

RAPPORT 2024:2

Försäkringskassans återbetalningsverksamhet

En granskning av hur lagändringen om direkt verkställbara beslut om återkrav har påverkat tillämpning och styrning

isf

RAPPORT 2024:2

Försäkringskassans återbetalningsverksamhet

En granskning av hur lagändringen om direkt verkställbara beslut om återkrav har påverkat tillämpning och styrning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2024

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2024

ISBN: 978-91-89595-47-7

Innehåll

Generaldirektörens förord	9
Sammanfattning	11
1 Inledning	17
1.1 Syfte och frågor	19
1.2 Genomförande och metod.....	19
1.3 Avgränsningar.....	20
1.4 Försäkringskassans fordringar 2022	21
1.5 Rapportens innehåll	23
2 Lagändringen och tidigare reglering av verkställighet av återkravsbeslut	25
2.1 När ett återkrav inte betalas i tid ska skulden drivas in	27
2.2 Lagändringen om direkt verkställbara beslut.....	27
2.2.1 Återkravsbeslut regleras även efter lagändringen i utsökningsbalken	28
2.2.2 Försäkringskassans mål utgör efter lagändringen allmänna mål.....	29
2.2.3 Återkravsbeslut blir direkt verkställbara och utgör underlag för verkställighet	30
2.2.4 Försäkringskassans beslut om återkrav måste vara överklagbart och ha vunnit laga kraft för att verkställas	31
2.2.5 Försäkringskassan har en skyldighet att överlämna kravet för verkställighet.....	31
2.2.6 Fordran preskriberas efter fem år och möjligheterna till preskriptionsförlängning är begränsade	34
2.3 Betalningsskyldighet avgörs i förvaltningsdomstol.....	35

3	Åtgärder för att implementera lagändringen och ge stöd till verksamheten	37
3.1	Försäkringskassan utvecklar den rättsliga styrningen och stödet till följd av lagändringen.....	37
3.1.1	Lagändringen införs i nära anslutning till en övergripande förändring av Försäkringskassans rättsliga styrning	38
3.1.2	Olika typer av styrande och stödjande dokument används för att implementera lagändringen i den handläggande verksamheten ...	38
3.1.3	Försäkringskassan ger stöd till verksamheten att implementera lagändringen	39
3.1.4	Förändrat arbetssätt för handläggarna när återkravsbeslut skickas för direkt verkställighet....	46
3.1.5	Försäkringskassan förtydligar även vad som gäller för krav beslutade före lagändringen	48
3.1.6	Ny vägledning om återbetalning.....	49
3.1.7	Återkravsverksamheten påverkas i mindre omfattning än fordringshanteringen av lagändringen	50
3.1.8	Möjligheten att säkra betalning genom kvarstad har försvunnit	52
3.2	Informations- och utbildningsinsatser för den handläggande verksamheten	53
3.2.1	Fordringshandläggarna får utbildningsinsatser och bra stöd från specialisterna att hantera lagändringen	54
3.2.2	Specialisterna arbetar över enhetsgränserna för att säkerställa likformig tillämpning.....	55
3.3	Ibland finns svårigheter i överlämningen av återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten.....	56
3.3.1	Andelen krav från Pensionsmyndigheten är relativt liten.....	57
3.3.2	Manuell överföring av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut.....	57
3.3.3	Fordringshandläggarna upplever ibland svårigheter vid överlämning av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut	58

3.3.4	Försiktigsåtgärder för att säkerställa att Pensionsmyndighetens återkravsbeslut har vunnit laga kraft.....	59
3.3.5	Svårt att få bekräftelse om mottaget beslut gällande dödsbon.....	60
3.3.6	Oklart vilken myndighet som skulle fastställa datum för mottaget beslut.....	60
3.3.7	Kommunikations- och informationsbrister mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	61
4	Förändringar i tillämpningen som inte är en följd av lagändringen.....	63
4.1	Försäkringskassan tillämpar regelverket kring avbetalningsplaner striktare.....	64
4.1.1	Betalningsskyldiga får kortare tid på sig att betala tillbaka sina skulder.....	66
4.1.2	Personens betalningsförmåga ska inte beaktas efter lagändringen.....	71
4.1.3	Den ändrade hanteringen av avbetalningsplanerna påverkas också av den ändrade preskriptionstiden.....	72
4.2	Den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner ger märkbara konsekvenser.....	72
4.2.1	Försäkringskassans it-system kan enbart hantera en avbetalningsplan.....	73
4.2.2	Ändrad hantering av avbetalningsplaner får märkbara konsekvenser för personer som har en pågående avbetalningsplan och får ett nytt krav.....	75
4.2.3	Många avbetalningsplaner efterföljs inte och slutar därmed att gälla.....	76
4.2.4	Svåra samtal för Försäkringskassans handläggare efter ändrad hantering.....	78
4.3	Hanteringen av kvittningsplaner ändras i samband med lagändringen men är inte en följd av den.....	79
4.3.1	Försäkringskassan kan göra avdrag för skuld från en framtida betalning genom kvittning.....	80

4.3.2	Kvittningsplaner ska pågå i ett år från och med den 1 september 2022.....	81
4.4	Många nya återkrav betalas genom avbetalningsplan.....	82
4.5	Försäkringskassan fokuserar sin verksamhet på krav beslutade efter lagändringen	85
5	Ny organisation och styrning för en mer effektiv återbetalningsverksamhet.....	87
5.1	Det fanns redan tidigare ambitioner att förändra styrningen.....	87
5.2	Återbetalningsverksamheten har startat projektet ”En enklare återbetalning”	90
5.3	Projektet föreslår en ny organisation	92
5.3.1	Controllerfunktionerna i en samlad enhet	95
5.3.2	En samlad utvecklingsfunktion för betalning och återbetalning	96
5.3.3	Specialisterna placeras ”ute i verksamheten”	96
5.3.4	Oklart om hur Försäkringskassan ska organisera handläggningen av gamla krav	98
5.3.5	Kompetensbreddning i den nya organisationen.....	98
5.4	Projektet har tagit fram förslag på hur verksamheten ska följas upp	99
5.5	Projektet föreslår att enskilda ska kunna nå verksamheten direkt på telefon	101
6	Slutsatser och rekommendation	105
6.1	Förändrad rättslig styrning och rättsligt stöd som en direkt följd av lagändringen.....	107
6.1.1	Försäkringskassan har snabbt tagit fram stöd till den handläggande verksamheten.....	108
6.1.2	Försäkringskassan prioriterar nya återkrav.....	108
6.1.3	Vissa problem i överlämningen av ärenden mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.....	109
6.2	Försäkringskassan förhåller sig numera striktare till återbetalning.....	109
6.2.1	Försäkringskassans it-system begränsar hanteringen av avbetalningsplaner	110

6.3	Förändrad övergripande styrning beror inte enbart på lagändringen.....	111
6.4	Lagändringen kan få konsekvenser för enskilda och för staten som bör följas upp	112
6.4.1	Svårt att följa upp effekterna av lagändringen eftersom flera förändringar sammanfaller i tid....	112
6.5	ISF:s rekommendation.....	113
7	Referenser	115
	Bilaga 1 – Försäkringskassans rättsligt styrande och stödjande dokument.....	119

Generaldirektörens förord

Oavsett orsakerna till en felaktig utbetalning används skattemedel på ett sätt som inte är avsett. Det är därför angeläget att arbeta för att minska och motverka de felaktiga utbetalningarna. Riksdagen har beslutat om ett övergripande mål för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Målet är att utbetalningarna från dessa system ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Sedan 2021 finns det även en förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Försäkringskassan kan genom ett beslut om återkrav kräva tillbaka utbetalade belopp som av olika anledningar betalats ut felaktigt. Om en person som har fått ett återkravsbeslut inte betalar tillbaka beloppet som återkrävts inom 30 dagar inleder Försäkringskassan en fordringshantering.

Flera statliga utredningar har sett över utsökningsbalken och anslutande regler i syfte att förbättra förutsättningarna för ett mer ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert utsökningsförfarande när rättslig indrivning av fordringar sker. Den 1 september 2022 började en ändring i utsökningsbalken att gälla som innebär att myndigheter snabbare och enklare ska kunna driva in felaktiga utbetalningar när en person inte betalar en skuld frivilligt. Myndigheter behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan vid allmän domstol för att återkravsbesluten ska kunna verkställas av Kronofogdemyndigheten. Regeringen anger i förarbetena till lagförslaget att förändringarna bör resultera i att återkrävda pengar betalas tillbaka i högre grad än tidigare och att förtroendet för välfärdssystemet och den allmänna betalningsmoralen upprätthålls bättre.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) redovisar i denna granskning hur Försäkringskassan har implementerat lagändringen om direkt verkställbara myndighetsbeslut från och med den 1 september 2022 i sin verksamhet. Vi redogör och analyserar även Försäkringskassans förändrade övergripande styrning av återbetalningsverksamheten i samband med lagändringen.

Rapporten har skrivits av Sonja Nikolovska (projektledare) och Andreas Ivarsson. I granskningsprojektet har också Geoffrey Bogaert arbetat.

Göteborg i mars 2024

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att granska återbetalningsverksamheten hos Försäkringskassan med utgångspunkt i lagändringen om snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut som trädde i kraft den 1 september 2022. I uppdraget ingick även att redovisa och bedöma hur de förändringar i rutiner och tillämpning som genomfördes med anledning av lagändringen påverkar Försäkringskassans handläggning. ISF har även kartlagt och analyserat hur den övergripande styrningen av återbetalningsverksamheten har påverkats till följd av lagändringen.

Lagändringen om direkt verkställbara beslut innebär bland annat att Försäkringskassan inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel innan Kronofogdemyndigheten kan verkställa ett återkravsbeslut. En exekutionstitel är en handling som kan ligga till grund för att verkställa ett beslut om en skuld. Försäkringskassans beslut om återkrav utgör efter lagändringen ett underlag för att verkställa krav.

Vår granskning visar att Försäkringskassans ändrade tillämpning av återkravsbeslut till vissa delar följer *direkt* av lagändringen om direkt verkställbara beslut, medan andra delar av den förändrade tillämpningen och förändrade hanteringen av återkravsbeslut *inte* är en direkt följd av lagändringen. Granskningen visar att de delar av den förändrade tillämpningen som Försäkringskassan har gjort i samband med lagändringen som inte är en konsekvens av den beror på att myndigheten har infört ett nytt och striktare förhållningssätt till återbetalning. Vår granskning visar också att Försäkringskassans förändrade övergripande styrning av återbetalningsverksamheten inte enbart beror på lagändringen utan även på myndighetens mål att effektivisera återbetalningsverksamheten.

Granskningen visar följande:

- Lagändringen har inneburit väsentliga förändringar i regelverket om återbetalning. Försäkringskassan är numera skyldig att överlämna återkravsbeslut för verkställighet inom två månader efter att kravet har förfallit till betalning. Försäkringskassan ska inte heller längre enligt aktuellt regelverk ta hänsyn till personens betalningsförmåga innan myndigheten lämnar kravet till Kronofogdemyndigheten. Lagändringen kan medföra påtagliga effekter både för enskilda och för statens möjligheter att driva in skulder.
- Lagändringen har gett ett snabbt och tydligt genomslag i Försäkringskassans återbetalningsverksamhet genom en förändrad rättslig styrning och ett förändrat rättsligt stöd. Ändringen har också lett till en del förändrande rutiner och handlägningsprocesser för den handläggande verksamheten inom återbetalningsverksamheten.
- Intervjupersoner som arbetar med fordringar inom den handläggande verksamheten på Försäkringskassan känner sig nöjda med det stöd som de har fått i samband med implementeringen av den nya lagstiftningen.
- Försäkringskassan prioriterar att arbeta med återkrav som har beslutats efter den nya lagstiftningen. På vilket sätt myndigheten ska hantera de återkravsbeslut som har fattats i enlighet med tidigare lagstiftning och som fortfarande inte är avslutade hade Försäkringskassan i slutet av 2023 ännu inte bestämt. Hur Försäkringskassan väljer att hantera detta är intressant eftersom fordringar som blir liggande utan åtgärd medför konsekvenser för såväl enskilda som staten.
- Både före och efter lagändringen är det Försäkringskassan som har ansvar för att verkställa Pensionsmyndighetens beslut om återkrav. Av granskningen följer att det under det första året efter att lagändringen trädde i kraft har funnits vissa svårigheter i överlämnningen av återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan. Det har förekommit att handläggare har haft svårt att få ta del av besluten.

I samband med att Försäkringskassan har implementerat lagändringen har myndigheten också genomfört andra åtgärder, som *inte* är en direkt följd av själva lagändringen:

- Försäkringskassan har infört en striktare tillämpning av regelverket kring avbetalningsplaner, med kortare tid för personer att betala tillbaka sin skuld och därmed också sannolikt högre återbetalningsbelopp per månad. Förändringen kan leda till att staten snabbare får tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar men också att enskilda får svårare att betala tillbaka sina skulder. Enligt Försäkringskassans årsredovisning 2022 har den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner skett med syfte att inte motverka effekterna av lagändringen om direkt verkställbara beslut. Enligt granskningen får den förändrade tillämpningen också konsekvenser för den handläggande verksamheten, i form av svårare samtal med enskilda.
- Försäkringskassans it-system tillåter enbart att en person har *en* pågående avbetalningsplan för krav från en och samma myndighet. Orsaken till det är tekniska begränsningar i myndighetens administrativa system. Detta får särskilt stor betydelse nu när Försäkringskassan har infört en striktare tillämpning kring avbetalningsplaner. Om en person som sedan tidigare har en avbetalningsplan enligt den föregående lagstiftningen och Försäkringskassans mindre strikta tillämpning av regelverket får ett nytt återkrav och vill upprätta en ny avbetalningsplan måste hen föra över den gamla skulden till den nya avbetalningsplanen. Detta resulterar i att en grupp betalningsskyldiga personer känner märkbar skillnad när villkoren i avbetalningsplanen förändras. Förändringen påverkar även statens möjligheter att få betalt men leder också till fler svåra samtal för den handläggande verksamheten med enskilda som påverkas av förändringen.
- Försäkringskassan har i samband med lagändringen förändrat sin styrning och organisering av återbetalningsverksamheten. Försäkringskassan förändrar återbetalningsverksamhetens organisation, uppföljning och formerna för hur återbetalningsverksamheten och den enskilde ska kommunicera. Granskningen visar att motivet till att förändra verksamhetens

styrning dels varit en ambition att effektivisera återbetalningsverksamheten som myndigheten har haft sedan lång tid före lagändringen, dels att verksamhetens förutsättningar har förändrats till följd av lagändringen.

Svårt att följa upp effekterna av lagändringen eftersom flera förändringar sammanfaller i tid

ISF bedömer att de sammantagna konsekvenserna av samtliga förändringar för såväl enskilda som för statens förmåga att få tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar kan bli större än om lagstiftningen skulle ha införts isolerat. Därför anser ISF att det är särskilt viktigt att följa upp de långsiktiga konsekvenserna av de olika förändringarna för såväl enskilda som för staten.

Vi anser att det kan vara svårt att isolerat följa upp effekterna av lagändringen, eftersom Försäkringskassan i samband med implementeringen av den nya lagstiftningen också har infört en striktare tillämpning och inställning till återbetalning samt förändrat organisationen av återbetalningsverksamheten. En del av konsekvenserna för både staten och för enskilda kan därmed bero på någon av dessa faktorer, eller samtliga samlat. Det är viktigt att komma ihåg denna distinktion vid framtida effektutvärderingar av hur olika grupper och statens indrivningsförmåga har påverkats av lagändringen. Med hänsyn till att förändringarna påverkar såväl enskildas ekonomiska situation som statens förmåga att få tillbaka felaktiga utbetalningar är det viktigt att följa upp Försäkringskassans ändrade tillämpning.

ISF:s rekommendation

Granskningen visar att Försäkringskassans ändrade tillämpning är ett resultat av såväl lagändringen som myndighetens striktare förhållningssätt och åtgärder för en effektivare återbetalning. Utifrån granskningens resultat och våra slutsatser lämnar ISF följande rekommendation:

- Regeringen bör följa upp vilka konsekvenser Försäkringskassans förändrade tillämpning får för enskilda och för statens förmåga att driva in skulder.

1 Inledning

En del utbetalningar av förmåner från Försäkringskassan blir av olika anledningar felaktiga. Försäkringskassan kan kräva tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet genom ett beslut om återkrav, men bara i vissa situationer och om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det är Försäkringskassans återbetalningsverksamhet som hanterar dessa återkrav. Försäkringskassans återbetalningsverksamhet är organiserad inom verksamhetsområdet *Betalning och återbetalning*. Återbetalningsverksamheten är uppdelad i två delar. En del hanterar beslut om återkrav och en annan del hanterar fordringar och driver in skulder. Om en person som har fått ett återkravsbeslut inte betalar tillbaka det återkrävda beloppet inom 30 dagar efter att beslutet om återkrav har fattats inleder Försäkringskassan en fordringshantering. Det innebär att myndigheten genomför indrivningsåtgärder för att kräva tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet.¹

Flera statliga utredningar har sett över utskökningsbalken (UB) och anslutande regler eftersom regeringen har ansett att regelverket behöver moderniseras för att ge förutsättningar för ett mer ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert utskökningsförfarande när rättslig indrivning av fordringar sker.² År 2022 föreslog regeringen i en proposition att ändra UB i syfte att effektivisera verkställigheten av beslut om återkrav som har fattats av förvaltningsmyndigheter.³ Propositionen antogs av riksdagen i juni 2022.⁴ Mot bakgrund av regeringens förslag om en lagändring på området beslutade riksdagen

¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 130.

² SOU 2016:81, *Ett modernare utskökningsförfarande*, s. 20–21 och SOU 2018:5, *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*, s. 21–22.

³ Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 1.

⁴ Sveriges riksdag, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*. Civilutskottets betänkande 2021/22:CU30.

om en ändring i UB från den 1 september 2022.⁵ Ändringarna i utsökningsbalken syftar till att myndigheter snabbare och enklare ska kunna driva in felaktiga utbetalningar när en person inte betalar en skuld frivilligt. Lagändringen innebär att förvaltningsmyndigheters beslut om betalningsskyldighet ska vara direkt verkställbara. Det resulterar i att myndigheter inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan vid allmän domstol för att återkravsbesluten ska kunna verkställas av Kronofogdemyndigheten. Regeringen uppger i förarbetena att förslaget förväntas leda till ett mer effektivt utsökningsförfarande för beslut om återkrav, avgifter och annan betalningsskyldighet. Regeringen anger även att lagförslaget bör resultera i att återkrävda pengar betalas tillbaka i högre grad än tidigare och att förtroendet för välfärdssystemet och den allmänna betalningsmoralen upprätthålls bättre.⁶

Regeringen uppger vidare att den föreslagna ordningen koncentrerar prövningen av återkravsbeslut till en och samma rättsprocess, vilket enligt regeringen inte är en nackdel för den enskilde. Regeringen anser att den föreslagna ordningen snarare kan innebära lägre kostnader och mindre olägenheter för den berörda personen. Risken för att personen behöver betala motpartens rättegångskostnader vid en process i allmän domstol faller också bort.⁷

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att granska återbetalningsverksamheten hos Försäkringskassan med utgångspunkt i lagändringen om snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.⁸

Försäkringskassans återbetalningsverksamhet omfattar både att hantera beslut om återkrav och att hantera fordringar. Dessa fordringar är alltså krav mot personer som inte har betalat tillbaka det återkrävda beloppet till Försäkringskassan.

⁵ 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken (UB).

⁶ Prop. 2021/22:206, s. 1.

⁷ Prop. 2021/22:206, s. 30 och s. 33.

⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen*. Regeringsbeslut 2022-12-22. S2022/04812.

1.1 Syfte och frågor

Granskningen syftar till att följa hur Försäkringskassan har implementerat lagändringen om direkt verkställighet i sin återbetalningsverksamhet och hur myndighetens övergripande styrning av återbetalningsverksamheten har påverkats av detta. Vi uppfyller syftet genom att besvara följande frågor:

1. Vilka behov av förändring har Försäkringskassan identifierat i samband med att myndigheten har implementerat lagändringen?
2. Vilka åtgärder har Försäkringskassan genomfört i samband med lagändringen?
 - a. Vilka åtgärder är en direkt följd av lagändringen och vilka åtgärder är inte en direkt följd?
3. Hur har genomförda förändringar i rutiner och tillämpning påverkat handläggningen?
4. Hur ser det kortsiktiga utfallet ut när det gäller exempelvis antal beslut om återkrav och antal personer som klarar av att betala tillbaka sin skuld?

Granskningen omfattar åtgärder som Försäkringskassan har planerat och genomfört i samband med lagändringen. I och med att ISF fick uppdraget relativt nära efter att lagändringen började gälla granskar vi i denna rapport Försäkringskassans arbete med att implementera lagändringen under perioden maj 2022 fram till och med januari 2024.

1.2 Genomförande och metod

Vi besvarar granskningens frågor genom rättsutredning, dokumentstudier och intervjuer.

Vi har genomfört dokumentstudier för att utreda hur lagändringen har implementerats i Försäkringskassans rättsligt styrande och stödjande dokument som gäller hantering av återkrav och fordringar. Vi har också tagit del av den projektdokumentation och övriga styrande dokument som belyser den övergripande styrningen och myndighetens förändringsarbete i samband med lagändringen. För att

klarlägga rättsläget har vi även gjort en genomgång av lagstiftning och praxis.

Området som vi granskar i rapporten är Försäkringskassans *hela återbetalningsverksamhet* som innefattar hantering av beslut om återkrav och hantering av fordringar. Återbetalningsverksamheten tillhör verksamhetsområdet Betalning och återbetalning och är det verksamhetsområde som vi i huvudsak granskar i rapporten. Verksamhetsområdet Betalning och återbetalning tillhör avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor (GF). Även verksamhetsområdet Rättsligt stöd, som tillhör samma avdelning är ett område som vi delvis granskar. Vi har också undersökt rättsavdelningens arbete inom verksamhetsområdet Rättslig styrning. I den delen har vi fokuserat på avdelningens arbete med att implementera den aktuella lagändringen.

I granskningen har vi intervjuat chefer och andra funktioner som till exempel verksamhetsutvecklare och controllers samt handläggare och specialister inom återbetalningsverksamheten. Vi har också intervjuat jurister från Rättsligt stöd på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor samt jurister som arbetar på rättsavdelningen. Vi har genomfört intervjuerna både i grupp och enskilt, samt i direkt möte på plats eller via videokonferens, beroende på vad som varit mest lämpligt i det enskilda fallet. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Sammantaget har 14 intervjuer genomförts med 28 medarbetare på Försäkringskassan. Vi har även haft dialog med Pensionsmyndigheten om den del av rapporten som rör hur Försäkringskassans hanterar Pensionsmyndighetens återkravsbeslut.

1.3 Avgränsningar

I kartläggningen och granskningen av den övergripande styrningen och hur rutiner och tillämpning förändrats inom Försäkringskassans återbetalningsverksamhet har vi fokuserat på de förändringar som har skett i samband med lagändringen. Men Försäkringskassans uppdrag är omfattande och flera förändringsarbeten pågår samtidigt i organisationen, med andra utgångspunkter och motiv än den lagändring som är aktuell för vår rapport. I vår granskning inkluderar vi delvis andra förändringsarbeten som berör återbetalningsverksamheten, trots att de inte har någon direkt koppling till lagändringen, förutsatt att dessa påverkar de förändringar som Försäkringskassan har gjort på grund

av lagändringen. I granskningen redovisar vi även andra rättsliga förändringar som har skett i samband med lagändringen även om de inte är en följd av den, om de är av intresse utifrån ändringen.

Försäkringskassans återbetalningsverksamhet omorganiserades den 1 september 2023 till ”en enklare återbetalning” (se mer i kapitel 5). Intervjuerna med anställda inom den handläggande verksamheten gjordes under våren och sommaren 2023, alltså innan omorganisationen.⁹ Vi har medvetet valt att intervjua den handläggande verksamheten före omorganisationen för att inte effekterna av den ska blandas samman med de effekter som kan hänga samman med lagändringen. Den bild som vi förmedlar i granskningen är baserad på intervjuer med medarbetare på Försäkringskassan utifrån de omständigheter som gällde när intervjuerna genomfördes, det vill säga från våren 2023 till och med januari 2024.

Med anledning av att Försäkringskassan även hanterar Pensionsmyndighetens beslut om återkrav har granskningen gett en del resultat som gäller Försäkringskassans hantering av Pensionsmyndighetens fordringar. Vi har därför genomfört en digital intervju i januari 2024 med en anställd vid Pensionsmyndigheten där vi utgick ifrån de resultat som vi har sett i granskningen om Försäkringskassans hantering av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut.

1.4 Försäkringskassans fordringar 2022

Fram till den sista augusti 2022, innan lagändringen trädde i kraft, hade Försäkringskassan 8,3 miljarder kronor i utestående fordringar i den så kallade fordringsstocken som består av återkravsbeslut som myndigheten fattade innan lagändringen.¹⁰ I fordringsstocken är cirka 74 procent av fordringarna äldre än ett år och cirka 62 procent äldre än två år. De äldsta fordringarna är mer än 30 år gamla, men de är få.¹¹

I Försäkringskassans årsredovisning specificerar myndigheten de belopp som återkrävdes under året inom varje förmån. I tabellen nedan redovisas de åtta förmåner som har de högsta återkrävda totala

⁹ Försäkringskassan, *En återbetalning – VO kommunikation*. Internt arbetsmaterial.

¹⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*, s. 10 och s. 24. Dnr FK 2022/012403.

¹¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*, s. 27. Dnr FK 2022/012403.

beloppen under 2022 och 2023. Tabellen är inte uttömmande utan visar de åtta förmåner med de högsta återkrävda beloppen per år. Det är samma förmåner som ligger högst båda åren. Enligt tabellen är förmånen assistansersättning den förmån som har det högsta återkrävda beloppet och förmånen som därefter har det högsta återkrävda beloppet är sjukpenning. Andra förmåner som under 2022 och 2023 har de högsta återkrävda beloppen är föräldrapenning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, sjukersättning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag.¹²

Tabell 1 Högsta återkrävda belopp per förmån 2022 och 2023

<i>Förmåner</i>	<i>Återkrävt belopp 2022 (miljoner kronor)</i>	<i>Återkrävt belopp 2023 (miljoner kronor)</i>
Assistansersättning	492,1	280
Sjukpenning	202,4	196,3
Föräldrapenning	156,1	166,4
Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning	126,7	89,6
Sjukersättning	101,2	88
Tillfällig föräldrapenning	93,8	86
Barnbidrag	93	83,3
Bostadsbidrag	86*	64,4*

Anm: Tabellen visar de åtta förmåner som har högst återkrävda totala belopp per år. De återkrävda beloppen innefattar inte krav som understiger 2 000 kronor. Det beror på att Försäkringskassan har en nedre beloppsgräns som innebär att myndigheten inte utreder krav under 2 000 kronor.¹³ * I beloppen ingår inte krav till följd av bostadsbidragsavstämning.

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2022 och 2023.

Försäkringskassan anger i årsredovisningen 2023 att det totala återkrävda beloppet har minskat med 18 procent sedan föregående år och att det även har minskat inom de flesta förmåner. Resultatet har delvis påverkats av att återbetalningsverksamheten har haft mindre resurser än tidigare år på grund av myndighetens ekonomi. Försäk-

¹² Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 131 och *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 149.

¹³ Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll. Dnr 001940–2015.

ringskassan arbetar med att öka effektiviteten i handläggningen av återkrav.¹⁴

1.5 Rapportens innehåll

Rapporten svarar på frågorna som finns i rapportens syfte. Vi redovisar också de slutsatser som vi har dragit. Rapporten är uppdelad på följande sätt.

Kapitel 2 redogör för den reglering som finns för att verkställa beslut om återkrav före och efter lagändringen den 1 september 2022. Här ger vi en överblick av vad lagändringen om direkt verkställbara beslut från den 1 september 2022 innebär i förhållande till den tidigare lagstiftningen och viktiga skillnader mellan de två regleringarna.

Kapitel 3 innehåller en genomgång av vilka åtgärder som Försäkringskassan har genomfört för att implementera lagändringen och som är gjorda till följd av lagändringen. Kapitlet ger en överblick av nya rättsligt styrande och stödjande dokument som Försäkringskassan har utfärdat i samband med lagändringen och hur de påverkar handläggningen. En genomgång av andra stödåtgärder som har genomförts i verksamheten för medarbetarna i samband med arbetet att implementera lagändringen finns också i kapitlet. En överblick av hur Försäkringskassans återkravsverksamhet påverkas av lagändringen finns också här. I kapitlet behandlas även Försäkringskassans hantering av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut.

Kapitel 4 innehåller en genomgång av åtgärder i hanteringen av återkravsbeslut som Försäkringskassan har genomfört i samband med lagändringen, men som inte är en följd av ändringen. I kapitlet redogör vi för Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner och kvittningsplaner efter lagändringen. Här finns även siffror på hur många av de krav som har beslutats efter lagändringen som betalas av genom avbetalningsplaner samt en redogörelse för minskade balanser av obetalda krav efter ändringen.

Kapitel 5 handlar om Försäkringskassans åtgärder för att uppnå en mer effektiv återbetalningsverksamhet. Här går vi igenom de åtgärder som myndigheten har genomfört i organisationen efter lagändringen och vilka åtgärder som myndigheten planerar att genomföra. Vi

¹⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 149.

redogör även för Försäkringskassans förändrade styrning inom återbetalningsverksamheten efter lagändringen.

Kapitel 6 innehåller våra slutsatser och vår rekommendation.

2 Lagändringen och tidigare reglering av verkställighet av återkravsbeslut

I det här kapitlet redogör vi för lagändringen om direkt verkställbara beslut från och med den 1 september 2022 och vad den innebär för regleringen av verkställighet av återkravsbeslut i förhållande till tidigare reglering. Den stora skillnaden som följer av lagändringen är att Försäkringskassans beslut numera, om vissa förutsättningar är uppfyllda, kan verkställas direkt utan att Försäkringskassan behöver göra en bedömning om det är sannolikt att skulden kan drivas in och betalas. Beslutet om återkrav utgör efter lagändringen ett underlag för att verkställa återkravet. Detta innebär i sin tur att Försäkringskassan inte behöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att driva in en fordran. En annan väsentlig ändring som följer av lagändringen är att Försäkringskassans beslut om återkrav ska hanteras som allmänna mål. Det innebär att målen ska hanteras på ett annat sätt än tidigare eftersom annan lagstiftning blir tillämplig. En konsekvens är att Försäkringskassan numera, efter lagändringen, som huvudregel har en skyldighet att överlämna återkravet för verkställighet senast två månader efter förfallodatomet om kravet inte har betalats inom den tiden. En förutsättning för att kravet ska kunna överlämnas är att beslutet har vunnit laga kraft. Lagändringen innebär också att fordringarna preskriberas efter fem år och inte som tidigare efter tio år.

Beslut före lagändringen den 1 september 2022

- Enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten (Kronofogdemyndigheten är endast verkställande myndighet).
- Försäkringskassan gör en bedömning av personens betalningsförmåga innan myndigheten beslutar att driva in en skuld.
- Försäkringskassan behöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel innan Kronofogdemyndigheten kan verkställa återkravsbeslutet.
- Fordran preskriberas efter 10 år, men den tiden kan förlängas genom preskriptionsavbrott.
- Återkravsbeslut prövas av förvaltningsdomstol och ansökan om betalningsföreläggande prövas av allmän domstol (risk för dubbla domstolsprocesser).

Beslut efter lagändringen den 1 september 2022

- Allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten (Kronofogdemyndigheten företräder Försäkringskassan).
- Försäkringskassan gör inte någon bedömning av personens betalningsförmåga innan myndigheten beslutar att driva in en skuld.
- Försäkringskassans återkravsbeslut är en exekutionstitel, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten kan verkställa beslutet direkt. Försäkringskassan har en skyldighet att överlämna ärendet för indrivning två månader efter fordran har förfallit (undantag att överlämna ärendet kan ske om det finns särskilda skäl).
- Fordran preskriberas efter 5 år, begränsade möjligheter till preskriptionsförlängning.
- Återkravsbeslut prövas enbart av förvaltningsdomstol.

2.1 När ett återkrav inte betalas i tid ska skulden drivas in

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i vissa situationer och under vissa förutsättningar möjlighet att återkräva felaktigt utbetalda belopp. Myndigheterna ska besluta om återbetalning om den som har fått ersättningen har orsakat att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att hen antingen har lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Myndigheterna ska också besluta om återkrav om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren har insett eller skäligen borde ha insett det.¹⁵ I det här fallet krävs alltså inte att mottagaren har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan i stället vara exempelvis Försäkringskassan som har betalat ut ett för stort belopp men personen har insett eller skäligen bort inse det. I de fall där personen inte betalar på frivillig väg kan det bli aktuellt med ett utsökningsförfarande som innebär att rättsliga åtgärder vidtas för att driva in skulden.

2.2 Lagändringen om direkt verkställbara beslut

Lagändringen innebär att beslut om återkrav med betalningsskyldighet blir direkt verkställbara när de har vunnit laga kraft vilket medför en förenklad hantering av fodringar för Försäkringskassan. Myndighetsbeslut utgör alltså numera underlag för att begära verkställighet. Lagändringen innebär också andra ändringar i regelverket kring återkravsbeslut. Enligt regeringen är lagändringen tänkt att effektivisera verkställigheten av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet.¹⁶

¹⁵ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB).

¹⁶ Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 1.

2.2.1 Återkravsbeslut regleras även efter lagändringen i utsökningsbalken

Möjligheten att få beslut om återbetalning av felaktigt utbetalda ersättningar verkställda, det så kallade utsökningsförfarandet, reglerades före den 1 september 2022 liksom nu i utsökningsbalken (UB). Kronofogdemyndighet verkställer återkravet på uppdrag av myndigheten som har fordran, exempelvis Försäkringskassan.¹⁷ För att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa beslutet måste det finnas ett underlag som får läggas till grund för verkställighet, en så kallad *exekutionstitel*. Exempel på exekutionstitlar är domstolars domar och beslut, Kronofogdemyndighetens utslag och godkända strafförelägganden.¹⁸ En exekutionstitel innehåller antingen en förpliktelse om betalning eller någon annan typ av förpliktelse.¹⁹ När det gäller betalningsskyldighet sker verkställighet genom utmätning av exempelvis egendom som tillhör personen som ska betala eller genom utmätning av hens lön.²⁰

En *exekutionstitel* är en handling, så som exempelvis en dom eller beslut från en domstol, som kan ligga till grund för verkställighet av en skuld eller annan förpliktelse.

Regleringen före lagändringen innebar att förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav inte var ett tillräckligt underlag för att verkställa kravet, eftersom beslutet inte utgjorde en exekutionstitel. För att det skulle utgöra en exekutionstitel krävdes att det hade meddelats en särskild föreskrift om att beslutet fick verkställas.²¹ Om det inte fanns någon sådan särskild föreskrift om verkställighet behövde Försäkringskassan i stället ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel när den betalningsskyldiga personen inte betalade tillbaka skulden frivilligt. Myndigheten behövde ha en exekutionstitel oavsett om beslutet hade överklagats och avgjorts av förvaltningsdomstol eftersom en förvaltningsdomstols avgörande inte

¹⁷ 1 kap. 3 § första stycket UB.

¹⁸ 3 kap. 1 § första stycket UB och prop. 2021/22:206, s. 9.

¹⁹ 1 kap. 1 § första stycket UB.

²⁰ Prop. 2021/22:206, s. 9.

²¹ 3 kap. 1 § första stycket 6 UB i dess lydelse innan den 1 september 2022.

är verkställbart när ett myndighetsbeslut som inte är direkt verkställbart har överklagats.²²

Återkravsbesluten utgör efter lagändringen underlag för att begära verkställighet på samma sätt som exempelvis en dom eller ett beslut från en domstol. Det behövs ingen särskild föreskrift om att beslutet får verkställas enligt UB, som var fallet innan lagändringen. Myndighetsbeslut får verkställas så snart de har vunnit laga kraft, eller innan dess om det är särskilt föreskrivet.²³

2.2.2 Försäkringskassans mål utgör efter lagändringen allmänna mål

Utsökningsmål handläggs hos Kronofogdemyndigheten som allmänna eller enskilda mål.²⁴ De *allmänna målen* är offentlighetsrättsliga fordringar som staten eller en kommun har rätt till och som kan verkställas utan föregående dom.²⁵ Då gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen)²⁶ och det är Kronofogdemyndigheten som företräder sökanden (staten).²⁷ Det innebär att förvaltningsmyndigheternas beslut kan verkställas direkt. *Enskilda mål* gäller framför allt privaträttsliga fordringar, till exempel betalningsförpliktelser som har sin grund i ett avtal. Men vissa offentlighetsrättsliga anspråk handläggs också som enskilda mål. Det gäller de beslut om återkrav som vi behandlar i denna rapport och som Försäkringskassan har handlagt före den 1 september 2022.²⁸ I enskilda mål agerar Kronofogdemyndigheten inte som företrädare för staten utan endast som verkställande myndighet.

²² Prop. 2021/22:206, s.10 och NJA 2013 s. 413.

²³ 3 kap. 20 § första stycket UB.

²⁴ 1 kap. 6 § första stycket UB.

²⁵ kap. 6 § andra stycket UB och prop. 2021/22:206, s. 9.

²⁶ 1 § första stycket lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

²⁷ 2 kap. 30 § andra stycket UB.

²⁸ Prop. 2021/22:206, s. 9.

2.2.3 Återkravsbeslut blir direkt verkställbara och utgör underlag för verkställighet

Lagändringen innebär att en förvaltningsmyndighets beslut om återkrav med betalningsskyldighet blir *direkt verkställbara när de har vunnit laga kraft*.²⁹

Syftet med ändringarna är att göra det effektivare att verkställa förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet. Regeringen anger att myndigheter måste kunna kräva betalning snabbt och enkelt om den som är skyldig att betala inte betalar frivilligt.³⁰

Myndighetsbeslut utgör alltså numera giltiga underlag för att begära verkställighet (exekutionstitlar) på samma sätt som exempelvis en dom eller ett beslut från en domstol.

Återkrav som har beslutats före september 2022 hanteras enligt den lagstiftning som gällde då. De nya reglerna gäller för beslut som har meddelats efter att ändringarna trädde i kraft.³¹ Regeringen skriver i propositionen att processuella regler ofta gäller omedelbart, men att det finns vissa skäl som talar emot att låta den här nya regleringen gälla även för äldre beslut. Ett skäl är att i ett beslut som fattats före ikraftträdandet har myndigheten inte tagit hänsyn till att det ska gå att verkställa direkt och beslutet kan därför sakna den tydlighet som är nödvändig för att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa beslutet anser regeringen. Den enskilde har heller inte haft anledning att räkna med att beslutet skulle bli direkt verkställbart och har kanske därför avstått från att överklaga det och i stället planerat att invända mot betalningsskyldigheten i en eventuell process i allmän domstol. Regeringen anger att starka rättssäkerhetsskäl talar för att de nya reglerna inte ska tillämpas på beslut meddelade innan lagändringen trädde i kraft.³²

²⁹ 3 kap. 1 § första stycket 6 a och 20 § första stycket UB.

³⁰ Prop. 2021/22:206, s. 1.

³¹ 3 punkten övergångsbestämmelserna lagen (2022:1320) om ändring i utsökningsbalken.

³² Prop. 2021/22:206, s. 29.

2.2.4 Försäkringskassans beslut om återkrav måste vara överklagbart och ha vunnit laga kraft för att verkställas

En förutsättning för att en förvaltningsmyndighets beslut om återkrav ska vara direkt verkställbart är att beslutet *får överklagas*.³³ Det är inget hinder att beslutet först måste omprövas innan ett överklagande är möjligt. Att beslutet ska kunna överklagas innebär att det kan överklagas till förvaltningsdomstol, allmän domstol eller till någon annan typ av rättslig instans, såsom exempelvis Överklagandenämnden för studiestöd.³⁴

Regeringen anger i förarbetena till lagändringen att personen som har fått ett beslut om återkrav ska kunna överklaga förvaltningsmyndighetens beslut för att en rättslig prövning ska kunna ske. Regeringen skriver att det därmed är en del i det rättssäkra förfarandet.³⁵ Med hänsyn till de utökade beslutsbefogenheterna som förvaltningsmyndigheterna får i och med lagändringen lägger regeringen ansvaret på myndigheterna att säkerställa att de har den kompetens som krävs för att under rättssäkra former fatta välgrundade beslut av hög kvalitet.³⁶

En förvaltningsmyndighets beslut får verkställas så snart det har vunnit *laga kraft*, eller innan dess om det är särskilt föreskrivet.³⁷ Beslutet vinner laga kraft när tiden att begära omprövning av beslutet eller att överklaga beslutet har gått ut. Under tiden som omprövning pågår eller en domstol ännu inte har prövat ett överklagande kan ett återkravsbeslut inte verkställas.³⁸

2.2.5 Försäkringskassan har en skyldighet att överlämna kravet för verkställighet

När återkravsbeslutet har vunnit laga kraft och det inte finns några andra hinder för att begära indrivning ska Försäkringskassan ansöka om verkställighet av beslutet hos Kronofogdemyndigheten.

³³ 3 kap. 1 § första stycket 6 a UB.

³⁴ Prop. 2021/22:206, s. 36.

³⁵ Prop. 2021/22:206, s. 13 och s. 21.

³⁶ Prop. 2021/22:206, s.13.

³⁷ 3 kap. 20 § första stycket UB.

³⁸ 113 kap. 19–20 §§ SFB och 3 kap. 20 § UB.

Lagändringen har inneburit att Försäkringskassans beslut om återkrav numera ska handläggas som allmänna mål (se även avsnitt 2.2.2). När allmänna mål ska verkställas ska indrivningslagen tillämpas.³⁹ Det innebär att Försäkringskassan numera även ska förhålla sig till indrivningsförordningen.⁴⁰ Detta har förändrat myndighetens fordringshantering och handläggning. Försäkringskassan har nu en *skyldighet att lämna över* kravet till Kronofogdemyndigheten senast två månader efter förfallodatumet om kravet inte betalas.⁴¹ Enbart om det finns särskilda skäl behöver myndigheten inte lämna över kravet.⁴²

Om det finns särskilda skäl behöver inte kravet överlämnas

Försäkringskassan kan göra undantag från kravet att överlämna beslutet om återkrav efter två månader för verkställighet när det finns *särskilda skäl*.⁴³ Men varken indrivningsförordningen eller förarbetena till indrivningslagen ger någon ledning om vilka situationer som omfattas av särskilda skäl. Det är därför upp till myndigheterna att själva tolka regelverket och avgöra vilka situationer som omfattas. I nästa kapitel redogör vi för Försäkringskassans tolkning av vad som ryms i begreppet särskilda skäl.

Särskild reglering finns gällande fordringar för underhållsstöd där fordran ska betalas senast fem månader efter att den äldsta fordringen skulle ha betalats.⁴⁴

Lagändringen medför stora skillnader när återkravsbeslut ska verkställas

Eftersom Försäkringskassans återkravsbeslut ska hanteras som allmänna mål efter lagändringen behöver inte myndigheten begära betalning via inkasso eller ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att driva in skulden. I stället kan Försäkringskassan lämna fordran för indrivning till Kronofogdemyndigheten direkt. I figuren nedan illustrerar vi skillnaden i Försäkringskassans ärendehantering före och efter lagändringen.

³⁹ 1 kap. 1 § första stycket lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

⁴⁰ 1 § indrivningsförordningen (1993:1229).

⁴¹ 4 § fjärde stycket indrivningsförordningen.

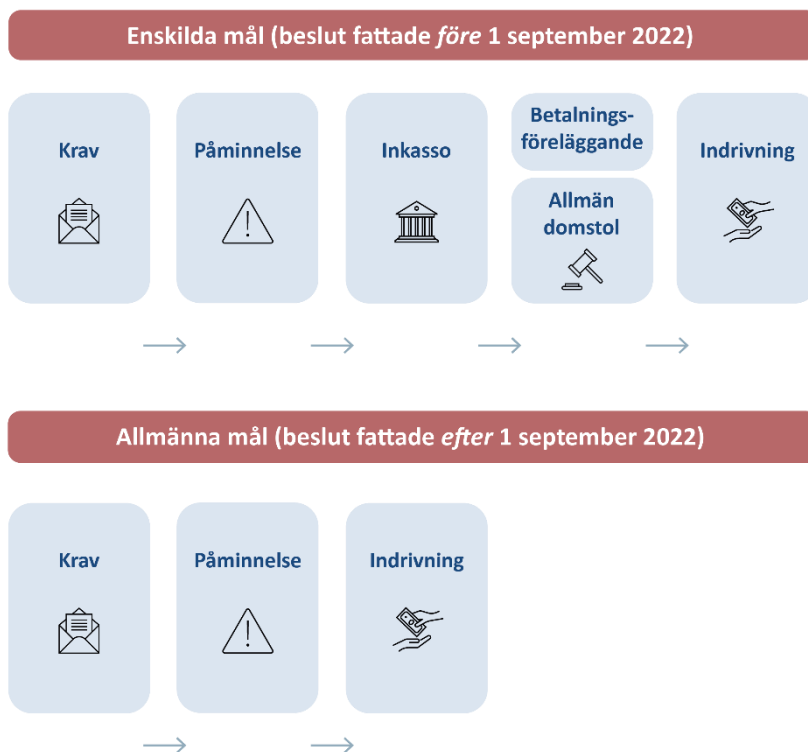
⁴² 4 § femte stycket indrivningsförordningen.

⁴³ 4 § femte stycket indrivningsförordningen.

⁴⁴ 4 § tredje stycket indrivningsförordningen.

I figuren framgår att Försäkringskassan efter lagändringen har färre steg att genomföra för att verkställa ett beslut om återkrav där exempelvis process i allmän domstol inte längre behövs för att kravet ska kunna verkställas.

Figur 1 Skillnader i Försäkringskassans hantering av återkravsbeslut före och efter lagändringen



Källa: Försäkringskassan, Kunskapsseminarium den 6 september 2023.

2.2.6 Fordran preskriberas efter fem år och möjligheterna till preskriptionsförlängning är begränsade

Innan lagändringen tillämpades preskriptionslagen på Försäkringskassans fordringar.⁴⁵ Efter lagändringen tillämpas i stället lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. på Försäkringskassans fordringar.⁴⁶ Det här innebär en del förändringar.

Till att börja med innebär det att en fordran från Försäkringskassan som är beslutad från och med den 1 september 2022 preskriberas *fem* år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning.⁴⁷ För krav beslutade innan den 1 september 2022 gäller *tio* års preskriptionstid efter fordrans tillkomst.⁴⁸

Vidare kunde preskriptionen innan lagändringen avbrytas om personen som var skyldig att betala (gäldenären) förband sig att betala, betalade ränta eller amortering eller erkände skulden på annat sätt. Preskriptionen kunde också avbrytas genom att personen fick ett skriftligt krav eller annan skriftlig påminnelse om skulden. Avbrott i preskription skedde också om den som hade fordran (borgenären) väckte talan och åberopade fordran vid domstol, hos Kronofogdemyndigheten eller i ett skiljeförfarande.⁴⁹ När preskription avbrutits löpte en ny preskriptionstid på tio år från den dagen som preskriptionen avbröts.⁵⁰

Innan lagändringen gick det alltså i många situationer att göra ett preskriptionsavbrott gällande Försäkringskassans fordringar och på så sätt åstadkomma en preskriptionsförlängning.

Efter lagändringen tillämpas som sagt i stället lagen om preskription av skattefordringar m.m. på Försäkringskassans fordringar. Det innebär att det numera finns *begränsade möjligheter till preskriptionsförlängning*. Det är endast om personen beviljas anstånd med betalningen av en fordran som preskriptionstiden förlängs något. Fordran preskriberas då tidigast två år efter att anståndet slutat att

⁴⁵ 1 § preskriptionslagen.

⁴⁶ 1 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.

⁴⁷ 3 § första stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m.

⁴⁸ 2 § första stycket preskriptionslagen.

⁴⁹ 5 § preskriptionslagen.

⁵⁰ 6 § preskriptionslagen.

gälla.⁵¹ Men den här preskriptionsbestämmelsen får endast begränsad betydelse för Försäkringskassans fordringar. Det vill säga när anstånd har beviljats för längre tid än tre år från att fordran förföll till betalning, eftersom preskriptionstiden är fem år. Och Försäkringskassan har ju beslutat att endast ha avbetalningsplaner som är max ett år.⁵² Det finns också undantagsfall, exempelvis när personen befinner sig stadigvarande utomlands, då Skatteverket kan ansöka om förlängning av preskriptionstiden.⁵³ Det finns även möjlighet till preskriptionsförlängning om Kronofogdemyndigheten beviljar uppskov med betalningen.⁵⁴

2.3 Betalningsskyldighet avgörs i förvaltningsdomstol

Tidigare kunde en persons betalningsskyldighet avgöras både i allmän förvaltningsdomstol och i allmän domstol. Den allmänna domstolen var då inte bunden av den bedömning som gjorts i förvaltningsprocessen. Enligt förarbetena till lagändringen innebar den tidigare ordningen att förfarandet hade bristande effektivitet, exempelvis genom att det tog lång tid innan ett verkställbart avgörande kunde komma till stånd.⁵⁵

⁵¹ 4 § första stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m.

⁵² Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*. Informationsmeddelande 2022:090.

⁵³ 7 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.

⁵⁴ 6 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.

⁵⁵ Prop. 2021/22:206, s. 11.

3 Åtgärder för att implementera lagändringen och ge stöd till verksamheten

I detta kapitel redogör vi för de åtgärder som Försäkringskassan vidtog i samband med lagändringen för att ge stöd till den handläggande verksamheten i hur de skulle implementera och tillämpa den ändrade lagstiftningen.

Vår granskning visar att Försäkringskassan genomförde en rad omedelbara åtgärder för att implementera lagändringen framför allt under det första halvåret efter att lagändringen trädde i kraft den 1 september 2022. Åtgärderna kan grovt delas in i två kategorier:

- en förändrad rättslig styrning och rättsligt stöd i form av förändrade styrande och stödjande dokument
- informations- och utbildningsinsatser till den handläggande verksamheten.

Eftersom Försäkringskassan även efter lagändringen ansvarar för att verkställa Pensionsmyndighetens beslut om återkrav redogör vi även för hur den hanteringen har förändrats till följd av ändringen.

3.1 Försäkringskassan utvecklar den rättsliga styrningen och stödet till följd av lagändringen

Inför och i samband med den förändrade lagstiftningen publicerade Försäkringskassan en rad rättsligt styrande och stödjande dokument, där myndigheten tydliggjorde och tolkade vad lagändringen innebär för Försäkringskassan och för den handläggande verksamheten.

3.1.1 Lagändringen införs i nära anslutning till en övergripande förändring av Försäkringskassans rättsliga styrning

Försäkringskassans rättsliga styrning sker genom rättsavdelningen. Avdelningen bestämmer hur den socialförsäkringsreglering som gäller ska tolkas.⁵⁶ I nära anslutning till lagändringen som vi följer här organiserade Försäkringskassan om sin rättsliga styrning och sitt rättsliga stöd. Omorganiseringen sjuöskades den 1 januari 2022 och innebar att den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet separerades och numera finns på olika avdelningar. Rättsavdelningen ansvarar för den rättsliga styrningen och normeringen inom myndigheten medan, det rättsliga stödet är placerat på försäkringsavdelningarna.⁵⁷

3.1.2 Olika typer av styrande och stödjande dokument används för att implementera lagändringen i den handläggande verksamheten

Försäkringskassans styr- och stöddokument är indelade i dokument som gäller tillämpningen av försäkringen respektive i administrativa styrdokument. Förutom föreskrifter och allmänna råd finns tre typer av dokument som styr och stödjer rättstillämpningen; rättsliga ställningstaganden, vägledningar och informationsmeddelanden (IM).⁵⁸ Rättsliga ställningstaganden tas fram av rättsavdelningen när det finns olösta rättsfrågor eller saknas svar i en principiellt viktig fråga. De är bindande för Försäkringskassans handläggning av försäkringsärenden, men inte för utomstående. En vägledning innehåller samlad information om vad som gäller inom det aktuella området. Det är de olika försäkringsavdelningarna som ansvarar för vägledningarna inom sina områden.⁵⁹ Informationsmeddelanden är

⁵⁶ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, avsnitt 11.6. Arbetsordning. 2016:02. Version 8.0.

⁵⁷ Försäkringskassan, *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Promemoria 2021-05-31. Version 1.0 och Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, s. 3. Arbetsordning. 2016:02. Version 8.0.

⁵⁸ Försäkringskassan, *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*, s. 4–5, Promemoria. Dnr 2021/00930.

⁵⁹ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, Avsnitt 1.3–1.4. Arbetsordning. 2016:02. Version 8.0.

ett sätt för Försäkringskassan att snabbt nå ut med information om en ny dom, tillämpningen av försäkringen eller administrativa frågor.⁶⁰

Rättsavdelningen och avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor har inför, i samband med och även efter att lagändringen trädde i kraft gett ut ett antal nya rättsligt styrande och stödjande dokument för att anpassa handläggningen till följd av lagändringen (se bilaga 1). I denna rapport redogör vi för de dokument som vi bedömer har varit viktiga för att implementera lagändringen eller som på något sätt har påverkat hanteringen av återkravsbeslut i samband med att ändringen trädde i kraft.

3.1.3 Försäkringskassan ger stöd till verksamheten att implementera lagändringen

Försäkringskassan har genom att publicera olika rättsliga ställningstaganden och informationsmeddelanden gett stöd till verksamheten när det gäller att implementera och tolka lagändringen. En annan åtgärd som myndigheten har genomfört är att utforma en journalmall som handläggarna ska fylla i med uppgifter om när personen i fråga har tagit emot beslutet om återkrav. I och med lagändringen har Försäkringskassan även arbetat fram nya rutiner för överföring av direkt verkställbara beslut till Kronofogdemyndigheten.

Rättsavdelningen klargör vilken lagstiftning som ska gälla för krav beslutade före och efter lagändringen

I ett rättsligt ställningstagande klargör rättsavdelningen övergångsbestämmelserna till ändringar i utsökningsbalken (UB) för verksamheten. Rättsavdelningen förtydligar vilka bestämmelser som är tillämpliga vid rättelse och ändring av beslut och vid omprövning av beslut. I ställningstagandet anger myndigheten, med hänvisning till tredje punkten i övergångsbestämmelserna om ändring i UB, att äldre föreskrifter av UB ska tillämpas på beslut om återkrav fattade innan den 1 september 2022. Rättsavdelningen hänvisar till förarbetena och praxis och klargör att det är tidpunkten för grundbeslutet som ska vara styrande för vilken lagstiftning som tillämpas. Om grundbeslutet

⁶⁰ Försäkringskassan, *Arbetet med informationsmeddelanden (IM)*. Riktlinjer. 2010:08. Version 8. Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, Arbetsordning. 2016:02. Version 8.0.

är fattat före den 1 september 2022, ska de äldre bestämmelserna i UB tillämpas vid omprövning och överklagan. Däremot anger rättsavdelningen att i de fall en domstol upphäver ett omprövningsbeslut och återförvisar målet till Försäkringskassan för ny prövning och ett nytt grundbeslut fattas så gäller det nya regelverket i UB.⁶¹

Försäkringskassan tar fram informationsmeddelanden för att styra handläggningen

Försäkringskassan har tagit fram ett antal informationsmeddelanden som stöd för handläggningen efter lagändringen. De gäller exempelvis hur ansökan om betalningsföreläggande ska göras,⁶² hur kontakt efter beslut om återbetalning ska dokumenteras⁶³ och vad de nya reglerna om direkt verkställbara beslut innebär för hur Försäkringskassan hanterar ärenden.⁶⁴ Myndigheten har även under hösten 2022 tagit fram informationsmeddelanden om handläggning av direkt verkställbara beslut⁶⁵ samt om hur avbetalningsplaner⁶⁶ och kvittning⁶⁷ (avdrag på ersättning) ska hanteras efter lagändringen.

Försäkringskassan redogjorde i ett informationsmeddelande under hösten 2022 för de nya reglerna om direkt verkställbara beslut och hur ärendena ska hanteras i enlighet med lagändringen. Försäkringskassan klargör att en förutsättning för att kunna lämna ett krav för indrivning är att kravet ska ha förfallit till betalning. För det fall personen inte betalar ska påminnelse om betalning till personen skickas. Försäkringskassan klargör att påminnelse om utebliven betalning ska skickas även efter lagändringen.⁶⁸

⁶¹ Försäkringskassan, *Övergångsbestämmelser till ändringar i utsköningsbalken*. Rättsligt ställningstagande 2022:08.

⁶² Försäkringskassan, *Ansökan om betalningsföreläggande*. Informationsmeddelande 2023:024 ersatte IM 2022:049.

⁶³ Försäkringskassan, *Dokumentera all kontakt efter beslut om återbetalning*, Informationsmeddelande 202:111 ersatte IM 2022:088.

⁶⁴ Försäkringskassan, *Nya regler om att Försäkringskassans beslut blir direkt verkställbara*, Informationsmeddelande 2023:079 ersatte IM 2022:089.

⁶⁵ Försäkringskassan, *Handläggning av direkt verkställbara beslut*, Informationsmeddelande 2023:080 ersatte IM 2022:112.

⁶⁶ Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*, Informationsmeddelande 2022:090.

⁶⁷ Försäkringskassan, *Hur kvittning (beslut om avdrag på ersättning) ska hanteras*, Informationsmeddelande 2023:082 ersatte IM 2022:103.

⁶⁸ Försäkringskassan, IM 2023:079 ersatte IM 2022:089.

Försäkringskassan slår också fast att många krav förfaller till betalning innan beslutet har vunnit laga kraft. Detta beror på att ett återkravsbeslut av en förmån gäller omedelbart enligt 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.⁶⁹ Men det krävs att beslutet om återkrav både har vunnit laga kraft och att betalningsuppmaning (påminnelse om betalning) har skickats till personen innan Försäkringskassan kan lämna kravet för verkställighet till Kronofogdemyndigheten.⁷⁰ Såväl före som efter den nya lagstiftningen trädde i kraft gäller att kravet först och främst ska ha förfallit till betalning och därefter också ha vunnit laga kraft för att Försäkringskassan ska kunna skicka det vidare till Kronofogdemyndigheten.

Rättsavdelningen slår fast hur Försäkringskassan ska tolka begreppet särskilda skäl

Rättsavdelningen har i ett rättsligt ställningstagande redogjort för vad Försäkringskassan anser är de vanligaste förekommande situationerna som utgör *särskilda skäl*, enligt 4 § femte stycket indrivningsförordningen (1993:1229), för att inte lämna ett krav för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Situationerna som myndigheten anser är vanligast förekommande är att återkravsbeslutet inte har vunnit laga kraft, att Försäkringskassan har beslutat om kvittning, att det är troligt att myndigheten kommer att efterge fordran eller att myndigheten har beviljat en avbetalningsplan. I ställningstagandet framhåller Försäkringskassan att utgångspunkten är att myndigheten ska begära indrivning av fordran och att myndigheten i sin hantering av fordringar ska se till vad som är bäst för staten.⁷¹

Sammanställning av frågor och svar för att stötta handläggarna

För att ytterligare hjälpa den handläggande verksamheten publicerade verksamhetsområdet Betalning och återbetalning inom avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor samma dag som lagändringen trädde i kraft en sammanställning av frågor och svar inom återbetalning. Sammanställningen är tänkt att hjälpa medarbetare i den handläggande verksamheten att besvara frågor från enskilda om

⁶⁹ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

⁷⁰ 3 kap. 20 § UB och 3 § indrivningsförordningen (1993:1229).

⁷¹ Försäkringskassan, *Särskilda skäl enligt indrivningsförordningen*. Rättsligt ställningstagande 2022:07.

återkrav och återbetalning av skuld.⁷² Under hösten publicerade samma verksamhetsområde ännu en skrivelse med frågor och svar kopplade till lagändringen.⁷³

Rättsligt stöd för fastställande av datum för mottaget återkravsbeslut

Enligt de jurister från rättsavdelningen som vi har intervjuat arbetade juristerna både på rättsavdelningen och avdelningsjuristerna inom Rättsligt stöd på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor särskilt intensivt med frågan om delgivning och datum för mottagen bekräftelse av beslut om återkrav inför ikraftträdandet av lagändringen den 1 september 2022. Verksamheten behövde få klargjort hur hanteringen skulle ske och frågor kring problematiken om säkerställande av mottaget beslut kommer fortfarande löpande enligt de intervjuade. Juristerna från rättsavdelningen uppger i intervjun under hösten 2023 att myndigheten ständigt arbetar med svårigheter kopplade till frågan om när en person har tagit del av ett beslut. Enligt våra intervjuer med handläggare inom fodringshanteringen, verksamhetsutvecklare, avdelningsjurister från Rättsligt stöd på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och jurister från rättsavdelningen finns det en pågående diskussion om hur bekräftelse om mottaget beslut ska hanteras på ett korrekt och effektivt sätt.

Informationsmeddelanden för stöd att fastställa datum för mottaget återkravsbeslut

Försäkringskassan skriver i ett informationsmeddelande att myndigheten behöver veta när personen tog del av beslutet om återkrav för att kunna konstatera att återkravsbeslutet har vunnit laga kraft. Några krav på hur personen ska ta del av beslutet eller hur personen ska bekräfta att hen har tagit del av beslutet finns däremot inte.⁷⁴

Den handläggande verksamheten behöver enligt informationsmeddelandet veta när, alltså vilken dag, personen har tagit del av beslutet om återkrav. Det kan ske genom personlig kontakt eller genom skriftlig bekräftelse. Utifrån tidpunkten när hen har tagit del

⁷² Försäkringskassan, *Frågor och svar – Återbetalning*. 2022-09-01.

⁷³ Försäkringskassan, *Direkt verkställbara återkravsbeslut från och med den 1 september 2022*, Frågor och svar. 2022-09-19.

⁷⁴ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

av beslutet kan myndigheten konstatera att beslutet har vunnit laga. Om personen betalar delar av återkravet eller kontaktar myndigheten för att ingå en avbetalningsplan jämförs det med en *bekräftelse på mottagande av beslut*.⁷⁵

Försäkringskassan har i ett annat informationsmeddelande utformat en rutin med konkreta anvisningar om vilka frågor som ska besvaras och hur samtal med personen som har fått ett beslut om återkrav ska dokumenteras i de interna systemen.⁷⁶ I oktober 2022 ersattes informationsmeddelandet med ett mer omfattande informationsmeddelande där myndigheten klargjorde att handläggarna, i de fall personen har flera återkrav, måste säkerställa vilket beslut hen har tagit del av. Försäkringskassan poängterar att det är av största vikt att handläggaren i samtalet säkerställer att personen som hen samtalar med faktiskt är den person som beslutet gäller.⁷⁷ Om personen och Försäkringskassan inte är överens om att hen har tagit del av ett återkravsbeslut är det myndigheten som ska visa att så har skett, för att beslutet ska kunna verkställas.⁷⁸

Om personen inte på eget initiativ bekräftar att hen har fått del av ett beslut om återkrav kan Försäkringskassan enligt delgivningslagen (2010:1932) använda olika delgivningsåtgärder. Genom delgivningslagen regleras olika situationer så som delgivning av; fysiska personer, juridiska personer, ställföreträdare, ombud samt dödsbon.

Ny arbetsuppgift för fordringshandläggare – fastställa datum för bekräftelse av beslut

Av intervjuer med tjänstepersoner som arbetar med fordringar framkommer att handlägningsprocessen om utredning av datum för bekräftelse har ändrats ganska mycket efter lagändringen den 1 september 2022. I Försäkringskassans årsredovisning 2022 framhålls att arbetsuppgiften att säkerställa att den betalningsskyldiga personen har fått del av ett återkravsbeslut och att fastställa datum för mottaget beslut är en ny uppgift för handläggarna. Myndigheten

⁷⁵ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089:079).

⁷⁶ Försäkringskassan, *Dokumentera all kontakt efter beslutet om återbetalning*. Informationsmeddelande 2022:111 ersatte IM 2022:088.

⁷⁷ Försäkringskassan, *Så dokumenterar du kontakten med en person efter beslut om återbetalning*. Informationsmeddelande 2022:111.

⁷⁸ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

anger vidare i årsredovisningen att uppgiften att fastställa datum för mottaget beslut är en utmaning som har följt av lagändringen.⁷⁹

Fordringshandläggarna uppger i våra intervjuer att utredningen om att säkerställa datumet för när personen som har fått beslut om återkrav har mottagit beslutet efter lagändringen utgör en stor del av deras arbetsuppgifter. I våra intervjuer uppger fordringshandläggarna att de i sitt arbete utgår ifrån de informationsmeddelanden⁸⁰ som har utfärdats med konkreta anvisningar för handläggning. Fordringshandläggarna anger att de först kontrollerar om det finns någon journalanteckning i det interna systemet som visar på att personen har tagit del av beslutet. Om personen har varit inne på sina ”Mina sidor” på Försäkringskassans webbplats och gjort något med kravet, visar även det att hen har fått del av beslutet. Enligt fordringshandläggarna har Försäkringskassan tagit fram en journalmall om hur handläggarna ska dokumentera grunderna för sin bedömning om att personen i fråga har tagit emot beslutet. Journalmallen är framtagen som ett stöd för handläggare som arbetar med återkrav. Fordringshandläggarna uppger i intervjuerna att handläggarna som arbetar med beslut om återkrav är olika duktiga och noga med att journalföra om de har fått bekräftelse på att personen har mottagit beslutet om återkrav. I de fall fodringshandläggaren har svårt att avgöra om det finns någon bekräftelse på att beslutet är mottaget tar handläggaren ny kontakt med personen. En fordringshandläggare förklarar skillnaden på att fastställa datum för mottaget beslut och delgivning:

Vi måste få en bekräftelse på att de har tagit del av beslutet, det är det vi gör. Det är inte en delgivning, så sen skickar vi rekommenderat brev och polis och så här när vi inte får tag på dem, de delger, men det är datum för bekräftelse som vi börjar med.

De fordringshandläggare som vi har intervjuat förklarar också att det inte alltid är enkelt, även inom deras egen verksamhet, att komma ihåg att hämta in bekräftelse på när personen mottog beslutet. Det beror på att fodringsshanläggarna arbetar inom olika flöden med olika fokus. En fordringshandläggare som arbetar med avbetalningsplaner har inte fokus på att säkerställa att beslutet har mottagits utan snarare på att komma överens med personen om en avbetalningsplan. Däremot behöver fodringshandläggarna som har huvudsakligt fokus

⁷⁹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.

⁸⁰ Försäkringskassan, IM 2023:080 ersatte IM 2022:112 och IM 2022:111 ersatte IM 2022:088.

på att driva in kravet veta att beslutet har mottagits innan de kan driva in skulden, och därför blir det en viktig del av deras arbete att få en bekräftelse om när personen har tagit emot återkravsbeslutet. En handläggare som arbetar med fordringar förklarar att de inte har fokus på att bekräfta mottaget beslut:

[...] och det har att göra med fokus. Styr man och pratar man bara om en sak, då är det som alla fokuserar på, så missar man den här biten för att det jobbar ju ni med.

Jag kan mer känna fullständigt att det där försvinner ur mitt huvud, eftersom jag jobbar med något helt annat så tänker inte jag [...] jag tänker inte det över huvud taget när jag pratar med kunden.

En annan fordringshandläggare förmedlar samma bild:

Så får vi börja om, fast vi har pratat med dem tre gånger så vet vi fortfarande inte om de har tagit del av det här beslutet [...]. Och det är därför jag tycker vi ska ha ett eget kundcenter.

Av intervjuerna med fordringshandläggarna framgår också, att de trots sina ansträngningar ibland inte lyckas få kontakt med personen som har fått ett återkravsbeslut. En del svarar inte i telefon vilket gör att Försäkringskassan måste skicka rekommenderat brev med delgivningskvitto. Ytterligare vissa får skickas vidare till stämningsman, vilket innebär att Försäkringskassan får hjälp av polisen. Handläggarna berättar att de ofta behöver skicka polis för att myndigheten ska få bekräftat att personen har mottagit beslutet om återkrav. Men när det gäller krav som rör låga belopp är det enligt handläggarna orimligt att anlita polis eftersom det kostar 1 000 kronor per gång. En handläggare säger i intervjun att det känns ”så där att skicka polis för några fjuttiga kronor”. Handläggarna berättar att de har lyft frågan om beloppsgräns men att de ännu inte vet om någon ändring är aktuell. Fordringshandläggarna uppger att de efter lagändringen ska driva in alla skulder där det finns ett återkravsbeslut, medan de för beslut innan lagändringen gjorde en skälighetsbedömning om pengarna kunde betalas. Försäkringskassan uppger att alla skulder där det har fattats ett beslut om återkrav ska drivas in men att Försäkringskassan generellt inte fattar beslut om återkrav för skulder som understiger

2 000 kr. Någon beloppsgräns för att skicka över ett krav till Kronofogdemyndigheten finns inte i dagsläget.⁸¹

Alternativa sätt att bekräfta mottaget beslut är under utredning

Av våra intervjuer med specialister inom fordringshanteringen framkommer att verksamhetsutvecklare, jurister från verksamhetsområdet Rättsligt stöd inom avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och jurister från rättsavdelningen har haft en dialog om andra sätt att bekräfta mottaget beslut, än de tillvägagångssätt som gäller för närvarande enligt den styrning som finns i informationsmeddelandena. En fråga som har diskuterats var om Försäkringskassan kan använda sig av digitala brevlådor som Kivra eller andra likvärdiga digitala brevlådor som har myndighetspost. En annan sådan fråga är om det skulle kunna vara tillräckligt att återkravsbeslutet finns att tillgå på ”Mina sidor” på Försäkringskassans webbplats för att personen ska anses ha tagit del av beslutet. Men enligt de intervjuade juristerna krävs först en it-utveckling hos Försäkringskassan för att det ska gå att genomföra ändringar som är kopplade till digitala beslut. Enligt uppgift lämnad under hösten 2023 av avdelningsjuristerna på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor kommer Försäkringskassan inte i nuläget att gå vidare med it-utveckling eller nya metoder i frågan. I stället fokuserar myndigheten på att utveckla och förfinna de metoder som redan finns om bekräftelse om mottaget beslut.⁸² Jurister från rättsavdelningen uppger i intervjun under hösten 2023 att frågan om möjligheterna att använda digitala kanaler för bekräftelse utreds vidare av avdelningsjurister inom Rättsligt stöd på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. De intervjuade avdelningsjuristerna uppger samtidigt till oss i intervjuer att några nya digitala lösningar för bekräftelse av beslut ännu inte är godkända.

3.1.4 Förändrat arbetssätt för handläggarna när återkravsbeslut skickas för direkt verkställighet

Så som vi har beskrivit under avsnitt 2.2.5 har Försäkringskassan i och med lagändringen en *skyldighet att lämna över* kravet till

⁸¹ Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll. Dnr 001940–2015.

⁸² Försäkringskassan, E-postmeddelande den 13 september 2023.

Kronofogdemyndigheten senast två månader efter förfallodatomet om kravet inte betalas.⁸³ Enbart om det finns särskilda skäl behöver myndigheten inte lämna över ärendet.⁸⁴

Försäkringskassan poängterar i informationsmeddelandet som handlar om hantering av direkt verkställbara beslut att skyldigheten att överlämna krav för indrivning till Kronofogdemyndigheten som beror på lagändringen är förändrad jämfört med tidigare hantering. I informationsmeddelandet anger Försäkringskassan att för beslut som har fattats före lagändringen ska myndigheten först bedöma om det är *sannolikt* att kravet kan drivas in. Först om det är sannolikt att kravet kan drivas in ska kravet skickas vidare för verkställighet. Men någon bedömning av personens betalningsförmåga ska inte längre göras för krav beslutade från och med den 1 september 2022.⁸⁵

De intervjuade fordringshandläggarna uppger att handläggningen helt har förändrats efter lagändringen eftersom momentet att bedöma personens *betalningsförmåga* har fallit bort. Någon betalningsutredning ska alltså inte göras för krav som har beslutats enligt de nya bestämmelserna.

Enligt våra intervjuer med fordringshandläggare väntar handläggarna i tio dagar efter att beslutet om återkrav har vunnit laga kraft innan de skickar ärendet till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Skälet är att undvika situationer som kan innebära att beslutet inte har vunnit laga kraft. Handläggaren avvaktar för att kontrollera att det inte har kommit in någon impuls om omprövning eller överklagan innan beslutet skickas till Kronofogdemyndigheten för att verkställas.

Fordringshandläggare uppger i intervjuerna att ansökningar om verkställande av återkravsbeslut hos Kronofogdemyndigheten fram till den sista juni 2023 har skett genom manuell hantering och via e-post. Hur handläggarna ska gå till väga när de ska skicka ansökan skriver Försäkringskassan om i ett informationsmeddelande i oktober 2022. I informationsmeddelandet anger myndigheten att hanteringen enbart är tillfällig och att den kommer att ersättas med en rutin för filöverföring mellan Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. För att den tillfälliga hanteringen som innebar att känsliga personuppgifter skickades via e-post skulle vara möjlig beslutade

⁸³ 4 § fjärde stycket indrivningsförordningen.

⁸⁴ 4 § femte stycket indrivningsförordningen.

⁸⁵ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

Säkerhetsstaben⁸⁶ att bevilja dispens från de gällande riktlinjerna om att skicka e-post.⁸⁷ Av intervjuerna med fordringshandläggare framgår att ett fåtal handläggare i juni 2023 hade licens att skicka e-post med filerna till Kronofogdemyndigheten.

I våra intervjuer med fordringshandläggare uppger de att informationsmeddelandet med rutinen om hur de ska göra när de ansöker om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ger tydliga anvisningar om hantering av direkt verkställbara beslut. Däremot upplever fordringshandläggarna att det är krångligt att behöva skicka en manuell ansökan som de sedan måste radera. Det hade underlättat om de i stället kunde skicka ansökningarna automatiskt och inte manuellt.

I en intervju under slutet av 2023 med en person i ledningsposition framkommer att Försäkringskassan inte fick någon särskild information innan lagförslaget om att ett sådant lagförslag var på väg att utformas. När lagförslaget om direkt verkställbara beslut skulle implementeras fick myndigheten snabbt påbörja ett it-projekt för att säkerställa att det interna systemet hade en grundläggande funktionalitet för att hantera det nya regelverket. Detta innebar att Försäkringskassan initialt efter lagändringen behövde ha en relativt manuell hantering vid överlämning av krav till Kronofogdemyndigheten. Men enligt den intervjuade har myndigheten sedan tidig höst 2023 kunnat ändra hanteringen från helt manuell hantering till delvis manuell med filöverföring.

3.1.5 Försäkringskassan förtydligar även vad som gäller för krav beslutade före lagändringen

Försäkringskassan klargör i informationsmeddelandet som handlar om hantering av direkt verkställbara beslut att beslut om återkrav som har fattats före september 2022 ska hanteras på samma sätt som tidigare.⁸⁸ För att ytterligare förtydliga vad som gäller vid ansökan om betalningsföreläggande för återkravsbeslut fattade innan den 1 september 2022 och i vilka situationer som myndigheten ska ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten gav Försäkringskassan också ut ett informationsmeddelande särskilt om det. Av

⁸⁶ Försäkringskassan, Beslut från Säkerhetsstaben, Dnr: 2022/014927.

⁸⁷ Försäkringskassan, *Ansökan om verkställighet för direkt verkställbara beslut*. Informationsmeddelande 2022:113.

⁸⁸ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

informationsmeddelandet följer att ansökan ska göras när det är motiverat med hänsyn till fordringens belopp och vad som är känt om personens betalningsförmåga. Försäkringskassan poängterar vidare att myndigheten inte ska dra slutsatsen att det inte finns betalningsförmåga om det faktiskt inte finns uppgifter i underlaget om att så verkligen är fallet.⁸⁹

Av Försäkringskassans årsredovisning 2022 framgår att myndigheten även har genomfört åtgärder under året som inte var rena konsekvenser av lagändringen. En sådan åtgärd var att förtydliga i vilka situationer som Försäkringskassan ska ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för krav beslutade före den 1 september 2022. Enligt årsredovisningen har tydliggörandet lett till att antalet ansökningar om betalningsföreläggande från Försäkringskassan har ökat. En annan sådan åtgärd som Försäkringskassan genomförde inom återbetalningsverksamheten var att utveckla ett it-stöd för maskinell beräkning av den betalningsskyldiga personens betalningsförmåga. Detta it-stöd har enligt årsredovisningen ökat kvaliteten i betalningsutredningarna.⁹⁰

3.1.6 Ny vägledning om återbetalning

Som en ren konsekvens av lagändringen är en ny vägledning om återbetalning på väg att utarbetas av Försäkringskassan. Enligt uppgift från medarbetare med god insyn i arbetet ska den nya vägledningen om återbetalning vara beslutad och publicerad senast under april 2024. Ansvariga för arbetet är verksamhetsområdet Betalning och återbetalning inom avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor tillsammans med Rättsligt stöd på samma avdelning. Arbetet har skett i samarbete med rättsavdelningen.⁹¹ I vår granskning uppger jurister från rättsavdelningen att den nya vägledningen om återbetalning ersätter den gamla vägledningen om återkrav.⁹² Men den gamla vägledningen om fordringshantering⁹³ kommer att finnas kvar eftersom den fortfarande gäller för återkrav

⁸⁹ Försäkringskassan, *Ansöka om betalningsföreläggande*. Informationsmeddelande 2023:024 ersatte IM 2022:049.

⁹⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.

⁹¹ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 9 november 2023, den 21 december 2023 och den 20 mars 2024.

⁹² Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3, Version 11.

⁹³ Försäkringskassan, *Fordringshantering hos Försäkringskassan*. Vägledning 2005:2, Version 16.

som är beslutade innan lagändringen. Juristerna uppger att vägledningen om återbetalning kommer innehålla avsnitt om hantering av både återkrav och fordringar utifrån lagändringen. Juristerna uppger vidare att Försäkringskassan i den nya vägledningen bland annat ska ta ställning till frågan om hur lång tid tillbaka ett återkrav kan ställas.

3.1.7 Återkravsverksamheten påverkas i mindre omfattning än fordringshanteringen av lagändringen

Granskningen visar att återkravsverksamheten påverkas i mindre grad än fordringshanteringen av lagändringen. Informationsåtgärder om lagändringen har genomförts inom återkravsverksamheten med hänsyn till att verksamheten delvis påverkas.

Handläggarna av återkrav ska dokumentera kontakt med personen som beslutet rör

Enligt vår intervju under hösten 2023 med medarbetare som har god insyn i återkravsverksamheten är det främst fordringshanteringen som har förändrats till följd av lagändringen. Få förändringar av återkravsverksamheten har behövt genomföras. Efter lagändringen har beslutsmodellerna ändrats för att det tydligt ska framgå att återkravsbeslut är direkt verkställbara och vad det innebär för personen. Av återkravsbeslut framgår klart vad som gäller när beslutet vinner laga kraft. Vidare pågår arbete med att förändra processen för återkravsbeslut. Lagändringen har enligt de intervjuade enbart inneburit en ändring för handläggarna av återkravsbeslut. De ska numera dokumentera kontakt med personen beslut gäller för att fastställa datum för bekräftelse om mottaget beslut. En ny journalmall har utformats för fastställande av datum för mottaget beslut.

Beviskravet för återkravsbeslut förtydligas och vägledningen om återkrav uppdateras

Innan lagändringen trädde i kraft utfärdade rättsavdelningen under våren 2022 ett rättsligt ställningstagande om beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet. I ställningstagandet klargjordes att beviskravet *hög grad av sannolikhet* måste uppnås för att

myndighetens bevisbörla ska vara uppnådd. Det innebär att myndigheten enbart kan fatta beslut om återkrav när det finns en hög grad av sannolikhet för att Försäkringskassan har lämnat ersättning felaktigt eller med ett för högt belopp. Men om det framgår ett annat beviskrav i författning, förarbeten eller av vägledande avgörande från högre instans ska det gälla i stället.⁹⁴ Vid samma tid uppdaterades även vägledningen om återkrav med ett nytt kapitel där Försäkringskassan klargör myndighetens utredningsskyldighet, bevisbörla och beviskrav i återkravsärenden.⁹⁵ De intervjuade från återkravsverksamheten uppger att det behövdes ett förtydligande i dessa frågor särskilt med hänsyn till att det är Försäkringskassan som har bevisbörlan för att visa att personen i fråga är återbetalningsskyldig. Det är viktigt att de som fattar beslut utgår ifrån rätt beviskrav för att beslutet ska bli riktigt. Detta har blivit ännu viktigare efter lagändringen eftersom besluten nu är direkt verkställbara. I vanliga ansökningsärenden om förmåner är det tvärtom. Där är det upp till personen att visa att hen har rätt till den ersättning som hen har ansökt om.

Enligt de intervjuade fick verksamheten som blev påverkad av ändringarna i vägledningen information om ändringarna via workshoppar och liknande utbildningsinsatser under våren 2022.

I intervjun med jurister från rättsavdelningen framkommer att varken det tillagda kapitlet i vägledningen om återkrav eller det rättsliga ställningstagandet om beviskrav var föranledda av lagändringen om direkt verkställbara beslut. Ändringarna gjordes snarare för att säkerställa den rättsliga kvaliteten i besluten för att rättssäkerheten ska vara hög. Medan det av Försäkringskassans årsredovisning för 2022 framgår att de utökade beslutsbefogenheterna som myndigheten har fått genom lagändringen om direkt verkställbara beslut ställer höga krav på den rättsliga kvaliteten i besluten varför ändringarna av vägledningen gjordes.⁹⁶

⁹⁴ Försäkringskassan, *Beviskrav vid bedömning om återbetalningsskyldighet*. Rättsligt ställningstagande 2022:05.

⁹⁵ Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3, Version 11, s. 21–27.

⁹⁶ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.

Oklart hur långt tillbaka i tiden ett återkrav kan ställas för krav beslutade efter lagändringen

Reglerna om preskription avgör hur långt tillbaka i tiden ett återkrav av en felaktig utbetalning kan sträcka sig. Enligt den reglering som gäller före lagändringen är tidpunkten när den felaktiga utbetalningen gjordes utgångspunkten för preskriptionstiden.⁹⁷ För beslut fattade efter lagändringen gäller lagen (1992:188) om preskription av skattefordringar m.m. Försäkringskassan uppger att regleringen där inte innehåller någon motsvarande bakre gräns för hur långt tillbaka i tiden som myndigheten kan ställa återkrav.⁹⁸

Försäkringskassan skriver i vägledningen om återkrav att det följer av 2 § preskriptionslagen (1981:30) att en fordran preskriberas tio år efter att den tillkommit om inte preskriptionen avbryts innan. Försäkringskassan anser att myndigheten kan återkräva felaktigt utbetalad ersättning maximalt *tio år* tillbaka i tiden, med hänsyn till att beslut om återkrav är ett preskriptionsavbrott.⁹⁹ Försäkringskassan skriver i ett informationsmeddelande att myndigheten för närvarande utreder om detta även gäller för krav beslutade efter den ändrade lagstiftningen. Men till dess något annat meddelas ska samma hantering gälla för beslut fattade efter lagändringen. Det innebär att återkrav även efter lagändringen fortfarande ska ställas tio år tillbaka i tiden räknat från datum för återkravsbeslutet.¹⁰⁰

3.1.8 Möjligheten att säkra betalning genom kvarstad har försvunnit

Av granskningen följer att lagändringen också medför att Försäkringskassan inte längre har möjlighet att säkra betalning av fordran i återbetalningsmål genom att ansöka om *kvarstad* enligt 15 kapitlet rättegångsbalken (RB). Kvarstad får ske om den som har en fordran, som hen gör sannolikt är eller kan antas bli föremål för rättegång eller prövning i annan liknande ordning, och det skäligen kan befaras att motparten genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig från att betala skulden. I en sådan situation

⁹⁷ Prop. 1979/80:119, *Om preskriptionslag m.m.*, avsnitt 7 s. 89.

⁹⁸ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 26 januari 2024.

⁹⁹ Försäkringskassan, *Återkrav*, Vägledning 2005:03 s. 29.

¹⁰⁰ Försäkringskassan, IM 2023: 079 ersatte IM 2022:089.

får en domstol förordna om kvarstad på så mycket av motpartens egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.¹⁰¹

Kvarstad är en tillfällig säkerhetsåtgärd i väntan på att ett återkrav avgörs slutligt. Kvarstad innebär att Kronofogdemyndigheten säkerställer egendom hos den betalningsskyldiga personen som ska täcka fordran.

Försäkringskassan förklarar problematiken i en framställan om lagändring till regeringen och anger att Försäkringskassan inte längre kan säkra betalning av fordran genom att ansöka om kvarstad för ärenden om återbetalning som är beslutade från den 1 september 2022. Eftersom Försäkringskassans beslut om återkrav från den 1 september 2022 är direkt verkställbara finns det hinder mot en talan vid allmän domstol om den betalningsskyldighet som fastställs i myndighetens beslut. Det innebär att det inte är möjligt för allmän förvaltningsdomstol att med tillämpning av RB:s bestämmelser besluta om kvarstad. Försäkringskassan föreslår därför i en framställan till regeringen att bestämmelser om betalningssäkring ska införas i 108 kap. socialförsäkringsbalken för att åter ge Försäkringskassan möjlighet till kvarstad.¹⁰²

3.2 Informations- och utbildningsinsatser för den handläggande verksamheten

Försäkringskassan har arbetat med informations- och utbildningsinsatser för att ge ytterligare stöd till den handläggande verksamheten att hantera lagändringen om den förändrade hanteringen och tillämpningen av återkravsbeslut, utöver att ge ut nya styrande och stödjande dokument. Insatserna har riktat sig särskilt till chefer och till den handläggande verksamheten inom fordringshanteringen.

¹⁰¹ 15 kap. 1 § rättegångsbalken (RB).

¹⁰² Försäkringskassan, *Framställan om ändringar i socialförsäkringsbalken och lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd gällande betalningssäkring. Skrivelse till regeringen.* FK 2023/000031.

Enligt granskningen upplever den handläggande verksamheten att stödet har varit bra och att den rättsliga styrningen och stödet har varit tydlig.

3.2.1 Fordringshandläggarna får utbildningsinsatser och bra stöd från specialisterna att hantera lagändringen

Försäkringskassans medarbetare som arbetar med fordringar uppger i intervjuerna att det initialt i samband med lagändringen var något otydligt när det gällde vilka handläggare som skulle arbeta med kraven som beslutats enligt de nya bestämmelserna. Däremot kom det en tid före lagändringen information om var i organisationen fordringsärenden enligt de nya bestämmelserna skulle handläggas. I den framgick i vilken del av organisationen de nya ärendena skulle hanteras. De olika delarna beskriver vi längre fram i rapporten (se avsnitt 5.2, Figur 4).

Enligt våra intervjuer arbetar i princip alla fordringshandläggare helt eller delvis med de nya kraven som är beslutade efter lagändringen. Fokus inom fordringshanteringen ligger på att hantera de nya kraven för att Försäkringskassan inte ska bygga upp nya balanser av ärendeköer.

Våra intervjuer med personer som arbetade med att implementera lagändringen visar att Försäkringskassan genomförde informations- och utbildningsinsatser i den handläggande verksamheten, både inför och efter att ändringen började gälla. Enligt de intervjuade fick handläggarna utbildning som utgick ifrån lagändringen och myndighetens styrande och stödjande dokument. Handläggarna fick även stöd av främst specialister och chefer inför och i samband med att de nya bestämmelserna började gälla den 1 september 2022.

Försäkringskassans medarbetare som arbetar med fordringar anser att det ibland har varit oklart hur de ska tolka det nya regelverket. I vissa frågor skulle handläggarna ha velat ha mer stöd i hur de skulle tillämpa regelverket. Men handläggarna och specialisterna som vi har intervjuat uppger att de efter ett tag med de nya reglerna kände sig mer säkra på hur de skulle tillämpa lagstiftningen med hjälp av den rättsliga styrning och det stöd som fanns.

Fordringshandläggare som vi har intervjuat uppger också att de informationsmeddelanden som togs fram i samband med lagändringen var mycket bra utformade. Handläggarna kunde använda informationsmeddelandena som checklistor i handläggningen. Dessa listor klargjorde på ett tydligt sätt hur handläggarna skulle arbeta med beslut om återkrav fattade enligt de nya reglerna. Trots att det inte finns någon processbeskrivning eller vägledning anser de intervjuade att handläggningen fungerade bra, delvis tack vare att de informationsmeddelanden som har publicerats är tydliga och enkla att förstå. För återstående frågor vänder sig handläggarna i första hand till sina specialister för stöd och ledning. Men det kan ändå uppstå en del situationer där det inte är helt klart hur handläggarna ska göra. Då lyfter de frågor till specialisterna enligt den stödstruktur som finns på Försäkringskassan. Specialisterna i sin tur tar sedan frågorna vidare i organisationen.

Första tiden efter lagändringen hade handläggarna också regelbundna veckomöten med specialister för att diskutera tillämpningsfrågor där olösta frågor kunde tas upp för diskussion. Om frågan inte kunde lösas under mötena tog specialisterna frågan vidare till jurister eller verksamhetsutvecklare. Specialisterna la därefter in svaren på frågorna i ett gemensamt dokument som alla inom handläggningsverksamheten har tillgång till. Dokumentet är ett internt dokument som specialisterna har tagit fram för att ge stöd till handläggarna. Det är tänkt att dokumentet senare ska göras om till en process. I juni 2023 när intervjuerna genomfördes med den handläggande verksamheten fanns ännu inte en sådan färdig processbeskrivning.

Den nya arbetsprocessen, som styr handläggningen inom området, publicerades den 30 nov 2023.¹⁰³

3.2.2 Specialisterna arbetar över enhetsgränserna för att säkerställa likformig tillämpning

Enligt våra intervjuer under sommaren 2023 med specialister från de två fordringsenheterna i Östersund och Malmö har specialisterna regelbundna möten med varandra och arbetar tätt tillsammans. De har gemensamma möten och tillgång till samma dokument, för att handläggningsförfarandet ska vara lika oavsett var i landet ett

¹⁰³ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 30 januari 2024.

fordringsärende handläggs. Specialisterna arbetar gemensamt och har veckovisa möten med varandra. De ansvarar för och skriver det stöd-dokument som de och handläggarna använder sig av i verksamheten för implementering av lagändringen. Ibland har specialisterna även möten med verksamhetsutvecklare för att diskutera tillämpningsfrågor till följd av lagändringen. Om det uppstår en fråga som specialisterna inte kan hantera lyfter de frågan vidare till verksamhetsutvecklare eller avdelningsjurister inom avdelningens verksamhetsområde Rättsligt stöd och/eller till jurister på rättsavdelningen.

Specialisterna anger att frågorna ställs och besvaras i enlighet med den stödstruktur som finns på Försäkringskassan, den så kallade eskaleringsordningen. Den innebär att medarbetare lyfter frågor upp i organisationen i flera led. Frågor lyfts från handläggarnivå och vidare till specialist, verksamhetsutvecklare och jurister inom Rättsligt stöd eller jurister på rättsavdelningen. På motsvarande sätt som att frågor lyfts upp i organisationen går svaren tillbaka till den handläggande verksamheten.

3.3 Ibland finns svårigheter i överlämningen av återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten

Såväl före som efter lagändringen gäller att Pensionsmyndigheten fattar egna beslut om återkrav men att Försäkringskassan därefter tar vid för att kontrollera att personen har tagit del av beslutet för att sedan också skicka beslutet vidare för verkställighet och indrivning till Kronofogdemyndigheten.¹⁰⁴ Av våra intervjuer under sommaren 2023 med handläggare som arbetar med fordringar på Försäkringskassan framkommer att det ibland finns vissa svårigheter när besluten ska överlämnas mellan myndigheterna. I en intervju under början av 2024 med en medarbetare från Pensionsmyndigheten uppger hen att Pensionsmyndigheten inte känner igen de svårigheter som Försäkringskassans handläggare uppger att de har i samband med överlämnande av återkravsbeslut mellan myndigheterna.

¹⁰⁴ 108 kap. 14 a § SFB och Försäkringskassan, IM 2022:090.

3.3.1 Andelen krav från Pensionsmyndigheten är relativt liten

Enligt våra intervjupersoner som arbetar med fordringar är Försäkringskassan ansvarig för att säkerställa att personen har tagit del av återkravet som Pensionsmyndigheten har beslutat om. Försäkringskassan är även ansvarig för att skicka beslutet för verkställighet. Av intervjuerna med fordringshandläggarna framgår att andelen krav från Pensionsmyndigheten är relativt liten jämfört med Försäkringskassans egna krav. Enligt uppgift från Försäkringskassan har cirka 6 700 återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten kommit in till Försäkringskassan mellan september 2022 och november 2023, varav 372 stycken har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Under samma period har Försäkringskassan hanterat cirka 185 000 återkravsbeslut beslutade av Försäkringskassan. Siffran inkluderar återbetalningskrav efter avstämning om bostadsbidrag. Under samma period har Försäkringskassan lämnat över cirka 14 500 krav till Kronofogdemyndigheten för fortsatt hantering.¹⁰⁵

3.3.2 Manuell överföring av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut

Enligt de intervjuade fordringshandläggarna hanterar Försäkringskassan kraven till Pensionsmyndigheten på samma sätt som Försäkringskassans egna återkrav. Skillnaden är att handläggarna behöver begära in beslutet manuellt, utan tillhörande beslutsunderlag, från Pensionsmyndigheten. När intervjuerna med fordringshandläggarna genomfördes under sommaren 2023 fanns det inget digitalt system för överföring. Handläggarna behöver därför beställa återkravsbesluten i pappersform. Besluten skannas sedan in i Försäkringskassans system. Den intervjuade tjänstepersonen från Pensionsmyndigheten uppger att de arbetar för att möjliggöra en digital lösning med överföring av ärendena mellan myndigheterna.

¹⁰⁵ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 18 december 2023 och den 10 januari 2024.

3.3.3 Fordringshandläggarna upplever ibland svårigheter vid överlämning av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut

Handläggarna som arbetar med fordringar på Försäkringskassan uppger under sommaren 2023 att de inte har någon naturlig väg in till Pensionsmyndigheten genom exempelvis en kontaktperson. Kontakten sker i stället via Pensionsmyndighetens kundcenter. Handläggarna på Försäkringskassan uppger att det ibland är svårt att få kontakt med någon på Pensionsmyndigheten som kan skicka över en kopia av återkravsbeslutet till Försäkringskassan. Fordringshandläggarna berättar att det kan uppstå problem eftersom vissa personer på kundcentret inte vill skicka besluten med hänvisning till sekretess. Det har även hänt att beslut har kommit till Försäkringskassan med sekretessmarkeringar, vilket gör att myndigheten inte kan hantera ärendet och att de måste begära in beslutet på nytt från Pensionsmyndigheten. Fordringshandläggarna förklarar:

Vi skulle vilja ha en väg in bara, till en person som vet att vi får skicka dem. [...] Utan vi ska ringa kundcenter. Jag menar, och så får man prata med någon och så ”nej, sånt skickar inte vi” och så ”jaha, men du kan få motringa mig, du kan få [...] Och så fick vi någon då, då har de sekretess... tagit bort personnummer. Då kan vi inte använda det.

Tjänstepersonen som vi intervjuade från Pensionsmyndigheten i början av 2024 anger att Pensionsmyndigheten inte har fått några signaler från Försäkringskassan om att överlämningen av återkravsärenden inte har fungerat tillfredsställande. Enligt hen har inte heller den utsedda kontaktpersonen från Pensionsmyndigheten, som Försäkringskassans fordringsenhet har, fått till sig någon sådan information. Försäkringskassan har enligt den intervjuade personen inte heller lyft frågan i de regelbundna samverkansmöten som sker mellan myndigheterna.

Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten har inte heller de upplevda kontaktproblemen kommit deras kundservice till känna. Den intervjuade tjänstepersonen uppger att det är oklart om de kontakter som Försäkringskassans handläggare beskriver har skett via Pensionsmyndigheten telefonnummer för partneringång (för kommuner, Försäkringskassan med flera) eller via den ordinarie kundserviceingången, och om det på något sätt påverkat upplevelsen av hanteringen. Men oavsett det har den överenskomna rutinen

mellan myndigheterna varit att dessa frågor ska gå till en specifikt utsedd kontaktperson med namn, telefonnummer och adress. Den utsedda kontaktpersonen har varit densamma för hela perioden, från när myndigheterna kom överens om att Försäkringskassan skulle delge Pensionsmyndighetens beslut.¹⁰⁶

Av intervjun med tjänstepersonen från Pensionsmyndigheten framgår att de har upplevt att överlämningen av beslut om återkrav har fungerat bra och att de har fått två större förfrågningar om beslut under 2023 från Försäkringskassan och därefter några ströförfrågningar om beslut. Hen uppger vidare att sekretessmarkeringar av besluten inte ska finnas när besluten överlämnas mellan myndigheterna.

3.3.4 Försiktigaåtgärder för att säkerställa att Pensionsmyndighetens återkravsbeslut har vunnit laga kraft

Anställda som arbetar med fordringar på Försäkringskassan framhåller att hanteringen av Pensionsmyndighetens återkrav är en särskild utmaning i de fall det kommer in en begäran om omprövning eller överklagan av återkravsbeslutet till Pensionsmyndigheten. Försäkringskassans handläggare kan inte i Försäkringskassans egna system se om det finns en begäran om omprövning eller en överklagan av Pensionsmyndighetens beslut. Den intervjuade uppger att det har hänt att Pensionsmyndigheten någon enstaka gång har förbisett att meddela Försäkringskassan att en begäran om omprövning eller att en överklagan på ett beslut har kommit in till dem som gäller ett beslut som redan sänts vidare till Försäkringskassan. Men ett beslut om återkrav kan inte vinna laga kraft om det är tvistigt, det vill säga om det är under omprövning eller har överklagats. Därför riskerar Försäkringskassan att felaktigt begära att verkställa ett beslut som inte vunnit laga kraft. Det följer av att handläggaren inte har fått korrekt information från Pensionsmyndigheten. För att en sådan situation inte ska uppkomma väntar Försäkringskassan 60 dagar innan myndigheten överlämnar återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Den intervjuade som arbetar på Pensionsmyndigheten uppger i intervjun att det finns en rutin på myndigheten om hur handläggarna ska gå till väga när det

¹⁰⁶ Pensionsmyndigheten, E-postmeddelande den 11 januari 2024.

kommer en begäran om omprövning eller ett överklagande och att de upplever att den följs.

3.3.5 Svårt att få bekräftelse om mottaget beslut gällande dödsbon

Medarbetare som arbetar med fordringar på Försäkringskassan uppger vidare i intervjuerna att det är särskilt svårt att fastställa datum för bekräftelse av Pensionsmyndighetens beslut när de gäller dödsbon. Det är vanligt att det finns flera dödsbodelägare vilket kan leda till att processen att bekräfta ett mottaget återkravsbeslut ofta blir mer komplicerad och långdragen. Det beror på att samtliga dödsbodelägare måste ha tagit del av beslutet för att Försäkringskassan ska kunna gå vidare i ärendet.

3.3.6 Oklart vilken myndighet som skulle fastställa datum för mottaget beslut

Av intervjuerna med personer som arbetar med fordringshantering på Försäkringskassan framkommer att det tog fyra till fem månader efter lagändringen tills rättsavdelningarna på Försäkringskassan och på Pensionsmyndigheten enades om arbetsfördelningen om vilken myndighet som skulle ta emot eller hämta in bekräftelse om mottaget återkravsbeslut. I intervjun med jurister från rättsavdelningen på Försäkringskassan framkommer att myndigheterna efter en tid av diskussion, både internt på avdelningen och tillsammans med Pensionsmyndigheten, fattade ett beslut¹⁰⁷ om hur återkravsbesluten från Pensionsmyndigheten skulle hanteras. Det finns även en riktlinje¹⁰⁸ som reglerar arbetet mellan de två myndigheterna. I intervjun med medarbetare som arbetar med fordringshantering framkommer också att Pensionsmyndighetens beslut om återkrav, efter lagändringen, blev liggande i väntan på att myndigheterna skulle komma överens om vilken myndighet som skulle sköta bekräftelse av mottaget beslut.

Intervjupersonen från Pensionsmyndigheten klargör att deras återkravsärenden sedan lagändringen började gälla, alltså under hela

¹⁰⁷ Försäkringskassan Pensionsmyndigheten, *Överenskommelse om tjänsteleverans*, version 5.0.

¹⁰⁸ Försäkringskassan, *Samverkan mellan Försäkringskassans fordringshantering & Pensionsmyndigheten*. Riktlinjer 2015:02.

den perioden, har överlämnats till Försäkringskassan. Det var enbart själva beslutsbrev som inte överlämnades för delgivning eller för bekräftelse av mottaget beslut, under perioden som diskussionen om vilken myndighet skulle hantera delgivningen av beslutet pågick. Det innebar att Försäkringskassan ändå arbetade med Pensionsmyndighetens återkravsbeslut och kunde vidta handläggningsåtgärder, så som att kontrollera om betalning hade skett eller ingå överenskommelser om avbetalningsplan i de fall betalning inte kunde ske direkt. Men om betalning inte skedde hade Försäkringskassan inte möjlighet att utreda om personen i fråga hade mottagit beslutet eftersom myndigheterna inte var överens om vem som bar ansvaret för delgivning av beslutet. Eftersom det är en förutsättning att personen som beslutet gäller har fått ta del av beslutet och att ansvarig myndighet kan fastställa ett sådant datum för att kravet ska kunna verkställas blev Pensionsmyndighetens återkravsbeslut liggande om de inte betalades på frivillig väg.

3.3.7 Kommunikations- och informationsbrister mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Enligt våra intervjuer med medarbetare som arbetar med fordringshantering på Försäkringskassan har det funnits en del kommunikations- och informationsbrister mellan de två myndigheterna. Denna bild delas av den intervjuade personen från Pensionsmyndigheten som anger att kommunikations- och informationsbristerna behöver åtgärdas. En fordringshandläggare uppger:

[...] det är två stycken som jobbar med dödsbon, och det är också de som jobbar väldigt hårt med Pensionsmyndigheten, och de har samma problem, just det här med kommunikationen och informationen emellan. Vi ska driva in skulden och så där, men det fallerar mycket på uppgiftsutlämning.

4 Förändringar i tillämpningen som inte är en följd av lagändringen

Vår granskning visar att Försäkringskassan utöver införandet av den nya lagstiftningen också har genomfört ytterligare förändringar i samband med att lagändringen trädde i kraft. Dels har myndigheten ändrat tillämpningen av den redan existerande lagstiftningen gällande anstånd med betalningen i form av avbetalningsplaner. Denna förändring har lett till en mer strikt tolkning och hantering av regelverket för avbetalningsplaner. Dels har myndigheten ändrat hanteringen av kvittningsplaner där Försäkringskassan gör avdrag för en skuld på en framtida betalning. I de här kapitlen redogör vi för hur Försäkringskassan har genomfört dessa förändringar.

Återkrav som beslutas från och med den 1 september 2022 ska lämnas till Kronofogdemyndigheten för att verkställas senast inom två månader från att fordran förfaller till betalning. I de fall den enskilde kommer överens om en avbetalningsplan med Försäkringskassan lämnar myndigheten inte kravet vidare för verkställighet.

Regleringen av avbetalningsplaner och kvittningsplaner har inte förändrats i och med lagändringen. Avbetalningsplaner regleras även efter lagändringen genom förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen). Däremot efterlever Försäkringskassan efter lagändringen regleringen i hanteringsförordningen, vilket myndigheten enligt granskningen inte har gjort fullt ut före lagändringen. Konkret innebär Försäkringskassans förändrade tolkning att myndigheten har gått från en praxis där avbetalningsplaner kunde löpa upp till fem år till en huvudregel om att en avbetalningsplan ska löpa under ett år. Endast om det finns synnerliga skäl kan planerna i undantagsfall löpa i upp till två år. Vidare ska hela skulden återbetalas inom den överenskomna avbetalningstiden och när månadsbeloppet fastställs tar Försäkringskassan inte heller längre

någon hänsyn till personens betalningsförmåga. Granskningen visar att betalningsskyldiga med en gammal skuld och en pågående avbetalningsplan med villkor utifrån Försäkringskassans tidigare tolkning, och som får en ny skuld och vill avtala om en avbetalningsplan för den nya skulden tvingas att lägga samman den gamla och nya skulden i en ny plan. Den nya avbetalningsplanen utgår då ifrån Försäkringskassans nya tillämpning med huvudregeln om avbetalning på hela beloppet på ett år. Det kan innebära höga belopp som ska återbetalas under kort tid. Försäkringskassans it-system tillåter inte parallella avbetalningsplaner för skulder till samma myndighet.

När en person inte betalar sin skuld kan Försäkringskassan på eget initiativ besluta att göra avdrag från en ny kommande betalning som myndigheten ska göra om hen har en tidigare skuld hos samma myndighet, så kallad kvittning. Om Försäkringskassan ska genomföra kvittning vid flera tillfällen upprättar myndigheten en kvittningsplan. Vår granskning visar att Försäkringskassan sällan använder sig av möjligheten till kvittning. Efter att myndigheten förändrat hanteringen av avbetalningsplaner har samma förändringar gjorts för hantering av kvittningsplaner. Det innebär alltså att Försäkringskassan numera kan göra avdrag för en kommande utbetalning under kortare tid än före den förändrade hanteringen.

4.1 Försäkringskassan tillämpar regelverket kring avbetalningsplaner striktare

Även om det inte har skett någon förändring i regelverket gällande avbetalningsplaner har Försäkringskassan i samband med att det övriga regelverket kring återkrav ändrades gjort en markant förändring i sin tillämpning av regelverket för avbetalningsplaner. Försäkringskassan tillämpar numera regelverket kring avbetalningsplaner på ett betydligt striktare sätt än tidigare.

Ett anstånd med betalningen får enligt hanteringsförordningen sträcka sig utöver ett år bara om det är till fördel för staten eller det i övrigt finns synnerliga skäl.¹⁰⁹ Vidare ska hela beloppet återbetalas under perioden och någon hänsyn ska inte tas till personens betalningsförmåga. Men Försäkringskassan har fram tills nu, trots skrivningen

¹⁰⁹ 14 § hanteringsförordningen.

i förordningen, inte haft ettåriga avbetalningsplaner som huvudregel. I stället har det varit vanligt med planer som löpt under flera år med relativt låga månadsbelopp. Avbetalningsplanerna kunde tidigare löpa upp till fem år. I samband med lagändringen har Försäkringskassan ändrat sin tillämpning av hanteringsförordningen, med ettåriga avbetalningsplaner som huvudregel. Det är en stor förändring jämfört med tidigare.

Enligt uppgift från Försäkringskassan i januari 2024 omfattar 91 procent av de nya planerna en avbetalningstid på maximalt tolv månader.¹¹⁰ Före lagändringen omfattade 60 procent av de ingångna planerna en avbetalningstid som pågick över två år. 40 procent av planerna pågick i ett år, 30 procent löpte i två år och resterande 30 procent sträckte sig i tre år eller längre.¹¹¹

Försäkringskassan införde den nya hanteringen av avbetalningsplaner genom ett informationsmeddelande (IM) den 1 september 2022.¹¹² Den striktare tolkningen infördes med andra ord i direkt anslutning till att det nya regelverket om direkt verkställighet trädde i kraft, men var *inte* en direkt konsekvens av lagändringen.

Enligt Försäkringskassans årsredovisning förändrade myndigheten hanteringen av avbetalningsplaner till en mindre generös tillämpning med syftet att inte motverka effekterna av lagändringen.¹¹³ Av vår intervju i slutet av 2023 med en medarbetare i ledningsposition framgår att frågan om hur avbetalningsplaner skulle hanteras efter lagändringen även diskuterades och förankrades med generaldirektören. Den intervjuade personen uppger vidare att Försäkringskassan inte tillämpade hanteringsförordningen korrekt tidigare eftersom det tydligt framgår av förordningen att huvudregeln för avbetalningsplaner är ett år, vilket gällde även före lagändringen. Det var därför som Försäkringskassan ansåg att myndigheten skulle förändra den tidigare hanteringen efter lagändringen. Enligt andra intervjuade utredde Försäkringskassan också samtidigt som lagändringen trädde i kraft om myndigheten överhuvudtaget skulle

¹¹⁰ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 26 januari 2024.

¹¹¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*, s. 17. Dnr FK 2022/012403.

¹¹² Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från den 1 september 2022*. Informationsmeddelande 2022:090.

¹¹³ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.

erbjuda möjlighet att ingå avbetalningsplan eller om den möjligheten helt skulle tas bort efter lagändringen, men så blev inte fallet.

Enligt de intervjuade juristerna från rättsavdelningen under hösten 2023 är den nya hanteringen av avbetalningsplaner en ständigt aktuell fråga och en pågående diskussion inom myndigheten om hur hanteringen ska fortlöpa.

4.1.1 Betalningsskyldiga får kortare tid på sig att betala tillbaka sina skulder

Lagändringen om direkt verkställbara beslut har *inte* inneburit någon ändring av hanteringsförfordningen som i vissa delar gäller även efter lagändringen. Avbetalningsplaner regleras fortfarande genom 14 § hanteringsförfordningen. Av bestämmelsen följer att en myndighet får medge ett skäligt anstånd i fråga om betalning men att anstånd på *över ett år från förfallodagen* bara får medges om det är *till fördel för staten* eller om det i övrigt finns *synnerliga skäl*.¹¹⁴

Rättsavdelningen slår i ett rättsligt ställningsantagande fast att Försäkringskassan numera *enbart i undantagsfall ska bevilja anstånd utöver ett år*. Det får den handläggande verksamheten göra under förutsättning att det kan antas vara *till fördel för staten* eller det i övrigt finns *synnerliga skäl*.¹¹⁵ I informationsmeddelandet om avbetalningsplaner från hösten 2022 framgår att Försäkringskassan endast i *undantagsfall* kan godta avbetalningsplaner som omfattar *mer än ett år men högst två år*. Försäkringskassan slår fast att det är upp till den enskilde att visa på omständigheter som kan leda till att Försäkringskassan kan godta en plan som överstiger ett år. Försäkringskassan konstaterar också att myndigheten inte har någon utredningsskyldighet i dessa ärenden, eftersom en avbetalningsplan är en frivillig överenskommelse.¹¹⁶ I en intervju med fordringshandläggare framkommer att det är först om den enskilde själv lyfter frågan om en längre avbetalningsplan som Försäkringskassan ska utreda om det kan bli aktuellt med en avbetalningsplan som löper längre tid än ett år. Enligt intervjuerna med medarbetare från fordringsverksamheten kan en sådan omständighet vara att den betalningsskyldiga personen har en tillfällig sjukdom eller att det

¹¹⁴ 14 § hanteringsförfordningen.

¹¹⁵ Försäkringskassan, Rättsligt ställningstagande 2022:07.

¹¹⁶ Försäkringskassan, IM 2022:090.

finns någon annan tillfällig omständighet som hen inte kan påverka för tillfället.

Endast i undantagsfall ska det finnas fordringar som är äldre än ett år enligt den nya hanteringen. I jämförelse är 62 procent fordringarna beslutade innan lagändringen äldre än två år, och 12 procent är äldre än tio år. Det bör enligt Försäkringskassan, på lång sikt, innebära att Försäkringskassans fordringsstock bestående av krav beslutade innan lagändringen minskar succesivt.¹¹⁷

Begreppet fördel för staten är svårtolkat för den handläggande verksamheten

I ett rättsligt ställningstagande från hösten 2022 anger Försäkringskassan att begreppet *till fördel för staten* inte finns närmare definierat i hanteringsförrordningen. Men myndigheten anser att begreppet bör tolkas som att det krävs mer än att ett betalningsansånd verkar som ett bättre alternativ för att få betalt än att lämna kravet för indrivning till Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan kan bevilja en avbetalningsplan på längre tid än ett år om myndigheten utifrån personens betalningsförmåga och betalningsvilja bedömer det vara *högst sannolikt* att staten kommer att få betalning.¹¹⁸ Enligt intervjuerna med specialister som arbetar med fordringar ska det finnas tre komponenter för att det ska bli aktuellt med undantagsbestämmelsen. Det är att personen bedöms ha betalningsvilja, betalningsförmåga och att det är sannolikt att ersättningen kommer betalas inom två år. I informationsmeddelandet från hösten 2022 fastställer Försäkringskassan vidare att en specialist inom fordringshanteringen ska bedöma om myndigheten kan godta en avbetalningsplan som överstiger ett år. Bedömningen om godtagande av en längre avbetalningsplan ska utgå ifrån statens utsikter att få skulden betalad inom två år och inte utifrån personens egna förhållanden. Överenskommelsen om en längre avbetalningsplan ska först och främst vara till fördel för staten.¹¹⁹

¹¹⁷ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*, s. 30. Dnr FK 2022/012403.

¹¹⁸ Försäkringskassan, Rättsligt ställningstagande 2022:07.

¹¹⁹ Försäkringskassan, IM 2022:090.

Oklart för handläggarna vilka situationer som omfattas av undantaget synnerliga skäl

En annan grund för att få anstånd med betalningen mer än ett år från förfallodagen är om det finns *synnerliga skäl*.¹²⁰ I det rättsliga ställningstagandet från hösten 2022 konstaterar Försäkringskassan att begreppet synnerliga skäl inte heller är definierat i hanteringsförrordningen. Myndigheten framhåller att begreppet som sådant ska tillämpas mycket restriktivt och att omständigheterna i det enskilda fallet måste vara *extraordinära*. Försäkringskassan anser att det kan bli aktuellt att tillämpa synnerliga skäl enbart i undantagsfall.¹²¹

Försäkringskassan ger samma definition av begreppen också i informationsmeddelandet från augusti 2022. I meddelandet framgår att Försäkringskassan, i samband med lagändringen, sett över längden på avbetalningsplaner och beslutat om ett nytt förhållningssätt om avbetalningsplaner. Försäkringskassan uppger att ändringen gäller alla avbetalningsplaner som ingås oavsett tidpunkten för när beslutet om återkrav har meddelats.¹²²

Försäkringskassan förtydligar i informationsmeddelandet att en avbetalningsplan är en frivillig överenskommelse mellan en enskild och Försäkringskassan som innebär att hen får anstånd med att betala hela återkravet på en gång. I stället betalar hen en del av beloppet varje månad, antingen genom att hen betalar in delbeloppet månadsvis eller genom att Försäkringskassan gör avdrag på en utbetalning. En plan om avbetalning kan ingås även om beslutet om återkrav inte har vunnit laga kraft, exempelvis under en process i domstol, på så vis blir räntan på det återkrävda beloppet lägre.¹²³

Försäkringskassan tar ut en avgift för att lägga upp en avbetalningsplan och för att skicka ut avier om betalning. Avgifterna kan inte tas med när Försäkringskassan lämnar kravet till Kronofogdemyndigheten för verkställighet eftersom de uppkommer efter kravet skickas vidare.¹²⁴

¹²⁰ 14 § andra stycket hanteringsförrordningen.

¹²¹ Försäkringskassan, Rättsligt ställningstagande 2022:07.

¹²² Försäkringskassan, IM 2022:090.

¹²³ Försäkringskassan, IM 2022:090.

¹²⁴ Försäkringskassan, *Nya regler om att Försäkringskassans återkravsbeslut blir direkt verkställbara*. Informationsmeddelande 2023:079 ersatte IM 2022:089.

Handläggarna som arbetar med fordringar uppger även att villkoren för att uppnå undantaget *synnerliga skäl* är vaga och att det är svårt att veta vilka situationer som omfattas. Handläggarna får viss ledning i frågan från specialisterna men tycker ändå att det är svårt att förhålla sig till vad som gäller när de tillämpar reglerna. Av intervjuerna med specialister som arbetar med fordringar framkommer att det är handläggaren tillsammans med en specialist som ska bedöma om det har kommit fram synnerliga skäl i utredningen. Vid behov ska de föra en dialog med verksamhetsutvecklare och/eller en jurist från rättsligt stöd på avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Ett antal specialister från fordringshanteringen har specialiserat sig i frågan och har startat ett arbete med att konkretisera vilka situationer som kan omfattas av undantaget. Enligt en intervju med specialister inom fordringshanteringen kommer det frågor om undantagsbestämmelserna flera gånger i veckan till deras gemensamma funktionsbrevlåda.

Godkända digitala ansökningar om avbetalningsplan minskar samtidigt som det totala antalet godkända ansökningar ökar

Enligt intervjuer med den handläggande verksamheten på fordringshanteringen godkänns i regel de flesta ansökningar om avbetalningsplaner som omfattar ett år. Avbetalningsplaner för ärenden som har beslutats från och med den 1 september 2022 kräver inte längre någon betalningsutredning. Därför godkänner Försäkringskassan *totalt fler ansökningar* om avbetalningsplaner efter lagändringen.

Enligt intervjuerna med personer som arbetar på fordringshanteringen kan personen själv lägga upp och digitalt ansöka om en avbetalningsplan på Försäkringskassans webbplats via personens ”Mina sidor”. Avbetalningsplaner som löper på ett år godkänns automatiskt i systemet. Men om en ansökan om en avbetalningsplan överstiger ett år, får en handläggare ett meddelande om att hen ska ta kontakt med personen för att klargöra regelverket. Personen själv får däremot inte någon information om att planen inte har godkänts genom det elektroniska systemet. Information om att planen inte godkänns om den löper över ett år finns på den digitala blanketten om ansökan om avbetalningsplan men är enligt fordringshandläggarna inte särskilt framträdande och lätt att missa. Hanteringen innebär att det är först när handläggaren tar kontakt som personen får veta att planen inte har godkänts. På grund av detta har antalet *digitala godkända ansökningar* om avbetalningsplan som enskilda själva lägger upp och

ansöker om på Försäkringskassans webbplats och ”Mina sidor” enligt intervjuerna med fordringshandläggare minskat avsevärt efter lagändringen. Enligt uppgift från Försäkringskassan i januari 2024 godkänns i dagsläget enbart 35 procent av de digitala ansökningarna om avbetalningsplan per automatik på ”Mina sidor” jämfört med tidigare 65 procent före lagändringen.¹²⁵

Enligt de intervjuade fordringshandläggarna skulle det vara fördelaktigt för Försäkringskassan om it-systemet i stället direkt kunde informera den som ansöker om att enbart avbetalningsplaner på ett år godkänns. Det skulle innebära att personen fick rätt information i systemet så att hen direkt kunde upprätta en ny och kortare avbetalningsplan som kunde bli godkänd automatiskt. Ett sådant system skulle minska det merarbete som orsakas av det nuvarande upplägget av avbetalningsplaner på Försäkringskassans webbplats ”Mina sidor”. Men verksamheten som handlägger fordringar har fått veta att den önskade förändringen av ”Mina sidor” för tillfället inte kan göras eftersom Försäkringskassan inte äger plattformen. Ändringen skulle därför innebära kostsamma it-åtgärder. De intervjuade uppger att verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan arbetar vidare med frågan.

Förändrad hantering av avbetalningsplaner medför inte stor skillnad för manuella krav

Fordringshanläggarna uppger i intervjuerna att de så kallade manuella kraven inte påverkas särskilt mycket av att hanteringen av avbetalningsplaner har ändrats. De manuella kraven är krav där beslutet om återkrav oftast gäller företaget. De hanteras manuellt eftersom det vanliga systemet inte kan hantera organisationsnummer. En vanlig förmån som återkrävs på detta sätt är assistansersättning. I kraven som hanteras manuellt hade Försäkringskassan redan innan lagändringen kortare avbetalningsplaner som löpte på maximalt två år. Efter den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner är det vanligt att de betalningsskyldiga i manuella krav betalar av flera hundra tusen i månaden på kraven. Det innebär att stora belopp återbetalas enligt de intervjuade fordringshandläggarna.

¹²⁵ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 29 januari 2024.

4.1.2 Personens betalningsförmåga ska inte beaktas efter lagändringen

Fordringshandläggarna uppger i intervjuerna att den nya hanteringen av avbetalningsplaner innebär att de *inte längre kan ta hänsyn den enskildes aktuella betalningsförmåga* när de kommer överens om en avbetalningsplan, vilket de skulle göra enligt tidigare hantering. Försäkringskassan tar alltså inte längre hänsyn till personens ekonomiska förutsättningar vid överenskommelse av avbetalningsplan. Enligt intervjuerna med fordringshandläggare är arbetet att upprätta avbetalningsplaner enklare efter lagändringen eftersom bedömningsutrymmet har minskat, men hanteringen är svårare i kontakten med enskilda. Den tidigare hanteringen innebar att handläggarna skulle ta hänsyn till personens ekonomiska situation och de kunde göra en frikostig bedömning vid överenskommelse om avbetalningsplan. Ibland löpte planerna upp till fem år. Efter lagändringen och Försäkringskassans striktare tillämpning av hur länge en avbetalningsplan i regel kan löpa kan handläggarna vara tydliga med att huvudregeln för avbetalningstiden är ett år och att det inte är upp till dem att ta hänsyn till personens betalningsförmåga.

En del handläggare på fordringshanteringen berättar i intervjuerna att det är en lättnad att slippa ta ansvar för de betalningsskyldigas ekonomi efter den ändrade tillämpningen. Andra handläggare uppger att det kändes bättre när de hade möjlighet att i bedömningen av återbetalningsförmågan ta hänsyn till personens ekonomiska situation och hjälpa hen genom att lägga upp en rimlig avbetalningsplan. De intervjuade upplever bland annat att pensionärer och andra mer ekonomiskt utsatta grupper drabbas särskilt hårt av den ändrade tillämpningen. De har mindre pengar och klarar sällan av de höga summorna som ska återbetalas inom ett år. Handläggarna upplever att alla som har ingått en plan om avbetalning verkligen försöker sköta planen eftersom de är mycket rädda för att hamna hos Kronofogdemyndigheten.

I och med den förändrade tillämpningen har bedömningsutrymmet minskat, vilket enligt fordringshandläggarna själva förenklar deras arbete. Handläggarna inom fordringshanteringen uppger att betalningsutredningarna tidigare krävde mycket tid och var svåra att göra eftersom det fanns ett stort bedömningsutrymme som kunde vara svårt att förhålla sig till. En handläggare som arbetar med fordringar säger så här:

Men det blir enklare för oss, i och med att vi inte behöver göra den [den intervjuade menar betalningsutredning] här bedömningen utan nu är bara, allt ska in, oavsett om vi får betalt eller inte, om det finns prioriterade skatter på flera hundra tusen och vi vet att vi kommer inte att få någonting. Men det blir enklare handläggning på så sätt att vi inte behöver bedöma och värdera någonting, utan det ska bara dit, då.

4.1.3 Den ändrade hanteringen av avbetalningsplanerna påverkas också av den ändrade preskriptionstiden

Preskriptionstiden för krav beslutade efter lagändringen är kortare än tidigare och har ändrats *från tio år till fem år*.¹²⁶ Vi redogör närmare för den förändrade preskriptionstiden i avsnitt (2.2.6). Försäkringskassan skriver i ett kunskapsunderlag att den nya regleringen kan innebära att den enskilde blir skuldfri tidigare.¹²⁷

Men medarbetare från fordringshanteringen poängterar i en intervju att de olika regleringarna före och efter lagändringen innebär en risk för de personer som väljer att avtala om en ny avbetalningsplan där gamla och nya återkrav ingår i de fall hen inte kan följa avbetalningsplanen och kravet lämnas till Kronofogdemyndigheten. Detta följer av att nya krav kan avskrivas efter fem år om Kronofogdemyndigheten inte kan driva in det medan de gamla kraven inte kan skrivas av förrän efter tio år. Hens tid hos Kronofogdemyndigheten riskerar därmed att förlängas avsevärt. De intervjuade uppger att de nya reglerna innebär att fordran av nya krav avskrivs efter fem år och att Försäkringskassan inte kommer söka preskriptionsavbrott eftersom ärendet då redan är hos Kronofogdemyndigheten.

4.2 Den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner ger märkbara konsekvenser

Den förändrade och striktare hanteringen av avbetalningsplaner innebär stora konsekvenser för enskilda i och med att de nya planerna

¹²⁶ 1 § och 3 § första stycket lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. och 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130).

¹²⁷ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran- ett kunskapsunderlag*, s. 31. Dnr FK 2022/012403.

ofta innebär tuffare avbetalningsvillkor. Avbetalningstiden är jämfört med tidigare hantering kortare och hela det återkrävda beloppet ska återbetalas inom den avtalade tiden. Försäkringskassan tar inte heller längre någon hänsyn till betalningsförmåga vid ingåendet av planen även om det avtalade beloppet blir orimligt högt i förhållande till personens betalningsförmåga. Personer som sedan tidigare har en pågående avbetalningsplan påverkas märkbart av den nya tillämpningen. Detta beror på att den gamla avbetalningsplanen förfaller om hen ingår en ny plan. Den nya planen består då av både gamla och nya krav och innebär ofta striktare villkor jämfört med tidigare. Orsaken till att enbart en avbetalningsplan kan pågå för krav är enligt de intervjuade på Försäkringskassan att it-systemet enbart tillåter *en* pågående avbetalningsplan för skulder till samma myndighet. Enligt våra intervjuer har den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner lett till att handläggarna som arbetar med fordringar får en hel del svårhanterliga samtal från enskilda.

4.2.1 Försäkringskassans it-system kan enbart hantera en avbetalningsplan

I och med lagändringen kan en person ha två typer av återkrav, sådana som har uppstått före lagändringen och sådana som har uppstått efter. I de fall en person har en tidigare skuld med en pågående avbetalningsplan samtidigt som hen får en ny skuld och vill upprätta en ny avbetalningsplan menar Försäkringskassan att personens skulder, om de inte betalas, måste sammanfogas till en avbetalningsplan. Försäkringskassan anser nämligen att det bara går att ha en avbetalningsplan.¹²⁸ Det innebär att de tidigare avtalade förutsättningarna för avbetalningsplanen omförhandlas och ändras utifrån det regelverk som gäller efter lagändringen liksom Försäkringskassans tillämpning av regelverket kring avbetalningsplaner som också gäller från den 1 september 2022. I och med att Försäkringskassan i samband med lagändringen också har ändrat sin hantering av avbetalningsplaner får den förändrade tillämpningen också konsekvenser för skulder som har uppstått före den förändrade hanteringen.

Av intervjuerna med fordringshandläggare kan uppkomsten av ett nytt återkrav som beslutats efter lagändringen medföra

¹²⁸ Försäkringskassan, IM 2022:090.

komplikationer för personer som har en pågående avbetalningsplan och som inte klarar av att betala ett nytt återkrav senast inom två månader från förfallodatum. Alternativen som finns är antingen att låta det nya kravet drivas in av Kronofogdemyndigheten eller ingå en ny avbetalningsplan där samtliga skulder, både gamla och nya, samlas i en avbetalningsplan. Det betyder att den tidigare överenskomna avbetalningsplanen ersätts och upphör att gälla i samband med att personen ingår en ny plan. Konsekvensen av detta blir att tiden för när kravet ska vara återbetalat ändras i enlighet med den nya och striktare tillämpningen för avbetalningsplaner. Även den totala summan på kravet ändras. Före lagändringen tog myndigheten hänsyn till den enskildes betalningsförmåga när myndigheten fastställde återbetalningsbelopp och återbetalningstid. Numera tar Försäkringskassan inte någon sådan hänsyn.

Försäkringskassan klargör i ett informationsmeddelande om hantering av avbetalningsplaner från hösten 2022 vad som gäller kring pågående och nya avbetalningsplaner. Myndigheten anser att om en person har en avbetalningsplan som löper och hen får ett nytt beslut om återkrav kan hen välja att fortsätta betala på den befintliga avbetalningsplanen utan att lägga på den nya skulden. Alternativt kan hen säga upp den pågående avbetalningsplanen och ingå en ny plan. Om Försäkringskassan går med på att ingå en ny plan kommer den att omfatta samtliga skulder. I informationsmeddelandet anges att *en person inte kan ha flera avbetalningsplaner samtidigt*.¹²⁹ I informationsmeddelandet anger inte Försäkringskassan någon orsak till att enbart en avbetalningsplan kan pågå för krav till samma myndighet.

Enligt våra intervjuer med medarbetare som arbetar med fordringar och vår intervju med jurister från rättsavdelningen är det sättet som it-systemet är uppbyggt som är orsaken till att det endast kan finnas en avbetalningsplan per person. Hanteringen beror alltså på Försäkringskassans it-system och inte på rättsliga hinder. Enligt intervjuerna har Försäkringskassan alltid haft en sådan hantering som innebär att en person enbart kan ha en löpande avbetalningsplan för skulder till samma myndighet. Men planen kan innefatta flera krav. En person har alltså en skuld men kan ha flera återkrav. En avbetalningsplan rör hela skulden och det gäller alltså samtliga återkrav. I en av våra intervjuer med en tjänsteperson som har god insyn i

¹²⁹ Försäkringskassan, IM 2022:090.

fordringsverksamheten framkommer att enbart om en person har en skuld till Försäkringskassan och en skuld till Pensionsmyndigheten kan personen ingå två avbetalningsplaner, en för varje myndighet.

Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner i kombination med att Försäkringskassans it-system enbart tillåter en avbetalningsplan åt gången kan drabba enskildas ekonomiska situation relativt hårt.

4.2.2 Ändrad hantering av avbetalningsplaner får märkbara konsekvenser för personer som har en pågående avbetalningsplan och får ett nytt krav

En fordringshandläggare som arbetar inriktat med avbetalningsplaner uttrycker i intervjun att kontakten med personer som får återkrav beslutade efter lagändringen och som redan har återkrav beslutade före lagändringen kan vara mycket utmanande:

De menar det att vi begär någonting helt omöjligt. Plus då att ”ja, men jag har haft den här planen nu i två år på den här tre gamla skulderna. Nu helt plötsligt för att jag fick en ny skuld nu, då ska ni riva upp alltihop det där, och då ska jag betala tillbaka även de gamla på ett år, fast det är egentligen den här som jag kan ta på ett år kanske då om jag fortsätter med det gamla avtalet”. Nej, det går inte, utan då ska alltihop betalas på ett år. Och det är också lite grann orimligt, tycker de, att inte man kan fortsätta med ett avtal som ändå är tecknat och ett avtal är ett avtal.

Intervjupersonerna från fordringshanteringen menar att vissa personer anser att det är omöjligt att betala samtliga krav på ett år och att den nuvarande hanteringen kan tvinga dem att göra svåra ekonomiska val. Fordringshandläggaren sammanfattar personernas möjligheter:

De har tre möjligheter, de här. Antingen betalar de nya skulden och behåller gamla avbetalningsplanen. En ny avbetalningsplan på det här beloppet, eller behålla gamla avbetalningsplanen och låta nya kravet gå till Kronofogden. Det är de tre de har. Och det får man informera, och en del funderar hit och dit. En del tar ett banklån för att betala det [...].

Enligt intervjuerna med medarbetare som arbetar med fordringshantering betalar många personer den nya skulden direkt för att de ska slippa att summera alla skulder till en ny avbetalningsplan enligt

de nya hårdare reglerna. På så vis kan de behålla den tidigare ofta för dem mer fördelaktiga avbetalningsplanen.

Andra personer ingår en ny kortare avbetalningsplan på ett år för den totala skulden, trots hårdare avbetalningsvillkor. Anledningen är att personen ser sin chans att bli skuldfria fortare oavsett om de kan betala skulden eller inte. Skulden kan då överlämnas till Kronofogdemyndigheten och personen kan bli skuldfri fortare exempelvis genom skuldsanering.

4.2.3 Många avbetalningsplaner efterföljs inte och slutar därmed att gälla

Intervjupersonerna från fordringshanteringen berättar att enskilda ingår överenskommelse om avbetalningsplan även när planen innebär att stora summor ska betalas under relativt kort tid. Handläggarna menar att det är bättre att personen får en chans att betala tillbaka kravet än att Försäkringskassan nekar en ny avbetalningsplan. I värsta fall förfaller avbetalningsplanen på grund av att hen inte följer den. I bästa fall lyckas hen betala in skulden och slipper därmed att hamna hos Kronofogdemyndigheten. Fordringshandläggarna uppger att vissa personer anser att de inte har något annat val än att ingå en avbetalningsplan, trots att planen inte är realistisk utifrån deras betalningsförmåga. Men de vill ändå försöka betala i hopp om att slippa att hamna hos Kronofogdemyndigheten. Enligt ett rättsligt ställningstagande som handlar om övergångsbestämmelser till ändringar i utsökningsbalken (UB) framhåller Försäkringskassan att myndigheten har möjlighet, men ingen skyldighet, att medge betalningsansånd förenat med en avbetalningsplan. En avbetalningsplan kan många gånger vara ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt för myndigheten att få betalt för en skuld. För att betalningsansånd ska medges ska en överenskommelse och en avbetalningsplan framstå som ett bättre alternativ för att få betalt för fordringen än att låta denna gå till indrivning.¹³⁰

Enligt intervjuerna med fordringshandläggare förfaller många avbetalningsplaner till betalning för att personen inte klarar av att efterfölja planen. Många förfaller till betalning utan att personen har

¹³⁰ Försäkringskassan, *Övergångsbestämmelser till ändringar i utsökningsbalken*. Rättsligt ställningstagande 2022:08.

betalat av någonting alls på skulden. Enligt uppgift från Försäkringskassan är det i snitt cirka 600–800 avbetalningsplaner per månad som upphör av den anledningen under perioden september 2022 till och med december 2023. Det motsvarar cirka 1,6 procent av samtliga överenskomna avbetalningsplaner.¹³¹ De intervjuade som arbetar med fordringshantering anser att det inte är särskilt förvånande med hänsyn till att en del avbetalningsplaner gäller orimligt höga månadsbelopp i förhållande till personens betalningsförmåga. Det kan röra sig om flera tusen som ska avbetalas per månad exempelvis 7 000 kronor i månaden under tolv månader.

Den betalningsskyldiga personen har vid ansökan om avbetalningsplan möjlighet att bestämma hur hen vill betala av skulden under de tolv månaderna. Exempelvis kan hen välja att betala ett mindre belopp under de sex första månaderna för att sedan betala ett högre belopp de sex sista månaderna. En fordringshandläggare berättar att en person valde att inte betala något under de elva första månaderna för att sedan betala tillbaka allt den tolfte månaden. Om en person vet att hen kommer att få ett tillskott av pengar vid ett visst tillfälle och därmed har möjlighet att betala mer senare kan ett sådant upplägg fungera bra. Personen har, som handläggarna påpekar, tolv månader på sig att betala av sin skuld med en avbetalningsplan. Enligt en handläggare som arbetar med fordringar är det vanligt att studenter använder sig av denna metod. De vet till exempel att de kommer att arbeta och få in pengar under sommaren som de kan använda för att betala av sin skuld. De ansöker därför om en avbetalningsplan utifrån de förutsättningarna.

Handläggarna som arbetar med fordringar uppger att den överenskomna avbetalningsplanen ligger fast från och med det att den enskilde och myndigheten har kommit överens om den. Om något oförutsett händer och personen inte kan betala utifrån den gällande avbetalningsplanen måste hen höra av sig till fordringshanteringen för att efterfråga en ändring den befintliga avbetalningsplanen.

I informationsmeddelandet från hösten 2022 om hantering av avbetalningsplaner anger Försäkringskassan att om en person inte följer en överenskommen avbetalningsplanen förfaller hela skulden till betalning vilket betyder att avbetalningsplanen slutar gälla. Som en konsekvens av detta måste hela skulden betalas direkt annars ska

¹³¹ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 26 januari och den 23 februari 2024.

Försäkringskassan lämna kravet till Kronofogdemyndigheten inom två månader efter att kravet har förfallit.¹³²

4.2.4 Svåra samtal för Försäkringskassans handläggare efter ändrad hantering

De intervjuade från fordringshanteringen uppger att det är vanligt att betalningsskyldiga starkt ifrågasätter den nya regleringen och rimligheten i den hårdare hanteringen. Handläggarna säger att de ofta får svårhanterliga samtal och starka reaktioner från enskilda som reagerar negativt mot den hårdare hanteringen. Särskilt starka reaktioner får verksamheten när personerna förstår att den totala skulden, bestående av både gamla och nya skulder, enligt huvudregeln ska betalas av inom ett år. De beskriver också att antalet samtal inte har ökat i någon större omfattning efter lagändringen, men att karaktären på samtalen har förändrats. Många enskilda ifrågasätter den korta tiden på avbetalningsplanerna, rimligheten i den korta tiden och försöker avtala om en längre avbetalningstid. För att hantera de svåra samtalen har handläggarna fått stöttning från sina chefer och gått en webbaserad utbildning i samtalsteknik.

Efter den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner är det också vanligt att betalningsskyldiga vill prata med en chef för att försäkra sig om den förändrande hanteringen. Enligt intervjuerna under sommaren 2023 med chefer som arbetar inom fordringshanteringen är det vanligt att betalningsskyldiga efterfrågar sätt att frångå den nya hanteringen. Före den förändrade hanteringen fick cheferna mest ta emot samtal som rörde hot och liknande riktade mot medarbetarna. Medan efter lagändringen handlar samtalen i stället mestadels om möjligheterna att förhandla fram längre avbetalningsplaner och att frångå den nya hanteringen eftersom de är rädda för att hamna hos Kronofogdemyndigheten. Cheferna uppger att samtalen för deras del numera mest handlar om att bekräfta den nya hanteringen.

Fordringshandläggarna har efterfrågat stöd för att hantera svåra samtal

Av våra intervjuer med specialister inom fordringsverksamheten framgår att handläggarna som arbetar med fordringar har efterfrågat

¹³² Försäkringskassan, IM 2022:090.

utbildningar som är träffsäkra och som kan ge dem verktyg för att möta människor som befinner sig i en svår situation och som ibland i samtalet är väldigt arga eller ledsna. Specialisterna vill även för egen del få mer stöttning internt. En specialist uttrycker att det har varit mycket svårt att stötta handläggarna i samtalsteknik. Hen säger att handläggarna inte har svårigheter att hantera sakfrågorna i ärendena, eftersom den hanteringen har förenklats avsevärt i och med lagändringen. I stället har handläggarna svårt att bemöta enskilda i svåra samtal där de ska förmedla att personen behöver betala höga månadsbelopp under kortare tid. Det blir mycket tunga samtal som fordringshandläggarna är tvingade att ha. Så här uttrycker en handläggare saken:

Det var inte så mycket ramverket som är problemet utan mer det här hur bemöter jag, hur förklarar jag för en person att – nej du ska betala 27 000 kr i månaden i ett år, det bara är så det är, eller så skickar vi dig till Kronofogdemyndigheten. Det är klart det blir jättetunga samtal.”

I Försäkringskassans årsredovisning 2022 framhåller myndigheten att lagändringen och den skärpta hanteringen av avbetalningsplaner skapar utmaningar för handläggarna i mötet med personer som har fått beslut om återkrav. Försäkringskassan arbetar därför med att utveckla sin service och tillgänglighet genom samtalsteknik, telefontillgänglighet och utformning av brev och information på Försäkringskassans webbplats på ”Mina sidor”.¹³³

4.3 Hanteringen av kvittningsplaner ändras i samband med lagändringen men är inte en följd av den

Som en konsekvens av den förändrande hanteringen av avbetalningsplaner har Försäkringskassan även ändrat hanteringen av kvittningsplaner. Ändringen ligger i linje med det som gäller för avbetalningsplaner. Försäkringskassan skriver i ett informationsmeddelande om hantering av kvittning att sådan bör tillämpas när det finns förutsättningar för det. Försäkringskassan ska bara besluta om kvittning när det innebär att personen kommer ha betalat sin totala skuld inom ett

¹³³ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.

år från första kvittningstillfället.¹³⁴ Den ändrade tiden för kvittningsplaner innebär att avdrag för en kommande utbetalning kan ske under kortare tid än före den förändrade hanteringen. Enligt de intervjuade som arbetar med fordringar använder Försäkringskassan sällan möjligheten till kvittning. Det har inte förändrats efter lagändringen.

4.3.1 Försäkringskassan kan göra avdrag för skuld från en framtida betalning genom kvittning

Enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken (SFB) får en behörig myndighet göra avdrag (kvittning) från en ersättning om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en annan ersättning. Myndigheten får göra det om det anses skäligt och myndigheten får även göra avdrag för upplupen ränta och avgifter. Kvittning får endast göras på ersättningar som administreras av samma myndighet som har fattat beslutet om återkrav.¹³⁵ Enligt ett informationsmeddelande från oktober 2022 som rör hantering av kvittning kan förmåner som inte omfattas av SFB kvittas med stöd av andra bestämmelser till exempel 8 kap. 6 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Kvittning kan göras under en period eller vid ett enstaka tillfälle.¹³⁶ En kvittningsplan är tvingande vilket innebär att planen kan upprättas utan medgivande från den som har skulden.¹³⁷

I Försäkringskassans informationsmeddelande från hösten 2022 om nya regler om direkt verkställbara beslut anger myndigheten att Försäkringskassan inte behöver vänta på att ett beslut om återkrav ska vinna laga kraft (den tidpunkt beslutet inte går att ompröva eller överklaga) för att kunna besluta om kvittning eller ta ut dröjsmålsränta. Myndigheten hänvisar till 112 kap. 5 § SFB där det står att myndighetens beslut gäller omedelbart om inget annat föreskrivs av beslutet eller om något annat bestäms av en domstol som har prövat beslutet.¹³⁸

¹³⁴ Försäkringskassan, *Hur kvittning (beslut om avdrag på ersättning) ska hanteras*. Informationsmeddelande IM 2023:082 ersatte IM 2022:103.

¹³⁵ 108 kap. 22 § första stycket SFB.

¹³⁶ Försäkringskassan, IM 2023:082 ersatte IM 2022:103.

¹³⁷ Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*. FK 2022/012403.

¹³⁸ Försäkringskassan, IM 2023:079 ersatte IM 2022:089.

Eftersom ett beslut om återkrav gäller omedelbart kan kvittning ske innan beslutet har vunnit laga kraft. Däremot måste kravet ha förfallit till betalning. Den enskilde får en betalningstid på 30 dagar innan fordran förfaller för betalning.¹³⁹

4.3.2 Kvittningsplaner ska pågå i ett år från och med den 1 september 2022

I ett rättsligt ställningstagande från hösten 2022 slår rättsavdelningen fast att Försäkringskassan fortfarande har möjlighet att besluta om kvittning även efter lagändringen om direkt verkställbara beslut. Handläggarna ska enligt det rättsliga ställningstagandet använda möjligheten till kvittning när det finns förutsättningar för att hantera återkravet på detta sätt. I vissa fall kan indrivning med hjälp av Kronofogdemyndigheten vara ett bättre alternativ. Rättsavdelningen poängterar i det rättsliga ställningstagandet att handläggarna har ett stort bedömningsutrymme vid beslut om kvittning eftersom kvittning enligt lagen ”får” ske under vissa omständigheter.¹⁴⁰

I ett informationsmeddelande från hösten 2022 om hur handläggarna ska hantera kvittningsplaner slår Försäkringskassan fast att de ska besluta om kvittning för beslut om återkrav som fattats från och med den 1 september 2022 när det innebär att skulden kan betalas inom ett år från det första kvittningstillfället.¹⁴¹ Enligt uppgift från Försäkringskassan kan kvittning av förmån göras när den totala skulden blir betald inom ett år från första kvittningstillfället för planer som rör återkrav beslutade efter lagändringen. Undantaget från denna hantering är kvittningar av retroaktiva utbetalningar i enlighet med ett rättsligt ställningstagande om kvittning av retroaktiva utbetalningar¹⁴² samt ärenden där Försäkringskassan inte har kunnat delge den återbetalningsskyldige personen beslutet om återkrav.¹⁴³

Kvittningsplanerna ska alltså pågå i ett år för krav beslutade efter den 1 september 2022. Av intervjuerna med handläggare som arbetar med fordringar framkommer att Försäkringskassan kan kvitta ersättning på längre tid än ett år om myndigheten inte lyckas få en bekräftelse

¹³⁹ Försäkringskassan, IM 2023:079 ersatte IM 2022:089.

¹⁴⁰ Försäkringskassan, Rättsligt ställningstagande 2022:07.

¹⁴¹ Försäkringskassan, IM 2023:082 ersatte IM 2022:103.

¹⁴² Försäkringskassan, *Kvittning vid retroaktiva utbetalningar*. Rättsligt ställningstagande 2016:07.

¹⁴³ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 26 januari 2024.

från personen att hen har tagit emot beslutet om återkrav. Då ska Försäkringskassan efter att ett år passerat ytterligare en gång utreda vilket datum som personen tog emot beslutet. Handläggarna som vi har intervjuat som arbetar med fordringar uppger att de av tidigare erfarenhet vet att betalningsskyldiga brukar höra av sig till myndigheten när de upptäcker att de inte får någon utbetalning. Försäkringskassan kan hålla inne en betalning för att kvitta en skuld även när personen inte har bekräftat att hen har tagit emot återkravsbeslutet. Anledningen till det är att beslutet om kvittning gäller omedelbart tills något annat beslutas.

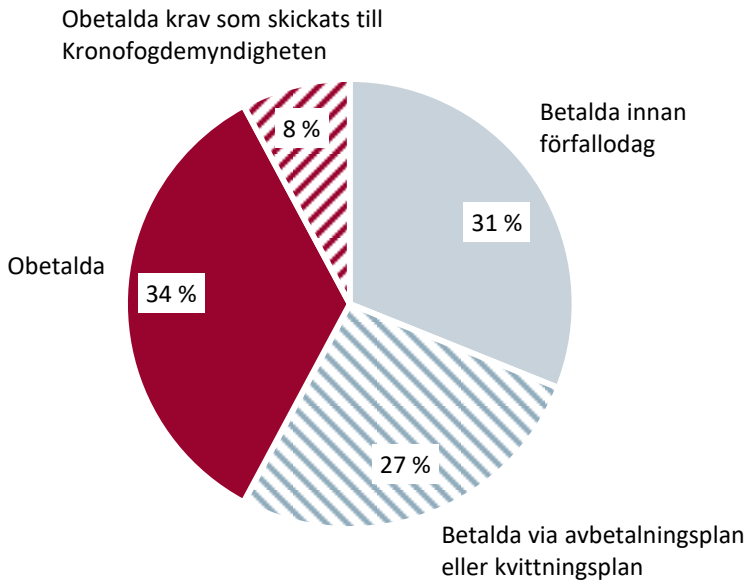
När Försäkringskassan ska besluta om kvittning måste handläggaren göra en betalningsutredning för att räkna fram vilket belopp som är skäligt att hålla inne. Handläggarna ska utreda om det finns ett disponibelt belopp. Beslutet om kvittning kommuniceras till personen, men gäller omedelbart. Det är möjligt att begära omprövning av beslutet och överklaga beslutet. Fordringshandläggarna uppger i en intervju att kvittning inte används särskilt ofta, varken före eller efter lagändringen. Handläggarna tror att av orsakerna till det är att betalningsutredningarna är krävande att genomföra. En annan orsak kan vara att personen inte bedöms ha tillräckligt ekonomiskt utrymme för att en del av ersättningen ska kunna hållas inne för kvittning. De intervjuade bedömer att Försäkringskassan inte använder kvittning oftare efter lagändringen än före. De säger att det är inte så förmånligt att använda kvittning eftersom kvittningsplaner numera enbart kan pågå under ett år. Det resulterar i att handläggarna inte längre lägger lika mycket tid som förr på betalningsutredningar.

4.4 Många nya återkrav betalas genom avbetalningsplan

Enligt Försäkringskassan själva beslutade de om cirka 185 000 nya återkrav mellan september 2022 och november 2023. Andelen krav som har återbetalats helt innan förfallodag eller via avbetalningsplan samt andelen obetalda krav redovisas i diagrammet nedan. Av de obetalda kraven har cirka 8 procent (14 500 krav) skickats till Kronofogdemyndigheten för att verkställas. Av diagrammet (figur 2) följer bland annat att cirka 31 procent av kraven (57 500 krav) återbetalades helt före förfallodagen. Ytterligare cirka 27 procent

av kraven (49 500 krav) betalades helt via avbetalningsplan eller kvittningsplan.¹⁴⁴

Figur 2 Helt och delvis betalda krav mellan september 2022 och november 2023



Källa: Försäkringskassan, E-postmeddelande den 18 december 2023.

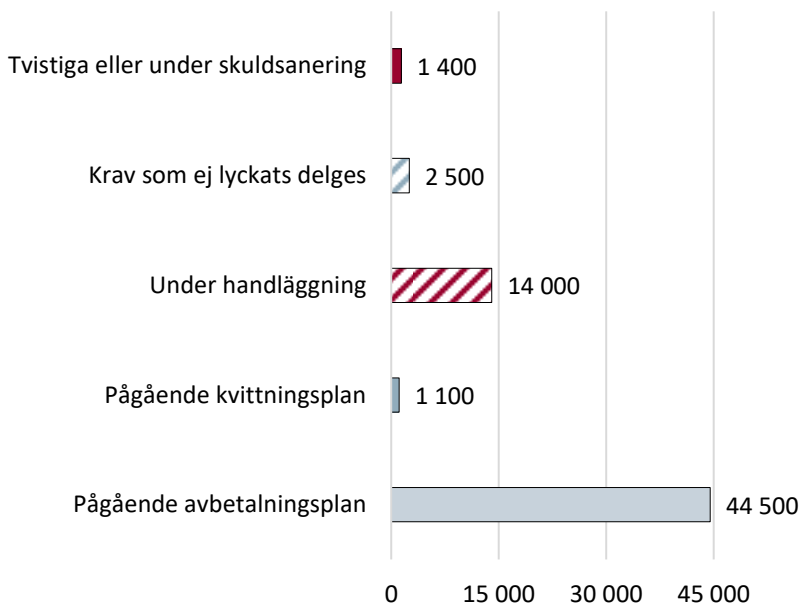
I diagrammet (figur 3) framgår antal kvarvarande krav som inte är helt betalda under perioden september 2022 till och med november 2023. I cirka 70 procent (44 500) av kraven (totalt 63 500 krav) finns det en pågående avbetalningsplan och enbart i knappt två procent av kraven (1 100) finns en pågående kvittningsplan. Av de obetalda kraven har 14 500 krav skickats till Kronofogdemyndigheten för att verkställas och drivas in.

I de återstående kraven som inte är helt betalda till och med november 2023 är cirka knappt 8 procent av dem (14 000) under handläggning hos Försäkringskassan där myndigheten exempelvis arbetar med att fastställa datum för mottaget beslut och i ytterligare drygt en procent av kraven (2 500) har myndigheten inte lyckats få

¹⁴⁴ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 18 december 2023.

någon sådan bekräftelse. Resterande krav som uppgår till knappt en procent av samtliga krav (1 400) är antingen tvistiga eller hanteras med hjälp av skuldsanering.¹⁴⁵

Figur 3 Handläggningsåtgärder för obetalda krav mellan september 2022 och november 2023



Källa: Försäkringskassan, E-postmeddelande den 18 december 2023.

Enligt Försäkringskassan finns i januari 2024 enbart cirka 10 000 obetalda krav som beslutats efter lagändringen den 1 september 2022 som är på väg att hanteras genom att myndigheten ska fastställa datum för när personen i fråga har mottagit beslutet om återkrav.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 18 december 2023.

¹⁴⁶ Försäkringskassan, E-postmeddelande den 29 januari 2024.

4.5 Försäkringskassan fokuserar sin verksamhet på krav beslutade efter lagändringen

Enligt flera intervjuade inom fordringshanteringen arbetar Försäkringskassan i dagsläget med återkrav från den gamla fordringsstocken enbart om de aktualiseras för handläggningsåtgärder till exempel sammanläggning med ett nytt krav. Förutom en sådan hantering pågår inte något annat arbete med de gamla kraven från fordringsstocken. Försäkringskassans handläggare inom återbetalningsverksamheten fokuserar på att hantera återkrav beslutade efter lagändringen.

Enligt en intervju under slutet av 2023 med en person i ledningsposition anlidade Försäkringskassan tidigare en pensionärspool som arbetade med att skriva bort preskriberade ärenden ur den gamla fordringsstocken. I nuläget har Försäkringskassan inte länge ekonomiska möjligheter att ha anställda som arbetar med den typen av arbetsuppgifter. Enligt den intervjuade skulle det vara önskvärt om Försäkringskassan kunde arbeta sig igenom de gamla kraven för att se över vilka som ska skrivas bort och vilka krav som myndigheten ska ansöka om betalningsföreläggande på hos Kronofogdemyndigheten.

5 Ny organisation och styrning för en mer effektiv återbetalningsverksamhet

Redan från det att lagändringen var på gång i slutet av våren 2022 hade ledningen för återbetalningsverksamheten tydliga ambitioner att förändra styrningen av verksamheten för att effektivare kunna driva in skulder.

Ledningen för återbetalningsverksamheten tillsatte därför ett projekt som hade som uppgift att ta fram förslag på en ny verksamhetsprocess, en ny organisation, nya former för uppföljning och nya former för hur återbetalningsverksamheten och den enskilde kan kommunicera. Arbetet inleddes redan under slutet av våren 2022. De flesta förslagen genomfördes sedan under hösten 2023, medan andra förslag fortfarande håller på att utredas.

Det är för tidigt att bedöma effekterna av de åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit. Men vi ser att den nya organisationen, uppföljningen och de nya formerna för kommunikation med den enskilde ska leda till att handläggningen ska gå snabbare och bedrivas mer effektivt hela vägen från återkrav till fordringshantering.

5.1 Det fanns redan tidigare ambitioner att förändra styrningen

Försäkringskassan har långt innan lagändringen gjort bedömningen att myndigheten behövde göra återbetalningsverksamheten effektivare. Det säger både de som vi har intervjuat och de dokument

som vi haft tillgång till.¹⁴⁷ När sedan lagändringen beslutades och infördes så förändrades också ärendehandläggningen i återbetalningsverksamheten. Särskilt inom fordringshanteringen försvann flera moment i handläggningen, medan andra har kommit till. Sammantaget var de behov som Försäkringskassan redan hade identifierat att effektivisera verksamheten samt den förändrade ärendehandläggningen tillräckliga motiv för återbetalningsverksamhetens ledning att börja arbeta med mer långsiktiga förändringar av hur verksamheten ska styras.

Återbetalningsverksamheten har sedan länge haft som mål att effektivisera sin verksamhet så att den i större utsträckning kan återkräva och driva in felaktiga utbetalningar. Verksamhetsplanen understryker också vikten av att driva in skulder effektivt för att kunna upprätthålla förtroendet för välfärdssystemet.¹⁴⁸ Den bristande effektiviteten låg också till grund för det projekt som återbetalningsverksamheten startade.¹⁴⁹ En av de intervjuade beskriver syftet med projektet:

Den yttersta problembilden är [...] hur får vi ökad förmåga till att driva in pengar, den är inte tillräckligt bra idag. [...] Så målet eller utmaningen har alltid varit egentligen hur får vi ökad förmåga att driva in våra skulder.

Ledningen för återbetalningsverksamheten har enligt våra intervjupersoner under lång tid också diskuterat hur verksamheten kan förbättras. De har fört diskussioner om att se över hela verksamhetsflödet från återbetalning till fordringshantering och hur de två verksamheterna, återbetalning och fordran, ska kunna hänga samman på ett bättre sätt. Lagändringen ställer också problemet med effektiviteten och frågorna om hur verksamheten ska ordnas på bästa sätt i ett nytt ljus eftersom förutsättningarna för verksamheten förändras.

Enligt Försäkringskassans interna terminologi har återbetalningsverksamhetens ”verksamhetslogik” förändrats till följd av lagändringen. En verksamhetslogik kan förenklat sägas beskriva ärendehandläggningens karaktär och enligt Försäkringskassans

¹⁴⁷ Försäkringskassan, *Verksamhetsplan 2021–2023 för gemensamma försäkringsfrågor*, GFÅ. dat. 2020-12-01.

¹⁴⁸ Försäkringskassan, *Verksamhetsplan 2021–2023 för Gemensamma försäkringsfrågor*, GFÅ. dat. 2020-12-01.

¹⁴⁹ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag. Projektplan*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

interna styrdokument påverkar det i sin tur hur verksamheten bör styras.¹⁵⁰

I Försäkringskassans styrdokument finns tre olika verksamhetslogiker beskrivna, men här är bara verksamhetslogik A och B av betydelse. Verksamhetslogik B innebär att ärendehandläggningen är ganska komplex och att handläggarna har ett relativt stort bedömningsutrymme. Ledningen för en sådan verksamhet ska fokusera på bland annat god kvalitet, enhetlighet och att regler följs när de styr verksamheten. Verksamhetslogik A innebär i stället en ärendehandläggning med stora volymer av ganska enkla ärenden. Ledningen för en sådan verksamhet ska bland annat fokusera på att handläggningstiderna blir korta, på effektivitet och på låga kostnader per handlagt ärende.¹⁵¹ Enligt ledningen för återbetalningsverksamheten förflyttar sig framför allt fordringshanteringen i och med lagändringen från mer komplexa till enklare ärenden. Detta beskrivs så här i ett projektdokument:

Hanteringen av krav efter beslut om återbetalning blir i större utsträckning en ”verksamhetslogik A” enligt Försäkringskassans styrfilosofi. Mindre krävande utredningar och kravet avslutas i högre utsträckning än tidigare inom 1 år.¹⁵²

Det innebär i sin tur att verksamheten utifrån Försäkringskassans interna styrdokument kan och bör styras på ett annat sätt än tidigare. Både behovet av en högre effektivitet och betydelsen av att verksamhetslogiken förändras i och med lagändringen beskrivs i återbetalningsverksamhetens verksamhetsplan som utgångspunkter för att se över verksamheten mer grundligt:

Införandet av lagändringen om direkt verkställbara beslut innebär en betydande förändring av uppdraget och verksamhetslogiken inom återbetalningsverksamheten. Förändringen innebär en tydligare gränsdragning mellan Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens respektive uppdrag och med de förutsättningar som lagändringen ger skapas mycket goda möjligheter att åstadkomma en enklare, mer förutsägbar och effektivare återbetalning. Implementeringen av lagändringen och utvecklingen av verksamheten kommer innebära

¹⁵⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans styrfilosofi*. Dnr FK 2022/017727 dat. 2022-10-04.

¹⁵¹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans styrfilosofi*. Dnr FK 2022/017727 dat. 2022-10-04.

¹⁵² Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18.

konsekvenser för processer och system, styrning, roller, organisation och kompetens.¹⁵³

Sammanfattningsvis är motivet till att förändra verksamhetens styrning dels att effektivisera verksamheten och att verksamhetens verksamhetslogik förändras. Det är för att genomföra en sådan förändring som återbetalningsverksamheten arbetar i projektform.

5.2 Återbetalningsverksamheten har startat projektet "En enklare återbetalning"

Inom verksamhetsområdet togs i slutet av våren 2022 beslut om att starta ett projekt för att hantera de förändringar som behövde genomföras till följd av den kommande lagändringen. Projektets deltagare arbetade inledningsvis från våren 2022 med olika insatser för att se till att lagen kunde tillämpas i verksamheten till den 1 september 2022. Det arbetet fortsatte i praktiken under hösten 2022 och även i viss mån efter det. Denna del av projektet kallades för fas 1.

Men redan under våren 2022 började projektet att ta fram förslag på hur verksamheten ska styras och organiseras för att bli mer effektiv. Denna del av projektet kallades för fas 2 och pågick till början av 2023. Därefter följde ett arbete med att ta beslut och genomföra förslagen från våren 2023, vilket kallas för fas 3.¹⁵⁴ Vi beskriver det inledande arbetet som motsvarar fas 1 i projektet i tidigare kapitel och här beskriver vi enbart arbetet i projektets övriga två delar.

Projektet hade en styrgrupp som bestod av ledningsgruppen för verksamhetsområdet Betalning och återbetalning. Deltagarna i styrgruppen var enligt de vi intervjuade verksamhetsområdeschefen, områdeschefer, en controller, en HR-chef och en projektledare. Projektledaren var en extern konsult som skulle hålla samman och driva arbetet i projektet.

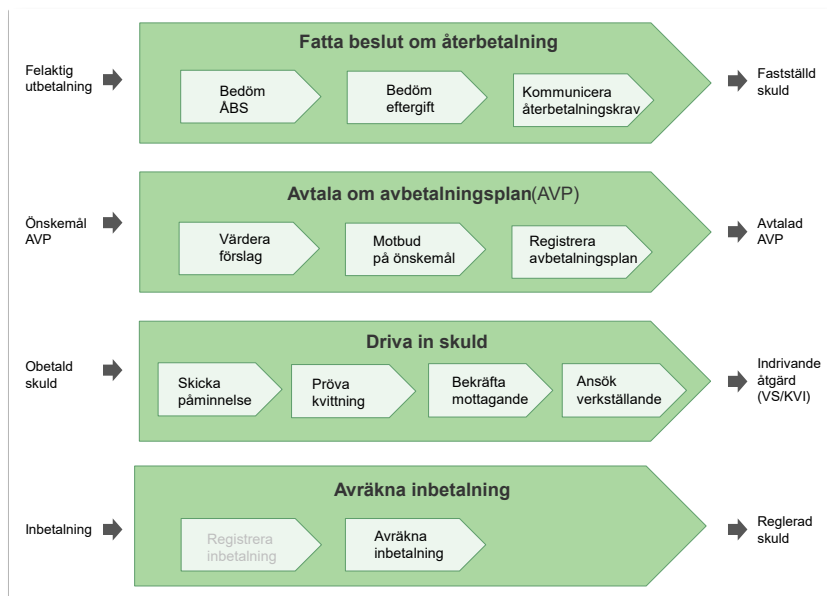
Projektets deltagarna tog redan under sommaren 2022 fram en beskrivning av en övergripande process för återbetalningsverksamheten. Den övergripande processbeskrivningen beslutades tidigt under

¹⁵³ Försäkringskassan, *Verksamhetsplan 2021–2023 för Gemensamma försäkringsfrågor*, GFÅ dat. 2022-03-30.

¹⁵⁴ Försäkringskassan, *En återbetalning – VO kommunikation*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

hösten samma år. Precis som tidigare omfattar processen momenten från återkrav till och med fordringshantering,¹⁵⁵ men är anpassad utifrån den nya lagen. Handläggningen inom återbetalningsverksamheten ska enligt den nya processen ske i fyra olika delar med beslut om återbetalning, avbetalningsplan, driva in skuld och avräkna inbetalning. (se figur 4).

Figur 4 Försäkringskassans illustration av fyra delprocesser inom återbetalning



Anm: Figuren är modifierad av ISF för att göra den lättare att läsa.

Källa: Försäkringskassan, *Flöden (delprocesser) WS 20220913*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2022-09-13.

Från hösten 2022 har Försäkringskassan sedan arbetat med att beskriva processen mer detaljerat. Processen ligger också till grund för många av de förslag som projektet tar fram när det gäller organisation och uppföljning och som vi beskriver i avsnitt 5.3 och 5.4. I avsnitt 5.5 går vi också igenom förslagen som

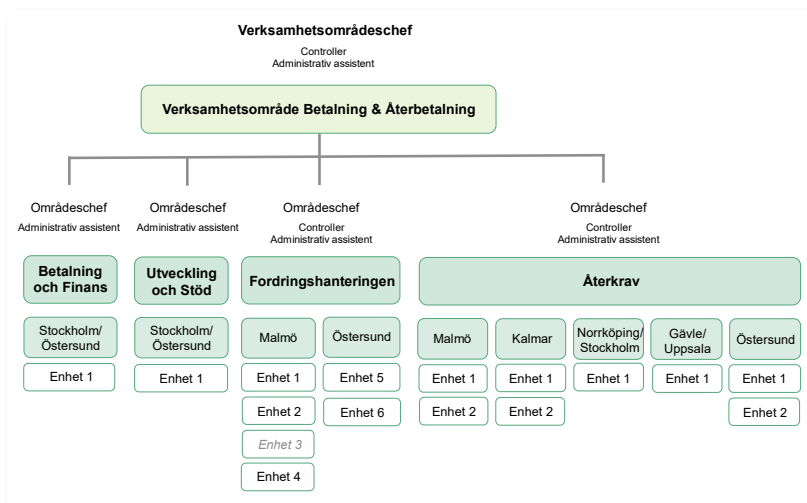
¹⁵⁵ Försäkringskassan, *Återbetalning Process 2017:01*, version 2.3.

projektet tog fram när det gäller hur kommunikationen ska se ut mellan verksamheten och den enskilde.

5.3 Projektet föreslår en ny organisation

När projektet startade var återbetalningsverksamheten organiserad med en övergripande verksamhetsområdeschef som ansvarade för verksamhetsområdet betalning och återbetalning (se figur 5). Återkrav organiserades i ett eget område som hade en områdeschef och fordringshanteringen i ett annat område som hade en annan områdeschef.¹⁵⁶

Figur 5 Försäkringskassans organisationsbild innan omorganisation



Anm.: Figuren är modifierad av ISF för att göra den lättare att läsa.

Källa: Försäkringskassan, Organisation (Bakgrundsbeskrivning) Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Projektet gjorde en utredning av hur den befintliga organisationen hittills hade fungerat.¹⁵⁷ En av iakttagelserna i utredningen var att det

¹⁵⁶ Försäkringskassan, Organisation (Bakgrundsbeskrivning) Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

¹⁵⁷ Försäkringskassan, Organisation (Bakgrundsbeskrivning) Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

fanns vattentäta skott i verksamheten och att återbetalningsverksamheten var strikt uppdelad i återkrav respektive fordran. En av företrädarna för projektet säger att de satte upp ett antal kriterier för vad de ville uppnå med den nya organisationen. Vi ser i de underlag som togs fram att flera av dessa kriterier handlar om att verksamheten ska styras och organiseras utifrån ett helhetsperspektiv och inte uppdelat på återkrav och fordringshantering som i den befintliga organisationen.¹⁵⁸ En av de intervjuade beskriver betydelsen av att hålla samman återkrav och fordringshantering så här:

Det är vår största förmåga att faktiskt få det från en felaktig utbetalning till en indrivande åtgärd, det är att ta ansvar för hela flödet på något sätt, så att det inte blir att ja, men nu är jag färdig liksom och sen så kan ett ärende ligga där och vänta och så vidare, [...] vi är inte klara förrän det har blivit någon form av indrivande åtgärd på något sätt, det är så vi styr vår verksamhet på bästa sätt, kan man säga. Det är det som har varit drivande.

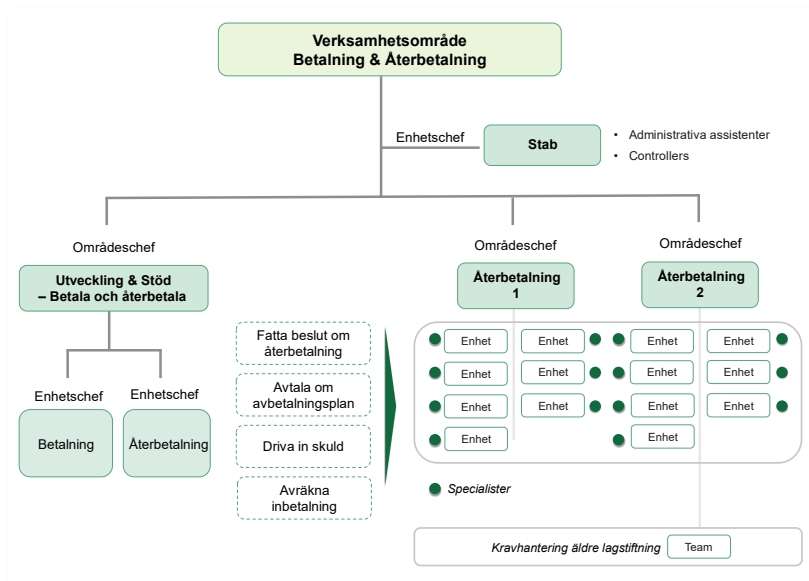
Tanken med att hålla samman hela flödet är att det ska förbättra vad en av de intervjuade kallar för flödeseffektiviteten. En god flödeseffektivitet innebär att ett ärende hanteras snabbt och effektivt hela vägen från det att en felaktig utbetalning konstateras till dess att skulden är reglerad. Det viktiga är inte produktiviteten för enskilda delar av verksamheten eller delar handläggningsprocessen utan just effektiviteten i flödet från ett återkrav till en reglerad skuld.

Med utgångspunkt i tanken om att organisera och styra verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv har projektet tagit fram ett förslag på en ny organisation (se figur 6)¹⁵⁹. Förslaget innebär att återbetalningsverksamheten ska hållas ihop som en gemensam verksamhet med både återkrav och fordringshantering, även om det innebär två olika områden med varsin områdeschef. De två områdena ska enligt förslaget ha samma uppdrag och ansvar för såväl återkrav som fordringshantering.

¹⁵⁸ Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation* Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18.

¹⁵⁹ Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation* Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18. Försäkringskassan, *En återbetalning VO kommunikation*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Figur 6 Försäkringskassans förslag på ny organisation



Anm.: Figuren är modifierad av ISF för att göra den lättare att läsa.

Källa: Försäkringskassan, LGR VO Resultat och organisation Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18. Försäkringskassan, En återbetalning VO kommunikation. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Organisationsförslaget innebär att uppdelningen mellan fordringshantering och återkrav i olika områden tas bort. I stället delas verksamheten in i två geografiska områden. Anledningen till att det ändå finns områden i det nya förslaget är, enligt en av de intervjuade, egentligen bara att verksamheten är för stor för att rymmas i ett område. Områdena har samma uppdrag, men är som sagt uppdelade geografiskt där det ena området omfattar södra Sverige och det andra norra Sverige. Denna del av förslaget genomfördes 1 september 2023.

Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna av den nya organisationen. Men vi ser att områdescheferna i den nya organisationen ska leda och styra verksamheten från återkrav till fordringshantering, i stället för att som förut antingen bara leda och styra inom återkrav eller fordringshanteringen. Chefernas utvidgade ansvar för hela handlägningsprocessen kan ge dem bättre förutsättningar att åtgärda eventuella brister eller hinder i handläggningen mellan återkrav och

fordran och inte bara inom återkrav eller fordringshantering. I sin tur skulle dessa åtgärder kunna leda till att handläggningen underlättas eller effektiviseras så att skulderna kan drivas in fortare och i högre utsträckning.

Förslaget på den nya organisationen innebär också flera förändringar när det gäller andra delar av verksamheten som controllerfunktionen, utvecklingsfunktionen och specialisterna. Men där finns även tankar om att bredda kompetensen hos handläggarna och tankar om hur gamla krav ska hanteras i den nya organisationen. Vi beskriver dessa förändringar i de kommande avsnitten.

5.3.1 Controllerfunktionerna i en samlad enhet

I den befintliga organisationen arbetade controllers huvudsakligen med antingen återkrav eller fordringshantering enligt personer som vi har intervjuat. Projektet föreslog att det administrativa stödet och controllers i stället skulle samlas i en central stab med en enhetschef. En av de intervjuade beskriver hur de resonerade om förslaget så här:

Då får vi möjlighet att enhetliggöra hela ansvaret som man ska ha som controller, med styrning och uppföljning och sånt, därför det kommer inte vara olika nyckeltal eller olika incitament eller styrparametrar på de olika verksamheterna, utan de här två enheterna har precis samma uppdrag, om man kallar det så. Så att då kan vi på något sätt försöka standardisera vad det innebär att vara controller och vi kan också öka flexibiliteten, att vi blir inte så knutna till att ja, men nu är jag sjuk eller nu är jag ledig och nu måste jag på semester och så vidare, utan vi får en ökad flexibilitet.

Tanken är med andra ord att samla controllers i en gemensam funktion där alla har ett likartat uppdrag vilket gör att de också kan täcka upp för varandra när någon är frånvarande. En tanke är också enligt en av de intervjuade att controllerrollen skulle kunna utvecklas genom att alla controllers får i uppgift att arbeta med hela återbetalningsverksamheten, snarare än exempelvis bara återkrav eller bara fordringshantering. Denna del av förslaget genomfördes den 1 september 2023 enligt personer som vi har intervjuat.

Det är för tidigt att bedöma effekterna av den samlade controllerfunktionen. Men vi ser att förändringen bland annat kan innebära att den uppföljning som controllerfunktionen gör blir inriktad på hela handlägningsprocessen *från* återkrav *till* fordringshantering, i stället

för antingen bara återkrav *eller* fordran. Cheferna kan då bland annat få information som skulle kunna ligga till grund för att åtgärda brister i hela handlägningsprocessen och inte bara inom exempelvis fordringshanteringen.

5.3.2 En samlad utvecklingsfunktion för betalning och återbetalning

Projektet tog också fram ett förslag på att skapa en sammanhållen utvecklingsfunktion i stället för som i den befintliga organisationen där det fanns olika utvecklingsfunktioner för betalning respektive återbetalning. Förslaget innebär att de tidigare områdena betalning och återbetalning får en gemensam utvecklingsfunktion med en gemensam områdeschef och två enhetschefer. En av de intervjuade beskriver fördelen med förslaget som att:

... vi får mycket mer samordnad fokus eller samordning kring utvecklingsinsatser, för förut har man sprungit lite grann att betala har haft sina utvecklingsbehov och sen har [...] återbetalningsbiten haft sina behov [...] nu hoppas vi att det får lite större samordningsvinster, för det är fortfarande så att man har haft en gemensam motpart många gånger och det har ju varit it-avdelningen. Så att mycket av utvecklingen har varit så här ja, men vi behöver göra om systemen eller vi behöver göra det här och hur ska vi ha in det här, ja, men då har betala suttit på sin plan och sen har återbetala suttit på sin plan. Och nu hoppas vi att nu kan vi få en mycket mer gemensam plan och också få en mycket mer gemensam åtgärdsplan mot it på något sätt, det blir lite mer samordnat.

Denna del av förslaget genomfördes 1 september 2023 enligt personer som vi har intervjuat. Det är för tidigt att bedöma effekterna av förändringen. Men vi ser att förändringen syftar till att återbetalningsverksamheten ska få bättre förutsättningar för att få sina behov av it-utveckling tillgodosedda, vilket i sin tur skulle kunna understödja en effektiv handlägningsprocess.

5.3.3 Specialisterna placeras "ute i verksamheten"

I den befintliga organisationen var specialisterna placerade ute på de olika enheterna som hanterade återkrav. Fordringshanteringen hade enligt personer som vi har intervjuat en annan modell där specialisterna var samlade i en enhet. I projektet diskuterade deltagarna frågan om hur specialisterna skulle organiseras. Av

våra intervjuer och dokument framgår också att frågan dels handlade om var specialisterna skulle placeras, dels hur chefskapet för specialisterna skulle se ut.¹⁶⁰ Huvudalternativen var att specialisterna skulle placeras ut i verksamheten nära de olika enheterna eller att de skulle samlas i en egen gemensam funktion. En av de intervjuade beskriver resonemangen:

... det fanns ett förslag från mitt håll där faktiskt man skulle göra samma poäng av specialisterna som man gjorde [när det gäller controllers], det vill säga att man skulle samla specialisterna också i en gemensam funktion för att utveckla specialistrollen [...]. Där efter mycket diskussion och så vidare så mynnade det ändå ut i att den lokala närvaron var så pass viktig för specialisterna, så det är det som det syftar på, att specialisterna kommer inte att vara en egen funktion, utan kommer att placeras på varje lokal enhet för att den lokala närvaron är av sådan vikt.

En av de intervjuade beskriver också motiven bakom det slutliga förslaget att placera specialisterna nära verksamheten:

Det ansågs vara mycket mer av värde än att samla funktionen till att utveckla rollen, för att det finns sådant behov av att kunna vara på plats och svara på handläggarnas prov och handläggarnas frågor och hjälpa handläggarna där och då de befinner sig på något sätt. Och man hade också tidigare jobbat i verksamheten med att specialisera lite specialisten en egen funktion men man tyckte att de kom för långt ifrån verksamheten då. Och därför så ansåg man nej, vi ska inte gå den vägen igen, utan det är viktigt att specialisterna finns ute på enheterna där de jobbar tillsammans med handläggarna.

Det slutliga förslaget innebar att specialisterna placerades ut på de olika enheterna i verksamheten. Förslaget genomfördes redan i maj 2023. De som vi har intervjuat påpekar också att samordning och utbyte mellan olika specialister sker inom områdena genom möten veckovis och för alla specialister månadsvis. Det är även i detta fall för tidigt att bedöma effekterna av förslaget, men vi ser att den nya organisationen ska bidra till att handläggarna får ett nära stöd av specialisterna när frågor uppkommer.

¹⁶⁰ Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation* Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18.

5.3.4 Oklart om hur Försäkringskassan ska organisera handläggningen av gamla krav

Projekttagarna diskuterade också hur de gamla kraven skulle hanteras. Ett förslag under våren 2023 var att denna verksamhet skulle placeras i en separat enhet.¹⁶¹ Men det var då fortfarande oklart hur organisationen skulle se ut. En av de som vi har intervjuat säger så här:

... där har vi nog inte landat riktigt [...] ska det vara ett rullande schema för dem eller är det vissa personer som bara vill jobba med gamla ärenden. Jag menar, där har vi inte landat riktigt och hur stor personalstyrka behöver det vara på det, det kan vi först avgöra när vi har fått det här nya att fungera på något sätt, så att vi ser vad blir överskottet, om man kallar det så, vad blir det? Är det tio man eller är det fem eller är det tjugo man som kan sättas av och jobba med den gamla stocken, och så vidare.

Försäkringskassan håller ännu i slutet av oktober 2023 på att utreda en lämplig lösning av hur de gamla kraven ska hanteras. I oktober 2023 hanterades de utspritt i verksamheten som en tillfällig lösning. De som vi har intervjuat säger att olika alternativ fortfarande utreds, men alternativet att skapa en särskild enhet eller grupp som bara arbetar med gamla krav är inte längre aktuellt.

5.3.5 Kompetensbreddning i den nya organisationen

Flera av delarna i organisationsförslaget som har tagits fram i projektet berör på olika sätt medarbetarnas kompetens och roller. Vi ser det när det gäller controllerrollen och specialistrollen. Men projekttagarna diskuterade också enligt våra intervjuer handläggarnas kompetens och handläggjarrollen i den nya organisationen. I den tidigare organisationen fanns det en tydlig uppdelning i kompetens mellan de som arbetade med fordran och de som arbetade med återkrav. I projektet diskuterades en kompetensbreddning där handläggare i viss utsträckning skulle kunna röra sig mellan det som tidigare var återkrav respektive fordringshantering. Hur och i vilken utsträckning detta skulle ske var, enligt våra intervjuer, inte beslutat under våren 2023.

¹⁶¹ Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation* Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18.

Men i slutet av oktober 2023 säger de som vi har intervjuat att kompetensbreddning är en pågående process där viss kompetensbreddning redan har genomförts, samtidigt som det utreds, följs upp och diskuteras exakt hur denna kompetensbreddning ska se ut på sikt.

5.4 Projektet har tagit fram förslag på hur verksamheten ska följas upp

Organisationsförslaget som projektet tog fram skulle få bort uppdelningen mellan återkrav och fordringshanteringen. I stället ska verksamheten styras utifrån ett helhetsperspektiv på återbetalningsverksamheten, från återkrav till en reglerad skuld, och på så sätt göra verksamheten mer effektiv. Det är också ett synsätt som ligger till grund för projektets förslag om hur verksamheten ska följas upp. Många av de uppföljningsmått som projektet föreslår fanns tidigare. Men i det nya förslaget är tanken att uppföljningsmått ska vara tydligt kopplade till hela handläggningsprocessen inom återbetalningsverksamheten, från beslut om återbetalning till att skulder regleras.¹⁶² En av de intervjuade beskriver uppföljningen så här:

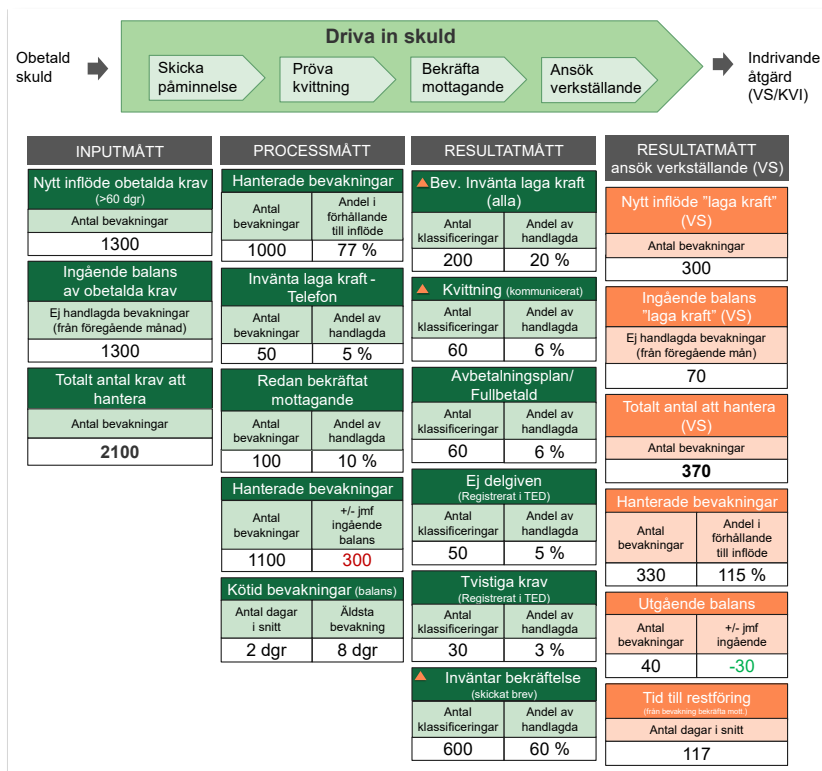
...de har haft rätt många av de här indikatorerna tidigare, det är inte så många som är nya. Ja, det finns ett antal som är nya, det finns några som är lite skruvade på, utan de har haft dem tidigare men de har inte haft dem relaterade till de flöden de är applicerbara på, så att det har också varit en form av så här förstärker vi det här, att de här tillhör det här, det här är kopplat till att driva in skuld, det här är kopplat till återföring, den här är kopplad till den här och så vidare.

Projektet föreslår därmed olika uppföljningsmått för varje del i processen. Det finns inputmått som mäter exempelvis inflödet av ärenden, processmått som exempelvis mäter andel påbörjade ärenden och kötider samt slutligen resultatmått som mäter exempelvis avslutade ärenden. Projektet beskriver också hur varje mått definieras och vilka källor som ska användas för att få fram underlaget till varje mått.¹⁶³ Ett exempel finns i figur 7 för flödet driva in skuld.

¹⁶² Försäkringskassan, *Paketering indikatorer Ver1*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2022-12-14.

¹⁶³ Försäkringskassan, *Paketering indikatorer Ver1*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2022-12-14.

Figur 7 Försäkringskassans uppföljningsmätt



Anm.: Figuren är modifierad av ISF för att göra den lättare att läsa.

Källa: Försäkringskassan, *Paketering indikatorer Ver1*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2022-12-14.

Enligt en företrädare för projektet var förslaget inriktat på att följa upp verksamhetens produktion, snarare än kvaliteten i handläggningen. Att se över kvalitetsuppföljningen låg utanför projektets uppdrag. En av de intervjuade menar att den produktionsinriktade uppföljning som togs fram inom projektet skulle kompletteras av den kvalitetsuppföljning som redan görs inom Försäkringskassan. Men enligt de som vi har intervjuat under hösten 2023 har uppföljningsmått i stället kompletterats med andra uppföljningsmätt som tar fasta på kvalitet och som exempelvis gäller omprövning. Dessutom har Försäkringskassans befintliga kvalitetsuppföljning lagts in i förslaget på uppföljning. Enligt personer som vi har intervjuat pågår

det även ett utvecklingsarbete för att se hur kvalitetsaspekter bäst ska kunna följas utifrån den nya processen och verksamheten.

Antalet mått är stort. Men tanken är att olika urval av mått ska kunna användas på olika nivåer som grund för både uppföljning och styrning. Enligt de som vi har intervjuat ska återbetalningsverksamheten göra ett särskilt urval av mått för övergripande nivå med verksamhetsområdeschef och avdelningschef, medan andra mått som är något mer operativa i sin utformning ska väljas ut för chefsnivåer och olika funktioner inom verksamhetsområdet. Ett urval av mått ska också tas fram som kan kommuniceras och användas på handläggarnivå. De intervjuade påpekar också att olika mått är olika väsentliga för skilda delar av verksamheten.

I intervjuer som vi har gjort i slutet av oktober 2023 framgår att flera av uppföljningsmåten redan har tillämpats för att mäta resultat, medan några uppföljningsmått har krävt särskilda it-lösningar, vilket innebär att de troligen kommer tillämpas först i december 2023. Det pågår också ett arbete med att löpande utvärdera måten allt eftersom de börjar användas. Controllerfunktionen har under hösten 2023 också genomfört utbildningsinsatser för att informera om uppföljningsmåten och stödja användningen av dessa mått i återbetalningsverksamheten.

Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna av den förändrade uppföljningen. Men vi ser att den nya uppföljningen också ska vara inriktad på hela handläggningsprocessen *från* återkrav *till* fordringshantering, i stället för bara återkrav *eller* fordran. Uppföljningen ska därmed även ge en samlad bild av resultatet i hela processen, snarare än bara återkrav eller fordran. Uppföljningen skulle därmed också kunna ligga till grund för åtgärder som också riktar sig till hela handläggningsprocessen i stället för bara en del av handläggningsprocessen som exempelvis återkrav. Om det fungerar så kan det innebära en effektivare handläggning.

5.5 Projektet föreslår att enskilda ska kunna nå verksamheten direkt på telefon

Personer som vill komma i kontakt med återbetalningsverksamheten har tidigare inte haft någon möjlighet att ringa direkt till

verksamheten. I stället svarar kundcenter för de olika förmånerna och skriver en så kallad konversation till återbetalningsverksamheten. Den tar därefter kontakt med den person som ringde. Inom Försäkringskassan kallas kommunikationen med den enskilde för ”kundmötet”. Att se över kundmötet har varit en del av projektet. Bakgrunden är både den nya lagen och att Försäkringskassan ansåg att de skulle ha behövt förbättra kundmötet oavsett om lagen hade ändrats eller inte:

...det är mycket sprunget utav att man har tidigare haft en strategi i Försäkringskassan att alla ska ta hand om sitt eget kundmöte och återbetalning var väl en av de delarna där det kanske inte hade blommat ut tillräckligt mycket, utan man på något sätt inte hade gjort den delen, att man hade sin egen telefonidel. Så att vi sa att vi behöver se över det här också nu när vi gör den här stora förändringen, hur ska vi hantera kundmötet.

Det fanns med andra ord sedan tidigare ett behov av att utveckla kundmötet i linje med Försäkringskassans interna strategi. Samtidigt blev kundmötet extra viktigt på grund av lagändringen. En av de intervjuade beskriver det så här:

Sen kan man väl säga att det aktualiserades lite grann också på grund av att vi insåg, att det här med delgivning ... så kan man säga att det blev så mycket mer aktuellt, att vi måste få tag i människor när de ringer. Så vi måste vara mycket mer en kundmötesorganisation än vad vi kanske har varit vana vid tidigare. För att verksamheten hade ju egentligen satts upp med det som man kallar konversationer i stället, att man ringer in och så blir det en konversation och så kan man lyfta den konversationen när man vill. Och det fanns en problematik med det med mycket att ringa ut i stället för att ta emot när kunder ringer in. Så man kan säga att vi vänder på det, att i stället för att vi ringer ut så försöker vi ta emot när kunden ringer in.

Att delge, eller kanske snarare bekräfta datum för mottagande, är med andra ord centralt även ur ett effektivitetsperspektiv. Det följer av att om denna bekräftelse inte sker finns det risk för att handläggningen stannar upp och en ny stock av ärenden byggs upp med nya ärenden enligt den nya lagstiftningen. Andra som vi har intervjuat pekar utöver det på att kundmötet helt enkelt blir bättre för den enskilde om Försäkringskassan svarar direkt på telefon när den enskilde behöver ställa frågor och tar kontakt.

Projektet genomförde en särskild undersökning av kundmötet. Den undersökningen visade att bekräftande av mottagande inte görs i tillräcklig utsträckning. Undersökningen påvisade också att vägen var snarlig från att en enskild tar kontakt till att den enskilde slutligen når handläggaren.¹⁶⁴ Projektet rekommenderar att på kort sikt växla över delar eller alla konversationer till direkt kontakt via telefon. Syftet är att minska volymen av antalet återuppringningar, öka möjligheten att bekräfta mottagande och att verksamheten hanterar kundmötet på ett sätt som ligger i linje med övriga verksamheter inom Försäkringskassan.

På längre sikt rekommenderar projektet en översyn av hur återbetalningsverksamheten hanterar kundmötet så att det i högre utsträckning bidrar till kostnadseffektivitet och möjligheten att såväl bekräfta mottagande som att göra återbetalningar enklare. Projektet föreslår också att en ambition vid en sådan översyn bör vara att försöka minska onödig efterfrågan, det vill säga att genom bland annat förebyggande informationsinsatser minska antalet samtal som egentligen inte behövs om den enskilde får bra och tillräcklig information från början.¹⁶⁵

I oktober 2023 var det enligt våra intervjuer fortfarande oklart hur kundmötet skulle se ut. Utgångspunkten i diskussionerna var att en förändring skulle genomföras där det skulle bli lättare för den enskilde att nå verksamheten direkt via telefon, men exakt hur denna lösning skulle se ut var inte beslutat. I en senare intervju och senare dokument framgår att beslut togs i början av december 2023 om att återbetalningsverksamheten skulle gå från konversationer till direkta telefonkontakter, vilket innebär att den enskilde kan nå återbetalningsverksamheten direkt per telefon. Syftet med beslutet beskrivs som att öka kundnyttan, tillgängligheten och effektivisera återbetalningsverksamheten.¹⁶⁶ Telefonilösningen ska enligt beslutet vara i gång i februari 2024.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Försäkringskassan, *Approach mätning kundmötet*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer. Försäkringskassan, *Rekommendation kundmöte*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

¹⁶⁵ Försäkringskassan, *Rekommendation kundmöte*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

¹⁶⁶ Försäkringskassan, *Införande av telefoni för GF Återbetalning. Beslutsprotokoll*. Dnr FK2023/032308.

¹⁶⁷ Försäkringskassan, *Införande av telefoni för GF Återbetalning*. Beslutsprotokoll 2023-12-08. FK 2023/032308.

Det är av naturliga skäl för tidigt att bedöma effekterna av den kommande telefonlösningen. Men vi ser att syftet bland annat är att handläggarna i högre utsträckning ska kunna bekräfta datum för mottagande så att handläggningen inte stannar upp för att handläggarna inte får tag på personen.

6 Slutsatser och rekommendation

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen granskat återbetalningsverksamheten hos Försäkringskassan med utgångspunkt i lagändringen om snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut. ISF har haft i uppdrag att redovisa och bedöma hur de förändringar i rutiner och tillämpning som Försäkringskassan har infört med anledning av lagändringen har påverkat handläggningen. Inom ramen för uppdraget har ISF även genomfört en kartläggning och analys av hur den övergripande styrningen av återkravsutredningar har påverkats av lagändringen.¹⁶⁸

Utifrån våra resultat drar vi följande slutsatser om hur lagändringen har påverkat Försäkringskassans tillämpning och rutiner samt styrning inom återbetalningsverksamheten:

- Lagändringen har inneburit väsentliga förändringar i regelverket om återbetalning. Försäkringskassan är numera skyldig att överlämna återkravsbeslut för verkställighet inom två månader efter att kravet har förfallit till betalning. Försäkringskassan ska inte heller längre ta hänsyn till personens betalningsförmåga innan myndigheten lämnar över kravet till Kronofogdemyndigheten. Lagändringen innebär därmed stora förändringar i handläggningen av återkravsärenden och kan medföra påtagliga effekter både för enskilda och för statens möjligheter att driva in skulder.
- Lagändringen har fått ett snabbt och tydligt genomslag i Försäkringskassans återbetalningsverksamhet genom en förändrad rättslig styrning och ett förändrat rättsligt stöd. Det har också lett till en del förändrande rutiner och

¹⁶⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen*. Regeringsbeslut 2022-12-22. S2022/04812.

handläggningsprocesser för den handläggande verksamheten i återbetalningsverksamheten.

- Intervjupersoner som arbetar med fordringar inom den handläggande verksamheten på Försäkringskassan känner sig nöjda med det stöd som de har fått i samband med implementeringen av den nya lagstiftningen.
- Försäkringskassan prioriterar återkrav som har beslutats efter den nya lagstiftningen. Hur myndigheten ska hantera balansen av återkrav som har beslutats i enlighet med tidigare lagstiftning hade Försäkringskassan ännu inte bestämt i slutet av 2023.
- Granskningen visar att det under det första året efter lagändringen trädde i kraft ibland har funnits svårigheter i överlämningen av återkravsbeslut från Pensionsmyndigheten till Försäkringskassan. Det är viktigt att överlämningen av ärenden mellan myndigheterna fungerar tillfredsställande.

I samband med att Försäkringskassan har implementerat lagändringen har myndigheten också genomfört andra åtgärder, som *inte* är en direkt följd av själva lagändringen:

- Försäkringskassan har infört en striktare tillämpning av regelverket kring avbetalningsplaner, med kortare tid för personer att betala tillbaka sin skuld och därmed också högre återbetalningsbelopp per månad. Förändringen kan leda till att staten snabbare får tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar men också att enskilda får svårare att betala tillbaka sina skulder. Den förändrade tillämpningen får också konsekvenser för den handläggande verksamheten, i form av svårare samtal med enskilda.
- Försäkringskassans it-system tillåter enbart att en person har *en* pågående avbetalningsplan för krav från en och samma myndighet. Detta får särskilt stor betydelse nu när Försäkringskassan har infört en striktare tillämpning gällande avbetalningsplaner. Om en person, som sedan tidigare har en avbetalningsplan enligt den föregående lagstiftningen och Försäkringskassans mindre strikta tillämpning av regelverket, får ett nytt återkrav och vill upprätta en ny avbetalningsplan

måste hen föra över den gamla skulden till den nya avbetalningsplanen. Detta resulterar i att en grupp betalningsskyldiga personer känner märkbar skillnad när villkoren i avbetalningsplanen förändras. Förändringen påverkar även statens möjligheter att få betalt men leder också till fler svåra samtal för den handläggande verksamheten med enskilda som påverkas av förändringen.

- I samband med lagändringen har Försäkringskassan förändrat sin styrning och organisering av återbetalningsverksamheten. Försäkringskassan har förändrat återbetalningsverksamhetens organisation, uppföljning och former för kommunikation mellan återbetalningsverksamheten och den enskilde. Granskningen visar att motivet till att förändra verksamhetens styrning dels varit en ambition att effektivisera återbetalningsverksamheten som funnits sedan lång tid före lagändringen, dels att verksamhetens förutsättningar har förändrats till följd av lagändringen.

Det är möjligt att effekterna för såväl enskilda som för statens förmåga att få tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar kan bli större än om lagstiftningen hade införts isolerat. Det följer av att Försäkringskassan i samband med implementeringen av den nya lagstiftningen också har infört en striktare tillämpning av regelverket kring återbetalning samt förändrat sin styrning med målet att återbetalningsverksamheten ska bli mer effektiv. ISF anser därför att det är särskilt viktigt att följa upp de långsiktiga konsekvenserna av de sammantagna förändringarna, för såväl enskilda som för staten.

6.1 Förändrad rättslig styrning och rättsligt stöd som en direkt följd av lagändringen

Enligt vår granskning har lagändringen från den 1 september 2022 gett ett tydligt genomslag i Försäkringskassans återbetalningsverksamhet genom en förändrad rättslig styrning och ett förändrat rättsligt stöd. Det gäller snarare fordringshanteringen än återkravshanteringen.

6.1.1 Försäkringskassan har snabbt tagit fram stöd till den handläggande verksamheten

Försäkringskassan hade relativt kort tid på sig att implementera lagändringen från riksdagens beslut i juni 2022 till den 1 september 2022 då ändringen trädde i kraft. Försäkringskassan har genom aktiv rättslig styrning snabbt gett den handläggande verksamheten stöd att implementera lagändringen. Detta gjordes genom att rättsavdelningen och återbetalningsverksamheten samt deras rättsliga stödfunktion gav ut flera rättsliga ställningstaganden och informationsmeddelanden för att skyndsamt ge rättslig styrning och rättsligt stöd till verksamheten. Myndigheten kombinerade detta med olika informations- och utbildningsinsatser till medarbetarna. Med hjälp av de utfärdade dokumenten fick verksamheten konkreta anvisningar om förändrade rutiner och förändrad hantering till följd av och i samband med lagändringen. Efterhand har Försäkringskassan kompletterat och förtydligat tidigare utgivna dokument utifrån de behov som verksamheten har påtalat.

Vi visar i granskningen att Försäkringskassan sedan lagändringen implementerades löpande arbetar med att anpassa verksamheten till den nya lagstiftningen. Det har skett både genom de åtgärder som infördes direkt och genom de åtgärder som tar längre tid att genomföra. Några exempel på sådana åtgärder är en ny vägledning inom återbetalning samt nya riktlinjer för att sköta hantering av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut.

En ny arbetsuppgift som verksamheten har fått i och med lagändringen är att fastställa när en person som har fått ett återkravsbeslut har tagit del av beslutet. Försäkringskassan arbetar löpande med att utveckla formerna för det arbetet.

6.1.2 Försäkringskassan prioriterar nya återkrav

Granskningen visar att återkravsbeslut som har beslutats efter lagändringen i hög omfattning blir verkställda genom exempelvis avbetalningsplaner eller med hjälp av Kronofogdemyndigheten.

I granskningen framkommer att Försäkringskassan har styrt medarbetarnas insatser till att främst arbeta med återkrav beslutade efter lagändringen. Försäkringskassan arbetar vidare med återkrav beslutade innan lagändringen enbart när kraven av någon anledning

aktualiseras exempelvis genom sammanläggning med ett krav beslutat efter lagändringen. Detta innebär att Försäkringskassan i dagsläget fortfarande har relativt stora balanser av gamla krav som de inte arbetar aktivt med. I slutet av 2023 hade Försäkringskassan ännu inte beslutat hur de gamla kraven ska hanteras framåt. Hur Försäkringskassan väljer att hantera detta är intressant eftersom fordringar som blir liggande utan åtgärd medför konsekvenser för såväl enskilda som staten.

6.1.3 Vissa problem i överlämningen av ärenden mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan

Resultat från vår granskning indikerar att det, åtminstone under det första året efter att lagändringen trädde i kraft, har funnits vissa svårigheter i överlämningen av Pensionsmyndighetens återkravsbeslut till Försäkringskassan. Det har förekommit att Försäkringskassans handläggare har svårt att få kontakt med Pensionsmyndigheten när de ska begära ut deras beslut, och både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger till ISF att det ibland finns informations- och kommunikationsbrister mellan myndigheterna. ISF kan konstatera att det förstås är viktigt att överlämningen av ärenden mellan myndigheterna fungerar tillfredsställande.

6.2 Försäkringskassan förhåller sig numera striktare till återbetalning

I granskningen visar vi att en del av den förändrade rättsliga styrningen och det förändrade rättsliga stödet som Försäkringskassan har infört i återbetalningsverksamheten inte har varit en följd av lagändringen. Försäkringskassan har i samband med lagändringen också infört ett striktare förhållningssätt till återbetalning. Enligt förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen), som reglerar betalningsansånd och som inte förändrats i samband med lagändringen, får en myndighet medge betalningsansånd som sträcker sig utöver ett år bara om det är till fördel för staten eller om det i övrigt finns synnerliga skäl.¹⁶⁹

¹⁶⁹ 14 § hanteringsförordningen.

Granskningen visar att Försäkringskassan tidigare har tillämpat hanteringsförfordningen på ett sådant sätt att enskilda generellt haft möjlighet att ha avbetalningsplaner som löper under längre tid än vad som följer av förfordningen. En vanlig tid för en avbetalningsplan var två år och ibland till och med upp till fem år. Numera löper en avbetalningsplan i huvudregel under ett år och undantagsvis under högst två år, en tolkning som ligger i linje med förfordningen. Den förändrade hanteringen innebär att de återbetalningsskyldiga har en kortare period att betala tillbaka sina skulder på, och därmed behöver de också betala större belopp varje månad. Detta skulle kunna leda till att staten snabbare får tillbaka betalning på sina krav. Men det skulle också kunna leda till att enskilda får svårare att betala tillbaka sina skulder. Enligt Försäkringskassans årsredovisning 2022 har den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner skett med syfte att inte motverka effekterna av lagändringen om direkt verkställbara beslut.

Av granskningen framgår att många avbetalningsplaner förfaller till betalning eftersom den betalningsskyldiga personen inte klarar av att följa dem och betala tillbaka kravet. Enligt Försäkringskassan är det i snitt cirka 600–800 avbetalningsplaner per månad som upphör av den anledningen. Det motsvarar cirka 1,6 procent av samtliga överenskomna avbetalningsplaner från och med september 2022 till och med december 2023. Det är ett naturligt resultat eftersom avbetalningsplanerna inte längre är upprättade med hänsyn till den enskildes betalningsförmåga samt då planerna sträcker sig under kortare tid. Den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner påverkar även den handläggande verksamheten genom att de får hantera svårare samtal än tidigare med enskilda som är drabbade.

ISF anser att konsekvenserna av såväl lagändringen som den striktare tillämpningen behöver följas upp när det har gått längre tid sedan införandet.

6.2.1 Försäkringskassans it-system begränsar hanteringen av avbetalningsplaner

Utöver Försäkringskassans nya striktare bedömning av hur länge en avbetalningsplan kan löpa uppstår en särskild utmaning i hanteringen av avbetalningsplaner när en person har en pågående avbetalningsplan för ett krav beslutat före lagändringen och hen får ett nytt krav som hen vill betala av genom en avbetalningsplan. Enligt

Försäkringskassan är it-systemet uppbyggt på ett sådant sätt att en person enbart kan ha en avbetalningsplan åt gången, för krav från samma myndighet. Det finns alltså, enligt Försäkringskassan, inte några rättsliga hinder för att fler avbetalningsplaner löper parallellt. Men det finns tekniska begränsningar i myndighetens administrativa system.

I nuläget måste därför personer som redan har en avbetalningsplan och vill upprätta en ny avbetalningsplan för nya krav flytta över alla krav, gamla som nya, till en avbetalningsplan som utgår från det nya regelverket och Försäkringskassans nya tolkning av det befintliga regelverket. Detta innebär i praktiken att dessa personer sannolikt behöver betala tillbaka större belopp på kortare tid. En sådan ordning kan därmed märkbart påverka enskilda som har krav beslutade både före och efter lagändringen.

6.3 Förändrad övergripande styrning beror inte enbart på lagändringen

Enligt granskningen har Försäkringskassan förändrat sin styrning och organisering av återbetalningsverksamheten i samband med lagändringen. Försäkringskassan har förändrat återbetalningsverksamhetens organisation, uppföljning och former för kommunikation mellan återbetalningsverksamheten och den enskilde. Granskningen visar att motivet till att förändra verksamhetens styrning dels varit en ambition att effektivisera återbetalningsverksamheten som funnits sedan lång tid före lagändringen, dels att verksamhetens förutsättningar förändrats till följd av lagändringen.

Det återstår att se hur verksamheten med ny organisation, nya uppföljningsmått och ny direkttelefoni kommer att fungera i praktiken, och om det kommer att leda till en bättre fungerande och mer effektiv återbetalningsverksamhet.

Det är för tidigt att bedöma de faktiska effekterna av exempelvis organisationsförändringen i denna granskning. Men ISF bedömer att Försäkringskassans insatser för att effektivisera återbetalningsverksamheten kan komma att öka myndighetens förmåga att driva in skulder. Detta följer av att insatserna åtminstone i teorin bidrar till att handläggningen går fortare och utan stopp från konstaterad felaktig utbetalning till att skulden drivs in.

6.4 Lagändringen kan få konsekvenser för enskilda och för staten som bör följas upp

Lagändringen om snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut är tänkt att göra det enklare för staten att få tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar. I teorin får staten i och med lagändringen en mer effektiv och enkel hantering av återkravsbeslut genom att det inte krävs dubbla domstolsprocesser för att beslutet om återkrav ska kunna verkställas och drivas in. Men om regelverket i praktiken också leder till att staten får tillbaka fler återkrav bör följas upp efter en tid.

Lagändringen medför troligen också både positiva och negativa konsekvenser för enskilda. I och med att preskriptionstiden med den nya regleringen har sänkts till hälften jämfört med tidigare finns förutsättningar för att enskilda ska bli skuldfria fortare. En annan tänkbar positiv aspekt för enskilda är att det är Kronofogdemyndigheten, som är expertmyndigheten inom utsökningsrätt, som gör beräkningarna vid utmätning. Det skulle också kunna ses som en vinst för den enskilde att Försäkringskassans krav kommer att ingå vid beräkning av den totala skulden vid en eventuell skuldsanering. Men en negativ konsekvens av lagändringen kan vara att enskilda i högre omfattning än tidigare riskerar att nås av indrivningskrav via Kronofogdemyndigheten, med risk för betalningsanmärkningar och andra konsekvenser som följer av det. Men än så länge har det förflutit relativt kort tid efter att lagändringen trädde i kraft. Konsekvenserna av lagändringen för enskilda bör därför följas upp när det har gått längre tid efter att lagändringen infördes.

6.4.1 Svårt att följa upp effekterna av lagändringen eftersom flera förändringar sammanfaller i tid

Lagändringen möjliggör för staten att öka sin förmåga att driva in skulder. Försäkringskassans striktare förhållningssätt och åtgärder för en effektivare återbetalning skapar även de förutsättningar för en mer effektiv indrivning av skulder. Det är möjligt att de sammantagna konsekvenserna av dessa tre förändringar blir större för enskilda, för olika grupper och för statens förmåga att driva in skulder än effekterna av enbart den specifika lagändringen. En del av

konsekvenserna för både staten och för enskilda kan bero på någon av dessa faktorer, eller på samtliga. Det kan vara svårt att följa upp effekterna av lagändringen isolerat med hänsyn till att flera förändringar har skett vid samma tid.

6.5 ISF:s rekommendation

Utifrån granskningens resultat och våra slutsatser lämnar ISF följande rekommendation:

- Regeringen bör följa upp vilka konsekvenser Försäkringskassans förändrade tillämpning får för enskilda och för statens förmåga att driva in skulder.

Det är viktigt att följa upp Försäkringskassans ändrade tillämpning eftersom förändringarna påverkar såväl enskildas ekonomiska situation som statens förmåga att få tillbaka felaktiga utbetalningar. Den ändrade tillämpningen är ett resultat av såväl lagändringen som myndighetens striktare förhållningssätt och åtgärder för en snabbare återbetalning. Att dessa tre förändringar har skett parallellt kan göra det svårt att specifikt följa upp effekterna och konsekvenserna av lagändringen. Distinktionen är väsentlig att uppmärksamma vid framtida utvärderingar av lagändringens effekter och konsekvenser.

7 Referenser

Försäkringskassan, *Ansöka om betalningsföreläggande*. Informationsmeddelande 2023:024 ersatte IM 2022:049.

Försäkringskassan, *Ansökan om verkställighet för direkt verkställbara beslut*. Informationsmeddelande 2022:113.

Försäkringskassan, *Arbetet med informationsmeddelanden (IM)*. Riktlinjer. 2010:08. Version 8.

Försäkringskassan, *Approach mätning kundmötet*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Försäkringskassan, *Rekommendation kundmöte*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll. Dnr 001940–2015.

Försäkringskassan, *Beslut från Säkerhetsstaben*, Dnr: 2022/014927.

Försäkringskassan, *Beviskrav vid bedömning om återbetalningsskyldighet*. Rättsligt ställningstagande 2022:05.

Försäkringskassan, *Dokumentera all kontakt efter beslut om återbetalning*. Informationsmeddelande 2022:111 ersatte IM 2022:088.

Försäkringskassan, *Direkt verkställbara återkravsbeslut från och med den 1 september 2022*. Frågor och svar. 2022-09-19.

Försäkringskassan, *En återbetalning – VO kommunikation*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.

Försäkringskassan, *Fordringshantering hos Försäkringskassan*. Vägledning 2005:2, version 16, beslutad 2020-04-22.

Försäkringskassan, *Framställan om ändringar i socialförsäkringsbalken och lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd gällande betalningssäkring*. Skrivelse till regeringen. FK 2023/000031.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran- ett kunskapsunderlag*. Dnr FK 2022/012403.

Försäkringskassan, *Förstärkning och utveckling av det rättsliga arbetet på Försäkringskassan*. Dnr 2021/00930.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans styrfilosofi*. Dnr FK 2022/017727 dat. 2022-10-04.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*.

Försäkringskassan, *Frågor och svar – Återbetalning*. 2022-09-01.

Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. Arbetsordning. 2016:02. Version 8.0.

Försäkringskassan, *Handläggning av direkt verkställbara beslut*. Informationsmeddelande 2023:080 ersatte IM 2022:112.

Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*. Informationsmeddelande 2022:090.

Försäkringskassan, *Hur kvittning (beslut om avdrag på ersättning) ska hanteras*. Informationsmeddelande 2023:082 ersatte IM 2022:103.

Försäkringskassan, *Kunskapsseminarium den 6 september 2023*.

Försäkringskassan, *Kvittning vid retroaktiva utbetalningar*. Rättsligt ställningstagande 2016:07.

Försäkringskassan, *Införande av telefoni för GF Återbetalning*. Beslutsprotokoll 2023-12-08. FK 2023/032308.

Försäkringskassan, *Införande av telefoni för GF Återbetalning*. Beslutsprotokoll. Dnr FK2023/032308.

Försäkringskassan, *LGR VO Resultat och organisation*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2023-01-18.

Försäkringskassan, *Nya regler om att Försäkringskassans beslut blir direkt verkställbara*. Informationsmeddelande 2023:079 ersatte tidigare IM 2022:089.

- Försäkringskassan, *Organisation (Bakgrundsbeskrivning)* Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.
- Försäkringskassan, *Paketering indikatorer Ver1*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer, 2022-12-14.
- Försäkringskassan, *Rekommendation kundmöte*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.
- Försäkringskassan, *Samverkan mellan Försäkringskassans fordringshantering & Pensionsmyndigheten*. Riktlinjer 2015:02.
- Försäkringskassan, *Så dokumenterar du kontakten med en person efter beslut om återbetalning*. Informationsmeddelande 2022:111.
- Försäkringskassan, *Särskilda skäl enligt indrivningsförordningen*. Rättsligt ställningstagande 2022:07.
- Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag. Projektplan*. Internt arbetsmaterial, dokument utan diarienummer.
- Försäkringskassan, *Verksamhetsplan 2021–2023 för gemensamma försäkringsfrågor, GFÅ*. dat. 2020-12-01.
- Försäkringskassan, *Verksamhetsplan 2021–2023 för Gemensamma försäkringsfrågor, GFÅ* dat. 2022-03-30.
- Försäkringskassan, *Återbetalning*. Process 2017:01, version 2.3.
- Försäkringskassan, *Återkrav*. Vägledning 2005:3, version 11, beslutad 2022-06-02.
- Försäkringskassan Pensionsmyndigheten, *Överenskommelse om tjänsteleverans*, version 5.0.
- Försäkringskassan, *Övergångsbestämmelser till ändringar i utskökningsbalken*. Rättsligt ställningstagande 2022:08.
- ISF, Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet*. Beslut. ISFP2023-8.
- Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen*. Regeringsbeslut. 2022-12-22. S2022/04812.
- SOU 2016:81, *Ett modernare utskökningsförfarande*.

Referenser

SOU 2018:5, *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.*

Sveriges riksdag, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*
Civilutskottets betänkande 2021/22:CU30.

Bilaga 1 – Försäkringskassans rättsligt styrande och stödande dokument

Listan är en sammanställning av rättsligt styrande och stödande dokument som Försäkringskassan har publicerat i samband med lagändringen.

Handläggningen av återkravsbeslut styrs genom följande rättsliga ställningstaganden (RS):

- RS 2022:05 – *Beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet* (2022-05-30).
- RS 2022:07 – *Särskilda skäl enligt indrivningsförfordningen* (2022-08-24).
- RS 2022:08 – *Övergångsbestämmelser till ändringar i utsökningbalken* (2022-08-24).
- RS 2022:11 – *Avdragsordning* (2022-12-14).

Utöver rättsliga ställningstaganden har avdelningarna även tagit fram ett antal informationsmeddelanden (IM) som stöd för handläggningen:

- IM 2022:049 – *Ansöka om betalningsföreläggande* (2022-04-01) ersatt av IM 2023:024.
- IM 2022:088 – *Dokumentera all kontakt efter beslut om återbetalning* (2022-08-29), ersatt av IM 2022:111.
- IM 2022:089 – *Nya regler om att Försäkringskassans beslut blir direkt verkställbara* (2022-08-09), ersatt av IM 2023:079.
- IM 2022:090 – *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från den 1 september 2022* (2022-08-30).
- IM 2022:103 – *Hur kvittning (beslut om avdr på ersättning) ska hanteras* (2022-10-03), ersatt av IM 2023:082.

- IM2022:112 – *Handläggning av direkt verkställbara beslut (2022-10-24), ersatt av IM 2023:080.*
- IM 2022:113 – *Ansökan om verkställighet för direkt verkställbara återkravsbeslut (2022-10-24).*
- IM 2023:024 – *Ansöka om betalningsföreläggande (2023-04-03.)*
- IM 2023:079 – *Nya regler om att Försäkringskassans återkravsbeslut blir direkt verkställbara (2023-09-06).*

Innan lagändringen trädde i kraft reviderades vägledningen om Återkrav:

- Vägledningen för Återkrav uppdateras med ett nytt femte kapitel med rubriken: Försäkringskassans utrednings-skyldighet, bevisbörda och beviskrav i återkravsärenden (våren 2022).

