



Riksrevisionens styrelses framställning angående regeltillämpningen inom socialförsäkringen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försäkringskassans insatser för att förbättra kunskapen om omfattningen av fel och fusk samt deras åtgärder för att rätta till brister i regeltillämpningen inom socialförsäkringen. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen* (RiR 2006:20).

Av Riksrevisionens rapport framgår att lagstiftningen inom socialförsäkringen är komplex och att de lagändringar som företagits under senare år inte har gjort systemet enklare. Fel i tillämpningen av reglerna för socialförsäkringen förekommer i mycket högre utsträckning än vad man enligt styrelsens mening har rätt att vänta. Orsakerna till felen har dock inte analyserats av Försäkringskassan. Regeringen har inte heller tagit initiativ till systematiska åtgärder som kan minska felen i regeltillämpningen.

Styrelsen anser att rättssäkerheten i socialförsäkringarna kräver att regeltillämpningen förbättras väsentligt. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en allsidig undersökning och analys av orsakerna till att regeltillämpningen inom socialförsäkringen inte uppfyller de krav på kvalitet och rättssäkerhet som måste ställas i ett obligatoriskt försäkringssystem.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Om handläggningen av socialförsäkringarna	4
Socialförsäkringen och dess administration.....	4
Rättssäkerheten	4
Ny organisation 2005	5
Granskningens inriktning.....	5
Avgränsning och underlag	5
Centrala begrepp – ”fel” och ”fusk”	5
En komplex lagstiftning.....	6
Resultat av granskningen avseende regeringen	6
Nära 100 lagändringar – men risken för fel har inte minskat	6
Utredningsinsatser och åtgärdsprogram mot fel och fusk	7
Sammanfattning	8
Resultat av granskningen avseende myndigheterna	8
Felen i regeltillämpningen har inte analyserats.....	8
Risken för upptäckt är låg för den som fuskar.....	9
Uppföljning av enskilda beslut förekommer sällan	9
Kontrollstrategin	11
Myndigheternas initiativ till åtgärder.....	11
Styrningen från Försäkringskassans ledning.....	11
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Rekommendationer till regeringen.....	12
Rekommendationer till Försäkringskassan	12
Styrelsens överväganden	13
Utgångspunkter.....	13
Problembilden	13
Analys av orsakerna till problemen i regeltillämpningen i socialförsäkringen.....	14
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Analys av orsakerna till den bristande regeltillämpningen inom socialförsäkringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en undersökning och analys av orsakerna till bristerna i regeltillämpningen inom socialförsäkringen.

Stockholm den 27 september 2006

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Karl-Göran Biörsmark (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försäkringskassans insatser för att förbättra kunskapen om omfattningen av fel och fusk samt deras åtgärder för att rätta till brister i regeltillämpningen inom socialförsäkringen. Granskningen har presenterats i rapporten *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen* (RiR 2006:20). Rapporten publicerades i juni 2006.

Om handläggningen av socialförsäkringarna

Socialförsäkringen och dess administration

Socialförsäkringen regleras bland annat i lagen om allmän försäkring och syftar till att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionshinder, ålderdom och vård av barn. De totala utgifterna för socialförsäkringen uppgick år 2005 till 435 miljarder kronor. Socialförsäkringen omfattar 44 förmånslag. År 2005 fattades cirka 15 miljoner beslut. Totalt gjordes 65 miljoner utbetalningar till enskilda.

Kostnaden för administrationen av socialförsäkringen uppgick år 2005 till cirka 8,5 miljarder kronor, vilket motsvarar nära 2 % av de samlade försäkringsutgifterna. Försäkringskassan har i dag cirka 16 000 medarbetare. I varje län finns ett länskontor och flera försäkringskontor. Huvudkontoret finns i Stockholm. Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar.

Rättssäkerheten

Hög kvalitet i handläggningen och korrekta beslut är grundläggande förutsättningar för rättssäkerheten i socialförsäkringen. För tilltron till försäkringen är det vidare angeläget att fusk stävjas. Regeringen har också under flera års tid framhållit vikten av att kvaliteten i handläggningen ökar och att fusk motverkas.

Varken Riksförsäkringsverket eller Försäkringskassan har dock kunnat infria regeringens krav på ökad kvalitet i handläggningen. Av Försäkringskassans årsredovisning för 2005

framgår att det finns förmåner som ”inte når upp till en nöjaktig nivå vad gäller andelen tillräckliga beslutsunderlag”. Detta gäller för stora och viktiga förmåner som sjukpenning och föräldrapenning.

Riksrevisionen framhåller även att rättssäkerheten inte bara påverkas av handläggningen utan också av regelverket som sådant. En del förmåner har regler som är enkla att förstå och följa för såväl enskilda som handläggare. Andra förmåner såsom sjukpenning, arbetsskadeersättning och vårdbidrag har betydligt mer komplicerade regelverk.

Ny organisation 2005

Riksförsäkringsverket och de 21 formellt självständiga försäkringskassorna lades ned den 31 december 2004. De efterträddes av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringarna – Försäkringskassan. Därmed ändrades förutsättningarna för styrningen av socialförsäkringens administration. Den nya organisationen förväntas leda till en mera enhetlig rättstillämpning.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har mot denna bakgrund valt att granska vilka åtgärder regeringen, Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan har vidtagit under åren 2002–2005 för att förbättra kunskaperna om felens och fuskets omfattning samt för att motverka fusk och rätta till förekommande brister i regel tillämpningen. Omorganisationen av socialförsäkringens administration ägde rum under perioden. Granskningen omfattar bägge organisationerna, både den som fanns före och den som finns efter omorganisationen.

Avgränsning och underlag

Granskningen omfattar socialförsäkringen som helhet och avser den formella styrningen av socialförsäkringsadministrationen.

Granskningen baseras främst på dokumentstudier och intervjuer. Ett stort antal intervjuer har gjorts med personal på Försäkringskassan på olika nivåer, främst länsnivå. Företrädare för Regeringskansliet har också intervjuats. Kontakt har

också tagits med Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemet (FUT-delegationen) samt med vissa utredare och forskare inom området.

Försäkringskassan har på Riksrevisionens uppdrag gjort en kartläggning av hur myndigheten själv uppfattar problemen i regeltillämpningen. Försäkringskassans kartläggning återges i sin helhet i Riksrevisionens rapport.

Centrala begrepp – ”fel” och ”fusk”

Riksrevisionens granskning avser regeltillämpningen i dess helhet. Med *felaktig eller bristande regeltillämpning* avses såväl bristfälliga beslutsunderlag som beslut som vid efterkontroll inte visar sig överensstämma med gällande regler. Begreppet *fusk* används av Riksrevisionen i samma bemärkelse som Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassan, nämligen som en samlande beteckning för såväl medvetna försök att kringgå gällande regler för personlig vinning som faktiskt konstaterade brottsliga handlingar.

Riksrevisionen strävar i sin rapport att skilja åtgärder för att förbättra kvaliteten i regeltillämpningen från åtgärder som avser att motverka fusk. Att dra en absolut gräns anses dock inte möjligt – åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i regeltillämpningen kan också ge effekter för arbetet mot fusk, och vice versa.

En komplex lagstiftning

I rapporten framhålls att reglerna inom socialförsäkringsområdet är komplexa. Detta har flera gånger tidigare konstaterats, bland annat i granskningar av Riksrevisionsverket.¹ Lagrådet har också vid olika tillfällen kritiserat lagstiftningen för att vara svåröverskådlig och svårläst.² Vidare har Riksdagens ombudsmän (JO) visat att de försäkrade inte fått tillgång

¹ Se t.ex. RRV 1995:32, RRV 1999:39 och RRV 2002:20.

² Se Lagrådets yttranden över förslag till ändringar i lagarna om allmän försäkring (prop. 2000/01:96) och underhållsstöd (prop. 2004/05:116).

till socialförsäkringen på lika villkor. JO har även pekat på att felen inom försäkringskassorna var fler och allvarligare än hos andra myndigheter. Det gällde bland annat oacceptabelt långa handläggningstider, bristfälliga beslutsunderlag m.m. Enligt JO rörde det sig om systemfel.³

Även Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassan har i olika sammanhang påtalat svårigheter med att tillämpa reglerna korrekt och enhetligt.⁴ Samma sak har framkommit i Riksrevisionens intervjuer med företrädare för länsorganisationerna inom ramen för den här aktuella granskningen. Även enligt socialförsäkringsutskottet skulle mycket vinnas om socialförsäkringssystemet gjordes tydligare och mera lättöverskådligt.⁵

Resultat av granskningen avseende regeringen

I Riksrevisionens rapport redovisas de reformer av betydelse för regeltillämpningen som genomförts under perioden, inklusive de insatser som gjorts av regeringen i syfte att öka kvaliteten i regeltillämpningen och motverka fusk. I det följande sammanfattas denna information.

Nära 100 lagändringar – men risken för fel har inte minskat

Som tidigare framgått är lagstiftningen inom socialförsäkringsområdet mycket komplex. Komplexiteten har enligt rapporten inte minskat på senare år. Under åren 2002–2005 har

³ Kritiken från JO framgår av regeringens direktiv till den genomförda översynen av socialförsäkringsadministrationen (dir. 2002:166, SOU 2003:63 och SOU 2003:106).

⁴ Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassan har deltagit i ett forskningsprojekt om försäkringsbedrägeri där man konstaterar att mängden förmånsslag innebär ett kontrollproblem: *När olyckan inte är framme* (BRÅ 2005:10).

⁵ Bet. 2002/03:SfU1 och bet. 2003/04:SfU1.

närmare 100 lagändringar genomförts inom socialförsäkringsområdet, enligt Riksrevisionens beräkning.⁶

Ett litet antal av dessa lagändringar har syftat till att *minska risken för fel* i regeltillämpningen. Enligt rapporten rör det sig om följande: Inom sjukförsäkringen har ändringar genomförts som tar sikte på ökad precision och förbättrade beslutsunderlag vid sjukskrivning. En regel om prövning om övergång till sjuk- och aktivitetsersättning senast efter ett år har införts. Vidare har regeringen initierat olika tidsgränser för handläggningen inom sjukförsäkringen. Härtill kommer ett par ändringar som indirekt kan förbättra kvaliteten i regeltillämpningen.⁷ En lagändring som uttryckligen tar sikte på att *motverka fusk* har också gjorts under perioden. Syftet var att förhindra missbruk av systemet för underhållsstöd. Några lagändringar som indirekt kan få till effekt att risken för fusk minskar har också införts.⁸

De ändringar som syftat till att minska risken för fel och fusk är således fåtaliga i jämförelse med det totala antalet lagändringar under perioden.

De intervjuer som Riksrevisionen gjort inom ramen för granskningen tyder på att man inom Försäkringskassan inte anser att de senaste årens lagändringar har bidragit till att minska risken för fel, snarare tvärtom. En liknande slutsats dras i en aktuell utredning (SOU 2005:114). Senare års re-

⁶ Försäkringskassan publicerar på sin hemsida löpande samtliga lagändringar inom området. Då flera ändringar inom samma förmånsslag har genomförts samtidigt och haft ett tydligt inbördes samband har Riksrevisionen klassificerat det som *en* lagändring.

⁷ Ändringar som indirekt kan förbättra kvaliteten i regeltillämpningen är enligt rapporten följande: Grunderna för beräkning av livränteunderlag samt omräkning av sjukpenninggrundande inkomst för arbetslösa har förenklats. Därtill kommer en ändring som i någon mån underlättat administrationen vid genomförandet av garantipension.

⁸ Dessa ändringar avser bl.a. bostadsbidraget, där bevisbördan för boendeförhållanden har skärpts. Inom sjukförsäkringen kan införda preciseringar rörande avstämningar och fördjupade läkarintyg komma att motverka fusk. Vidare har sjukpenningen till arbetslösa anpassats till arbetslöshetsersättningens nivå. Grunderna för beräkning av livränteunderlag samt sjukpenninggrundande inkomst för arbetslösa har förenklats så att de innehåller färre svårkontrollerade uppgifter. Numera ställs även krav på förnyad prövning efter viss tid i ärenden där sjukersättningen inte har tidsbegränsats.

formarbete i lagen om allmän försäkring har enligt utredningen bidragit till att lagstiftningen blivit överskådlig och mycket komplex.

Utredningsinsatser och åtgärdsprogram mot fel och fusk

Möjligheterna att samordna lagarna inom socialförsäkringsområdet så att de blir lättare att överblicka och tillämpa har undersökts av en nyligen avslutad utredning (SOU 2005:114). Utredningen föreslår att i princip alla lagar som rör socialförsäkringen ska samlas i en socialförsäkringsbalk. Vidare förordas att vissa bestämmelser om förmåner och handläggning görs gemensamma för alla ärenden. Några förslag till materiella ändringar i lagstiftningen lämnas dock inte eftersom detta inte ingick i utredningens uppdrag.

Riksrevisionen konstaterar att det under perioden inte har tillsatts någon offentlig utredning med uppdrag att analysera orsaker till brister i beslutsunderlag eller enhetlighet i socialförsäkringens regeltillämpning. Något explicit uppdrag att analysera orsakerna till felen i regeltillämpningen har inte heller getts till de berörda myndigheterna.

Vad gäller *fusk* konstaterar Riksrevisionen att regeringen sedan länge satt upp mål och ställt krav på ansvariga myndigheter. Trots de återkommande kraven är kunskaperna om fuskets omfattning bristfälliga.

Ett samlat program för att motverka förmånsfusk lades fram av regeringen i den ekonomiska vårpropositionen för år 2005. Programmet har därefter utvecklats.⁹ Det innehåller bl.a. ett förslag till temporärt utökade resurser för Försäkringskassans kontrollverksamhet, ett uppdrag till Statskontoret samt tillsättning av ett antal utredningar, däribland en delegation mot oegentligheter och felaktigheter med förmåner (dir. 2005:52). Samtidigt aviserade regeringen att den avsåg att prioritera tillsynsfrågor. Dessutom aviserades skärpta krav på kommittéer som utreder utbetalningar att säkerställa att risken för felaktigt utnyttjande minimeras.

⁹ Prop. 2004/05:100 och prop. 2005/06:1.

Sammanfattning

Inom viktiga förmånsslag har det enligt Riksrevisionen länge funnits stora svårigheter att tillämpa lagstiftningen på ett korrekt och enhetligt sätt. Vidare har ansvariga myndigheter i flera år framhållit att man saknat metoder för att kartlägga fuskets omfattning och utveckling.

I sin sammanfattande analys konstaterar Riksrevisionen att regeringen tydligt har betonat vikten av god kvalitet i handläggningen och att fusk ska motverkas. Enligt Riksrevisionen är det dock först under 2005 som regeringen med kraft har tagit initiativ till insatser för att motverka fusk inom socialförsäkringen. Försäkringskassan har till exempel tillförts extra resurser för sin kontrollverksamhet. Någon motsvarande satsning för att *minska felen* i regeltillämpningen har dock inte kommit till stånd. Regeringen har enligt Riksrevisionen ännu inte tagit initiativ till att närmare undersöka vad de sedan länge kända problemen beror på.

Resultat av granskningen avseende myndigheterna

Riksrevisionens rapport innehåller en utförlig genomgång av de insatser som gjorts av Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan för att öka kvaliteten i regeltillämpningen och motverka fusk. De viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av denna genomgång redovisas nedan.

Felen i regeltillämpningen har inte analyserats

Trots att regeringen under flera år betonat att regeltillämpningen ska göras mera enhetlig visar Riksrevisionens granskning att så inte har blivit fallet. Av de beslut som granskas inom ramen för Försäkringskassans kvalitetskontroll är cirka 15 % fel i något avseende, antingen genom att besluten är fel, givet de beslutsunderlag som finns, eller genom att beslutsunderlagen är ofullständiga så att det vid en efterhandskontroll inte går att avgöra om besluten är rätt eller fel.¹⁰ En fjärdedel av tandvårdsärendena och en sjättedel av sjukpenningärendena hade enligt dessa kontroller brister i beslutsunderla-

¹⁰ Uppgifterna bygger på Försäkringskassans system för felrapportering (Qben II), som omfattar 25 av de 44 förmånsslagen, varav många av de stora förmånerna.

gen. Granskningen visar att det finns stora skillnader i frekvensen fel, såväl mellan olika förmånsslag som mellan länen.

Myndigheterna har i sina interna kvalitetsmål angett hur stor andel fel i regeltillämpningen som accepteras. Riksrevisionen anser att det inom myndigheterna bör råda ”nolltolerans” mot felaktiga beslut.

Riksrevisionens iakttagelser visar att kunskaperna om kvaliteten i handläggningen och felens orsaker endast har ökat marginellt under perioden. Det finns, enligt en granskning som gjorts inom den årliga revisionen, osäkerheter kring Försäkringskassans förmåga att ge en samlad bedömning av kvaliteten i handläggningen och dess utveckling.¹¹ Varken Riksförsäkringsverket eller Försäkringskassan har närmare analyserat orsakerna till att det förekommer brister inom vissa förmånsslag eller vid vissa kontor.

Risken för upptäckt är låg för den som fuskar

Regeringen har under perioden ställt återkommande krav på Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassan att redovisa fuskets omfattning och kostnader. Bägge myndigheterna har dock konstaterat att det saknas metoder att beräkna fuskets omfattning.

Riksrevisionen konstaterar att kunskapen om fuskets fortfarande är bristfällig. Även om det är svårt att helt rättvisande bedöma fuskets omfattning anser Riksrevisionen att Riksförsäkringsverkets och sedermera Försäkringskassans metodutveckling inom området varit otillräcklig.

De kontroller som på senare år har genomförts för att uppmärksamma och förhindra fusk har enligt Riksrevisionen haft blygsam omfattning. Det finns också brister i systematiken i kontrollarbetet. Generellt gäller att upptäcktsrisken är mycket låg för den som fuskar (ca 0,2 %).¹²

¹¹ Riksrevisionen: Kvalitet i handläggningen, dess styrning och återrapportering (2006).

¹² Riksrevisionen har i granskningen beskrivit de olika kontrollmetoder som används av Försäkringskassan och karakteriserat dem utifrån deras uppbyggnad, resultat och effekter. Resultaten redovisas i rapporten, RiR 2006:20, s. 42.

Uppföljning av enskilda beslut förekommer sällan

Försäkringskassans ansvar att följa upp och kontrollera uppgifter i enskilda ärenden har kartlagts av Riksrevisionen. Kartläggningen visar på stora skillnader mellan olika förmåner. För många förmåner är kraven på uppföljning låga eller obefintliga. Samtidigt har Försäkringskassan precis som andra myndigheter enligt verksförordningen ett ansvar att fortlöpande följa upp sin verksamhet. Riksrevisionen konstaterar vidare att det, enligt företrädare för Försäkringskassan, generellt sett är ovanligt att myndigheten följer upp enskilda beslut. Det är, menar man, främst den sökande som ska se till att uppgifter är korrekta och uppdaterade. Även Bidragsbrottsutredningen har tagit sikte på individens ansvar. Utredningen har under 2006 lämnat förslag om utvidgad kriminalisering av oaktsamma beteenden.¹³

Kontrollstrategin

Riksförsäkringsverket har utarbetat en kontrollstrategi som även Försäkringskassan arbetar efter. Enligt Riksrevisionen är kontrollstrategin allmänt hållen och ger ingen tydlig grund för prioritering av kontrollinsatser. Strategin har inte heller följts på alla punkter.

Granskningen visar att det fortfarande förekommer stora variationer mellan länsorganisationerna i deras sätt att planera, organisera och genomföra insatser för att förbättra kvaliteten i regeltillämpningen och motverka fusk. Riksrevisionen anser att Försäkringskassan ännu inte utnyttjat de möjligheter till gemensamma riktlinjer och enhetlig organisation som den sammanhållna myndigheten ger.

Myndigheternas initiativ till åtgärder

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att många inom Försäkringskassan lyfter fram den komplexa lagstiftningen som en förklaring till bristerna i regeltillämpningen. Samtidigt framgår att myndighetsledningen endast i begränsad utsträckning har påtalat behovet av regeländringar eller försett regeringen med underlag för lagändringar som kan minska risken för fel och fusk i socialförsäkringen. Myndigheterna

¹³ SOU 2006:48.

har under perioden 2002–2005 fört fram drygt ett tjugotal (23) förslag till lagändringar, mestadels av teknisk eller avgränsad natur och inte sällan med syftet att förbättra förmånerna för de försäkrade. Ett mindre antal förslag (6) syftade till att underlätta regeltillämpning och kontroll. Några förslag som syftar till att motverka fusk har inte förts fram under perioden, vare sig av Riksförsäkringsverket eller av Försäkringskassan.

Ett projekt om enklare regler inom socialförsäkringen bedrivs av Försäkringskassan sedan hösten 2005. Översynen gäller allt som styr verksamheten, såsom lagar, myndighetens normeringsarbete, handläggarsöd och administrativa rutiner. Om projektet kommer att resultera i förslag som riktas till regeringen är något som enligt rapporten återstår att se.

Styrningen från Försäkringskassans ledning

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassans ledning hittills har ställt tydligare krav på åtgärder när produktionsmålen inte uppfylls än när målen för kvaliteten i handläggningen brister. Därmed riskerar kvalitetsfrågorna att nedprioriteras i länsorganisationernas arbete. Försäkringskassans styrelse har under sitt första år (2005) inte heller visat något påtagligt intresse för kvalitetsfrågor, enligt Riksrevisionens granskning av möteshandlingarna. Riksrevisionen anser att Försäkringskassans styrelse, som har det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet, borde ha gett kvalitetsfrågorna högre prioritet.

Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i regeltillämpningen; till exempel pågår ensning av olika arbetsprocesser. Riksrevisionen välkomnar dessa åtgärder, men framhåller samtidigt vikten av att även kontrollera att fel inte begås.

Sammantaget är det Riksrevisionens bedömning att myndighetsledningen saknar den överblick av problemens omfattning och kontrollinsatsernas effektivitet som krävs för att ledningen ska kunna styra inriktningen på kontrollverksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att:

- noga följa upp användningen och resultatet av de extra medel som Försäkringskassan erhållit för att stärka myndighetens arbete med att förebygga och minska förekomsten av fusk och felaktigheter,
- vidta åtgärder för att få till stånd en undersökning och analys av orsakerna till problemen i regeltillämpningen inom socialförsäkringen.

Rekommendationer till Försäkringskassan

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan bör överväga att:

- prioritera kvaliteten i handläggningen, i bemärkelsen enhetlig och korrekt regeltillämpning, i den interna styrningen och uppföljningen,
- utveckla riskanalyser och kontrollmetoder så att kunskapen om bidragsbrottens omfattning ökar.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens och Försäkringskassans styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Utgångspunkter

Riksrevisionens granskning avser handläggningen av de mycket omfattande utgiftssystem som administreras av Försäkringskassan och berör de flesta medborgare. De obligatoriska socialförsäkringarna utgör ett viktigt statligt åtagande. Rättssäkerheten i dessa system är beroende av att handläggningen håller hög kvalitet och av att besluten är korrekta. Även regelverket som sådant har betydelse för rättssäkerheten eftersom komplicerade regelverk är svåra att förstå och tillämpa. För tilltron till försäkringen är det också viktigt att fusk stävjas. Styrelsen betraktar dessa utgångspunkter som självklara.

Styrelsen konstaterar att varken Riksförsäkringsverket eller Försäkringskassan har kunnat leva upp till de krav på ökad kvalitet i handläggningen som vid upprepade tillfällen har ställts av regeringen. Riksrevisionens nu aktuella granskning ger en närmare belysning av regeringens och de berörda myndigheternas åtgärder för att lösa dessa problem. Styrelsen anser att granskningen är väsentlig och att den bör tas på stort allvar av riksdag, regering och berörda myndigheter. Mot den bakgrunden bör resultatet underställas riksdagens prövning.

Problembilden

Riksrevisionens undersökning visar att nära 100 lagändringar har genomförts inom socialförsäkringen under perioden 2002–2005. Den helt övervägande delen av lagändringarna (över 90 % av antalet) hade andra syften än att förenkla och motverka fusk. Den komplexa lagstiftningen på området har således inte blivit enklare utan snarare motsatsen.

Av granskningen framgår vidare att det är först på senare tid som regeringen med kraft har tagit initiativ till att motverka fusk inom socialförsäkringen. Någon motsvarande satsning för att minska felen i regeltillämpningen har enligt Riksrevisionen inte kommit till stånd.

Fel inom socialförsäkringen förekommer i mycket högre utsträckning än vad som man enligt styrelsens mening har rätt att vänta. Av de beslut som granskas inom ramen för Försäkringskassans kvalitetskontroll är cirka 15 % fel i något avseende, antingen genom att besluten är fel, givet de beslutsunderlag som finns, eller genom att beslutsunderlagen är ofullständiga. Frekvensen fel varierar starkt, såväl mellan olika förmånsslag som mellan länen. Enligt Riksrevisionen har orsakerna till felen inte analyserats av Försäkringskassan.

Analys av orsakerna till problemen i regeltillämpningen i socialförsäkringen

Styrelsen anser att rättssäkerheten i socialförsäkringarna kräver att regeltillämpningen förbättras väsentligt. Styrelsen vill erinra om att förbättrad regeltillämpning också kan ge effekter för arbetet mot fusk. Det finns enligt styrelsens mening ett stort behov av ökade kunskaper om vad som orsakar felen i regeltillämpningen. Sådana kunskaper är nödvändiga som grund för åtgärder som kan minska risken för fel. Enligt styrelsens bedömning krävs insatser från såväl Försäkringskassan som regeringen för att fylla kunskapsbehovet på detta område.

Styrelsen konstaterar att varken Försäkringskassan eller tidigare Riksförsäkringsverket har varit aktiva när det gäller att för regeringen påpeka behovet av regeländringar eller förse regeringen med underlag för lagändringar som kan minska risken för fel och fusk i socialförsäkringen. Detta framgår av Riksrevisionens granskning. Försäkringskassan har dock under hösten 2005 initierat ett projekt som syftar till enklare regler inom socialförsäkringen. Styrelsen anser att Försäkringskassans arbete på detta område är angeläget och att det bör bedrivas med kraft och uthållighet.

Styrelsen anser dock att det härutöver behövs initiativ från regeringen, både för att stödja Försäkringskassans interna arbete och för att möjliggöra ett samlat och övergripande syn-

sätt på dessa frågor. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en allsidig undersökning och analys av orsakerna till att regeltillämpningen inom socialförsäkringen inte uppfyller de krav på kvalitet och rättssäkerhet som måste ställas i ett obligatoriskt försäkringssystem.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en allsidig undersökning och analys av orsakerna till bristerna i regeltillämpningen inom socialförsäkringen.