvarande införs.

Interna åtgärder inom Migrationsverket

Det finns en del som Migrationsverket kan göra för att försöka minska andelen felaktiga utbetalningar.

- Förbättra IT-stödet..
- Inför tidsbegränsade beslut om dagersättning.
- Utveckla en strategi för felhantering och gör riskanalyser.
- Se över organisationen och utbildningen beträffande hur kontroller och utredning görs.
- Ge medarbetarna ett bättre stöd i det dagliga arbetet genom förbättrat expertstöd och tydligare vägledning.
- Sätt tydliga kvalitetsmål för verksamheten och följ upp att dessa efterlevs.
- Arbeta för att öka allmänhetens och kommunernas intresse och respekt för systemet.

16 Ekonomiskt bistånd

Systembeskrivning

Ekonomiskt bistånd består av försörjningsstöd, ersättning för livsföring i övrigt samt annat ekonomiskt bistånd. Försörjningsstöd är avsett att vara det yttersta skydds nätet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. I detta ligger bl.a. att det föregås av en ”fullständig individuell behovsprövning” och att det bara utgår om man inte kan försörja sig på annat sätt, genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet. Ekonomiskt bistånd utgör tillsammans med bostadsbidraget och bostadstillägg för pensionärer i princip de enda både inkomst- och behovsprövade inslagen i det svenska bidrags- och transfereringssystemet.

Ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453). Enligt socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden i den kommun man vistas. Biståndet är uppdelat i försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Målet med biståndet är att förbättra den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och livsföring.

Vad som ska anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lag. En riksnorm fastställs av regeringen varje år. Normen innefattar skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskilde rätt till bistånd för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Vad som avses med ersättning för livsföring i övrigt har i förarbetena förtydligats till att avse bl.a. kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service m.m., rekreation, begravning och skulder.

Utbetalt 2006: År 2006 betalades 7 833 miljoner kronor ut i ekonomiskt bistånd.

Beslutande och utbetalande instans: Kommunernas socialtjänster.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. När ord som ”mycket vanligt” eller ”vanligt” etc. används så ska det ställas i relation till de fall då utbetalningen blir felaktig och inte till antalet utbetalningar totalt sett.

Kartläggningen av risker och orsaker till felaktiga utbetalningar har skett dels utifrån en genomgång av sammanlagt 65 rapporter från den kommunala revisionen rörande handläggningen av ekonomiskt bistånd, dels utifrån två seminarier med experter från den kommunala socialtjänsten med lång erfarenhet från hantering av ekonomiskt bistånd.

Genomgången av den kommunala revisionens granskningar, av vilka huvuddelen avser intern kontroll i samband med utbetalningar, visar att den största andelen anmärkningar framställs just i sådana granskningar som avser utbetalningssystemet för ekonomiskt bistånd samt uppföljning och kontroll i samband med utbetalningen. I ca 80 procent av dessa granskningar riktas någon form av anmärkning. Det kan gälla allt från avsaknad av rutinbeskrivningar och riskanalys till behörighetsfrågor, t.ex. att en och samma person inte både får kontrollera och attestera utbetalning.

I de revisionsgranskningar som avser rutiner för uppföljning och kontroll i samband med ansökan samt rutiner för dokumentation har man framställt anmärkning i mer än hälften av fallen. Det kan t.ex. gälla avsaknad av lokala föreskrifter och rutiner för kontroller samt bristande dokumentation av vilka kontroller som gjorts.

Ansökan

Vid de två seminarierna har framkommit ett antal felorsaker vid hanteringen av ekonomiskt bistånd.

De vanligaste riskerna och orsakerna till fel i samband med ansökan är att

- de lämnade uppgifterna till grund för ansökan är felaktiga eller ofullständiga. Skälen till detta kan t.ex. vara bristande information till den sökande eller att den sökande felaktigt tror att

socialtjänsten får många av de efterfrågade uppgifterna via olika register,

- den sökande undanhåller olika typer av inkomster eller tillgångar som ska ligga till grund för prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Några exempel är svarta inkomster och tillgångar utomlands, vilka är svåra för socialtjänsten att kontrollera,
- den sökande uppger felaktiga bostadsförhållanden och bostadskostnader t.ex. genom att förete ett falskt hyreskontrakt. Ett särskilt problem i sammanhanget är hänförligt till det s.k. vistelsebegreppet, dvs. när personer på oriktiga grunder söker bidrag i annan kommun än sin folkbokföringskommun, varvid kontrollmöjligheterna är små.

Andra ganska vanliga orsaker till felaktiga utbetalningar är att

- det brister i informationsöverföringen från vissa myndigheter, t.ex. centrala studiestödsnämnden (CSN), arbetsförmedlingen (AF) och Migrationsverket
- felaktigheter i olika typer av intyg från bland annat utbildningsanstalter,
- sökande felaktigt uppger att han/hon söker arbete eller kan inte redovisa hinder för självförsörjning p.g.a. avsaknad av läkarintyg,
- inneboenden eller sambor inte redovisas,
- förfalskade eller påhittade intyg eller kvitton som är bidragsgrundande,
- skenseparationer,
- felaktiga intyg (ex. närvarointyg, praktikintyg, läkarintyg),
- hög arbetsbelastning, tidsbrist och krav på brådskande beslut går ut över kontrollen.

Handläggning och beslut

De vanligaste orsakerna är att

- det brister i kontrollen av de uppgifter som ska ligga till grund för beslut om bidrag eller att bidragsbeslut förlängs utan reell omprövning eller uppdatering av olika uppgifter. Bristerna kan bero både på handläggarnas stress, tidsbrist, okunskap, slarv eller rädsla för hot eller konflikter,

- handläggarna blir utsatta för olika påtryckningar eller gör reella eller s.k. subtila överskridanden av sin delegationsrätt, dvs. egna bedömningar som inte överensstämmer med kommunens riktlinjer.

Utbetalning

Risker och felorsaker i samband med utbetalning är t.ex.

- bristande kontroller innan utbetalning verkställs, att samma person både kontrollerar och attesterar osv. När det gäller rutinerna för utbetalning finns dock stora skillnader mellan kommunerna. Det gäller även t.ex. förekomsten av riktlinjer och rutiner för handläggningen.

Därutöver har vid seminarierna pekats ut vissa andra problem när det gäller ekonomiskt bistånd, vilka sammanhänger med att det finns luckor mellan olika bidragssystem. Det gäller t.ex. mellan Försäkringskassan och kommunen.

Tänkbara åtgärder

Systemet med ekonomiskt bistånd ålägger samhället att ta ett mer långtgående yttersta ansvar för människors försörjning än vad som gäller i många andra länder. Detta, i kombination med att kontrollmöjligheterna i många fall är små eller obefintliga, leder till att systemet kan utnyttjas på ett sätt som egentligen inte är avsikten.

Regeländringar

- Sekretessbestämmelserna skulle behöva ändras så att det blir möjligt att på elektronisk väg utbyta information mellan myndigheter vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. T.ex. information från Försäkringskassan om utbetalda bidrag (finns delvis redan i dag) samt om vilka personer som har ett pågående ärende, information från banker om att en viss person har ett konto, information från skattemyndigheten om skatteutbetalningar (t.ex. skatteåterbäring) och moms för egen-

företagare, information från PRV om företag (redovisning), information från a-kassorna och alfakassan om ersättningar, uppgifter från CSN om studiemedel samt från Migrationsverket om uppehållstillstånd etc.

- Genom att ändra i socialtjänstlagen och i stället för vistelsebegreppet bygga rätten till ekonomiskt bistånd på folkbokföringsadress kan missbruk av ekonomiskt bistånd minskas.
- Se över den regel som förhindrar möjligheten att kontrollera hyresspecifikation vid andrahandsuthyrning för att kunna bedöma rimlighet i andrahandshyror.

Samverkan

- Upprätta ett för samtliga kommuner gemensamt individregister över personer som sökt och fått ekonomiskt bistånd för att undvika att personer söker och beviljas bidrag i flera kommuner samtidigt. Detta förhindras i dag av sekretesslagen. Det skulle också kräva ett gemensamt utvecklingsarbete och en gemensam finansiering för alla kommuner.
- Kommunernas samarbete med olika myndigheter behöver utökas och förbättras, särskilt med Försäkringskassan och AF, för att öka den ömsesidiga förståelsen av respektive myndighets egna åtgärder och beslut och vad dessa betyder i förhållande till andra system. Detta behov finns framför allt på lokal men även på central nivå.
- Socialtjänsten skulle behöva få bättre information om bankkonton (förekomst). Man kan redan i dag få möjlighet att hämta information om tillgångar i viss bank genom samtycke från klienten, men klienten kan ha pengar hos flera banker och det är ett både formellt och praktiskt problem att få information från samtliga banker.
- Kommunerna behöver förbättra sitt samarbete med polis och åklagare för att komma åt fusk och kriminalitet som också spiller över på ekonomiskt bistånd. I vissa branscher finns stora risker för svartjobb och därmed oriktiga bidrag. Exempel på sådant samarbete finns i vissa kommuner.

Interna åtgärder

- Förbättra informationen till klienterna om vilka regler och bestämmelser som finns för ekonomiskt bistånd. Information är särskilt viktig när det gäller personer med utländsk bakgrund som inte är bekanta med vare sig den svenska kulturen eller det svenska välfärdssystemet, och att man skapar förståelse för att grundprincipen är att var och en förutsätts arbeta och försörja sig själv osv.
- Förbättra informationen till de myndigheter m.fl. som ska utfärda intyg av olika slag (t.ex. SFI-skolor, läkare) om vad det innebär och för vilken typ av bedömningar som socialtjänsten ska använda intygen till.
- Förbättra riktlinjer och rutiner för dokumentation och kontroll m.m. i handläggningen och utbetalningen av ekonomiskt bistånd. T.ex. att alltid kräva sökandens underskrift på ansökan för att intyga riktigheten av uppgifterna (om rättslig tvist skulle uppstå), att dokumentera kontroller, att genomföra hembesök.
- Öka socialtjänstens kunskaper om vilka normer och regler som gäller i andra kulturer och religioner för att minska möjligheten till missbruk och ”utnyttjande” av vår praxis, t.ex. när det gäller samboförhållanden, giftermål, ansvar för hustru och barn osv.
- Ställ större krav på de sökande t.ex. när det gäller att söka eller ta arbete. Det kan vara bättre att i en del fall, där osäkerheten är stor om riktigheten i sökandens underlag, göra en tuff bedömning och ge avslag så att det blir ett överklagande då frågan prövas och den sökande får bevisbördan.
- Arbeta systematiskt med kvalitetssäkring (t.ex. SIQ). Rutiner måste ständigt utvecklas och förbättras. Handböcker och checklistor måste vara aktuella.
- Inrätta en särskild kontrollfunktion inom socialkontoret, som kan arbeta systematiskt och förebyggande med dessa frågor. Det kan dock vara en känslig avvägning mellan resurser för kontroll och resurser för handläggning i en organisation som redan kan uppleva sig som pressad.
- Förbättra och utveckla rutiner och utbildning i intern kontroll. Upprätta riktlinjer t.ex. för aktgranskningar. Ge tydliga instruktioner för avstämningar.
- Skapa rutin för efterkontroller, t.ex. stickprovskontroller.
- Genomför riskanalyser av hanteringen av utbetalningar.

Modell för orsaksanalys

A Analysschema

Ärendets ansökan

1. Avsiktligt och/eller oavsiktligt felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller bristfälligt underlag avseende *inkomstförhållande*.
2. Avsiktligt och/eller oavsiktligt felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller bristfälligt underlag avseende *bosättningsförhållanden*.
3. *Andra* avsiktligt och/eller oavsiktligt felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller bristfälligt underlag som lämnats av sökanden.
4. Avsiktligt och/eller oavsiktligt felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller bristfälligt underlag som lämnats av *annan än sökanden* (myndigheter eller intyg från utomstående person t.ex. läkare).

Ärendets handläggning och beslut

5. Att handläggaren inte tillämpar *regelverket* korrekt eller lämnar korrekt information till den sökande.
6. Att handläggaren inte utnyttjat befintliga och i handläggningsordning anvisade möjligheter till *informationsinhämtning/informationsutbyte*.
7. Att man på *annat* sätt inte följt föreskrivna rutiner.

Uppföljning och kontroll av fattade beslut

8. Att *laglig möjlighet* till uppföljning och kontroll av felaktiga uppgifter eller ändrade förhållanden *finns* men inte har gjorts.
9. Att *laglig möjlighet* till uppföljning och kontroll av felaktiga uppgifter eller ändrade förhållanden *saknas*.
10. *Ytterligare typer av orsaker* om sådana identifieras och inte passar in i analyschemat.

B Kommentarschema

Författningsmässiga frågor

- A) Vilka bestämmelser i gällande författningar försvårar kontrollen och ökar risken för felaktiga utbetalningar?
- B) Kan bestämmelserna ändras för att förhindra felaktiga utbetalningar utan att trygghetssystemet ändras?

Handläggningsfrågor

- C) Vilka interna handläggningsrutiner har sådana brister att de orsakar felaktiga utbetalningar?
- D) Kan dessa rutiner förbättras för att förhindra felaktiga utbetalningar?
- E) Vilka handläggningsrutiner rörande informationsutbytet med andra myndigheter har sådana brister att de orsakar felaktiga utbetalningar?
- F) Kan informationsutbytet förbättras för att förhindra felaktiga utbetalningar?

Kontrollarbetsfrågor

- G) Vilka kontroller borde genomföras före eller efter beslut om utbetalning för att förhindra eller i efterhand upptäcka felaktiga utbetalningar?

Utvecklingsfrågor

- H) Hur skulle felaktiga utbetalningar kunna minska om befolkningens bosättning föreligger per lägenhetsnummer i ett lägenhetsregister?
- I) Hur skulle felaktiga utbetalningar kunna minska om arbetsgivarnas kontrolluppgifter avseende utbetald lön lämnades i månaden efter utbetalningen i stället för som nu i januari månad.
- J) Har du några andra angelägna förslag till utvecklingsåtgärder som skulle underlätta handläggning/utbetalning/kontroll/återkrav/återkravsverkställighet eller på annat sätt minska risken för felaktiga utbetalningar?

Strukturella frågor

- K) Vilka strukturella brister föreligger, såsom i ledning och styrning av trygghetssystemet?
- L) Vilka typer av fel är oavsiktliga och bör därför sannolikt åtgärdas med bättre information, och vilka typer av fel är avsiktliga och bör därför sannolikt åtgärdas med bättre kontroll?
- M) Vilka typer av fel är kombinationer av felaktig information och felaktiga rutiner?

Rätt person skall ha rätt ersättning vid rätt tillfälle. Det är utgångspunkten för det arbete Delegationen mot felaktiga utbetalningar bedriver. Denna rapport ger en samlad och bred bild av vilka orsakerna är till felaktiga utbetalningar. Rapporten baseras på studier av 16 olika trygghetssystem.



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-22746-6