



2008:12



STATSKONTORET

Återkrav vid felaktiga utbetalningar

– Försäkringskassans och CSN:s
hantering av återkravsfordringar





MISSIV

DATUM
2008-06-02
ERT DATUM
2007-05-10

DIARIENR
2007/118-5
ER BETECKNING
Fi2007/3988
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar

Regeringen gav den 10 maj 2007 Statskontoret i uppdrag att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Enligt uppdraget ska Statskontoret, för respektive myndighet, beskriva återkravsprocessen samt analysera och bedöma eventuella hinder och möjligheter för en effektiv återkravshantering. Statskontoret ska därvid lämna förslag avseende vilka åtgärder som bör vidtas för att undanröja eventuella hinder och för att ytterligare stärka återkravsverksamheten.

Statskontoret har i enlighet med önskemål från uppdragsgivaren lämnat underlag till den pågående Återkravsutredningen (dir. 2007:177).

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av detta uppdrag i rapporten *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar* (2008:12).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, direktör Anna Karlgren, utredare Eric Gandy och utredare Sara Sundgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Sara Sundgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Avgränsningar	12
1.2.1	Felaktiga utbetalningar	12
1.2.2	Hantering av återkravsfordringar	12
1.2.3	Osäkra fordringar	13
1.2.4	Regionala skillnader	14
1.2.5	Utlandsärenden m.m.	14
1.2.6	Återkravsutredningen	14
1.3	Inriktning och upplägg	15
1.3.1	Effektiv återkravshantering – grunder för bedömning	15
1.3.2	Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet	16
1.4	Genomförande av Statskontorets uppdrag	17
1.4.1	Kartläggning och intervjustudie	17
1.4.2	Jämförelse och utblick	17
1.5	Läsanvisning	18
2	CSN:s hantering av återkrav	19
2.1	Inledning	19
2.2	Övergripande beskrivning av ärendenas gång	19
2.2.1	Kort om studiestöd och återkrav	19
2.2.2	Hantering av återkravsfordringar	20
2.3	Omfattning av återkravsverksamheten vid CSN	22
2.4	Effektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet	29
2.4.1	Vilka resultat uppnås?	30
2.4.2	Är återkravsverksamheten kostnadseffektiv?	33
2.4.3	Är handläggningen effektiv?	36
2.4.4	Är ärendehantering en enhetlig?	40
2.4.5	Statskontorets samlade bedömning	43
2.5	Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet hos CSN	44
2.5.1	Legala hinder och möjligheter	44
2.5.2	Administrativa hinder och möjligheter	49
2.5.3	Incitament	54
2.5.5	Statskontorets samlade bedömning	57
3	Försäkringskassans hantering av återkrav	59
3.1	Inledning	59
3.2	Övergripande beskrivning av ärendenas gång	59
3.2.1	Från utredning till beslut om återkrav	59
3.2.2	Hantering av återkravsfordringar (fordringshantering)	60
3.3	Omfattning av återkravsverksamheten vid Försäkringskassan	62

3.4	Effektiviteten i Försäkringskassans återkravsverksamhet	69
3.4.1	Vilka resultat uppnås?	69
3.4.2	Är återkravsverksamheten kostnadseffektiv?	72
3.4.3	Är handläggningen effektiv?	73
3.4.4	Är ärendehanteringens enhetlig?	77
3.4.5	Statskontorets samlade bedömning	79
3.5	Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet hos Försäkringskassan	79
3.5.1	Legala hinder och möjligheter	80
3.5.2	Administrativa hinder och möjligheter	82
3.5.3	Tekniska hinder och möjligheter	87
3.5.4	Incitament	88
3.5.5	Statskontorets samlade bedömning	90
4	Jämförelse med annan motsvarande verksamhet	93
4.1	Vertikal eller horisontell integration	93
4.2	Systematisk uppföljning och utvärdering	94
4.3	Kartläggning av gäldenärsstruktur	95
4.4	Skillnader i incitament	95
5	En effektiv återkravsverksamhet	97
5.1	Övergripande analys och bedömning	97
5.1.1	Betydande potential att höja effektiviteten	97
5.1.2	Systemhinder begränsar myndigheternas handlingsutrymme	100
5.1.3	Myndigheternas ansvar	103
5.2	Statskontorets förslag	105
5.2.1	Hinder och möjligheter på myndighetsnivå	105
5.2.2	Hinder och möjligheter på systemnivå	108

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	111
2	CSN:s återkravsverksamhet	119
3	Försäkringskassans återkravsverksamhet	147
4	Jämförelse med annan motsvarande verksamhet	177
5	Intervjuförteckning	189
6	Källförteckning	191

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en utvärdering av återkravshanteringen hos Centrala Studiestödsnämnden (CSN) och Försäkringskassan. Utvärderingen är begränsad till återkrav på grund av felaktigt utbetalda belopp och omfattar hanteringen av ärenden från beslutet om återkrav till dess ärendet är avslutat.

Statskontoret har inledningsvis gjort en beskrivning av återkravsprocessen samt omfattningen av respektive myndighets återkravsverksamhet. Med detta som utgångspunkt har Statskontoret genomfört en analys och bedömning av effektiviteten i myndigheterna samt kartlagt eventuella hinder och möjligheter för en effektiv återkravshantering.

Bedömningen av effektiviteten i CSN:s och Försäkringskassans återkravshantering har gjorts med avseende på vilka resultat som myndigheterna uppnått, dvs. hur stor del av felaktigt utbetalda belopp som betalas tillbaka, kostnadseffektiviteten samt huruvida handläggningen är snabb, effektiv och enhetlig.

Statskontorets slutsatser

Regeringen har under senare år prioriterat åtgärder som ska förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Detta avspeglas tydligt i Försäkringskassans och CSN:s regleringsbrev. Mål och uppdrag som rör arbetet med felaktiga utbetalningar har lyfts fram. Däremot ställs i princip inga sådana krav på återkravsverksamheten. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar har således prioriterats, medan konsekvenserna i form av ökade volymer återkravsärenden inte alls har fått samma uppmärksamhet eller varit föremål för motsvarande styrning från regeringen sida.

På god väg – men mycket återstår att göra

Statskontorets övergripande bedömning är att såväl CSN som Försäkringskassan förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet i vissa avseenden under de senaste åren. Båda myndigheterna har ökat sina aktiviteter inom återkravsområdet. Samtidigt finns stora problem med kostnadseffektiviteten. Försäkringskassans kostnader för att driva in 100 kronor ligger drygt 10 gånger högre än motsvarande kostnad hos CSN. Samtidigt har CSN:s kostnad per nytt återkravsbeslut fördubblats under 2000-talet och inbetalt belopp per insatt resurs minskat successivt.

Resultaten dröjer

Trots ökad aktivitet och fokus på återkravsverksamheten under de senaste åren konstaterar Statskontoret att påtagliga resultat låter vänta på sig. CSN:s återkravsverksamhet har visat en positiv resultatutveckling under senare år. Samtidigt är den kvarvarande fordringsstocken betydande och tämligen stabil på omkring 1,1 miljarder kronor. De senaste årens minskning på cirka 50 miljoner kronor årligen motsvarar cirka 4 procent av fordringsstocken. Det krävs därför ett långsiktigt arbete för att minska fordringsstocken.

Försäkringskassan har haft en mindre positiv resultatutveckling. Sedan år 2003 ligger det årliga återkrävda beloppet varje år högre än det belopp som betalas in. Inbetalningarna ligger nu på under 85 procent. Återkraven ökar således i snabbare takt än inbetalningar av återkrävt belopp. Detta innebär att fordringsstocken ökat successivt varje år och numera uppgår till närmare 1,4 miljarder kronor.

Effektivisera genom att arbeta strategiskt och minska systemhinder

Statskontoret menar att det finns två huvudförklaringar till varför återkravsverksamheten inte uppvisar bättre resultat, trots ökade resursinsatser och delvis högre effektivitet. Det är dels avsaknaden av ett strategiskt angreppssätt hos myndigheterna och regeringen, dels systemhinder som begränsar myndigheternas handlingsutrymme.

Statskontoret bedömer att CSN och Försäkringskassan behöver utveckla en heltäckande strategi för återkravsverksamheten, omfattande tre olika typer av åtgärder för att öka inbetalningarna och därmed minska stocken av befintliga skulder, nämligen att:

- hindra tillflödet av nya återkravsärenden
- driva in befintliga återkravsskulder snabbare
- skriva av de återkravsskulder som det inte lönar sig att driva in

Av dessa förfogar regeringen i första hand över de styrmedel och instrument som kan hindra tillflödet av nya återkravsärenden, t.ex. interimistiska beslut, och för att i ökad utsträckning kunna skriva av skulder.

Statskontoret menar således att CSN:s och Försäkringskassans förutsättningar att driva en mer effektiv återkravsverksamhet begränsas av olika systemhinder. Det gäller exempelvis hur trygghetssystemen och regelverken är konstruerade. Samtidigt måste kravet på effektivitet balanseras så att inte rättssäkerheten äventyras och att inte syftet med studiestödssystemet och socialförsäkringen undermineras. Indrivning av återkravsfordringar måste bedrivas – och bedömas – inom de ramar och syften som statsmakterna har fastställt för trygghetssystemen.

Myndigheternas möjligheter till effektivisering ligger huvudsakligen i åtgärder för att driva in befintliga skulder snabbare. Även här finns dock medel som regeringen förfogar över, t.ex. vidgade möjligheter till avräkning mot kommande utbetalningar.

Statskontorets förslag

Vår samlade bedömning är att det finns betydande potential för effektiviseringar inom återkravsverksamheten hos såväl CSN som Försäkringskassan. För att realisera dessa krävs åtgärder på både myndighetsnivå och systemnivå.

Hinder och möjligheter på myndighetsnivå

Statskontorets förslag till regeringen

- Regeringen bör löpande följa CSN:s och Försäkringskassans arbete med att driva in återkravsfordringar. Konkreta fleråriga resultatmål bör också ställas upp för CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet.
- Kravet på enhetlighet i handläggningen bör förstärkas genom att regeringen formulerar lämpliga mål och återrapporteringskrav.
- Regeringen bör ge myndigheterna i uppgift att ta fram förslag på mått eller indikatorer för hur återkravsverksamheten ska kunna följas och effektiviseras.

Statskontorets förslag till CSN

- CSN bör fortsätta arbetet med att utveckla redskap för att systematiskt följa och analysera verksamheten, i syfte att höja tempot i återkravsverksamheten och samtidigt förbättra kostnadseffektiviteten.
- CSN bör följa upp och utvärdera insatser för mer enhetlig handläggning.
- CSN bör utvärdera den decentraliserade organisationen för återkravsverksamheten.

Statskontorets förslag till Försäkringskassan

- Försäkringskassan bör förtydliga det strategiska ansvaret för hanteringen av återkravsfordringar.
- Försäkringskassan bör utveckla rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten.
- Försäkringskassan bör prioritera arbetet med att anpassa och införa det nya ärendehanteringssystemet för återkravsverksamheten.

Hinder och möjligheter på systemnivå

Statskontorets förslag till regeringen

- Det finns effektiviseringsåtgärder i form av lagändringar som kan vidtas utan att trygghetssystemen nödvändigtvis påverkas negativt. Två sådana åtgärder är att vidga myndigheternas möjligheter att dels besluta om avräkning på kommande utbetalningar, dels kunna fatta interimistiska beslut.
- Regeringen bör ge Skatteverket tillsammans med CSN och Försäkringskassan i uppdrag att utreda möjligheten för myndigheterna att få del av Skatteverkets inkomstbesked tidigare i processen, vilket skulle bidra till en effektivisering av återkravsverksamheten genom tidigare återkrav.

Återkravsutredningen

Statskontoret noterar att flera av de framför allt legala hinder för effektivisering av myndigheternas återkravsverksamhet som uppmärksammas i denna utvärdering ligger inom ramen för uppdraget till den pågående återkravsutredningen (dir 2007:177). Utvärderingen bör därför kunna utgöra ett underlag i utredningens arbete.

Statskontorets utvärdering visar exempelvis på behovet av mer enhetliga regler för återkrav både inom och mellan olika trygghetssystem, detta av såväl praktiska orsaker som rättviseskäl. Generella regler bör kunna bidra till såväl ökad rättvisa som högre effektivitet i återkravshantering.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 10 maj 2007 Statskontoret i uppdrag¹ att göra en utvärdering av effektiviteten vid återkravshanteringen hos de statliga myndigheter som har en mer omfattande återkravsverksamhet, nämligen Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Utvärderingen ska omfatta hanteringen av ärenden från beslutet om återkrav till dess ärendet är avslutat.

Statskontoret ska *beskriva* återkravsprocessen med avseende på:

- antal personer respektive belopp som har varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden,
- besluts- och ansvarsfördelning,
- organisation, rutiner och arbetsmetoder,
- mål, insatser, kostnader och resultat.

Statskontoret ska dessutom, *analysera* och göra en *bedömning* av eventuella hinder och möjligheter för en effektiv återkravsprocess. Statskontoret ska särskilt beakta:

- hur myndigheten har valt att styra verksamheten, bl.a. med avseende på interna riktlinjer och resurser,
- hur myndigheten säkerställer att den har rätt kompetens,
- de arbetsmetoder och rutiner som används i verksamheten,
- hur möjligheten till avräkning tas tillvara,
- hur effektiva myndighetens indrivningsåtgärder är,
- hur värderingen av osäkra fodringar sker,
- hur en systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten sker och i sådant fall dess kvalitet

Statskontoret ska även *analysera och bedöma* eventuella regionala och andra variationer såvitt avser effektiviteten i återkravsverksamheten. Vidare ska Statskontoret, i de avseenden som nämns ovan, göra jämförelser mellan myndigheterna, samt inhämta kunskaper om hur Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet bedriver fordringshantering för att eventuellt finna goda exempel.

¹ Se bilaga 1.

Mot bakgrund av Statskontorets analyser och bedömningar ska *förslag* lämnas avseende:

- eventuella hinder för en effektiv återkravsverksamhet som bör undanröjas och vilka åtgärder som därvid bör vidtas,
- ytterligare åtgärder för att stärka återkravsverksamheten,
- behov av förändringar av resultatmått och resultatindikatorer.

Om förslagen kräver författningsändringar ska Statskontoret lämna förslag till sådana. Statskontoret ska även lämna förslag på hur regeringens fortsatta uppföljning av verksamheten vid de aktuella myndigheterna bör utformas.

1.2 Avgränsningar

1.2.1 Felaktiga utbetalningar

Uppdraget omfattar endast fordringar som avser felaktiga utbetalningar.² Av det följer att fordringar som uppkommer inom CSN:s ordinarie återbetalningsverksamhet inte omfattas av uppdraget.³ Inte heller Försäkringskassans fordringar på bidragsskyldiga för utbetalat underhållsstöd omfattas.⁴ I båda dessa fall rör det sig om statliga fordringar där gäldenärerna visserligen inte fullgör sin återbetalningsskyldighet men där det, till skillnad från de typer av fordringar som uppdraget omfattar, inte handlar om skulder som beror på *felaktiga* utbetalningar.

1.2.2 Hantering av återkravsfordringar

Utvärderingen ska omfatta hanteringen av ärenden från beslut om återkrav till dess ärendet är avslutat, dvs. den del av återkravsverksamheten som inom Försäkringskassan betecknas fordringshantering (se figur 1). I uppdraget ingår således *inte* att beskriva eller analysera orsaker till att felaktiga utbetalningar uppstår. Inte heller processen från upptäckt av en felaktig utbetalning fram till och med beslut om återkrav omfattas av uppdraget. Samtidigt har vissa problem i återkravshanteringen observerats under utvärderingens gång som kan ha sin orsak i regler som styr processen *innan*

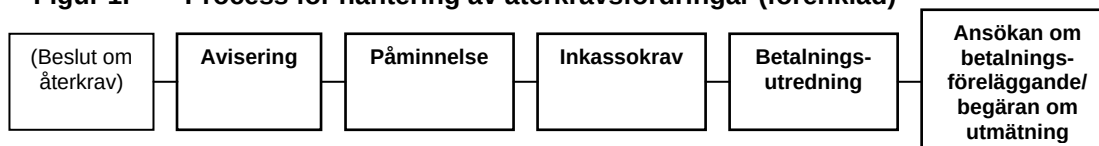
² Begreppet felaktig utbetalning kan betraktas som allmänt vedertaget för utbetalningar från trygghetssystemen som sker på felaktiga grunder. Orsakerna kan vara brott, misstag eller systemkonstruktioner. Av det följer att en felaktig utbetalning *inte* behöver vara felaktig *vid tidpunkten för utbetalningen* eftersom förutsättningarna för rätten till förmånen kan ändras.

³ Det finns flera principiellt viktiga skillnader mellan CSN:s fordringar som avser återkrav och de fordringar som avser uteblivna återbetalningar av studielån. Ett återkrävt belopp efter en felaktig utbetalning är direkt förfallet till betalning.

⁴ Däremot omfattas fordringar på *felaktigt utbetalat* underhållsstöd.

beslut om återkrav. Dessa iakttagelser presenteras översiktligt i respektive myndighetsavsnitt.

Figur 1. Process för hantering av återkravsfordringar (förenklad)



CSN och Försäkringskassan använder sig av olika begreppsapparater.⁵ Av praktiska skäl används i första hand begreppet "hantering av återkravsfordringar" i rapporten, vilket i löpande text förenklat benämns "återkravshantering" eller "återkravsverksamhet". Återkravshantering innebär i detta fall alltså *inte* hela återkravsprocessen utan endast hanteringen från att beslut om återkrav är fattat fram till dess ärendet är avslutat.⁶ Detta innebär en viss förenkling rörande främst CSN:s verksamhet. När det är påkallat på grund av verksamhetens komplexitet, används därför även begreppen "kravhantering" och "kravorganisation" för att skilja denna del av verksamheten från den övriga återkravshanteringen.

1.2.3 Osäkra fordringar

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera och bedöma hur värderingen av osäkra fordringar sker inom CSN respektive Försäkringskassan. Värderingen av osäkra fordringar⁷ sker i samband med bokslutet och alla fordringar som myndigheterna betecknar som osäkra skrivs ned till 0 kronor. Hur osäkra fordringar bedöms har ingen inverkan på handläggningen av återkravsfordringar, utan utgångspunkten är fortfarande att alla felaktiga utbetalningar ska återbetalas. Eftersom det saknas ett allmänt vedertaget sätt att beräkna andelen osäkra fordringar (CSN och Försäkringskassan beräknar på olika sätt) och beräkningen inte inverkar på själva återkravshanteringen, har denna fråga utgått efter samråd med uppdragsgivaren.

⁵ Inom Försäkringskassan görs en begreppsskillnad mellan *återkravshantering* och *fordringshantering*. Återkravshantering avser den process där återbetalningsskyldigheten fastställs och som avslutas med ett eventuellt beslut om återkrav. Därefter övergår den felaktiga utbetalningen till att bli en statlig fordran. Enligt Försäkringskassans terminologi omfattar denna rapport fordringshanteringen medan återkravsverksamheten faller utanför uppdraget. Inom CSN står *återkravshantering/-verksamhet* för alla arbetsuppgifter som rör återkrav, t.ex. fatta återkravsbeslut, göra överenskommelse om betalningsplan m.m., medan *hantering av återkravsfordran/kravhantering* avser alla arbetsuppgifter som rör återkrav exklusive att fatta återkravsbeslut.

⁶ Ett ärende avslutas antingen genom att fordran blir betald eller genom att skulden av något skäl avskrivs.

⁷ Osäkra fordringar värderas enligt bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndigheter måste göra en bedömning av det verkliga värdet på fordran; fordringen tas upp med det belopp som den förväntas inflyta med.

1.2.4 Regionala skillnader

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera och bedöma eventuella regionala och andra variationer i effektiviteten i återkravsverksamheten. Inom såväl CSN som Försäkringskassan fattas beslut om återkrav av den enhet som handlägger lånet eller stödet.⁸ Återkravshanteringen inom Försäkringskassan är helt koncentrerad till Östersund och inom CSN i huvudsak⁹ till Kravenheten i Sundsvall. Frågan om eventuella regionala skillnader är således främst relevant när det gäller handläggningen fram t.o.m. beslutet om återkrav, dvs. den del av återkravsprocessen som ligger utanför Statskontorets uppdrag (se ovan). Eftersom CSN har delar av sin återkravsverksamhet förlagd till flera orter, behandlas frågan om skillnader i handläggning främst i kapitel 2 om CSN:s återkravsverksamhet.

1.2.5 Utlandsärenden m.m.

Såväl CSN som Försäkringskassan har valt att förlägga (större delen av) hanteringen av återkravsfordringar som riktas mot utlandsbosatta till särskilda enheter.¹⁰ Eftersom såväl förutsättningar som rutiner m.m. skiljer sig från den ordinarie återkravshanteringen har Statskontoret, efter samråd med uppdragsgivaren, beslutat att inte närmare analysera denna verksamhet. Hanteringen av utlandsärenden rörande återkrav beskrivs översiktligt för respektive myndighet i bilaga 2 och 3.

CSN handlägger även hemutrustningslån. Det är CSN:s enhet för utländska medborgare som hanterar både utlåningen och återbetalningen/återkraven. Av motsvarande skäl som utlandsärendena görs inte heller någon närmare analys i rapporten av hur återkrav gällande hemutrustningsärenden hanteras.

1.2.6 Återkravsutredningen

Eftersom regeringen har tillsatt en särskild utredare (dir 2007:177) som ska ta fram enhetligare regler om återkrav och vid behov föreslå författningsändringar, utgår denna uppgift i uppdraget. I kapitel 5 redovisar däremot Statskontoret ett antal hinder för en effektiv återkravsverksamhet som hänger samman med nuvarande regelverk, som ett underlag för utredarens överväganden.

⁸ I Försäkringskassans nya organisation kommer beslut om förmåner att hanteras på ett mindre antal orter för vissa förmåner, beslut om återkrav av en sådan förmån kommer att fattas på en av dessa orter. Omorganisationen pågår och beräknas vara klar år 2011.

⁹ Med undantag för beslut om betalningsplaner som hanteras vid samtliga CSN:s kontor.

¹⁰ Inom Försäkringskassan hanteras krav riktade till utlandsbosatta i den ordinarie återkravshanteringen fram till och med utskick av inkassokrav (maskinell hantering). Därefter kontrolleras om det finns nya förmåner att avräkna mot. Om det inte finns möjligheter till avräkning skickas ärendet över till Försäkringskassan Gotland för vidare indrivningsåtgärder.

1.3 Inriktning och upplägg

Uppdraget omfattar två steg: en bedömning av effektiviteten i återkravsverksamheten och en analys av de hinder och möjligheter som har betydelse för en effektiv återkravshantering.

1.3.1 Effektiv återkravshantering – grunder för bedömning

Huvudfrågan i Statskontorets utvärdering är enkelt uttryckt: Är återkravsverksamheten vid CSN och Försäkringskassan effektiv? I detta avsnitt diskuteras vad som kännetecknar en effektiv återkravshantering med hjälp av de bedömningsgrunder som används för analysen i utvärderingen.

CSN:s och Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar syftar till att en så stor andel som möjligt av de pengar som betalats ut på felaktiga grunder betalas tillbaka till staten, att det sker snabbt och kostnadseffektivt samt att ärenden hanteras på ett enhetligt sätt.

Följande bedömningsgrunder har använts för att bedöma CSN:s och Försäkringskassans återkravshantering:

- *Resultat* – att en hög andel av det felaktigt utbetalda beloppet betalas tillbaka.
- *Kostnadseffektivitet* – att ett gott resultat ska uppnås till så låga kostnader som möjligt.
- *En effektiv handläggning* – att handläggningen ska vara aktiv och åtgärderna leda till så snabb återbetalning som möjligt.
- *En enhetlig handläggning* – att gäldenärerna behandlas lika, oavsett var i landet de bor och vem som handlägger ärendet.

Detta innebär att en effektiv hantering av återkrav präglas av både en väl fungerande *process* – från beslutet om återkrav till dess att ärendet är avslutat – och ett tillfredsställande *utfall*.

Helst bör CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet uppfylla samtliga fyra kriterier för att betecknas som effektiv. För en sådan bedömning krävs dock att man kan relatera effektiviteten till de eventuella mål som regeringen har ställt upp för återkravsverksamheten. Till exempel, om målet är att 80 procent av alla fordringar ska betalas tillbaka inom ett år, kan detta användas för att bedöma om CSN:s respektive Försäkringskassans återkravsverksamhet i detta avseende är effektiv. Problemet är dock att sådana konkreta mål inte har formulerats för återkravsverksamheten. Istället

används bedömningskriterierna för att visa hur återkravsverksamheten utvecklats över tiden.

1.3.2 Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet

I uppdraget anges ett antal faktorer som kan ha betydelse för en effektiv återkravsverksamhet, exempelvis styrning och kompetens. Erfarenhetsmässigt finns fyra breda grupper av faktorer som kan ha betydelse för en effektiv hantering av återkravsfordringar: legala, tekniska och administrativa förutsättningar samt incitament. Exempel på frågor som kan ingå i respektive grupp är:

Legala hinder och möjligheter	Tekniska hinder och möjligheter	Administrativa hinder och möjligheter	Incitament
Exempel på frågeställningar: Finns det regler som försvårar en effektiv fordringshantering? Är reglerna tydliga och lätta att förstå? Är möjligheterna till avräkning tillräckliga/för stora?	Exempel på frågeställningar: Finns nödvändigt ärendehanteringssystem? Är ärendehanteringssystemet användarvänliga?	Exempel på frågeställningar: Är ansvarsförhållandena tydliga? Finns det tillräckliga resurser (personella och andra)? Är arbetsmetoder och rutiner ändamålsenliga? Kommuniceras regler och rutiner på ett tydligt sätt till handläggarna? Finns det tillräckliga beslutsstöd vid manuella bedömningar? Finns rätt kompetens?	Exempel på frågeställningar: Finns det faktorer som underlättar eller försvårar för handläggare att följa definierade rutiner? Har myndigheterna tillräckliga drivkrafter att driva in sina fordringar? Finns det tydliga mål för verksamheten? Görs systematiska uppföljningar/utvärderingar? Har gäldenärerna tillräckliga drivkrafter att betala sina fordringar?

Denna modell används för Statskontorets analys av hinder och möjligheter för en effektiv återkravshantering hos respektive myndighet.

1.4 Genomförande av Statskontorets uppdrag

1.4.1 Kartläggning och intervjustudie

En viktig uppgift i projektet har varit att kartlägga och analysera hur kravhanteringen i CSN och Försäkringskassan går till i praktiken. I första hand bygger iakttagelserna på Statskontorets egna undersökningar i form av intervjuer, statistikbearbetning och dokumentstudier (främst interna styrdokument). Underlaget utgörs även av verksamhetsstatistik, rapporter och utvärderingar som tagits fram av berörda myndigheter.

Statskontorets bedömning av effektiviteten i CSN:s och Försäkringskassans återkravshantering enligt de bedömningsgrunder som presenteras i avsnitt 1.3 bygger främst på intervjuer med sammanlagt drygt 35 personer inom CSN och Försäkringskassan, något färre på Försäkringskassan än vid CSN då CSN:s återkravshantering är mer spridd på olika kontor och enheter än Försäkringskassans. Kontakt har även tagits med företrädare för andra myndigheter med koppling till verksamheten, bl.a. Kronofogdemyndigheten och Datainspektionen, liksom Återkravsutredningen.

Rapporten har utarbetats av Michiko Muto (projektledare) och Sara Sundgren. Karin Feuk, praktikant från Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, har under hösten 2007 deltagit i projektgruppens arbete. Kvalitetssäkring av rapporten har gjorts av en intern referensgrupp samt en extern referensperson, Jens Blomquist vid Kammarkollegiet. Företrädare för CSN och Försäkringskassan har fått möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten.

1.4.2 Jämförelse och utblick

Enligt uppdraget ska Statskontoret göra jämförelser mellan CSN och Försäkringskassan samt inhämtar kunskaper om hur Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet bedriver fordringshantering för att eventuellt finna goda exempel. Verksamheten vid såväl Kammarkollegiet som Riksgäldskontoret är dock så pass väsensskild från återkravshanteringen i CSN och Försäkringskassan att dessa bedömdes inte lämpa sig för en sådan jämförelse.¹¹ Denna bedömning har stämts av med vår uppdragsgivare. Underlag av jämförande karaktär har istället inhämtats genom kontakt med företrädare för privata inkassoföretag samt vid ett studiebesök hos en norsk myndighet som bedriver indrivning av statliga fordringar, Statens Innkrevingssentral.

¹¹ I jämförelse med CSN och Försäkringskassan är omfattningen av Kammarkollegiets verksamhet liten och fordransbeloppen per ärende är mycket låga. I Riksgäldskontoret fall utförs mycket av handläggningen manuellt. I jämförelse med CSN och Försäkringskassan är omfattningen av verksamheten också liten men fordransbeloppen per ärende är betydligt högre.

1.5 Läsanvisning

I kapitel 2 och 3 analyseras CSN:s respektive Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar med utgångspunkt i de bedömningsgrunder som presenteras i kapitel 1 (mer ingående beskrivningar av myndigheternas återkravshantering ges i bilaga 2 och 3). I kapitel 4 presenteras erfarenheter från de privata inkassoföretagen samt Statens Innkrevingssentral i Norge. Slutligen knyts iakttagelser från analysen samman i en övergripande diskussion om effektiviteten i CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet i kapitel 5. Där presenteras även Statskontorets förslag till åtgärder.

2 CSN:s hantering av återkrav

2.1 Inledning

I detta kapitel analyserar och bedömer vi CSN:s återkravsverksamhet med hjälp av de effektivitetskriterier som presenterades i kapitel 1, dvs. resultat, kostnadseffektivitet, handläggning och rättssäkerhet (2.4).

Statskontoret ska även analysera och göra en bedömning av eventuella *hinder* och *möjligheter* för en effektiv återkravsprocess. Denna del av analysen görs med stöd av den analysmodell som presenterades i kapitel 1. Analysen omfattar fyra grupper av faktorer: legala, administrativa och tekniska förutsättningar samt incitament (2.5).

Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av CSN:s återkravsverksamhet (2.2), följt av en översikt över omfattningen av CSN:s återkravsverksamhet (2.3).

En mer utförlig beskrivning av CSN:s återkravsverksamhet återfinns i bilaga 2.

2.2 Övergripande beskrivning av ärendenas gång

2.2.1 Kort om studiestöd och återkrav

CSN beslutar om och betalar ut studiestöd, bidrag och lån, till dem som studerar i Sverige och utomlands. Vilken typ av studiestöd en student kan få beror dels på ålder, dels på utbildningsnivå. Den som har fyllt 20 år kan söka *studiemedel* medan den som är under 20 år kan få *studiehjälp* för studier på gymnasienivå. Studiemedel består av både bidrag och lån (*annuitetslån*). Studiehjälp är ett bidrag. Årligen betalar CSN ut cirka 23 miljarder kronor till närmare 900 000 personer som studerar. Det är också CSN som hanterar återbetalningen av lånen.

Återkrav och återkravsfordringar

I CSN:s uppdrag ingår att ombesörja att felaktiga utbetalningar¹² återbetalas. Med felaktiga utbetalningar avser sådana utbetalningar där låntagaren har tagit emot medel (bidrag och/eller lån) som han eller hon inte har rätt till. CSN skiljer mellan årliga återbetalningar på den ordinarie

¹² En felaktig utbetalning behöver inte ha varit felaktig vid själva utbetalningstillfället. I efterhand kan det visa sig att en student fått utbetalningar som personen inte haft rätt till på grund av t.ex. studieavbrott eller att vederbörande haft en högre inkomst än vad personen skattat vid ansökningstillfället.

studieskulden och återkrav av felaktiga utbetalningar (återkravsfordringar). Studiemedel som återkrävs är ett separat skuldbelopp som lyfts från den ordinarie låneskulden¹³ och ska betalas för sig. Hela återkravsskulden är direkt förfallen till betalning.

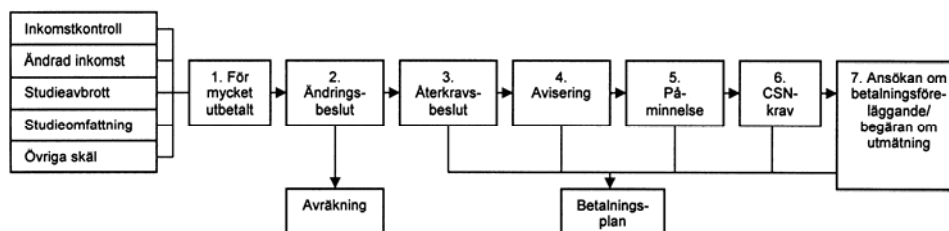
Organisation för återkravsverksamheten

Den initiala hanteringen av ärenden rörande felaktiga utbetalningar sker på CSN:s lokala kontor runt om i landet och det är de lokala kontoren som fattar beslut om återkrav samt gör betalningsplaner. Avisering, eventuell påminnelse och inkassokrav (CSN-krav) skickas ut maskinellt. I de fall betalning inte sker tas ärendena över av kravorganisationen, dvs. antingen Kravheten i Sundsvall eller kravhandläggare vid lokalkontoren i Kalmar eller Lund.¹⁴ Dessa har ett gemensamt uppdrag att handlägga alla arbetsuppgifter som rör kravhantering av återkravsskulder för gäldenärer som bor i Sverige.

2.2.2 Hantering av återkravsfordringar

CSN:s återkravsprocess framgår av Figur 2. Det som CSN kallar kravhantering påbörjas inte förrän inkassokravet förfallit till betalning. De tidigare stegen sköts av CSN:s lokala kontor¹⁵.

Figur 2. CSN:s återkravsprocess



För mycket utbetalt (1)

Den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas när ändrade förhållanden föranleder det, exempelvis studieavbrott, sänkt studietakt eller ändrad inkomst. En annan orsak till omprövning kan vara att CSN har orsakat den felaktiga utbetalningen.

¹³ Återkravsskulden kan dock bestå av både återkrävt studielån och återkrävt studiebidrag.

¹⁴ Gäller återkravet en gäldenär som är bosatt utomlands sköts indrivningen av CSN:s kontor i Umeå som också ingår i kravorganisationen.

¹⁵ Beslut om återkrav fattas av handläggare vid samtliga lokala kontor i samband med att en felaktig utbetalning upptäcks. Handläggarna vid de lokala kontoren kan även fatta beslut om eventuell avräkning i kommande utbetalningar och kan upprätta avbetalningsplaner för återkrav.

Ändringsbeslut (2)

Om för mycket studiemedel betalats ut eller om utbetalningen var helt felaktig ska CSN göra en prövning för att fastställa om studiestödet ska krävas tillbaka.

Avräkning

CSN kan besluta att helt eller delvis avräkna det felaktigt utbetalda beloppet mot planerade utbetalningar inom samma beslutsperiod. Avräkning läggs automatiskt in i systemet om det finns möjlighet till avräkning.¹⁶

Återkravsbeslut (3)

Ett beslut om återkrav innebär att förmånstagaren genast ska betala tillbaka felaktigt mottagna medel. I återkravsbeslutet får han eller hon också ett beslut om sista dag för betalning av återkravsskulden.

Avisering och påminnelse (4-5)

CSN skickar den första avin tillsammans med beslutet om återkrav. Avin avser förutom det återkrävda beloppet en expeditonsavgift på 100 kronor. Om inte betalning inkommer inom utsatt tid skickas en påminnelse inom 15 dagar. Detta sker helt maskinellt.

Betalningsplan

Huvudprincipen är att hela återkravet ska betalas tillbaka i anslutning till förfallodagen. CSN har ingen skyldighet att godta en betalningsplan. Med stöd av hanteringsförfordningen kan dock CSN pröva möjligheten att upprätta en betalningsplan för återkravsskulden.

CSN-krav (6)

Om låntagaren inte betalar vid påminnelse skickas ett inkassokrav, s.k. CSN-krav, följande månad (om inte inbetalning sker under tiden). Detta sker maskinellt. När ett CSN-krav förfallit till betalning påbörjas den process som inom CSN går under benämningen *kravhantering*. Kravhanteringen pågår fram till dess återkravsskulden är återbetald eller avskriven.

Ansökan om betalningsföreläggande/begäran om utmätning (7)

I det fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkassokrav kan CSN ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten (KFM). Ansökan om betalningsföreläggande kan även innefatta en begäran om utmätning. En avvägning ska göras mellan beloppets storlek och möjligheterna att få tillbaka pengarna.

Eftergift

CSN har möjlighet att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning om det finns synnerliga skäl. Om CSN beslutar om eftergift av återkrav innebär

¹⁶ Det gäller dock inte belopp under 300 kronor eftersom CSN endast återkräver belopp över denna gräns.

det att belopp som avser studielån återgår till den ordinarie studieskulden. Belopp som avser studiebidrag återvinner sin egenskap av ett bidrag. Eftergift i CSN:s terminologi betyder således inte att beloppet efterges utan att det ändrar status från att vara ett återkrav till att bli en del av den ordinarie studieskulden.

Avskrivning

Återkravsskulder kan endast skrivas av vid dödsfall (då samtliga lånetyper och återkrav skrivs av) eller enligt vissa åldersregler: 65 år för studiemedel och studielån samt 67 år för annuitetslån. Efter hel avskrivning finns inte någon fordran av något slag kvar.

2.3 Omfattning av återkravsverksamheten vid CSN

I uppdraget ingår att redovisa ”antal personer respektive belopp som varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden”. Omfattningen och utvecklingen av återkravsverksamheten beskrivs i detta avsnitt med utgångspunkt i statistiska uppgifter som CSN lämnat till Statskontoret våren 2008.

Volymen utbetalt studiestöd är relativt stabil

Utbetalda studiestöd och antal studiestödstagare åren 2002–2007 framgår av tabell 1. Omfattningen av återkravsverksamheten vid CSN styrs dock av hur mycket studiestöd som har betalats ut under tidigare år.

Tabell 1 Totalt bokförda utbetalda belopp i studiestöd fördelade efter studiestödsform per kalenderår samt antal studiestödstagare¹⁷

År	Bidrag mnkr	Lån mnkr	Totalt mnkr	Antal studie- stödstagare
2002	13 196	11 679	24 875	857 656
2003	12 083	11 602	23 685	850 526
2004	12 253	11 501	23 754	859 824
2005	12 113	10 946	23 059	868 000
2006	12 779	10 515	23 294	872 772
2007	12 369	10 396	22 765	867 923

Tabellen visar en stabil nivå på volymen studiestöd och antal studiestödstagare under perioden.

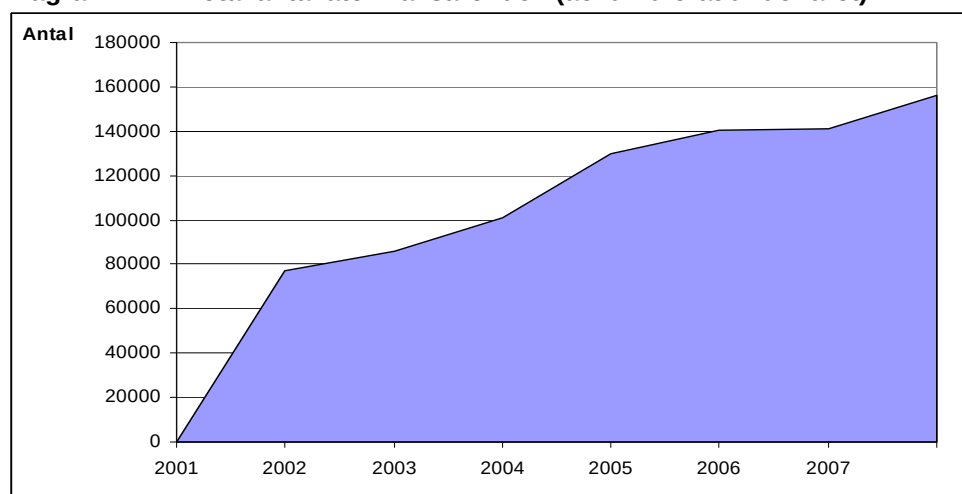
Studiestöd betalas ut i förskott, vilket innebär att det kan finnas en tidsförskjutning mellan utbetalning av studiestöd och återkrav. Detta hänger samman med att de förhållanden som ligger till grund för beslutet om studie-

¹⁷ I tabellen redovisas det totala nettoräknade antalet studiestödstagare – dvs. personer som haft två olika stödformer under året har endast räknats en gång.

medel kan förändras under studietiden. Det kan exempelvis vara fråga om studieavbrott, minskat studietakt, sjukdom eller att inkomsttaket överskrider. Sådana ändrade förhållanden kan föranleda beslut om återkrav, vilket i sin tur bör resultera i återbetalning av studiestöd. Beslut om återkrav kan dröja upp till ett par år efter det att studiestödet har betalats ut, och det kan ta ytterligare ett antal år innan det återkrävda beloppet faktiskt återbetalas.

Ett konkret uttryck för denna tidsförskjutning är ackumuleringen av återkravsärenden under åren. Se diagram 1.

Diagram 1. Total antal återkravsärenden (ackumulerat under året)



Under perioden 2001–2007 ökade det totala antalet nya ärenden från 58 000 till 80 000 ärenden, samtidigt som närmare dubbelt så många eller 160 000 ärenden var aktuella hos CSN i slutet av år 2007. Återkraven har alltså förskjutits i tiden.

Tidsförskjutningen innebär att det är svårt att relatera antal beslut om återkrav och antal personer som fått återkravsbeslut under ett visst år till inbetalt belopp och fordringsstocken samma år. Därför redovisar vi utvecklingen över tiden för respektive parameter, dvs. återkravsbeslut och berörda gäldenärer, återkrävt belopp och fordringsstocken.

Antal återkrav och gäldenärer har ökat sedan år 2001

Omfattningen av CSN:s återkravsverksamhet framgår av diagram 2.

Diagram 2. Antal beslutade återkrav och nya återkravsgäldenärer

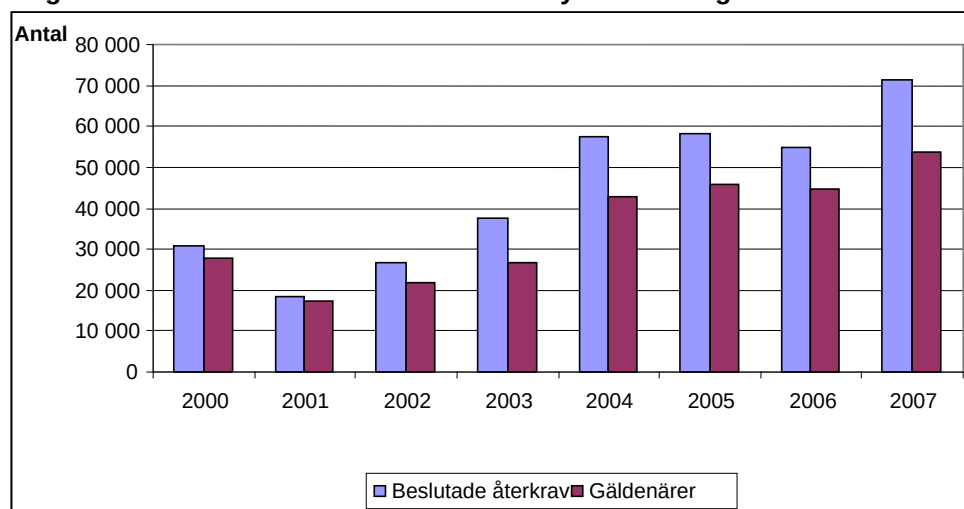


Diagram 2 visar en uppgång i såväl antal återkravsbeslut som antal nytilkomna gäldenärer under hela perioden fr.o.m. år 2001, trots att volymen studiestöd minskade under samma period (tabell 1). Efter en uppgång på 20 000 beslut mellan åren 2003 och 2004 ligger siffrorna kvar på en högre nivå. Antalet stödtägar visar samtidigt en svagare ökning.

Ändrad praxis förklarar ärendeökningen

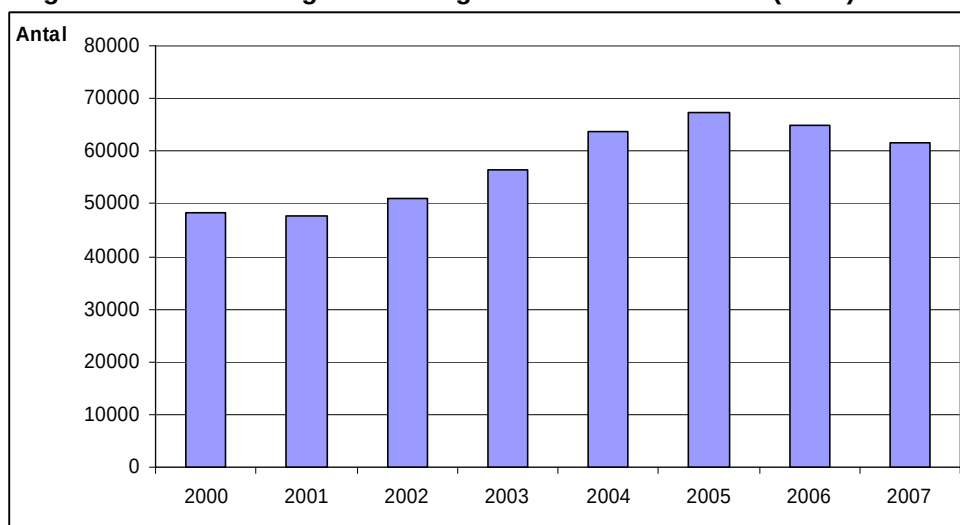
Ökningen av antalet återkravsbeslut mellan åren 2003 och 2004 beror, enligt CSN, på att myndigheten från och med läsåret 2003/04 ändrade sin praxis när det gäller hur man hanterar skolornas frånvarorapportering angående personer som får studiehjälp.¹⁸ Fram till dess hade CSN som praxis att upphöra med utbetalningar när skolan rapporterat frånvaro. Det innebar färre tveksamma utbetalningar som riskerade att resultera i återkrav. Numera spärrar inte CSN utbetalningar enbart på grund av skolornas frånvarorapportering, vilket har lett till fler återkravsbeslut. Efter denna ändring av praxis har antalet nya ärenden legat på en högre nivå än tidigare.

Antalet gäldenärer ökar gradvis men den genomsnittliga skulden minskar

Av diagram 3 framgår det totala antalet gäldenärer ackumulerat under året, dvs. antalet personer med återkrav per den 31 december respektive år.

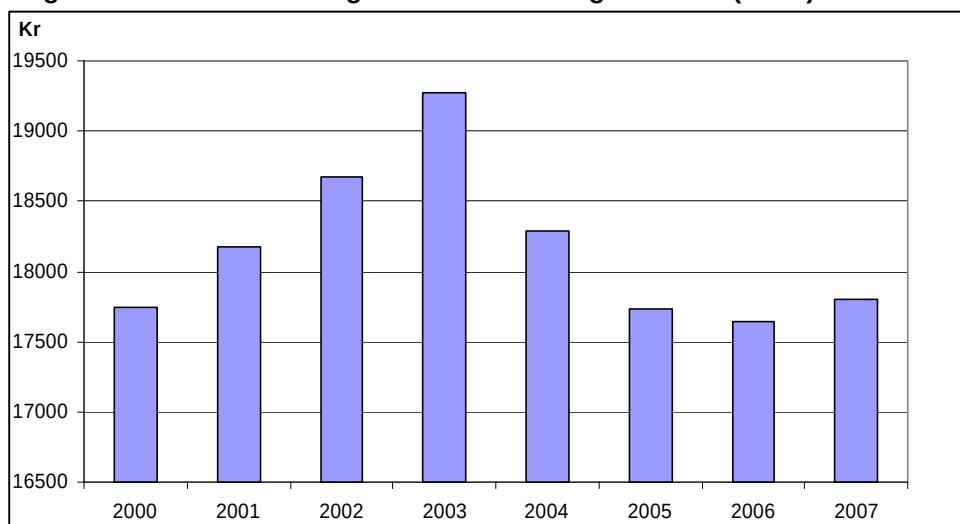
¹⁸ Vilken typ av studiestöd en student kan få beror dels på ålder, dels på vilken utbildningsnivå som studenten söker stöd för. Den som har fyllt 20 år kan söka *studiemedel* medan den som är under 20 år kan få *studiehjälp* för studier på gymnasienivå.

Diagram 3. Utveckling av antalet gäldenärer med återkrav (totalt)



Diagrammet visar en successiv ökning t.o.m. år 2005 för att därefter ligga kvar på en högre nivå, över 60 000 gäldenärer. Samtidigt ökade den genomsnittliga skulden per gäldenär stadigt fram till år 2003, för att därefter sjunka successivt och skulden ligger nu på under 18 000 kronor. Se diagram 4.

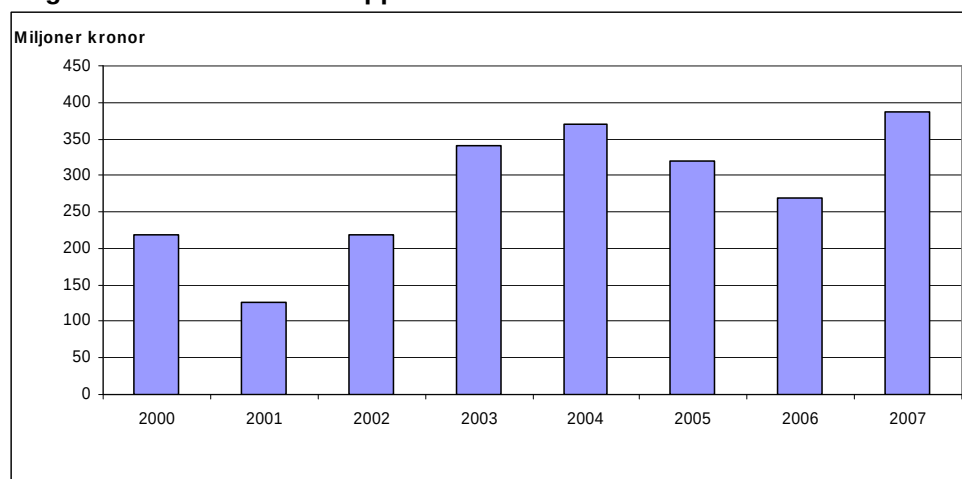
Diagram 4. Genomsnittlig skuld hos CSN:s gäldenärer (totalt)



Återkravsbeloppet uppgår till över 300 miljoner kronor om året

Det sammanlagda återkrävda beloppet som CSN har beslutat om ligger på mellan 320 och närmare 390 miljoner kronor under de senaste fem åren, frånsett år 2006. Se diagram 5.

Diagram 5. Återkrävt belopp



En förklaring till nedgången år 2006 och efterföljande ökning år 2007 är att den årliga inkomstkontrollen under 2007 även innefattade 2006 års inkomstkontroll retroaktivt.¹⁹ Denna kontroll resulterar normalt i ett stort antal återkravsbeslut. Förskjutningen i inkomstkontrollerna förklarar även en del av de minskade återkraven under år 2006. Tar vi hänsyn till detta blir det en jämnare utveckling av återkraven.

Fordringsstocken är stabil men fördelningen mellan stödformer ändras

Den totala fordringsstocken har de senaste åren legat på omkring 1,1 miljarder kronor, vilket framgår av diagram 6. Stocken ökade successivt mellan åren 2000 och 2005, för att sedan sjunka något. Det är relativt små variationer under senare år.

Fordringsstocken består av kapitalskuld, ränta och avgifter. För år 2007 uppgår räntan till 35 procent av fordringsstocken, vilket förklaras av skuldernas åldersstruktur. De dominerande stödformerna inom återbetalning och återkrav är *studiemedel* (lån tagna före 1989), *studielån* (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001) och *annuitetslån* (lån tagna efter den 30 juni 2001). De äldsta fordringarna är därmed mer än 20 år gamla.

¹⁹ Tekniska problem ledde till att stora delar av inkomstkontrollen 2006 fick göras om i början av 2007.

Diagram 6. CSN:s fordringsstock och osäkra fordringar



När man fördelar den totala fordringsstocken mellan de olika stödformerna, framgår tydliga skillnader mellan respektive stödform. Se tabell 2. Där framgår att studielånen utgör den största delen av återkraven, men att de efterhand har minskat både i belopp och som andel av den totala fordringsstocken.

Tabell 2. Utestående återkravsbelopp fördelat på stödformer

År Stödform	2003 Tkr	2004 Tkr	2005 Tkr	2006 Tkr	2007	2007
					Tkr	%
Studiemedel	238 878	230 723	218 577	204 083	188 832	17
Studielån	715 150	678 979	632 832	574 818	515 348	47
Annuitetslån	126 663	236 361	308 537	318 729	343 830	31
Rekryterings- bidrag	3 923	17 797	32 184	45 872	46 402	4
Korttids- studiestöd	1 783	1 783	1 942	1 284	1 147	0
Studiehjälp					1 745	0
RG-bidrag ²⁰					502	0
Totalt	1 086 397	1 165 643	1 194 071	1 144 785	1 097 806	100

²⁰ Riksgymnasiebidrag – bidrag som betalas ut till studerande vid riksgymnasierna för döva, hörselskadade och för svårt rörelsehindrade ungdomar.

Dessutom visar tabell 2 att 17 procent av fordringsstocken år 2007 härstammar från lån tagna före år 1989, dvs. att återkraven är minst 20 år gamla, 47 procent gäller lån tagna mellan år 1989 och halvårsskiftet 2001, och 31 procent avser lån tagna efter halvårsskiftet 2001. Studiemedel och studielån som andel av fordringsstocken minskar således successivt när dessa äldre återkrav drivs in, medan återkrav för annuitetslån (den stödform som gäller nya studiemedel) ökar som andel av stocken.

Andelen osäker fordran minskar

Staten har ingen enhetlig definition eller modell för att beräkna andelen osäkra fordringar, utan varje myndighet ska göra sin egen bedömning.²¹ CSN har, förutom slumpats beräknade dödsfall, två kriterier för osäkra fordringar: dels återkrav utan betalning de senaste två åren, dels återkrav med små återbetalningar under fem år, oavsett utmätningsärende.²²

Diagram 6 visar att andelen fordringar som är osäkra har minskat successivt från närmare 90 procent av fordringsstocken år 2001 till strax över 50 procent år 2007. Det osäkra beloppet har dock legat kvar på över 700 miljoner kronor under större delen av perioden.

År 2005 anmärkte internrevisionen hos CSN på den höga andelen osäkra fordringar avseende återkrav och menade att detta var en konsekvens av den låga nivån på återkravsverksamheten. CSN anser dock att det kan finnas andra förklaringar till detta. För det första har beräkningsgrunderna ändrats.²³ För det andra kan det finnas ett samband mellan CSN:s ökade aktivitet i handläggningen av återkrav och att andelen osäkra fordringar minskar.

Andelen fordringar som betecknas som osäkra²⁴ skiljer sig dessutom åt mellan de olika stödformerna, vilket framgår av tabell 3.

²¹ Osäkra fordringar värderas enligt bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndigheter måste göra en bedömning av det verkliga värdet på fordran; man tar upp fordran med det belopp som den förväntas inflyta med. Varje myndighet måste göra sin egen bedömning av vad fordran är värd vid bokslutstidpunkten.

²² Gränsen för små inbetalningar är för närvarande 2 000 kronor för en 5-års period. Har en person betalat in mer än 2 000 kronor på 5 år betecknas återkravet som säkert.

²³ Fram till utgången av 2005 beräknades osäkerheten på varje återkrav för sig. Detta gav en missvisande bild eftersom en person med flera återkrav kunde vara osäker på ett lån och säker på ett annat. En ändring av beräkningen gjordes därför under år 2006. Numera är det så att om det finns inbetalningar över ett visst belopp klassificeras alla återkrav som säkra. Enligt CSN medförde denna förändring för kriteriet "återkrav utan betalning de senaste två åren" en minskning på 1–2 procent, medan ändringen för "återkrav med små betalningar" gav en minskning på 25–30 procent.

Under år 2007 har CSN gjort ytterligare modellförändringar i osäker fordran. Det innebär att det osäkra beloppet bedöms bli lägre för yngre personer med återkrav. CSN har lagt in en kvot som gör att inte hela återkravet blir osäkert om personen är under 50 år. Den ändringen gav en 20-procentig minskning av osäkerheten för återkraven.

²⁴ Huvudsakliga kriteriet för att bedöma osäkra fordringar är misskötta betalningar under minst två år.

Tabell 3. Andelen osäkra fordringar per stödform (%)

År Stödform	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)
Studiemedel	94	92	91	86	79
Studielån	72	75	80	80	65
Annuitetslån	7	15	20	31	27
Rekryterings- bidrag	0	0	8	25	31
Kortids- studiestöd	100	100	82	67	74
Studiehjälp	-	-	-	-	0
RG-bidrag	-	-	-	-	83
Totalt	69	65	65	65	54

Tabellen visar att andelen osäkra fordringar sjunker totalt sett över perioden 2003–2007, dock från en mycket hög nivå åtminstone för studiemedel. Denna utveckling inleddes dock redan åren 2000–2002, då andelen osäkra fordringar totalt minskade från 88 till 74 procent. Huvudförklaringen är att de osäkra fordringarna inom de tunga områdena studiemedel och studiebidrag minskar. De osäkra fordringarna tycks däremot öka för annuitetslånen och rekryteringsbidragen.

Statskontorets bedömning

Tidsförskjutningen i återkravsprocessen gör det svårt att direkt koppla samman omfattningen och utvecklingen av verksamheten i stort med de insatser som görs hos CSN. Genomgående syns en brytpunkt år 2004, varefter omfattningen av återkravsverksamheten har legat på en högre och någorlunda stabil nivå. Statskontorets bedömning är att detta hänger samman dels med förändrad praxis i olika avseenden och skilda beräkningsgrunder, dels högre intensitet i CSN:s återkravsinsatser.

Trots omsättning av studerande och gäldenärer ligger fordringsstocken på en stabil nivå på över en miljard kronor och osäkra fordringar på i runda tal 700 miljoner kronor år efter år. Ränteandelen är hög på grund av de många gamla skulderna, varav närmare en femtedel över 20 år gamla.

Mot bakgrund av denna bild av verksamhetens omfattning och utveckling analyseras i nästa avsnitt effektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet.

2.4 Effektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet

I detta avsnitt analyseras CSN:s återkravsverksamhet mot bakgrund av den bild som presenterats i avsnitt 2.3 om utvecklingen av verksamheten under

åren 2000–2007. Analysen utgår från fyra bedömningsgrunder: resultat, kostnadseffektivitet samt effektiv och enhetlig handläggning.

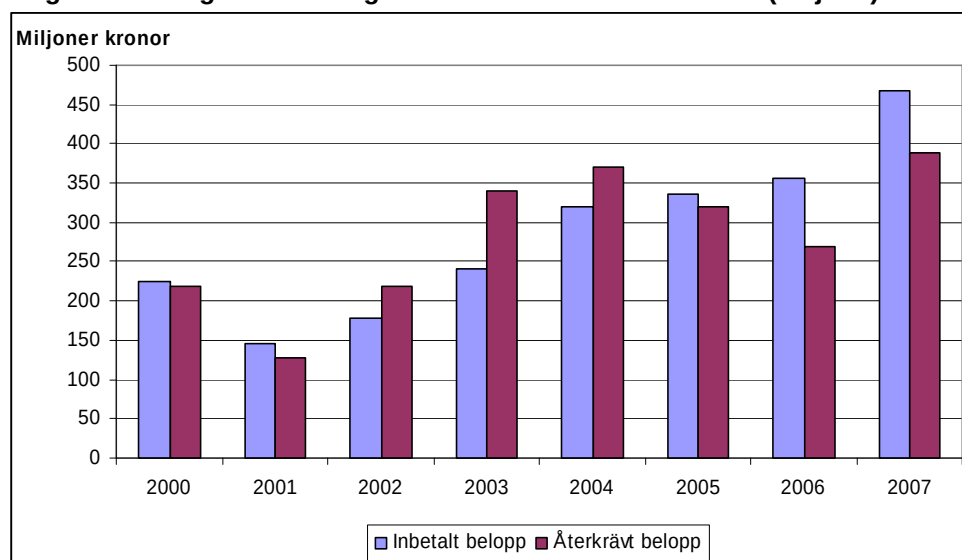
2.4.1 Vilka resultat uppnås?

Grundprincipen för återkravsverksamheten är att hela det felaktigt utbetalda beloppet ska krävas tillbaka, om inte mycket starka skäl talar emot detta.²⁵ Vårt kriterium för ett effektivt resultat för återkravsverksamhet är att en hög andel av det felaktigt utbetalda beloppet betalas tillbaka.

De årliga inbetalningarna har ökat

I diagram 7 redovisas de årliga inbetalningarna av återkraven till CSN under åren 2000-2007. Diagrammet visar också beloppen för de återkravsbeslut som CSN fattat under samma år.²⁶ I både de inbetalda beloppen och de återkrävda beloppen ingår förutom kapitalskuld även räntor och avgifter.

Diagram 7. Årliga inbetalningar till CSN och CSN:s återkrav (milj. kr.)



De årliga inbetalningarna av återkraven har ökat kontinuerligt från år 2001 och framåt. Den största ökningen på över 100 miljoner kronor sker mellan åren 2006 och 2007. Ökningen förklaras delvis av att vissa inbetalningar skedde ett år senare till följd av försenade inkomstkontroller och återkravsbeslut för 2006.

²⁵ Enligt 1 § studiestödslagen (1999:1395) har CSN möjlighet att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning om det finns *synnerliga skäl*. För att CSN ska medge eftergift på grund av synnerliga skäl måste det finnas mycket speciella omständigheter i ärendet och prövningen ska vara mycket restriktiv. CSN avskriver också återkrav vid dödsfall samt på grund av ålder (65 eller 67 år beroende på typ av lån).

²⁶ Summa återkrävt belopp avser giltiga beslut vid utsökningstillfället. Källa: SQL, 2008-01-08.

De årligen återkrävda beloppen uppvisar också på en trendmässig ökning under perioden. Här ser vi också att de återkrävda beloppen ligger på en klart högre nivå från 2003 jämfört med åren innan. Räntorna utgör i genomsnitt cirka 8 procent av de inbetalda beloppen.

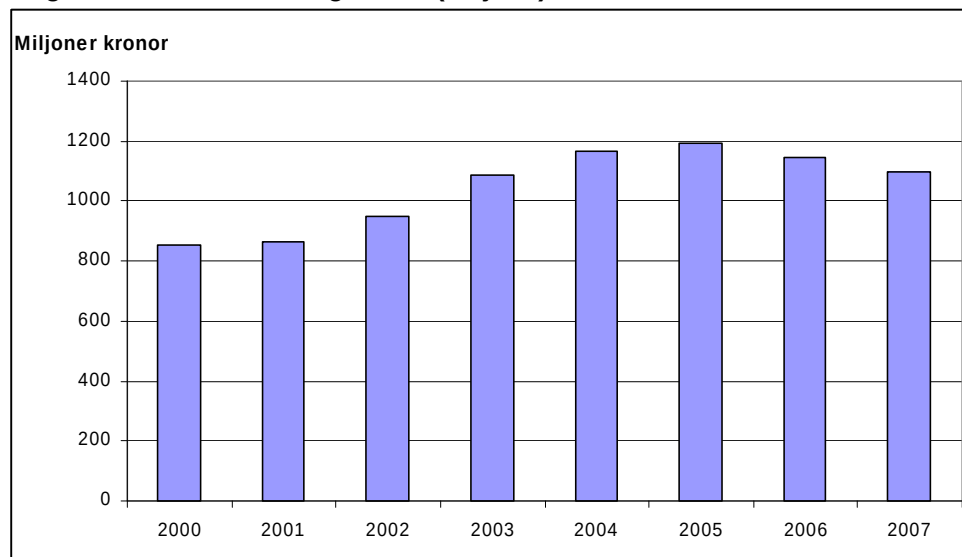
De inbetalda beloppen kan jämföras med beloppen för beslutade återkrav under samma år. Båda visar på en positiv utveckling, men de inbetalda beloppen ökar i snabbare takt än återkraven. Från 2005 och framåt ligger de årligen inbetalda beloppen högre än de nya återkraven under året. Detta kan tolkas som en positiv utveckling för kravverksamheten där inbetalningarna sker i snabbare takt än inflödet av nya återkrav. Här finns dock en viss osäkerhet i jämförelsen som bl.a. beror på tidsförskjutningen mellan återkravsbesluten och inbetalningarna.

Fordringsstocken minskar något men ligger kvar på en hög nivå

En annan indikator på resultatet i återkravsverksamheten är utvecklingen av den totala fordringsstocken.

I följande diagram redovisas utvecklingen av CSN:s utestående fordringar vid årets slut under perioden 2000–2007. I fordringsstocken ingår förutom kapital, även räntor och avgifter. Räntor och avgifter utgör cirka 35 procent av den totala fordringsstocken.²⁷

Diagram 8. CSN:s fordringsstock (milj. kr.)²⁸



Under den studerade perioden ökade fordringsstocken varje år fram till år 2005. Därefter har den totala fordringsstocken minskat något under både

²⁷ Per den 31 december 2007.

²⁸ Beloppet avser utestående fordran vid årets slut.

2006 och 2007. Trendbrottet överensstämmer med den redovisade utvecklingen ovan där de årligen inbetalda beloppen överstiger de nya återkraven från 2005 och framåt.

Även om fordringsstocken blir mindre, vilket är positivt, ligger den dock i absoluta tal förhållandevis stabil på omkring 1,1 miljarder kronor under den senaste femårsperioden.

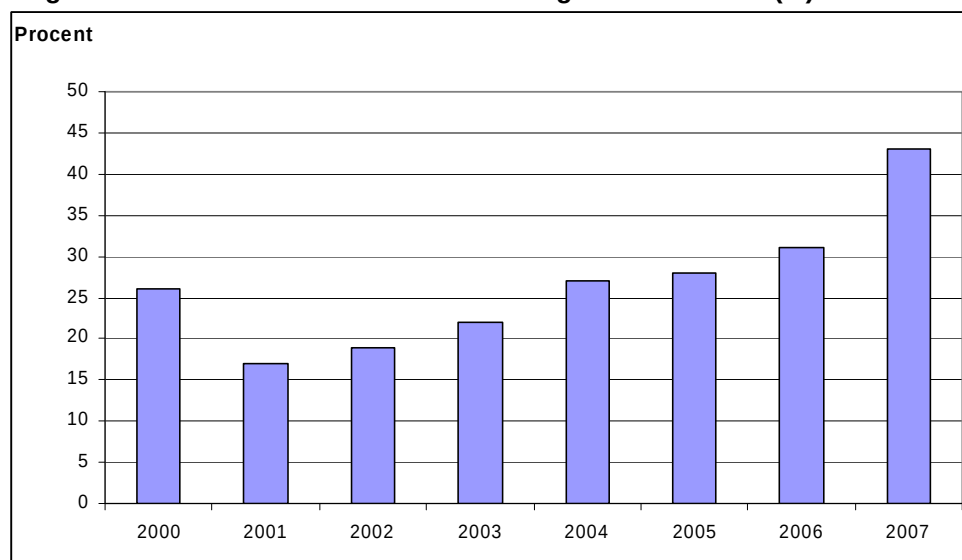
Inom denna relativt stabila fordringsstock sker dock betydande förändringar i fördelningen av utestående fordringar mellan olika stödformer under perioden. Vi har i tidigare avsnitt 2.3 (tabell 2) visat att studiemedlens och studielånens del av den utestående återkravsfordran minskar medan främst annuitetslånens del i fordringsstocken ökar. Det återspeglar också utvecklingen att de äldre återkraven minskar som andel av fordringsstocken.

Inbetalningarna ökar i förhållande till den kvarvarande skulden

För att ytterligare spegla resultatet i CSN:s återkravsverksamhet jämför vi hur de inbetalda beloppen utvecklas i förhållande till den totala fordringsstocken. Det kan ge en indikation om utvecklingen av effektiviteten i myndighetens indrivning av fordringar.

I diagram 9 redovisas inbetalningarnas andel av den totala fordringsstocken under åren 2000–2007. Jämförelsen gäller samtliga ärendeslag inom myndigheten.

Diagram 9. Inbetald andel av aktuell fordringsstock vid CSN (%).²⁹



²⁹ Tabellen avser totalt inbetalt belopp under året i förhållande till utestående fordran vid årets slut.

Diagrammet visar att inbetalningarna ökar varje år i förhållande till fordringsstocken under perioden 2001–2007, från 17 procent 2001 till 43 procent 2007. Det kan vara en indikation på ett förbättrat resultat och en ökad effektivitet i indrivningsåtgärder. Men resultatet påverkas också av besluten om nya återkrav som i sin tur påverkar fordringsstocken. Fordringsstocken och därmed resultatet påverkas också av de avskrivningar av fordringar som CSN gör. Under åren 2003 och 2007 utgjorde beloppen, inklusive avgifter, för avskrivna fordringar runt en procent av den totala fordringsstocken (se vidare avsnitt 2.4.3). Andra faktorer som påverkar resultatbedömningen är t.ex. utvecklingen av andelen osäkra fordringar.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att CSN:s återkravsverksamhet har visat en positiv resultatutveckling under senare år. Både de inbetalda och återkrävda beloppen har ökat under perioden och den totala fordringsstocken har sjunkit något de senaste åren. Statskontoret bedömer att utvecklingen kan vara resultatet av en mera aktiv och effektiv återkravsverksamhet. Samtidigt är den kvarvarande fordringsstocken betydande och trots allt tämligen stabil, omkring 1,1 miljarder kronor. De senaste årens minskning på cirka 50 miljoner kronor årligen motsvarar ungefär 4 procent av fordringsstocken. I denna takt dröjer det teoretiskt minst 20 år innan stocken är borta, förutsatt att inga nya återkrav tillkommer. Det handlar alltså om ett långsiktigt arbete att minska fordringsstocken till en så låg nivå som möjligt.

Mot bakgrund av fordringsstockens stabilitet och de ökade insatserna i återkravsverksamheten är frågan om effektiviteten i verksamheten väsentlig. Statskontoret analyserar effektiviteten i återkravsverksamheten närmare i följande avsnitt.

2.4.2 Är återkravsverksamheten kostnadseffektiv?

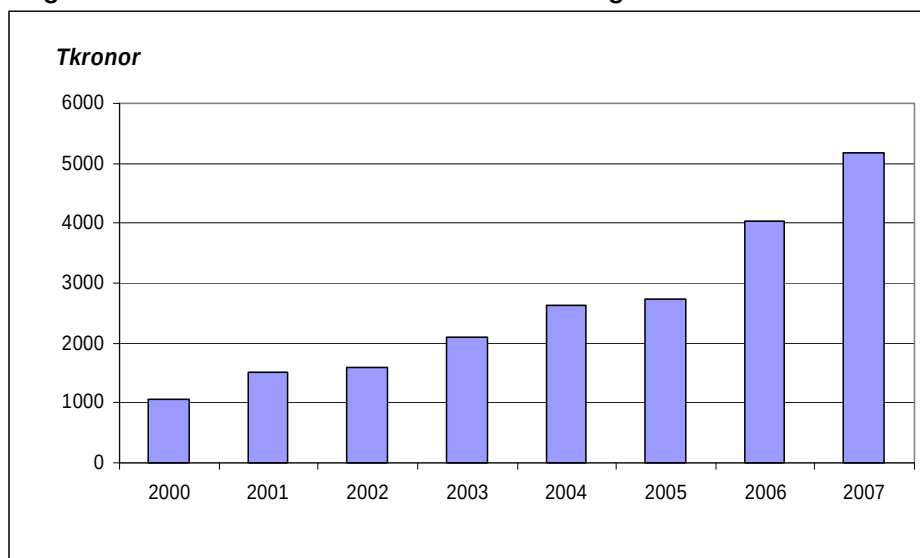
Vår andra bedömningsgrund för effektivitet utgår från hur verksamhetens kostnader förhåller sig till de resultat som CSN åstadkommer. Målet är en så hög andel inbetalningar till så låga kostnader som möjligt. Vi analyserar kostnadseffektiviteten genom att ställa uppnådda resultat i relation till CSN:s verksamhetskostnader respektive resursinsats.

CSN har lämnat två olika kostnadsuppgifter; dels verksamhetskostnader i kronor för enbart kravhanteringen, dels arbetade timmar/årsarbetskrafter för hela återkravsverksamheten. Kostnaderna är en uppskattning eftersom återkravsverksamheten är fördelad på olika arbetsuppgifter och flera kontor. Det råder därför en viss osäkerhet om uppgifternas tillförlitlighet. I de kostnader som CSN redovisar ingår personalkostnader (inklusive telefontid och utlandskravshandläggningen), omkostnader och OH-kostnader.

Ökade kostnader per beslut och indriven krona

CSN:s kostnader för enbart kravhanteringen har ökat sedan år 2000, i snabba takt mot slutet av mätperioden. Se diagram 10.

Diagram 10. CSN:s kostnader för kravhanteringen



CSN:s förklaring till de ökade kostnaderna är att kravhanteringen tillförts ökade resurser och att betydligt fler personer arbetat med kravhanteringen under åren 2006 och 2007. I tabell 4 relateras kostnaderna för kravhanteringen till antalet nya beslut om återkrav och hur mycket pengar som betalats in.

Tabell 4. Verksamhetskostnader för kravhanteringen ³⁰

År	Totala kostnader (tkr)	Kostnad per återkravsbeslut (kr)	Kostnad per 100 inbetalda kr inkl avgifter (kr)
2000	1 072	35	0,5
2001	1 512	82	1,0
2002	1 592	59	0,9
2003	2 089	56	0,9
2004	2 627	46	0,8
2005	2 742	47	0,8
2006	4 035	73	1,1
2007	5 185	73	1,1

Våra beräkningar av kostnadseffektiviteten för kravhanteringen visar att kostnader per beslutat återkravsärende och per 100 inbetalda kronor har

³⁰ Uppgifter om totalkostnader redovisade per e-post till Statskontoret 2007-12-03. Statskontoret har beräknat kostnad per återkravsbeslut och kostnad per 100 inbetalda kronor.

fördubblats sedan år 2000 samtidigt som den totala resursinsatsen ökat. Fler resurser har således tillförts verksamheten utan att detta gett motsvarande effekt på intäktssidan.

Minskat inbetalt belopp per årsarbetskraft

Ett annat sätt att belysa kostnadseffektiviteten är att beräkna inbetalt belopp per årsarbetskraft. CSN har nyligen presenterat en resursuppskattning för hela återkravsverksamheten, dvs. inte enbart kravhanteringen. I tabell 5 redovisar vi CSN:s resursuppskattning tillsammans med inbetalt belopp per år samt en uträkning av inbetalt belopp per resursinsats.

Tabell 5. Resursuppskattning för hela återkravsverksamheten samt inbetalt belopp

År	Resursinsats för återkravsverksamhet (timmar)	Inbetalt belopp (kr)	Inbetalt belopp (kr) per resursinsats (timmar) ³¹
2003	23 096	240 472 917	10 411
2004	38 991	319 350 683	8 190
2005	42 996	335 709 126	7 808
2006	56 676	356 959 458	6 298
2007	62 183	467 789 505	7 523

Tabellen visar att CSN ökat resursinsatsen i återkravsverksamheten med drygt 170 procent under perioden, från 23 000 till 62 000 timmar, samtidigt som inbetalt belopp per insatta timmar minskat med närmare en tredjedel.

Statskontorets bedömning

Statskontorets analys av kostnadseffektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet visar att resultaten inte har förbättrats i samma takt som resurser tillförts verksamheten. För hela återkravsverksamheten har resurserna ökat med drygt 170 procent sedan år 2003, medan inbetalt belopp per resursinsats minskat med en tredjedel. Troligen är det dock ändå "lönsamt" att öka insatser i återkravsverksamheten, då detta ger intäkter i form av inbetalda återkrav. Var gränsen går för lönsamheten vet vi dock inte med nuvarande underlag.

En möjlig förklaring till denna utveckling är att CSN under perioden har gått igenom den totala ärendemängden återkrav. Flertalet av dessa ärenden har varit gamla och CSN:s menar att det är svårare att driva in äldre återkrav. Nedlagda resurser har därför enligt CSN inte gett så stora utslag i inbetalda belopp. Det som talar emot en sådan förklaring är att andelen osäkra fordringar för de två äldre stödformerna har minskat (tabell 2–3).

³¹ Statskontorets beräkning.

Eftersom CSN nu (april 2008) avverkat dessa balanser³² är det CSN:s bedömning att de inbetalda beloppen/årsarbetskraft i fortsättningen kommer att ligga på en högre nivå än idag.

Statskontoret kan inte bedöma om detta är riktigt, men menar att den minskande kostnadseffektiviteten i återkravsverksamheten i sin helhet pekar på behovet av en djupare verksamhetsanalys.

2.4.3 Är handläggningen effektiv?

Genomströmningen av återkravsärenden

Hur snabbt myndigheten driver in fordringar kan vara ett sätt att mäta hur effektiv CSN är i sin handläggning av återkrav. Ett problem med ett sådant mått är att tidsåtgången till stor del beror på omständigheter utanför CSN:s kontroll. Huruvida en skuld återbetalas och hur lång tid detta tar beror bl.a. på gäldenärens betalningsförmåga, skuldens storlek och hur pass gammal skulden är. Gäldenärens betalningsförmåga och skuldens storlek har troligen större betydelse för hur snabbt en skuld återbetalas än de åtgärder som står till CSN:s förfogande. Samtidigt visar erfarenhet att det är lättare att driva in fordringar i anslutning till att skulden uppstår än om det dröjer ett par år tills kravbrev skickas ut.

Mot denna bakgrund har vi valt att istället redovisa ett antal åtgärder som CSN använder för att få en snabbare genomströmning av ärenden, t.ex. betalningsplaner, betalningsförelägganden, avräkning och avskrivning.

Fler beslut om betalningsplaner

Beslut om betalningsplan innebär att återbetalning av en skuld regleras genom en överenskommelse mellan CSN och gäldenären. Se diagram 11.

³² Med balanser avses här stocken av gamla ärenden som väntat på åtgärd från handläggare.

Diagram 11. Antal betalningsplaner

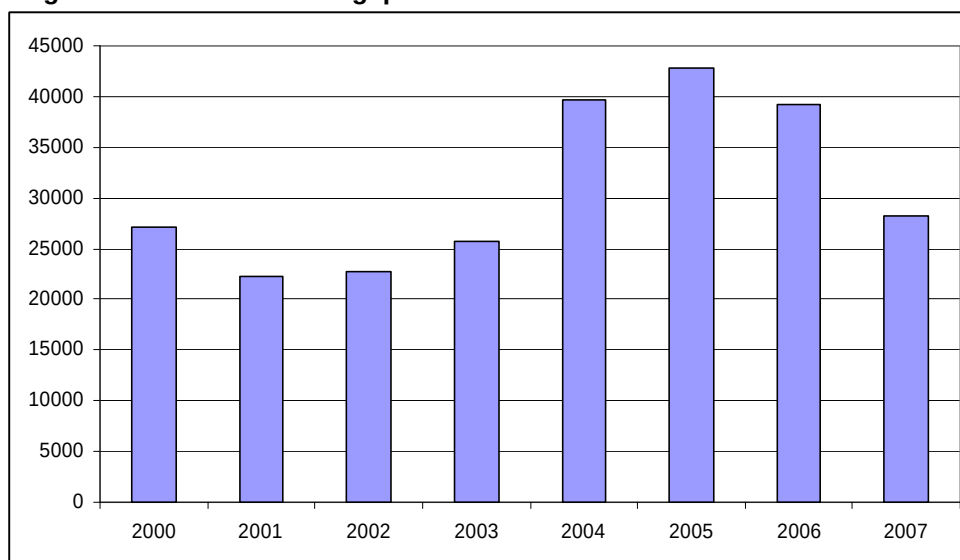
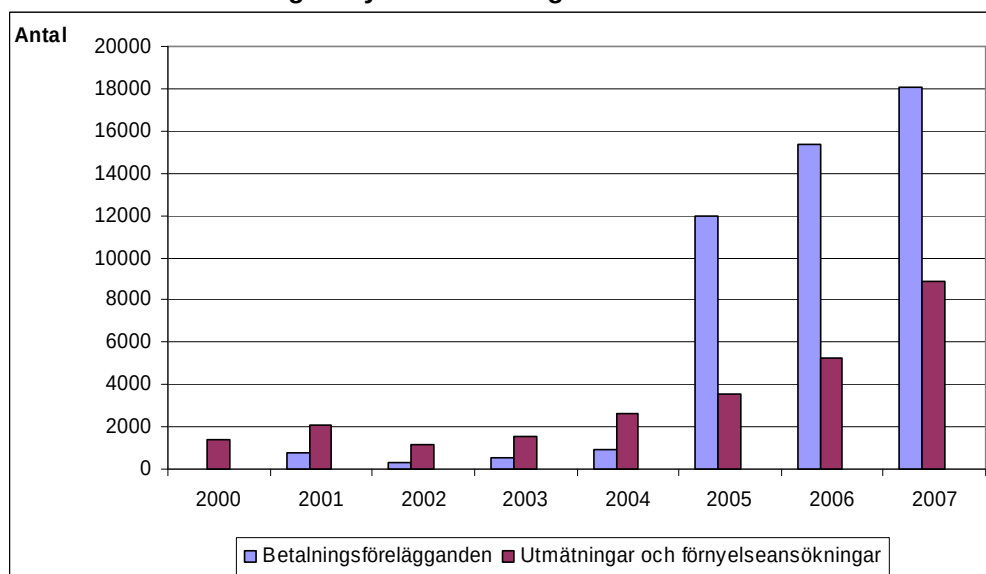


Diagram 11 visar att antalet beslut om betalningsplaner ökade kraftigt mellan åren 2003 och 2005. Nedgången därefter beror enligt CSN på dels en striktare bedömning vid beviljning av betalningsplaner, dels att CSN numera samlar flera återkrav i samma betalningsplan.

Fler ärenden skickas till Kronofogdemyndigheten (KFM)

CSN överlämnar allt fler återkravsärenden till Kronofogdemyndigheten (KFM), vilket framgår av diagram 12. Det gäller ansökningar om betalningsförelägganden och utmätningar samt, fram till utgången av år 2007, även förnyelseansökningar.

Diagram 12. Antal ansökningar om betalningsförelägganden och utmätning/förnyelseansökningar.



Antalet ansökningar om betalningsförelägganden steg kraftigt mellan åren 2004 och 2005. Därefter fortsatte ökningen men inte lika snabbt. Det blev över 18 000 ansökningar till KFM år 2007. CSN:s ansökningar om utmätningar uppvisar ett liknande mönster och uppgick till cirka 8 900 ärenden år 2007.

De ändrade rutiner³³ som bidrog till att CSN efter år 2004 kom att fatta fler beslut om återkrav kan delvis förklara varför CSN lämnat fler återkravsärenden till KFM år 2005. Enligt CSN förklaras ökningarna även av satsningarna på en mer effektiv kravhantering åren 2004–2005. Ökningen av antalet ansökningar till KFM sammanfaller även med att bristerna i CSN:s hantering av återkravsfordringar uppmärksammades av internrevisionen, Riksrevisionen och regeringen.

Samtidigt kan ökningen av ärenden som lämnas till KFM vara ett tecken på att CSN inte lyckas driva in skulder tidigare i återkravsprocessen, utan skulderna skickas vidare till nästa instans.

De flesta inbetalningar sker innan ärenden hamnar hos KFM

Hur och när återkravsskulder faktiskt inbetalas i processen skulle kunna användas för att belysa effektiviteten i CSN:s ärendehantering. CSN har uppgifter om vilka kanaler som används för inbetalning av återkrav, nämligen via post- eller bankgiro, KFM eller Intrum Justitia. Majoriteten av inbetalningarna sker genom bank- och plusgiro, dvs. sker oftast innan ärenden lämnas till KFM. Under den studerade perioden har det dock skett en stadig ökning av de belopp som betalas in via KFM, dessa inbetalningar år 2007 uppgår till närmare sju procent av de totala inbetalningarna. Vi har också sett att fler ärenden överlämnats till KFM. Inbetalningarna via Intrum Justitia (utlandsärenden) står för mindre än 1 procent av de totala inbetalningarna. Huvuddelen av inbetalningarna görs således innan ärenden hamnar hos KFM.

Avräkning och avskrivning ligger på en låg nivå

Inflödet av nya ärenden kan minskas genom avräkning och godtrosprövning. Fordringsstocken kan minskas genom avskrivning av befintliga återkrav. Dessa kan ses som åtgärder inriktade på att minska behovet av återkrav. CSN kan avräkna återkrav mot nya utbetalningar under samma stödperiod samt genom godtrosprövning minska potentiella skulder. Avräknat belopp uppgår till 44 miljoner kronor år 2007, en ökning från 36 miljoner kronor år 2003. Godtrosprövning har under samma period minskat från 72 till 61 miljoner kronor. Detta kan jämföras med fordringsstocken på över en miljard kronor år 2007.

³³ Ändrad praxis från och med läsåret 2003/04 har lett till fler återkravsbeslut. Tidigare stoppade CSN utbetalningarna av studiehjälp när skolan rapporterat frånvaro, vilket innebar färre återkravsbeslut.

CSN kan också minska fordringsstocken genom att skriva av fordringar, vilket dock endast är möjligt vid hög ålder eller dödsfall. I tabell 6 framgår de årliga belopp som skrivits av, inklusive och exklusive avgifter, samt den procentuella andelen avskrivningar i förhållande till fordringsstocken.

Tabell 6. CSN:s avskrivningar av återkravsfordringar

År	Avskrivningar inkl. avgifter (tkr)	Varav avgifter (tkr)	Avskrivningarnas andel av fordringsstocken (%)
2003	9 782	950	0,9
2004	9 326	1 347	0,8
2005	11 529	1 740	1,0
2006	16 308	1 908	1,4
2007	12 493	3 046	1,1

De avskrivna beloppen ligger endast på mellan cirka 9 och 12 miljoner kronor årligen. Under år 2006 låg dock avskrivningarna på en högre nivå, drygt 16 miljoner kronor. Det berodde, enligt CSN, dels på att åldersavskrivningarna ökade, dels på att ett stort antal avgifter och räntebelopp, som inte var fastställda i utslag eller domar, skrevs av. Fordringar på knappt 2 miljoner kronor för fastställda skadestånd flyttades också från återkravssystemet till annat system. De skrevs därmed av i återkravssystemet, men kvarstår som en utestående fordran hos CSN.³⁴ Avgifterna utgör mellan 10 och 15 procent av de avskrivna beloppen. Under år 2007 utgick avgifterna till nära 25 procent av de belopp som skrevs av. De totalt avskrivna beloppen uppgår årligen till cirka en procent av fordringsstocken, vilket visar att avskrivningarna inte har någon större betydelse för fordringsstockens utveckling.

Avverkade balanser – färre ärenden som väntar på åtgärd

Ett annat sätt att belysa effektiviteten i handlägningsprocessen är genom att analysera hur CSN:s ärendebalanser utvecklas. CSN definierar avverkade balanser ("bedömda ärenden") i ärendefördelningssystemet som ärenden fördelade till en handläggare och som ligger för åtgärd samt ärenden där någon sorts bedömning har gjorts men där ärendet inte har avslutats. Ärenden i balans väntar således fortfarande på bedömning. Se tabell 7.

Tabell 7. Balanser och bedömda ärenden den 31 december respektive år

År	Balanser (antal ärenden)	Bedömda men inte avslutade (antal ärenden)	Totalt (antal)
2004	42 581	9 603	52 184
2005	34 003	12 443	46 446
2006	19 609	20 298	39 907
2007	5 140	28 189	33 329

³⁴ CSN:s Årsredovisning 2007.

CSN har minskat sina balanser kraftigt under dessa fyra år, samtidigt som ärenden där åtminstone en första bedömning har gjorts har ökat – dock inte i lika hög grad. Sammantaget visar detta att ärendehantering i denna del av återkravsprocessen har snabbats upp.

CSN har under ett flertal år haft som mål att åtgärda balanserna. Det har tagit längre tid än planerat men CSN har nu (april 2008) avverkat de ärenden som väntat på åtgärd och handläggningen uppges vara i fas.³⁵

Statskontorets bedömning

Det finns olika sätt att mäta effektiviteten i CSN:s handläggning. Möjligheterna begränsas dock av den statistik som finns att tillgå. I nuläget saknar CSN såväl möjligheter att få fram uppgifter om hur *snabbt* myndigheten driver in pengar som betalas ut på felaktiga grunder som att följa upp *hur* skulderna faktiskt betalas. Detta är uppgifter som är väsentliga för att kunna analysera hur effektiva myndighetens indrivningsåtgärder är.

Vad vi kan konstatera är att CSN:s *aktivitet* i början av 2000-talet var mycket låg när det gällde att driva in återkravsskulder. Under senare år har CSN:s aktivitet ökat betydligt. Bl.a. kan vi notera en dramatisk ökning av antalet ärenden som lämnas till KFM. Vidare har CSN avverkat de så kallade balanserna och handläggningen av återkrav är i fas.

Statskontorets bild är att de förändringar som skett i återkravsverksamheten åtminstone fr.o.m. åren 2004/2005, beror dels på ändringen i CSN:s praxis åren 2003–2004 som gett ökad mängd ärenden, dels på ökad användning av olika instrument som bidrar till en effektivare handläggning i kombination med den prioritering av återkravsärenden som gjorts genom resurstillskott. Denna utveckling har dock skett utifrån från en tämligen låg nivå. Dessutom är de berörda volymerna ännu så pass små att detta inte gett något större utslag i form av påtagligt minskat fordringsstock. En orsak kan vara att CSN:s handlingsutrymme då det gäller exempelvis avräkning och avskrivning begränsas av gällande regelverk. Detta diskuteras vidare i avsnitt 2.5.1.

2.4.4 Är ärendehantering en enhetlig?

Ett grundläggande krav på all offentlig verksamhet är att den bedrivs på ett rättssäkert sätt. Rättssäkerhet innebär bl.a. att handläggning och beslut ska följa gällande lagar och regler samt att ärendena ska behandlas enhetligt och få en likvärdig bedömning, oavsett vem som handlägger ärendet eller var i organisationen ärendet hanteras. I vår analys av CSN:s återkravsverksamhet har vi i första hand inriktat oss på hur kravet på enhetlighet i handläggningen uppfylls i verksamheten.

³⁵ Nya återkravsärenden för bedömning inkommer kontinuerligt, i den meningen finns det alltid en balans. Till skillnad från tidigare rör det sig dock om nytillkomna ärenden.

Statskontoret har inte genomfört någon egen granskning av handläggningen av återkravsärenden. Statskontorets iakttagelser och bedömningar utgår istället från CSN:s egna kvalitetsgranskningar och andra dokumenterade redovisningar av myndighetens kvalitetsarbete m.m. I Statskontorets underlag ingår dessutom intervjuer med olika företrädare för CSN:s återkravsverksamhet.

Bättre regeltillämpning och gemensam regeltolkning ett område för förbättringsarbetet inom CSN

CSN har prioriterat bättre regeltillämpning och gemensam regeltolkning som ett av fem områden för förbättringsarbetet inom myndigheten. CSN vill öka kvaliteten i ärendehandläggningen och förstärka rättssäkerheten. I detta ligger kravet att reglerna ska tillämpas likformigt i hela organisationen. Regelverket medger ett tolkningsutrymme och CSN framhåller att den måste utveckla ett mer gemensamt förhållningssätt med en tydligare och mer rättssäker praxis för hela myndigheten. Det pågår ett arbete mot ett samlat synsätt och det finns en ökad medvetenhet om att mycket arbete återstår.

CSN:s kvalitetsgranskningar pekar på problem med enhetligheten inom återkravsverksamheten

CSN genomför återkommande kvalitetsgranskningar som syftar till att kontrollera rättssäkerheten i CSN:s handläggning och mäta enhetligheten mellan olika kontor eller enheter. Kvalitetsgranskningarna visar att det finns flera brister i rättssäkerheten, t.ex. när det gäller likformig tillämpning av reglerna och svårigheter att fastställa vad som är rätt beslut. CSN:s kundundersökningar visar också på förvaltningsrättsliga brister.

CSN kvalitetsgranskade år 2007 handläggningen av betalningsplaner för återkrav, mot bakgrunden av CSN:s riktlinjer för betalningsplaner. Kvalitetsgranskningen³⁶ visade att det fanns brister i enhetligheten i handläggningen mellan kontoren och ett stort utrymme för egna bedömningar.³⁷ Det var också stora skillnader i handläggningen mellan korta och långa planer. Dessutom framkom det brister i dokumentationen av särskilt de korta ärendena. Vidare noterades bristande kunskaper om hur riktlinjerna ska tolkas. Det tycks ha varit rutin att handläggarna beviljar ettåriga betalningsplaner trots att huvudregeln är att återkrav ska betalas omgående.

En slutsats av granskningen var att utbildningen om betalningsplaner inte varit tillräcklig. Dessutom är kvalitetsarbetet så nytt att det t.ex. finns oklarheter om hur enhetlighet ska tolkas. Våra intervjuer bekräftar att betalningsplans ärenden handläggs olika och understryker behovet av bättre utbildning och information.

³⁶ CSN, *Kvalitetsgranskning Q7 Återbetalning – betalningsplaner på återkrav* (2008).

³⁷ Såväl CSN:s lokala kontor som kravorganisationen beslutar om betalningsplaner för återkrav.

Förändringarna av återkravsverksamheten utmanar enhetligheten i handläggningen

Återkravsverksamheten har fått ökad prioritet och hanteringen av statliga fordringar ställer nya krav på CSN:s handläggare och systemstöd. Därtill kommer den förändrade organisationen för handläggning av kravärenden.

Statskontorets intervjuer bekräftar bilden av att enheterna arbetar på olika sätt. Introduktionen vid organisationsförändringen var kort och kontoren har haft olika synsätt och utgångspunkter för sitt arbete. Det har påverkat kvalitet och enhetlighet. När det gäller beslut om återkrav handlägger kontoren dessa på olika sätt. Det finns t.ex. oklarheter och skilda uppfattningar som gäller avräkning, vilket kan leda till olika bedömningar.

Även CSN:s handläggarstöd har fått liknande indikationer på att handläggarna inom återkravsverksamheten arbetar på olika sätt och har pekat på brister i information och utbildning. Under hösten 2007 ledde det till att en gemensam utbildning för kravhandläggarna och handläggarmöten genomfördes.

Det behövs fortsatta kvalitetsgranskningar och kvalitetsarbete

Kvalitetsgranskningarna fortsätter under år 2008 för att kunna bedöma hur kvaliteten i ärendehandläggningen utvecklas.

CSN granskar också bl.a. kvaliteten i kravhanteringen vid kravenheten och kontoren i Kalmar och Lund. Under år 2008 följer man upp hur hanteringen av krav i enskilda mål utvecklats efter organisationsförändringen för att se om handläggningen är korrekt och enhetlig. Granskningen gäller ärenden där ansökan om betalningsföreläggande eller utmätning gjorts till Kronofogdemyndigheten.

Resultatet av kvalitetsarbetet är ökad uppmärksamhet på kravet på enhetlighet och rättssäkerhet

CSN hävdar att kvalitetsgranskningarna har ökat engagemanget och kvalitetsmedvetandet hos medarbetarna. Handläggarnas medverkan i granskningarna har varit en del i arbetet med att öka kunskapen om de studiestödsrättsliga och förvaltningsrättsliga kraven på handläggningen. Erfarenheter från tidigare slag av kvalitetsgranskningar visar att kontoren inte i tillräcklig utsträckning tog till sig resultaten med påföljd att granskningarna inte ledde fram till avsedda förändringsåtgärder.

Granskningarna har också förändrat och konkretiserat kraven på CSN:s kompetensutveckling i form av ökade kunskaper i praktisk handläggning och förvaltning, t.ex. stöd och kvalificerad vägledning vid regeltillämpningen av olika typärenden (praxis).

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning av kvalitetsgranskningarna och intervjuerna inom myndigheten är att problemen med den bristande enhetligheten i handläggningen av återkravsärenden kvarstår. Statskontoret bedömer dock att myndigheten är medveten om problemen och ser positivt på att CSN fortsätter att arbeta systematiskt med att kvalitetsgranska handläggningen för att uppnå enhetlighet och därmed ökad rättssäkerhet. Kvalitetsarbetet har hittills resulterat i olika åtgärder som syftar till att förbättra rättssäkerheten. Detta är ett långsiktigt utvecklingsarbete där resultat och effekter av åtgärderna också måste följas upp och utvärderas. Statskontoret anser att kravet på enhetlighet i handläggningen kan förstärkas genom att regeringen formulerar lämpliga mål och återrapporteringskrav för återkravsverksamheten inom CSN.

2.4.5 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets analys visar att både de inbetalda beloppen och andelen av den kvarvarande skulden som betalas tillbaka ökar under senare år. Samtidigt ökar kostnaderna för att driva in återkravsfordringarna. CSN kan således under senare år uppvisa en god resultatutveckling i form av indrivna medel, men till kraftigt ökade kostnader för återkravsverksamheten. Trots det ökade resurstillskottet till återkravsverksamheten ligger fordringsstocken kvar på över en miljard, dvs. på ungefär samma nivå år efter år. Antalet gäldenärer och den genomsnittliga skulden visar också en påtaglig stabilitet över åren. Statskontoret bedömer att effektiviteten i CSN:s handläggning förbättrats genom resurstillskott och en aktivare handläggning. Samtidigt har dock resultaten inte förbättrats i samma takt som resurser tillförts verksamheten. För hela återkravsverksamheten har resurserna ökat med drygt 170 procent sedan år 2003, medan inbetalt belopp per resursinsats minskat med en tredjedel. Kostnadseffektiviteten har således successivt försämrats.

Kravet på kostnadseffektivitet och en effektiv handläggning av återkravsärenden måste balanseras mot kravet på en rättssäker handläggning. Statskontorets bedömning är att det fortfarande finns brister avseende enhetlighet i handläggningen, men att CSN är medveten om problemen.

Statskontorets slutsats är att det inte går att entydigt besvara frågan om CSN:s återkravsverksamhet är effektiv. Vissa indikatorer pekar i riktning mot ökad effektivitet medan andra, som exempelvis kostnadseffektiviteten, pekar i motsatt riktning. Med ledning av de senaste årens utveckling är det Statskontorets bedömning att det fortfarande finns en effektiviseringspotential i CSN:s återkravsverksamhet.

2.5 Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet hos CSN

I detta avsnitt analyseras närmare de hinder och möjligheter som föreligger för en effektivare och mer rättssäker återkravsverksamhet. Analysen görs mot bakgrund av den analys av effektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet som redovisas i avsnitt 2.4 och med hjälp av tre rubriker: legala och administrativa hinder och möjligheter, samt incitament. Statskontoret har inte genomfört någon särskild studie eller analys av eventuella tekniska hinder, exempelvis CSN:s ärendehanteringssystem för återkrav.

2.5.1 Legala hinder och möjligheter

Studiestödssystemets regelverk sätter ramar för verksamheten

Studiestödet regleras i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). Enligt 5 kap. 1 § studiestödslagen (SsL) ska den som fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp återbetala det som betalats ut för mycket. Återbetalningsskyldig blir också den som har fått studiestöd felaktigt eller med för högt belopp genom att a) lämna oriktiga uppgifter, b) inte fullgöra sin upplysningsplikt eller på annat sätt fått fel studiestöd och har (eller borde ha) insett detta.

Hanteringen av återkravsfordringar regleras i första hand av förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen), Inkassolagen (1974:182), samt Kammarkollegiets och Datainspektionens föreskrifter. Eftersom vissa beslut inom återkravsverksamheten innebär myndighetsutövning, omfattas handläggningen även av reglerna i förvaltningslagen (1986:223).

Inflödet av återkrav påverkas av att CSN inte får fatta interimistiska beslut

CSN kan inte stoppa utbetalningar av studiemedel med grund i uppgifter som myndigheten får från skolan utan att först kommunicera dessa uppgifter med den studerande. Detta får till följd att ytterligare studiemedel hinner betalas ut under kommunikeringstiden. Eftersom uppgifterna från skolan i de flesta fall är korrekta³⁸ leder detta i sin tur till att CSN i många fall måste utreda och besluta om återkrav. Det innebär att pengar betalas ut trots att CSN vet eller har stor anledning att tro att den framtida utbetalningen är felaktig eller att den redan gjorda utbetalningen helt eller delvis kommer att återkrävas. Hur omfattande detta problem är vid CSN har vi inga uppgifter om och frågan ligger utanför vårt uppdrag. CSN har tidigare påtalat problemet för regeringen.³⁹ Till skillnad från CSN får Försäkringskassan fatta

³⁸ I vilket fall vad gäller studieavbrott och minskad studietakt.

³⁹ CSN:s Budgetunderlag 2003-2005.

interimistiska beslut och därför hålla inne utbetalningar redan vid misstanke om att utbetalningen är felaktig.

Felaktiga utbetalningar beror på förskottsutbetalning

Alla utbetalningar som rör studiemedel sker i förskott⁴⁰, vilket ökar risken för att det görs utbetalningar som senare visar sig felaktiga och därmed leder till återkrav hos CSN. De vanligaste orsakerna till att återkrav uppstår är sänkt studietakt, avbrott i studierna eller att studenternas skattade inkomster överskrider inkomsttaket.⁴¹ Återkrav kan således uppstå i efterhand trots att alla villkor för att få studiemedel är uppfyllda när beslutet att betala ut stöd fattas och stödet betalas ut. Sannolikheten att en viss andel stödmottagare årligen kommer att missbedöma sin framtida studieaktivitet och inkomster och därmed överskrida inkomsttaket är troligtvis någorlunda konstant.⁴² Sådana missbedömningar påverkar volymen återkravsärenden.

Återkravsbestämmelserna skiljer sig åt beroende på om det är en felaktig utbetalning på grund av inkomst över inkomsttaket eller om det i annat fall är en felaktig utbetalning. I de sistnämnda fallen aktualiseras inte återkrav i lika stor utsträckning, eftersom lagstiftningen⁴³ innebär att CSN måste pröva om den studerande

- a) lämnat oriktiga uppgifter
- b) inte fullgjort sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet
- c) på annat sätt orsakat att studiestöd lämnats felaktigt eller med för högt belopp
- d) på annat sätt fått studiestöd felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta.

Utgångspunkten för denna prövning är betalningstillfället och majoriteten av CSN:s utbetalningar är korrekta vid själva utbetalningstillfället. Dessa utbetalningar kan alltså inte återkrävas med stöd av punkter a)-c), utan återkrav kan ske först efter en s.k. godtrosprövning enligt d). Även i de fall där CSN kan misstänka att en studerande inte haft för avsikt att påbörja sina studier (exempelvis om avbrott sker dagen efter utbetalningen), är det sällan som CSN kan visa att den studerande på utbetalningsdagen har insett detta.

⁴⁰ Studiehjälp betalas ut i efterskott.

⁴¹ Studenter får tjäna upp till ett visst belopp per termin utan att detta påverkar studiestödet. Om inkomsten sedan överstiger detta inkomsttak, kan studenten (beroende på hur mycket inkomsterna överskrider inkomsttaket) bli återbetalningsskyldig enligt 5 kap. 1 § SsL.

⁴² Även om inkomsttaket skulle *höjas* skulle själva skattningsmomentet vara kvar. Det är dock tänkbart att om inkomsttaket höjdes kraftigt skulle antalet studerande som riskerade att överskrida taket också minska betydligt. Ett annat alternativ är att helt *avskaffa* inkomsttaket för studeranden. I sådana fall skulle en hel grupp återkrav försvinna. Såväl ändringar i nivåerna av inkomsttaket eller dess eventuella avskaffande är frågor som inte ingår i Statskontorets uppdrag.

⁴³ 5 kap. 1 § SsL.

Sett ut ett rent återkravsperspektiv, skulle det vara enkelt att minska antalet återkrav genom att t.ex. ta bort bestämmelsen om strikt återbetalningsskyldighet vid överskridande av inkomsttaket och även i dessa ärenden göra en prövning av god tro vid utbetalningstillfället. Ännu färre felaktiga utbetalningar skulle det bli om inkomsttaket höjdes eller helt togs bort. Detta skulle dock dels få konsekvenser för syftet med inkomstbegränsningen, dvs. att studiestödet ska ges till dem som inte har möjlighet att finansiera sina studier på annat sätt, samt dels stora konsekvenser för statskassan.

Sen inkomstkontroll fördröjer beslut om återkrav

Studiestödssystemens konstruktion med förskottsutbetalning och inkomsttak bidrar till att återkraven som beror på att taken överskridits kan uppkomma lång tid efter det att pengarna betalats ut. Det kan dröja upp till två år innan CSN får besked från Skatteverket om den slutliga inkomsten för den som tagit emot studiemedel. Beslut om återkrav fattas således i många fall inte direkt när inkomsttaket överskrids utan först när den slutliga inkomsten har fastställts av Skatteverket och dessa uppgifter lämnats till CSN. Fördröjningen kan ha betydelse för gäldenärens betalningsförmåga, vilket kan inverka på CSN:s möjligheter att driva in fordringarna.

Samtidigt har en studerande har alltid möjlighet att dessförinnan själv anmäla sin inkomst till CSN och enligt studiestödslagen⁴⁴ har också den studerande en skyldighet att anmäla sådana förändringar som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek. Många studerande följer också denna bestämmelse och anmäler ändrad inkomst i anslutning till pågående studier. Detta leder till att CSN omprövar tidigare beviljningsbeslut och fattar beslut om återkrav pga. inkomständring långt innan inkomstkontrollen görs.⁴⁵ Hur pass vanligt detta är vet vi inte.

För att kunna bedöma omfattningen av problemet med förskottsutbetalningar krävs uppgifter om fordran för respektive beslutsgrund, dvs. studieavbrott, inkomständring osv. Idag har CSN inga sådana uppgifter men där emot vet man hur många personer som berörs av återkrav för respektive beslutsgrund. Se tabell 8.

⁴⁴ 3 kap. 27 § SsL.

⁴⁵ Av förarbetena till bestämmelsen om återkrav pga. inkomst över fribeloppet (prop. 1997/98:1, utg. omr. 15, s.21) framgår följande: Liksom nu skall den studerande vara skyldig att anmäla inkomstökningar till CSN. Sker anmälan i tid kan ändring av studiemedelsbeloppet i vissa fall ske under löpande termin. Är i stället återkrav aktuellt minskar ränteutgifterna för den studerande vid egen anmälan jämfört med om inkomstökningen framkommer i samband med den nämnda kontrollen hos Riksskatteverket.

Tabell 8. Personer med återkrav fördelat på stödformen studiemedel (samtliga stödformer), beslutsgrund och antal 2007⁴⁶

Beslutsgrund	Antal	Andel (%)
Avbrott	14 426	28
Efterkontrollerad inkomst	6 627	13
Inkomständring	448	1
Beslutsgrund saknas	17 908	35
Studieomfattning	10 380	20
Övrigt	2 047	4
Totalt	51 836	100

Anm.: Samma person kan ha flera återkrav och kan därför förekomma flera gånger i tabellen.

Av tabell 8 framgår att den vanligaste orsaken till återkrav är kategorin ”beslutsgrund saknas”. Att beslutsgrund saknas beror på att CSN före år 2000 inte registrerade beslutsgrund för återkrav. Dessa 18 000 ärenden härrör således från tiden före år 2000. Därefter är de vanligaste återkravs-orsaken studieavbrott eller för låg studieomfattning.

Vi har tidigare konstaterat att fordringsstocken ligger på ungefär samma nivå år efter år trots genomströmningen av gäldenärer. Vi kan konstatera att hela 35 procent av gäldenärerna, eller närmare 18 000 personer, har återkravsskulder som är äldre än sju år. Detta bör ses mot bakgrund av att CSN tidigare inte bedrev någon aktiv indrivning av återkravsfordringar (se avsnitt 2.4.3). Hur stor del av fordringsstocken som beror på att CSN tidigare var passiv i sin handläggning och t.ex. inte skickade ärenden till KFM, vet vi dock inte. Att det finns många gäldenärer med gamla skulder, samt att fordringsstocken till knappt en tredjedel består av ränta, talar dock för att en betydande del av CSN:s fordringsstock byggdes upp under den tid då myndigheten inte prioriterade arbetet med att driva in återkravsfordringar, vilket fick till följd att ett stort antal ärenden blev liggande utan åtgärd under flera år.

En annan förklaring till den stabila fordringsstocken är att den, åtminstone i någon mån, kan bero på den nuvarande stödkonstruktionen. Vid utgången av år 2007 hade 13 procent av gäldenärerna, motsvarande drygt 6 600 personer, återkrav som beslutats efter inkomstkontroll, dvs. sådana beslut där konstruktionen av systemet bidrar till att återkraven kommer lång tid efter utbetalning, vilket försvårar en effektiv indrivning. Utifrån befintligt underlag kan vi dock inte bedöma hur stort problem detta är i praktiken. Antalet gäldenärer där beslutsgrund för återkravet saknas, dvs. där vi vet att kraven är äldre än sju år, är dock ungefär tre gånger så många som antalet gäldenärer med återkravsskulder som beslutats efter inkomstkontroll.

⁴⁶ Per den 31 december 2007 (netto). Under året har ännu fler skulder uppkommit och slutbetalats (brutto).

Begränsade möjligheter till avräkning

Studiestöd betalas ut terminsvis och under flera år, vilket borde underlätta för CSN att genom avräkning mot kommande utbetalningar reglera tidigare skuldsättning. Nuvarande reglering begränsar dock CSN:s möjligheter till avräkning. Av avsnitt 2.4.3 framgår att avräkning år 2007 uppgick till endast 44 miljoner kronor.

Avräkning sker med stöd av 3 kap. 35 § studiestödsförordningen och där regleras att avräkning kan ske om beslutet om ändring meddelas före utgången av den tidsperiod som de utbetalda studiemedlen hänför sig till och ändringen kan verkställas genom avdrag på studiemedel som ska betalas ut senare under samma tidsperiod. CSN får med andra ord inte avräkna återkrav mot studiemedel som betalas ut kommande terminer, dvs. efter den period som det aktuella studiestödsbeslutet omfattar.

Detta innebär i praktiken att avräkning t.ex. aldrig kan komma i fråga för återkrav som uppstår efter inkomstkontroll, eftersom denna sker upp till två år efter den felaktiga utbetalningen. Det är således inte möjligt för en studerande, med ett äldre återkrav, att begära att det tidigare återkravet (med ränta och expeditonsavgift) avräknas mot utbetalningar i en ny beviljningsperiod. Avräkning är inte heller möjlig för de över 14 000 fall där återkrav beror på studieavbrott, då några kommande utbetalningar att avräkna mot vanligtvis inte finns.

Avräkning är mer förmånligt än ett krav på omedelbar återbetalning eftersom avräkning endast omfattar kapitalbeloppet. Om återkravet betalas tillbaka i sin helhet genom avräkning, debiteras den studerande varken ränta eller expeditonsavgift på det belopp som den studerande ska betala tillbaka. Detta bör utgöra ett litet incitament för den studerande att begära avräkning, samtidigt hinner dock räntan inte bli så stor inom samma beslutsperiod.

Avskrivning endast i undantagsfall

Enligt hanteringsförordningens 17 § får en myndighet "helt eller delvis efterge en fordran om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning". CSN skriver av återkravsskulder vid dödsfall och när gäldenären uppnått 67 års ålder. Dessutom kan CSN bevilja eftergift om det finns synnerliga skäl. Denna regel tillämpas mycket restriktivt. År 2007 uppgick avskrivningar till cirka 12 miljoner kronor, inklusive avgifter, eller motsvarande 1 procent av fordringsstocken.

Den mycket begränsade möjligheten att skriva av skulder innebär att skulderna riskerar att finnas kvar under mycket lång tid. Totalt 64 procent av gäldenärerna hos CSN hade år 2007 skulder som uppstått före halvårsskiftet år 2001, varav 17 procentenheter gällde skulder från perioden före år 1989, dvs. skulder som är minst 20 år gamla.

Statskontorets bedömning

Statskontoret menar att bestämmelserna om avskrivning utgör ett hinder för CSN att skriva av skulder som det är väldigt resurskrävande att driva in. Det finns därmed en risk för att såväl fordringsstocken som andelen osäkra fordringar blir onödigt hög. Bestämmelsernas restriktiva utformning har tillkommit främst av preventiva skäl, då trygghetssystemens legitimitet i hög grad bygger på att alla felaktiga utbetalningar ska återbetalas. Här finns även överväganden om rättssäkerhet, främst frågan om likabehandling av gäldenärer. Förtroendet för trygghetssystemen riskerar att rubbas om återkravsskulder regelmässigt skrivs av. Det krävs därför en politisk avvägning mellan kostnaderna för indrivningen och eventuella preventiva effekter av att driva in samtliga återkrav.

De legala hinder som vi identifierat i vår analys påverkar såväl inflödet av återkrav, dröjsmålet mellan utbetalning av stöd och återkrav begränsar möjligheten till avräkning och avskrivning. De aktuella bestämmelserna sätter därmed ramar för CSN:s möjligheter att effektivisera återkravsverksamheten. I nuläget saknar vi dock underlag för att bedöma hur stora hinder detta är i praktiken. T.ex. kan inte CSN i nuläget ta fram underlag för att vi ska kunna analysera hur stor del av fordringsstocken som beror på återkravsbeslut efter inkomstkontroll.

Vår bedömning är dock att det är uppenbart att verksamheten är kringgärdad av legala restriktioner som begränsar CSN:s möjligheter att effektivisera återkravsverksamheten och därmed successivt beta av fordringsstocken. En utökad möjlighet till exempelvis avräkning och avskrivning skulle vara gynnsam för återkravsverksamhetens effektivitet. Samtidigt måste kravet på effektivitet balanseras så att inte rättssäkerheten äventyras och att inte syftet med studiestödet undermineras.

2.5.2 Administrativa hinder och möjligheter

I detta avsnitt analyserar vi de hinder och möjligheter av administrativ art som har betydelse för effektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet. Vi belyser här myndighetens interna styrning och uppföljning, organisation och kompetensförsörjning samt riktlinjer, rutiner och arbetsmetoder i handläggningen.

CSN har styrt och prioriterat återkravsverksamheten

Under flera år var återkravsverksamheten inom CSN eftersatt. Det kritiserades av både CSN:s internrevision och Riksrevisionen. Det resulterade i ett regeringsuppdrag till CSN år 2005 att öka effektiviteten i återkravsadministrationen. Området fick därigenom ökad prioritet och CSN utarbetade en handlingsplan för att effektivisera återbetalnings- och återkravsverksamheten. Återkravsverksamheten ingår även som ett av fem förbättringsområden i CSN:s strategiska plan för åren 2006–2009.

Bland de aktiviteter som initierats finns

- Riktlinjer och systemstöd för betalningsplaner för återkrav
- Systemstöd för effektivare hantering av kravärenden
- Förstärkta personella resurser och förändrad organisation
- Kvalitetsgranskning av betalningsplaner för återkrav⁴⁷

Sammanlagt omfattar handlingsplanen åtgärder inom tio delområden. CSN har genom ökad prioritering av återkravsverksamheten och styrning av utvecklingsarbetet skapat förutsättningar för att effektivisera denna del av myndighetens verksamhet.

Behov av systematisk uppföljning och analys av verksamhetens resultat

Den uppföljning som CSN gjort av betalningsplaner för återkrav syftade till att kontrollera om handläggningen sker på ett korrekt sätt och inte skiljer sig åt mellan de olika kontoren. Kvalitetsgranskningen har bekräftat att sådana brister finns och CSN har därför valt att ytterligare fokusera på frågan om rättssäkerhet i sin granskning. Under år 2008 kommer CSN att genomföra ännu en kvalitetsgranskning av kravhandläggningen. Bakgrunden är signaler om att handläggarna inte arbetar på ett enhetligt sätt, inte har tillgång till samma information, har brister i utbildning osv.

Vår undersökning pekar också på att det finns ett bredare behov av information för att systematiskt följa och analysera verksamhetens resultat, som underlag för strategiska bedömningar och beslut. Det gäller inte bara kunskap om hur effektiva olika åtgärder är inom återkravsverksamheten och vilka konsekvenser olika åtgärder får utan även analyser av fordringsstocken och gäldenärgruppen. Sådana analyser används regelmässigt inom exempelvis privata inkassoföretag. Syftet med dessa strategiska analyser är att identifiera orsakerna till att skulder, och i det här fallet återkrav, uppstår. Analyserna skulle t.ex. också kunna förklara varför fordringsstocken är stabil trots en stor omsättning av gäldenärer och trots CSN:s ökade insatser. Analyserna skulle också kunna vara ett stöd för CSN:s strategiska styrning av sina insatser när det gäller val av lämpliga områden och verkningsfulla åtgärder etc. Det handlar om att styra sina resurser på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att äventyra rättssäkerhetskravet i handläggningen.

För närvarande har inte CSN tillgång till denna typ av grundläggande underlag och analyser.⁴⁸ År 2006 fick visserligen CSN:s ekonomiavdelning i uppdrag att följa och analysera återkravsverksamhetens utveckling.

⁴⁷ CSN, *Kvalitetsgranskning Q7 Återbetalning – betalningsplaner på återkrav* (2008).

⁴⁸ Inom återbetalningsverksamheten har CSN under år 2007 genomfört en studie av kunder med betalningssvårigheter, dvs. kunder med det första kravet från Kronofogdemyndigheten. Ett syfte var att få djupare kunskap om denna kundgrupp som ett led i CSN:s strategiska plan för en effektivare återbetalningsverksamhet.

Uppdraget gällde att följa återkravsfordring och att analysera nya återkrav, inbetalningar, gäldenärernas betalningsförmåga m.m. Projektet har varit vilande på grund av resursbrist men har, enligt uppgifter från CSN, återupptagits i april 2008.

Avsaknaden av underlag för den nödvändiga strategiska styrningen av återkravsverksamheten utgör ett hinder för att kontinuerligt kunna följa och utveckla hanteringen av återkravsfordringar. Samtidigt pekar detta på en möjlighet för CSN att skaffa sig redskap för att höja effektiviteten i återkravsverksamheten.

Den decentraliserade organisationen för kravhanteringen kan försvåra en enhetlig handläggning

Våra iakttagelser tyder på att det finns vissa problem med att kravverksamheten är förlagd till flera orter. Den nuvarande organisationen, med krav-enheten i Sundsvall och kravhandläggare i Kalmar och Lund, kan vara en bidragande orsak till att intern information som har relevans för hanteringen av återkravsfordringar inte har vidarebefordrats till de två lokalkontoren. Detta har fått till följd att ärenden inte alltid har hanterats på ett enhetligt sätt vid kontoren i Kalmar, Lund respektive Sundsvall. Hur stort problem detta är vet vi inte, men att det finns problem med enhetligheten har även CSN:s kvalitetsgranskning noterat.⁴⁹

Samtidigt finns det en medvetenhet inom CSN om problemet och myndigheten har även vidtagit åtgärder för att förbättra förutsättningarna för enhetlig handläggning. Bl.a. ska information om rutiner förmedlas via den särskilda funktionen med handläggarstöd.

I nuläget tycks inte CSN ha några planer på att koncentrera verksamheten. De fördelar som CSN framhåller med att involvera andra kontor och verksamheter är minskad sårbarhet, men framförallt att det varit givande för kravverksamheten att få inblick i de arbetsmetoder etc. som används i CSN:s övriga verksamhet. Vi delar CSN:s bedömning att det är viktigt att verksamheter kan lära av varandra. Vidare är det rimligt att anta att närheten till CSN:s återbetalningsverksamhet, som verkar under delvis andra premisser än återkravsverksamheten med ett tydligare tryck från kunderna på att utveckla bättre rutiner och handläggning (se bilaga 2), kan ha varit fruktbart för kravhanteringen. I vissa avseenden är det därför möjligt att organisationen av verksamheten har bidragit till att kravhanteringen utvecklat sina arbetssätt och i förlängningen kanske även effektiviteten.

Vi är medvetna om att det kan finnas flera motiv bakom val av hur verksamheten ska organiseras. Vi vill dock understryka att en enhetlig handläggning är fundamental för rättssäkerhet och för förtroende för CSN:s hantering av

⁴⁹ CSN, *Uppdragsbeskrivning kvalitetsgranskning. Q8 Återbetalning – granskning krav-handläggning* (2008).

återkrav. En samlad organisation skulle göra det lättare att styra och följa upp verksamheten och därmed skapa förutsättningar för en enhetlig handläggning. Den nuvarande organisationen ställer särskilda krav på den interna styrningen och på fortsatta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för enhetlig handläggning.

Komplicerad handläggning understryker vikten av god introduktion och fortlöpande kompetensutveckling

Som framgått av avsnitt 2.3.2 har återkravsverksamheten förstärkts genom att antalet årsarbetskrafter ökat från 15 till 40 under perioden 2003–2007. Enligt uppgifter från CSN har personalomsättningen varit mycket låg och verksamheten har inte haft några problem att rekrytera personal.

I våra intervjuer beskrivs återkravsverksamheten som komplicerad, med stora inslag av bedömningar. Till det kommer att regelverk och rutiner ändras fortlöpande. Detta innebär att det tar tid innan handläggare till fullo behärskar arbetet.⁵⁰ Det understryker vikten av att handläggarna får en gedigen introduktionsutbildning och kontinuerlig fortbildning.

CSN har inga riktlinjer för hur introduktionen av nyanställda kravhandläggare ska ske, men enligt uppgift är introduktionsutbildningen för nya handläggare inte särskilt lång. Det är en central utbildning på två dagar som alla nyanställda vid CSN får.

För sitt långsiktiga arbete med kompetensförsörjningen arbetar CSN med en modell för kompetensutveckling. Modellen beskriver de kompetenskrav som finns inom bl.a. kravhanteringen. Modellen tillämpas som stöd för kompetenskartläggning inom myndigheten och för arbetet med kompetensutvecklingsplaner. Varje chef ansvarar sedan för att utbildning och utveckling sker av de anställda. En avgörande fråga är hur väl modellen för kompetensutveckling tillämpas i praktiken inom organisationen.

Det står dock klart att bristande kunskap, i kombination med en splittrad organisation, kan leda till skillnader i hantering mellan olika handläggare genom att de utvecklar egna synsätt och rutiner (se nedan). För att minska sådana risker ordnar CSN från och med hösten 2007 kravhandläggarmöten för informationsspridning rörande handläggning, regelfrågor och nya rutiner som ett led i CSN:s kvalitetssäkringsarbete.

Sammantaget ställer den snabba ökningen av personalresurser och komplexiteten i handläggningen ökade krav på CSN att trygga sin kompetensförsörjning genom en god introduktionsutbildning samt kontinuerlig fortbildning och information om förändringar i regelverk och rutiner. Detta är

⁵⁰ I vår undersökning har vi noterat att företrädare för CSN – på alla nivåer – understryker komplexiteten i handläggningen som beskrivs som svår. Detta är inte något som vi stött på hos Försäkringskassan.

avgörande förutsättningar för att verksamheten ska fungera effektivt och rättssäkert.

Risk för skillnader i bedömning i samband med beslut om avräkning

Vi har funnit ett antal oklarheter och skilda uppfattningar rörande avräkning av studiemedel och studiehjälp samt för vilken period avräkning kan ske. Sådana oklarheter och skillnader i synsätt inom handläggarkollektivet kan leda till olika bedömningar.

Då det gäller studiemedel och studiehjälp har det funnits skilda uppfattningar mellan CSN och Överklagandemyndigheten för studiestöd (ÖKS) rörande vilka regler som gäller för avräkning. Vid avräkning på studiehjälp, finns det inte något uttalat stöd i lag för att CSN ska avräkna återkrav mot kommande utbetalningar. ÖKS anser dock att CSN kan (och bör) avräkna om detta är möjligt.⁵¹

Det har också funnits oklarheter om gällande tidsperiod för avräkning. Det är ett exempel på problem som uppstår när CSN:s regel- och rutinhandböcker innehåller inaktuell information eller använder begrepp på ett tve tydligt sätt. Otydliga regler kan bidra till osäkerhet bland handläggarna och öka risken för fel i handläggningen.

Stort inslag av bedömning vid handläggning av betalningsplaner

I vår undersökning har det framkommit att handläggningen av betalningsplaner innehåller stora inslag av egna bedömningar från handläggarnas sida och att det medför risk för att handläggarna handlägger olika. Exempel på kritiska handläggningsmoment är: hur stort belopp som ska betalas för att ärendet ska återkallas från KFM,⁵² bedömning av betalningsförmågan och längden på betalningsplanen, samt vilket underlag som behövs för att fatta beslut. Vår bedömning, som bl.a. grundar sig på resultatet av intervjuundersökningen, är att bristande information och utbildning även ökar risken för skillnader i bedömningar och val av åtgärder vid handläggningen.

Även CSN:s egen kvalitetsgranskning av betalningsplaner för återkrav visar att det finns vissa problem med enhetligheten i handläggningen (se tidigare

⁵¹ Avräkning görs mot kommande utbetalningar till den betalningsmottagare som återkravet riktar sig mot. Det vill säga om återkravet avser en utbetalning som gjorts till en förälder innan barnet fyllt 18 år, avräknas återkravet endast mot kommande utbetalningar till denna förälder. Skulle eleven bli myndig innan avräkning kunnat ske, betalar CSN ut pengarna till eleven och riktar ett direkt återkrav till föräldern.

⁵² För att återkalla en ansökan om betalningsföreläggande från KFM är huvudregeln att gäldenären ska betala in minst hälften av den totala skulden och att en överenskommelse om betalningsplan träffas på resterande belopp. Överenskommelser om andra belopp kan dock förekomma då det rör sig om en prövning i varje enskilt fall. Gäldenären måste alltid betala minst den administrativa avgiften (för närvarande 640 kronor) för att ansökan ska återkallas. Innan handläggaren återkallar ansökan ska gäldenären ha skickat in en kopia av kvitto på gjord betalning.

avsnitt 2.4.4. om rättssäkerhet). Genom utbildningsinsatser och liknande åtgärder arbetar CSN på att eliminera bristerna och åstadkomma en mer samstämmig handläggning av betalningsplaner vid återkrav.

Statskontorets bedömning

Statskontoret uppfattar att CSN under senare år har prioriterat och utvecklat återkravsverksamheten. Det finns goda förutsättningar för att effektivisera verksamheten ytterligare. Den förbättrade uppföljningen genom bl.a. återkommande kvalitetsgranskningar skapar också förutsättningar för ökad rättssäkerhet i ärendehandläggningen. Statskontoret anser också att CSN bör kunna utveckla och bredda sina analyser inom återkravsområdet som underlag för den strategiska styrningen av verksamheten.

Statskontoret vill samtidigt uppmärksamma på att det finns hinder och risker som hänger samman med den administrativa styrningen och organisationen för kravverksamheten. Det återkommande problemet med den bristande enhetligheten i handläggningen kan kopplas till flera kritiska faktorer i den administrativa styrningen av återkravsverksamheten. Den i viss mån splittade organisationen för kravhanteringen och en komplicerad handläggning med betydande utrymme för bedömningar av enskilda handläggare ökar kraven på intern styrning och uppföljning. Vår samlade bedömning är dock att den nuvarande organisationen försvårar en enhetlig handläggning av återkravsfordringar. CSN har en väl utvecklad modell för sin kompetensutveckling, men den avgörande faktorn är ändå att den fortlöpande utbildningen samt att informationen och stödet till handläggarna fungerar i praktiken.

2.5.3 Incitament

Återkravsverksamheten är långsiktig och omfattar delvis komplicerade processer och som ofta berör personer som befinner sig i en utsatt situation. Positiva drivkrafter och incitament krävs för att långsiktigt kunna bedriva denna verksamhet på ett effektivt sätt.

Regeringens löpande styrning har i praktiken haft liten betydelse

Under början av 2000-talet hade CSN:s arbete med att driva in återkravsfordringar låg prioritet. Fokus låg på att genomföra det nya studiestödet och på att fatta snabba beslut och göra utbetalningar. Detta ledde till eftersläpning i handläggningen av återkravsfordringar och till att CSN byggde upp stora ärendebalanser i denna verksamhet.

Bristerna i hanteringen av återkravsfordringar uppmärksammades internt av CSN:s internrevision och externt av Riksrevisionen.⁵³ Under år 2005 uppdrog regeringen åt CSN att ”vidta åtgärder för att öka effektiviteten i återkravsadministrationen så att handläggningen av enskilda ärenden sker skyndsamt och att skulder som är föremål för återkrav inbetalas till staten”.⁵⁴ Regeringen har dessutom genom regleringsbrev ställt upp mål och angett redovisningskrav för verksamhetsgrenen Återkravsverksamhet. Regeringens återrapporteringskrav är inriktade på kvantitativa resultatmål i verksamheten. Antal ärenden och svarstider tenderar därför att få mer uppmärksamhet än frågor om exempelvis enhetlig handläggning vid diskussioner på kontoren och i organisationen. Regeringens nuvarande mål är mycket allmänt hållet – ”Verksamheten skall bidra till att lån återbetalas och återkrav betalas.”⁵⁵ Regeringen har däremot inte ställt något konkret mål på CSN att exempelvis uppnå en viss reduktion per år i fordringsstocken under en följd av år.

Myndigheten har visserligen haft krav på sig att prioritera och utveckla verksamheten men i praktiken sker en intern prioritering mellan olika verksamheter och vår bild är att hanteringen av återkravsfordringar inom CSN åtminstone tidigare varit tydligt lägre prioriterad än andra delar av CSN:s verksamhet. Från och med år 2006 har vi sett att resurstilldelningen till återkravsverksamheten ökade kraftigt och aktivitetsnivån likaså.

CSN är beroende av avgiftsintäkter

Av CSN:s budgetunderlag⁵⁶ framgår att ”CSN:s administrativa verksamhet finansieras med anslag och inbetalda administrativa avgifter där anslaget utgör drygt 50 procent av myndighetens tillgängliga medel. Anslaget beräknas öka med cirka 2 procent årligen 2007–2010. Mellan åren 2006 och 2010 beräknas avgifterna minska med cirka 10 miljoner kronor”. För år 2007 uppgick CSN:s anslag till 364 miljoner kronor och inbetalda avgifter till 402 miljoner kronor. CSN är således beroende av avgifterna, i synnerhet då ekonomin väntas försämrats framöver. För år 2008 finns ett prognostiserat underskott som väntas öka kraftigt åren 2009–2010.

År 2007 var CSN:s avgiftsintäkter från själva återkravsverksamheten drygt 17 miljoner kronor, som kan jämföras med 4 miljoner kronor år 2000. En

⁵³ Riksrevisionen, *Revisionsrapport Kravverksamheten vid CSN*, dnr 32-2005-0675. Riksrevisionen påtalade att ”enligt studiestödslagen (1999:1395) ska återkrav krävas tillbaka. Av 11§ förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar framgår att myndigheter ska vidta de åtgärder som behövs för att få betalt för förfallna fordringar. Riksrevisionen rekommenderar CSN att snarast vidta åtgärder i syfte att bevaka inkommande fordringar i den omfattning som regelverket föreskriver.”

⁵⁴ I uppdraget ingick även att ”analysera och överväga hur verksamheten kan bedrivas förbyggande för att minska antalet återkravsärenden och minska antalet ärenden som lämnas till kronofogden”. Regeringsbeslut (2005).

⁵⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2007.

⁵⁶ Budgetunderlag 2008-2010.

del av dessa avgiftsintäkter använder CSN i sin tur för att betala ansökningar till KFM. Avgiftsintäkterna ökade i snabbare takt från år 2004 och framåt. De totala kostnaderna för enbart kravhanteringen år 2007 uppgick till strax över 5 miljoner kronor, dvs. mindre än en tredjedel av avgiftsintäkterna.

CSN skriver ”de fakturerade avgiftsintäkterna har ökat med cirka 6,1 miljoner kronor. Ökningen beror främst på ökade intäkter från annuitetslånet, men också på ökade intäkter från återkrav. Ökningen kan förklaras dels med fler återbetalningsskyldiga för annuitetslånen, dels med ett ökat fokus på återbetalningen. Att återkraven har ökat har också sin förklaring i att ungefär 5 000 ärenden från år 2006 kontrollerades retroaktivt under 2007.”⁵⁷

CSN menar att det finns ett svagt samband mellan avgiftsfinansiering och återkravsverksamheten och att avgiftsfinansieringen inte har någon betydelse i vardagshandläggning och prioritering av verksamheten. Statskontoret delar denna bedömning.

Regler och rutiner kan påverka gäldenärers betalningsvilja

I ärenden som avser återkrav på grund av inkomst över fribeloppet gäller s.k. strikt återbetalningsskyldighet. I sådana fall saknar det betydelse om studenten har orsakat eller skäligen borde ha insett att beloppet betalats ut felaktigt. Det finns alltså inget utrymme för god tro, utan studenten kan bli återbetalningsskyldig även om han eller hon har fullgjort sin uppgifts- och anmälningsplikt. Incitamentet för den studerande att uppfylla sin skyldighet att meddela ändring i sådana förhållanden som har betydelse för studiemedelsbeslutet är därmed svagt. Vidare kan tidsfördröjningen mellan stödperiod, inkomstkontroll och återkravsbeslut inverkar negativt på gäldenärens betalningsvilja. Som noterats tidigare, kan en studerande slippa avgifter och ränta vid avräkning. Detta bör kunna fungera som ett incitament att begära avräkning, men eftersom detta gäller enbart inom samma beslutsperiod, blir det ett svagt incitament då räntekostnaden blir försumbar. I övriga fall, och då speciellt de mycket gamla skulderna, bör räntan och avgifterna utgöra ett starkt incitament – men tycks inte fungera som sådant.

Vi har noterat att studenten – och inte CSN – avgör vilken av två eller fler skulder som studenten ska betala av. Detta aktualiseras särskilt i de fall studenten vill få nya lån. Det är nämligen inte möjligt att få nya lån om man har mer än ett återkrav till CSN.⁵⁸ Å ena sidan kan det faktum att en gälde-

⁵⁷ CSN:s Årsredovisning 2007.

⁵⁸ ”En studerande som tidigare har fått studiestöd enligt denna lag kan beviljas studiemedel bara om den studerande har /.../ betalat tillbaka så mycket av återkrävt studiestöd enligt 5 kap. att högst ett kalenderhalvårs återkrävt studiestöd återstår att betala.” 3 kap. 26 § SsL. Samma princip gäller för studiehjälp (regleras i 2 kap. 12§).

när kan välja vilken skuld som han eller hon ska betala av för att få nya studiemedel vara en positiv drivkraft att överhuvudtaget betala på återkravsskulden. Å andra sidan kan återkravens storlek skilja sig mycket åt och om det räcker att gäldenären betalar av det lägre återkravet har personen kanske svaga incitament att även betala av den större återkravsskulden.

Gäldenärerna vill ofta göra inbetalningar utifrån betalningsplan via autogiro. Denna tjänst finns inte. En orsak till detta är att om gäldenären missar en betalning förfaller hela beloppet som dras (om det är möjligt) vid nästa betalningstillfälle.

Statskontorets bedömning

Incitamenten i återkravsverksamheten är enligt Statskontoret genomgående svaga. Det gäller för CSN som helhet, för handläggarna och för gäldenärerna. Detta har inte heller varit ett mål vid utformning av styrning, regler och rutiner.

Enligt vår bedömning har regeringens löpande mål och styrning haft begränsad betydelse för hur CSN har styrt och prioriterat hanteringen av återkravsfordringar, till skillnad från det särskilda uppdraget år 2005. I praktiken har regeringens styrning inte fungerat som något incitament för CSN:s ledning att prioritera återkravsverksamheten högre. Vår bedömning är därför att regeringen fortsättningsvis bör ställa konkreta resultatkrav på CSN:s återkravsverksamhet och följa upp att resultaten uppnås.

2.5.5 Statskontorets samlade bedömning

CSN:s återkravsverksamhet har visat en positiv resultatutveckling under senare år. Både de inbetalda och återkrävda beloppen har ökat under perioden. Statskontoret bedömer att denna utveckling kan vara resultatet av en mera aktiv och effektiv återkravsverksamhet. Samtidigt är den kvarvarande fordringsstocken betydande och ligger trots allt tämligen stabilt på omkring 1,1 miljarder kronor. De senaste årens minskning på cirka 50 miljoner kronor årligen motsvarar ungefär 4 procent av fordringsstocken. I denna takt dröjer det teoretiskt minst 20 år innan stocken är borta, förutsatt att inga nya återkrav tillkommer. Det handlar alltså om ett långsiktigt arbete för att minska fordringsstocken till en så låg nivå som möjligt.

Statskontoret menar sammanfattningsvis att det fortfarande finns potential för CSN att ytterligare förbättra resultaten av sin återkravsverksamhet genom olika effektiviseringsåtgärder. En sådan effektivisering förutsätter dock mer strategiskt arbete inom CSN, med utgångspunkt i en djupare analys av bl.a. fordringsstocken och gäldenärspopulationen samt överväganden om de olika styrmedel som står till CSN:s förfogande.

Ovanstående genomgång av faktorer som kan utgöra hinder och möjligheter för CSN att bedriva sin återkravsverksamhet effektivt visar att viktiga hinder ligger inom de områden som regeringen och riksdagen förfogar över. Det gäller lagstiftningen och regelverken samt styrningen, uppföljningen och incitamentsstrukturen. Dessa faktorer utgör ett ramverk som begränsar CSN:s handlingsutrymme och möjligheten att effektivisera verksamheten.

För att CSN ska kunna öka effektiviteten i sin återkravsverksamhet, dvs. öka det indrivna beloppet och minska fordringsstocken, krävs enligt Statskontorets bedömning ett strategiskt angreppssätt för att få bort de hinder och utnyttja de möjligheter som beskrivits i detta kapitel. En sådan strategi kan bestå av tre typer av åtgärder, att:

- hindra tillflödet av nya återkravsärenden
- driva in befintliga återkravsskulder snabbare
- skriva av de återkravsskulder som det inte lönar sig att driva in

Av dessa förfogar regeringen i första hand över de styrmedel och regelverk som kan hindra tillflödet av nya återkravsärenden, t.ex. interimistiska beslut, och för att i ökad utsträckning kunna skriva av skulder. CSN:s möjligheter ligger huvudsakligen i administrativa åtgärder för att driva in befintliga skulder snabbare, även om det här också finns medel som regeringen förfogar över, såsom möjligheten till avräkning.

Statskontoret menar således att CSN:s förutsättningar att driva en mer effektiv återkravsverksamhet är begränsad av olika systemhinder. Det gäller exempelvis hur trygghetssystemen och regelverken är konstruerade. Ansvar för dessa ligger i första hand hos regering och riksdag. Samtidigt kan utformningen av studiestödssystemet och övriga krav såsom rättssäkerhet inte underordnas åtgärder som i första hand syftar till att effektivisera återkravsverksamheten. Indrivning av återkravsfordringar måste bedrivas – och bedömas – inom de ramar och syften som statsmakterna har fastställt för studiestödssystemet.

Statskontoret återkommer till dessa frågor i sina överväganden och förslag i kapitel 5.

3 Försäkringskassans hantering av återkrav

3.1 Inledning

I detta kapitel analyserar och bedömer vi Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar med hjälp av de bedömningsgrunder som presenterades i kapitel 1, dvs. resultat, kostnadseffektivitet samt effektiv och enhetlig handläggning (3.4).

Statskontoret ska även analysera och bedöma eventuella *hinder* och *möjligheter* för en effektiv återkravsprocess. Denna del av analysen görs med stöd av den analysmodell som presenterades i kapitel 1. Den omfattar fyra grupper av faktorer: legala, administrativa och tekniska förutsättningar samt incitament (3.5).

Analysen inleds med en kort beskrivning av återkravsprocessen (3.2) och med en översikt över omfattningen av Försäkringskassans återkravsverksamhet (3.3).

En mer utförlig beskrivning av Försäkringskassans återkravsverksamhet finns i bilaga 3.

3.2 Övergripande beskrivning av ärendenas gång

Försäkringskassan har i uppgift att administrera de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Varje år betalas drygt 400 miljarder kronor ut från socialförsäkringen. De sammanlagda utgifterna för försäkringen ligger på cirka 450 miljarder, dvs. 15 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Socialförsäkringen innefattar knappt 50 olika förmåner eller bidrag och gäller alla som bor eller arbetar i Sverige.⁵⁹ Den ger ekonomiskt skydd för familjer och barn, personer med funktionshinder samt vid sjukdom eller ålderdom.

3.2.1 Från utredning till beslut om återkrav

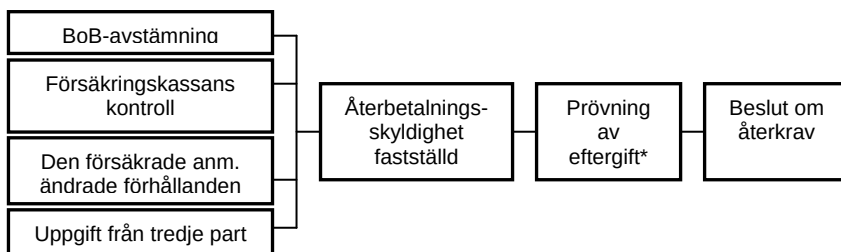
Ett återkrav kan bli aktuellt inom Försäkringskassan när en förmånstagare på grund av *ändrade förhållanden eller andra orsaker* inte längre har rätt till förmånen enligt de villkor som ställts upp.⁶⁰ När Försäkringskassan får

⁵⁹ Pension omfattar även utlandsbosatta.

⁶⁰ Regleras i 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) samt i motsvarande bestämmelser i respektive författning.

information om ändrade förhållanden (från den försäkrade själv, andra myndigheter, genom inkommen anmälan eller egen kontroll) måste återbetalningsskyldigheten utredas. När det är fastställt att en förmånstagare är återbetalningsskyldig ska Försäkringskassan pröva om det kan finnas skäl för eftergift. Se figur 3.

Figur 3. Process fram till och med beslut om återkrav ⁶¹



* eftergift enligt 20 kap. 4§ AFL eller annan liknande bestämmelse.

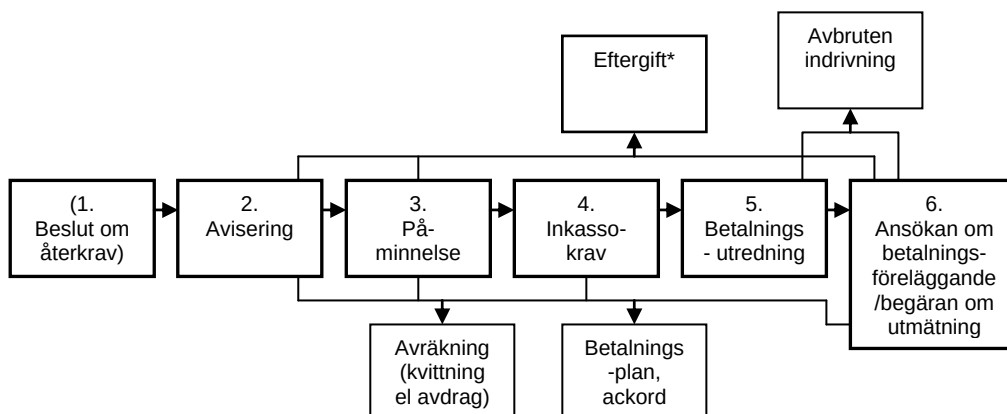
Anm.: *BoB-avstämning* – fastställande av slutgiltigt bostadsbidrag. Bostadsbidraget grundar sig på den försäkrades inkomst, bostadens kostnad, antalet personer i hushållet m.m. och beviljas som ett *preliminärt* bidrag beräknat på de uppgifter som den försäkrade lämnar i ansökan. Det slutliga bidraget bestäms i efterhand när taxeringen är avslutad för det kalenderår som bidrag betalades ut.

3.2.2 Hantering av återkravsfordringar (fordringshantering)

När ett beslut om återkrav fattas, uppstår en statlig fordran som ska krävas in. Hanteringen av dessa fordringar är sedan år 2006 förlagd till avdelningen för statlig fordran i Östersund. Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar illustreras i figur 4.

⁶¹ En signal, t.ex. anmälan från enskilde om ändrade förhållanden, som kommer i ett tidigt skede innebär att Försäkringskassan ofta kan stoppa utbetalningar och ompröva rätten till förmånen *innan* det skett en s.k. felaktig utbetalning. I dessa fall leder signalen inte till en prövning av återbetalningsskyldighet med eventuellt efterföljande återkrav.

Figur 4. Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar



* eftergift enligt 17 § förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Avisering och påminnelse (2-3)

Försäkringskassan underrättar skriftligen gäldenären (den försäkrade) om återkravsbeslutet och om möjligheten att överklaga.⁶² Den återbetalnings-skyldige har 30 dagar på sig att betala från det att beslutet skickas ut. När sista betalningsdag har passerats skickar Försäkringskassan en kravpåmin-nelse till gäldenären.

Inkassokrav (4)

Försäkringskassan skickar ett inkassokrav till gäldenären när sista betal-ningsdag enligt påminnelsen har passerat och gäldenären inte har betalat. Inkassokravet innebär att gäldenären måste betala inkassoavgift, för när-varande 160 kr. Inkassokravet skickas maskinellt.

Betalningsutredning (5)

Om gäldenären fortfarande inte betalar sin skuld inom den tid som anges i inkassokravet, gör försäkringskassan en betalningsutredning. Utredningen syftar till att utreda gäldenärens betalningsförmåga.

Ansökan om betalningsföreläggande/ begäran om utmätning (6)

I det fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkasso-krav kan Försäkringskassan ansöka om betalningsföreläggande hos Krono-fogdemyndigheten (KFM). Ansökan om betalningsföreläggande kan även innefatta en begäran om utmätning. En avvägning ska göras mellan belop-pets storlek och möjligheterna att få tillbaka pengarna.

Avbruten indrivning

Om det betraktas som utsiktslöst att för tillfället driva in en fordran eller om det inte anses försvarligt med hänsyn till kostnaderna, kan Försäkringskas-

⁶² Om fordran bestrids avbryter Försäkringskassan indrivning tills frågan är avgjord.

san besluta att avbryta indrivningen tills vidare. När indrivningen avbryts läggs ärendet på bevakning i högst 1 år i taget.

Avräkning (kvittning eller avdrag)

Försäkringskassan kan besluta om avräkning i samband med att en ny förmån ska betalas ut för att på så sätt få fordran betald. Kvittning är tvingande medan avdrag sker på överenskommelse mellan Försäkringskassan och gäldenären.

Betalningsplaner, ackord och andra uppgörelser

Gäldenären har möjlighet att i överenskommelse med Försäkringskassan upprätta en betalningsplan. Under den tid då betalningsplanen gäller och följs, får Försäkringskassan inte vidta några tvångsåtgärder för indrivning. Om gäldenären inte följer betalningsplanen eller om förutsättningarna ändras på annat sätt, måste Försäkringskassan säga upp planen och förhandla om den.

Ackord innebär att Försäkringskassan gör en överenskommelse med gäldenären där denne betalar av en del av skulden i en eller två större betalningar och att resterande del av skulden skrivs bort. Den återbetalningsskyldige kan också få uppskov med betalningen, i normalfallet inte med mer än ett år från förfallodagen. Båda dessa åtgärder är ovanliga.

Eftergift

Försäkringskassan kan besluta om eftergift även *efter* det att återkravet har övergått till att bli en statlig fordran. Eftergift kan medges om det är uppenbart oskäligt att kräva betalning på grund av gäldenärens sjukdom eller någon annan anledning. Gäldenären måste ansöka om eftergift. I de flesta fall är det kombinationen av dålig ekonomi och sjukdom av allvarligt slag som utgör grund för eftergift. Att eftergift ges efter beslutet om återkrav är mycket ovanligt och sker endast i absoluta undantagsfall.

3.3 Omfattning av återkravsverksamheten vid Försäkringskassan

I uppdraget ingår att redovisa ”antal personer respektive belopp som varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden”. Omfattningen och utvecklingen av återkravsverksamheten beskrivs i detta avsnitt med utgångspunkt i statistiska uppgifter som Försäkringskassan lämnat till Statskontoret under hösten 2007 och våren 2008.

Successiv ökning av antal beslut, återkravsbelopp och fordringsstock

Sedan år 2004 har såväl antalet beslut om återkrav, återkravsbeloppet och fordringsstocken successivt ökat år från år, vilket framgår av tabell 10. Försäkringskassan fattar varje år mellan 120 000 och 140 000 beslut om återkrav till ett belopp om mellan 600 och 700 miljoner kronor. Antalet nya fordringsärenden har ökat med drygt 15 procent totalt mellan år 2004 och 2007. Under perioden 2003–2007 har det genomsnittliga fordringsbeloppet också ökat från cirka 4 000 kronor till närmare 5 500 kronor per ärende (se tabell 11).

Den totala fordringsstocken, det vill säga det ackumulerade återkravsbeloppet inklusive ränta och avgifter, uppgick i slutet av år 2007 till knappt 1,4 miljarder kronor. Fordringsstocken har ökat successivt för varje år med 4–8 procent. Under år 2007 blev ökningen dock större jämfört med året innan – stocken ökade med ca 12 procent från 2006.

Tabell 10. Antal nya fordringsärenden, återkrävt belopp, fordringsstock samt andel osäker fordran hos Försäkringskassan.

År	Nya ärenden under året	Återkrävt belopp (kr)	Fordringsstock (kr)	Andel osäker fordran (%)
2003	159 451	643 220 669	993 524 053	40
2004	120 530	608 428 003	1 070 582 028	42
2005	121 404	618 321 891	1 154 193 819	49
2006	130 234	670 450 656	1 201 654 256	47
2007	139 143	769 854 850	1 366 976 407	49

Andelen osäkra fordringar⁶³ steg mellan åren 2003 och 2005 för att sedan ligga kvar på den högre nivån på närmare hälften av samtliga fordringar.

Försäkringskassan bedömer samtliga fordringsärenden där ingen inbetalning/avräkning mot nya utbetalningar har registrerats i systemet under perioden 1 januari till 31 december som osäkra.⁶⁴ Värderingen av osäkra fordringar sker i samband med bokslutet och alla fordringar som Försäkringskassan betecknar som osäkra skrivs ned till 0 kr. Hur osäkra fordringar bedöms har ingen inverkan på handläggningen av återkravsfordringar, utgångspunkten är fortfarande att alla felaktiga utbetalningar ska återbetalas.

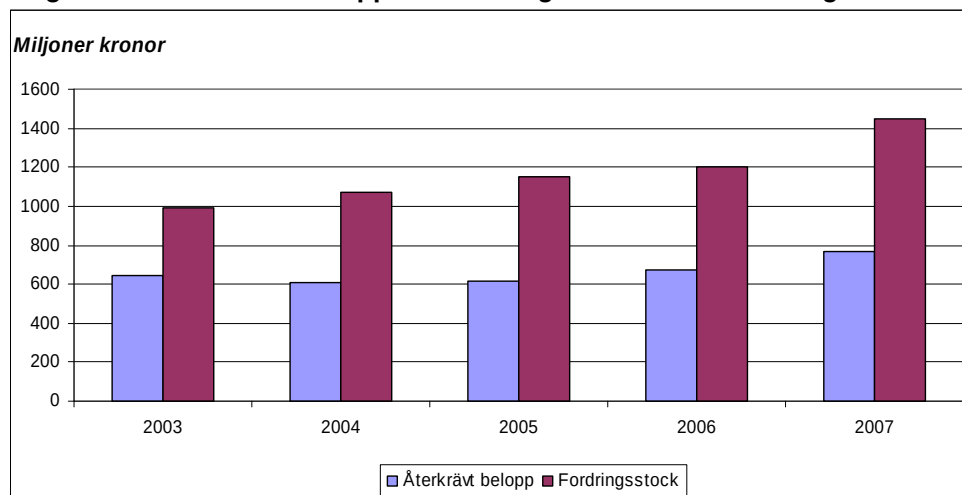
⁶³ Osäkra fordringar värderas enligt bestämmelserna i Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndigheter måste göra en bedömning av det verkliga värdet på fordran; man tar upp fordringen med det belopp som den förväntas inflyta med. Varje myndighet måste göra sin egen bedömning av vad fordringen är värd vid bokslutstidpunkten.

⁶⁴ Av de ärenden där inbetalning/avräkning registrerats 2006-06-30 (den dag då ränteåterbäringen kvittades) har i 268 ärenden gjorts en bedömning av om fordran är osäker. Resultatet blev att 78,4 procent av samtliga kvittningsärenden bedömts som osäkra 2006. Ränteåterbetalningen var en engångsföreteelse, se vidare bilaga 3.

Ökningen förklaras av ökat fokus på felaktiga betalningar

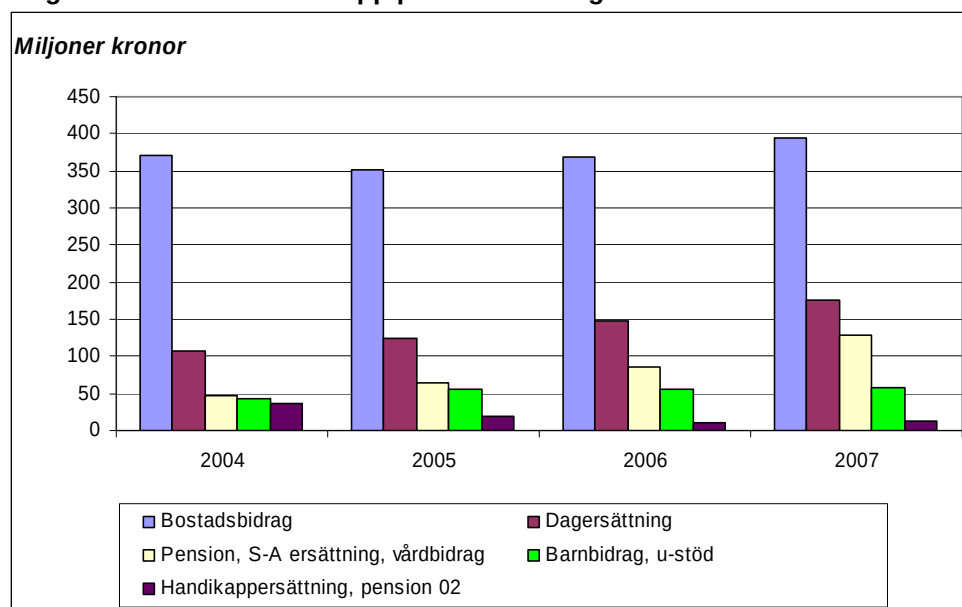
Försäkringskassans bedömning är att ökad fokus på felaktiga utbetalningar (genom bl.a. utökad kontrollverksamhet) resulterar i fler beslut om återkrav men framförallt en ökning av det belopp som återkrävs. Samtidigt ökar fordringsstocken, vilket framgår av diagram 13.

Diagram 13. Återkrävt belopp och fordringsstock hos Försäkringskassan



Försäkringskassan administrerar drygt fyrtio olika förmånsslag inom socialförsäkringen. Vissa förmåner ges som ersättning vid t.ex. sjukdom, andra är av generell karaktär, som barnbidrag, och vissa är behovsprövade, bl.a. bostadsbidrag. Enligt Försäkringskassan gäller ökningen av återkrav till stor del förmåner som utgjort försörjning, t.ex. sjukersättning eller pension, vilket ger högre belopp än t.ex. bostadsbidrag. Utvecklingen av återkraven fördelat på de olika förmånsslagen framgår av diagram 14.

Diagram 14. Återkrävt belopp per förmånsslag⁶⁵



Anm.: S-A ersättning – sjuk- och aktivitetsersättning, *dagersättning* – alla förmåner som ger ersättning per dag, bl.a. sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, *u-stöd* – underhållsstöd.

Som framgår av diagrammet svarar bostadsbidrag för en dominerande del av återkrävt belopp. År 2007 utgör bostadsbidrag 51 procent av det totala beloppet, en minskning från 61 procent år 2004. Mellan åren 2006 och 2007 har *återkrävt belopp* ökat med 100 miljoner kronor, varav pensioner, sjuk- och aktivitetsersättning samt vårdbidrag svarar för närmare hälften. Det återkrävda beloppet för dessa förmånsslag har också ökat med cirka 50 procent under år 2007 jämfört med året innan. Återkrav i denna kategori gäller generellt högre belopp än inom t.ex. *dagersättning*.

⁶⁵ Tre kategorier av förmåner (bilstöd, delpension och familjebidrag) står för mindre än 1 procent av återkraven och redovisas därför inte i diagrammet. Se tabell 11.

Tabell 11. Nya ärenden och återkrävda belopp fördelat på förmånsslag

År	2004		2005		2006		2007		
	Antal	Tkr	Antal	Tkr	Antal	Tkr	Antal	Tkr	(%)
Bostadsbidrag	78 336	371 451	73 869	351 932	75 835	368 774	77 679	394 853	(51)
Barnbidr., u-stöd	13 900	43 434	15 865	56 764	15 641	54 866	15 802	57 441	(7)
Bilstöd	90	3 102	76	2 313	92	3 060	19	516	(0)
Dag-ersättn.	19 517	107 121	22 053	124 187	28 761	146 788	34 747	175 664	(23)
Del-pension	27	76	5	42	1	2	-	-	(-)
Fam.-bidrag	197	249	119	178	84	121	210	193	(0)
Pension t.o.m. 02 H-ers.	2 003	36 484	1 099	18 609	734	11 033	489	12 338	(2)
Pension ⁶⁶ SA,vårdb	6 460	46 512	8 318	64 297	9 086	85 806	10 197	128 850	(17)
Totalt	120 530	608 428	121 404	618 322	130 234	670 451	139 143	769 855	(100)

Anm.: U-stöd – underhållsstöd, Dagersättning – bl.a. sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, Fam.bidrag - Familjebidrag till totalförsvarspliktiga, Pension t.o.m. 02, H-ers. – Handikappersättning, SA - Sjuk- och aktivitetsersättning.

Ser vi till ökningen av *antalet ärenden* är det däremot återkraven som rör just dagersättningarna som har ökat mest (drygt 20 procent) under det senaste året. De förmånsslag där återkraven ökat mest är sådana som varit föremål för riktade kontrollinsatser under 2007, främst tillfällig föräldrapenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.⁶⁷ Eftersom det finns stora variationer i de belopp som betalas ut för olika förmåner, varierar även det genomsnittligt återkrävda beloppet, vilket framgår av tabell 12.

⁶⁶ Ökningen av pension, SA och vårdbidrag bör också ses mot bakgrund av att det redovisade förmånsslaget ”pension t o m 2002 och handikappersättning” minskat efterhand och övergått i den förstnämnda kategorin.

⁶⁷ Försäkringskassan, Förstärkt kontrollverksamhet, svar på regeringsuppdrag (2008).

Tabell 12. Genomsnittligt återkrävt belopp per ärende (kr)

År	2004	2005	2006	2007
Förmånsslag				
Bostadsbidrag	4 742	4 764	4 863	5 083
Barnbidrag, underhållsstöd	3 125	3 578	3 508	3 635
Bilstöd	34 466	30 434	33 264	27 163
Dagersättning	5 489	5 631	5 104	5 056
Delpension	2 822	8 492	1 797	..
Familjebidrag till totalförsvarspliktiga	1 264	1 496	1 442	917
Pension t.o.m. 02, handikappersättning	18 214	16 933	15 032	25 232
Pension, SA, vårdbidr.	7 200	7 730	9 444	12 636
Totalt	5 048	5 093	5 148	5 533

Anm. Pension t.o.m. 02 avser återkrav på pensioner enligt det gamla pensionssystemet. Lagregleringen i det nya pensionssystemet beslutades 1998 och trädde i kraft gradvis. Det nya pensionssystemet gäller fullt ut från och med 1 januari 2003. Minskningen i antalet återkrav i kategorin *pension t.o.m. 02, handicappersättning* är därför en naturlig utveckling.

Det genomsnittliga återkrävda beloppet per ärende (samtliga ärendeslag totalt) låg oförändrat på drygt 5 000 kr åren 2004–2006 men det finns stora variationer mellan förmånsslagen.⁶⁸ Återkrav som gäller sjuk- och aktivitetsersättning samt pension och handicappersättning har ökat betydligt och beloppen för dessa återkrav är generellt högre än för många andra förmånsslag. Som framgår av tabell 12 verkar ökningen i genomsnittligt belopp även bero på att de belopp som återkrävs inom pension, sjuk- och aktivitetsersättning dessutom blir allt högre, medan beloppen inom dag ersättningarna (där återkraven också ökat) ligger på en stabil nivå.

Liten variation i antal gäldenärer men skuldbeloppet ökar

Det totala antalet gäldenärer (ackumulerat under året) har legat relativt konstant under åren 2004–2007, med undantag för en liten minskning under år 2006. Se tabell 13.

Tabell 13. Antal gäldenärer hos Försäkringskassan

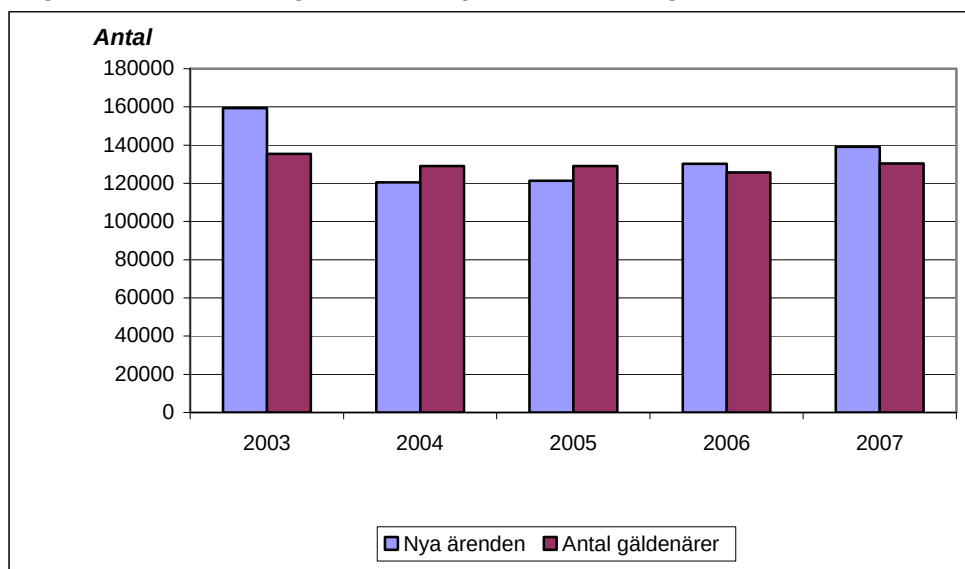
År	Antal gäldenärer (ackumulerat)	Genomsnittlig skuld per gäldenär (kr) ⁶⁹
2003	135 492	7 333
2004	129 061	8 295
2005	129 019	8 946
2006	125 680	9 561
2007	130 401	10 483

⁶⁸ 4 034 kronor i genomsnitt för samtliga förmånsslag år 2003. Siffror uppdelade på förmånsslag saknas för 2003.

⁶⁹ Beräknad som den totala fordransstocken dividerad med antalet gäldenärer.

Den *genomsnittliga skulden per gäldenär* ökar för varje år under perioden 2003–2007 vilket framgår av tabell 13. Eftersom den genomsnittliga skulden per ärende ligger stabil på drygt 5 000 kronor (se tabell 12) betyder det att många återkravsbeslut gäller personer som redan tidigare har skulder till Försäkringskassan. Vissa gäldenärs skulder ackumuleras på detta sätt. En annan förklaring kan vara de tidigare redovisade förändringarna mellan olika förmånsslag, dvs. att återkrav i högre grad gäller ärenden med högre ersättningsnivåer och att beloppen som återkrävs inom dessa förmåner blir allt högre (som en följd av ökade kontroller inom dessa ärendeslag).

Diagram 15. Utveckling av antalet nya ärenden och gäldenärer



Jämför man antalet gäldenärer med antalet nya återkravsärenden (diagram 15) ser man att antalet ärenden successivt ökat från år 2005 men att antalet gäldenärer inte har ökat i samma takt. Mellan 2005 och 2006 skedde t.o.m. en liten minskning av antalet gäldenärer.

Statskontorets bedömning

Försäkringskassans återkravsverksamhet kännetecknas av små variationer mellan åren men det sker en successiv ökning av antalet återkravsbeslut, återkrävda belopp och fordringsstocken under senare år. Ökningen av återkrav ligger framförallt inom de ärendeslag där Försäkringskassan gjort riktade kontroller. Antalet återkravsärenden ökar men det tillkommer inte nya gäldenärer i samma takt vilket betyder att många återkravsbeslut gäller personer som redan tidigare har skulder till Försäkringskassan. Vissa gäldenärs skulder ackumuleras på detta sätt. Detta kan tyda på att Försäkringskassan får allt fler svåra återkravsärenden med fordringar på högre belopp, vilket möjligen kan förklara varför andelen osäkra fordringar samtidigt har ökat.

3.4 Effektiviteten i Försäkringskassans återkravsverksamhet

I detta avsnitt analyseras effektiviteten i Försäkringskassans återkravsverksamhet mot bakgrund av den bild av verksamhetens omfattning som presenterats i avsnitt 3.3. Analysen utgår från fyra bedömningsgrunder: resultat, kostnadseffektivitet samt effektiv och enhetlig handläggning.

3.4.1 Vilka resultat uppnås?

Grundprincipen för återkravshanteringen är att hela det felaktigt utbetalda beloppet ska återbetalas, om inte mycket starka skäl talar emot detta. Vårt kriterium för ett effektivt resultat för återkravsverksamheten är att en hög andel av det felaktigt utbetalda beloppet betalas tillbaka.

Hög andel av återkraven betalas tillbaka till Försäkringskassan

De årliga inbetalningarna till Försäkringskassan ligger på mellan cirka 560 och 660 miljoner kronor under perioden 2000–2007. Dessa belopp kan jämföras med beslut om återkrävt belopp under samma år. Se tabell 14.

Tabell 14. Totalt inbetalt belopp av återkravsfordringar

År	Inbetalt belopp (kr) ⁷⁰	Återkrävt belopp (kr)	Resultat (inbetalt belopp som andel av återkrävt belopp)
2003	627 152 736	643 220 669	97,5
2004	570 711 694	608 428 003	93,9
2005	562 529 034	618 321 891	90,9
2006	593 998 597 ⁷¹	670 450 656	88,7
2007	654 502 439	769 854 850	84,9

Anm.: Inbetalt belopp och återkrävt belopp gäller inte identiska ärenden. Inbetalt belopp innefattar alla inbetalningar (inkl. ränta och avgifter) som registrerats under året – oavsett när själva återkravet beslutades.

Försäkringskassans resultat med detta mått har minskat successivt från 97 procent till under 85 procent. Den relativt stora ökningen av inbetalningar mellan åren 2006 och 2007 beror enligt Försäkringskassan på att verksamheten koncentrerades till ett kontor inom organisationen, vilket resulterade i en mer aktiv indrivning och fler inbetalningar. Återkravsverksamheten koncentrerades redan 2006 men nådde inte full kapacitet förrän i oktober samma år.

⁷⁰ För åren 2000–2002 ligger det inbetalda beloppet på mellan 560 och 630 miljoner kronor. Dock saknas uppgift om återkrävt belopp för dessa år.

⁷¹ Till det inbetalda beloppet för år 2006 kommer även det belopp på 63,4 miljoner kronor som Försäkringskassan kunde avräkna mot ränteåterbäringen. Ränteåterbetalningen var en engångsföreteelse. Se vidare bilaga 3.

Resultatminskningen år 2007 återspeglar den markanta ökningen i återkrävt belopp. Eftersom inbetalningarna sker med viss eftersläpning kan detta därmed inte sägas vara ett tecken på minskad effektivitet i kravhanteringen.

Ökningen av återkrävt belopp år 2007 bör leda till större inbetalningen de kommande åren.

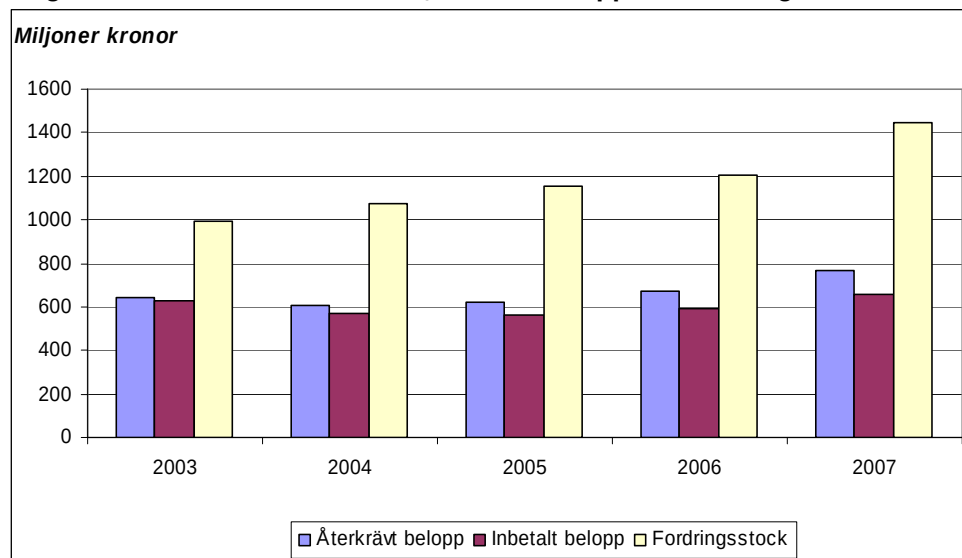
Det saknas i nuläget uppgifter om hur stor eftersläpningen är, t.ex. hur stor andel av återkravsfordringarna som betalas under *samma* år som beslutet om återkrav fattats etc. En stor del av fordringarna betalas genom betalningsplaner, se diagram 18, och intervjuundersökningen visar också att planer som sträcker sig över flera år är vanliga (se bilaga 3). Detta pekar på att eftersläpningen från återkravsbeslut till inbetalning är betydande.

Sett på längre sikt bör resultatet ligga på över 100 procent om Försäkringskassan ska kunna minska fordringsstocken, eftersom inbetalningarna även omfattar ränta och avgifter för äldre återkrav. Varje procentenhet under 100 procent innebär att stocken av fordringar byggs på – även om återkrav och inbetalningar under samma år inte gäller samma ärenden.

Fordringsstocken ökar för varje år

Den ackumulerade fordringsstocken har ökat för varje år under perioden 2002-2007. Ökningen uppgår till mer än 380 miljoner kronor eller över 37 procent. Den främsta förklaringen är, som vi tidigare sett, att inbetalningarna inte håller jämna steg med de beslutade återkraven. Försäkringskassan lyckas alltså inte driva in samtliga återkrav, vilket framgår tydligt av diagram 16.

Diagram 16. Beslutade återkrav, inbetalt belopp och fordringsstock



Det är påtagligt att fordringsstocken växer successivt under hela perioden. Många gamla skulder ligger kvar samtidigt som nya obetalda återkrav bygger på stocken. Dessutom tillkommer ränta och avgifter på äldre återkrav. Uppgifter om hur fordringsstockens åldersstruktur ser ut (hur gamla ärendena är), hur stor del som består av ränta och avgifter osv. saknas.⁷²

Eftersläpningen förklarar ökningen av fordringsstocken

Försäkringskassan lämnar flera förklaringar till att skulder inte betalas i samma takt som återkraven beslutas. Exempelvis att kontrollen av felaktiga utbetalningar är effektivare än hanteringen av återkravsfordringar. Statskontorets bild är att fordringsstocken ökar som en följd av eftersläpning mellan beslut om återkrav och inbetalning. Det kan också vara en naturlig följd av att myndigheten har en stor andel gäldenärer med mycket låg betalningsförmåga, som ofta har flera återkrav. Återkravsbeloppen för flera förmånsslag har också ökat och återkrav på stora belopp är generellt svårare att driva in än krav på mindre belopp och det tar längre tid.

Liten andel av fordringarna avskrivs

I en helhetsbedömning av återkravsverksamhetens resultat och fordringsstocken bör man även beakta de avskrivningar⁷³ som Försäkringskassan gör av vissa fordringar. I tabell 15 redovisas de årliga avskrivningarna av fordringar under perioden 2003–2007.⁷⁴

Tabell 15. Försäkringskassans avskrivning av fordringar

År	Antal ärenden	Totalt belopp (kr)	Genomsnittligt belopp per ärende (kr)	Andel avskrivningar av utestående fordran (%)
2003	5 420	11 222 191	2 071	1,1
2004	2 938	11 788 915	4 013	1,1
2005	2 102	13 153 946	6 258	1,1
2006	2 294	14 263 817	6 786	1,2
2007	1 901	16 376 900	8 615	1,2

Det dominerande intrycket är att Försäkringskassan skriver av endast en liten andel av de totala fordringarna. Avskrivningarna har således ingen större betydelse för Försäkringskassans resultat. De ligger konstant på 1,1–1,2 procent av fordringsstocken under hela perioden, trots att antalet avskrivningsärenden minskat kraftigt. Denna minskning vägs upp av att be-

⁷² Uppgifter finns i fordringshanteringssystemet Kåntra men funktioner saknas för att på ett enkelt sätt plocka fram uppgifterna ur systemet.

⁷³ Försäkringskassan använder begreppet *bortskrivningar*.

⁷⁴ Avskrivningar innefattar bl.a. belopp som bedömts vara för små för indrivning och ärenden där Försäkringskassan har beslutat om eftergift. Det saknas uppgift om hur stor del av avskrivningarna som är en följd av eftergift eller har andra orsaker.

loppen har ökat under samma period. En förklaring till dessa förändringar kan vara att Försäkringskassan har riktat avskrivningarna mot vissa typer av ärenden eller särskilt skuldyngda gäldenärer. Eftergift medges t.ex. endast om Försäkringskassan bedömer det som omöjligt för gäldenären att inom överskådlig tid kunna betala tillbaka sin skuld på grund av hans eller hennes ekonomiska och sociala situation. Se vidare bilaga 3.

Statskontorets bedömning

Statistiken (se tabell 14) visar att en successivt sjunkande andel av det felaktigt utbetalda beloppet betalas tillbaka, från över 97 procent år 2003 till under 85 procent år 2007. Inbetalning sker med viss eftersläpning vilket innebär att återkravsskulden skjuts fram och att fordringsstocken successivt byggs på. På så sätt är resultaten av Försäkringskassans återkravsverksamhet otillfredsställande. För att kunna minska fordringsstocken måste inbetalningarna hålla minst samma takt som nya återkravsbeslut.

3.4.2 Är återkravsverksamheten kostnadseffektiv?

Vår andra bedömningsgrund för effektivitet utgår från hur verksamhetens kostnader förhåller sig till de resultat som Försäkringskassan åstadkommer. Målet är att resultaten ska nås till så låga kostnader som möjligt.

Försäkringskassan har redovisat sina *skattade* kostnader för administrationen av statlig fordran åren 2003–2006. Kostnadsberäkningarna bygger på Försäkringskassans tidsredovisning (antal timmar) för administrationen av statlig fordran. Kostnadsuppgifterna för administrationen under år 2007 är de *faktiska* administrationskostnaderna för Statlig fordran i Östersund, dit hanteringen av återkravsfordringar har koncentrerats. Eftersom redovisningen för 2003–2006 avser skattade utfall och uppgifterna för 2007 bygger på ett faktiskt utfall, är uppgifterna inte fullt jämförbara mellan åren. Skattningen för 2003–2006 gällde också enbart tidsåtgången, medan kostnaderna för 2007 även innefattar bl.a. OH-kostnader. Uppgifterna för år 2007 tar inte hänsyn till eventuella kostnader för hantering av återkravsfordringar i länsorganisationen. Under 2007 hanterades fortfarande vissa ärendeslag (de som kräver manuell handläggning) vid länskontoren.⁷⁵

Kostnadseffektivitet mäts genom att man sätter resultaten i förhållande till verksamhetskostnaderna, dvs. kostnad per inbetald krona. Se tabell 16 nedan.⁷⁶

⁷⁵ Dessa fördes över till Östersund 31 mars 2008.

⁷⁶ Ett alternativ hade kunnat vara att sätta indrivet belopp i förhållande till antalet årsarbetskrafter, men på grund av att hanteringen av återkravsfordringar före år 2006 var spridd över landet saknas exakta uppgifter om antal årsarbetskrafter före koncentrationen.

Tabell 16. Kostnader för administration av statlig fordran

År	Kostnader totalt (tkr)	Kostnad per nytt ärende (kr)	Kostnad per 100 inbetalda kr (kr)
2003	60 330	378	9,60
2004	56 115	465	9,80
2005	54 000	445	9,60
2006	57 462	441	9,70
2007	37 374	269	5,70

Tabell 16 visar att verksamhetskostnaderna har legat på ungefär samma nivå under mätperioden men har minskat med 20 miljoner kronor från år 2006 till år 2007. Satsningarna på utökade kontroller har således inte motsvarats av förstärkningar i resurserna för att hantera de ökade återkraven. Samtidigt har kostnaden per nytt ärende och kostnaden att driva in 100 kronor minskat.

Statskontorets bedömning

De totala kostnaderna för Försäkringskassans återkravshantering har legat på en ganska stabil nivå fram till år 2007 då kostnaderna minskade med 20 miljoner kronor. Uppgifterna är dock inte fullt jämförbar mellan åren varför det inte går att tolka som att Försäkringskassans återkravshantering blivit mer kostnadseffektiv, till exempel som en följd av koncentration av verksamheten till Östersund utan det kan ha flera orsaker.

Försäkringskassans kostnader per nytt ärende och per inbetalt 100 kronor ligger högt i jämförelse med CSN. Under 2000-talet har CSN:s kostnad varierat mellan 35 och 73 kronor per återkravsbeslut (tabell 4). Motsvarande kostnad hos Försäkringskassan är mellan 380 och 465 kronor per ärende (tabell 16). Per inbetalt 100 kronor har kostnaden hos CSN legat på mellan 50 öre och en krona, medan motsvarande siffra för Försäkringskassan är betydligt högre, dvs. närmare 10 kronor fränsett år 2007. Statskontorets bedömning är att CSN:s hantering av återkrav är betydligt kostnadseffektivare än motsvarande verksamhet hos Försäkringskassan.

3.4.3 Är handläggningen effektiv?

Effektiviteten i Försäkringskassans handläggning kan bedömas utifrån hur snabbt nya återkravsärenden avslutas, dvs. när pengar som har betalats ut på felaktiga grunder återbetalas i förhållande till när återkravet uppstod. Denna tid kan användas som ett mått på hur aktiv och effektiv myndigheten är i sin indrivningsverksamhet.

Inom Försäkringskassan har man diskuterat olika sätt att mäta hur snabbt handläggaren vidtar åtgärder i återkravsärenden, istället för att låta dem bli liggande. Tanken är att ju snabbare åtgärder vidtas, desto högre är sannolikheten att skulden återbetalas. Snabbheten i genomströmningen av återkravs-

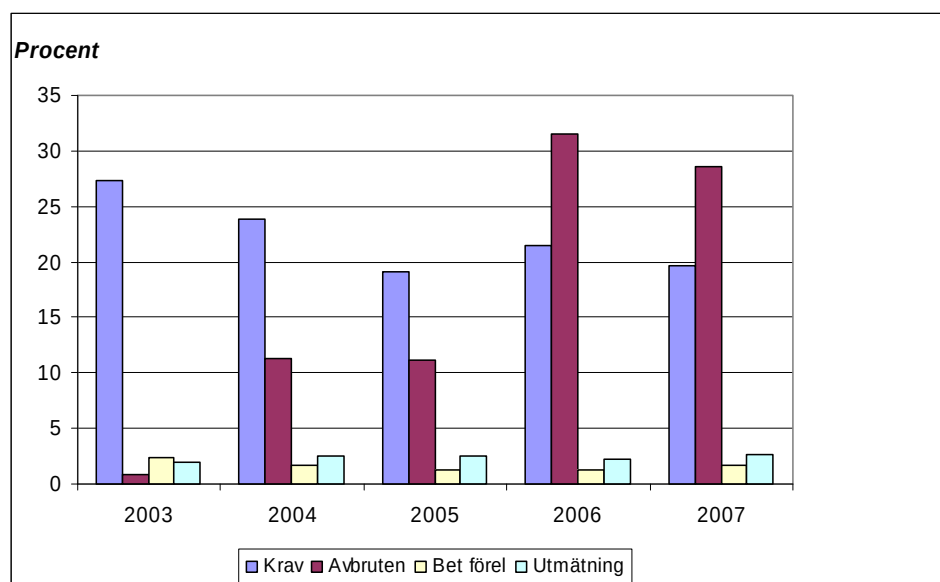
ärenden kan mätas genom att man studerar t.ex. kopplingen mellan i vilket skede olika åtgärder aktualiseras och när skulden betalas. På detta sätt skulle man kunna få svar på frågan om hur stor andel av fordringarna som betalas vid olika steg i processen (se figur 4), t.ex. efter en första avi, efter påminnelse osv. Detta sätt att mäta genomströmningen har stora fördelar jämfört med att uppskatta t.ex. tiden från det att ett ärende kommer in till dess det avslutas. Det senare är en trubbig mätmetod som inte tar hänsyn till faktorer som ligger utanför handläggarens kontroll, t.ex. gäldenärens betalningsförmåga.

Stabil nivå på inkassokrav medan avbruten indrivning ökar

Utvecklingen av de indrivningsåtgärder som Försäkringskassan vidtagit under åren 2003–2007 framgår av diagram 17. Mellan åren 2003 och 2005 minskade antalet inkassokrav men ligger därefter på en stabil nivå. Att man skickade fler inkassokrav 2003 än senare år förklarar Försäkringskassan med att man under året inriktade verksamheten på indrivning och gick igenom ett stort antal ärenden som låg obetalda.

Andelen ärenden där indrivningen avbrutits⁷⁷ har ökat markant under senare år. Detsamma gäller antalet gäldenärer som blir föremål för avbruten indrivning. Ökningen av antalet ärenden var särskilt kraftig mellan åren 2005 och 2006. Enligt Försäkringskassan berodde den på att länsorganisationernas rutiner för registrering av sådana ärenden ändrades i samband med att återkravshantering koncenterades till Östersund. Det innebär att ärenden som tidigare bara blivit liggande registrerades som avbrutna ärenden. Det var alltså inte någon faktisk ökning av antalet ärenden.

Diagram 17. Andel ärenden som blir föremål för indrivningsåtgärder



⁷⁷ Indrivning avbryts normalt om gäldenären helt saknar betalningsförmåga.

Betalningsförelägganden och utmätningar används i liten utsträckning

Andelen betalningsförelägganden och utmätningar ligger på en relativt låg och stabil nivå, vilket innebär att dessa åtgärder används i liten utsträckning jämfört med exempelvis inkassokrav. De variationer som förekommer mellan åren kan delvis bero på att Försäkringskassan registrerade ärenden retroaktivt till följd av den nya systemfunktionen.

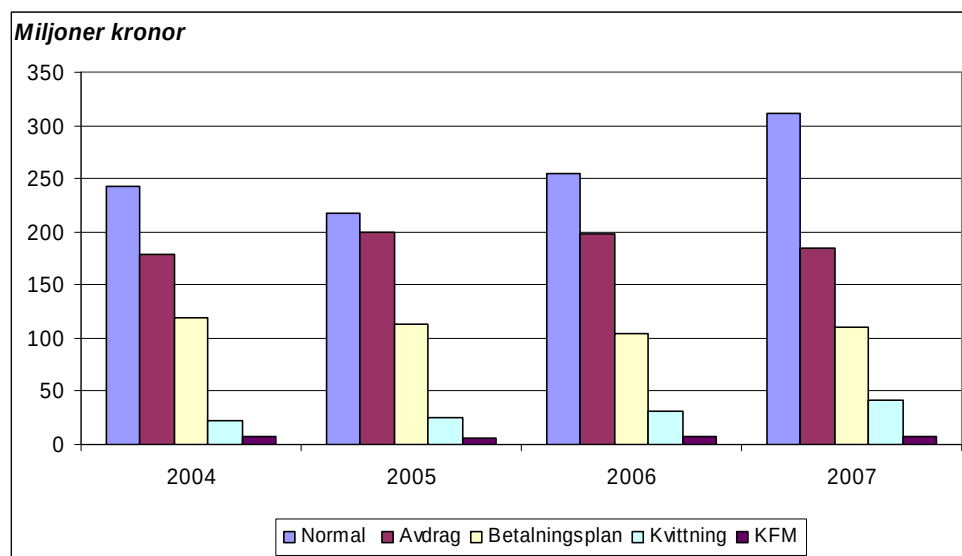
Antalet ansökningar om utmätningar och förnyelseansökningar⁷⁸ ligger tillsammans på en konstant volym under åren, även om det har skett en viss ökning år 2007. Försäkringskassan menar att ökningen troligen hänger samman med myndighetens ökade fokus på felaktiga utbetalningar och koncentrationen av verksamheten till Östersund.

En dryg tredjedel av återkraven betalas genom avräkning

Ett annat sätt att analysera effektiviteten i handläggningen är att undersöka på vilket sätt återkravsfordringarna betalas. En sådan analys skulle kunna säga något om vilka indrivningsåtgärder som är mest effektiva. Försäkringskassan redovisar hur de inbetalda fordringarna fördelas på olika betalnings sätt. Se diagram 18.

⁷⁸ Fram t.o.m. år 2007 gällde en ansökan om betalningsföreläggande i ett år. Om borgenären därefter ville att Kronofogdemyndigheten (KFM) skulle fortsätta handlägga ärendet behövde man göra en *förnyelseansökan*. Från 1 januari 2008 handlägger KFM ärendet tills det är avslutat eller tills borgenären återkallar ärendet.

Diagram 18. Inbetalda belopp fördelade på betalningssätt⁷⁹.



Anm.: Om flera betalningssätt används vid samma krav, redovisas det senaste betalningssättet. Däremot redovisas det faktiska inbetalningsbeloppet per inbetalningssätt.

Diagram 18 visar att normala inbetalningar (inklusive betalningar efter påminnelse och inkassokrav) utgör cirka hälften av alla inbetalningar och att detta betalningssätt ökar medan betalningarna via betalningsplaner ligger på en stabil nivå under hela perioden. Minskningen av inbetalning genom avdrag under 2007 kan bero på att utbetalningarna från Försäkringskassan har minskat i omfattning och därmed även reducerat möjligheterna till avdrag. Å andra sidan ökade inbetalningarna via kvittning under 2007. Eventuellt kan detta tyda på att Försäkringskassan i högre utsträckning än tidigare beslutar om tvingande åtgärder istället för att komma överens med gäldenären.

Statskontorets bedömning

Möjligheterna att mäta effektiviteten i Försäkringskassans handläggning begränsas av den statistik som finns att tillgå. Försäkringskassan har flera olika åtgärder till sitt förfogande för att snabba på betalningarna av återkraven. Analysen ger inte svar på vilka åtgärder som är mest effektiva men

⁷⁹ Normala inbetalningar avser betalningar via avi som skickas i samband med återkravsbeslut och/eller efter påminnelse/inkassokrav. Dessutom innefattar kategorin bland annat s.k. spontana inbetalningar. Kvittning och avdrag är begrepp som används i Försäkringskassans dagliga verksamhet. Den term vi använder i första hand är avräkning. Det finns dock en viss betydelseskilnad varför begreppen kvittning och avdrag används när denna skillnad har betydelse. *Avräkning* innebär att belopp hålls inne på kommande utbetalningar i avräkning på det som tidigare betalats ut för mycket. *Kvittning* innebär att Försäkringskassan fattar *tvingande* beslut om avräkning medan *avdrag* betecknar avräkning som sker efter *överenskommelse* mellan Försäkringskassan och gäldenären. Betalningsplan avser inbetalningar som sker enligt överenskommen betalningsplan, KFM betecknar inbetalningar via Kronofogdemyndigheten.

vi kan konstatera att Försäkringskassan inte verkar ha ändrat inriktning vad gäller åtgärder under perioden. Utvecklingen över åren är tämligen stabil. Antalet inkassokrav har legat på en stabil nivå under hela perioden, liksom andelen betalningsförelägganden och utmätningar. Slutsatsen är att Försäkringskassan därmed inte har blivit mer aktiv i sina indrivningsåtgärder.

3.4.4 Är ärendehantering en enhetlig?

Ett grundläggande krav på all offentlig verksamhet är att den bedrivs på ett rättssäkert sätt. Rättssäkerhet innebär att handläggningen ska följa gällande lagar och regler samt att ärendena ska behandlas enhetligt och få en likvärdig bedömning, oavsett vem som handlägger ärendet. I vår analys av Försäkringskassans återkravsverksamhet har vi i första hand inriktat oss på hur kravet på enhetlighet i handläggningen uppfylls i verksamheten.

Försäkringskassan följer god inkassosed

Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar omfattas av inkassolagens regler och ska följa god inkassosed. Datainspektionen (DI) genomförde i april år 2007 en inspektion vid Statlig fordran i Östersund. Syftet med tillsynen var att DI skulle informera sig om Försäkringskassans kravverksamhet då verksamheten koncentrerats till Östersund. DI fann inga större brister i fordringshanteringen och konstaterade att verksamheten bedrevs i enlighet med god inkassosed.⁸⁰

Handläggningen förefaller ha blivit mer enhetlig

I intervjuundersökningen har det framkommit att det fanns stora variationer i hanteringen av återkravsfordringar, innan verksamheten koncentrerades till Östersund. Det fanns t.ex. skillnader i hur man bedömde olika ärenden och i vilka indrivningsåtgärder som kunde komma i fråga. Uppfattningen hos samtliga intervjuade är att handläggningen har blivit betydligt mer enhetlig efter flytten. Endast en av de handläggare som arbetade med hantering av återkravsfordringar valde att följa med till Östersund. Samtliga handläggare som började vid Statlig fordran genomgick samma utbildning – en månads-lång utbildning med fokus på fordringshantering, inkassolagen m.m. Handläggarna menar att utbildningen tillsammans med återkommande handläggarmöten där olika typer av ärenden diskuteras har bidragit till att göra hanteringen mer enhetlig. Vägledningar och övriga styrdokument beskrivs generellt som tydliga och de handläggare vi talat med uppfattar inte hanteringen av återkravsfordringar som särskilt svår eller komplicerad.

Tolkningsutrymme kan leda till olika bedömningar

Trots dessa utsagor om att handläggningen blivit mer enhetlig, innehåller återkravshanteringen dock flera moment där det krävs individuella bedöm-

⁸⁰ Datainspektionen, *Beslut efter tillsyn (inspektion) enligt inkassolagen (1974:182)*, dnr.165-2007.

ningar. Det finns därför visst utrymme för att likartade ärenden bedöms på olika sätt. De intervjuade handläggarna menar också att ett ärende sällan är det andra likt och att det är omöjligt att ha riktlinjer för varje enskild ärendetyp. Vid t.ex. upprättande av en betalningsplan måste handläggaren göra en avvägning mellan gäldenärens betalningsförmåga, storleken på skulden och andra faktorer. Den avgörande faktorn ska vara "vad som är mest lönsamt för Försäkringskassan". Ett annat moment som kräver svåra avvägningar är vid bedömning av om ett ärende ska lämnas vidare till KFM för indrivning. Vid denna bedömning kan handläggaren även ta hänsyn till väntade framtida utbetalningar och avvakta med en ansökan till KFM om gäldenären t.ex. närmar sig pension eftersom det då kan finnas möjlighet att istället avräkna skulden, en åtgärd som är mer fördelaktig för såväl Försäkringskassan som gäldenären. Av intervjuerna framgår också att Försäkringskassan tidigare hade som praxis att vid begäran om utmätning endast ansöka om s.k. begränsad tillgångsundersökning (utmätning av lön och överskjutande skatt) och endast i undantagsfall begära fullständig tillgångsundersökning (utmätning även av fast egendom), även om gäldenären ägde hus som skulle kunna utmätas. Den allmänna åsikten inom myndigheten var att "Försäkringskassan inte ska driva folk ur hus och hem", ett uttryck som används av flera intervjupersoner. Från 1 januari 2008 gäller emellertid nya regler för utmätningens förfarandet som innebär att det inte längre är möjligt att begära begränsad tillgångsundersökning. Försäkringskassan har samtidigt skärpt sina rutiner och lämnar fler ärenden till KFM.

De olika bedömningar som Försäkringskassans handläggare måste göra innebär således en avvägning mellan gäldenärens betalningsförmåga, skuldens storlek, kostnaderna för indrivning m.m. Intervjuundersökningen visar att handläggarna även tar hänsyn till hur olika åtgärder drabbar den enskilde, t.ex. leder ett överlämnande till KFM till en betalningsanmärkning. Att ta sådana hänsyn är inte formellt fel och det kan till och med finnas goda argument för ett sådant agerande. Kraven för god inkassosed⁸¹ innebär t.ex. att gäldenären inte ska vållas onödig skada. Samtidigt kan individuella tolkningar lämna utrymme för olika bedömningar i liknande ärenden. Det finns därför fortfarande en risk att handläggningen inte är enhetlig.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att Försäkringskassan arbetar aktivt med de problem som kan uppstå inom ärendehandläggningen, såsom bristande enhetlighet i bedömningarna. Riktlinjer och rutiner uppdateras löpande, det finns en tydlig struktur för handläggarna att följa när de är osäkra och verksamhetsutvecklarna har en viktig roll som rådgivare och kvalitetsgranskare. Det finns dock fortfarande stort utrymme för individuella bedömningar vid val av indrivningsåtgärder. Koncentrationen av återkravsverksamheten till

⁸¹ Se avsnitt 3.5.1 samt bilaga 3.

Östersund bör kunna leda till mer enhetlig handläggning och därmed ökad likformighet i bedömningar.

3.4.5 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets analys av effektiviteten i Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar visar inte på någon förbättring av resultaten. Återkrävt belopp har ökat kraftigt under senare år, men detta har inte åtföljts av motsvarande ökning i inbetalningarna. Gapet mellan återkrävt belopp och inbetalningar har dessutom ökat under hela perioden. Fordringsstocken har därför successivt ökat och uppgår år 2007 till 1,4 miljarder kronor. I praktiken har inbetalning av återkravsfordringarna skjutits upp.

Försäkringskassan arbetar aktivt med de problem som kan uppstå inom ärendehandläggningen, såsom bristande enhetlighet i bedömningarna. Underlag saknas för att slå fast om verksamheten bedrivs enhetligt men Statskontoret konstaterar att det fortfarande finns ett stort utrymme för individuella bedömningar vid val av indrivningsåtgärder. Koncentrationen av verksamheten till Östersund har förbättrat förutsättningarna för en mer enhetlig hantering, som bör kunna leda till ökad likformighet i bedömningar.

Kostnaderna för verksamheten har legat på en ganska stabil nivå fram till år 2007, då de totala kostnaderna minskade med 20 miljoner kronor. Förbättringar i kostnadseffektiviteten sammanfaller med flyttningen av verksamheten till Östersund. Eftersom Försäkringskassan samtidigt ändrade sina redovisningsprinciper är det dock osäkert huruvida förbättringen verkligen är en följd av att verksamheten förts samman. En säkrare bedömning förutsätter en djupare analys och uppföljning av kostnaderna.

Statskontorets samlade slutsats är att det finns betydande problem med resultaten av Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar. Resultaten kan dessutom komma att försämrats ytterligare om inte verksamheten blir mer effektiv. Statskontorets bedömning är att det finns en betydande effektiviseringspotential i Försäkringskassans återkravsverksamhet.

3.5 Hinder och möjligheter för en effektiv återkravsverksamhet hos Försäkringskassan

Analysen av de faktorer som försvårar en fortsatt effektivisering av återkravsverksamheten och olika möjligheter att förbättra verksamheten görs mot bakgrund av vår bedömning av effektiviteten i Försäkringskassans återkravsverksamhet som redovisas i avsnitt 3.4 och med hjälp av de fyra grupper av förutsättningar eller ”hinder och möjligheter”, som bildar analysmodellen.

3.5.1 Legala hinder och möjligheter

Aktuella regelverk

Socialförsäkringen regleras i första hand genom lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Det är framförallt 20 kap. 4 § om återkrav som påverkar återkravshanteringen samt motsvarande bestämmelser i andra regelverk inom socialförsäkringen, t.ex. lag (1993:737) om bostadsbidrag.

Fordringshanteringen i övrigt regleras av förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen), Inkassolagen (1974:182) samt Kammarkollegiets och Datainspektionens föreskrifter. Eftersom vissa beslut inom återkravshanteringen innebär myndighetsutövning omfattas handläggningen även av reglerna i förvaltningslagen (1986:223).

Preliminära bidrag ger upphov till många återkrav

Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som beviljas för som mest 12 månader i taget och betalas ut som ett preliminärt bidrag beräknat på de uppgifter som den försäkrade lämnar i sin ansökan. Det slutliga bidraget bestäms i efterhand sedan taxeringen är klar för det år som bidraget betalades ut.⁸² Försäkringskassan fastställer bostadsbidraget slutligt med stöd av bl.a. uppgifter från inkomsttaxeringen. Om den bidragsgrundade inkomsten är högre än vad som angivits i ansökan kan den försäkrade bli återbetalningsskyldig.⁸³ Återkrav kan därmed uppstå trots att alla villkor för att få bostadsbidrag är uppfyllda vid ansökningstillfället, vilket betyder att systemets konstruktion medför många återkrav.⁸⁴ Enligt bidragsbestämmelserna finns dock en skyldighet för bidragstagaren att meddela förändringar som påverkar rätten till bidraget, exempelvis inkomständring.

Sen inkomstkontroll fördröjer beslut om återkrav

Bostadsbidragets konstruktion innebär också att återkraven ofta uppkommer först lång tid efter det att pengarna betalades ut. Det kan dröja upp till två år innan Försäkringskassan får besked från Skatteverket om den försäkrades slutliga inkomst. Beslut om återkrav fattas därmed inte i samband med att den preliminära inkomsten överskrids utan först när denna jämförts med Skatteverkets slutliga taxering. Denna fördröjning från tidpunkten för utbe-

⁸² De 12 månader som bostadsbidraget beviljas för kan infalla inom två på varandra följande kalenderår, därmed kan avstämning ske vid två olika tillfällen.

⁸³ Återkrav för bostadsbidrag kan även bli aktuellt om t.ex. kostnaderna för boendet förändras eller om den som sökt bidraget blir sammanboende under året.

⁸⁴ Bostadsbidrag står för en stor andel av återkraven, 51 procent av det totala belopp som återkrävdes under 2007 var för felaktigt eller för mycket utbetalat bostadsbidrag, se tabell 11.

talning till återkravsbeslutet kan inverka på Försäkringskassans möjligheter att driva in fordran.⁸⁵

Stora möjligheter till avräkning

Försäkringskassans möjligheter till avräkning är förhållandevis stora, antingen genom *kvittning* eller *avdrag*. I den följande analysen används alla tre begreppen⁸⁶. Här presenteras ett antal problem med bestämmelserna om avräkning som kan vara hinder för effektiviteten i Försäkringskassans återkravsverksamhet.

Motstridiga bestämmelser om kvittning mellan olika förmånsslag

Reglerna om avräkning är inte utformade på samma sätt för alla förmåner.

Det finns en grupp av förmåner där Försäkringskassan enligt respektive lagstiftning endast får göra tvingande avdrag (kvittning) i samband med kommande utbetalningar *om återkravet gäller samma förmån som betalas ut*. Det gäller exempelvis det allmänna barnbidraget. Samtidigt kan Försäkringskassan med stöd i andra bestämmelser – exempelvis lagen (1993:737) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar (BoL) och lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) – besluta om kvittning för felaktigt utbetalat bostadsbidrag eller felaktigt utbetalat underhållsstöd. BoL och USL är lagar som tillkommit på senare år och som ger obegränsad möjlighet för Försäkringskassan att kvitta mot andra förmåner, samtidigt som bostadsbidrag och underhållsbidrag är skyddade från kvittning vid återkrav av andra förmåner.

Trots motsägelsefulla regler finns tydliga riktlinjer och inbyggda spärrar i Försäkringskassans ärendehanteringssystem som förhindrar att kvittning sker i ”fel” förmåner. Det finns heller inget som tyder på att dessa skillnader i reglerna påverkat handläggningen, på annat sätt än att vissa typer av återkrav ger större möjligheter till kvittning än andra. Hos handläggarna finns en viss frustration då det inte alltid är möjligt att besluta om kvittning, trots att en ny utbetalning ska göras till gäldenären. Vi menar att även rättviseskäl talar för att bestämmelserna om avräkning i olika förmånsslag bör vara likartade. De aktuella bestämmelserna kan därför behöva ses över. En sådan översyn ingår i uppdraget till utredningen om gemensam återkravslag för trygghetssystemen.⁸⁷

⁸⁵ Bidragstagaren är dock skyldig att löpande anmäla ändrade inkomster till Försäkringskassan. Vid en sådan anmälan gör Försäkringskassan en jämkning av bidraget för resten av året för att på så sätt undvika eller minska återkrav. Dessutom finns möjlighet för den som vid deklarationstillfället ser att inkomsten under fjolåret blev högre göra en förtida återbetalning senast den 30 september och på detta sätt förekomma ett eventuellt återkrav.

⁸⁶ *Avräkning* innebär att belopp hålls inne på kommande utbetalningar i avräkning på det som tidigare betalats ut för mycket. *Kvittning* innebär att Försäkringskassan fattar *tvingande* beslut om avräkning medan *avdrag* betecknar avräkning som sker efter *överenskommelse* mellan Försäkringskassan och gäldenären.

⁸⁷ Kommittédirektiv, *Enhetligare regler om återkrav* (dir. 2007:177).

Kvittning gäller endast kapitalskuld – inte avgifter eller ränta

Gemensamt för samtliga kvittningsregler i socialförsäkringen är att endast kapitalskulden kan kvittas. Enligt gällande bestämmelser omfattas inte ränta och eventuella avgifter av ett kvittningsbeslut.⁸⁸ I praktiken innebär detta att småskulder finns kvar i systemet och kräver fortsatta åtgärder efter genomförd kvittning. Det kan exempelvis röra sig om en skuld på 160 kronor för inkassoavgift. Hur mycket tid som går åt inom Försäkringskassan för att ta hand om denna typ av krav eller hur mycket hanteringen kostar finns det ingen uppgift om. Handläggarna uppfattar dock att detta tar en hel del tid i anspråk och flyttar fokus från nya ärenden.

Krav på kommunikering ett hinder för kvittning

Enligt förvaltningslagens regler måste ett beslut om kvittning kommuniceras till gäldenären innan det kan verkställas, vilket tar viss tid. I det fall en ny utbetalning ska ske innan beslutet om kvittning har kommunicerats, får Försäkringskassan således inte hålla inne något belopp för avräkning. När den återbetalningsskyldige får månadsvisa utbetalningar, t.ex. bostadsbidrag eller sjukersättning, är detta inget större problem eftersom Försäkringskassan då har möjlighet att kommunicera beslutet innan nästa utbetalning.⁸⁹

Bestämmelserna om kommunikering är främst ett problem i de fall gäldenären har en engångsutbetalning att vänta från Försäkringskassan. Det gäller förmåner som sjukpenning (om den enskilde inte är långtidssjukskriven) och tillfällig föräldrapenning. Att beslutet måste kommuniceras innebär visserligen ett hinder för möjligheterna att kvitta i kommande utbetalningar, men det är en fråga om rättssäkerhet för den enskilde att få möjlighet att yttra sig innan beslut verkställs.

Statskontorets bedömning

Det finns stora möjligheter till avräkning men det finns motstridiga bestämmelser om kvittning mellan olika förmånsslag. Det är endast möjligt att kvitta (avräkna) kapitalskuld – inte ränta och avgifter. Ändringar i regelverken skulle underlätta handläggningen och ge utökade möjligheter för Försäkringskassan att avräkna mot kommande utbetalningar. Krav på kommunikering är förvisso ett hinder för kvittning men vi menar att regeln är motiverad med hänsyn till rättssäkerheten.

3.5.2 Administrativa hinder och möjligheter

Styrning och uppföljning: återkravsfordringar är nedprioriterade

Under senare tid har Försäkringskassan infört kontroller och andra åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar. Detta har en direkt påverkan på

⁸⁸ Dock kan frivilligt *avdrag* göras när Försäkringskassan och gäldenären har avtalat om att även ränta och avgifter skall avräknas mot framtida utbetalningar.

⁸⁹ Beslutet om kvittning kan i dessa fall också omfatta alla kommande utbetalningar som Försäkringskassan redan har beslutat om.

hanteringen av återkravsfordringar. Utökade kontroller väntas både leda till att felaktiga utbetalningar förhindras och att fler felaktigheter upptäcks, vilket i sin tur ger fler återkravsärenden.

Satsningarna på kontrollverksamheten har dock inte åtföljts av motsvarande resursförstärkningar för återkravshanteringen. Detta innebär att arbetsbördan för de som arbetar vid Statlig fordran har ökat. Försäkringskassan pekar i produktplanen för år 2007 ut hanteringen av återkravsfordringar som ett område med behov av utbildning och stöd till dess att produktionen är i full drift (se vidare bilaga 3). Samtidigt har arbetet inom Statlig fordran fått stå tillbaka för andra verksamheter. Under några månader hösten 2007 lånades exempelvis två tredjedelar av handläggarna ut till bl.a. Aktivitetsstöd, eftersom man där hade stora problem med att få ut ersättningar till de försäkrade.

Statlig fordran ska, enligt Försäkringskassan, förstärkas med cirka fyra årsarbetskrafter från och med den 1 juni 2008, då den nya organisationen träder i kraft. Huruvida denna resursförstärkning får fullt genomslag i praktiken återstår att se, men avdelningen är redan idag underbemannad. Verksamheten dimensionerades i samband med koncentrationen till Östersund för 98 årsarbetare, men i praktiken har avdelningen tillgång till knappt 87 årsarbetskrafter. Orsaken är främst problem med att fylla uppkomna vakanser (se vidare bilaga 3). Ytterligare en indikation på att återkravsverksamheten inte är prioriterad är förseningen vid införandet av ett nytt handläggnings-system (se vidare avsnitt 3.5.3).

Inga särskilda mål har ställts upp för hanteringen av återkravsfordringar

Regeringen har inte fastställt några specifika mål för återkravsverksamheten i Försäkringskassans regleringsbrev. Nytt för år 2008 är att Försäkringskassan fått i uppdrag att redovisa hur ofta möjligheten till eftergift används vid återbetalningsskyldighet och de vanligaste skälen till detta. I övrigt är regeringens uppdrag till Försäkringskassan inriktade på att minska felaktiga utbetalningar.

Samtliga handläggare och chefer vid Statlig fordran i Östersund uppger att det inte finns några formaliserade mål för fordringshanteringen, fastställda av ledningen. Detta bekräftas till viss del av Försäkringskassans huvudkontor, som hänvisar till de övergripande mål som gäller för hela Försäkringskassan.⁹⁰ Avdelningen har dock ställt upp egna mål för verksamheten. Ett sådant mål är att det indrivna beloppet ska öka med 10 procent från år 2006

⁹⁰ Administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet. I övrigt finns mål och uppdrag kopplade till felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, t.ex. målet att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma.

till år 2007.⁹¹ Närmast ansvariga på huvudkontoret uppger att det finns ett behov av särskilda mål för återkravshanteringen och en diskussion kring sådana mål kommer att initieras när den nya organisationen är på plats i juni 2008.

Systematisk uppföljning och utvärdering saknas

Det saknas en systematisk uppföljning och utvärdering av återkravshanteringen. En mindre studie av s.k. samrådsärenden genomfördes under 2007 men denna omfattade endast 15 ärenden. En uppföljning av ärenden där återkraven är en följd av misstänkt brott var planerad till andra halvåret 2007 men har inte genomförts. Verksamheten har inte granskats närmare. Enligt Försäkringskassan kan dock en processkartläggning⁹² och uppföljning komma att genomföras under år 2008.

Försäkringskassan pekar på att de IT-system som idag används för ärendehantering inte underlättar uppföljning av verksamheten. Det är svårt att ur systemet ta fram underlag som skulle kunna användas för att styra och följa upp verksamheten samt öka kunskapen om vilka åtgärder som är effektiva. Inte heller finns några rutiner för systematiska uppföljningar av verksamheten. Ett nytt IT-system med betydligt bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering har upphandlats men kommer inte att införas som planerat under överskådlig tid på grund av resursbrist.

Bra utbildning men problem att säkra kompetensförsörjning

Som tidigare framgått kan handläggning av återkravsfordringar vara komplicerad och innehåller stora inslag av bedömningar. Det är därför avgörande att myndigheten säkerställer att handläggarna har rätt kompetens, bl.a. genom utbildning, kontinuerlig fortbildning samt tillförlitlig information om förändringar i regelverk och rutiner. Spridningen av information inom Försäkringskassan verkar fungera väl, bl.a. genom att det vid Statlig fordran finns tre verksamhetsutvecklare med särskilt ansvar för att se till att nya rutiner införs. En del handläggare efterfrågar fortbildning när det gäller vissa särskilt komplicerade ärendetyper, bl.a. ärenden med större belopp (se vidare bilaga 3). Det har under det senaste året skett en ökning av sådana ärenden, se avsnitt 3.3.

I kompetensförsörjningen ingår även att rekrytera personal med rätt utbildning och erfarenhet. Försäkringskassan har haft problem med att fylla upp-

⁹¹ Med hänsyn tagen till det som Försäkringskassan kunde avräkna mot ränteutbetalningen under 2006 nåddes detta mål. Undantaget dessa fick Försäkringskassan in 594 miljoner kronor under 2006, en tioprocentig ökning innebär att målet för 2007 var att minst 653,4 miljoner skulle drivas in. Inbetalningarna 2007 landade på 654,5 miljoner kronor.

⁹² Processkartläggningar har gjorts inom så gott som alla ärendeslag inom Försäkringskassan. Kartläggningen syftar till att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen. Den processbeskrivning som blir resultatet av kartläggningen innehåller bl.a. alla delprocesser, information om syftet med processen, beskrivning av yrkesroller samt en utförlig beskrivning av innehållet i processkartans olika aktiviteter.

komna vakanser, inte minst på chefsnivå. Av detta skäl har Statlig fordran varit underbemannad. Detta hänger delvis samman med koncentration av verksamheten till Östersund (se nedan).

För tidigt att säga om omorganisationen har gett effektivare verksamhet

Återkravsverksamheten har nu funnits i princip helt koncentrerad till Östersund ungefär ett och ett halvt år (slutliga överföringen av ärenden skedde i oktober 2006).⁹³ Personalen är klart positiva till att kompetensen är samlad på ett ställe, då man anser att handläggningen har blivit mer enhetlig och verksamheten mer effektiv. Inte heller uppges några uppenbara skäl till varför hanteringen ska finnas närmare gäldenärerna. Tvärtom betraktas avståndet som positivt, eftersom ärendena kan vara känsliga. Den enda nackdelen som lyfts fram med lokaliseringen till Östersund är att det har varit svårt att hitta personal med adekvat erfarenhet. Endast en av dem som tidigare arbetade med återkravsfordringar valde att flytta med när verksamheten koncentrerades till Östersund. Å andra sidan har arbetsmarknadsläget i Östersund lett till att flera av handläggarna har högre utbildning än vad som krävs (se vidare bilaga 3).

Bland de positiva effekterna påpekas framförallt att handläggningen har blivit mer enhetlig. Den analys av verksamhetens effektivitet som redovisas i avsnitt 3.4.3 visar endast att det finns *förutsättningar* för att handläggningen ska kunna bli mer enhetlig efter koncentrationen till Östersund, men det saknas underlag för att säga att hanteringen faktiskt har blivit mer rättssäker.

Samtidigt visar analysen att återkravsverksamhetens resultat och kostnadseffektivitet inte har förbättrats i någon större utsträckning. Vår bedömning är dock att det för tidigt att dra några slutsatser om eventuella effekter av koncentrationen. Vi har tidigare konstaterat att Försäkringskassan inte har genomfört någon systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten eller av koncentrationen till Östersund. Det är viktigt att Försäkringskassan följer upp hur verksamheten utvecklas med avseende på resultat och kostnadseffektivitet. Ett första steg i detta arbete skulle kunna vara den processkartläggning som Försäkringskassan avser att genomföra under 2008.

Försäkringskassan påbörjade under år 2007 ett omfattande arbete med att omorganisera myndigheten, vilket beräknas vara klart år 2011. Eftersom hanteringen av återkravsfordringar redan är koncentrerad till Statlig fordran

⁹³ Fordringsärenden gällande utlandsbosatta hanteras vid Försäkringskassan Gotland i det fall fordran förblir obetald efter inkassokrav och det inte finns möjlighet att avräkna mot kommande utbetalningar (se vidare bilaga 3). Innan dess hanteras ärendet vid Statlig fordran.

i Östersund, kommer den fortsatta omorganisationen sannolikt inte att få så stor inverkan på återkravsverksamheten.⁹⁴

Otydligt vem som i praktiken har strategiskt ansvar

Inom Försäkringskassans huvudkontor har det i praktiken varit oklart vem som har det övergripande och strategiska ansvaret för hanteringen av återkravsfordringar, trots att det formellt har funnits en tydlig ansvarsfördelning. Den bild som intervjuundersökningen gett är att Statlig fordran har haft en ganska självständig ställning inom Försäkringskassan, vilket bl.a. avspeglar sig i avsaknaden av fastställda mål och bristen på uppföljning från centralt håll. Om den nya organisationen kan råda bot på denna otydlighet är för tidigt att säga. Dock verkar medvetenheten om att denna verksamhet varit nedprioriterad ha ökat inom huvudkontoret efter omorganisationen.

Generellt tydliga riktlinjer finns men stöd saknas vid vissa kritiska moment

Det finns ett antal interna styrdokument för hantering av återkravsfordringar. Uppfattningen bland personalen är att riktlinjerna och rutinerna för handläggningen generellt sett är tydliga och ändamålsenliga. Handläggningen upplevs normalt heller inte som särskilt svår eller komplicerad, men samtidigt pekar man på vissa kritiska moment där mer tydliga riktlinjer behövs. Det gäller bl.a. vid utredning av gäldenärens betalningsförmåga, där det finns ett stort utrymme för individuella bedömningar. Sådana bedömningar av betalningsförmågan är särskilt viktiga när man står inför beslut om att ansöka om betalningsföreläggande hos KFM.⁹⁵ Även kostnaderna för betalningsföreläggande ska tas i beaktande, men det saknas klara riktlinjer för hur dessa kostnader ska värderas.

Statskontorets bedömning

Hanteringen av återkravsfordringar är nedprioriterad inom Försäkringskassan. Inga särskilda mål har ställts upp för fordringshanteringen av Försäkringskassans ledning och ingen uppföljning eller utvärdering har gjorts av verksamheten. Verktyg för systematisk uppföljning saknas, men aktiviteter för uppföljning är planerade under 2008.

Försäkringskassan har haft problem med kompetensförsörjningen efter flytten till Östersund. Det har också varit otydligt vem som i praktiken haft det strategiska ansvaret för verksamheten. Det är för tidigt att säga om omorganisationen ger förbättringar vad gäller ansvaret eller om den har gett någon

⁹⁴ Från och med 1 juni 2008 kommer Statlig fordran att ingå som en del av det nationella försäkringscentret (NFC) i Östersund. Återkravsresurserna kommer då att öka från dagens knappt 87 årsarbetare till 102 (varav 92 handläggare, fem specialister och fem enhetschefer). Det kommer att finnas en platschef i Östersund med ansvar för både Statlig fordran, Aktivitetsstöd och Familjebidrag. Se vidare bilaga 3.

⁹⁵ En annan sådan situation är vid beviljande av ackordsuppgörelse. Även där saknas tydliga riktlinjer för bedömningen men detta ses som ett mindre problem eftersom ansökningar om ackord är ovanligt.

positiv effekt på verksamheten. Statskontorets bedömning är att det finns en hel del administrativa hinder som Försäkringskassan behöver åtgärda för att få en väl fungerande återkravsverksamhet.

3.5.3 Tekniska hinder och möjligheter

Nuvarande ärendehanteringssystem har väsentliga brister

Försäkringskassan använder två system inom Statlig fordran, dels Kåntra för själva fordringshanteringen, dels InkassoDirekt för journalföring (eftersom journalföring inte är möjligt i Kåntra). Kåntra anses inte särskilt väl anpassat för Försäkringskassans verksamhet, vilket innebär en del merarbete för handläggarna, t.ex. för journalföringen, eftersom uppgifter måste registreras både i Kåntra och InkassoDirekt. Vid manuella utskick av krav eller påminnelser måste handläggarna också själva skriva in de uppgifter som är ärendespecifika, t.ex. namn, ärende och belopp.

Systemet har även vissa begränsningar som påverkar handläggningsrutinerna, t.ex. är det i vissa fall nödvändigt att lägga in "påhittade" åtgärder för att systemet ska göra det som handläggaren vill. Detta försvårar även uppföljning av olika åtgärder.

Kåntra kan endast hantera krav som riktas mot enskilda, vilket innebär att ett flertal ärendeslag (bl.a. återkrav som gäller tandvårdsersättning och assistansersättning) inte kan handläggas inom systemet. Dessa ärenden kräver manuell handläggning och hanterades därför fram till den 31 mars 2008 (då även dessa ärenden flyttades över till Statlig fordran) vid respektive försäkringskontor.

Ett antal förbättringar av systemet är planerade att genomföras i juni och november 2008.

Införandet av ett nytt system har skjutits upp av resursskäl

Försäkringskassan upphandlade under 2006 ett nytt standardsystem för fordringshantering (Aptic Collect). Man tillsatte en projektgrupp med bl.a. handläggare vid Statlig fordran för att anpassa systemet till Försäkringskassans verksamhet. Aptic skulle ursprungligen ha tagits i drift sommaren 2007, men införandet har skjutits upp flera gånger. På huvudkontoret har man nu beslutat att tills vidare helt lägga projektet åt sidan till förmån för IT-projekt inom andra områden. Orsaken till detta är bristen på interna IT-resurser.

Statskontorets bedömning

Det finns stora brister i de system som används inom återkravshanteringen. Ett nytt system har upphandlats men kommer inte att införas inom överskådlig tid. Detta innebär många onödiga extramoment för handläggarna. Statskontorets bedömning är att bristen på fungerande ärendehanteringssystem

innebär ett betydande hinder för en effektiv hantering av återkravsfordringar.

3.5.4 Incitament

Fordringshantering är en långsiktig verksamhet som omfattar delvis komplicerade processer och som ofta berör personer i en utsatt situation. Positiva drivkrafter och incitament krävs för att långsiktigt kunna bedriva denna verksamhet på ett effektivt sätt. I detta avsnitt analyseras incitament som är viktiga för de olika parterna i processen.

Återkravsfordringar prioriteras inte inom Försäkringskassan

Hanteringen av återkravsfordringar klassificeras formellt inom Försäkringskassan som central verksamhet och sorterade fram till den 15 februari 2008 (då den nya organisationen trädde i kraft) under Produktionsdivisionen och därefter avdelningen för Försäkringsprocesser.

Det är tydligt att hanteringen av återkravsfordringar inom Försäkringskassan är lägre prioriterad än andra verksamheter, som t.ex. att betala ut ersättning eller identifiera felaktiga utbetalningar. Fordringshanteringen har fått stå tillbaka för andra verksamheter. Bland annat lånades två tredjedelar av handläggarna ut till Aktivitetsstöd under några månader hösten 2007, och införandet av det nya IT-stödet för återkrav har skjutits fram på obestämd tid på grund av att andra system anses viktigare i den interna konkurrensen om IT-resurser.

Svagt intresse för verksamheten utanför Försäkringskassan

Försäkringskassans huvuduppgift är att administrera socialförsäkringen, vilket i första hand innebär handläggning av ärenden och utbetalning av förmåner. Hanteringen av återkravsfordringar är av en annan karaktär och uppmärksammas däremot sällan i den allmänna debatten. Få reagerar om de inte får ett brev med återkrav, medan den som inte får sin ersättning utbetald i rätt tid genast hör av sig. Detta kan inverka även på myndighetens interna prioriteringar.

Regeringen har under senare år prioriterat åtgärder som ska förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Detta avspeglas tydligt i Försäkringskassans regleringsbrev. Mål och uppdrag som rör arbetet med felaktiga utbetalningar har lyfts fram. Däremot ställs i princip inga sådana krav på återkravsverksamheten.

Handläggarna känner av att verksamheten inte är prioriterad

Handläggarna vid Statlig fordran uppfattar att de arbetar i en verksamhet som ofta får stå tillbaka för annan verksamhet inom Försäkringskassan. En viss frustration finns över att de ökade återkraven som följt av satsningarna på kontroller inte gett mer resurser till återkravshanteringen. Denna känsla

hos handläggarna förstärks av att det saknas fastställda mål (från centralt håll) och systematisk uppföljning av verksamheten. Samtidigt anser handläggarna inte att det saknas incitament för att driva in återkravsfordringarna. Uppfattningen verkar vara att eftersom det är statens – och därmed medborgarnas – pengar, är det självklart att felaktiga utbetalningar ska återbetalas. Utgångspunkten för handläggningen är att hela beloppet ska betalas tillbaka.

Regler och rutiner kan påverka gäldenärers betalningsvilja

Vissa bestämmelser och rutiner som bygger på regelverket kan påverka gäldenärers betalningsvilja negativt. Ett exempel är bestämmelserna om s.k. strikt återbetalningsskyldighet, som gäller för bostadsbidrag men inte för de flesta andra socialförsäkringsförmåner. Det saknar betydelse om bidragstagaren har orsakat eller skäligen borde ha insett att beloppet betalats ut felaktigt. Det finns alltså inget utrymme för god tro, och den försäkrade kan bli återbetalningsskyldig även om han eller hon har fullgjort sin uppgifts- och anmälningsplikt. Detta kan inverka negativt på gäldenärens betalningsvilja (se vidare bilaga 3).

Ett annat exempel på förhållanden som kan påverka betalningsviljan gäller betalningsplaner. I det fall en gäldenär redan har en betalningsplan för tidigare skulder och det uppkommer en ny skuld, sägs den tidigare planen upp per automatik. Skälet är, enligt Försäkringskassans riktlinjer, att en betalningsplan måste omfatta samtliga skulder till Försäkringskassan. Handläggarna upplever att detta ofta föranleder frågor från gäldenärer som har svårt att se skälen till förfarandet. Det finns därmed en risk att detta kan påverka betalningsviljan negativt.

Regler om ränta fungerar väl men täcker inte alla förmånsslag

Enligt nya regler har Försäkringskassan rätt att ta ut ränta på återkrav som beslutats efter 1 juli 2007. Räntan påförs från och med den dag skulden skulle ha betalats. Om införandet av ränta påverkat betalningsviljan hos gäldenärerna är för tidigt att avgöra. Däremot har de handläggare och enhetschefer vi talat med inte sett några negativa konsekvenser av de nya reglerna om ränta på återkrav. Det har exempelvis inte gett längre handläggningstider eller inneburit en mer komplicerad hantering för Försäkringskassan. Uppfattningen vid Statlig fordran är att fler gäldenärer än tidigare tycks betala sina krav efter första aviseringen, en effekt som dock är för tidigt att säkert kunna fastställa. Andelen inbetalningar som skedde på normalt sätt har dock ökat under 2007 (se avsnitt 3.4.3) något som kan vara en indikation på att räntebeläggningen ökat betalningsviljan.

Statskontoret konstaterar att reglerna om ränta på återkrav inte gäller samtliga förmånsslag. Undantag gäller exempelvis tandvårdsersättning och assistansersättning, förmåner till enskilda som betalas ut till den verksamhetsansvarige som tillhandahållit vården. När ersättning lämnats felaktigt i tandvårdsersättningen är det vårdgivaren som i första hand är återbetalnings-

skyldig till Försäkringskassan.⁹⁶ Ändringar i tandvårdsstödet som träder i kraft 1 juli 2008 innebär att reglerna om ränta i AFL kommer att vara tillämpliga i de fall förmånstagaren (den enskilde) är återbetalningsskyldig.⁹⁷ Ränta kommer dock inte att räknas på de krav som riktas till vårdgivare.⁹⁸ Eftersom regeringen så nyligen tagit ställning i frågan om ränta på återkrav som riktas till andra än enskilda ser Statskontoret i nuläget ingen anledning att föreslå ändringar i dessa regler.

Eftersläpning försvårar indrivning

Beslut om återkrav tas ofta lång tid efter det att skulden uppkommit. För bostadsbidrag kan det dröja ett par år efter utbetalning av bidraget, innan återkrav aktualiseras. Detta kan ha betydelse för gäldenärens betalningsförmåga.

Statskontorets bedömning

I praktiken betraktas inte återkravshantering som kärnverksamhet inom Försäkringskassan och hanteringen av återkravsfordringar har fått stå tillbaka. Varken regeringen eller Försäkringskassans ledning har ställt upp några mål för återkravsverksamheten. Omvärldens intresse för verksamheten är också svagt. Regler och rutiner kan påverka gäldenärers betalningsvilja negativt och eftersläpning i återkravsprocessen motiverar heller inte gäldenärerna att göra rätt för sig. Statskontorets bedömning är således att de drivkrafter som finns för Försäkringskassan att driva in återkrav är genomgående svaga.

3.5.5 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets analys av effektiviteten i Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar visar framför allt att resultaten har försämrats under 2000-talet. Sedan år 2003 ligger det årliga återkrävda beloppet varje år högre än det belopp som betalas in. Inbetalningarna ligger nu på under 85 procent. Återkraven ökar således i snabbare takt än inbetalningar av återkrävt belopp. Detta innebär att fordringsstocken ökat successivt varje år och numera uppgår till närmare 1,4 miljarder kronor. Fordringsstocken kommer dessutom att fortsätta att öka varje år om inte Försäkringskassan avsevärt förbättrar resultaten av sin återkravsverksamhet.

Statskontoret menar att verksamheten brister i effektivitet och att det finns betydande utrymme och stor potential för Försäkringskassan att förbättra resultaten av sin återkravsverksamhet genom olika effektiviseringsåtgärder.

⁹⁶ Rättsläget är dock oklart i fråga vem som är återbetalningsskyldig när det gäller assistansersättningen.

⁹⁷ Regeringens proposition 2007/08:49 om statligt tandvårdsstöd.

⁹⁸ Regeringens motivering lyder: "När en vårdgivare felaktigt har fått ett belopp utbetalat till sig kvittas beloppet i regel ganska omgående mot andra fordringar. Om det visar sig att det finns ett behov av att införa bestämmelser om ränta även för vårdgivare är dock regeringen beredd att återkomma i frågan." Prop. 2007/08:49, sid. 117.

En sådan effektivisering förutsätter dock ett strategiskt angreppssätt inom Försäkringskassan, med utgångspunkt i bättre kunskap och en djupare analys av bl.a. fordringsstocken och gäldenärspopulationen samt överväganden om de olika styrmedel som står till Försäkringskassans förfogande. Det förutsätter också att Försäkringskassan prioriterar verksamheten i högre grad än i dag.

Ovanstående genomgång visar att det finns faktorer som kan utgöra hinder och möjligheter för Försäkringskassan att bedriva en effektiv hantering av återkravsfordringar. Det gäller t.ex. lagstiftningen och regelverken som styr möjligheter till avräkning, bristen på styrning och uppföljning av verksamheten, avsaknaden av ett ändamålsenligt ärendehanteringssystem samt svaga incitament för Försäkringskassan att driva in och gäldenärer att betala sina skulder. Dessa faktorer begränsar Försäkringskassans handlingsutrymme och möjligheten att effektivisera verksamheten. Bland dessa hinder finns sådana som Försäkringskassan råder över, men det finns även viktiga hinder inom de områden som regering och riksdag förfogar över.

För att Försäkringskassan ska kunna öka effektiviteten i sin återkravsverksamhet, dvs. öka det indrivna beloppet och minska fordringsstocken, krävs enligt Statskontorets bedömning insatser för att få bort de hinder och utnyttja de möjligheter som beskrivits i detta kapitel. Åtgärder behövs för att

- hindra tillflödet av nya återkravsärenden,
- driva in befintliga återkravsskulder snabbare,
- skriva av de återkravsskulder som det inte lönar sig att driva in.

Av dessa förfogar regeringen i första hand över de lagregler som styr tillflödet av nya återkravsärenden, även om Försäkringskassan bör kunna arbeta mer förebyggande genom bättre information till förmånstagare, mer ändamålsenliga blanketter m.m. Det är regeringen som avgör vad som exempelvis krävs för att Försäkringskassan i ökad utsträckning ska kunna skriva av skulder som inte kan drivas in. Försäkringskassans möjligheter till effektivisering ligger huvudsakligen i åtgärder för att driva in befintliga skulder snabbare, även om det här också finns medel som regeringen förfogar över, t.ex. vidgade möjligheten till avräkning mot kommande utbetalningar.

Statskontoret menar således att Försäkringskassans förutsättningar att driva en mer effektiv återkravsverksamhet är begränsad av olika systemhinder. Det gäller exempelvis hur trygghetssystemen och regelverken är konstruerade. Ansvar för dessa ligger i första hand hos regering och riksdag. Samtidigt kan utformningen av förmånssystemen och övriga krav såsom rätts-säkerhet inte underordnas åtgärder som i första hand syftar till att effektivisera återkravsverksamheten. Indrivningen av återkravsfordringar måste be-

drivas – och bedömas – inom de ramar och syften som statsmakterna har fastställt för trygghetssystemen.

Statskontoret återkommer till dessa frågor i sina överväganden och förslag i kapitel 5.

4 Jämförelse med annan motsvarande verksamhet

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera effektiviteten i CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet. I rapporten redovisar Statskontoret vissa jämförelser mellan CSN och Försäkringskassan. Statskontoret har även studerat hur andra myndigheter och företag arbetar med indrivning. Tanken har varit att om möjligt finna goda exempel på effektiva alternativa organisationsformer, metoder och arbetssätt.

Statskontoret har i detta syfte hämtat in översiktlig information om fordringshanteringen hos Arbetslöshetskassorna, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret och privata inkassoföretag samt återkravsverksamhet i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Vi har därefter valt att avgränsa jämförelsen och fördjupa den till två aktörer, nämligen de privata inkassoföretagen och Statens Innkrevingssentral (SI) i Norge. Här finns enligt Statskontoret alternativa tillvägagångssätt som såväl regeringen som CSN och Försäkringskassan kan lära ifrån.

4.1 Vertikal eller horisontell integration

CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet inom studiestödet respektive socialförsäkringen är exempel på så kallad vertikal integration. Det innebär att myndigheterna har ansvar för hela processen när det gäller att bereda, kontrollera, besluta, betala ut och återkräva ett stöd. För en sådan organisation talar framför allt att den ger starka incitament att göra rätt från början.

De två verksamheter som Statskontoret valt för jämförelsen är exempel på så kallad horisontell integration. Jämförelseaktörerna arbetar med fordringar som uppstått i flera olika verksamheter och är specialiserade på den del av processen som endast omfattar fordringsbevakning och fordringshantering. Verksamheten styrs av externa uppdragsgivare. De har också ett vidare arbetsfält inom området fordringshantering än den verksamhet som motsvarar återkraven hos CSN och Försäkringskassan.

Även om jämförelsen i vissa avseenden tyder på att horisontell integration ger en mer effektiv återkravsverksamhet, menar Statskontoret att detta är en förhastad slutsats. Effektiv horisontellt integrerad verksamhet måste jämföras med effektiv vertikalt integrerad verksamhet. Statskontoret har i kapitel 2 och 3 redovisat att varken CSN:s eller Försäkringskassans verksamhet är effektiv. Det är således inte möjligt att utifrån den jämförelse Statskontoret gjort hävda att en samlad och specialiserad statlig återkravsverksamhet skulle vara den i alla avseenden bästa organisationen. Däremot finns viktiga

lärdomar och erfarenheter som CSN och Försäkringskassan kan tillgodogöra sig i sin hantering av återkravsfordringar.⁹⁹

I jämförelsen är det också viktigt att vara medveten om att det finns regelverk som är gemensamma för myndigheterna och de privata inkassoföretagen, men att det därutöver finns lagregler som endast gäller myndigheters återkravsverksamhet. Detta innebär att förutsättningarna skiljer sig när det gäller möjligheterna att uppnå en effektiv verksamhet.

4.2 Systematisk uppföljning och utvärdering

De privata inkassoföretagen har mycket tydligt fokus på uppföljning av verksamheten. Företagen arbetar under ett stort tryck från såväl ägare som kunder att visa goda resultat. För att kunna följa ärenden så nära som möjligt och underlätta systematisk uppföljning, har företagen därför satsat på utveckling av ändamålsenliga ärendehanteringssystem. Systemen gör det enkelt att ta fram statistik om ärendenas status och om vilka åtgärder som vidtagits. Denna statistik kan användas bland annat för att analysera vilka indrivningsåtgärder som är mest effektiva. Genom webbgränssnitt finns också möjlighet för såväl uppdragsgivare som gäldenärer att följa sina ärenden.

Statens Innkrevingssentral (SI) i Norge arbetar också med uppföljning av indrivningen. Precis som inkassoföretagen arbetar SI under tryck utifrån – dels från de myndigheter som gett SI i uppdrag att driva in deras fordringar, dels från regeringen (finansdepartementet) som i regleringsbrev ställer upp mål och konkreta krav på återrapporteringen. Bland de indikatorer som regeringen efterfrågar finns andel betalda fordringar uppdelat på ärendeslag och olika mått på kostnadseffektiviteten, t.ex. inbetalt belopp per årsarbetskraft och driftkostnader per inbetald krona. SI redovisar huvudsakligen resultaten genom en årsrapport. Ett av de viktiga resultatmått som SI redovisar, och ställer upp mål för, är *lösningsprocenten*, dvs. hur stor andel av fordringarna som är betalda efter tre år, uppdelat på olika ärendeslag. SI mäter även servicegraden genom bl.a. svarstider. Under år 2008 ska SI även ta fram resultatindikatorer för kvaliteten i handläggningen, dvs. om man följer lagstiftningen och om ärendena i övrigt hanteras korrekt.

Som framgår av kapitel 2 och 3 saknar CSN och Försäkringskassan liknande rutiner för uppföljning. CSN har dock påbörjat ett arbete som syftar till att förbättra just uppföljningen av verksamheten genom bl.a. ett antal fasta rapporter med olika nyckeltal. Inom Försäkringskassan innebär bristen på ända-

⁹⁹ En närmare beskrivning av de privata inkassoföretagen och Statens Innkrevingssentral återfinns i bilaga 4.

målsenliga ärendehanteringssystem att sådana uppföljningar i praktiken är mycket svåra att genomföra. Brister i nuvarande system framförs som skäl till att ingen egentlig uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten har genomförts.

4.3 Kartläggning av gäldenärsstruktur

Inkassoföretagen använder sig i hög utsträckning av utvecklade handlägningsrutiner för kategorisering av ärenden, s.k. *scoring*. Statskontoret bedömer att sådan klassificering av ärenden främjar effektiviteten i handläggningen. Det kan därför vara värdefullt för myndigheterna att – på samma sätt som inkassoföretagen – kategorisera ärenden utifrån en analys av den information som myndigheterna har tillgång till. Kategoriseringen skulle kunna bygga på faktorer som skuldens storlek och ålder, vilket förmånsslag skulden gäller och gäldenärens betalningsförmåga. En sådan kartläggning av myndigheternas gäldenärsstruktur skulle också kunna ge information om gäldenärernas betalningsförmåga, hur många gäldenärer som återkommer med nya återkrav, om det finns skillnader mellan återkrav för olika förmånsslag m.m. Tillsammans med bättre och mer systematisk uppföljning skulle detta ge nya förutsättningar för myndigheterna att strategiskt rikta in sina åtgärder.

4.4 Skillnader i incitament

Inkassoföretagens vinstdrivande syfte och ägarnas uttalade resultatkrav på företagets verksamhet sätter press på alla inom organisationen. I CSN:s och Försäkringskassans återkravshantering finns inte samma tryck från och återkoppling till en uppdragsgivare eftersom man driver in fordringar som uppkommit i den egna verksamheten. Därför blir regeringen och myndighetsledningen viktiga aktörer när det gäller att styra verksamheten så att den bedrivs så effektivt som möjligt. Erfarenheterna från CSN är ett tydligt exempel på detta. När regeringen för ett antal år sedan uppmärksammade problemen i återkravshantering, ledde detta till flera åtgärder från myndighetens sida.

Att regeringens styrning har betydelse märks även i Norge. I SI:s regleringsbrev finns konkreta resultatmått och indikatorer kopplade till vart och ett av de övergripande målen för verksamheten. Återrapporteringen sker genom en årsrapport där samtliga styrsignaler som finns med i regleringsbrevet ska behandlas, en halvårsrapport och separata redovisningar av särskilda uppdrag. SI får bedöma vilka indikatorer som är mest användbara, men regeringen pekar på att det finns behov av att arbeta vidare med resultatindikatorerna. Främst gäller det indikatorer för kvaliteten i ärendehantering.

Det är dock inte enbart regeringens styrning som ger SI drivkrafter att utveckla och effektivisera verksamheten. En viktig skillnad mellan SI och CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet är att SI, liksom inkassoföretagen, bedriver indrivning på uppdrag av andra. Det innebär att myndigheten har ett antal uppdragsgivare som ställer krav på verksamheten. Både när det gäller inkassoföretagen och SI är det också tydligt att det faktum att indrivning av fordringar är den huvudsakliga uppgiften har betydelse för den interna styrningen. Det finns ingen annan verksamhet som kan prioriteras framför indrivningen. Dessutom innebär verksamhetens omfattning att det finns helt andra möjligheter att ta tillvara stordriftsfördelar och att man har kapacitet och resurser att utveckla effektiva och verksamhetsanpassade ärendehanteringssystem.

5 En effektiv återkravsverksamhet

Statskontorets utvärdering visar, med de begränsningar som materialet ger, att återkravsverksamheten vid CSN och Försäkringskassan inte är effektiv utifrån en samlad bedömning av myndigheternas resultat, kostnadseffektivitet samt effektivitet och enhetlighet i handläggningen.

Det har varit svårt att jämföra resultaten mellan CSN och Försäkringskassan, men det finns skillnader i effektivitet mellan de båda myndigheterna. Under den senaste femårsperioden uppnår CSN bättre resultat till en betydligt lägre kostnad än Försäkringskassan. Samtidigt finns en potential att förbättra resultaten av återkravsverksamheten hos såväl CSN som Försäkringskassan.

Statskontorets analys pekar också på att det finns flera hinder för myndigheterna att ta tillvara denna potential. Det gäller dels hinder på systemnivå av legal karaktär, dels hinder inom myndigheterna av mer strategisk och operativ art. Statskontoret menar att det behövs åtgärder på båda nivåerna för att kunna göra verksamheten mer effektiv.

5.1 Övergripande analys och bedömning

5.1.1 Betydande potential att höja effektiviteten

På god väg – men mycket återstår att göra

Statskontorets huvudslutsats är att såväl CSN som Försäkringskassan i vissa avseenden förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet under de allra senaste åren. Båda myndigheterna har ökat sina aktiviteter inom återkravsområdet. Samtidigt finns brister i exempelvis kostnadseffektiviteten. Statskontorets analys av kostnadseffektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet visar bl.a. att resultaten inte har förbättrats i samma takt som resurser tillförts verksamheten. För hela återkravsverksamheten har resurserna ökat med drygt 170 procent sedan år 2003, medan inbetalt belopp per resursinsats minskat med en tredjedel. Kostnadsutvecklingen i Försäkringskassan har förbättrats i och med koncentrationen av verksamheten, men kostnaden ligger på en betydligt högre nivå än hos CSN. Medan CSN:s kostnad för att driva in 100 kronor ligger på cirka en krona, ligger motsvarande siffra för Försäkringskassan i intervallet 6–10 kronor. CSN:s kostnad per nytt återkravsärende åren 2003–2007 har dock fördubblats under mätperioden, från 35 till 73 kronor per ärende. Motsvarande kostnad hos Försäkringskassan har minskat från som högst 465 kronor till 269 kronor per nytt ärende år 2007 men ligger fortfarande mycket högre än motsvarande kostnad hos CSN.

Resultaten dröjer

Trots ökad aktivitet och fokus på återkravsverksamheten under de senaste åren konstaterar Statskontoret att påtagliga resultat låter vänta på sig. Statskontorets bedömning är att CSN:s återkravsverksamhet har visat en positiv resultatutveckling under senare år. Både de inbetalda och återkrävda beloppen har ökat under perioden och den totala fordringsstocken har sjunkit de senaste åren. Statskontoret bedömer att utvecklingen kan vara resultatet av en mera aktiv och effektiv återkravsverksamhet. Samtidigt är den kvarvarande fordringsstocken betydande och trots allt tämligen stabil på omkring 1,1 miljarder kronor. De senaste årens minskning på cirka 50 miljoner kronor årligen motsvarar cirka 4 procent av fordringsstocken. I denna takt dröjer det i princip minst 20 år innan stocken är borta, förutsatt att inga nya återkrav till kommer. Det handlar alltså om ett långsiktigt arbete för att minska fordringsstocken, som består till närmare 65 procent av fordringar som härstammar från åren före 2001, varav 17 procentenheter är från före år 1989, alltså fordringar som är minst 20 år gamla.

För Försäkringskassan är bilden inte lika positiv. Sedan år 2003 ligger det årliga återkrävda beloppet varje år högre än det belopp som betalas in. Inbetalningarna ligger nu på under 85 procent. Återkraven ökar således i snabbare takt än inbetalningar av återkrävt belopp. Detta innebär att fordringsstocken ökat successivt varje år och numera uppgår till närmare 1,4 miljarder kronor. Fordringsstocken kommer dessutom att fortsätta att öka varje år om inte Försäkringskassan avsevärt förbättrar resultaten av sin återkravsverksamhet.

Statskontoret menar att det finns två huvudförklaringar till varför återkravsverksamheten inte uppvisar bättre resultat, trots ökade resursinsatser och delvis högre effektivitet.

För det första, avsaknaden av ett strategiskt angreppssätt hos myndigheterna och regeringen. Med strategiskt angreppssätt menas att med utgångspunkt i en samlad analys av återkravsproblemet, fordringsstocken, gäldenärgruppen, fordringarnas ålder m.m. planera och styra återkravsverksamheten så att tillgängliga resurser och instrument används på ett effektivt sätt.

För det andra finns det en rad systemhinder som begränsar myndigheternas handlingsutrymme. Det gäller bl.a. olika regelverk och systemkonstruktioner.

Effektivisera genom ett strategiskt angreppssätt

Statskontoret har i samband med utvärderingen studerat hur andra myndigheter och företag arbetar med indrivning. Statskontorets slutsats är att det finns metoder och arbetssätt inom den privata inkassohanteringen som mycket väl skulle kunna användas för att ytterligare effektivisera återkravshanteringen vid CSN och Försäkringskassan. Samtidigt ställs det högre krav

på CSN:s och Försäkringskassans myndighetsutövning än som gäller för privata inkassoföretag.

Både de privata inkassoföretagen och Statens Innkrevingssentral (SI) i Norge har mycket tydligare fokus på uppföljning av verksamheten. För att kunna följa utvecklingen och visa på resultat använder man sig av ett antal olika resultatmått och resultatindikatorer. Dessa är tydligt kopplade till målen för verksamheten. Genom mer systematisk uppföljning kan man öka kunskapen om verksamheten och vilka indrivningsåtgärder som är mest effektiva. En sådan kunskap tillsammans med klassificering av ärenden ger möjlighet att sätta in åtgärder där de gör mest nytta samt att uppnå en effektiv användning av myndigheternas resurser.

Statskontoret menar att CSN, Försäkringskassan och regeringen bör kunna förbättra utfallet av återkravsverksamheten genom ett sådant strategiskt angreppssätt. I grunden består detta av tre olika typer av åtgärder:

- Strategisk uppföljning av verksamheten och analys av viktiga indikatorer och komponenter såsom fordringsstockens åldersstruktur och gäldenärspopulationen i syfte att skaffa sig kunskap om återkravsverksamheten. Statskontorets bild är att varken CSN eller Försäkringskassan arbetar på detta sätt i dag, vilket delvis bottnar i avsaknaden av ändamålsenliga statistik- och uppföljningssystem.
- En styrstrategi som utgår från denna kunskap och som innebär exempelvis klassificering av ärenden i olika prioriteringsgrupper, vilket ger möjlighet att rikta sina insatser där de gör mest nytta med hänsyn till kostnadseffektivitet och resultat. Eftersom CSN och Försäkringskassans verksamhet innebär myndighetsutövning måste de dock beakta rätts säkerhetskrav, vilket privata inkassoföretag inte behöver göra i samma utsträckning.
- De privata inkassoföretagen och Statens Innkrevingssentral i Norge utsätts för ett mycket högre resultattryck från sina kunder, privata och offentliga. Någon motsvarande resultatstyrning finns inte från regeringens sida riktad mot varken CSN eller Försäkringskassan. Statskontoret menar att det är rimligt att regeringen ställer långsiktiga resultatkrav på såväl CSN som Försäkringskassan i syfte att inom överskådlig tid minska den sammanlagda fordringsstocken på cirka 2,5 miljarder kronor.

I nästa avsnitt återkommer Statskontoret till frågan om de systemhinder som begränsar myndigheternas möjligheter att uppnå bättre resultat i sin återkravsverksamhet genom effektiviseringsåtgärder.

5.1.2 Systemhinder begränsar myndigheternas handlingsutrymme

Om myndigheterna genom ökad effektivitet i återkravsverksamheten ska kunna öka det indrivna beloppet och därigenom minska fordringsstocken, krävs enligt Statskontorets bedömning åtgärder för att öka myndigheternas handlingsutrymme. Det gäller att

- hindra tillflödet av nya återkravsärenden
- driva in befintliga återkravsskulder snabbare
- skriva av de återkravsskulder som det inte lönar sig att driva in

Statskontoret menar att myndigheternas förutsättningar att driva en sådan strategi är begränsad av olika systemhinder, exempelvis trygghetssystemens konstruktion och regelverk. Ansvaret för dessa ligger i första hand hos regering och riksdag.

En diskussion om undanröjande av olika systemhinder för att öka effektiviteten i återkravsverksamheten får givetvis föras mot bakgrund av syftet med trygghetssystemen och med beaktande av andra krav, t.ex. rättssäkerhet. Syftet med studiestödssystemet respektive socialförsäkringen är inte att minska riskerna för återkrav, utan att ge försörjning under studietiden eller ekonomisk trygghet vid t.ex. sjukdom och föräldraskap. Bostadsbidraget är t.ex. helt och hållet behovsprövat och beviljas hushåll som lever på små marginaler. Bidraget betalas ut i som ett preliminärt bidrag med utgångspunkt i skattade inkomster och syftar till att ge stöd till hushållen när behovet finns. Att ändra i bidragssystemens konstruktion enbart i syfte att minska antalet återkrav kan få oavsedda konsekvenser, t.ex. ökade kostnader p.g.a. att fler omfattas av systemet (t.ex. om fribeloppet för studiemedel avskaffas) och i förlängningen ökade kostnader för administration. Det man sparar in på att minska antalet nya återkrav måste därför vägas mot andra eventuella kostnader. Därför behövs en samlad diskussion där olika mål och syften vägs mot varandra, inklusive effektivitet i återkravsverksamheten.

Förhindra tillflödet av nya återkravsärenden

Frågan om inflödet av återkrav ligger utanför Statskontorets uppdrag men vi kan konstatera att CSN och Försäkringskassan har små möjligheter att påverka tillflödet av nya återkravsärenden och nya gäldenärer, dvs. volymen på återkravsverksamheten. Återkrav uppstår av olika skäl. Det kan vara individuella orsaker av tillfällig karaktär såsom studieavbrott på grund av sjukdom, arbetslöshet eller ändrade sociala förhållanden. Inflödet av återkrav som uppstår av sådana skäl kan vara svårt att påverka.

Samtidigt visar Statskontorets utvärdering att det finns en betydande stabilitet över tiden i tillflödet av nya återkrav. Detta tyder på att inflödet av återkravsärenden kan bero på mer generella faktorer, såsom systemkonstruktion

eller regelverk. Det kan exempelvis vara fråga om bidragskonstruktion, där utbetalda bidrag bygger på prognoser över framtida inkomster. Skulderna uppstår när inkomstuppskattningen slår fel, men återkrävs i många fall långt senare eftersom avstämning sker mot Skatteverkets sluttaxering. På så sätt leder bidragskonstruktionen till att det uppstår en felaktig utbetalning som fastställs som ett återkrav först flera år senare. Hur stor del av tillflödet av nya återkrav som beror på just systemet med förskottsutbetalning och preliminär bidrag vet vi inte, men denna konstruktion finns för både studiemedel och bostadsbidrag.¹⁰⁰

Mot bakgrund av ovanstående menar Statskontoret att en mer betydande minskning av nya återkravsärenden förutsätter åtgärder på systemnivå rörande bidrags- och förmånskonstruktioner. Sådana åtgärder ligger utanför myndigheternas direkta kontroll. Samtidigt finns en allmän skyldighet för myndigheter att uppmärksamma regeringen på sådana förhållanden som är av betydelse för genomförandet av verksamheten.

Driva in befintliga skulder snabbare

Fokus för Statskontorets uppdrag har legat på denna del av processen, dvs. när ett återkrav redan har uppstått. De förslag som vi presenterar i rapporten koncentreras till frågor rörande effektivisering av myndigheternas indrivning av återkravsfordringar.

Av erfarenhet vet man att tidig indrivning av skulder är effektivt. För återkrav innebär det att det är lättare att få tillbaka pengarna om återkravet kommer i så nära anslutning till den felaktiga utbetalningen som möjligt, inte minst därför att gäldenärens betalningsförmåga riskerar att försämrats. Det finns dock ett antal hinder i systemen mot att påskynda återkravsprocessen. Dessa hinder får betydande konsekvenser för återkravsverksamheten hos CSN och Försäkringskassan. Bland annat innebär den ovan nämnda inkomstkontrollen att beslut om återkrav i många fall fördröjs i upp till två år efter den felaktiga utbetalningen.

Avräkning på kommande utbetalningar är en effektiv metod – i meningen att betalning kan ske tidigt i processen och med minimal resursåtgång – att få återkravsfordran betald. CSN har dock begränsade möjligheter till avräkning, t.ex. kan avräkning endast användas inom den aktuella stödperioden, dvs. inte för de återkrav som uppkommer till följd av inkomstkontrollen. Försäkringskassan har större möjligheter till avräkning men det finns mot-

¹⁰⁰ Inom studiestödssystemet finns ett inkomsttak som inte får överskridas utan att studiemedlet påverkas. Inkomsttak och inkomstskattning i kombination med förskottsutbetalning påverkar uppkomst av återkrav (se avsnitt 2.4.1). En liknande konstruktion finns för bostadsbidrag, där ansökan och beslut om bidrag bygger på den försäkrades uppskattning av det kommande årets inkomst. Bostadsbidrag svarar för hälften av återkravsbeloppet hos Försäkringskassan. Återkrav på bostadsbidrag kan dock även uppstå på grund av ändrad boendekostnad eller ändrade sociala förhållanden (se avsnitt 3.4.1).

stridiga bestämmelser mellan olika förmånsslag. Det är heller inte möjligt för myndigheterna att avräkna avgifter och ränta.

Statskontoret anser att regelverket även här behöver ses över och förtydligas för att underlätta för myndigheterna att effektivisera återkravsverksamheten. Detta är en fråga för den pågående återkravsutredningen.

Skriva av de skulder som det inte är lönsamt att driva in

Enligt hanteringsförordningen får en myndighet ”helt eller delvis efterge en fordran om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning”.¹⁰¹

CSN skriver av återkravsskulder vid dödsfall och när gäldenären uppnått 67 års ålder. Dessutom kan CSN bevilja eftergift om det finns synnerliga skäl.¹⁰² Denna regel tillämpas mycket restriktivt.

Försäkringskassan kan enligt de materiella reglerna för respektive förmån i många fall medge eftergift före beslut om återkrav, om man redan då bedömer att det finns särskilda skäl för detta, t.ex. gäldenärens ekonomiska situation. Försäkringskassan kan även medge eftergift¹⁰³ när återkravsbeslut föreligger enligt bestämmelserna i hanteringsförordningen, detta sker dock endast i undantagsfall. Avskrivning¹⁰⁴ av mindre skulder där kostnaden för att driva in återkravet inte bedöms stå i proportion mot storleken på fordran görs regelmässigt av Försäkringskassan.

Avskrivningar (inklusive eftergift) uppgår i både CSN:s och Försäkringskassans fall till cirka en procent av den totala utestående återkravsfordran. Myndigheterna har således relativt begränsade möjligheter att skriva av skulder, vilket innebär att skulderna i de fall där gäldenären helt saknar betalningsförmåga och/eller betalningsvilja riskerar att finnas kvar under mycket lång tid. Totalt 65 procent av gäldenärerna hos exempelvis CSN hade år 2007 skulder som uppstått före år 2001, varav närmare 20 procentenheter före år 1989.

Statskontoret menar att nuvarande bestämmelser gör det mycket svårt för myndigheter att skriva av skulder som är resurskrävande eller omöjliga att driva in. Det finns därmed en risk för att såväl fordringsstocken som andelen osäkra fordringar blir onödigt hög och att ärenden kvarstår under lång tid utan åtgärd. Ärenden tas dock numera upp till förnyad bedömning en gång per år. Bestämmelsernas restriktiva utformning har dock tillkommit främst

¹⁰¹ 17 § förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁰² CSN avskriver enligt 5 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395) och medger eftergift enligt 5 kap. 1 § 3 stycket studiestödslagen (1999:1395).

¹⁰³ Försäkringskassan medger eftergift enligt 20 kap. 4 § 2 stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring eller motsvarande bestämmelse i respektive författning.

¹⁰⁴ Försäkringskassan använder begreppet *bortskrivning*.

av preventiva skäl, då trygghetssystemens legitimitet i hög grad bygger på att felaktiga utbetalningar ska återbetalas. Förtroendet för trygghetssystemen riskerar att rubbas om återkravsskulder regelmässigt skrivs av. Det krävs därför en politisk avvägning mellan kostnaderna för indrivningen och eventuella preventiva effekter av att driva in samtliga återkrav.

5.1.3 Myndigheternas ansvar

De legala hinder och systemhinder som analyserats ovan utgör en ram som begränsar förutsättningarna för myndigheterna att själva effektivisera sin återkravsverksamhet. Samtidigt har myndigheterna ett ansvar att påtala sådana hinder för regeringen, vilket man också gjort i vissa fall. Om regeringen ändrar förutsättningarna, kan detta öka myndigheternas handlingsfrihet och därmed bidra till att uppnå bättre resultat i återkravsverksamheten.

Statskontorets bedömning är dock att CSN och Försäkringskassan har utrymme att effektivisera återkravsverksamheten. Myndigheterna har inte fullt ut utnyttjat det handlingsutrymme som finns till deras förfogande. Statskontoret bedömer att myndigheterna behöver utveckla en heltäckande strategi för återkravsverksamheten, omfattande de tre olika insatsområden som beskrivits ovan för att minska stocken av befintliga skulder, nämligen:

1. åtgärder för att minska tillflödet av nya återkrav och nya gäldenärer, t.ex. att genom information och rådgivning hjälpa bidrags/låntagare att göra bättre uppskattningar av framtida inkomster och studieomfattning.
2. åtgärder för att snabbare driva in skulder, t.ex. uppföljning och analys av fordringsstockens struktur för att få en effektivare styrning av verksamheten.
3. åtgärder för att skriva av skulder som det inte lönar sig att driva in, t.ex. genom tydligare praxis vid bedömning av eftergift.

Statskontorets bedömning är att CSN och Försäkringskassan saknar den information och kunskap som behövs för att analysera återkravshanteringen och styra verksamheten på ett strategiskt sätt. Det behövs information för att kunna analysera fordringsstocken och dess utveckling över tid, information om gäldenärgruppen med avseende på kön, ålder och betalningsförmåga, om skuldernas ålder och fördelning över tid, sambandet mellan tiden för återkravsinsatser och utfall i form av inbetalningar, samband mellan för månsslag och skuldbenägenhet, återbetalningsfrekvens inom olika samhällsgrupper m.m.

CSN har kommit en god bit på väg

CSN arbetade fram en handlingsplan för effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet under år 2005. Återkravsverksamheten ingår även som

ett av fem förbättringsområden i CSN:s strategiska plan för åren 2006–2009. Under år 2008 planerar CSN också särskilda aktiviteter i syfte att förbättra uppföljningen av återkrav och återbetalning, bl.a. ett projekt för att följa återkravsfordran genom att analysera nya återkrav, inbetalningar, gäldenärernas betalningsförmåga m.m.

Statskontorets bedömning är att det krävs kunskap både om hur effektiva olika åtgärder är och vilka konsekvenser olika åtgärder får samt analyser av fordransstocken och gäldenärsgruppen. Sådana analyser används regelmässigt inom exempelvis privata inkassoföretag för att identifiera orsakerna till att skulder, och i det här fallet återkrav, uppstår. Analyserna bör också kunna förklara varför fordringsstocken är relativt stabil trots en stor omsättning av gäldenärer och trots CSN:s ökade insatser. Ytterligare en strategisk fråga är hur CSN ska fördela sina resurser på ett så effektivt sätt som möjligt.

Avsaknaden av underlag för den nödvändiga strategiska styrningen av återkravsverksamheten utgör ett hinder för att kontinuerligt kunna följa och utveckla hanteringen av återkravsfordringar. CSN bör genom de planerade åtgärderna kunna skaffa sig redskap för att höja effektiviteten i återkravsverksamheten.

Återkravsverksamheten lågt prioriterad inom Försäkringskassan

Koncentrationen av återkravsverksamheten till Östersund har förbättrat förutsättningarna för en mer enhetlig hantering. Flytten har också lett till vissa förbättringar i kostnadseffektiviteten och den totala kostnaden har minskat med 20 miljoner kronor. Statskontorets undersökning visar dock att avdelningen för statlig fordran ännu inte har de förutsättningar som krävs för att bedriva en effektiv verksamhet. Flera förhållanden visar att Försäkringskassan prioriterat ned hanteringen av återkravsfordringar:

- trots utökade kontroller – med följderna fler återkrav – har inte Statlig fordran fått motsvarande resursförstärkning för att ta hand om den ökade återkravsvolymen.
- en stor del av personalstyrkan har under perioder fått arbeta med andra uppgifter för att avlasta annan verksamhet inom Försäkringskassan.
- ärendehanteringssystemen för fordringshanteringen är föråldrade och inte ändamålsenliga, medan införandet av det nya systemet tills vidare har lagts i malpåse. Utan ett fungerande ärendehanteringssystem är det svårt att styra verksamheten, prioritera de insatser som är mest kostnadseffektiva och följa upp utfallet av dessa åtgärder.

5.2 Statskontorets förslag

Statskontorets samlade bedömning är att det finns utrymme för effektiviseringar inom återkravsverksamheten hos såväl CSN som Försäkringskassan. Detta förutsätter åtgärder på både myndighetsnivå och systemnivå.

5.2.1 Hinder och möjligheter på myndighetsnivå

I dagsläget saknar CSN och Försäkringskassan kunskap om hur effektiva deras indrivningsåtgärder är. Statskontoret menar att det är väsentligt att CSN och Försäkringskassan utvecklar kunskap om och fortlöpande analyserar återkravsverksamheten avseende

- på vilket sätt återkravsfordringarna betalas, dvs. vilka åtgärder som oftast leder fram till betalning. Detta är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna fatta strategiska beslut rörande allokering av resurser men även utformning av rutiner och praxis så att åtgärder vidtas där de gör störst nytta.
- gäldenärsstruktur och i Försäkringskassans fall även eventuella skillnader/mönster mellan ärendeslagen. Detta är nödvändigt för att få fram underlag för att bedöma om en kategorisering av ärenden skulle kunna öka automatiseringen och effektivisera handläggningen. Så kallad *scoring* eller automatisk kategorisering och prognostisering av ärenden är något som inkassoföretagen använder sig av och som vi bedömer skulle kunna gynna effektiviteten i myndigheternas återkravsverksamhet.
- kostnaderna för verksamheten. Detta är nödvändigt för att kunna följa utvecklingen av verksamhetens kostnadseffektivitet. Analyserna bör inte utgå från uppskattningar om kostnader utan baseras på det verkliga utfallet. Kostnaderna för t.ex. olika ärendeslag eller olika delar av verksamheten bör finnas med i analyserna.

Statskontorets förslag till regeringen

Statskontorets undersökning visar att regeringens löpande styrning och uppföljning av återkravsverksamheten har varit bristfällig. Inga konkreta resultatmål har ställts upp. Erfarenhet visar att i de fall regeringen har tydligare styrt och satt fokus på återkravsverksamheten, har detta lett till förbättringar. Statskontoret ser en risk att återkravsverksamheten vid genomförande av reformer i trygghetssystemen får stå tillbaka för andra verksamheter.

Regeringen bör därför löpande följa CSN:s och Försäkringskassans arbete med att driva in återkravsfordringar. Det är ett långsiktigt arbete att minska fordringsstocken till en så låg nivå som möjligt. Konkreta fleråriga resultatmål, som innebär en successiv minskning av fordringsstocken, bör därför också ställas upp för CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet.

Vidare bör kravet på enhetlighet i handläggningen förstärkas genom att regeringen formulerar lämpliga mål och återrappporteringskrav för återkravsverksamheten, anser Statskontoret.

Regeringen bör även ge myndigheterna i uppgift att ta fram förslag på mått eller indikatorer för hur återkravsverksamheten ska kunna följas upp och effektiviseras. Statskontorets bedömning är att myndigheterna, som bäst känner verksamheten, också är bäst skickade att ta fram sådana mått och indikatorer.

Statskontorets förslag till CSN

Under senare år har CSN kraftsamlat kring återkravsverksamheten och vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra och utveckla verksamheten, som har visat en positiv resultatutveckling. Både de inbetalda och återkrävda beloppen har ökat under perioden. Statskontoret bedömer att denna utveckling kan vara resultatet av en mera aktiv och effektiv återkravsverksamhet. Samtidigt är den kvarvarande fordringsstocken betydande och ligger trots allt tämligen stabilt på omkring 1,1 miljarder kronor.

Statskontorets analys av kostnadseffektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet visar samtidigt att resultaten inte har förbättrats i samma takt som resurser tillförts verksamheten. För hela återkravsverksamheten har resurserna ökat med drygt 170 procent sedan år 2003, medan inbetalt belopp per resursinsats minskat med en tredjedel. Troligen är det dock ändå "lönsamt" att öka insatser i återkravsverksamheten, då detta ger intäkter i form av inbetalda återkrav.

Enligt Statskontoret bör CSN

- fortsätta arbetet med att utveckla redskap för att systematiskt följa och analysera verksamheten, i syfte att höja tempot i återkravsverksamheten och samtidigt förbättra kostnadseffektiviteten. Om fordringsstocken ska kunna successivt minskas, krävs bättre styrning av CSN:s åtgärder och resurser. Avsaknaden av underlag för denna nödvändiga strategiska styrning av återkravsverksamheten utgör ett hinder för att kontinuerligt kunna följa och utveckla hanteringen av återkravsfordringar. Samtidigt utgör detta en möjlighet för CSN att skaffa sig redskap för att höja effektiviteten i återkravsverksamheten.
- följa upp och utvärdera insatser för mer enhetlig handläggning. CSN har genomfört ett antal åtgärder under slutet av år 2007 för att komma till rätta med bristen på enhetlighet. Vår bedömning är att problemen kräver fortsatta åtgärder för att förbättra enhetligheten och därmed stärka rätts-säkerheten. Statskontoret anser också att CSN bör följa upp redan genomförda åtgärder för att säkerställa att de verkligen gett önskad effekt. Det gäller t.ex. utbildnings- och informationsinsatser och annat stöd till handläggarna.

- utvärdera den decentraliserade organisationen för återkravsverksamheten. Det finns vissa problem med att kravverksamheten är förlagd till flera orter, bl.a. har ärenden inte alltid hanterats på ett enhetligt sätt. Statskontoret menar att en enhetlig handläggning är fundamental för rättssäkerhet och för förtroendet för CSN:s hantering av återkrav. En samlad organisation skulle göra det lättare att styra och följa upp verksamheten och därmed skapa förutsättningar för en effektiv handläggning. En sådan organisation skulle också kunna bidra till att rättssäkerheten höjas genom att handläggningen blir mer enhetlig. Den nuvarande organisationen, med kravenheten i Sundsvall och kravhandläggare i Kalmar och Lund, bör enligt Statskontoret utvärderas mot bakgrund av kraven på en effektiv och enhetlig handläggning

Statskontorets förslag till Försäkringskassan

Försäkringskassan bör ta fram en samlad strategi för att effektivisera återkravsverksamheten. Som underlag behövs en analys av orsakerna till inflödet av ärenden till återkravsverksamheten, av gäldenärspopulationen, av vilka resultat som uppnås med olika återkravsåtgärder och av hinder för att öka effektiviteten m.m. En effektiv återkravsverksamhet innefattar även åtgärder för att förhindra tillkomst av nya återkrav. Detta arbete bör påbörjas så snart som möjligt.

Enligt Statskontoret bör Försäkringskassan

- förtydliga det strategiska ansvaret för hanteringen av återkravsfordringar. Vem som har det strategiska och övergripande ansvaret för återkravsverksamheten har, enligt Statskontoret, inte varit tydligt. Den pågående omorganiseringen av huvudkontoret kan komma att innebära en förbättring i detta avseende, men det är ännu för tidigt att bedöma om så verkligen är fallet.
- styra och prioritera verksamheten genom att utarbeta tydliga mål för verksamheten. En första uppföljning av verksamheten bör resultera i att myndigheten centralt tar fram en flerårig plan för återkravsverksamheten. Planen bör innehålla konkreta mål i syfte att successivt minska fordringsstocken, öka kostnadseffektiviteten och säkerställa rättssäkerheten i handläggningen av ärenden.
- utveckla rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten. Detta är nödvändigt för att Försäkringskassan kontinuerligt ska kunna utveckla hanteringen av återkravsfordringar och bli mer riktade i sina åtgärder och i förlängningen höja effektiviteten i verksamheten.
- prioritera arbetet med att anpassa och införa det nya ärendehanteringssystemet för återkravsverksamheten. Ändamålsenliga system för handläggningen är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva en

effektiv verksamhet. Försäkringskassan planerar åtgärder under år 2008 för att förbättra det nuvarande systemet. Vi bedömer dock att förändringar av detta system är en kortsiktig lösning.

5.2.2 Hinder och möjligheter på systemnivå

Under senare tid har regeringen fokuserat på problemet med felaktiga utbetalningar, bl.a. genom Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) och olika uppdrag riktade till berörda myndigheter. Insatser för att stävja felaktiga utbetalningar och utöka kontrollverksamheten inverkar även på hanteringen av återkravsfordringar. Vid överväganden om åtgärder som gäller arbetet mot felaktiga utbetalningar är det därför väsentligt att regeringen även tar hänsyn till vilka eventuella konsekvenser som dessa får för återkravsverksamheten.

Trygghetssystemens konstruktion begränsar myndigheternas handlingsutrymme och sätter ramar för återkravsverksamhetens effektivitet. Regelverken påverkar såväl inflödet av ärenden som möjligheterna att snabbt få återkraven betalda och för två stora grupper av återkrav, Försäkringskassans återkrav gällande bostadsbidrag och CSN:s återkrav på grund av ändrad inkomst, bidrar systemens konstruktion till att återkraven i många fall kommer lång tid efter det att pengarna betalats ut. Bedömning av effektiviteten hos CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet bör göras med hänsyn till dessa begränsningar i myndigheternas handlingsutrymme. Regeringen bör när man ställer krav på myndigheterna att effektivisera återkravsverksamheten vara medveten om att större förbättringar förutsätter förändringar i regelverk och systemkonstruktioner.

Statskontorets förslag till regeringen

Statskontoret menar samtidigt att det finns effektiviseringsåtgärder som kan vidtas utan att trygghetssystemen nödvändigtvis påverkas negativt. Två sådana åtgärder är att vidga myndigheternas möjligheter att dels besluta om avräkning, dels fatta interimistiska beslut. Dessa ändringar förutsätter lagändringar.

Möjligheterna att få del av Skatteverkets inkomstbesked tidigare i processen skulle bidra till en effektivisering av återkravsverksamheten genom tidigare återkrav. Eftersom Skatteverket i de flesta fall numera fattar slutligt skattebeslut i juni–augusti skulle processen kunna kortas ned med ungefär ett halvår, vilket Statskontoret bedömer skulle kunna ha en viss positiv inverkan på möjligheten att få fordran betald. Regeringen bör ge Skatteverket tillsammans med CSN och Försäkringskassan i uppdrag att utreda denna möjlighet. På längre sikt kan ett genomförande av FUT-delegationens förslag om månadsvisa skattedeklarationer på individnivå begränsa uppkomsten av sådana återkrav.

Återkravsutredningen

Statskontoret noterar att flera av de framför allt legala hinder för effektivisering av myndigheternas återkravsverksamhet som uppmärksammas i denna utvärdering ligger inom ramen för uppdraget till den pågående återkravsutredningen (dir 2007:177). Utvärderingen bör därför kunna utgöra ett underlag i utredningens arbete.

Statskontorets utvärdering visar exempelvis på behovet av mer enhetliga regler för återkrav både inom och mellan olika trygghetssystem, detta av såväl praktiska orsaker som rättviseskäl. Generella regler bör kunna bidra till såväl ökad rättvisa som högre effektivitet i återkravshantering.

Andra iakttagelser av intresse för Återkravsutredningen är enligt Statskontoret att

- fler ärenden med prövning av god tro skulle få stora praktiska konsekvenser för myndigheternas handläggning. I vissa fall gäller strikt återbetalningsskyldighet, i andra fall sker s.k. godtrosprövning. En praktisk konsekvens av att införa prövning av god tro i samtliga fall är att det avsevärt skulle öka administrationen hos myndigheterna. Tusentals ärenden som idag hanteras helt maskinellt skulle med en sådan förändring kräva manuell handläggning. För Försäkringskassan gäller det t.ex. återkravsärenden avseende bostadsbidrag och för CSN ärenden med återkrav på grund av inkomst.
- utökade möjligheter till avräkning för CSN skulle ha positiv inverkan på möjligheterna att snabbare få fordran betald. Avräkning är en effektiv¹⁰⁵ metod att driva in fordringar. En dryg tredjedel av återbetalningarna till Försäkringskassan sker genom avräkning medan möjligheterna till avräkning är betydligt mer begränsade för CSN eftersom avräkning endast kan ske inom samma beslutsperiod. Enligt Statskontorets mening finns det därför anledning att se över möjligheterna för CSN att avräkna på utbetalningar även under kommande beslutsperioder.
- avräkning omfattar inte ränta och avgifter. För närvarande är det inte möjligt att avräkna ränta och avgifter. Detta får som konsekvens att även om kapitalskulden återbetalas finns ränta och avgifter kvar i systemet och kräver fortsatta åtgärder. Statskontoret anser därför att möjligheterna att avräkna ränta och avgifter på kommande utbetalningar bör ses över.
- räntereglerna skiljer sig åt både mellan och inom systemen. Räntan beräknas olika och börjar löpa från olika tidpunkter.

¹⁰⁵ Effektiv i bemärkelsen att fordran – i de fall avräkning är möjlig – regleras tidigt och utan omfattande handläggning.

- olika regler gäller för avskrivningar och eftergift. Det finns olika regler för eftergift mellan olika system. I vissa fall gäller *särskilda* skäl för att efterge en återkravsfordran, i andra *synnerliga* skäl och slutligen kan fordran efterges *om det är uppenbart oskäligt* att driva in den. Dessutom finns möjlighet enligt lagstiftningen att avskriva skulder på grund av ålder och dödsfall vid en myndighet, men inte vid den andra. Vi menar att det finns anledning att se över reglerna och bestämma vilka principer som bör gälla för avskrivning och eftergift.

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Finansdepartementet

STATSKONTORET Registrator	
Ink. 2007-05-24	
Dnr. 2007/118-5	
Till avd. 1	
Kontakt med	
Beslut Gd	
Datum 2007-05-28	Sign. [Signature]

Regeringsbeslut 4

2007-05-10

Fi2007/3988
(delvis)Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar.

Statskontoret skall följa den uppdragsbeskrivning som framgår av bilagan.

Berörda myndigheter skall ta fram det underlag och den dokumentation som Statskontoret önskar ta del av och i övrigt bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 maj 2008.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Erik Nymansson

UPPDRAGET REDOVISAS DEN 5 JUNI
ENLIGT ÖVERENSKOMMELSE

Kopia till

Socialdepartementet
Utbildningsdepartementet
Försäkringskassan
Centrala studiestödsnämnden

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S

Riksgäldskontoret
Kammarkollegiet
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet /F
Finansdepartementet/FMA



Finansdepartementet

**Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av den statliga
återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar**

Sammanfattning av uppdraget

Statskontoret skall göra en utvärdering av effektiviteten vid återkravshanteringen hos de statliga myndigheter som har en mer omfattande återkravsverksamhet, nämligen Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden. Utvärderingen skall omfatta hanteringen av ärenden från beslutet om återkrav till dess ärendet är avslutat. Inom Försäkringskassan benämns denna verksamhet fordringshantering. Statskontoret skall beträffande respektive myndighet beskriva processen och särskilt beträffande respektive myndighet analysera och göra en bedömning av hinder och möjligheter för en effektiv process. Därvid skall Statskontoret särskilt beakta bl.a. hur myndigheten har valt att styra verksamheten, de arbetsmetoder och rutiner som används i verksamheten och effektiviteten av myndighetens indrivningsåtgärder. Statskontoret skall i detta sammanhang inhämta kunskaper om hur Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet arbetar för att eventuellt finna goda exempel.

Mot bakgrund av Statskontorets analyser och bedömningar skall förslag lämnas om hur eventuella hinder för en effektiv verksamhet bör undanröjas, åtgärder för att stärka verksamheten samt eventuella behov av förändringar av resultatmått och resultatindikatorer.

Statskontoret skall slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av återkravsverksamheten vid Centrala Studiestödsnämnden och hos Försäkringskassan bör utformas.

Bakgrund

Åtgärder mot fusk med förmåner och bidrag

Under senare tid har ett antal åtgärder initierats för att stävja bidragsbrott och överutnyttjande av förmåner och bidrag. Bland dessa åtgärder och initiativ kan följande nämnas.

Reformering av den straffrättsliga regleringen.

Regeringen har den 22 mars 2007 beslutat propositionen Bidragsbrottslag (prop. 2006/07:80). Propositionen innehåller ett förslag till en lag med bl.a. straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen.

Utvärdering av informationsutbyte. Statskontoret har i rapporten Informationsutbyte kräver bra förutsättningar (2006:7) utvärderat det existerande elektroniska informationsutbytet mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Centrala studiestödsnämnden. Statskontoret föreslår bl.a. ändringar i regelverk, tydliggörande av ansvar för samordning och utveckling samt fastare arbetsformer inom Regeringskansliet. Vissa av förslagen har tagits in som uppdrag i aktuella myndigheters regleringsbrev för 2007. Rapporten i övrigt är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Utökat informationsutbyte. Regeringen har tillkallat en utredare med uppgift att överväga lämpligheten av en utvidgning av det existerande informationsutbytet mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Centrala studiestödsnämnden till fler myndigheter (dir. 2005:91 och 2006:100). Utredaren skall bland annat se över om Skatteverket i större utsträckning skall lämna ut uppgifter till andra myndigheter och under vilka förutsättningar myndigheter bör vara skyldiga att på eget initiativ underätta andra myndigheter vid misstanke om fusk. Utredaren kommer att redovisa sitt uppdrag under maj 2007.

Skärpta krav på kommittéer. Kommittéer som tar fram förslag som leder till utbetalningar av stöd eller bidrag skall säkerställa att risken för felaktigt nyttjande minimeras och att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras.

Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen har inrättats under 2005 för att följa myndigheternas insatser, främja samverkan, sprida erfarenheter, utarbeta mätmetoder och föreslå mål för att minska oegentligheter (dir. 2005:52). Delegationen, som består av 18 myndigheter och organisationer, skall lämna en slutlig redovisning senast i juli 2008.

Ökade resurser till kontroll. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen har under 2006 och 2007 tilldelats resurser för att anställa vardera 300 årsarbetskrafter för att bland annat förstärka arbetet med att förebygga och minska förekomsten av fel och oegentligheter i trygghetsystemen.

Återkravsverksamheten

Det finns bestämmelser i ett stort antal lagar och förordningar som reglerar återbetalningsskyldighet för det fall att någon på felaktiga grunder uppburit en ersättning, ett bidrag eller lån eller när en utbetalning skett med ett för högt belopp. I regel innebär detta att återbetalning skall ske om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med ett för högt belopp. Har någon utan att själv ha förorsakat det obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och han eller hon skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske även i detta fall. Beträffande studielån och studiebidrag tillkommer att återkrav kan framställas bl.a. om den studerande inte studerat och eller haft för hög inkomst. I regel finns det också bestämmelser om eftergift som innebär att om det i särskilt fall finns anledning får krav på återbetalning helt eller delvis efterges. Beträffande studielån och studiebidrag krävs synnerliga skäl för att ett krav på återbetalning helt eller delvis får efterges. Det är slutligen vanligt förekommande att det finns möjlighet till avräkning (kvittning) vilket innebär att om återbetalningsskyldighet har ålagts någon, får vid senare utbetalning ett skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som utgått för mycket.

De centrala bestämmelserna som styr hanteringen är förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen) och inkassolagen (1974:182). Kammarkollegiet har utfärdat föreskrifter till denna hanteringsförordning och Datainspektionen svarar för allmänna råd om hur inkassolagen skall tillämpas.

Vid såväl Försäkringskassan som Centrala studiestödsnämnden fattas ett stort antal beslut om återkrav och det bedrivs en omfattande återkravsverksamhet.

Under senare tid har Försäkringskassan årligen fattat cirka 120 000 återkravsbeslut och återkrävt omkring 600 miljoner kronor per år. Statistik visar att ungefär hälften av det årligen återkrävda beloppet har återbetalats under samma år som det har återkrävts. Försäkringskassans ackumulerade återkravsfordringar (skuldstocken) uppgick till 1 048 miljoner kronor 2004. År 2005 hade de ökat till 1 135 miljoner kronor och 2006 till 1 188 miljoner kronor. Andelen som reserverades som osäker fordran var 42

procent 2004 och ökade till 49 procent 2005. De senaste årens utökade kontrollarbete på Försäkringskassan har resulterat i en stor mängd utredningsärenden och antalet återkravsbeslut har ökat under det senaste året.

Beträffande Centrala studiestödsnämnden uppgick återkravsfordringarna, inklusive avgifter, till 1 163 miljoner kronor 2004, 1 192 miljoner kronor 2005 och 1 143 miljoner kronor 2006. Under 2004 inbetalades 263 miljoner kronor och under 2005 inbetalades 276 miljoner kronor. Andelen som reserverades som osäker fordran var 65 procent 2004 (756 mnkr) och 65 procent 2005 (770 mnkr) och 64 procent 2006 (748 mnkr).

Utvärdering av effektiviteten i återkravshanteringen

Det har inte företagits någon större eller samlad utvärdering av återkravsverksamheten vid någon myndighet. Riksrevisionen har dock i en kortare revisionsrapport från den 27 maj 2005 (Dnr 32-2005-0675) uttalat bland annat att kravverksamheten vid Centrala studiestödsnämnden var eftersatt och icke prioriterad. Detta har enligt rapporten medfört att det finns stora balanser av återkravsärenden och att risken är stor att staten går miste om stora belopp på grund av att myndigheten inte hinner vidta aktiva indrivningsåtgärder.

Med anledning av bland annat granskningsrapporten lämnade regeringen i juli 2005 ett uppdrag till myndigheten (U2005/5953/SV) att vidta åtgärder för att öka effektiviteten i återkravsadministrationen. Myndigheten har därefter bland annat fastställt nya handläggningsrutiner för återkrav och genomfört utbildningar i dessa rutiner. Effekten av åtgärderna blev att Centrala studiestödsnämnden aktiverade fler återkravsärenden under 2005 och målet för 2006 var att samtliga kvarvarande ärenden skulle vara aktiverade.

Någon utvärdering av Försäkringskassans återkravsverksamhet (fordringshantering) har inte skett.

Skrivningar i budgetpropositionen för 2007

I finansplanen, som finns intagen i budgetpropositionen för 2007, anger regeringen följande (s. 47).

Av avgörande betydelse för arbetet mot fusk med ersättningar och bidrag är att återkravsverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag betalas tillbaka. Regeringen avser därför att initiera en utvärdering av effektiviteten i den statliga återkravsverksamheten avseende felaktigt utbetalda ersättningar. Regeringen avser att återkomma med förslag för att effektivisera återkravsverksamheten.

Uppdraget

Inledning

Ett stort antal projekt har inletts för att förbättra kontrollen av utbetalningar från välfärdssystemen och för att stävja bidragsbrott och överutnyttjande. För trygghetssystemens legitimitet är det av avgörande betydelse att både förhindra ett felaktigt nyttjande av trygghetssystemen och tillse att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag återkrävs. En förutsättning för det senare är att återkravsverksamheten vid myndigheterna bedrivs på ett effektivt sätt. Utifrån såväl regeringens åtgärder mot bidragsbrott och överutnyttjande som myndigheternas ökade ansträngningar i detta avseende, kommer det att i framtiden ställas allt större krav på myndigheternas återkravsverksamhet.

Mot denna bakgrund skall Statskontoret göra en utvärdering av effektiviteten i återkravshanteringen vid Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden. Utvärderingen skall omfatta hanteringen av ärenden från beslutet om ett återkrav till dess ärendet är avslutat, dvs. när det gäller Försäkringskassan den del av återkravsprocessen som benämns fordringshantering.

Beskrivning av återkravsprocessen

Statskontoret skall beträffande respektive myndighet beskriva återkravsprocessen med avseende på

- antal personer respektive belopp som har varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden,
- besluts- och ansvarsfördelning,
- organisation, rutiner och arbetsmetoder,
- mål, insatser, kostnader och resultat.

Analys och bedömning

Statskontoret skall, mot bakgrund av ovanstående beskrivning, särskilt beträffande respektive myndighet analysera och göra en bedömning av eventuella hinder och möjligheter för en effektiv återkravsprocess. Därvid skall Statskontoret särskilt beakta följande:

- hur myndigheten har valt att styra verksamheten, bl.a. med avseende på interna riktlinjer och resurser,
- hur myndigheten säkerställer att den har rätt kompetens,

- de arbetsmetoder och rutiner som används i verksamheten,
- hur möjligheten till avräkning tas till vara,
- hur effektiva myndighetens indrivningsåtgärder är,
- hur värderingen av osäkra fordringar sker,
- hur en systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten sker och i sådant fall dess kvalitet.

Statskontoret skall dessutom analysera och bedöma eventuella regionala och andra variationer såvitt avser effektiviteten i återkravsverksamheten.

Dessutom skall Statskontoret göra jämförelser mellan myndigheterna i de avseenden som nämnts ovan. I samband med detta skall Statskontoret även inhämta kunskaper om hur Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet bedriver fordringshantering för att eventuellt finna goda exempel.

Förslag

Mot bakgrund av Statskontorets analyser och bedömningar skall förslag lämnas avseende

- eventuella hinder för en effektiv återkravsverksamhet som bör undanröjas och vilka åtgärder som därvid bör vidtas,
- ytterligare åtgärder för att stärka återkravsverksamheten,
- behov av förändringar av resultatmått och resultatindikatorer.

Kräver förslagen författningsändringar skall förslag till sådana lämnas.

Statskontoret skall slutligen lämna förslag till hur regeringens fortlöpande uppföljning av verksamheten vid de aktuella myndigheterna bör utformas.

CSN:s återkravsverksamhet

I denna bilaga *beskrivs*, i enlighet med vårt uppdrag, CSN:s hantering av återkravsfordringar med avseende på:

- besluts- och ansvarsfördelning
- organisation, rutiner och arbetsmetoder
- mål och insatser

Antal personer respektive belopp som har varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden samt verksamhetens kostnader och resultat presenteras och analyseras i kapitel 2.

Inledning

CSN och studiestödssystemet

Centrala Studiestödsnämnden (CSN) är den myndighet som beslutar om och betalar ut det svenska studiestödet, det vill säga bidrag och lån till dem som studerar i Sverige och utomlands. Vilken typ av studiestöd en student kan få beror dels på ålder, dels på utbildningsnivå. Den som har fyllt 20 år kan söka *studiemedel* medan den som är under 20 år kan få *studiehjälp* för studier på gymnasienivå. Studiemedel består av både bidrag och lån (*annuitetslån*). Studiehjälp är ett bidrag. Årligen betalar CSN ut cirka 23 miljarder kronor till närmare 900 000 personer som studerar. Det är också CSN som hanterar återbetalningen av lånen. Denna verksamhet, utbetalning och återbetalning av studiestödet, sorterar under Utbildningsdepartementet.¹⁰⁶

Inom återbetalning och återkrav administrerar CSN tre lånetyper: *studiemedel* (lån tagna före 1989), *studielån* (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001) och *annuitetslån* (lån tagna efter den 30 juni 2001). Administrationen av återkrav gäller även stödformerna studiehjälp, rekryteringsbidrag, korttidsstudiestöd och rg-bidrag.¹⁰⁷

¹⁰⁶ En annan del av CSN:s verksamhet, verksamhetsområdet hemutrustningslån, sorterar under Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

¹⁰⁷ Riksgymnasiebidrag – bidrag som betalas ut till studerande vid riksgymnasierna för döva, hörselskadade och för svårt rörelsehindrade ungdomar.

Kort om återkrav och återkravsfordringar

I CSN:s uppdrag ingår även att ombesörja att *felaktiga utbetalningar* återbetalas. Felaktiga utbetalningar avser sådana utbetalningar där låntagaren erhållit medel (bidrag och/eller lån) som han eller hon inte har rätt till.¹⁰⁸ CSN skiljer mellan årliga återbetalningar inom ramen för den ordinarie skulden och återkrav av felaktiga utbetalningar (återkravsfordringar). Studiemedel (lån) som återkrävs är ett separat skuldbelopp som lyfts från den ordinarie studielåneskulden¹⁰⁹ och ska betalas för sig. Hela återkravsskulden är direkt förfallen till betalning. Detta till skillnad från den ordinarie återbetalningen av studielån som i regel avbetalas under en lång rad år.

Organisation, besluts- och ansvarsfördelning

Övergripande organisering och ansvarsfördelning

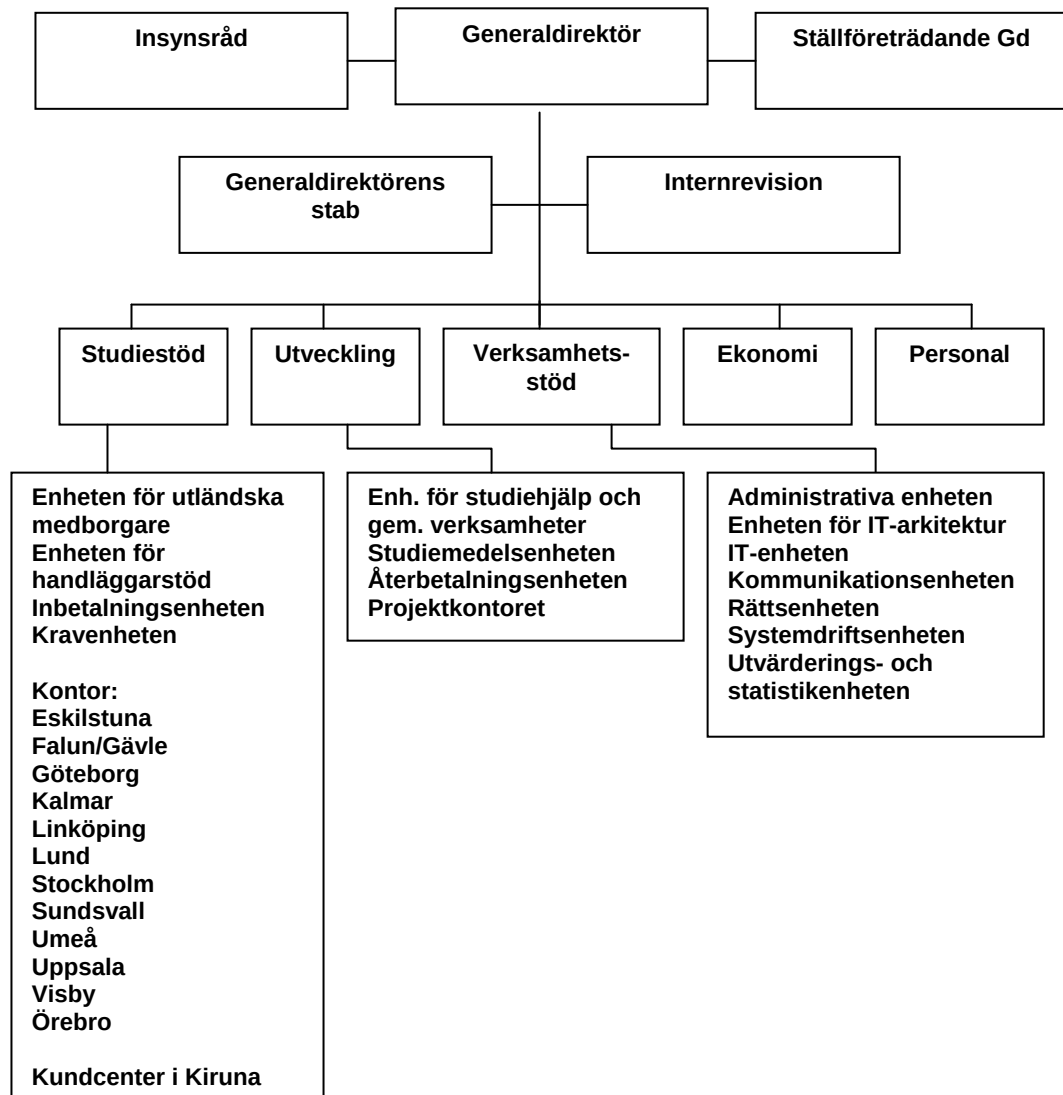
Sedan 1 januari 2008 leds CSN av en generaldirektör och är en s.k. enrådighetsmyndighet.¹¹⁰ Under generaldirektören finns fem avdelningar som leds av avdelningschefer. Avdelningarna är indelade i enheter som leds av enhetschefer. CSN:s kontor runt om i landet likställs med enheter och leds av kontorschefer. Enheterna kan delas in i arbetsgrupper som leds av gruppchefer.

¹⁰⁸ En felaktig utbetalning behöver inte ha varit felaktig vid själva utbetalningstillfället. I efterhand kan det visa sig att en student fått utbetalningar som han eller hon inte haft rätt till på grund av t.ex. studieavbrott eller att vederbörande haft en högre inkomst än vad personen skattat vid ansökningstillfället (se avsnitt Ändring av beslut på grund av inkomst).

¹⁰⁹ Återkravsskulden kan bestå av både återkrävt studielån och återkrävt studiebidrag.

¹¹⁰ Tidigare hade CSN ledningsformen styrelse med begränsat ansvar.

CSN:s organisation



Vid CSN arbetar cirka 1 000 personer. Huvudkontoret ligger i Sundsvall och myndigheten har lokala kontor på 14 orter runt om i landet.

Ansvarsfördelningen inom CSN följer tre typer av verksamhetsprocesser: ledningsprocessen, kärnprocesserna, samt stödprocesserna. **Ledningsprocessen** styr övergripande CSN:s verksamhet. I det ingår att följa upp myndighetens strategiska inriktning, operativa verksamhet och resultat. **Kärnprocesserna** syftar till att utföra tjänster som riktar sig direkt till CSN:s avnämare och utgör grunden för myndighetens verksamhet. CSN har tre kärnprocesser: studiestöd, hemutrustningslån och statistik. **Stödprocesserna** syftar till att stödja ledningsprocessen, kärnprocesserna och andra stödpro-

cesser. Ytterst syftar stödprocesserna till att öka effektiviteten och produktiviteten i övriga processer.

Organisering och ansvarsfördelning av återkravshanteringen

Beslut om återkrav fattas lokalt men hantering av återkravsfordringar är i huvudsak koncentrerad till Kravenheten

Den initiala hanteringen av ärenden rörande felaktiga utbetalningar sker på CSN:s lokala kontor runt om i landet och det är de lokala kontoren som fattar beslut om återkrav. Avisering, eventuell påminnelse och inkassokrav (s.k. CSN-krav) skickas ut maskinellt. Om återkravsfordran förblir obetald tas ärendena över av kravorganisationen, dvs. antingen Kravenheten i Sundsvall eller kravhandläggare vid lokalkontoren i Kalmar, Lund eller Umeå.¹¹¹ Kalmar, Lund och Kravenheten har ett gemensamt uppdrag att jobba med återkravsfordringar. Umeå handlägger alla arbetsuppgifter som rör kravhantering för återkrav och årsbelopp när gäldenären är utlandsbosatt. Såväl CSN:s 14 lokala kontor som Kravenheten hör organisatoriskt till Studiestödsavdelningen.

CSN:s lokala kontor handlägger ärenden inom olika former av studiestöd. Lokalkontorens huvudsakliga uppgifter består av att bevilja och betala ut studiestöd, ge service och besluta om återkrav samt att hantera återbetalningen av studielån. Det är även handläggare vid lokalkontoren som i första hand beslutar om betalningsplaner i återkravsärenden.

För närvarande utförs hanteringen av återkravsfordringar av totalt tjugo handläggare (undantaget Umeå som endast hanterar s.k. utlandsärenden). Handläggarna är fördelade på tio handläggare på Kravenheten (alla halvtid), sju handläggare i Kalmar (alla halvtid) och tre handläggare i Lund (två deltid).¹¹²

De kravhandläggare som arbetar på Kravenheten i Sundsvall leds av enhetschefen där medan kravhandläggarna som sitter i Kalmar, Lund och Umeå arbetar under respektive lokalkontors chef.

Ansaret delas mellan Studiestödsavdelningen och Utvecklingsavdelningen

Sedan 2007¹¹³ har Kravenheten och de lokala kontor som förstärker kravverksamheten ett gemensamt ansvar för kravverksamheten som innebär att

¹¹¹ Sedan 2005 förstärks Kravenheten av kravhandläggare vid kontoren i Lund och Kalmar. (tidigare även Stockholm men i och med Lokaliseringsutredningen (N 2004:15) beslutades att viss verksamhet skulle koncentreras till Kalmar och Visby). Kontoren har ett gemensamt ansvar för hanteringen av återkravsfordringar.

¹¹² För mer detaljerade uppgifter om årsarbetskrafter se kapitel 2.

¹¹³ Före 2006 hanterades hela kravhanteringen av Kravenheten i Sundsvall med undantag för utlandsärendena som hanteras i Umeå.

bevaka återkravsfordran, upprätta betalningsplaner,¹¹⁴ eventuellt skapa nya kravbrev och hantera fordringar via Kronofogdemyndigheten (KFM). Kravorganisationen ingår i **Studiestödsavdelningen**.

Utvecklingsavdelningen har ett delansvar för processen för studiestöd, nämligen för effektiviteten i processen.¹¹⁵ Av det följer att det är Utvecklingsavdelningen som har ansvar för och ger strategiska *förslag* beträffande återkravsverksamhetens utveckling. Utvecklingsavdelningen lämnar förslag på hur handlägningsprocesserna kan förbättras och hur de bör vara organiserade, bl.a. med avseende på vilka delar som ska vara automatiserade, utformning av teknikstöd m.m. Utvecklingsavdelningen lämnar även förslag rörande var kravverksamheten ska utföras. Chefen för Studiestödsavdelningen *beslutar* dock om strategi och organisation, som t.ex. på vilka platser kravverksamheten ska finnas.

Arbetsfördelning inom kravorganisationen

Ärendena fördelas procentuellt och slumpmässigt via CSN:s ärendefördelningssystemet Opus. Kravenheten i Sundsvall tilldelas 49 procent av ärendena medan lokalkontoren i Kalmar och Lund får 35 respektive 16 procent. Även post och telefontid fördelas mellan kontoren enligt samma princip. I praktiken betyder det att en handläggare kan påbörja handläggningen av ett ärende medan nästa steg i samma ärende utförs av en annan handläggare i organisationen. Fördelarna med detta är, enligt CSN, bl.a. att handläggarna får inblick i hur andra handläggare arbetar. Tidigare hade CSN dagfördelning¹¹⁶ vilket innebar återkommande gäldenärer hos samma handläggare och att handläggarna inte hade samma möjlighet att uppmärksamma varandras brister i handläggningen.

Ansvariga stödfunktioner för kravhandläggning

Handläggarstöd fungerar som en stödfunktion för alla handläggare på Studiestödsavdelningen i alla typer av studiestödsärenden, inklusive återkravsärenden.

När handläggare har frågor rörande handläggningen bör de i första hand fråga en medarbetare, därefter sin specialist,¹¹⁷ därefter Handläggarstöd och som sista instans Rättsenheten.

¹¹⁴ Det är främst handläggare på de lokala kontoren som upprättar betalningsplaner men denna uppgift utförs även inom kravorganisationen.

¹¹⁵ Det innebär bland annat ett ansvar för underhåll, förbättring och uppföljning av processen, att identifiera och beställa utveckling av processen, att föreslå vilka uppdrag kontor och enheter på studiestödsavdelningen ska få vad avser handläggning och service samt handlägningsrutiner för både manuell och maskinell handläggning.

¹¹⁶ Fördelning efter gäldenärens födelsedatum.

¹¹⁷ På varje kontor finns det s.k. återbetalningsspecialister som handläggarna kan rådfråga i handlägningsärenden.

Intern styrning av återkravsverksamheten

Övergripande styrprocesser

Planeringsprocessen

CSN:s planeringsprocess kan delas in i två delar/dokument. En *strategisk* del med övergripande prioriteringar, vision, strategier, samt prioriterade förbättringsområden för organisationen. Den strategiska delen innehåller även en strategisk översikt med fastställda mål två år framåt i tiden, förutom kommande års mål. Den andra delen har en mer *operativ* inriktning med verksamhetsplan fördelad på olika avdelningar och enheter.¹¹⁸ Här finns också **handlingsplaner** till de prioriterade *förbättringsområden* som tagits fram i den strategiska delen.

Uppföljningsprocessen

Mål- och resultatdialogerna genomförs tre gånger per år och är generaldirektörens verktyg för att diskutera och granska den verksamheten som bedrivs på avdelningarna. Vid mål- och resultatdialogerna följs målluppfyllelsen av de övergripande målen upp, bl.a. via nyckeltal. Dessutom följs de prioriterade förbättringsområdena upp via dess handlingsplaner. Efter genomförd mål- och resultatdialog fattar generaldirektören beslut om eventuella åtgärder utifrån frågor och behov som uppkommit vid mål- och resultatdialogerna.

Månadsvis följs det ekonomiska utfallet upp för respektive avdelning och enhet. Beslutad **utvecklingsplan/projekt** följs upp månatligen av projektkontoret. Uppföljning görs både av den totala utvecklingsplanen och av de ingående projekten. Avvikelse från gjord planering rapporteras till generaldirektören för beslut om eventuella omprioriteringar.

CSN:s styrning och uppföljning av återkravsverksamheten

Kritik mot att CSN inte var tillräckligt aktiv med att driva in återkravsfordringar

I början på 2000-talet hade CSN:s arbete med att driva in återkravsfordringar låg prioritet. Fokus låg på att genomföra det nya studiestödet och på att fatta snabba beslut och göra utbetalningar. Detta ledde till eftersläpning i handläggningen av återkravsfordringar och till att CSN byggde upp stora s.k. ärendebalanser avseende återkrav.

¹¹⁸ Här ingår bl.a. samtliga bas- och verksamhetsuppdrag, övriga uppdrag, internbudget, utvecklingsplan, underhållsplan och utredningsplan samt eventuella uppdrag till följd av regleringsbrev.

Bristerna i hanteringen av återkravsfordringar uppmärksammades internt av CSN:s internrevision och externt av Riksrevisionen.¹¹⁹

Särskilt regeringsuppdrag och löpande styrning via regleringsbrev

Under 2005 uppdrog regeringen åt CSN att ”vidta åtgärder för att öka effektiviteten i återkravsadministrationen så att handläggningen av enskilda ärenden sker skyndsamt och att skulder som är föremål för återkrav inbetalas till staten”.¹²⁰

Sedan år 2006 har regeringen i **regleringsbreven** till CSN angett att målet för verksamhetsgrenen återbetalningsverksamhet är att den ska bidra till att lån återbetalas och att återkrav betalas.¹²¹

I regleringsbrevet för år 2008 anges att CSN ska redovisa antal personer med återkrav fördelade per stödform samt beslutsgrund, vilket belopp som myndigheten krävt tillbaka, hur ofta återkravsskyldigheten efterges och de vanligaste skälen för detta samt antal återkravsskyldiga med kronofogdeträsk samt storleken på den obetalda fordran per stödform. Vidare ska CSN redovisa antal överklagade beslut om återbetalning av lån och återkrav samt hur många beslut som omprövas av myndigheten. Liknande återrapporteringskrav har även funnits i de föregående årens regleringsbrev.

Tydligare styrning och prioritering av återkravsverksamheten

Kritiken mot att CSN inte var tillräckligt aktiv med att driva in återkravsfordringar har lett till att CSN tydligare styr verksamheten, som numera har en framträdande plats i myndighetens interna styrdokument.

I den **strategiska plan** som CSN har tagit fram för åren 2006–2009 är effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet ett av fem s.k. *förbättringsområden*. Vidare är ”Återbetalningar av lån och återkrav – modern, effektiv och serviceinriktad” ett av nio målområden i *CSN:s målbild* för år 2012. Av CSN:s verksamhetsplan för år 2008 framgår att detta område även är ett av tre områden där myndigheten under det kommande året har för avsikt att göra mer kraftfulla insatser.

¹¹⁹ Riksrevisionen, revisionsrapport *Kravverksamheten vid CSN*, 2005-05-27, dnr 32-2005-0675. Riksrevisionen påtalade att ”enligt studiestödslagen (1999:1395) ska återkrav krävas tillbaka. Av 11§ förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar framgår att myndigheter ska vidta de åtgärder som behövs för att få betalt för förfallna fordringar. Riksrevisionen rekommenderar CSN att snarast vidta åtgärder i syfte att bevaka inkommande fordringar i den omfattning som regelverket föreskriver.”

¹²⁰ I uppdraget ingick även att ”analysera och överväga hur verksamheten kan bedrivas förebyggande för att minska antalet återkravsärenden och minska antalet ärenden som lämnas till kronofogden”. Regeringsbeslut 2005-07-14, U2005/5953/SV, Uppdrag till Centrala studiestödsnämnden att förbättra servicen m.m.

¹²¹ I regleringsbreven sorterar återkrav under Återbetalningsverksamhet. För budgetåret 2005 nämns inte återkrav explicit i målformuleringen men däremot anger regeringen att CSN ska återrapportera antal beslut om återkrav och återkravsgrund, samt antal överklagade beslut och hur många beslut som omprövas av myndigheten.

CSN har utarbetat en flerårig **handlingsplan** som innehåller riktlinjer och planer för CSN:s arbete med att effektivisera återbetalnings- och återkravsverksamheten. I en uppdaterad version av handlingsplanen för år 2007 anges att det övergripande målet för handlingsplanen är att lånen och återkraven ska betalas tillbaka utan att kunderna belastas över sin förmåga. I handlingsplanen anges tio mål varav följande har bäring på återkrav:

- Återkravsverksamheten ska förstärkas genom bättre systemstöd för bl.a. uppföljning, fler resurser/personer)
- Särskilda åtgärder ska vidtas för utlandsbosatt, bl.a. genom att vidareutveckla arbetet med utlandskrav och aktiv adresshantering.

I **budgetunderlaget** för åren 2008–2010 framhålls särskilt några områden: kompetensen ska utvecklas för beslut om betalningsplaner, kvaliteten i uppföljningen förbättras ur ett ekonomiskt perspektiv för att ”bättre kunna identifiera var myndigheten ska sätta in åtgärder för att minska skillnaden mellan debiterat och inbetalt belopp” och återkravsverksamheten ska, på ett tydligare sätt än vad som varit fallet tills nu, ses i ett sammanhang med ordinarie återbetalningsverksamhet.

Mål för återkravshanteringen

CSN:s mål för år 2005 var att minst 10 000 kravärenden skulle hanteras under år 2005 och att resterande gamla kravärenden skulle bedömas under år 2006. Under år 2005 aktiverade CSN 15 000 kravärenden men uppnådde inte målet att bedöma de resterade kravärendena under år 2006.

Antal ärenden i balans och bedömda ärenden för kravhantering¹²²

År	Ärenden i balans	Bedömda ärenden
2004	42 581	9 603
2005	34 003	12 443
2006	19 609	20 298
2007	5 140	28 189

Anm. *Ärenden i balans* avser arbetsuppgifter i CSN:s ärendefördelningssystem som tilldelats handläggare och ligger för bedömning/åtgärd. *Bedömt ärende* avser ett återkravsärende där en bedömning har gjorts, men där det inte är aktuellt att vidta åtgärder för tillfället. En ny bedömning ska göras efter en viss tid (normalt inom ett år).

Av studiestödsavdelningens verksamhetsplan för år 2007 framgår att den så kallade kravbalansen ska vara åtgärdad före halvårsskiftet 2007. Enligt uppgifter från CSN uppfylldes detta i början av år 2008 (januari) och handläggningen av återkravsärenden är således i fas.

¹²² Avser tidpunkten 31/12 respektive år.

I **verksamhetsplanen** för år 2008 framgår att CSN har som målsättning att utestående återkravsfordran (fordringsstocken) ska minska i förhållande till 2007 års resultat. Att återkravsfordran ska minska är ett av CSN:s så kallade indikativa mål¹²³ som pekar ut vissa känsliga delar av verksamheten som myndigheten ska fokusera på under året.

Riktlinjer och systemstöd för betalningsplaner

År 2005 tog CSN fram riktlinjer för betalningsplaner för återkrav. Riktlinjerna togs fram utifrån förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar och innebar en åtstramning gentemot tidigare praxis när det gäller att upprätta betalningsplaner. I november 2006 fick CSN en systemlösning som stödjer handläggarna i arbetet med att registrera överenskommelser om betalningsplaner. Syftet med rutinerna och systemstödet kring de nya betalningsplanerna är enligt CSN att ge en högre rättssäkerhet i hanteringen av återkraven, men också ett högre inflöde av betalningar till myndigheten. Enligt CSN ger det nya systemet handläggarna tydligare riktlinjer och ett bättre stöd i det dagliga arbetet. Under 2007 har ett arbete med att upprätta betalningsplaner utifrån de nya riktlinjerna och det nya systemstödet bedrivits.¹²⁴

Systemstöd för effektivare hantering av kravärenden

I samband med införande av systemstöd för betalningsplaner var det även tänkt att hantering av återkrav skulle få ett utökat maskinellt systemstöd. Projektet för kravhantering flyttades dock fram och genomfördes med början i december 2006 och produktionssättning i maj 2007.¹²⁵ Det nya systemstödet är byggt för att ge handläggarna tydligare riktlinjer, tydligare ärendekedja och göra det enklare att följa ett ärendes gång.

Enligt CSN har systemstödet medfört att administrationen av kravhanteringen förenklats, men också att säkerheten i ärendehanteringen ökat. Effektiviteten i kravhanteringen av återkrav bedöms också komma att öka, eftersom systemstödet möjliggör ett elektroniskt utbyte av information mellan CSN och Kronofogdemyndigheten (KFM). Detta medför i sin tur att CSN kan urskilja och skicka ärenden till KFM endast i de fall där kravhandläggaren bedömer att det finns en möjlighet att driva in pengar. Effektiviteten till följd av det nya systemstödet bedöms också komma att öka på grund av att detta har möjliggjort för CSN att elektroniskt dels skicka ansökningar om betalningsförelägganden och utmätningar till KFM, dels ta emot redovis-

¹²³ Enligt CSN vill myndigheten med begreppet ”indikativa” mål framhålla att dessa mål – om de uppfylls – ger en bild av en positiv utveckling inom CSN under året.

¹²⁴ CSN, årsredovisning 2007.

¹²⁵ Vissa maskinella lösningar prioriterades bort även denna gång på grund av brist på tid och resurser. I hanteringen av återkravsärenden som skickas till KFM för indrivning (s.k. enskilda mål) måste CSN utveckla rutiner kopplade till Skatteverket (ärendena skickas till KFM via Skatteverket) vilket komplicerat utvecklingen av CSN:s system. Detta innebär att viss handläggning som skulle kunna ske maskinellt via fil fortfarande måste göras manuellt via händelseregistrering och handlingar som skickas via post.

ningar från KFM. Effekterna av detta systemstöd kommer, enligt CSN, att kunna mätas under 2008.¹²⁶

Förändrad organisation

Tidigare har hantering av återkravsfordringar i huvudsak utförts av Krav-enheten i Sundsvall. Under 2005 förstärktes verksamheten och kravhandläggningen fördes över till kontoren i Stockholm och Lund och från år 2006 även till kontoret i Kalmar. Rent organisatorisk ingår återkravsverksamheten i övrig återbetalningsverksamhet. De fördelar som CSN lyfter fram med detta är förbättrad helhetssyn, kundperspektiv, samt mindre sårbarhet när kompetensen sprids på flera enheter.

Planerade åtgärder under år 2008

I CSN:s **verksamhetsplan** för år 2008 skriver myndigheten att ”andelen kunder som sköter återbetalningen ska öka och att de återförda beloppen och osäkra fordringarna ska minska. För att uppnå de målen behöver alla som arbetar med återbetalning förstå vikten av olika insatser och hur olika sätt att hantera kunderna ger olika resultat”.¹²⁷

I handlingsplanen för år 2008 för förbättringsområdet effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet anges tre huvudsakliga inriktningar:

- CSN ska underlätta för kunden att betala och öka mängden inbetalningar
- Uppföljningen ska bli bättre
- CSN ska arbeta aktivt med återbetalnings- och återkravsskulder

Ett antal aktiviteter är knutna till varje målsättning, för att underlätta för kunden ska CSN t.ex. utveckla e-tjänster, förbättra inbetalningsrutinerna, göra riskanalys av återbetalningsprocessen, fortsätta utredning om gäldenärer med betalningssvårigheter, ta fram en kommunikationsplan m.m.¹²⁸

Det framgår inte av planen vilka åtgärder som gäller återbetalning respektive återkrav. CSN uppger dock att uppföljning, förbättring av systemstöd, kvalitetsgranskning och förstudier är särskilt riktade mot återkrav. De flesta aktiviteter gäller både återkrav och återbetalning.¹²⁹

När det gäller kvaliteten på uppföljningen planerar CSN under det kommande året ett projekt, DW,¹³⁰ för att förbättra arbetet med återkrav. Bland annat planeras åtgärder för att kunna koppla ihop uppföljningsuppgifter om återkrav med andra områden, exempelvis betalningsplaner och nedsättning. Vidare konstateras att det behövs ett systemstöd för att kunna avgöra hur effektiva betalningsplanerna är för återkravshantering, samt att CSN be-

¹²⁶ CSN årsredovisning 2007.

¹²⁷ CSN verksamhetsplan 2008, s. 50.

¹²⁸ CSN, ÅB handlingsplan 2008.

¹²⁹ CSN, Statskontorets rapport om CSN:s återkravsverksamhet (bilaga 2), 2008-05-08.

¹³⁰ DW är en förkortning för CSN:s uppföljningssystem DataWarehouse.

höver ta fram nyckeltal för återkrav som ska visa hur verksamheten fungerar och möjliggöra jämförelser över tid. Inom ramen för projektet ingick ursprungligen även Ekonomiavdelningens beställning av ett antal fasta rapporter som ska göra det lättare att följa hur fordran förändras över tiden (se nedan under rubrik Fasta rapporter för att kunna följa återkravsfordran). Dessa rapporter har dock prioriterats ned i DW-projektet.

Av verksamhetsplanen för år 2008 framgår också att CSN ska genomföra en kampanj riktad mot återkravsgäldenärer innan deras ärende skickas till KFM.

Uppföljning: Kvalitetsgranskning betalningsplaner

CSN har genomfört en kvalitetsgranskning¹³¹ av betalningsplaner på återkrav.¹³² Syftet med granskningen var dels att bedöma *kvaliteten* i ärendehandläggningen, dels undersöka *enhetligheten* i handläggningen mellan kontoren. Granskningen visade bl.a.

- *stora skillnader i hantering mellan korta och långa planer.* För de korta planerna finns fler brister i noteringar och beräkningar av gäldenärens ekonomi än för de långa planerna. Dessutom tycks det gå rutin i att handläggarna beviljar ettåriga betalningsplaner trots att huvudregeln ska vara att återkrav ska betalas på en gång.
- *bristande dokumentation i ärendena.* Bristen på dokumentation gör att ärenden kan vara rätt bedömda utan att detta framgår. Enligt rapporten är det nödvändigt att fortsätta arbetet med att tydliggöra att förvaltningsrättsliga principer, såsom tjänsteanteckningar, är en integrerad del av allt handläggningsarbete på myndigheten.
- *bristande kunskaper om hur riktlinjerna ska tolkas.* En förklaring till osäkerheten av hur riktlinjerna ska tolkas kan, enligt rapporten, vara att utbildningen om betalningsplaner på återkrav inte har varit tillräcklig. En annan förklaring som lyfts fram är att riktlinjerna har tillämpats i två år och att det innebär att frågeställningarna har blivit tydligare och att handläggarna hittar fler komplicerade ärenden som de behöver få instruktioner om.

I de orsaksdiskussioner som har förts inom CSN i samband med granskningen återkommer synpunkten att *kvantitet prioriteras på bekostnad av kvalitet* och att detta kan förklaras av att kvantitet är lättare att mäta och lättare att följa upp kontinuerligt. Antal ärenden och svarstider tenderar därför att få mer uppmärksamhet i de dagliga diskussionerna både på kontoren och i organisationen. En annan aspekt som rapporten lyfter fram är *hur enhetlig-*

¹³¹ Kvalitetsgranskningen gjordes av ärenden som handlagts av CSN:s alla kontor/enheter, dvs. inte endast de kontor och enheter som arbetar med kravärenden.

¹³² CSN, *Kvalitetsgranskning Q7 Återbetalning – betalningsplaner på återkrav* (2008).

hetsresultatet ska tolkas och vilket resultat som ska anses vara tillräckligt bra. En följdfråga är på vilken nivå CSN bör ta fram ett resultat för att det ska anses vara enhetligt. Vidare pekar CSN i rapporten på att *granskningens form* kan påverka utfallet av granskningen. Det återkommande kvalitetsarbetet inom CSN är så pass nytt att formerna för hur granskningar ska genomföras kan förbättras.

Kvalitetsgranskning av kravhandläggningen

Under år 2008 kommer CSN att genomföra en kvalitetsgranskning av kravhandläggningen. Bakgrunden till granskningen är att handläggarestöd fått signaler om att handläggarna arbetar olika, har fått olika information, brister i utbildning osv.¹³³ I oktober 2007 samlade därför handläggarestöd alla kravhandläggare till en gemensam utbildning. Ett resultat av det mötet var att kravorganisationen började med gemensamma kravhandläggarmöten (se nedan under Kompetensfrågor).

Studiestödsavdelningens uppföljning av hur kravhanteringen utvecklats efter organisationsförändringen syftar till att se om handläggningen är korrekt och enhetlig. De ärenden som kommer att granskas är ärenden där ansökan om betalningsföreläggande eller ansökan om utmätning har lämnats till KFM. Granskningen kommer att genomföras som en referensgranskning, dvs. samma ärende granskas av granskare från vardera Kravenheten, samt kontoren i Kalmar och Lund. Varje ärende granskas tre gånger.

Kvalitetsgranskningarna har under andra halvan av år 2007 följts av åtgärder för att förbättra kvaliteten i handläggningen och göra den mer enhetlig.

Fasta rapporter för att kunna följa återkravsfordran

I en uppdaterad version av handlingsplanen för år 2007 anges att kvaliteten i uppföljningen ska förbättras, bl.a. genom analys av statens fordran på gäldenärerna och kanske genom vidareutveckling av CSN:s uppföljningssystem DataWarehouse. Ekonomiavdelningens analys av återkravsfordran resulterade i en beställning av ett antal fasta rapporter för att följa återkravsfordran, bl.a. om åldersanalys av återkravsfordran, nya återkrav, inbetalningar m.m. DW-projektet kommer att återupptas under år 2008 men de fasta rapporterna har prioriterats ned.

¹³³ Efter att CSN i maj 2007 började skicka ansökningar om betalningsföreläggande elektroniskt till KFM (via Skatteverket) har det varit en hel del korrigeringar av ärenden. Skatteverket har inte kunnat ta emot filer från CSN pga. felaktig hantering hos CSN. CSN måste då göra korrigeringar innan Skatteverket kan ta emot ärendena. I samband med korrigeringar som har ett direkt samband med det nya systemet för överföring, har CSN sett brister i kvalitet i utredning av ärenden, i val av åtgärd och i handelsregistreringen.

Kompetensfrågor

Introduktion av nyanställda och löpande kravhandläggarmöten

Enligt uppgifter från CSN har personalomsättningen inom kravorganisationen varit mycket låg¹³⁴ och verksamheten har inte haft några problem att rekrytera personal.

CSN saknar generella rutiner för hur introduktionen av nyanställda kravhandläggare ska gå till. Personer som rekryteras till Kravenheten genomgår ett introduktionsprogram i två delar, varav den ena är en allmän introduktion, som är gemensam för alla nyanställda inom CSN. Denna del avser bl.a. förvaltningslagen och grundläggande kunskaper rörande sekretess och offentlighetsprincipen. Den andra delen avser kravhanteringsspecifik utbildning. I huvudsak är det Kravenhetens specialist som står för utbildningen och en "fadder" utses också i samband med att personen börjar arbeta i systemet och med telefonservice.

Sedan hösten 2007 hålls kravhandläggarmöten varannan vecka där samtliga kravhandläggare deltar¹³⁵ och diskuterar handläggningsfrågor. Från och med år 2008 turas enhets- och kontorscheferna i Sundsvall, Kalmar och Lund om att leda mötena, tidigare leddes mötena av handläggarestöd. Kravhandläggarna bidrar med punkter till dagordningen.

CSN har också en samrådsgrupp för betalningsplaner.¹³⁶ Deltagare är representanter från handläggarestöd, ett par återbetalningsspecialister och en kravhandläggare. Till gruppen skickar handläggarna svårare bedömningsärenden som de vill ha hjälp med, ofta med förslag på hantering. I samrådsgruppen diskuteras det specifika ärendet och gruppen fastställer hur ärendet ska behandlas. Beslutet meddelas sedan handläggaren som verkställer i systemet. Protokollen från mötena skickas till alla återbetalningsspecialister¹³⁷ som sedan vidarebefordrar informationen till återbetalningshandläggarna. Gruppen har inga fasta mötestider utan håller möte när det finns ärenden att diskutera.

Kompetenskartläggning och systembehörighet

Handläggarna på Kravenheten har varierande bakgrund. Inom CSN pågår en kompetenskartläggning och kompetensskattning av samtliga handläggare. Syftet är att identifiera kompetensbehov på kort och lång sikt, att få bättre

¹³⁴ Kravenheten har i princip haft obefintligt personalomsättning. Under 2007 har enheten rekryterat en vikarie ur den egna organisationen med anledning av föräldraledighet. Enligt uppgifter från CSN har personalomsättning i den övriga delen av kravorganisationen också varit mycket låg.

¹³⁵ Förutom de som arbetar med utlandskrav.

¹³⁶ Under år 2007 ändrades inriktningen för samrådsgruppen till att även innefatta betalningsplaner för lån.

¹³⁷ Det finns inte några särskilda återkravsspecialister utan återbetalningsspecialisterna ska även behärska återkravsområdet.

framförhållning i planering och att uppnå en ändamålsenlig kompetensförsörjning inom studiestödsprocessen. Utifrån kartläggningen tas en kompetensutvecklingsplan fram som ligger till grund för vilka utbildningar som ska genomföras för att möta behoven. Varje chef ansvarar för utbildning och kompetensutveckling av sina anställda.

IT-systemets olika behörighetsnivåer styr vilka beslut och ändringar en viss handläggare kan göra inom olika områden. Detta för att säkerställa att personen har rätt kunskapsnivå för att hantera vissa typer av ärenden.

Återkravsbeslut och hantering av återkravsfordringar

Rutiner och arbetsmetoder

I Statskontorets uppdrag ingår att beskriva återkravsprocessens rutiner och arbetsmetoder. Handläggningen av återkrav har både maskinella (automatiserade) delar och delar som kräver manuell handläggning och bedömning.

Detta avsnitt baseras dels på beskrivningar av hur handläggningen ska ske och grundas på information från CSN och aktuella handböcker,¹³⁸ dels på Statskontorets intervjuundersökning.

Vissa skillnader mellan studiehjälp och studiemedel

I den följande beskrivningen används samlingsbeteckningen *studiestöd*. Det finns skillnader i handläggningen mellan studiehjälp och studiemedel och det är olika handläggare som sköter respektive bidragsform fram till beslut om återkrav och eventuell avräkning. Förvaltningsrättsligt finns det dock inte några betydande skillnader men ärendehanteringssystemen skiljer sig åt. De skillnader som finns rör processen fram till att ett beslut om återkrav har fattats.¹³⁹ När CSN väl har aviserat ett återkrav finns det inte någon skillnad i själva hanteringen mellan studiehjälp och studiemedel. Dock är reglerna för ränta olika och möjligheterna till avräkning skiljer sig åt mellan de olika bidragsformerna (se under respektive avsnitt).

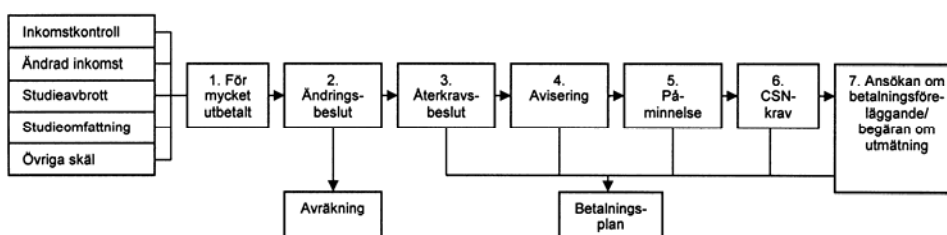
¹³⁸ Till stöd för handläggarna finns en regelhandbok som avser återbetalning där återkrav tas upp i ett särskilt kapitel. I regelhandboken beskrivs vilka regler som gäller för återkravshantering i CSN med hänvisningar till aktuella lagar, förordningar och föreskrifter. Därutöver finns det en rutinhandbok för CSN:s handläggning med flera avsnitt som har bäring på återkrav.

¹³⁹ Exempel på skillnader: Studiemedel betalas ut i *förskott* och studiehjälp i *efterskott*. Förutsättningarna att återkräva pengar som den studerande fått för exempelvis studier som han eller hon inte bedrivit är därför större beträffande studiehjälp än för studiemedel.

Omprövning av beslut, avräkning och återkravsbeslut

Statskontorets uppdrag är att utvärdera effektiviteten vid återkravshanteringen hos CSN och Försäkringskassan, vilket ska omfatta hanteringen av ärenden från beslutet om återkrav till dess ärendet är avslutat (se kapitel 1). Den process som beskrivs i detta avsnitt ligger delvis utanför Statskontorets uppdrag, men är nödvändig för förståelsen av den efterföljande hanteringen av återkravsfordringar. Det som CSN kallar kravhantering påbörjas inte förrän ett inkassokrav (s.k. CSN-krav) förfallit till betalning. De tidigare stegen sköts av CSN:s lokala kontor.¹⁴⁰

CSN:s hantering av återkrav



Felaktiga utbetalningar och ändringsbeslut (1–2)

Den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas när ändrade förhållanden föranleder det. Exempel på ändrade förhållanden är studieavbrott, sänkt studietakt eller ändrad inkomst. En annan orsak till ändring kan vara att CSN har orsakat den felaktiga utbetalningen. I tabellen nedan redovisas antalet gäldenärer med återkrav fördelat på orsaken till återkravet.

Personer med återkrav fördelat på stödformen studiemedel (samtliga lånetyper), beslutsgrund och antal, år 2007¹⁴¹

Orsak	Antal	Andel (%)
Avbrott	14 426	28
Efter kontrollerad inkomst	6 627	13
Inkomständring	448	1
Beslutsgrund saknas	17 908	35
Studieomfattning	10 380	20
Övrigt	2 047	4
Totalt	51 836	100

Anm.: Samma person kan ha flera återkrav och kan därför förekomma flera gånger i tabellen. Att beslutsgrund saknas beror på att CSN före år 2000 inte registrerade beslutsgrund för återkrav.

¹⁴⁰ Beslut om återkrav fattas av handläggare i samtliga lokala kontor i samband med att en felaktig utbetalning upptäcks. Handläggarna vid de lokala kontoren kan även fatta beslut om eventuell avräkning i kommande utbetalningar och kan upprätta avbetalningsplaner för återkrav.

¹⁴¹ Nettot av personer med återkrav per den 31 december 2007.

Ändring av beslut på grund av inkomst

Ett skäl till att ett återkrav uppstår är att den studerande har angett en felaktig uppgift om inkomst i sin ansökan om studiemedel.¹⁴² Återkrav på grund av inkomst uppstår på två sätt: antingen till följd av den kontroll som CSN gör i efterhand, eller genom att den studerande själv meddelar CSN ändrad inkomst.

CSN gör årliga så kallade KIS- kontroller (Kontroll Inkomst Studiemedel [eg. Skatteband]). I december¹⁴³ året efter det år som kontrollen avser skickar CSN en förfrågan till Skatteverket om inkomstuppgifter om slutlig taxering för samtliga studerande som haft minst en beviljad vecka studiestöd under ett aktuellt år. Om den taxerade inkomsten överstiger de inkomstuppgifter som lämnats till CSN och överstiger den aktuella fribeloppsgränsen skapas ett så kallat KIS-ärende. Årligen kontrolleras knappt 500 000 personer och bland dessa skapas omkring 15 000 KIS-ärenden.¹⁴⁴

Någon godtrosprövning ska aldrig göras när det är fråga om återkrav på grund av ändrad inkomst.

I de fall studenten meddelar CSN ändrad inkomst (vanligtvis indirekt genom undertecknande av ny studieförsäkran) ändrar CSN direkt beviljade belopp och det kan eventuellt bli en avräkning eller återkrav. (Detta leder normalt dock inte till ett så kallat KIS-återkrav förutsatt att rätt inkomst uppgivits.)

Ändring av beslut på grund av avbrott, minskad studieomfattning, fel i handläggningen mm.

Andra vanliga orsaker till beslut om återkrav är minskad studieomfattning eller studieavbrott. Det förekommer även att felaktiga utbetalningar är orsakade av bristande handläggning av CSN. Det kan till exempel hända att CSN fattat beslut utan att beakta inkomna uppgifter.

Studerande har en skyldighet att informera CSN om ändringar i studieomfattning, avbrott m.m.¹⁴⁵ men det är vanligt att studenter inte lever upp till denna uppgiftsskyldighet. CSN får dock alltid information från utbildningsanordnarna om avbrutna studier på utbildningar där det råder närvaroplikt.

¹⁴² Eftersom studenten vid ansökningstillfället ofta måste uppskatta kommande inkomster är det vanligt att den angivna inkomstuppgiften inte helt överensstämmer med den slutgiltiga taxeringen.

¹⁴³ Att förfrågan görs så sent beror på att det är först då som taxeringen är fastställd för samtliga som omfattas av deklaration. Tidpunkten för när CSN ska skicka förfrågan är dock uppe för diskussion eftersom Skatteverket i majoriteten av ärenden numera fattar beslut i maj–augusti.

¹⁴⁴ Beräkningen grundar sig på en jämförelse mellan anmäld inkomst och personens fribelopp (den inkomst en studerande får ha utan att studiestödet reduceras på grund av inkomst), samt inkomstuppgiften från Skatteverket.

¹⁴⁵ ”En studerande som har beviljats studiemedel skall till Centrala studiestödsnämnden anmäla sådan ändring av sina förhållanden som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.” 3 kap. 27 § SsL.

Däremot anmäls normalt avbrott från studier vid högskola/universitet endast om studenten själv anmält avhopp till skolan eller till CSN. Inom högskola och universitet sker heller ingen efterkontroll.¹⁴⁶ Kontrollen sker istället vid (ett eventuellt) nästa ansökningstillfälle genom den så kallade resultatprovningen.¹⁴⁷

Om CSN:s granskning visar att för mycket studiemedel betalats eller att utbetalningen var felaktig ska CSN göra en provning¹⁴⁸ för att fastställa om studiestödet ska krävas tillbaka. Först ska CSN ta ställning till om de ändrade uppgifterna leder till att det tidigare beslutet ska omprövas.¹⁴⁹ Om beslutet ska ändras och detta innebär att den studerande har fått för mycket studiestöd utbetalat i förhållande till de faktiska förhållanden, ska CSN pröva om det som felaktigt eller med för högt belopp kan krävas tillbaka.¹⁵⁰

Om den studerande själv har orsakat att stödet betalats ut felaktigt (exempelvis genom att inte anmäla ändrade förhållanden i tid) ska CSN pröva om den studerande insett eller bort inse (s.k. godtrosprovning) att utbetalningen var felaktig. Det är vad den studerande insett eller borde ha insett vid utbetalningstillfället¹⁵¹ som är avgörande för om återkrav kan ske eller inte.¹⁵²

Även i de fall där den studerande fullgjort sin uppgifts- och anmälnings-skyldighet, men där CSN på grund av bristande handläggning ändå fortsätter att betala ut studiemedel, ska CSN pröva om den studerande insett eller borde ha insett att utbetalningarna inte var korrekta. I praktiken ska precis samma godtrosprovning göras oavsett om den studerande anmält avbrottet eller ej.

¹⁴⁶ Under 2008 har CSN börjat göra riktade efterkontroller. Först ut är efterkontroll av de personer som registrerat sig för heltidsstudier under en termin men där CSN inte fått in någon bekräftelse på att de fullföljt studierna i den takt de angett. Dessutom görs en efterkontroll av studerande vid språkskolor.

¹⁴⁷ Resultatprovningen innebär att CSN prövar om studenten har klarat tillräckligt med poäng för att få ut nya studiestöd.

¹⁴⁸ Enligt 5 kap. SsL.

¹⁴⁹ Enligt 3 kap. 35§ SsF.

¹⁵⁰ Provningsen sker med stöd av 5 kap. 1§ 2 st. SsL.

¹⁵¹ Eftersom utbetalningar oftast sker i förskott (dock ej studiehjälp) tillämpar handläggarna nästan uteslutande sista meningen i 5 kap. 1§ 2 st. SsL ("godtrosbestämmelsen"). Eftersom det är CSN som har bevisbördan kan CSN endast kräva tillbaka pengar när CSN kan visa att den studerande visste om det ändrade förhållandet. Däremot finns en praxis att den studerande i vart fall borde inse att han eller hon inte har rätt till pengar som betalats ut *samma dag* som den förändrade rätten till stöd (exempelvis studieavbrott).

¹⁵² Gällande studiemedel i Sverige betalas pengarna i de flesta fall ut fyra veckor i förskott, vilket innebär att den studerande enligt denna provning inte har orsakat ett avbrott exempelvis fyra dagar efter utbetalningen. Det är CSN som har bevisbördan och det är svårt för CSN att bevisa att den studerande vid utbetalningsdagen planerade ett avbrott fyra dagar senare.

Enligt CSN har det fram till 2008 funnits olika synsätt mellan studiehjälp och studiemedel för när CSN kan hävda att den studerande varit i god tro, där CSN haft en mer generös tolkning i studiehjälsärenden.¹⁵³

Återkravsbeslut (3)

En återkravsskuld är ett separat skuldbelopp som kan bestå av både återkrävt studiebidrag och återkrävt studielån. Ett beslut om återkrav innebär att gäldenären genast ska betala tillbaka felaktigt erhållna studiemedel. I återkravsbeslutet får gäldenären också ett beslut om förfallodatum då återkravet senast ska vara betalt.

CSN fattar (än så länge i samliga ärenden utom "KIS") ett manuellt beslut om avgifter och räntor. Det manuella beslutet om återkravsskuldens storlek skickas (maskinellt) till gäldenären tillsammans med aviseringen. Räntan beräknas från olika tidpunkter beroende på om kravet gäller studiemedel eller studiehjälp. Om återkravet avser *studiemedel* tas ränta ut från den dag det felaktiga beloppet utbetalades, om det är *studiehjälp* som avses beräknas ränta från den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats.¹⁵⁴ Räntesatsen överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. Räntan för år 2007 är 5,72 procent.

Om det finns särskilda skäl kan gäldenären helt eller delvis befrias från sin skyldighet att betala ränta.¹⁵⁵

Överklagande eller omprövning av beslut om återkrav

CSN:s beslut om återkrav kan överklagas inom tre veckor från den dag då gäldenären fick del av beslutet. Samtliga överklaganden ska skickas till CSN:s kontor i Eskilstuna för posthantering, men handläggning av ärendet sker vid det kontor som beslutade om återkravet. Vid ett överklagande tar CSN ställning till om det finns anledning att ändra beslutet enligt reglerna i förvaltningslagen. Om CSN inte finner skäl att ändra beslutet skickas överklagandet och övriga handlingar i ärendet till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).¹⁵⁶ CSN:s beslut gäller tills vidare. CSN ska emellertid inte skicka över skulden till KFM innan ÖKS har avgjort ärendet.

¹⁵³ Tidigare gjorde CSN den generella bedömningen att en studiehjälpstagare var i god tro avseende mottaget studiestöd fram tills uppgiften från skolan om studieavbrott hade kommunicerats till den studerande. Numera utgår CSN från det rapporterade avbrottsdatumet vid bedömningen av om den studerande insåg eller i vart fall borde ha insett att mottagen utbetalning var felaktig (så som CSN tillämpar återkravsbestämmelsen vid återkrav av studiemedel).

¹⁵⁴ 5 kap 4 § SsL.

¹⁵⁵ Det kan till exempel bli aktuellt vid en lång handläggningstid. Enligt regelhandboken ska CSN vara restriktiv vid hel räntenedsättning på den del av återkravet som utgör studielån. Regleras i 5 kap. 4 § tredje stycket SsL.

¹⁵⁶ ÖKS är en statlig myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden som gäller beslut fattade av CSN i vissa ärenden, bl.a. beslut om återkrav. ÖKS beslut kan inte överklagas.

Avräkning

Avräkning innebär att det felaktigt utbetalda beloppet helt eller delvis avräknas mot planerade utbetalningar. Först efter det att CSN fattat beslut om återkrav kan CSN besluta om avräkning – detta sker dock så gott som alltid i samma beslut.

Avräkning läggs automatisk in i systemet om möjlighet till avräkning finns.¹⁵⁷ Dock är möjligheten till avräkning förhållandevis begränsad. För *studiehjälp* finns det inte något uttalat stöd i lag för att CSN ska avräkna återkrav mot kommande utbetalningar.¹⁵⁸ Vidare får CSN enbart avräkna återkrav mot *studiemedel* som betalas inom samma beviljningsperiod.¹⁵⁹ För att avräkning ska bli aktuellt krävs:

- att förutsättningar för återkravsbeslut är uppfyllda
- att beslutet om ändring meddelas under det beviljningsperiod som de (felaktigt) utbetalda studiemedlen hänför sig till
- att ändringen kan verkställas genom avdrag på studiemedel som betalas ut senare under samma beviljningsperiod.

Om en person ansökt om studiemedel för ett helt år kan avräkning för ett återkrav gällande period 1 (t.ex. höstterminen) göras i kommande utbetalningar för period 2 (i det här fallet vårterminen). Om personen istället ansöker om studiemedel för en termin i taget kan ett återkrav som gäller höstterminen inte avräknas mot studiemedel för nästa termin, det vill säga vårterminen.

Datasystemet föreslår först avräkning inom det aktuella kalenderhalvåret, men kan inte hela beloppet avräknas mot planerade utbetalningar och den studerande redan beviljats studiestöd för nästa kalenderhalvår, föreslår systemet avräkning under det andra kalenderhalvåret. Handläggaren får själv ta ställning till om avräkning också ska ske för nästkommande kalenderhalvår (inom beslutsperioden) eller om beloppet i stället ska debiteras.

¹⁵⁷ Det gäller dock inte belopp under 300 kronor eftersom CSN inte återkräver belopp under denna gräns.

¹⁵⁸ ÖKS anser dock att CSN kan (och bör) avräkna om det är möjligt. Avräkning görs mot kommande utbetalningar till den betalningsmottagare som återkravet riktar sig mot. Dvs. om återkravet avser en utbetalning som gjorts till en förälder innan barnet fyllt 18 år, avräknas återkravet endast mot kommande utbetalningar till denna föräldern. Skulle eleven bli myndig innan avräkning kunnat ske, betalar CSN ut pengarna till eleven och riktar ett direkt återkrav till föräldern.

¹⁵⁹ En beviljningsperiod är hela den period som CSN:s beslut om studiestöd omfattar, dvs. högst ett år i sänder, (3 kap. 37 § SsL).

Beslut om avräkning sker genom ett kommunicerande beslut till gäldenären som ges möjlighet att yttra sig. Beslutet anses kommunicerat efter 14 dagar (21 dagar i de fall CSN begär komplettering).

Det kan ligga i gäldenärens intresse att få återkravsskulden som *återkrav* och därigenom undvika att återkravsskulden avräknas mot kommande utbetalningar och istället upprätta en betalningsplan (se nedan). Det finns en teknisk möjlighet för CSN att fatta ett ändringsbeslut om att dela upp betalningen av återkravet på så vis att en del avräknas och en annan del återkrävs. Ett sådant ändringsbeslut omfattar både avräkning och återkrav genom avisering.

Om en person har mer än ett obetalt återkrav beviljar inte CSN nya lån. I studiestödslagen står att studerande som tidigare har fått studiestöd kan beviljas nya studiemedel bara om han eller hon har betalat så mycket av återkrävt studiestöd att högst ett kalenderhalvårs återkrävt studiestöd återstår att betala.¹⁶⁰ Det förekommer därför att gäldenärer vill betala en av två skulder för att kunna få nya lån. Gäldenären kan välja vilken återkravsskuld som först ska betalas.

Beslut om att inte återkräva studiestöd

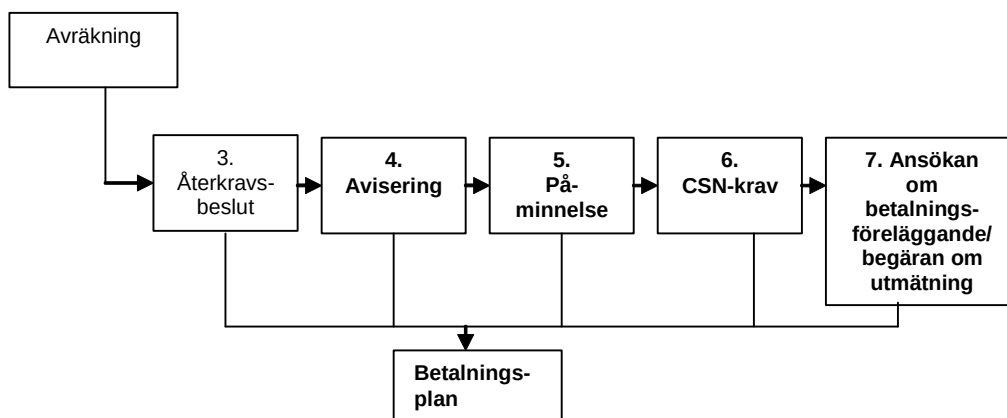
CSN återkräver inte felaktiga utbetalningar som understiger 300 kronor. Detta sker inte med automatik utan varje ärende handläggs var för sig. Systemet föreslår avräkning för belopp under 300 kronor, men handläggarna ska skriva av ett sådant belopp (görs i praktiken genom beslut om utbetalning i god tro). Egentligen gäller trehundrakronorsgränsen endast KIS-ärenden men tillämpas enligt CSN:s praxis på samtliga typer av återkrav.¹⁶¹

¹⁶⁰ 3 kap. 26 § studiestödslagen (1999:1395). Samma princip gäller för studiehjälp (regleras i 2 kap. 12§).

¹⁶¹ CSN har lämnat förslag till Finansdepartementet angående lagändring av 5 kap. 1 § SsL samt 3 kap. 35 § och 5 kap. 1 § SsF. I detta förslag föreslås att CSN aldrig ska återkräva belopp under 300 kr – enligt förordningen gäller detta egentligen endast belopp som ska återkrävas efter inkomstprövningen.

Hantering av återkravsfordringar

CSN:s hantering av återkravsfordringar



Avisering och påminnelse (4–5)

CSN skickar den första avin tillsammans med beslutet om återkrav. Avin avser förutom det återkrävda beloppet en expeditionsavgift på 100 kronor. Avgiften ska täcka administrativa kostnader och är 100 kronor per kalenderår som återkravet kvarstår. Om inte betalning görs inom utsatt tid skickas en påminnelse inom 15 dagar. Detta sker helt maskinellt.

Betalningsplan

I samband med att CSN fattar beslut om återkrav fastställs en tidpunkt för när hela återkravet ska betalas. Huvudprincipen är att hela återkravet ska betalas tillbaka i anslutning till förfallodagen. CSN har ingen skyldighet att godta en betalningsplan. Enligt hanteringsförfordningen finns det dock möjlighet för en myndighet att ge den betalningsskyldige skäligt betalningsanstånd (14 §). Med stöd av denna paragraf prövar CSN möjligheten att upprätta en betalningsplan.¹⁶²

Information om möjlighet till betalningsplan medföljer återkravsbeslutet. Hör gäldenären av sig efter att ett inkassokrav förfallit till betalning, men innan någon vidare kravåtgärd har påbörjats, kan CSN och gäldenären komma överens om en betalningsplan. Har kravhandläggare hunnit påbörja någon åtgärd (t.ex. lämnat ansökan om betalningsföreläggande till KFM)

¹⁶² Riksrevisionen har i en revisionsrapport, *Revisionsrapport Kravverksamheten vid CSN*, dnr 32-2005-0675 (2005) påpekat att det inte finns någon lagstadgad rätt att få uppskov eller att få delbetala ett återkrav på samma sätt som det finns för återbetalning av studielån. Riksrevisionen menar att CSN har utvecklat en praxis som innebär att återkraven får delbetalas. Riksrevisionen rekommenderar att CSN via regeringen verka för att erhålla lagstöd för hanteringen av återkravsfordran.

gäller särskilda villkor för att en överenskommelse om betalningsplan ska kunna beviljas.¹⁶³

Bedömning av betalningsförmåga

När en person vänder sig till CSN med en förfrågan om att upprätta en betalningsplan måste kravhandläggaren först bedöma gäldenärens betalningsförmåga. I systemet finns en funktion som baseras på KFM:s beräkning av förbehållsbelopp¹⁶⁴ och som (utifrån de uppgifter om inkomster och utgifter som registrerats) beräknar gäldenärens betalningsutrymme. Enligt rutinhandboken är betalningsutrymmet endast en vägledning för handläggarna när de prövar gäldenärens rätt till betalningsplan. Vid bedömningen ska CSN göra en helhetsbedömning av gäldenärens ekonomiska situation, beakta om betalning sker på ordinarie studielån samt även andra skulder, t.ex. banklån. Till sitt stöd har kravhandläggarna en funktion där de kan simulera en betalningsplan och där avgifter m.m. läggs in automatiskt. Även gäldenärens betalningsvilja ska bedömas.

Om uppgifterna i ansökan inte är tillräckliga för att CSN ska kunna göra en ekonomisk utredning, bedöma betalningsförmågan samt ta ställning till eventuell nedsättning (se nedan), ska handläggaren begära kompletterande uppgifter i återkravsärendet.

Om handläggaren bedömer att gäldenären har låg betalningsförmåga¹⁶⁵ kan CSN i undantagsfall föreslå en betalningsplan som anses rimlig i förhållande till låntagarens ekonomiska och sociala situation.

Överenskommelsen om betalningsplan ska vara undertecknad.¹⁶⁶ Om den återkravsskyldige gör en delbetalning utan att ha skickat in den påskrivna överenskommelsen finns det, enligt CSN, ingen uppgörelse. En påminnelse går dock ut till kunden innan andra åtgärder vidtas. Innan CSN skickar ärendet till KFM avslår CSN ansökan om betalningsplan och skickar CSN-krav.¹⁶⁷ Först därefter skickar CSN eventuellt ärendet till KFM.

¹⁶³ För att återkalla en ansökan om betalningsföreläggande från KFM är huvudregeln att gäldenären ska betala in minst hälften av den totala skulden och att en överenskommelse om betalningsplan träffas på resterande belopp. Överenskommelser om andra belopp kan dock förekomma då det rör sig om en prövning i varje enskilt fall. Gäldenären måste alltid betala minst den administrativa avgiften (för närvarande 640 kronor) för att ansökan ska återkallas. Innan handläggaren återkallar ansökan ska gäldenären ha skickat in en kopia av kvitto på gjord betalning.

¹⁶⁴ Vid löneutmätning beräknar KFM hur mycket pengar hushållet måste ha till sitt uppehälle. Det kallas *förbehållsbelopp*. De pengar som eventuellt blir över kallas *betalningsutrymme* och ska gå till betalning av skulderna.

¹⁶⁵ Exempelvis när gäldenären fortfarande studerar med studiestöd, eller om tidigare försök att få betalning har varit resultatlösa.

¹⁶⁶ Särskild blankett skickas till kunden eller kan beställas via CSN:s hemsida.

¹⁶⁷ År 2007 fattade CSN cirka 6 500 manuella beslut om avslag med CSN-krav på grund av att en gäldenär inte skickat in en överenskommelse om betalningsplan.

Inga avgifter tas ut i samband med upprättandet av betalningsplanen men räntan fortsätter att löpa.

Utgångspunkten är korta betalningsplaner

Betalningsplaner på maximalt tolv månader (där tidigare överenskommelse saknas) kan registreras av alla handläggare, såväl personal vid CSN:s kundcenter som de på lokalkontoren. För att CSN ska kunna upprätta en betalningsplan som sträcker sig över en längre period än ett år, krävs att en sådan överenskommelse kan bedömas vara till fördel för staten eller om det finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen om något är *till fördel för staten* gör CSN en jämförelse med vad KFM skulle kunna utmäta. Om det är till fördel för staten kan CSN gå med på överenskommelser som är längre än ett år. Normalt anses det inte vara till fördel för staten att betalningsplanen sträcker sig över en längre period än tre år och med hänsyn till det bör CSN inte göra överenskommelser på längre tid än tre år.¹⁶⁸ CSN har bedömt att det kan finnas *synnerliga skäl* om gäldenären får försörjningsstöd eller lever på motsvarande nivå, om gäldenären studerar eller om återkravet återredovisats från KFM på grund av att de inte kunnat genomföra utmätning. Det kan också finnas synnerliga skäl för att bevilja en längre betalningsplan om gäldenären har begränsade möjligheter att betala på återkravet (t.ex. på grund av att personen är frihetsberövad).

Endast kravhandläggare och återbetalningshandläggare har behörighet att besluta om betalningsplaner som löper längre än 12 månader.

En betalningsplan omfattar normalt alla återkravsskulder som gäldenären har till CSN.¹⁶⁹ Om en gäldenär redan har en betalningsplan och får ytterligare återkrav måste gäldenären dock själv höra av sig till CSN om han eller hon vill ha en betalningsplan där samtliga återkrav ingår.

Nedsättning av ordinarie lån

Det finns visst utrymme för CSN att sätta ned årsbeloppet (dvs. det belopp som gäldenären ska betala på den ordinarie låneskulden till CSN) till förmån för att betala på återkravet. En betalningsplan för återkrav innebär normalt att de ordinarie återbetalningarna fortfarande måste skötas. I undantagsfall kan dock CSN bevilja nedsättning med återbetalningen av ordinarie lån under förutsättning att en gäldenär istället betalar på sina återkrav enligt

¹⁶⁸ I systemet finns dock möjlighet att registrera betalningsplaner på upp till 72 månader men denna möjlighet ska användas i undantagsfall.

¹⁶⁹ Undantag är t.ex. om gäldenären via domstol ha tilldömts att betala tillbaka en återkravsskuld. Det kan då framgå av domen hur just den återkravsskulden ska betalas. Kravhandläggaren kan då registrera parallella planer, det vill säga en plan för det eller de återkrav som omfattas av domen och en annan betalningsplan för övriga återkrav som gäldenären har.

överenskommen betalningsplan.¹⁷⁰ I regel är det CSN som initierar frågan om nedsättning.¹⁷¹ Enligt CSN är det dock ovanligt att CSN beviljar nedsättning på de ordinarie lånen.

En betalningsplan kan villkoras exempelvis om gäldenären beviljas nedsättning under tiden han eller hon betalar enligt överenskommelsen eller om överenskommelsen är registrerad utifrån dom eller förlikning.

CSN-krav (5)

Om gäldenären inte betalar vid påminnelse skickas ett inkassokrav (så kallat CSN-krav) följande månad. CSN-kravet skickas maskinellt om inte inbetalning sker under tiden. Antalet CSN-krav har fördubblats sedan år 2003 och år 2007 skickades närmare 21 000 krav.¹⁷²

När ett CSN-krav förfallit till betalning påbörjas den process som inom CSN går under benämningen *kravhantering*. Processen pågår fram till dess återkravsskulden är betald eller avskriven. I och med att kravet förfaller till betalning tas handläggningen över av handläggare i *kravorganisationen*.

Betalningsutredning

Fem bankdagar efter att ett inkassokrav förfallit till betalning skickas en maskinell förfrågan till KFM om ett utdrag ur deras REX-register (Redovisningssystem för exekutionsväsendet). Svaret på förfrågan, *KFM-utdraget*, innehåller information om de fem senaste a-målen och samtliga e-mål¹⁷³ samt om det pågår löneutmätning. Svaren kommer direkt i CSN:s återkravssystem och startar kravhanteringen genom att ett *BFUTM-ärende* (*Besluta betalningsföreläggandeansökan* alternativt *Besluta utmätningansökan*) skapas.

I samband med att ett CSN-krav har förfallit meddelas en kravhandläggare detta via datasystemet. Den första åtgärden i kravhanteringen är att bedöma

¹⁷⁰ Prövningen av nedsättning av ordinarie lån med hänsyn till synnerliga skäl ska alltid göras tillsammans med prövningen av ansökan om betalningsplan på återkravet. Dvs. en helhetsbedömning av gäldenärens ekonomi måste göras när CSN avgör hur mycket gäldenären kan betala till CSN varje månad.

¹⁷¹ CSN kan välja att formulera överenskommelsen så att gäldenären ansöker om nedsättning genom att underteckna överenskommelsen.

¹⁷² Gäller enbart CSN-krav som skickas ut maskinellt i detta skede i processen.

¹⁷³ KFM skiljer på allmänna (a-mål) och enskilda mål (e-mål). Som a-mål betecknas vissa typer av statliga fordringar, bl.a. skatter, böter, tv-avgifter samt ordinarie återbetalning av studielån och återbetalning av underhållsstöd. Återkravsfordringar är dock e-mål vilket har betydelse vid en eventuell utmätning eftersom e-mål ges lägre prioritet vid utsökning än a-mål (regleras i Utsökningsbalken). Det innebär att indrivna tillgångar i första hand tillgodoses fordringar som hör till gruppen a-mål. Först därefter tillfaller indrivna tillgångar borgenärer i e-mål. I a-mål tar Skatteverket över statens roll som borgenär (gäller från 1 januari 2008).

vilka åtgärder som ska vidtas. I vissa fall kan kontakt med andra myndigheter eller andra instanser behövas.¹⁷⁴

Kravhandläggaren utreder om fordran kan fastställas i utslag och att en ansökan om betalningsföreläggande därmed kan sändas till KFM. I utredningen ingår bland annat att kontrollera om det finns obesvarade brev, att personen bor på känd adress i Sverige och att betalning inte sker. Handläggaren ska också besluta om vilka indrivningsåtgärder som ska vidtas efter det att fordran fastställts i utslag. I den bedömningen ska hänsyn bl.a. tas till om det finns andra skulder hos KFM och om det finns möjlighet till utmätning i dessa ärenden.

I de flesta fall leder granskningen till en ansökan om betalningsföreläggande i syfte att fastställa betalningsskyldigheten, och till försök att genomföra utmätning av skulden. Granskningen kan också leda till någon annan åtgärd som exempelvis brev eller telefonsamtal med den betalningsskyldige eller att betalningsplan upprättas eller att ärendet läggs för bevakning längre fram.¹⁷⁵

Ansökan om betalningsföreläggande/begäran om utmätning

Vid ansökan om betalningsföreläggande (som sker maskinellt via fil) måste CSN ta ställning till vilken form av åtgärd som ska ske efter att KFM:s utslag har meddelats, antingen utslag med verkställighet (utmätning) eller utslag utan verkställighet. I normalfallet är en ansökan om betalningsföreläggande en begäran om verkställighet/utmätning. Har gäldenären andra återkravsskulder som är eller nyligen har varit aktuella för utmätning hos KFM och om CSN vid detta tillfälle inte fått in några pengar eller om gäldenären studerar med studielån, kan CSN välja att endast ansöka om betalningsföreläggande i syfte att få ett utslag.

Från den 1 januari 2008 gäller nya rutiner för ansökningar om betalningsföreläggande. Det innebär att ansökningar om verkställighet handläggs till dess att skulden är betald (förutsatt att borgenären betalar den årliga avgiften) eller återkallas. Systemet med begränsad och fullständig tillgångsunder-

¹⁷⁴ Kontakt kan tas med Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, sociala myndigheter eller Upplysningscentralen (UC). Skatteverket kan t.ex. lämna uppgift om adresser och inkomster. Från Försäkringskassan kan CSN också få uppgift om adresser och inkomster samt gäldenärens eventuella pensionsuppgifter. De sociala myndigheterna kan upplysa om gäldenären har socialbidrag samt adressuppgifter.

¹⁷⁵ Tidigare förekom att CSN skickade nytt CSN-krav i detta läge (vilket inte var förenligt med god inkassosed eftersom det i ett och samma ärende normalt bara får skickas ett inkassokrav) men rutinen ändrades hösten 2007. Enligt rutinhandboken kan andra åtgärder vara lämpliga t.ex. om återkravsskulden är liten, om det var länge sedan CSN hade kontakt med gäldenären eller om det är oklart om beslutet om återkrav skickats till rätt adress.

sökning försvinner därmed.¹⁷⁶ Detta innebär också att borgenären inte behöver lämna förnyelseansökan i ett ärende som redan har lämnats över till KFM.¹⁷⁷

Två till tre dagar efter det att CSN elektroniskt ansökt om betalningsföreläggande till KFM får CSN en bekräftelse på att KFM har tagit emot ansökan. En ansökan om betalningsföreläggande delges gäldenären av KFM i första hand genom att gäldenären får ett brev med delgivningskvitto. Om gäldenären inte skickar in kvittot kan delgivning ske på annat sätt, till exempel genom stämningsman. KFM meddelar cirka tio-elva dagar efter delgivning ett utslag som fastställer betalningsskyldigheten. Utslaget skickas till gäldenären och till CSN. I samband med att utslaget meddelats får gäldenären en betalningsanmärkning.

En person som blivit delgiven ett betalningsföreläggande kan bestrida ansökan. Bestridandet ska ha kommit in till KFM senast inom tio dagar från det att gäldenären fick del av föreläggandet.¹⁷⁸ När en ansökan bestrids kan inte KFM fastställa utslag utan målet måste avgöras av tingsrätt. Om CSN inte begär att målet ska överlämnas till tingsrätt avskriver KFM målet.

Bevakning och preskription

Om CSN:s handläggare gör bedömningen att det i nuläget inte är möjligt att få in återkravsskulden eller upprätta en betalningsplan kan ärendet läggas på bevakning för att vid ett senare tillfälle skickas till KFM för ansökan om utmätning. När ett ärende läggs för bevakning avgör handläggaren när ärendet nästa gång ska bli aktuellt för granskning av betalningsförmågan.

När ett ärende kommer upp för ny bedömning ska handläggaren bl.a. kontrollera om det tillkommit något ärende eller någon händelse, samt om det skett någon inbetalning. Vidare bör handläggaren kontrollera om det är ett skuldsaneringsärende, om det finns något ärende hos KFM eller hos Intrum Justitia, samt om det finns en giltig adress.

En återkravsfordran preskriberas efter 10 år. Preskriptionstiden kan dock brytas och på så sätt förlängas. Preskriptionsavbrott kräver att gäldenären på något sätt erkänner skulden. Om det inte finns något preskriptionsavbrott

¹⁷⁶ Fram till utgången av år 2007 fanns möjlighet att begära begränsad eller fullständig tillgångsundersökning. En begränsad tillgångsundersökning innebar att utmätning endast kunde ske i lön och i överskjutande skatt. Den fullständiga tillgångsundersökningen innebar att utmätning kunde ske i lös egendom, lön och i överskjutande skatt.

¹⁷⁷ Tidigare handlades ansökan om utmätning i ettårsperioder. CSN:s bevakningssystem OPUS ombesörjde att handläggarna fick upp ärendet efter 300 dagar. En granskning skulle då göras för att besluta om utmätningsansökan skulle förnyas för ytterligare ett år.

¹⁷⁸ Gäldenären behöver inte ange några särskilda skäl för sitt bestridande, men det måste vara skriftligt. Bestridandet kan gälla hela återkravsskulden eller endast en del av den. Gäldenären kan t.ex. bestrida enbart kostnaderna eller räntan. Bestrids endast del av skulden kommer utslag att fastställas på resterande del av skulden.

bör handläggaren skicka ett rekommenderat brev till gäldenären. Om gäldenären inte löser ut det rekommenderade brevet överlämnas ärendet för delgivning.

Det nuvarande ärendehanteringssystemet har funktioner som ska hindra preskribering.

Eftergift och avskrivning

Enligt 1 § studiestödslagen (1999:1395) har CSN möjlighet att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning om det finns synnerliga skäl.¹⁷⁹ För att CSN ska medge eftergift på grund av synnerliga skäl måste det finnas mycket speciella omständigheter i ärendet. Enligt regelhandboken (23.10) ska prövningen vara mycket restriktiv och handläggarna bör fatta beslut om eftergift av återkrav först efter en diskussion med enheten för handläggarsöd.

Om CSN beslutar om eftergift av återkrav innebär det att beloppet som avser studielån återgår till den ordinarie låneskulden. Beloppet som avser studiebidrag återvinner sin egenskap av ett bidrag. Eftergift i CSN:s terminologi betyder således inte att beloppet efterges utan att det ändrar status från att vara ett återkrav till att bli en del av den ordinarie studieskulden. Avskrivning (se nedan) och eftergift är, enligt CSN:s tillämpning, inte samma sak. Efter hel avskrivning finns inte någon fordran av något slag kvar, vilket det finns vid eftergift.

Återkravsskulder kan endast skrivas av vid dödsfall (då samtliga lånetyper och återkrav skrivs av) eller enligt följande åldersregler:¹⁸⁰

- 65 år gäller för studiemedel och studielån,
- 67 år gäller för annuitetslån.

CSN tillämpar inga ackordsuppgörelser utan *hela* skulden ska betalas.

Särskilt om utlandsärenden

Om den återbetalningsskyldige är bosatt utanför Sverige betecknas ärendet inom CSN som ett *utlandsärende*. Denna typ av ärenden innebär en särskild problematik vid indrivningen, vilket avspeglas i att myndigheten valt att lägga hanteringen utlandsärenden skild från den övriga återkravshanteringen. CSN:s utlandsärenden (både återbetalning och återkrav) handläggs vid CSN:s kontor i Umeå.

¹⁷⁹ I och med att CSN har en bestämmelse om eftergift i SsL tillämpar CSN inte den eftergiftsregel som finns i hanteringsförordningen.

¹⁸⁰ 5 kap. 6 § SsL samt äldre regel avseende studiemedel och studielån.

Samma regler gäller för utlandsärenden som för övriga fordringar, t.ex. gäller hanteringsförfordningen även fordringar på personer som är bosatta utomlands. Det som skiljer utlandsärenden från övriga fordringsärenden är att varken myndigheterna själva eller KFM har några befogenheter för indrivning i utlandet.¹⁸¹ Om en utlandsbosatt person inte betalar fordran måste CSN anlita lokala ombud i respektive land, något som är mycket kostsamt. Återkravsfordringar utgör en begränsad del av utlandsärendena inom CSN. De flesta utlandsärenden gäller ordinarie återbetalningar av studielån.

CSN anlitar privat inkassoföretag för vissa utlandsärenden

Inom CSN har man valt att uppdra åt ett privat inkassoföretag (för närvarande Intrum Justitia AB) med verksamhet i andra länder att sköta indrivningen i vissa ärenden. Hanteringen av utlandsärenden inom i CSN är densamma som för övriga fordringar fram till och med inkassokrav (s.k. CSN-krav). Om CSN-kravet förfaller utan att betalning inkommit görs en individuell bedömning av ärendet och om det bör skickas vidare till inkassoföretaget för indrivning. Inkassoföretaget anlitas också i tidigare skeden av processen för adressökning om giltig adress saknas. Om gäldenären hör av sig till inkassoföretaget eller CSN gäller samma rutiner som för andra fordringar vad gäller upprättande av betalningsplaner och andra överenskommelser.

¹⁸¹ KFM kan dock driva in moms och skatter i EU-stater med stöd i EG-direktiv. Indrivning av skatt kan även ske i vissa stater utanför EU med stöd av dubbelbeskattningsavtal.

Försäkringskassans återkravsverksamhet

I denna bilaga *beskrivs*, i enlighet med vårt uppdrag, Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar med avseende på:

- besluts- och ansvarsfördelning
- organisation, rutiner och arbetsmetoder
- mål och insatser

Antal personer respektive belopp som har varit föremål för återkrav under den senaste femårsperioden samt verksamhetens kostnader och resultat presenteras i kapitel 3.

Inledning

Försäkringskassan och socialförsäkringen

Den sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. Försäkringskassan har i uppgift att administrera de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Varje år betalas drygt 400 miljarder kronor ut från socialförsäkringen. De sammanlagda utgifterna för försäkringen ligger på cirka 450 miljarder, ungefär 15 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Socialförsäkringen innefattar knappt 50 olika förmåner eller bidrag och gäller alla som bor eller arbetar i Sverige.¹⁸² Den ger ekonomiskt skydd för familjer och barn, personer med funktionshinder samt vid sjukdom eller ålderdom.

Kort om återkrav och återkravsfordringar

Inom socialförsäkringen finns bestämmelser i ett flertal lagar¹⁸³ och förordningar som reglerar återbetalningsskyldighet för det fall att någon på felaktiga grunder har fått en ersättning eller ett bidrag, eller när en utbetalning skett med ett för högt belopp. Om en person befins återbetalningsskyldig och det inte finns anledning att besluta om eftergift ska det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas. För de allra flesta förmåner och bidrag finns möjlighet till avräkning, vilket innebär att Försäkringskassan vid kommande utbetalningar till en återbetalningsskyldig kan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på det felaktigt utbetalda beloppet.

¹⁸² Pension omfattar även utlandsbosatta.

¹⁸³ Främst lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Försäkringskassan fattar varje år cirka 130 000 återkravsbeslut och återkräver omkring 600 miljoner kronor. Hanteringen av återkravsfordringar är sedan år 2006 koncentrerad till avdelningen för statlig fordran i Östersund.

Organisation, besluts- och ansvarsfördelning

Övergripande organisering och ansvarsfördelning

Försäkringskassan leds av en styrelse, chef för myndigheten är generaldirektören som ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Försäkringskassan genomgår för närvarande omfattande förändringar vad gäller organisation, styrning och ledning. Försäkringskassan bestod fram till i början av år 2008 av 21 länsorganisationer och ett huvudkontor. Huvudkontoret är placerat i Stockholm. Myndigheten har i skrivande stund (april 2008) cirka 16 000 anställda på omkring 330 kontor.

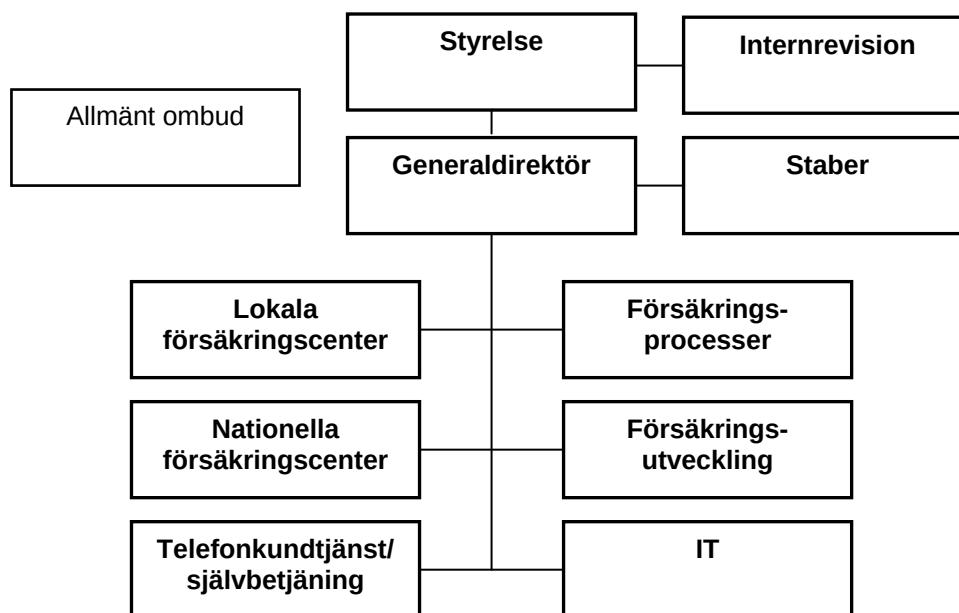
Den nya organisationen

Länsorganisationerna upphörde formellt den 15 februari 2008 och ska ersättas med en helt ny organisationsstruktur. Handläggningen av ärenden kommer att i första hand ske inom den s.k. kundmötesorganisationen – vid Nationella försäkringscenter (NFC) och Lokala försäkringscenter (LFC). Dessutom sker många möten med de försäkrade genom Nationell telefonkundtjänst/självbetjäning (NTK). Även huvudkontoret omorganiseras och ansvaret för själva ärendeproduktionen läggs på kundorganisationen.

Den beskrivning som följer gäller Försäkringskassans organisation och ansvarsfördelning per den 27 februari 2008.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Arbetsordning för Försäkringskassan (2008).

Försäkringskassans organisation



Huvudkontoret (under ledning av generaldirektör) har det sammanhållna ansvaret för ledning och styrning av Försäkringskassans verksamhet. Huvudkontoret består av generaldirektören, olika staber, avdelningarna Försäkringsprocesser och Försäkringsutveckling samt ledningsorganisationen för avdelningarna Lokala försäkringscenter, Nationella försäkringscenter, Telefonkundtjänst/Självbetjäning och ledningsorganisationen för IT-avdelningen.

Försäkringsutveckling ansvarar för att samordna och delta i Försäkringskassans arbete med utveckling av nya eller förändrade författningar, att följa och analysera utvecklingen i försäkringen och föreslå förändringar, göra omvärldsanalyser, hålla samman regeringsuppdrag som rör försäkringsförmåner, samordna lednings- och beslutsstödsinformation samt ta fram prognoser, utvärderingar, analyser och statistik.

Försäkringsprocesser har i uppgift att omsätta Försäkringskassans uppdrag i effektiva försäkringsprocesser, styra tillämpningen inom socialförsäkringen och ta fram normerande dokument, utveckla och förvalta processbeskrivningar och vägledningar, styra och leda införandet av nya eller förändrade författningar, ge verksamhetssupport, bevaka och följa upp kvalitet och kontroll, förvalta och utveckla arbetet med kundbemötande, ta fram mål, mått och kalkyler för processerna. Avdelningen ska även leda process-teamen, förvalta och utveckla brev och blanketter, förebygga felaktiga utbetalningar och kvalitetssäkra innehållet i myndighetens utbildning. Under Försäkringsprocesser sorterar verksamhetsområdet processjuridik som an-

svarar bl.a. för processföring och att ta fram styrande dokument för överprövningsförfarandet inom socialförsäkringen.

Lokala försäkringscenter (LFC) är uppdelat i fyra verksamhetsområden med sammanlagt 60 LFC och lokalkontor. LFC sköter beslut, utbetalningar, ger information och service, ansvarar för s.k. kundmöten och för samverkan med andra myndigheter samt arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar. Även vid **Nationella försäkringscenter (NFC)** tar man beslut och sköter utbetalningar, ger information och service till försäkrade samt arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. Verksamheten är delad i två verksamhetsområden med totalt 20 NFC på olika platser i landet.

Nationell telefonkundtjänst/Självbetjäning (NTK) finns på fem orter och har till uppgift att utveckla och förvalta telefontjänster samt självbetjäningstjänster, tillhandhålla tjänsteutbud och ta hand om inkommande post m.m.

IT-avdelningen sköter Försäkringskassans IT-utveckling, tillhandhåller IT-resurser och kompetens, utvecklar och förvaltar metoder och modeller inom IT-området, levererar IT-tjänster samt ansvarar för drift och underhåll av myndighetens IT-system.

Hur handläggningen av ärenden inom socialförsäkringen ska gå till, vilka regler och policys som gäller bestäms alltså vid huvudkontoret, främst vid avdelningarna Försäkringsutveckling och Försäkringsprocesser. Själva handläggningen av ärenden sker inom LFC och NFC medan kundtjänst i första hand sköts av NTK.

Organisering och ansvarsfördelning för hantering av återkravsfordringar

Hanteringen av återkravsfordringar sker vid Statlig fordran i Östersund. Avdelningen är en del av **NFC Östersund**. Ansvar för stöd till verksamheten i form av bl.a. effektiva processer och vägledning i tillämpningen, ligger på **enheten för Vård och arbetsskador** vid huvudkontoret. Enheten tillhör verksamhetsområde *Föräldraförmåner, arbetsskador och internationella frågor* som sorterar under Försäkringsprocesser. Enheten för vård och arbetsskador ansvarar för de flesta verksamheter som var koncentrerade till Östersund redan innan Försäkringskassans nya organisation trädde i kraft .

För produktionen är närmast ansvarig på huvudkontoret verksamhetsområdeschefen för NFC 2. I Östersund finns en platschef med operativt ansvar för hela NFC Östersund (som innefattar aktivitetsstöd/utvecklingsersättning och dagpenning/familjebidrag till totalförsvarspliktiga och statlig fordran). Vid Statlig fordran kommer arbetet från och med den 1 juni 2008 att ledas av fem enhetschefer.

Beslut om återkrav fattas lokalt men hanteringen av återkravsfordringar är koncentrerad till Östersund

Handläggning av ärenden inom socialförsäkringen sköttes före den 15 februari 2008 främst inom länsorganisationerna. Grundregeln var att ärenden skulle handläggas inom den länsorganisation där den försäkrade var folkbokförd. Vissa förmåner hanterades redan då gemensamt för hela landet – oavsett den försäkrades bostadsort – vid vissa länskontor (bland annat Gotland där t.ex. alla utlandsärenden handläggs) och vid kontor för nationellt koncentrerad försäkringsverksamhet.¹⁸⁵ Återbetalning av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen hanterades i respektive län fram till och med beslut om återkrav.¹⁸⁶ I den nya organisationen kommer återkrav i viss mån att koncentreras till några NFC, bl.a. kommer återkrav beträffande bostadsbidrag att hanteras vid NFC Kalmar. I och med beslut om återkrav uppstår en statlig fordran som ska krävas in. Hanteringen av dessa återkravsfordringar är sedan år 2006 förlagd till Statlig fordran i Östersund.¹⁸⁷ Tidigare hanterades såväl återkravsärenden som fordringar inom varje länsorganisation.

Fyra team arbetar med ärendehantering

Verksamheten vid Statlig fordran i Östersund leds idag av en **områdeschef** och handläggarna vid avdelningen arbetar i fyra lika stora enheter, s.k. team, med var sin **enhetschef**. Se figur nedan. Enhetsindelningen bygger på de försäkrades födelsedatum: team 1 har hand om alla ärenden för personer födda den 1–7 varje månad, team 2 alla födda den 8–15 osv. Vid avdelningen finns för närvarande tre s.k. **verksamhetsutvecklare** som har ett särskilt ansvar för att regler och riktlinjer gällande hanteringen av återkravsfordringar tillämpas korrekt.¹⁸⁸

Handläggningen ska hanteras så enhetligt som möjligt mellan teamen. Inom varje team finns en eller flera handläggare som hanterar skuldsanerings-, preskriptions-, ackords-, eftergifts- och dödsboärenden. Dessa ärendeslag är mer komplicerade och i viss mån mer prioriterade än andra. Prioriteringen av ärenden ska ske affärsmässigt, med utgångspunkt i vad som är mest lönsamt (vilket kan variera beroende på ärendetyp) och utifrån vilka mål som finns inom andra avdelningar som kan ha inverkan på fordringshanteringen.

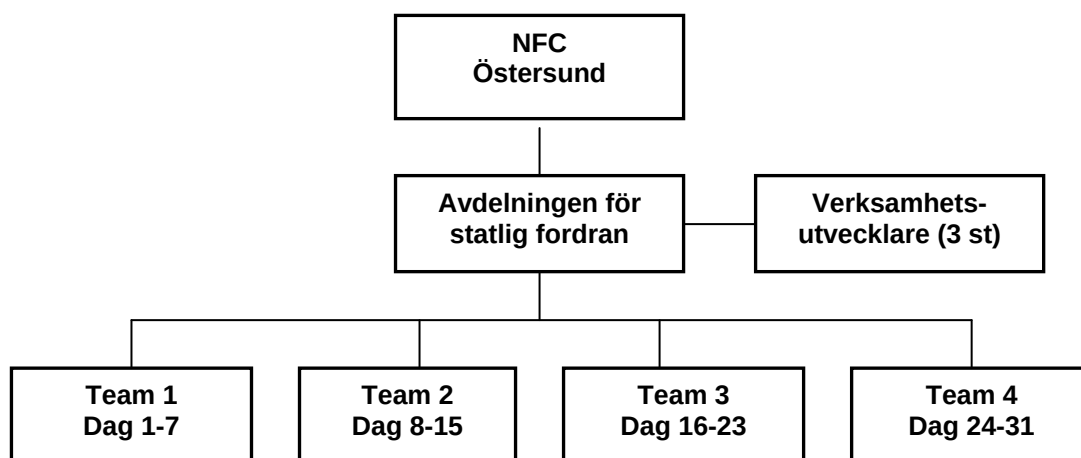
¹⁸⁵ Försäkringskassans rutin 2007:3 *för hantering av beslut om återkrav*, Arbetsordning för Försäkringskassan (2007).

¹⁸⁶ Försäkringskassan, *Beskrivning av ansvarsfördelningen av handläggningen av återkrav och statlig fordran* (2007).

¹⁸⁷ Bakgrunden till koncentrationen var försvarsbeslutet 2005 där Försäkringskassan ålades att placera ett antal tjänster i Östersund. Fordringshantering pekades i Lokaliseringsutredningen (N 2004:15) ut som en lämplig verksamhet att koncentrera till en eller ett fåtal platser. Försäkringskassans styrelse fattade det slutgiltiga beslutet.

¹⁸⁸ Organisation per den 26 mars 2008, från 1 juni 2008 kommer avdelningen att omorganiseras.

Organisation Statlig fordran



Intern styrning av återkravsverksamheten

Övergripande styrning

Styrelsen styr Försäkringskassan genom verksamhetsplan, styrkort och produktplan.

Övergripande mål i verksamhetsplanen

I **verksamhetsplan** och budget 2008¹⁸⁹ lyfts först och främst regeringens övergripande mål fram:

- Tilltron till socialförsäkringen och dess administration ska vara hög.
- Administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker, effektiv och av hög kvalitet.
- Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen ska inte förekomma.

Försäkringskassans förändringsarbete och syftet med detta beskrivs också i verksamhetsplanen, bl.a. ska förnyelsearbetet skapa ökad tilltro till socialförsäkringen genom att enkelt, snabbt och rätt förmedla beslut och ersättningar. Arbetet med IT-utveckling och självbetjäningstjänster beskrivs också. Under 2008 kommer Försäkringskassan att lansera "Dina sidor" där den försäkrade själv kan följa sina ärenden över webben.

Under rubriken *Försäkringskassans värdegrund, målbild och strategier* presenteras myndighetens styrmodell som ska skapa ett tydligt sammanhang

¹⁸⁹ Försäkringskassan, *Verksamhetsplan och budget 2008* (2008).

mellan värdegrund och målbild till konkreta handlingsplaner och aktiviteter. Styrkortet är en viktig del i modellen och ska utgöra underlag för dialog i planerings- och uppföljningsarbetet.

Försäkringskassans övergripande målbild lyder:

- Ha medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet.
- Aktivt bidrar till färre sjukskrivna och fler i arbete.
- Är en av landets mest utvecklade arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro.

Långsiktiga mål och handlingsplaner

Styrkortet¹⁹⁰ innehåller de strategiska mål som gäller för myndighetens verksamhet. Styrkortet innefattar långsiktiga mål och framgångsfaktorer som bedöms vara avgörande för att nå dessa, mål för det närmaste året och insatser som bedöms vara nödvändiga för att nå målen.

De perspektiv som finns i Försäkringskassans styrkort är kund-, verksamhets-, medarbetar- och ekonomiperspektivet. Dessa har även funnits med i tidigare styrkort men för 2008 har man även infört perspektivet förnyelse som beskriver hur myndigheten utvecklar infrastrukturen så att man kan leva upp till de målsättningar som uttrycks i de övriga perspektiven.

För samtliga förmåner som Försäkringskassan administrerar finns **produktplaner** som är en form av handlingsplaner där mål, strategier, produkt- och produktionskrav samt planerade aktiviteter för förmånen beskrivs på ett sammanhållet sätt.

Styrdokument för handläggning av socialförsäkringen

De regler och riktlinjer som styr handläggningen av socialförsäkringen återfinns i ett antal olika typer av styrdokument. Förutom bindande **författningar** och **föreskrifter** finns Försäkringskassans **allmänna råd** som ger rekommendationer om tillämpningen av en bestämmelse.¹⁹¹ Försäkringskassan tar också fram s.k. **rättsliga ställningstaganden** i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning inom Försäkringskassan. Rättsliga ställningstaganden görs i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart.¹⁹² Internt blir alla ställningstaganden som myndigheten gör i rättstillämpningsfrågor bindande. Till hjälp vid tillämpningen av gällande regler finns också Försäkringskassans **vägledning**. Vägledningarna innehåller en samlad information om vad som gäl-

¹⁹⁰ Styrkortet beskrivs i Försäkringskassans verksamhetsplan.

¹⁹¹ Försäkringskassans rutin 2006:9 för arbetet med föreskrifter, Försäkringskassans rutin 2006:10 för arbetet med allmänna råd.

¹⁹² Försäkringskassans rutin 2005:4 för arbetet med rättsliga ställningstaganden.

ler inom ett eller flera försäkringsområden och kan innehålla beskrivningar av författningsbestämmelser, förarbeten, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, praxis och JO:s beslut. Vägledningarna uppdateras fortlöpande.¹⁹³

När nya föreskrifter beslutats skickas ett internmeddelande om de nya riktlinjerna och de läggs även upp på Försäkringskassans intranät.¹⁹⁴ Vid Statlig fordran har verksamhetsutvecklarna ett särskilt ansvar för att övervaka nya styrdokument och se till att nya rutiner implementeras, handläggarna har också ett visst eget ansvar att hålla sig uppdaterade. Dessutom organiseras gemensamma nyhetskonferenser för handläggarna. Handläggarna har möjlighet att påverka innehållet i dokumenten, t.ex. när problem vid tillämpning uppstår.

Försäkringskassans styrning av återkravsverksamheten

Kritik mot återkravshanteringen

Före år 1994 skötte Riksförsäkringsverket (RFV) en del av fordringshanteringen för större belopp där det enligt dåvarande bestämmelser rådde samrådsplikt mellan försäkringskassorna och RFV. I övrigt handlade de olika försäkringskassorna sina egna återkrav och fordringar och man använde sina egna IT-stöd. I en revisionsrapport från dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) år 1994 fick försäkringskassorna allvarlig kritik för sin hantering av återkrav. RRV menade att hanteringen behövde skärpas, att samråd i återkravsärenden behövde ske i större utsträckning och att riktlinjerna för avskrivning måste blir tydligare.¹⁹⁵

Gemensamt IT-stöd och nya rutiner för kontroll

År 1997 infördes ett gemensamt kundhanteringssystem (Kåntra) vid samtliga försäkringskassor för att underlätta arbetet och få igång fordringshanteringen.¹⁹⁶ Den 1 januari samma år infördes också nya rutiner för kontroll av inkomst vid bostadsbidrag, en förändring som påverkade återkravshanteringen så till vida att antalet återkrav ökade kraftigt. Effekten av förändringen fick fullt genomslag två år senare då den första inkomstkontrollen ägde rum. Cirka 44 procent av de som fått bostadsbidrag under 1997 blev återbetalningsskyldiga och för mycket utbetalat bostadsbidrag stod för nästan 90 procent av samtliga återkrav år 1999. För att mildra effekten ändrades samma år reglerna för eftergift vid återbetalningsskyldighet av bostadsbidrag i syfte att vidga möjligheterna till eftergift. Beloppsgränsen för återbetalning

¹⁹³ Försäkringskassans rutin 2005:5 *för arbetet med vägledning*.

¹⁹⁴ Försäkringskassans rutin 2005:18 *för arbetet med interna administrativa styrdokument*.

¹⁹⁵ Kritiken beskrivs i RFV Anser 1994:8 *Socialförsäkringen och dess administration. Strategiska förutsättningar och prioriterade insatsområden* (1994).

¹⁹⁶ Försäkringskassan, *Delleverans av begärda handlingar med anledning av Statskontorets uppdrag att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar* (2007).

av bostadsbidrag ändrades från 100 kr till 1200 kr.¹⁹⁷ Därefter har antalet hushåll med bostadsbidrag stadigt minskat¹⁹⁸ varje år, vilket också lett till att antalet återkrav för bostadsbidrag har minskat.

RFV-förslag om ändrade kvittningsregler

År 2001 lämnade RFV en skrivelse till socialdepartementet med förslag om en översyn av möjligheterna att besluta om avdrag på ersättning (s.k. avräkning eller kvittning) inom socialförsäkringsområdet. Syftet med förslaget var att undanröja den motsättning som finns mellan lagen (1993:737) om bostadsbidrag och lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag vad gäller kvittningsmöjligheterna. Förslaget innebar vidare att möjligheten till kvittning vid utbetalning av bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer skulle utökas, medan ett fåtal förmåner skulle kunna kvittas endast i begränsad omfattning.¹⁹⁹ Förslaget ledde dock inte till några åtgärder från regeringens sida.

Åtgärdspaket mot felaktiga utbetalningar

Under åren 2003–2005 gav RFV (senare Försäkringskassan) ut flera rapporter²⁰⁰ om fusk i socialförsäkringarna och frågan lyftes fram i den allmänna debatten under åren 2004–2005. Regeringen tog med anledning av detta fram ett åtgärdspaket för att förhindra felaktiga utbetalningar och brott inom trygghetssystemen. Bland dessa fanns en del åtgärder direkt riktade till Försäkringskassan, som bl.a. fick medel till 300 årsarbetskrafter för utökad kontrollverksamhet. Åtgärderna har dock varit riktade i första hand mot felaktiga utbetalningar och inte mot hanteringen av återkrav.²⁰¹

Regeringsrätten fastställer att försäkringskassorna inte har rätt att ta ut ränta på återkrav

Regeringsrätten fastställde i en dom år 2004 att försäkringskassorna inte hade rätt att utan uttryckligt författningsstöd ta ut ränta på återkravsfordringar. Försäkringskassorna hade fram till dess debiterat ränta på återkrav med stöd i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Regeringsrätten menade dock att försäkringskassornas befogenheter gällande återbetalning av för mycket uppburen ersättning från en socialförsäk-

¹⁹⁷ RFV Anser 2000:4 *Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag efter avstämning. Uppföljning av hanteringen hos försäkringskassorna och effekterna för bidragshushållen av de ändrade reglerna* (2000).

¹⁹⁸ Minskningen beror på att hushållens inkomster ökat medan reglerna för bostadsbidrag varit oförändrade. Se bl.a. Försäkringskassan, *Färre hushåll med bostadsbidrag* (pressmeddelande) 2008-01-28.

¹⁹⁹ RFV, *Framställning om översyn av möjligheterna att besluta om avdrag på ersättning, s.k. kvittning, inom socialförsäkringsområdet*, dnr 9634/97 (2001).

²⁰⁰ Bl.a. RFV, *Fusk i sjukförsäkringen?* (slutrapport), dnr 2004/249 (2004), RFV, *Rapport om fusk inom tandvårdsförsäkring*, dnr 9951/04-BFV(2004), RFV, *Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning*, dnr 5601-2004 (2004).

²⁰¹ Finansdepartementet och socialdepartementet, *Åtgärder mot bidragsfusk* 17 december 2007 [<http://www.regeringen.se/sb/d/6105/a/94634>].

ring, bland annat möjligheten att besluta om avräkning på kommande utbetalningar, var så pass stora att ytterligare åtgärder som har inverkan på den enskildes ekonomi krävde uttryckligt författningsstöd.²⁰²

Försäkringskassan beslutade år 2005 att återbetala felaktigt debiterad ränta tio år tillbaka i tiden, från 1994 till 2004. Återbetalningen verkställdes den 30 juni 2006 och totalt 170 miljoner kronor i felaktigt debiterad ränta var föremål för återbetalning. Av dessa avräknade Försäkringskassan 63,4 miljoner kronor mot egna fordringar.²⁰³

Koncentration av hanteringen av återkravsfordringar

År 2006 koncentrerades fordringshandläggningen till Statlig fordran i Östersund som en följd av försvarsbeslutet år 2005.²⁰⁴ Områdeschefen tillträdde i november 2005 och fick i uppgift att bygga upp verksamheten. De första handläggarna anställdes i februari 2006 och fordringshanteringen flyttades successivt över från länsorganisationerna till Östersund. Full kapacitet (drygt 90 tjänster) nåddes i juni 2006. Beslut om antalet tjänster vid den nya avdelningen byggde på tidredovisning från länen (120 årsarbetskrafter) och en uppskattning om att koncentrationen skulle ge en total effektivitetsökning med cirka 25 procent.²⁰⁵

Överföringen av ärenden från länen avslutades i oktober 2006. Vissa typer av ärenden, t.ex. fordringar mot juridiska personer, kräver idag manuell handläggning (bl.a. återkrav gällande tandvårdsersättning och assistansersättning). Dessa fick därför tills vidare fortsätta handläggas vid länskontoren. Vilka ärenden som direkt skulle föras över till Östersund bestämdes av IT-systemet Kåntra, där endast fordringar mot enskilda kan registreras. Från den 31 mars 2008 hanteras även de ärenden som inte kan handläggas med Kåntra vid Statlig fordran. Detta kommer att innebära större inslag av manuell handläggning för fordringshandläggarna.

Ett nytt ärendehanteringssystem för återkravsfordringar (Aptic Collect) har upphandlats av utvecklingsdivisionen och anpassats till Försäkringskassans verksamhet med hjälp av handläggare och verksamhetsutvecklare vid Statlig fordran. Systemet upphandlades under år 2006 och skulle ursprungligen ha implementerats sommaren 2007. Införandet sköts sedan upp till november samma år för att slutligen läggas på is tills vidare som en följd av interna prioriteringar kring myndighetens IT-resurser.

²⁰² RÅ 2004 ref. 54.

²⁰³ Försäkringskassan, *Återbetalning av ränta från Försäkringskassan kommer den 30 juni/ Statistik – återbetalning av ränta* (pressmeddelande), 2006-06-26.

²⁰⁴ Lokaliseringsutredningen (N 2004:15).

²⁰⁵ Dock rådde dock stora variationer mellan länen eftersom vissa län hade valt att koncentrera sin fordringshantering och vissa inte.

Mål för återkravsverksamheten

I Försäkringskassans **regleringsbrev** för 2008 finns liksom i förgående års regleringsbrev inga specifika mål för återkrav eller fordringshantering. Nytt för år 2008 är dock ett uppdrag till Försäkringskassan att redovisa hur ofta möjligheterna till eftergift används vid återbetalningsskyldighet och de vanligaste skälen för eftergift.²⁰⁶

Generella mål för Försäkringskassans verksamhet gäller även återkrav, se ovan om verksamhetsplan. I övrigt finns mål och uppdrag kopplade till felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, t.ex. målet att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma och uppdraget att redovisa omfattningen och riskerna för felaktiga utbetalningar.²⁰⁷ Fokus har alltså satts på att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar, det vill säga *processen* innan *upptäckt av felaktig utbetalning* och efterföljande återkravsbeslut.

Enligt **verksamhetsplanen** ska respektive avdelning upprätta egna verksamhetsplaner med mål som på sin nivå kopplar till de övergripande målen. Detta har inte gjorts vad gäller Statlig fordran. Ansvariga på huvudkontoret menar att processen för att ta fram mål för verksamheten kommer att påbörjas när NFC Östersund är på plats (planerat till juni 2008).

I 2007 års produktplan för gemensamma försäkringsfrågor, SGI m.m.²⁰⁸ som omfattar bl.a. återkrav och fordringshantering skriver man angående problembild och prioriteringar bl.a:

Inom områdena återkrav och fordringshantering pågår fortlöpande informationsinsatser i samband med att frågorna om intern kontroll- och kvalitetsområdet aktualiseras. Försäkringskassans koncentration av ärenden inom fordringshantering till Östersund medför också extraordinära utbildningsinsatser och ett utökat stöd till dess produktionen är i full drift och målet att ha en enkel, rätt och säker handläggning är uppfyllt.

I produktplanen finns både gemensamma och specifika produktkrav och produktionskrav för de olika produkterna. Specifika krav finns för SGI²⁰⁹ och för utbetalningar medan sådana krav saknas för återkrav och fordringshantering.

²⁰⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan (2007).

²⁰⁷ Uppdraget redovisas i *Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag* (2007).

²⁰⁸ Försäkringskassan, *Produktplan 2007* (2007).

²⁰⁹ SGI = Sjukpenninggrundande inkomst.

Bland de planerade aktiviteterna under år 2007 var följande kopplade till återkrav eller fordringshantering:

- Revidering av vägledning (fordringshantering),
- Utvärdering och uppdatering av basinformationen i broschyrer, faktablad och på webben (samtliga produkter),
- Kvalitetskontroll gällande s.k. samrådsärenden (fordringshantering),
- Utvärdering avseende återbetalning när felutbetalningen beror på misstänkt brott planerades till andra halvåret (återkrav och fordringshantering).

Flera aktiviteter (för samtliga produkter) var också planerade för år 2008 med anledning av införandet av en ny socialförsäkringsbalk 1 januari 2009. Bland dessa aktiviteter kan nämnas översyn och uppdatering av processer och metodstöd samt informationsinsatser både externt och internt.

Ett av de **mål** som Statlig fordran har satt upp för sin verksamhet under år 2007 var att balanserna med ärenden från tidigare år – ärenden där inga åtgärder vidtagits – skulle arbetas bort innan november (då det var tänkt att det nya IT-stödet skulle sättas i drift). Ett annat mål för verksamheten var att det indrivna beloppet skulle öka med 10 procent under 2007. De ärenden som mottogs från länen (40 000) klarades av till juni 2007. I september kom dock nya ärenden (30 000) som man nu arbetar med. Målet att det inbetalda beloppet skulle öka med 10 procent under 2007 nåddes – med hänsyn tagen till att Försäkringskassan under 2006 kunde avräkna drygt 60 miljoner mot ränteutbetalningen. Undantaget dessa fick Försäkringskassan in 594 miljoner kronor under år 2006, en tioprocentig ökning innebär att målet för år 2007 var att minst 653,4 miljoner skulle drivas in. Inbetalningarna år 2007 uppgick till 654,5 miljoner kronor (se även kapitel 3 avsnitt 3.4.1).

Uppföljning och utvärdering

Intern uppföljning och utvärdering

Försäkringskassan har hittills endast i begränsad utsträckning följt upp och utvärderat återkravsverksamheten.²¹⁰ Inom Statlig fordran följs inbetalningarna månadsvis, men möjligheter att analysera statistiken saknas. Från centralt håll genomfördes en kontroll av eftergift, avbrytande av indrivning eller antagande av ackord av fordringar som överstiger prisbasbeloppet (så kallade samrådsärenden enligt 19 § hanteringsförfordningen och Kammarkollegiets föreskrifter) under andra halvåret 2007.²¹¹ Man valde att studera

²¹⁰ Försäkringskassan, *Delleverans av begärda handlingar med anledning av Statskontorets uppdrag att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar*, dnr 28008-2007-FGB (2007).

²¹¹ Försäkringskassan, *Kontroll av samrådsärenden*, dnr 44453-2007 (2007).

15 slumpvis utvalda ärenden som varit föremål för samråd.²¹² Kontrollen omfattade orsaken till samrådet, att samråd skett med verksamhetsutvecklare och att resultatet var dokumenterat. Granskningen gav inga indikationer på att ärendena skulle ha handlagts felaktigt och samtliga ärenden hade hanterats enligt gällande regler. När ärendena flyttades till Östersund tog det initialt lång tid innan samråden ägde rum. Från och med januari 2007 har dock samråden kommit till stånd inom en vecka.

Enligt produktplanen var en utvärdering avseende återbetalning när felutbetalningen beror på misstänkt brott planerad till andra halvåret 2007. Utvärderingen skulle svara på frågan om Försäkringskassan får tillbaka pengarna när felutbetalningen beror på misstänkt brott. Denna utvärdering har dock inte genomförts. Under år 2008 planerar Försäkringskassan dock att genomföra en processkartläggning och uppföljning av hanteringen av återkravsfordringar.

Extern uppföljning och utvärdering

Datainspektionen (DI) genomförde i april 2007 en inspektion enligt inkassolagen vid Statlig fordran i Östersund. Syftet med tillsynen var att DI skulle informera sig om Försäkringskassans kravverksamhet i och med att verksamheten koncentrerats. DI fann inga större brister i fordringshanteringen och myndigheten konstaterade att verksamheten bedrevs i enlighet med god inkassosed.²¹³

Kompetensfrågor

Minst ekonomiskt gymnasium

Handläggarna som arbetar vid Statlig fordran har skilda bakgrunder. Några har tidigare arbetat inom Försäkringskassan med andra typer av ärenden, många har helt annan bakgrund. Endast en person som tidigare arbetat med återkravsfordringar utnyttjande möjligheten att följa med när verksamheten koncentrerades till Östersund. Alla handläggare har som minst ekonomiskt gymnasium, och på grund av arbetsmarknadsläget i Östersund har många även akademisk utbildning. Flera av handläggarna har tidigare arbetat inom andra myndigheter som Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. De tre verksamhetsutvecklarna har stor erfarenhet av fordringshantering, två av dem är jurister.

Initialt omfattande utbildningsinsatser

Samtliga medarbetare som började vid Statlig fordran vid starten fick genomgå en månadslång utbildning som innefattade inkassolagen, regler om

²¹² Huvudkontoret begärde ursprungligen 30 ärenden men eftersom det saknas rutiner för dokumentation av vilka ärenden som varit föremål för samråd kunde Statlig fordran i Östersund endast få fram 15 ärenden.

²¹³ Datainspektionen, *Beslut efter tillsyn (inspektion) enligt inkassolagen (1974:182)*, dnr 165-2007 (2007).

sekretess, förvaltningslagen etc. Tre handläggare som arbetat med fordringar inom Försäkringskassan tidigare höll i utbildningen tillsammans med bl.a. jurister från huvudkontoret. De tre erfarna handläggarna fungerade också som handledare under hela uppstartstiden. Verksamhetsutvecklarna hanterar utbildningen av nya handläggare.

Löpande utbildning och information sker genom handläggarträffar en gång per månad där nya rutiner och riktlinjer presenteras. I den dagliga verksamheten finns en tydlig gång för hur uppkomna frågor hanteras. I första hand ska handläggarna vända sig till närmaste kollega, i andra hand till vissa erfarna och särskilt utsedda handläggare och i sista hand till verksamhetsutvecklarna. Dessutom finns ett internt frågesystem (ARS) via helpdesk dit handläggarna kan ställa frågor. Detta sker genom att särskilt utsedda frågesamordnare sammanställer och skickar frågor från samtliga handläggare. Svaren kommer tillbaka via ARS. Vid mer brådskande ärenden kan frågesamordnarna ringa till huvudkontoret. Frågorna graderas med låg, medel och hög prioritet.

Tydlig rågång mellan socialförsäkring och fordringshantering

Försäkringskassan har medvetet valt att inte utbilda handläggarna i socialförsäkringen. Detta eftersom man har gjort bedömningen att det bör vara en tydlig rågång mellan de försäkringsmässiga bedömningar som görs inom Försäkringskassan i övrigt och de bedömningar som behöver göras i hanteringen av återkravsfordringar. Vissa delar av försäkringen behöver handläggarna dock ha kunskap om, t.ex. vilka förmåner man kan avräkna (kvitta) mot vilka.

Under våren 2008 fördes de typer av ärenden som p.g.a. begränsningarna i IT-systemet Kåntra måste handläggas manuellt över från länen till Östersund. Handläggarna framhåller dock själva att de saknar kompetens för denna typ av ärenden. Utbildningsinsatser var planerade till december 2007 men har flyttats fram av resursskäl. Rutinbeskrivningar för dessa ärenden har arbetats fram vid huvudkontoret. För närvarande arbetar en handläggare vid Statlig fordran med dessa ärenden.

Avdelningen är underbemannad

När Statlig fordran startades upp var verksamheten dimensionerad för 90 handläggare (årsarbetare), tre verksamhetsutvecklare, fyra enhetschefer samt en områdeschef. I skrivande stund (april 2008) finns endast 80,6 handläggare (årsarbetare), två verksamhetsutvecklare, fyra enhetschefer och områdeschef. Under en period var tre av fyra enhetschefer föräldralediga. Avdelningen har inte särskilt stor personalomsättning (mindre än en procent) men däremot problem p.g.a. att många är föräldralediga eller sjukskrivna. Man

har haft svårt att fylla uppkomna vakanser. Vakanser pga. föräldraledighet eller sjukdom ligger på cirka 5 procent.²¹⁴

Antalet handläggare vid enheten baserades som tidigare nämnts på tidredovisning från länen. Uppskattningen av resursbehovet tog därmed inte hänsyn till alla de gamla ärenden som aldrig varit föremål för insatser (omkring 40 000 ärenden). Dessa balanser klarades av till juni 2007.²¹⁵ Därefter har 30 000 nya ärenden tillkommit (i september 2007) som fortfarande håller på att arbetas igenom. Belastningen på Statlig fordran har också ökat som en följd av satsningarna på kontrollverksamheten. Fler kontroller innebär fler upptäckter av felaktiga utbetalningar och därmed fler återkrav. Den ökade arbetsbelastningen har inte motsvarats av utökade resurser.

Under november-december 2007 lånades ungefär 60 handläggare inom Statlig fordran ut till andra verksamheter inom Försäkringskassan, till Aktivitetsstöd och till Telefonkundtjänst.

När den nya organisationen NFC Östersund träder i kraft den 1 juni 2008 kommer personalstyrkan att utökas något. Tanken är att avdelningen ska bemannas med 92 handläggare²¹⁶ och fem s.k. specialister (ungefär motsvarande dagens verksamhetsutvecklare med skillnaden att specialisterna i högre grad kommer att delta i handläggningen). En platschef kommer att ansvara för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, dagpenning, familjebidrag till totalförsvarspliktiga samt statlig fordran i Östersund.²¹⁷

Särskild behörighet krävs för vissa ärendetyper

Behörighet inom IT-systemen är begränsad. Det finns ingen generell behörighet utan närmaste verksamhetschef bestämmer vilka behörigheter en medarbetare behöver. Kontroll av behörigheter görs med jämna mellanrum. Ingen får mer behörighet än de absolut behöver. Detta är väldigt styrt inom fordringshanteringen vad gäller till exempel behörighet att handlägga sekretessärenden. Sekretesshandläggarna (fyra utsedda handläggare som handlägger ärenden för personer som hos Skatteverket innehar särskilt skydd gällande personuppgifter) handlägger även skuldsanerings-, eftergifts-, ackords-, dödsbo- och preskriptionsärenden.

²¹⁴ Uppgifter enligt e-post till Statskontoret 2008-03-11 samt 2008-04-15.

²¹⁵ Ärenden t.o.m. juni 2006.

²¹⁶ Det ursprungliga antalet handläggare för fordringshanteringen minskas från 90 till 88 men samtidigt utökas personalstyrkan med fyra handläggare för manuella fordringsärenden.

²¹⁷ Uppgifter enligt e-post till Statskontoret 2008-03-11.

Återkravsbeslut och hantering av återkravsfordringar

Rutiner och arbetsmetoder

I Statskontorets uppdrag ingår att beskriva återkravsprocessens rutiner och arbetsmetoder. Hanteringen av återkrav och återkravsfordringar sker i vissa delar helt maskinellt medan vissa moment kräver manuell handläggning och bedömning.

Detta avsnitt grundas på information från Försäkringskassan, vägledningar och andra interna styrdokument samt från intervjuer.

Manuell och maskinell hantering

De system nu som används inom Försäkringskassans fordringshantering är Kåntra - Försäkringskassans IT-system för fordringshantering - och Inkasso Direkt. Inkasso Direkt används enbart för journalföring. Kåntra och Inkasso Direkt skulle under 2007 ersättas av fordringshanteringssystemet Aptic Collect, men projektet har, som tidigare nämnts, skjutits upp på obestämd tid.

Kåntra innebär många extra moment som skulle kunna lösas med ett nyare system: det finns brevmallar i Kåntra men systemet för inte över uppgifter i ärendet till brevet utan handläggarna själva måste skriva in de uppgifter som är ärendespecifika, t.ex. namn, ärende, belopp. Detta gäller dock inte de brev som skickas helt maskinellt (vilket är merparten). På avier som skrivs ut från Kåntra måste handläggarna fylla i ärendespecifika uppgifter för hand (gäller inte heller de avier som skickas maskinellt). Aptic hanterar både maskinella och manuella brev och avier och handläggaren slipper då ägna tid åt att själv fylla i ärendespecifika uppgifter.

Utredning av återbetalningsskyldighet, prövning av eftergift och återkravsbeslut

Statskontorets uppdrag är att utvärdera effektiviteten i återkravsprocessen, det vill säga från det att ett återkravsbeslut har fattats och fram till dess att ärendet är avslutat. Den process som beskrivs i detta avsnitt ligger därför utanför Statskontorets uppdrag, men är nödvändig för förståelsen av den efterföljande fordringshanteringsprocessen.

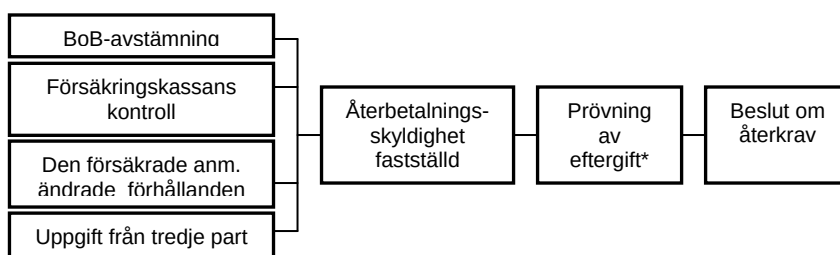
När uppstår ett återkrav hos Försäkringskassan?

Ett återkrav kan bli aktuellt inom Försäkringskassan när en förmånstagare på grund av *ändrade förhållanden eller andra orsaker* inte längre har rätt

till förmånen²¹⁸ enligt de villkor som ställts upp. Ändrade förhållanden kan bland annat bero på ett felaktigt beslut från Försäkringskassan, att underlaget är ofullständigt eller att det har uppstått ett tekniskt fel. Andra orsaker kan vara att förmånstagaren lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter eller inte meddelat förändringar som påverkar rätten till ersättning. Försäkringskassan ska då omgående besluta att stoppa fortsatta utbetalningar av förmånen. I vissa fall kommer de ändrade förhållandena inte till Försäkringskassans kännedom förrän lång tid efter att förmånen utbetalats. Detta gäller t.ex. bostadsbidrag där avstämning sker mot Skatteverkets inkomstuppgifter upp till två år efter utbetalning.

När Försäkringskassan får information om ändrade förhållanden (från den försäkrade själv, andra myndigheter, genom inkommen anmälan eller egen kontroll) måste återbetalningsskyldigheten fastställas och frågan om eftergift prövas innan själva återkravsbeslutet kan fattas. Se figur nedan.

Process fram till och med beslut om återkrav²¹⁹



* eftergift enligt 20 kap. 4§ AFL eller annan liknande bestämmelse.

Anm.: *BoB-avstämning* – fastställande av slutgiltigt bostadsbidrag.

Fastställande av återbetalningsskyldighet

Återbetalningsskyldighet inom socialförsäkringen regleras i många fall i 20 kap. 4 § lagen om allmän försäkring (AFL), den gäller för de flesta förmåner.²²⁰ För vissa förmånsslag finns egna bestämmelser om återbetalning som företrädesvis följer samma princip.

Det finns två fall av återbetalningsskyldighet inom socialförsäkringen enligt ovanstående regel:

²¹⁸ Eller förmånerna. Ett återkravsärende kan innefatta flera skulder t.ex. vid ändrad inkomst som påverkar flera förmåner.

²¹⁹ En signal, t.ex. anmälan från enskilde om ändrade förhållanden, som kommer i ett tidigt skede innebär att Försäkringskassan ofta kan stoppa utbetalningar och ompröva rätten till förmånen *innan* det skett en s.k. felaktig utbetalning. I dessa fall leder signalen inte till en prövning av återbetalningsskyldighet med eventuellt efterföljande återkrav.

²²⁰ Försäkringskassan kan endast besluta om återkrav när det gäller en utbetalning som skett efter beslut från Försäkringskassa. Om en ersättning betalats ut på beslut av en annan myndighet kan Försäkringskassan inte besluta om återkrav även om Försäkringskassan har gjort själva utbetalningen.

- om någon lämnat felaktiga uppgifter, inte har fullgjort sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat den felaktiga utbetalningen
- om någon fått en felaktig utbetalning utan att själv ha orsakat det och *skäligen borde ha insett* att det var felaktigt

I det första fallet blir den försäkrade återbetalningsskyldig oavsett om han eller hon insett konsekvenserna av sitt handlade, i det andra fallet måste dock den försäkrade ha insett (eller borde ha insett) att betalningen var felaktig för att bli återbetalningsskyldig. För att fastställa om den försäkrade är återbetalningsskyldig enligt något av ovanstående krävs att Försäkringskassan gör en utredning.

Dessutom finns regler om s.k. strikt återbetalningsskyldighet i lagen (1993:737) om bostadsbidrag, lagen (1996:103) om underhållsstöd och förordningen (1993:1091) om aktivitetsstöd. Strikt återbetalningsskyldighet innebär att det helt saknar betydelse om bidragstagaren har orsakat eller skäligen borde ha insett att beloppet betalats ut felaktigt. Det finns alltså inget utrymme för god tro, och den försäkrade kan bli återbetalningsskyldig även om han eller hon har fullgjort sin uppgifts- och anmälningsplikt.

Prövning av eftergift

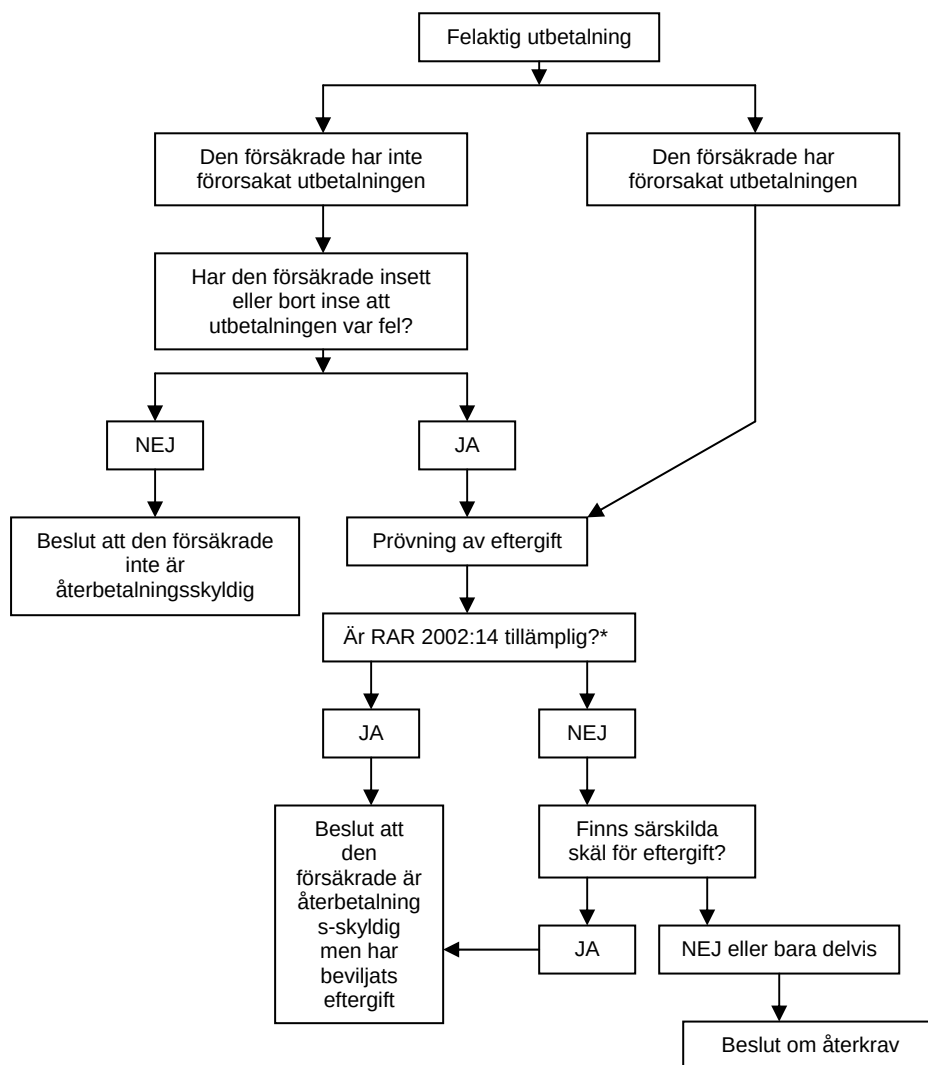
När det är fastställt att en förmånstagare är återbetalningsskyldig ska Försäkringskassan pröva om det kan finnas skäl för eftergift. Eftergift får endast medges om det finns objektiva och godtagbara skäl för det. Eftergift kan ges om det finns *särskilda skäl*, t.ex. enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd om återkrav (RAR 2002:14). Eftergift kan också medges efter bedömning av den försäkrades betalningsförmåga och av de ekonomiska konsekvenserna av ett återkravsbeslut. Oftast beror den ekonomiska situationen på den försäkrades personliga situation i andra avseenden. Därför krävs en individuell bedömning av den försäkrades framtida möjligheter att betala sin skuld. Försäkringskassan ska i denna bedömning också ta hänsyn till faktorer som talar *emot* eftergift, till exempel om den felaktiga utbetalningen skett på grund av grov oaktsamhet eller misstänkt brott från den försäkrades sida, eller om den försäkrade vill betala tillbaka. Även försumlighet – om detta skett vid upprepade tillfällen – kan vara skäl som talar emot eftergift. *Orsaken* till den felaktiga utbetalningen ska alltså finnas med vid bedömning om eftergift i detta skede, vilket är en viktig skillnad mot den möjlighet till eftergift som kan komma ifråga när utbetalningen har övergått i en fordran.

Återkravsbeslut (1)

Om det inte finns skäl för eftergift beslutar Försäkringskassan att återkräva ersättningen som i och med detta övergår till att vara en fordran som skall krävas in. Hela processen fram till och med själva återkravsbeslutet hanteras inom den del av Försäkringskassan som handlägger förmånen. Se figur

nedan. Då beslutet om återkrav är fattat uppstår en statlig fordran. När ärendet blivit en statlig fordran hanteras det vid Statlig fordran i Östersund.²²¹

Flödesschema återkravsbeslut Försäkringskassan²²²



* Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:14) om återkrav

Anm.: Gällande förmåner/bidrag med strikt återbetalningsskyldighet ska pilen från felaktig utbetalning gå direkt till prövning av eftergift.

²²¹ Med undantag för utlandsärenden.

²²² Ur Försäkringskassans Vägledning 2005:3 Återkrav.

När ett beslut om återkrav har fattats registreras detta av återkravshandläggaren i Kåntra. En kopia på återkravsbeslutet skickas via post eller e-post till Statlig fordran i Östersund. Med vanlig post skickas ärenden som avser personer med särskild sekretessmarkering. Original sparas vid det kontor där återkravsbeslutet fattats.

När ett nytt återkravsbeslut inkommer till Statlig fordran avvaktar handläggarna med att skapa en akt innan kravet har förfallit till betalning. Tidigare skapades genast fysiska akter i samtliga ärenden, vilket innebar att många akter skapades i onödan när kravet återbetalades utan att någon påminnelse gått ut. Återkravet blir nämligen inte ett *fordringsärende* förrän förfalldagen har passerat utan att betalning skett. En kontroll av uppgifterna i beslutet görs så att dessa stämmer med vad som finns registrerat i Kåntra och ett ärende skapas manuellt i Inkasso Direkt. Om ett ärende har skapats och sedan avslutas genom att fordran betalas avslutas ärendet i såväl Kåntra som Inkasso Direkt. Ett avslutsdokument skrivs ut och läggs i akten.

Nytt ärendehanteringssystem skulle innebära förenklade rutiner

Ett införande av det upphandlade systemet Aptic Collect skulle innebära att när ett återkravsbeslut registreras av en återkravshandläggare i ärendehanteringssystemet (ÄHS) förs denna information automatiskt vidare till Aptic Collect. Ett ärende skapas i Aptic. Beslutsbrevet sparas i ÄHS och skickas på samma sätt som idag till den försäkrade. Dock behöver ingen kopia på brevet skickas till Östersund eftersom brevet finns tillgängligt i ÄHS. Systemet med fysiska akter skulle dock kvarstå tillsvidare eftersom Aptic endast arkiverar utgående handlingar elektroniskt, inkomna handlingar skulle initialt inte kunna hanteras elektroniskt.

Överklagande eller omprövning av beslut om återkrav

Försäkringskassans beslut om återkrav kan överklagas till länsrätt som efter begäran från gäldenären kan besluta om inhibition, det vill säga att det överklagade beslutet tills vidare inte gäller. Om inget beslut om inhibition föreligger kan Försäkringskassan fortsätta driva in fordran trots överklagan. Dock ska Försäkringskassan inte ansöka om betalningsföreläggande om fordran är tvistig utan avbryta indrivningen eller ansöka om stämning i allmän domstol. För att undvika två processer i samma ärende ansöker Försäkringskassan inte heller om stämning när ett återkravsbeslut har överklagats till förvaltningsdomstol. Att fortsätta driva in fordran trots att den är tvistig strider också mot god inkassosed.²²³

²²³ God inkassosed konkretiseras i 5–11§§ Inkassolagen (1974:182) samt i Datainspektionens allmänna råd. Inkassolagen fastslår att inkassoverksamhet (indrivning av fordringar) ska bedrivas enligt god inkassosed och i det ingår att gäldenär ”ej vållas onödig skada eller olägenhet eller utsättes för otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd” (4§). God inkassosed innebär också att krav mot en gäldenär ska framställas skriftligt (5§) och att rättslig åtgärd med anledning av fordran inte får vidtas förrän gäldenären tillställs kravet och att den angivna tiden löpt ut (6§).

När Försäkringskassan får in en överklagan eller begäran om omprövning ska information om detta genast vidarebefordras till Statlig fordran i Östersund. Vid Statlig fordran journalförs de nya uppgifterna och handläggaren tar beslut om att avbryta indrivningen tills vidare. Överklagandet eller omprövningen handläggs vid det kontor där återkravsbeslutet fattades. Det nya beslutet meddelas Statlig fordran genom en kopia på beslutet eller domen.

Bostadsbidrag genererar många återkrav

Bostadsbidrag står för en stor andel av återkraven, 51 procent av det totala belopp som återkrävdes under 2007 var för felaktigt eller för mycket utbetalt bostadsbidrag. Det totala värdet på dessa fordringar uppgick till drygt 390 miljoner kronor. Bostadsbidraget grundar sig på den försäkrades inkomst och förmögenhet, bostadens yta och kostnad samt antalet personer i hushållet och beviljas som ett *preliminärt* bidrag beräknat på de uppgifter som den försäkrade lämnar i ansökan. Det slutliga bidraget bestäms i efterhand när taxeringen är avslutad för det kalenderår som bidrag betalades ut.²²⁴ Bostadsbidraget skiljer sig på detta sätt från de flesta andra försäkringskassaförmåner (där beloppen istället bestäms av tidigare – och därmed kända – inkomster).

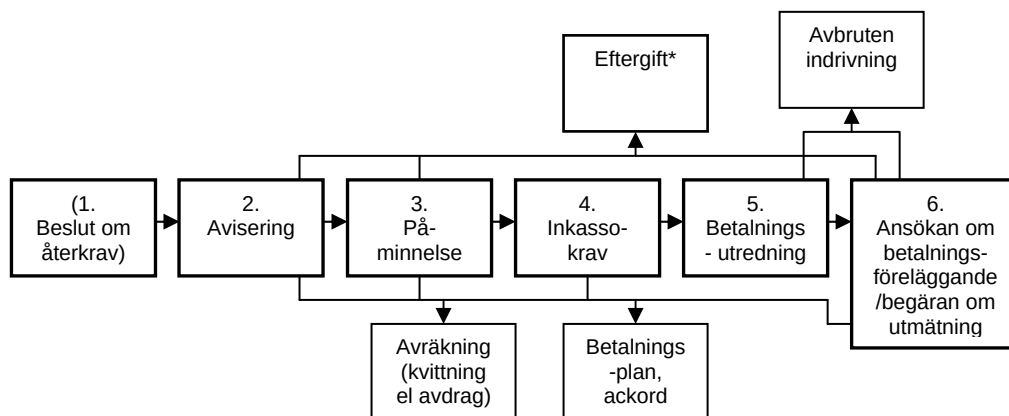
För andra försäkringsformer än bostadsbidrag är det till största delen andra faktorer än ändrad inkomst som ligger bakom återkraven. Dessa är ofta svårare att kontrollera vilket kan ha betydelse för antalet återkrav. Eftersom det under senaste året har satsats mycket på den typen av kontroller, t.ex. vad gäller sjukpenning och tillfällig föräldrapenning (som kontrolleras genom bl.a. telefonsamtal till arbetsgivare) förväntas en ökning av antalet återkrav inom dessa försäkringsformer. Redan nu märks vissa effekter av kontrollverksamheten genom ökat antal återkrav i sjukpenningärenden. Samtidigt beviljas allt färre personer bostadsbidrag vilket på sikt även borde leda till en minskning av nya återkrav för bostadsbidrag.²²⁵ Bidragets konstruktion gör att det kan ta upp till två år innan man kan se eventuella effekter på återkraven.

²²⁴ Bidragstagaren är dock skyldig att löpande anmäla ändrade inkomster till Försäkringskassan. Vid en sådan anmälan gör Försäkringskassan en jämkning av bidraget för resten av året för att på så sätt undvika eller minska återkrav. Dessutom finns möjlighet för den som vid deklarationstillfället ser att inkomsten under fjolåret blev högre göra en förtida återbetalning senast den 30 september och på detta sätt förekomma ett eventuellt återkrav. Andra ändringar, t.ex. lägre hyra, kan också medföra återkrav men detta beaktas av Försäkringskassan under den löpande tiden för preliminärt bidrag på samma sätt som en inkommen anmälan om ändrad inkomst.

²²⁵ Att färre beviljas bostadsbidrag beror i första hand på att hushållens inkomster generellt ökat medan reglerna om bostadsbidrag länge varit oförändrade.

Hantering av återkravsfordringar (fordringshantering)

Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar



* eftergift enligt 17 § förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Avisering och påminnelse (2–3)

Försäkringskassan underrättar skriftligen den försäkrade om återkravsbeslutet och om möjligheten att överklaga detta. Den återbetalningsskyldige har då 30 dagar från det att beslutet skickas ut att inkomma med betalning. Inbetalningskort skickas separat. Information som hänvisar den försäkrade till Statlig fordran i Östersund vad gäller frågor kring återbetalningen ska också finnas med i beslutsbrevet.

När förfallodagen har passerat skickas en kravpåminnelse till gäldenären enligt 10 § hanteringsförfordningen. Innan påminnelsen skickas ut låter man fem extra dagar passera i fall en betalning är på väg in. Allt detta sker automatiskt. Påminnelseavgift tas inte ut såvida inte gäldenären och Försäkringskassan har kommit överens om en betalningsplan och påminnelseavgift ingår i det avtalet. Från och med den 1 juli 2007 tas dock ränta ut på nya återkrav. De nya reglerna säger att den som har fått ett beslut om återkrav ska betala ränta till Försäkringskassan om skulden finns kvar *efter* förfalldagen. Reglerna gäller alla ärendeslag med undantag för aktivitetsstöd och tandvårdsersättning. Om Försäkringskassan och den återbetalningsskyldiga har kommit överens om en betalningsplan eller om Försäkringskassan har beviljat anstånd med betalningen är räntan lägre än om det inte finns någon betalningsplan eller beslut om anstånd.

Inkassokrav (4)

Försäkringskassan skickar ett inkassokrav till gäldenären när förfallodagen för påminnelsen har passerat och ingen inbetalning skett. Detta krav ska vara utformat i enlighet med bestämmelserna i inkassolagen. Inkassokravet innebär att den återbetalningsskyldige måste betala inkassoavgift, för närvarande 160 kronor. Inkassokravet skickas maskinellt. Inga rättsliga åtgär-

der får vidtas från Försäkringskassans sida innan inkassokrav skickats och den angivna tiden löpt ut. Dock kan Försäkringskassan skicka ut ett kommuniserande brev om avräkning (kvittning) redan efter att förfallodagen för påminnelsen har passerat. Beslut om avräkning fattas om inga uppgifter inkommer som styrker att betalningsförmåga saknas.

Betalningsutredning (5)

En betalningsutredning syftar till att utreda gäldenärens betalningsförmåga. Idag gör Försäkringskassan en betalningsutredning när inkassokravet har förfallit till betalning. Arbete pågår inom Försäkringskassan för att ändra dessa rutiner och anpassa nuvarande IT-system så att denna utredning kan ske *innan* inkassokravet skickas ut. Om betalningsutredningen visar att gäldenären inte har någon betalningsförmåga ska Försäkringskassan inte ansöka om betalningsföreläggande utan avbryta indrivningen tills vidare.

I Försäkringskassans egna system kontrolleras vilka förmåner som betalas ut till gäldenären av Försäkringskassan för att kunna avgöra om det finns möjligheter till avräkning (kvittning). I ett andra steg begärs ett registerutdrag från Kronofogdemyndigheten (KFM). Denna hantering är idag helt manuell eftersom Försäkringskassans och KFM:s system inte är kompatibla. Försäkringskassan beställer utdragen via fax och utdraget skickas från KFM med post.

Beräkning av förbehållsbelopp

Försäkringskassan beräknar ett förbehållsbelopp²²⁶ oavsett om KFM redan har gjort en sådan beräkning eller inte. Beräkningen görs på de uppgifter man har, saknas information finns schabloner för t.ex. boendekostnad att gå efter. Om utmätning pågår hos KFM går man främst på uppgifter ur deras register med viss komplettering av egna uppgifter. Till exempel kan Försäkringskassan i vissa fall se i sina system om gäldenären är ensamstående eller sammanboende, något som KFM saknar uppgift om. Beräkningen av förbehållsbeloppet meddelas gäldenären så att denne får möjlighet att ge synpunkter på en eventuell felaktig uträkning.

Vid bedömning av betalningsförmågan använder Försäkringskassans handläggare samma beräkningssätt som KFM. Handläggarna använder de instruktioner och hjälpmedel för beräkning av förbehållsbeloppet som finns på KFM:s hemsida.

Ansökan om betalningsföreläggande/ begäran om utmätning (6)

I det fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkassokrav kan Försäkringskassan ansöka om betalningsföreläggande hos KFM. En avvägning ska då göras mellan beloppets storlek och möjligheterna att få tillbaka pengarna. Ansökan om betalningsföreläggande/verkställighet ska

²²⁶ Det belopp gäldenären har rätt att behålla för sitt och sin familjs uppehälle (vid utmätning av inkomst).

vara skriftlig och ansökan skickas med post eller i elektronisk form till KFM. Handläggaren kan också välja att avvakta med ansökan om betalningsföreläggande om det finns anledning att tro att det kommer framtida utbetalningar från Försäkringskassan, t.ex. om gäldenären är nära pensionering.

Från den 1 januari 2008 gäller nya rutiner för ansökningar om betalningsföreläggande. Det innebär att ansökningar om verkställighet handläggs till dess att skulden är betald (förutsatt att borgenären betalar den årliga avgiften) eller återkallas. Systemet med begränsad och fullständig tillgångsundersökning försvinner därmed.²²⁷ Detta innebär också att borgenären inte behöver lämna förnyelseansökan i ett ärende som redan finns hos KFM. Om denna förändring kommer att påverka Försäkringskassans handläggning av fordringsärenden är oklart.

Om Försäkringskassan inte vill att ett utslag ska verkställas ska detta anges i ansökan. Ett utslag utan verkställighet blir aktuellt om ett ärende är på väg att bli preskriberat och man vill få till ett preskriptionsavbrott.²²⁸ Försäkringskassan gör alltid en sådan ansökan om ett ärende har legat i åtta år och därmed närmar sig gränsen för preskription (tio år), idag sker detta manuellt.

Avbruten indrivning

Om det betraktas som utsiktslöst att för tillfället driva in en fordran eller om det inte anses försvarligt med hänsyn till kostnaderna kan Försäkringskassan besluta att avbryta indrivningen tills vidare. När indrivningen avbryts läggs ärendet på bevakning i högst ett år i taget. Den enskilde underrättas om beslutet och informeras om att skulden kommer att ligga under bevakning tills den blir betald. Tidigare fanns stora brister i bevakningen vilket kunde leda till att skulder preskriberades. I dag finns dock tydliga rutiner för bevakningen.²²⁹ För att bryta preskriptionstiden kan handläggaren välja att skicka ett rekommenderat brev med mottagningsbevis till gäldenären.

²²⁷ Tidigare hade borgenär som vände sig till KFM för att få en skuld indriven två valmöjligheter, antingen en begränsad eller en fullständig undersökning av den skuldsattes tillgångar. Den begränsade undersökningen har inneburit att KFM endast har gjort utmätning genom löneavdrag samt av skatteåterbäring. Från och med den 1 januari 2008 görs en fullständig undersökning i alla indrivningsärenden. Det innebär att den skuldsattes samtliga tillgångar, även fastigheter och lös egendom, kan ingå i undersökningen. Med den tidigare ordningen ansökte Försäkringskassan om fullständig tillgångsundersökning endast i undantagsfall, t.ex. om det rörde sig om mycket stora belopp.

²²⁸ Återkravsfordringar preskriberas efter 10 år. Genom att bryta preskriptionen kan tiden förlängas. Preskriptionsavbrott kan ske genom att gäldenären på något sätt erkänner skulden, genom att t.ex. kontakta Försäkringskassan för att göra upp en betalningsplan eller kvittera ett delgivningsbeslut från KFM.

²²⁹ När bevakning i ett ärende kommer upp i systemet gör handläggaren en kontroll vad gäller betalningsförmåga, betalningsmöjligheter hos KFM samt eventuella preskriptionsavbrott.

Handläggaren lägger själv in datum för bevakning i systemet vilket kan leda till anhopningar av ärenden vid vissa tillfällen. Försäkringskassan har dock beslutat att bevakningsdatum i första hand ska läggas till hösten eftersom avstämning av bostadsbidrag sker under våren. På detta sätt hoppas man lösa problemen med stora ärendemängder vid särskilda tidpunkter.

Avräkning (kvittning)

Försäkringskassan har jämförelsevis stora befogenheter att besluta om avdrag för en skuld i samband med ny utbetalning i en förmån för att på så sätt få betalt. Bestämmelser om avräkning finns inom nästan alla författningar inom socialförsäkringen och beskrivs där som beslut om avdrag. För att skilja detta från avdrag vid överenskommelse om avbetalningsplaner används begreppet *kvittning* inom den dagliga verksamheten. Kvittning innebär alltså per definition ett tvång.

Eftersom ett beslut om kvittning innebär myndighetsutövning ska detta följa förvaltningslagens regler. Ärendet ska utredas och beslutet kommuniceras innan det kan verkställas.²³⁰ Bestämmelserna om kvittning anger att Försäkringskassan kan hålla inne ett skäligt belopp. Handläggaren måste alltså bedöma om man ska göra avdrag och i så fall med hur mycket. I varje enskilt fall ska hänsyn tas till den försäkrades ekonomiska situation och vilken betydelse ersättningen har för dennes försörjning. Handläggaren gör därmed en betalningsutredning.

Handläggaren kan besluta om kvittning i förmåner som betalas ut från Försäkringskassan även om en gäldenär är föremål för utmätning (gällande andra skulder än den till Försäkringskassan) hos KFM. När Försäkringskassan genomför kvittning i detta skede innebär det att man går före alla andra fordringsägare, inklusive de som har allmänna mål.²³¹ Konsekvensen för KFM (och de andra fordringsägarna) blir att det utmättningsbara beloppet minskar. Vid beslut om kvittning när gäldenären är föremål för utmätning skickar Försäkringskassan en kopia på kvittningsbeslutet till KFM.

Regler som påverkar möjligheterna till kvittning

Ett beslut om kvittning kan endast omfatta kapitaldelen av skulden, det vill säga det belopp som betalats ut för mycket. Försäkringskassan får inte kvitta avgifter och ränta på detta sätt eftersom reglerna tydligt uttrycker att avdrag

²³⁰ Kommuniceringsprincipen regleras i 17§ Förvaltningslagen (1986:233).

²³¹ KFM skiljer på allmänna (a-mål) och enskilda mål (e-mål). Som a-mål betecknas vissa typer av statliga fordringar, bl.a. skatter, böter, tv-avgifter samt ordinarie återbetalning av studielån och återbetalning av underhållsstöd. Återkravsfordringar är dock e-mål vilket har betydelse vid en eventuell utmätning eftersom e-mål ges lägre prioritet vid utsökning än a-mål (regleras i Utsökningsbalken). Det innebär att indrivna tillgångar i första hand tillgodoses av fordringar som hör till gruppen a-mål, först därefter tillfaller indrivna tillgångar borgenärer i e-mål. I a-mål tar Skatterverket över statens roll som borgenär (gäller från 1 januari 2008).

får ske i avräkning på *det som för mycket utgått*.²³² Om en ersättning blir klar för utbetalning under tiden Försäkringskassan utreder möjligheten till kvittning, får Försäkringskassan inte hålla inne med betalningen. Innan beslutet om kvittning kan verkställas måste beslutet kommuniceras till den återbetalningsskyldige.

Innan Försäkringskassan kommunicerar ett förslag till kvittning måste påminnelse gått ut och förfallodagen för påminnelsen ha passerat med fem dagar. Ett beslut om kvittning ska omfatta gäldenärens samtliga skulder hos Försäkringskassan, vissa begränsningar för detta finns dock i regelsystemen (se nedan). När Försäkringskassan beslutat om kvittning avbryts normalt övrig indrivning. Det belopp som ska kvittas vid varje tillfälle sätts så pass högt att gäldenären oftast inte har något eller endast mycket lite betalningsutrymme kvar. Har Försäkringskassan beräknat att personens betalningsförmåga är betydligt högre än vad som går att kvitta kan det dock vara befogat att ansöka om betalningsföreläggande samtidigt som man beslutar om kvittning.

Inte helt sammanhängande regelverk

Hur olika förmåner kan kvittas mot varandra regleras enligt huvudregeln i 20 kap 4§ AFL samt i andra förmånsspecifika lagar, bl.a. BoL och USL. Om en person är återbetalningsskyldig för bostadsbidrag eller underhållsstöd kan Försäkringskassan kvitta skulden i en annan ersättning – det vill säga **alla** andra ersättningar. I vissa förmåner, bl.a. barnbidrag och assistansersättning, får Försäkringskassan enligt respektive lagstiftning göra avdrag *endast om återkravet gäller samma förmån som betalas ut*. Dock kan kvittning i sådana förmåner fortfarande ske för felaktigt utbetalat bostadsbidrag med stöd i 28 § BoL och för felaktigt utbetalat underhållsstöd enligt 20 § USL. Både bostadsbidrag och underhållsstöd är dessutom skyddade mot kvittning gällande återkrav i andra förmåner.

Även om reglerna är motstridiga finns dock tydliga riktlinjer, bl.a. kvittningsschema, för hur olika förmåner får kvittas som handläggarna har att gå efter. Dessutom finns spärrar i IT-systemen så att kvittning inte kan göras i fel förmån.

Betalningsplaner, ackord och andra uppgörelser

Betalningsplan

I samtliga brev som skickas till gäldenären (återkravsbeslut, påminnelse, inkassokrav) upplyser Försäkringskassan om möjligheten att upprätta en betalningsplan.

²³² Regleras i 20 kap. 4§, tredje stycket AFL. Dock kan avgifter och ränta omfattas av en betalningsplan där gäldenären frivilligt går med på att avdrag görs i kommande utbetalningar.

För att en betalningsplan ska kunna bli aktuell krävs ett avtal (muntligt eller skriftligt) mellan Försäkringskassan och gäldenären. De faktorer som måste tas i beaktande vid förhandlingen om betalningsplan är bl.a.

- skuldens storlek
- gäldenärens tillgångar
- övriga skulder
- Försäkringskassans kvittningsmöjligheter

Den avgörande faktorn ska vara vad som är mest lönsamt för Försäkringskassan.

Att upprätta en betalningsplan medför att Försäkringskassan kan ta ut olika avgifter för den administrativa hanteringen. Dessa är uppläggningsavgift, påminnelseavgift, aviserings- och bokföringsavgift. Dessa avgifter bör finnas reglerade i avtalet. Planen medför därmed ganska stora extra kostnader för den återbetalningsskyldige och Försäkringskassan ska därför försöka begränsa längden på betalningsplanen.²³³ Det ligger också i Försäkringskassans intresse att fordringarna kan avslutas så snart som möjligt. En betalningsplan kan löpa under 5–6 år beroende på skuldens storlek och gäldenärens betalningsförmåga. Fleråriga planer är inte ovanliga.

Under den tid då betalningsplanen gäller och följs får inte några tvångsåtgärder för indrivning vidtas från Försäkringskassans sida. Om en betalningsplan inte följs sägs den dock upp efter två missade betalningar i följd. Ändrade förutsättningar som t.ex. nya återkrav eller inkomständring innebär också att planen måste förhandlas om. Om en försäkrad har en betalningsplan för tidigare skulder och får ett nytt återkrav (som inte betalas senast på förfallodagen) gäller planen inte längre utan sägs upp per automatik eftersom en betalningsplan (enligt Försäkringskassans riktlinjer) måste omfatta samtliga skulder hos Försäkringskassan. Om den försäkrade får ett nytt krav och inte betalar detta får han eller hon en påminnelse samt information om att det finns andra skulder till Försäkringskassan.

Ackord

Ackord innebär att Försäkringskassan gör en överenskommelse med gäldenären där denne betalar av del av skulden i en eller två större betalningar och att resterande del av skulden skrivs bort.²³⁴ Detta är en mycket ovanlig åtgärd, sedan fordringshanteringen flyttades till Östersund i februari 2006 har endast fem eller sex personer beviljats ackordsuppgörelse. De som an-

²³³ Om den enskilde väljer att göra avdrag i en förmån hos Försäkringskassan tillkommer inga avgifter. Om förfallodatomet har passerats tar man dock ut en uppläggningsavgift om 150 kronor.

²³⁴ Reglerna kring ackord regleras i 16 § hanteringsförrordningen: en myndighet får anta ett förslag om ackord om det kan anses vara till fördel för det allmänna.

söker om ackord erbjuder ofta en hög andel av skulden i ackordsuppgörelsen.

Anstånd

Den återbetalningsskyldige kan få anstånd med betalningen, det vill säga skjuta upp den under rimlig tid, i normalfallet inte med mer än ett år från förfallodagen. Försäkringskassan kan medge anstånd för längre period om det är till fördel för staten eller om det finns synnerliga skäl. För att Försäkringskassan ska kunna medge anstånd med betalningen måste den försäkrade skriftligen komma överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan. Detta är relativt ovanligt.

Eftergift

Beslut om eftergift kan tas även *efter* det att återkravet har övergått till att bli en statlig fordran. Eftergift kan medges om det är *uppenbart oskäligt* att kräva betalning på grund av gäldenärens sjukdom eller någon annan anledning, enligt 17§ hanteringsförfordningen. Försäkringskassan kan bevilja eftergift efter ansökan från gäldenären.

Gäldenären måste redovisa grunderna för sin ansökan och lämna in alla uppgifter som krävs. I de flesta fall är det kombinationen av dålig ekonomi och sjukdom av allvarligt slag som utgör grund för eftergift. Eftergift kan också beviljas om Försäkringskassan begått allvarliga fel i sin handläggning. Orsaken till återkravet får inte påverka bedömningen (en viktig skillnad från eftergiftsregeln i 20 kap. 4 § AFL).

Att eftergift ges efter beslutet om återkrav är mycket ovanligt och sker endast i absoluta undantagsfall. Sedan fordringsverksamheten flyttades till Östersund år 2006 har eftergift endast beviljats i två fall.²³⁵ Det finns inga tydliga riktlinjer för när eftergift bör beviljas. Detta är till stor del en bedömningsfråga för handläggaren att ta ställning till. Om fordringsbeloppet överstiger ett prisbasbelopp ska handläggaren samråda med verksamhetsutvecklare innan beslut.

Bortskrivning

Inom Försäkringskassan används inte begreppet avskrivning i betydelsen avbrytande av indrivning. Ett begrepp som dock förekommer är bortskrivning som innebär att småskulder på några kronor skrivs ned till noll. Detta är dock inte samma sak som att ge eftergift. I CSN förekommer avskrivning av fordringar vid dödsfall eller när gäldenären fyller 67 år. Några motsvarande regler finns inte i socialförsäkringen. Vid dödsfall fortsätter fordringshanteringen normalt mot dödsboet.²³⁶

²³⁵ April 2008.

²³⁶ Dock leder ofta sådana ärenden ändå till bortskrivning eftersom den felaktiga utbetalningen ofta (felaktigt) tas upp i dödsboet som en tillgång och används till att betala andra skulder.

Åtgärder för att bryta preskription

En återkravsfordran preskriberas efter 10 år. Preskriptionstiden kan dock brytas och på så sätt förlängas. Preskriptionsavbrott kräver att gäldenären på något sätt erkänner skulden. Vid ansökan om betalningsföreläggande delges gäldenären beslutet av KFM och erkänner skulden genom att signera delgivningen. I det fall gäldenären helt saknar betalningsförmåga kan en ansökan om betalningsföreläggande *utan verkställighet* bli aktuellt för att åstadkomma ett preskriptionsavbrott. I dessa situationer väljer Försäkringskassans handläggare dock att i första hand skicka ett rekommenderat brev med motagningsbevis till den återbetalningsskyldige. Även detta ger möjlighet till preskriptionsavbrott. Anledningen till att man agerar på detta sätt är att man anser det onödigt att orsaka gäldenären en betalningsanmärkning, när det ändå inte finns några pengar att utmäta. Förfarandet är förenligt med gällande regler och med god inkassosed.

Särskilt om utlandsärenden

Om den återbetalningsskyldige är bosatt utanför Sverige betecknas ärendet inom Försäkringskassan som ett *utlandsärende*. Denna typ av ärenden innebär en särskild problematik vid indrivningen, vilket avspeglas i att myndigheten valt att lägga större delen av hanteringen utlandsärenden skild från den övriga återkravshanteringen. Försäkringskassans aktiva handläggning av utlandsärenden är förlagd till Försäkringskassan Gotland (där även återbetalning av underhållsstöd för utlandsbosatta handläggs).

Samma regler gäller för utlandsärenden som för övriga fordringar, t.ex. gäller hanteringsförrordningen även fordringar på personer som är bosatta utomlands. Det som skiljer utlandsärenden från övriga fordringsärenden är att varken myndigheterna själva eller KFM har några befogenheter för indrivning i utlandet.²³⁷ Om en utlandsbosatt person inte betalar fordran måste Försäkringskassan anlita lokala ombud i respektive land, något som är mycket kostsamt. Återkravsfordringar utgör en begränsad del av utlandsärendena inom Försäkringskassan, de flesta utlandsärenden gäller ordinarie återbetalningar av underhållsbidrag.

Försäkringskassan bevakar utlandsärenden

Försäkringskassan hanterar utlandsärenden på samma sätt som övriga fordringar fram till och med inkassokrav. Därefter kontrolleras om det finns beslut om kommande utbetalningar från Försäkringskassan och om det i så fall finns möjlighet att avräkna (kvitta) mot dessa. Saknas möjlighet till kvitt-

²³⁷ När det gäller återbetalning av utbetalt underhållsstöd (dock inte återkrav på underhållsstöd) är förhållandena annorlunda. Dessa fordringar har civilrättslig grund till skillnad från återkravsfordringar som har offentligrättslig grund. Civilrättsliga krav omfattas av en rad konventioner som innebär att de även kan drivas in i utlandet. För underhållsstöd finns dessutom olika former av samarbetsavtal mellan Sverige och andra länder som underlättar indrivningen.

ning avbryts indrivningen och ärendet övergår till utlandsenheten vid Försäkringskassan på Gotland för vidare åtgärder.

En viktig uppgift för de handläggare som har hand om utlandsärenden är att bevaka eventuella framtida utbetalningar av förmåner där man kan besluta om avräkning, t.ex. pension. Ofta saknas aktuell adress varför man även genomför många adressökningar. Om en gäldenär har andra skulder hos KFM som är s.k. allmänna mål (t.ex. skatter eller böter) kan adress finnas där eftersom KFM i vissa fall driver in sådana fordringar utomlands.²³⁸

²³⁸ KFM kan med stöd av EG-direktiv driva in moms och skatter i EU-stater. Indrivning av skatt kan även ske i vissa stater utanför EU med stöd av dubbelbeskattningsavtal.

Jämförelse med annan motsvarande verksamhet

1 Privata inkassoföretag

Likheter och skillnader i förutsättningar

Lagstiftning och tillsyn

Till stor del är det samma bestämmelser som styr både de privata inkassoföretagens och CSN:s och Försäkringskassans inkassoverksamhet. Med inkassoverksamhet avser vi i detta sammanhang inkassohanteringen vid inkassoföretagen och hanteringen av återkravsfordringar vid CSN och Försäkringskassan. I Datainspektionens allmänna råd står det att "inkassoverksamhet i stort sett avser all indrivning av fordringar". Det är främst inkassolagen (1974:182) och Datainspektionens allmänna råd om tillämpningen av denna som reglerar verksamheten. I de delar av verksamheten där inkassolagen är tillämplig vid såväl de statliga myndigheterna som inkassoföretagen är det Datainspektionen som är ansvarig för tillsynen.

Likabehandling i hanteringen hos Kronofogdemyndigheten

I rollen som borgenär kan såväl inkassoföretagen som CSN och Försäkringskassan vända sig till Kronofogdemyndigheten (KFM) för att få hjälp med indrivning om en fordran trots inkassokrav förblir obetald. Hos KFM gör man ingen åtskillnad i hanteringen av ärenden beroende på om den sökande är en myndighet eller ett inkassoföretag. I hanteringen av s.k. enskilda mål gäller samma villkor för alla borgenärer. De ärenden som handläggs av KFM delas in i allmänna och enskilda mål. *Allmänna mål* (a-mål) är mål "om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt annan liknande fordran enligt vad regeringen närmare föreskriver."²³⁹ Exempel på de sistnämnda är återbetalningsbelopp enligt lagen om underhållsstöd (dock inte återkrav gällande underhållsstöd) och återbetalning av studiemedel. Andra fordringsärenden som banklån, hyra och telefon etc. samt återkravsfordringar inom såväl socialförsäkringen som studiestödet betraktas dock som *enskilda mål* (e-mål).

Ytterligare bestämmelser för myndigheterna

Det finns, utöver tidigare nämnda regler som gäller gemensamt för all inkassoverksamhet, ytterligare bestämmelser för myndigheterna. I första hand styrs hanteringen av återkravsfordringar vid CSN och Försäkringskassan av förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen). Myndigheternas fordringshantering innebär myn-

²³⁹ 1 kap. 6§ Utsökningsbalken.

dighetsutövning och omfattas därför även av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223).

Fordringshantering är inte kärnverksamhet för myndigheterna

CSN:s och Försäkringskassans kärnverksamhet innebär i första hand att besluta om och betala ut förmåner, lån och bidrag. Hanteringen av återkravsfordringar är endast en liten del av respektive myndighets verksamhet och skiljer sig på många sätt från den övriga verksamheten. De privata inkassoföretagen arbetar i de flesta fall på uppdrag av företag och myndigheter med att driva in obetalda fordringar. För inkassoföretagen är kredithantering själva kärnverksamheten och inkassoverksamhet utgör ofta det största delområdet inom kredithanteringen.

Privat inkassoverksamhet har ett vinstsyfte

Inkassoföretagen har ett vinstsyfte med sin verksamhet, vilket de statliga myndigheterna inte har. I förhållande till CSN och Försäkringskassan arbetar de privata inkassoföretagen under ett mer påtagligt tryck från ägare och uppdragsgivare att redovisa resultat. Enligt inkassoföretagen leder detta till att de ständigt behöver utveckla sina arbetsmetoder och åtgärder för att förbättra effektiviteten. Företagen påpekar också vikten av ha ett gott förhållande även till gäldenärerna (inkassoföretagen ser även gäldenärerna som kunder), eftersom man är mån om att ha ett gott rykte även bland dessa.

Staten är en juridisk person

Juridiskt sett är varje myndighet ett organ för den juridiska personen staten. I regel saknar myndigheterna egna tillgångar och är istället *förvaltare* av statens egendom. En konsekvens av detta är att de indrivna medlen inte tillförs de enskilda myndigheterna utan istället tillfaller statskassan. Det är svårt att bedöma hur detta påverkar effektiviteten hos CSN och Försäkringskassan. Å ena sidan kan det innebära att myndigheten inte har så stora incitament att driva in pengarna, å andra sidan kan det faktum att det handlar om statens – medborgarnas – pengar fungera som drivkraft för handläggarna i deras arbete.

Fordringarna uppkommer på olika sätt

De obetalda fordringar som hanteras av de privata inkassoföretagen har i de flesta fall uppstått genom *köp* av en vara eller tjänst. Åtskillnad görs mellan fordringar som är återkommande, exempelvis hyra och el, eller om det avser köp vid ett eller flera enskilda tillfällen. En annan typ av ärenden som handläggs hos de privata inkassoföretagen är de som avser t.ex. sjukvård och felaktiga löneutbetalningar inom offentlig sektor. Dessa står dock för en mindre andel av inkassoföretagens fordringsärenden.

Vid CSN:s och Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar avser ärendena en *felaktig utbetalning* av ett bidrag eller förmån. Av de förmåner och bidrag som myndigheterna administrerar är många behovsprövade eller inkomstbaserade. Det finns olika orsaker till att skulden uppstått, exempel-

vis sjukdom, ändrad inkomst eller minskad studieomfattning. Vid utbetalningstillfället har gäldenären inte sällan befunnit sig i en socialt utsatt situation och/eller varit i behov av bidraget eller förmånen. Ett rimligt antagande är därför att en relativt stor del av myndigheternas gäldenärer kan ha en nedsatt betalningsförmåga. Det kan betyda att det är svårare att driva in denna typ av fordringar än de som inkassoföretagen i första hand driver in.

Riktade åtgärder hos inkassoföretagen

Inkassoföretagen använder sig av branschspecialisering i sin handläggning för att kunna använda riktade åtgärder i sin kontakt med gäldenärerna. Detta är en nödvändighet i och med omfattningen av ärenden och spridningen av olika typer av gäldenärer (med olika betalningsförmåga m.m.). Arbetssättet gör det möjligt att kartlägga vissa mönster i vad som ligger till grund för den uppkomna situationen och vad skulden avser. Inkassoföretagen kan också se tidigare betalningsmönster och annan relevant information i sina system om gäldenären har ytterligare ärenden hos företaget.

Även myndigheterna har tillgång till annan relevant information. Exempelvis har Försäkringskassan möjlighet att i sitt ärendehandläggningssystem se information om gäldenärens eventuella andra förmåner. Om gäldenären har eller har haft bostadsbidrag finns också uppgifter om civilstånd och antal barn. I övrigt finns det även information om eventuella tidigare återkrav och i dessa fall möjlighet att se hur betalningsmönstren till Försäkringskassan sett ut. Därtill har både de privata och statliga aktörerna möjlighet att använda information från KFM, Skatteverket och kreditupplysningsföretagen i sina bedömningar. Både myndigheterna och inkassoföretagen har därmed tillgång till en hel del information om sina gäldenärer, skillnaden är att företagen i högre grad använder denna information för att välja de åtgärder som man av erfarenhet vet är mest effektiva utifrån gäldenärsprofilen.

Företagens rutiner och arbetsmetoder

Inkassohantering är en relativt reglerad verksamhet. Det finns dock ett par moment i processen där det finns visst utrymme för att utveckla interna rutiner och arbetsmetoder som kan påverka effektiviteten i verksamheten.

Avtal om befogenheter

Inkassoföretagen arbetar till största delen som ombud för sina kunder. Ett avtal mellan inkassoföretag och uppdragsgivare innebär många principiellt viktiga beslut om hur respektive part ska agera. I stora drag handlar det om att välja en strategi i arbetet, vilket status det är på fordringarna och vem som ska stå ansvarig för eventuella risker. Vidare utarbetas en befogenhetsmall som anger vad inkassoföretaget får, respektive inte får ta beslut om, vilket utrymme som finns för betalningsuppgörelser och så vidare. Avtalen och besluten om befogenheter ska finnas dokumenterade.

Krav från inkassoföretag innebär större påtryckning?

Första kontakt mellan inkassoföretaget och gäldenären sker normalt vid utskick av inkassokrav. Inkassoföretagen menar att deras uppdragsgivare upplever en positiv effekt av att låta inkassoföretagen stå för utsändelsen av inkassokravet. Dels därför att borgenären själv inte behöver stå bakom kravet och därmed riskera att skada relationen till sin kund, dels för att det finns en uppfattning om att människor i allmänhet agerar snabbare och mer medvetet när ett inkassoföretag står bakom kravet. Inkassoföretagen menar också att detta kan ha en preventiv effekt så till vida att enskilda i högre grad än annars betalar skulden i tid om det vet att fordran i annat fall går till inkasso. På samma sätt kan man möjligen anta att det finns vissa skillnader i attityd hos gäldenärerna beroende på om ett inkassokrav skickas från ett privat inkassoföretag eller från CSN eller Försäkringskassan. Myndigheter vars främsta uppgift är att *betala ut* pengar kanske inte får samma tyngd som ett inkassoföretag i ett återkravsärende, varför betalningsviljan kanske är lägre hos CSN:s och Försäkringskassans gäldenärer.

Snabb och aktiv handläggning

Inkassoföretagen arbetar efter principen att ju snabbare man är med att gå vidare i processen efter det att inkassokravet har förfallit desto större är möjligheten att erhålla betalning. Därför håller man väntetiderna mellan olika åtgärder så korta som möjligt. Företagen uppmanar av samma skäl även sina uppdragsgivare att skicka påminnelse så snart en faktura förfallit till betalning.

Då det av olika anledningar, bl.a. konkurrensskäl, inte har varit möjligt för Statskontoret att ta del av statistik som visar konkreta resultat av inkassoföretagens verksamhet, har vi istället valt att översiktligt beskriva hur inkassoföretagen ser på sin verksamhet i termer av resultat och lyckandegrad.

Goda tekniska förutsättningar för uppföljning

Inkassoföretagen betonar vikten av att kunna leverera en hög s.k. *lyckandegrad*²⁴⁰ på sina ärenden och att ha en hög kvalitet på handläggningen. Inkassoföretagen arbetar med egenutvecklade IT-system som är tillgängliga för såväl kunder som gäldenärer. Företagen betonar även starkt möjligheten till uppföljning och företagen uppger att systemen är väl anpassade för att verksamheten ska kunna följas upp kontinuerligt. Utifrån uppföljningen kan inkassoföretagen se mätbara förbättringar i indrivningen, utveckla relationer med såväl nya som gamla kunder genom att visa resultat och även sätta upp nya mål för verksamheten.

Vidare kräver omfattningen av verksamheten och handläggningen av olika typer av ärenden att systemen kan underlätta för handläggarna att kategorisera ärendena vid olika kritiska moment i processen.

²⁴⁰ Andel fordringar som betalas inom en viss period. Hur lång period man utgår från kan variera mellan olika företag.

Kategorisering av ärenden för effektivare indrivning

De privata inkassoföretagen använder sig av så kallad *scoring* i sin inkassohantering. Scoring är en metod för att prognostisera en framtida händelse, exempelvis sannolikheten för betalning i ett ärende. Enligt inkassoföretagen förenklar detta arbetet och bedömningsmomenten för handläggarna. Utifrån ett antal faktorer, exempelvis betalningsanmärkningar, inkomstuppgifter och skuldsaldo hos KFM, fördelas ärenden i olika kategorier. Beroende på vad bedömningen av betalningsförmågan blir av de faktorer som används och i vilken kategori ett ärende placerar sig, kommer framtida åtgärder att variera för olika ärenden och gäldenärer. Denna kategorisering av ärenden sker automatiskt i inkassoföretagens ärendehanteringssystem.

Inkassoföretagen väger också i sin bedömning in hur betalningsmönstren mot inkassoföretaget sett ut tidigare, under förutsättning att gäldenären har andra skulder hos företaget. Oavsett vad kategoriseringen indikerar för status på ärendet så görs även en avvägning med hänsyn till de kostnader som blir aktuella om man väljer att ta ärendet vidare till KFM.

2 Statens Innkrevingssentral (SI)

Skillnader i lagstiftning

Hanteringen av statliga fordringar i Norge regleras inte genom någon gemensam lagstiftning motsvarande hanteringsförordningen i Sverige. Vilka regler som gäller vid indrivning av statliga fordringar bestäms i respektive myndighets lagstiftning. För de flesta offentliga krav gäller dock att det inte krävs utslag från domstol eller indrivningsmyndighet för att kunna vidta tvångsåtgärder. I Sverige gäller liknande regler för vissa typer av statliga fordringar (bl.a. böter och skatter), s.k. allmänna mål.

Norska myndigheter kan, liksom de svenska, själva välja hur de vill hantera sina fordringar. Vissa sköter indrivningen själva, andra anlitar privata inkassobyråer och en del lämnar fordringarna vidare till någon annan myndighet för indrivning.²⁴¹ Två myndigheter som sysslar med indrivning av fordringar på andra myndigheters uppdrag är *Arbeids- och velferdsetatens innkrevingssentral* (NAVI) och *Statens Innkrevingssentral* (SI). Den senare har Statskontoret tittat närmare på.

Fordringshantering och indrivning som huvudsaklig uppgift

Statens innkrevingssentral (SI) är en myndighet under finansdepartementet som har till huvuduppgift att driva in statliga fordringar.

SI bildades 1990 med uppgift att sköta indrivning, tvångsindrivning och räkenskaper gällande ekonomiska krav från polisens verksamhet. Ford-

²⁴¹ I Sverige kan myndigheter anlita Kammarkollegiet för olika ekonomiska och administrativa tjänster.

ringarna gällde bl.a. böter, skadestånd samt vissa skatter och avgifter. Myndigheten med 65 anställda placerades i Mo i Rana. Under första året drev man in cirka 355 miljoner norska kronor för polisens räkning.

Efterhand har verksamheten utvecklats och myndigheten har successivt fått överta fler och fler fordrings- och indrivningsärenden från andra myndigheter. Idag hanterar SI ungefär en miljon ärenden om året i drygt 100 olika ärendeslag. Under år 2007 krävde myndigheten in 3,3 miljarder norska kronor. Största kunden är fortfarande polisen och domstolsväsendet, men även NRK:s licensavdelning (tv-avgifter), *Vegdirektoratet*, *Tull- och avgiftsdirektoratet* samt *Statens Lånekassee for utdanning* (SLK)²⁴² är stora uppdragsgivare.

Både inkassoverksamhet och tvångsindrivning

SI:s roll som indrivare varierar mellan olika ärendeslag. För vissa typer av fordringar sköter SI indrivningen från det att den första avin har förfallit till betalning (s.k. frivillig eller utomrättslig indrivning), i andra ärenden tar SI över först då en fordran förblivit obetald efter både påminnelser och inkassokrav (s.k. tvångs- eller rättslig indrivning). För en jämförelse med svenska förhållanden kan man säga att myndigheten fungerar ungefär som en kombinerad statlig inkassobyrå och kronofogdemyndighet för statliga fordringar.

Ett uppdrag som gäller tvångsindrivning kan komma från andra uppdragsgivare eller från SI:s egen avdelning för s.k. frivillig indrivning. SI kan göra utmätning i lön, bidrag, förmögenhet m.m. SI:s befogenheter varierar med fordringens karaktär som regleras i respektive lagstiftning. SI kan söka bistånd hos allmän *namsmann* eller *namsrett* om utmätning inte kan ske genom SI:s egen försorg.²⁴³

SI har precis som den svenska Kronofogdemyndigheten i uppdrag att ta till vara både fordringsägarens och den betalningsskyldiges intressen.

Organisation

Kreditoravdelingen sköter den s.k. frivilliga indrivningen, dvs. skickar påminnelser, behandlar ansökningar om eftergift, gör upp betalningsplaner m.m. Avdelningen sysselsätter cirka 60 personer varav 16 arbetar med studielån. *Namsmansavdelingen* utför tvångsindrivning och är den största

²⁴² SLK administrerar och betalar ut studielån.

²⁴³ Det finns ingen myndighet i Norge som motsvarar den svenska Kronofogdemyndigheten. Tvångsindrivning i Norge utförs av *namsmann* eller *namsrett*. Olika myndigheter kan ha uppgiften att vara *namsmann*, t.ex. länsman, kommunala fogdar eller domstolar. Vem som är kompetent namsmyndighet avgörs av vilken typ av utsökning det är frågan om. Vid t.ex. utmätning av viss registrerad egendom (fast egendom, fartyg, luftfartyg etc.) verkställs indrivningen direkt hos *namsretten*. Några statliga myndigheter, däribland SI, fungerar som s.k. *särnamsmän* med vissa (begränsade) möjligheter att utföra tvångsindrivning.

avdelningen med ungefär 100 anställda. Förutom dessa avdelningar finns administrativa avdelningen (som även administrerar utskick, räkenskaper m.m. för indrivningen), en teknisk avdelning samt marknadsavdelningen som arbetar utåtriktat mot såväl gäldenärer, uppdragsgivare och andra (bl.a. sköter SI driften av ett gemensamt IT-system för indrivning som omfattar alla namnsmyndigheter).

Alla ärenden utom de som gäller studielån är uppdelade på olika enheter efter gäldenärernas födelsedatum. De handläggare som hanterar studielån handlägger dock även andra ärenden, t.ex. ansökningar om eftergift. SI menar att det är viktigt att alla har allmän kravkunskap eftersom man kan få ta emot samtal gällande vilken ärendetyp som helst. Viktigt är att ha kunskap om vart man kan hitta den information man behöver och hur man använder rutinhandboken.

Verksamhetens omfattning

Under år 2006 hanterade SI 960 000 kravärenden och krävde in 2,9 miljarder norska kronor varav 2,3 miljarder direkt till statskassan. Till tredje part (bl.a. SLK och NRK) krävde SI in 660 miljoner kronor. Både antalet ärenden och det inbetalda beloppet ökade kraftigt mellan åren 2005 och 2006. Under år 2005 krävde SI in 2,2 miljarder. Det inbetalda beloppet har ökat med 120 procent mellan åren 2002 och 2006.

Inbetalt belopp och antal ärenden i SI

År	Inbetalt belopp (milj. norska kr)	Antal ärenden (i tusental)
2002	1330	577
2003	1756	661
2004	2110	751
2005	2200	760
2006	2930	959

Antalet anställda har också ökat från 316 anställda (280 årsarbetskrafter) år 2005 till 346 anställda (317 årsarbetskrafter) år 2006.

Mål och resultat

Regeringen (finansdepartementet) ställer upp mål för SI:s verksamhet genom årliga regleringsbrev (*tildelingsbrev*). Övergripande mål är att indrivningen ska vara effektiv, att indrivningsarbetet ska kännetecknas av hög produktivitet och god kvalitet samt att indrivningen ska vara brukarvänlig. Olika resultatindikatorer finns kopplade till vart och ett av de olika huvudmålen.²⁴⁴

²⁴⁴ Det kongelige finansdepartement, *Statsbudjettet 2008 – Statens innkreivingsssentral – tildelingsbrev*, ref 07/499 SL GAN/KR (2007).

För de övriga huvudmålen finns resultatindikatorer som t.ex. svarstid för skriftliga frågor, servicegrad på telefon m.m. Rapporteringen av resultaten ska redovisas i en årsrapport (vissa indikatorer ska även redovisas i en halvårsrapport) där graden av måluppfyllelse ska belysas och bedömas med hjälp av adekvata resultatindikatorer och konkreta resultatmål. SI får avgöra vilka indikatorer som är mest ändamålsenliga. Regeringen pekar dock även på fortsatt behov att arbeta med resultatindikatorerna, bl.a. tycker man att SI under år 2008 bör titta på möjligheterna att upprätta flera konkreta indikatorer som visar på kvaliteten i ärendehantering. Ett generellt mål för nivåerna är att samtliga indikatorer som redovisas för år 2008 ska ligga på minst samma nivå som år 2006.

Även internt inom SI sätter man upp specifika mål för verksamheten, t.ex. mål för hur mycket det indrivna beloppet ska öka år från år. Målet baseras på den s.k. *lösningsprocenten* (som även nämns i regleringsbrevet) som visar hur många ärenden som är betalda efter tre år relaterat till det totala antalet krav från det året. Detta innebär att för år 2006 mäts lösningsprocenten på ärenden från år 2003. Se tabell nedan.

Mål och resultat efter 3 års indrivning, fördelat på kravtyper

	Mål för 2006	Resultat 2006
Böter	93,0%	94,7%
Erstatningar	85,0%	85,0%
Studielån	10,0%	11,0%
Tv-avgifter	95,0%	95,6%
Förseningsavgifter	92,0%	97,7%

Anm.: Studielån innefattar s.k. misligholte och permanenta studielån. *Misligholte studielån* är lån där betalning uteblivit efter påminnelse och inkassokrav. SI sköter tvångsindrivning i dessa ärenden, men SLK är fortfarande fordringsägare. *Permanent studielån* är lån som efter påminnelser och inkassokrav fortfarande förblivit obetalda i minst tre år. Lånet har sagts upp av SLK och överförs permanent till SI som utför alla borgenärsuppgifter.

Under år 2006 nådde man målen för samtliga ärendetyper. Indrivet belopp och antalet krav har stadigt ökat sedan år 1993 och den största ökningen skedde mellan åren 2005 och 2006. Den kraftiga ökningen beror på överföringen av nya ärendeslag till SI, fler studielån samt god konjunktur. Intäkterna har ökat mer än antalet ärenden vilket SI anser bero främst på högkonjunkturen, det finns mer pengar att driva in.

Även produktiviteten visar en positiv utveckling. Produktiviteten mäts dels genom de mått som räknas upp i regleringsbrevet, dels med hjälp av andra resultatmått och SI följer noga verksamhetens utveckling med avseende på produktivitet och effektivitet. Några indikatorer som används är inbetalt belopp per årsarbetskraft och antal avslutade ärenden per årsarbetskraft som visas i tabellen nedan. Mellan åren 2005 och 2006 ökade det inbetalt belopp per årsarbetskraft med 25,5 % och avslutande ärenden per årsarbetskraft

med 18 %. Ett annat mått på effektiviteten är lönekostnaden som andel av inbetalt belopp, som minskat från 4,4 % år 2005 till 4,0 % under år 2006.

Resultatutveckling med olika mått på produktivitet 2002–2006

År	2002	2003	2004	2005	2006
Produktivitetsmått					
Inbetalt belopp per årsarbetskraft (milj. kr)	5450	6546	7873	8333	10460
Produktivitetsindex (ärenden per årsarbetskraft)	8005	8128	10362	10789	11280
Produktivitetsindex (ändring från föregående år)	6,84 %	1,53 %	27,5 %	4,12 %	4,56 %
Avslutade ärenden per årsarbetskraft	2103	2097	2640	2688	3173
Lönekostnader som andel av inbetalt belopp	5,8 %	5,1 %	4,4 %	4,4 %	4,0 %

Kostnader och insatser

SI mäter också totalkostnaderna för indrivningen och redovisar dessa uppdelat på olika ärendeslag. I tabellen nedan visas några exempel på kostnader per kravtyp. Observera att både s.k. *misligholte* som *permanent* studielån innebär att SI utför tvångsindrivning. SI hanterar numera (från och med år 2008) även studielån från det att första kravet förfallit till betalning.

Effektiv indrivning som kostnad per inbetald krona år 2006

Kravtyper	Kostnad per inbetald krona (kr)
Fortkörningsböter	0,07
Skadestånd i brottmål	0,78
Misligholte studielån ²⁴⁵	0,13
Permanent studielån	0,14

Som tabellen visar är det dyrt att driva in skadestånd till brottsoffer och billigt att driva in böter för fortkörning. Generellt kan sägas att frivillig indrivning är lönsam medan tvångsindrivning kräver mycket resurser. SI vill dock lyfta fram att deras ansvar som statlig myndighet innebär att även kostsamma ärenden måste drivas in, det skulle sända märkliga signaler om staten valde att inte driva in t.ex. skadestånd till brottsoffer med hänvisning till att det kostar för mycket.

Rutiner och arbetsmetoder

Gäldenären kan ansöka om *betalningsutstettelse* (uppskov med betalning) i en eller två månader, eller om *avdragsordning* (betalningsplan) i upp till två år. Om gäldenären inte inkommer med inkomstuppgifter gör man upp en kort plan och tar ut ett månatligt standardbelopp. SI kan även bevilja *ränte-*

²⁴⁵ *Misligholte* studielån är lån där betalning uteblivit efter påminnelse och inkassokrav. SI sköter tvångsindrivning i dessa ärenden, men SLK är fortfarande fordringsägare.

fritak (period då ränta inte räknas på kravet/lånet), detta bör gäldenären ansöka om samtidigt vid ansökan om uppskov för att skulden inte ska växa. Det finns även möjlighet att ansöka om utenrättslig gjeldsordning (ung. ackord), gäldenären betalar då en del av skulden enligt betalningsplan och medges eftergift på resterande skuldbelopp. Gäldenären kan också ansöka om eftergift. Det inkommer cirka 5 000 ansökningar om eftergift varje år, endast ett fåtal beviljas. De ärenden där gäldenären beviljas eftergift gäller ofta personer med stora betalningsproblem och med skulder på stora belopp.

Ansökan om betalningsplan och uppskov kan lämnas via webben samt via brev och telefon. En stor del av hanteringen är automatiserad, om t.ex. en ansökan om betalningsplan inkommer via hemsidan sker hanteringen normalt helt maskinellt. Så länge planen följs behöver ingen handläggare göra något i ärendet. När ett brev kommer in i ett ärende scannas detta (varje dag scannas 20 000 brev) och läggs direkt in i ärendehanteringssystemet som signalerar till handläggaren att något skett i ärendet.

Utlandsärenden

För skulder hos utlandsbosatta anlitas ett inkassoföretag med ombud i många länder för indrivning och adressökning. Eftersom kostnaderna är väldigt höga gör man en bedömning i varje enskilt fall om man tror att det är värt att gå vidare eller inte. I Sverige och Finland sköter SI själva indrivningen genom direkt samarbete med respektive lands myndigheter (KFM i Sverige). I princip görs inte indrivning i utlandet om skulden understiger 30 000 kronor. Andra åtgärder kan dock vara att t.ex. kontakta Norges ambassad i landet för hjälp. Utlandsärenden innebär relativt mycket manuell hantering.

Ärendehanteringssystem

SI arbetar med egenutvecklade system och myndigheten arbetar ständigt med att förbättra dessa. Olika system används för olika delar av hanteringen:

- SIRI för räkenskaper och hanteringar av stora volymer av fordringar
- SVI som är ett ärendehanteringssystem för indrivning
- SIVERT där man samkör obetalda krav mot olika register. Systemet kan hantera data från banker, andra myndigheter och ett flertal olika register. Användningen begränsas dock av lagstiftning som hindrar informationsutbyte mellan olika myndigheter.
- SIAN som är ett nationellt system för tvångsindrivning som samtliga Norges namsmyndigheter är uppkopplade mot. SI har ansvar för utveckling och drift av systemet (innan SIAN infördes kunde en gäldenär hamna för tvångsindrivning hos flera namsmyndigheter samtidigt).

Dessutom sker omfattande elektronisk kommunikation mellan SI och vissa uppdragsgivare, bl.a. Lånekassen och NAV. Oftast sker kommunikationen direkt över nätet men även genom s.k. "manuell" filöverföring.

SI:s syn på verksamheten

Utvecklingen med fler och fler ärendeslag som förs över från andra myndigheter till SI ser ut att fortsätta. Företrädare för SI tror att utvecklingen dels beror på att man kan visa goda resultat, dels på att SI har IT-system som klarar stora ärendemängder vilket andra myndigheter saknar. Förklaringen till att man når goda resultat anses vara att SI har indrivning som sin huvudsakliga verksamhet och att man kan ta tillvara stordriftsfördelar. Ärendemängden och det indrivna beloppet har ökat kraftigt på senare år men har inte krävt motsvarande ökning i personal och driftskostnader. SI ser ett hinder för att verksamheten ska kunna bli än mer effektiv, nämligen att lagstiftningen inte är i takt med den tekniska utvecklingen. Fortfarande krävs t.ex. i många fall riktiga underskrifter (en viktig orsak till de 20 000 dokument som varje dag måste scannas in i systemet).

Intervjuförteckning

CSN

Birgersdotter, Carin, kontorschef, Kalmar
Erlandsson, Folke, Kravenheten
Frylén-Svedberg, Margareta, studiemedelshandläggare, Sundsvall
Grahm, Maria, Utvecklingsavdelningen
Haglund, Lennart, Kravenheten
Holm, Veronica, Kravenheten
Höggren, Magnus, kravhandläggare, Kalmar
Lantto, Åsa, Utvecklingsavdelningen
Lundholm, Carl, kravhandläggare, Lund
Magnusson, Boel, Utvecklingsavdelningen
Åsa Melin, studiemedelshandläggare, Stockholm
Moser, Louise, verksamhetscontroller
Munter, Lena, enhetschef Kravenheten
Olsson, Annicka, kravhandläggare, Kalmar
Pernheim, Catarina, verksjurist
Ullström, Lena, Utvecklingsavdelningen
Åhlin, Britt-Louise, studiemedelshandläggare, Sundsvall
Åsberg, Ewa, Handläggarestöd
Åsemar, Ulrika, verksjurist
Zedig, Tim, kravhandläggare utlandsärenden, Umeå

Försäkringskassan

Backström, Cecilia, Statlig fordran
Dahl, Johan, Statlig fordran
Duliman, Senada, Enheten för Vård och arbetsskador HK
Everbrand, Karin, jurist HK
Glasberg, Kristina, Enheten för Vård och arbetsskador HK
Hjortsten, Mia, jurist HK
Häll, Bosse, Enheten för Vård och arbetsskador HK
Lindberg, Ewalisa, områdeschef Statlig fordran
Molin, Helena, Statlig fordran
Nilsson, Lina, verksamhetsutvecklare, Statlig fordran
Nordlund, Markus, Statlig fordran
Nässen, Patrik, enhetschef, Statlig fordran
Söder, Bo-Erik, enhetschef, Statlig fordran

Källförteckning

Lagar

Utsökningsbalken

Inkassolagen (1974:182)

Lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag

Lagen (1962:382) om allmän försäkring

Preskriptionslagen (1981:130)

Förvaltningslagen (1986:223)

Lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

Lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar

Lagen (1996:103) om underhållsstöd

Studiestödslagen (1999:1395)

Förordningar

Förordningen (1981:1057) om ersättning för inkassokostnader m.m.

Förordningen (1991:1139) om betalningsföreläggande och handräckning

Förordningen (1991:1340) om ersättning för kostnader i mål om betalningsföreläggande och handräckning vid kronofogdemyndigheterna

Förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna

Indrivningsförordningen (1993:1229)

Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Förordning (1996:502) med instruktion för Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Studiestödsförordning (2000:655)

Förordning (2005:1299) med instruktion för Försäkringskassan

Förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala Studiestödsnämnden

Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan

Allmänna råd

Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR) [2002:14] om återkrav

Datainspektionens allmänna råd, Tillämpning av inkassolagen

Förarbeten

Prop. 1995/96:186, Nya regler för bostadsbidrag

Prop. 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998, utgiftsområde område 15:

Studiestöd

Prop. 2007/08:49 om statligt tandvårdsstöd

Domar

RÅ 2004 ref. 54

Föreskrifter

Kammarkollegiets föreskrifter 2006:1 om hantering av statliga fordringar

Rapporter

CSN, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar* (svar på regeringsuppdrag), dnr 2006-100-16548 (2007)

CSN, *Kvalitetsgranskning 2008* (2007)

CSN, *Kvalitetsgranskning Q7 Återbetalning – betalningsplaner på återkrav. En granskning av betalningsplaner i syfte att öka rättssäkerhet, kvalitet och enhetlighet* (2008)

CSN, *Verksamhetsuppdrag Ekonomiavdelningen, Följa och analysera återkravsfordrans utveckling*, dnr 2007-141-1333 (2008)

Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5: *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (2007)

Försäkringskassan analyserar (2007:5) *Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2005-2008*

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information*, dnr 40113-2007 (2007)

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, *Förstärkt kontrollverksamhet*, dnr 40115-2007 (2008)

RFV anser (1994:8) *Socialförsäkringen och dess administration. Strategiska förutsättningar och prioriterade insatsområden* (1994)

RFV anser (2000:4) *Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag efter avstämning. Uppföljning av hanteringen hos försäkringskassorna och effekterna för bidragshushållen av de ändrade reglerna* (2000)

Riksrevisionen, *Revisionsrapport Kravverksamheten vid CSN*, dnr 32-2005-0675 (2005)

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan* (2006:1) Delrapport 1

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan* (2007:4) Delrapport 2

Statskontoret, *Den nya Försäkringskassan* (2008:102) Delrapport 3

Övrigt

CSN, *Återbetalning regler och praxis* (2007)

CSN, *Underlag från CSN med anledning av Statskontorets beställning för att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar*, 2007-06-19

CSN, *Statskontorets rapport om återkravshantering*, 2008-04-28

CSN, *Statskontorets rapport om CSN:s återkravsverksamhet (Bilaga 2)*, 2008-05-08

Datainspektionen, *Beslut efter tillsyn (inspektion) enligt inkassolagen (1974:182)*, 2007-05-08, dnr165-2007

Försäkringskassans vägledning (2005:2) *Fordringshantering hos Försäkringskassan*

Försäkringskassans vägledning (2005:3) *Återkrav*

Försäkringskassan, *Delleverans av begärda handlingar med anledning av Statskontorets uppdrag att utvärdera den statliga återkravshanteringen vid felaktiga utbetalningar*, dnr 28008-2007-FGB (2007)

Försäkringskassan, *Svar på Statskontorets frågor från möte den 28 juni 2007*, dnr 28008-2007-FBG (2007)

Försäkringskassan, *Kontroll av samrådsärenden*, dnr 44453-2007 (2007)

Regeringsbeslut, U2005/5953/SV, Uppdrag till Centrala studiestödsnämnden att förbättra servicen m.m. (2005)

Riksförsäkringsverket, *Framställning om översyn av möjligheterna att besluta om avdrag på ersättning, s.k. kvittning, inom socialförsäkringsområdet*, dnr 9634/97 (2001)

Samt interna styrdokument som verksamhetsplaner, arbetsordning, handlingsplaner/produktplaner, regelhandböcker, processbeskrivningar, rutiner, rutinhandböcker, förmånsspecifika vägledningar m.m.

www.csn.se

www.forsakringskassan.se

www.datainspektionen.se

www.kammarkollegiet.se

www.kronofogden.se

www.riksgalden.se

www.sismo.no

