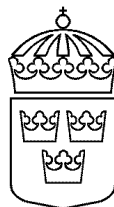


Förslag till riksdagen

2001/02:RR13

Riksdagens revisorers förslag angående Efterkontroll av förtidspensioner



2001/02
RR13

Sammanfattning

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra efterkontrollen av förtidspensioner. Regeringen bör bl.a. ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för efterkontroll. Regeringen bör vidare uppdra åt Riksförsäkringsverket att föreslå förändringar av reglerna när det gäller förtidspensionärernas möjlighet att uppbära inkomst av arbete. Regeringen bör även ta initiativ för att göra det möjligt för Riksskatteverket att lämna uppgifter om deklarerade inkomster till Riksförsäkringsverket. I samband med att riktlinjer för efterkontroll tas fram bör Riksförsäkringsverket även rekommendera försäkringskassorna att centralisera arbetet med efterkontroller till särskilt utsedda handläggare samt lämna rekommendationer om hur informationen till den som beviljas förtidspension ska förbättras.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur försäkringskassornas arbete med efterkontroller av förtidspensioner fungerar. Granskningens syfte har varit att utröna om efterkontroller i sin nuvarande form är en effektiv åtgärd för att få förtidspensionerade tillbaka i arbete och för att uppdaga eventuellt fusk inom förmånen.

Granskningen visar att den typ av efterkontroller som görs i dag oftast inte är effektiva. Fem procent av efterkontrollerna leder till att försäkringskassan kan dra in eller sätta ned en förtidspension. Variationen i resultat är dock stor mellan olika försäkringskassor. Vid vissa kassor leder mindre än en procent av efterkontrollerna till åtgärder, medan det vid andra kontor är mer än hälften av efterkontrollerna som leder till åtgärd. Skillnader i arbetssätt är en av förklaringarna till att antalet indragningar och nedsättningar varierar mellan kontoren. Det rör sig bl.a. om hur systematisk kassan är i sina efterkontroller, hur pass prioriterad efterkontrollen är vid den enskilda kassan och vilket samarbete försäkringskassan har med andra myndigheter. Efterkontroller görs vanligen av dem som handlägger förtidspensioner vid kassan. Detta medför bl.a. att efterkontrollerna nedprioriteras till förmån för andra ärenden. Handläggare upplever ofta att efterkontroller är svåra, tidskrävande och ibland obehagliga att utföra. Det kan vara en av förklaringarna till att efterkontrollerna genomförs slentrianmässigt. I många fall består efterkontrollen enbart av ett telefonsamtal med den försäkrade.

Det finns en stor osäkerhet hos försäkringskassans personal om hur och när efterkontroller ska genomföras. Regelverket kring förtidspensioner är också i vissa avseenden ett hinder för en framgångsrik efterkontroll. Kunskapen om efterkontroller och dess resultat är vidare påfallande liten hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna med tanke på att verksamheten med efterkontroller är relativt omfattande. Uppskattningsvis genomför försäkringskassorna årligen omkring 9 000 efterkontroller av förtidspensioner.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Efterkontroll av förtidspensioner (2001/02:1)*. Rapporten bifogas som bilaga 1.

Rapporten har remitterats till myndigheter och organisationer. Yttranden över rapporten och dess förslag har lämnats av trettioen remissinstanser. Tre instanser har avstått från att yttra sig och en har inte inkommit med svar. En sammanställning av remissvaren och en förteckning över remissinstanserna bifogas som bilaga 2.

2.1 Allmänna synpunkter om behovet av efterkontroller

Rapporten

Revisorerna bedömer att efterkontroller är nödvändiga av en rad skäl, bl.a. därför att bedömningen av varaktigt nedsatt arbetsförmåga är osäker och därför att kvaliteten i beslut om förtidspension behöver säkras. Dessutom är efterkontroller motiverade för att visa allmänheten att försäkringskassan vidtar åtgärder för att förhindra eventuellt fusk. Revisorernas granskning visar dock att efterkontrollerna i många fall inte genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Ett bättre resultat för den relativt omfattande verksamheten med efterkontroller skulle kunna nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades på ett annat sätt än i dagsläget.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser delar revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga. Flera remissinstanser delar också revisorernas uppfattning att efterkontrollerna i många fall inte genomförs på ett ändamålsenligt sätt. *Gotlands, Västernorrlands, Västra Götalands, Örebro, Skåne, Östergötlands* och *Uppsala läns allmänna försäkringskassor* delar i stort revisorernas syn på efterkontroller och behovet av förändringar, men menar att det krävs mer resurser till försäkringskassorna om förslagen ska kunna genomföras. *Försäkringskassaförbundet (FKF)* delar inte alla revisorernas slutsatser och pekar på att flera av revisorernas förslag leder till ökad administrativ belastning på försäkringskassorna. Förbundet förutsätter att resurser avsätts om förslagen genomförs. *Jämtlands läns allmänna försäkringskassa* instämmer i revisorernas förslag i stort och anser att förslagets genomförande skulle kräva mer resurser till kassorna. Kassan vill också peka på att det är svårt att genomföra revisorernas förslag samtidigt som det finns tydliga krav från Riksförsäkringsverket att avsluta de långa sjukfallen. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning.

Några av de remissinstanser som är positiva till förslagen har inte haft synpunkter på frågan om eventuella nya resurser för efterkontroller. *SACO* har inget att invända mot att efterkontroller genomförs på ett mer ändamålsenligt sätt. Det är viktigt för socialförsäkringens legitimitet att medborgarna har förtroende för försäkringens tillämpning, finansiering, administration och kontroll. *Svenskt Näringsliv* instämmer i revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga och anser att samtliga revisorernas förslag ska genomföras utan dröjsmål.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa anser att det tänkesätt som ligger bakom den aktivitetsersättning som från 2003 kommer att införas för personer under 30 år även bör gälla personer som fyllt 30 år och därutöver. Förtidspensionen bör således vara tidsbegränsad även för denna grupp. En

omprövning av förtidspensionen för förtidspensionärer som är 30 år eller äldre skulle förslagsvis kunna ske vart femte år om det inte framstår som uppenbart att rätt till förmånen fortfarande finns.

Västerbottens, Södermanlands, Norrbottens och Västmanlands läns allmänna försäkringskassor är positiva till förslagen men betonar att efterkontroller ska ses som en del i arbetet med att säkra kvaliteten i besluten om förtidspension och att fusk och missbruk i första hand motverkas genom att besluten är grundligt utredda från början.

Några remissinstanser, bl.a. *Hallands och Västra Götalands läns allmänna försäkringskassor*, menar att efterkontroller behövs men att det är nödvändigt med ett bättre stöd från arbetsförmedling och arbetsgivare om rehabilitering av förtidspensionärer ska lyckas.

Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) anser att det är av stor betydelse att förtidspensionärer kan få prova arbete utan att för den skull förlora rätten till förtidspension. *RSMH (Riksförbundet för social och mental hälsa)* menar att efterkontroller i rehabiliterande syfte ska präglas av respekt och lyhördhet för den enskilde. För att förtidspensionerade med psykiska funktionshinder ska kunna återgå till arbetsmarknaden krävs bättre rehabiliteringsinsatser och större incitament att förbättra sin ekonomi som förtidspensionär än vad som ges i dagsläget.

Försäkringskasseförbundet (FKF) instämmer i revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga, men anser att revisorerna överdriver fuskets omfattning. Den ringa omfattningen av uppdagat fusk behöver inte förklaras med att efterkontrollerna är ineffektiva utan kan snarare bero på att fusk förekommer i liten omfattning.

Sveriges läkarförbund har inga invändningar mot rapporten eller revisorernas förslag. Regeltillämpningen måste vara likformig mellan de olika försäkringskassorna, vilket för närvarande inte är fallet. Samverkan måste förbättras mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och försäkringskassorna. Sjukvården och företagshälsovården måste också få nödvändiga resurser.

Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) vill att förtidspension även ska kunna beviljas av arbetsmarknadsskäl. I vissa fall kan det vara så att det inte finns skäl för förtidspension med stöd av en medicinsk diagnos. Däremot kan det vara så att rådande arbetsmarknadsläge omöjliggör en återgång till arbetsmarknaden. SO anser att det ska vara möjligt att få arbetslöshetsersättning om man har förtidspension på deltid.

Några remissinstanser är tveksamma till revisorernas bedömning att bättre resultat kan nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades. *Riksförsäkringsverket* anser att efterkontrollernas främsta syfte är att hjälpa försäkrade tillbaka till arbetsmarknaden. Generella kontroller för att finna fusk och missbruk är inte effektiva enligt verket. Riksförsäkringsverket delar revisorernas uppfattning att fusk ska beivras. Verket har dock inget underlag för att anta att förtidspensionärer behöver kontrolleras mer än andra grupper. Riksförsäkringsverket menar att det är svårt att kontrollera om förtidspensionärer som inte arbetar har arbetsförmåga och samtidigt, enligt reglerna i lagen om allmän försäkring, kunna bortse från den arbetsförmåga som den enskilde kan utnyttja vid vilande förtidspension. Verket anser att reglerna om vilande förtidspension är en bättre grund för att få förtidspensionärer tillbaka till

arbete än den kontrollverksamhet som föreslås av revisorerna. LO menar att det är viktigt att inträdesvillkoren till förtidspensionen är strikta och att förtidspension inte används som ett sätt att lösa lokala arbetsmarknadspolitiska problem. Enligt LO innebär efterkontroller ett problem eftersom förtidspensionärer, om de ska tillbaka i arbete, inte har rätt till arbetslöshetsförsäkring då de från början saknar anställning. Att förlora förtidspensionen innebär därför att man måste etablera sig på nytt på arbetsmarknaden utan att ha några av de rättigheter som för andra tas för givna. Dessa problem måste först lösas innan man satsar på en utvidgad efterkontroll. *Kronobergs läns allmänna försäkringskassa* anser att skärpta efterkontroller inte kommer att leda till de resultat som revisorerna förväntar sig. Även om efterkontroller förbättrades kvarstår det faktum att arbetsförmåga är svårbedömd. Bättre efterkontroller kommer inte heller att leda till att mer eventuellt fusk uppdagas. Eventuellt fusk uppdagas främst genom anonyma anmälningar, och dessa kommer inte att öka genom en större satsning på efterkontroller.

Revisorernas överväganden

Revisorerna delar Riksförsäkringsverkets och andra remissinstansers syn att vilande förtidspension är en angelägen åtgärd för att göra det möjligt för förtidspensionärer att återgå till arbete. Revisorerna vill också understryka att efterkontroller i stor utsträckning syftar till att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras och återgå till arbete. Revisorerna anser dock att det, utöver vilande förtidspension, även behövs en förstärkt satsning på efterkontroller för att få tillbaka förtidspensionärer till arbetsmarknaden i större omfattning än hitintills. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för år 2002 aviserar att den överväger att införa regler om uppföljning och efterkontroll, t.ex. vart tredje år, av arbetsförmågan hos dem som har beviljats förtidspension och sjukersättning. Regelmässiga efterkontroller i kombination med information om vilande förtidspension torde, enligt revisorerna, vara en mer kraftfull åtgärd för återgång till arbete än enbart information om vilande förtidspension. Flera remissinstanser har lyft fram behovet att det, utöver skärpta efterkontroller, även krävs en arbetsmarknad och arbetsmarknadsmyndigheter som stöder en återgång till arbete. Revisorerna delar denna syn.

Revisorerna konstaterar att många försäkringskassor uppger att de saknar resurser för att genomföra efterkontroller på det sätt revisorerna föreslår. I revisorernas granskning framkom att de försäkringskassor som kunnat beräkna de besparingar i socialförsäkringsutgifter som uppkommit till följd av efterkontroller i allmänhet ansåg att efterkontrollerna lönat sig.

Flertalet remissinstanser delar revisorernas uppfattning att ett viktigt motiv för efterkontroller är att bedömningen av arbetsförmåga är osäker. Där osäkerhet finns i diagnosen och hur denna påverkar arbetsförmågan kan det vara befogat med efterkontroller. Sjukvården kan ha utvecklat nya behandlingsmetoder och förtidspensionärens inställning till sin hälsa och hur hälsan påverkar arbetsförmågan kan också ha ändrats. Det är också tänkbart att nya arbetsplatser, anpassade till olika typer av funktionshinder, etablerats.

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att regeringen bör ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för efterkontroller. Den närmare utformningen av riktlinjer för efterkontroll borde kunna tas fram i ett samarbete mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Några rekommendationer som sådana riktlinjer skulle kunna innehålla var enligt rapporten följande:

- I fall där en efterkontroll beslutats i syfte att undersöka möjligheten för rehabilitering bör ett minimikrav vara att den försäkrade kallas till försäkringskassan och där sammanträffar med läkare och rehabiliteringshandläggare.
- Deklarerade inkomster bör årligen kontrolleras för samtliga förtidspensionärer.
- Rekommendationer bör lämnas om hur arbetet med och resultaten av efterkontroller ska dokumenteras.
- Den regel som gäller sedan tidigare – att behovet av efterkontroll alltid ska prövas i samband med att förtidspension beviljas – bör följas av försäkringskassorna i större utsträckning än för närvarande.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser är positiva till att riktlinjer utarbetas för efterkontroller. Synen på vad dessa riktlinjer ska innehålla varierar dock.

SACO, Svenskt Näringsliv och *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* stöder förslaget i dess helhet. *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* menar att den bristande effektiviteten och de varierande resultaten tyder på att det finns ett behov av en modell där arbetet ges en tydlig struktur både vad gäller lagstiftning och riktlinjer.

Många remissinstanser är positiva till förslaget i stort men ställer sig tveksamma till att den försäkrade ska sammanträffa med läkare i samband med efterkontroll. Detta gäller *Gotlands, Kronobergs, Hallands, Örebro, Västra Götalands, Stockholms, Värmlands, Jönköpings* och *Skåne läns allmänna försäkringskassor* samt *Försäkringskassaförbundet*. Tveksamheten grundar sig bl.a. i att nämnda kassor inte ser det som försäkringsläkarens roll att träffa de försäkrade, att en läkare inte kommer att kunna ändra den försäkrades uppfattning om sin arbetsförmåga, att det är alltför resurskrävande för försäkringskassan och att den som vill rehabiliteras ändå är tillräckligt motiverad.

Remissinstanserna har vidare olika uppfattning när det gäller behovet av att årligen kontrollera förtidspensionärernas deklarerade inkomster. Flertalet stöder förslaget, däribland *Kronobergs, Västmanlands, Örebro, Östergötlands, Värmlands* och *Uppsala läns allmänna försäkringskassor* samt *Försäkringskassaförbundet*. En vanlig uppfattning bland dessa remissinstanser är

att kontrollerna av deklarerade inkomster så långt möjligt måste skötas automatiskt. Det bör enligt några remissinstanser kunna utarbetas en datarutin som medför att kassorna endast ska behöva hantera de fall där den förtidspensionerade har haft inkomster av betydande omfattning.

Några kassor och andra remissinstanser, däribland *Skåne* och *Västerbottens läns allmänna försäkringskassor*, är tveksamma till revisorernas förslag om årlig kontroll av deklarerade inkomster. Motiven som ges är bl.a. att det krävs mycket arbete för att kontrollera inkomster, dessutom uppdagas inte de förtidspensionärer som arbetar svart. *Handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO)* anser att en årlig kontroll av förtidspensionärernas deklarerade inkomster är en diskriminerande åtgärd som pekar ut förtidspensionärer som en särskilt fuskbenägen grupp. *Norrbottnens läns allmänna försäkringskassa* anser att kontroll av deklarerade inkomster har små förutsättningar att ge något, vilket tidigare erfarenheter med sådana kontroller på kassan visat. *Jämtlands läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till om de eventuella inbesparingar som görs genom årlig kontroll av deklarerade inkomster kommer att överstiga kostnaderna för kontrollen. Mot den bakgrunden föreslår kassan att kontrollerna genomförs vart tredje år.

Riksskatteverket (RSV) föreslår att RSV lämnar uppgifter medelst ADB-media om arbetsinkomster till Riksförsäkringsverket för årlig kontroll. Enligt RSV kan kontrollen till viss del underlättas genom att RSV på elektronisk väg årligen aviserar pensionsgrundande inkomster till Riksförsäkringsverket. Det finns redan ett fungerande system för avisering mellan RSV och Riksförsäkringsverket när det gäller kontroll av bostadsbidrag och underhållsstöd. RSV kan årligen avisera deklarerade inkomster av tjänst och inkomster av aktiv näringsverksamhet för de personer Riksförsäkringsverket uppger har förtidspension. Uppgifter som kan användas för efterkontroll av förtidspensioner är sekretessbelagda. Utlämnande till Riksförsäkringsverket kan, enligt RSV, ändå ske under förutsättning att utlämnandet styrs av lag eller särskilt medgivande från regeringen.

En del kassor, däribland *Västerbottens*, *Gävleborgs* och *Västra Götalands allmänna försäkringskassor*, stöder förslaget om riktlinjer, men menar att dessa inte bör utformas så i detalj som revisorernas förslag. En uppfattning som uttrycks är att efterkontrollerna måste få variera beroende på den försäkrade och vilka möjligheter som finns till rehabilitering. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* hänvisar till att delar av förslaget redan täcks in av RFV:s allmänna råd på området.

Ett fåtal remissinstanser avvisar förslaget om riktlinjer. *Riksförsäkringsverket* anser att det inte behövs några ytterligare riktlinjer på området. Det är, enligt verket, viktigare att satsa på mer information om vilande förtidspension. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att det inte är nödvändigt med ytterligare riktlinjer för efterkontroll. Kravet att kalla till försäkringskassan är en för omfattande åtgärd, dessutom bör efterkontrollens uppläggning kunna beslutas från fall till fall.

Några remissinstanser är tveksamma till att läkare ska sammanträffa med den försäkrade i samband med efterkontroll. Enligt revisorerna är det naturligt att en läkarundersökning genomförs i samband med efterkontroll eftersom den ursprungliga grunden för att bevilja förtidspension i normalfallet varit arbetsförmåga av medicinska skäl. Revisorerna har förståelse för att det inte ingår i försäkringsläkarens roll att göra en sådan undersökning. Det har inte heller varit avsikten med revisorernas förslag. Förslaget om läkarundersökning i samband med efterkontroll förtydligas nedan.

Vissa remissinstanser, dock inte majoriteten, är, främst av resursskäl, tveksamma till årlig kontroll av inkomster. Revisorerna menar att en sådan kontroll skulle kunna företas på ett relativt enkelt sätt om Riksskatteverkets förslag om årlig avisering av pensionsgrundande inkomster till Riksförsäkringsverket genomfördes. Kontrollen skulle också underlättas om RFV tillsammans med kassorna utarbetade en datarutin som innebar att kontrollarbetet i stor utsträckning sker automatiskt. Exempelvis bör handläggarna vid försäkringskassorna enbart ta del av sådana ärenden där inkomsterna överstiger det normalt tillåtna (se vidare under revisorernas förslag i avsnitt 2.3). För förtidspensionärer med deltidspension bör det vidare alltid vara relevant för försäkringskassan att följa upp inkomster av arbete.

Revisorerna föreslår att de förslag som lämnats i rapporten genomförs – dock med några förtydliganden.

För det första, läkarundersökningen ska inte företas av försäkringsläkare och behöver inte heller ske i samband med att den försäkrade träffar en rehabiliteringshandläggare vid försäkringskassan. En läkarkontroll bör dock ske i nära anslutning till efterkontrollen och utlåtande från denna ska vara grund för försäkringskassans vidare bedömningar.

För det andra, den årliga kontrollen av förtidspensionärens deklarerade inkomster bör ske i enlighet med det förslag som RSV presenterat i sitt remissvar. RSV:s förslag om utlämnande av pensionsgrundande inkomster till RFV förutsätter att utlämnandet styrs av lag eller särskilt medgivande av regeringen. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att förslaget om utlämnande av pensionsgrundande inkomster till Riksförsäkringsverket ska kunna genomföras. Utöver detta bör riktlinjerna innehålla rekommendationer om hur arbetet med och resultaten av efterkontroller ska dokumenteras. Det är också viktigt att försäkringskassorna i större utsträckning följer den regel som redan gäller, nämligen att behovet av efterkontroll alltid ska prövas i samband med att förtidspension beviljas.

2.3 Förtidspensionärernas möjlighet att uppbära inkomst av förvärvsarbete

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att lagen om allmän försäkring borde förtydligas när det gäller förtidspensionärernas möjlighet att arbeta. I lagen bör det framgå att en förtidspensionär med helt eller i det närmaste helt nedsatt arbetsförmåga har rätt att uppbära inkomst av förvärvsarbete motsvarande som högst en åttondel av det totala pensionsbelopp som betalas i det aktuella fallet. Om den förtidspensionerade uppbär en högre inkomst än en åttondel av sin förtidspension bör förtidspensionen minskas. Den regel som för närvarande gäller att en person med hel förtidspension får arbeta högst en åttondel av normal heltid ansåg revisorerna vara alltför svårbedömd. Inkomster bör vara lättare att kontrollera. Det faktum att arbete utförs av förtidspensionärer är i sig inte problematiskt – snarare tvärtom, arbete kan vara bra i rehabiliterande syfte. Problemet handlar om att inkomsterna från en åttondels arbetstid i vissa fall kan bli så stora att rätten till helt pensionsbelopp skulle kunna ifrågasättas.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser anser att den föreslagna regeln skulle underlätta bedömningen av tillåten arbetsinkomst. Flera av dessa remissinstanser har dock haft andra invändningar mot förslaget. *Riksförsäkringsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *Västerbottens*, *Södermanlands* och *Kalmar läns allmänna försäkringskassor* invänder att förslaget får negativa följder för dem som har låg förtidspension. *Riksförsäkringsverket* exemplifierar förslagets negativa konsekvenser utifrån följande tänkta situation. Två personer med hel förtidspension arbetar samma tid och har samma inkomst av bisyssla (t.ex. styrelseuppdrag). Den förtidspensionär som har hög förtidspension får behålla hela sin pension eftersom inkomsten av bisysslan ryms inom en åttondel av pensionsbeloppet, medan förtidspensionären med låg pension får sin pension minskad eftersom den inte ryms inom åttondelen. *Hallands läns allmänna försäkringskassa* menar att den föreslagna regeln kommer att medföra stor arbetsbörda för försäkringskassorna och att det är svårt för de försäkrade att förutse när de ska anmäla ändrade inkomster till försäkringskassan eftersom inkomsterna kan komma att variera. *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa* anser att den föreslagna regeln motverkar syftet att stimulera förtidspensionärernas eventuella restarbetsförmåga. *Södermanlands läns allmänna försäkringskassa* tänker sig att det skulle kunna vara möjligt att sätta ett tak för inkomsterna av åttondelen genom att i stället knyta det till basbeloppet.

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa är tveksam till förslaget eftersom konsekvenserna för den försäkrade inte är tillräckligt belysta. Vidare

menar kassan att dagens regler för vilande förtidspension ger möjligheter att under viss tid få inkomst av arbete och behålla hel förtidspension. Kassan anser därför att den föreslagna gränsdragningen snarare bör användas vid en samkörning av dataregister och vid inkomster över en åttondel leda till en impuls från kassorna att påbörja en utredning av rätten till hel förtidspension. *Skåne läns allmänna försäkringskassa* är också negativ till förslaget eftersom det är en försämring i förhållande till dagsläget. Om arbetsinsatsen ska ställas i relation till pensionsbeloppet bör det i så fall delas med ett lägre tal, t.ex. en sjättedel. *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* anser att dagens regelverk är tillräckligt för att kunna göra en bedömning av hur mycket en förtidspensionär får arbeta och avstyrker därför förslaget. *Gotlands allmänna försäkringskassa* är tveksam till om revisorernas förslag medför en enklare bedömning än den helhetsbedömning som gäller i dag. *Arbetslöshetskassornas samorganisation* anser att inkomstgränsen skulle bli en särlösning. Om begränsningen utsträcktes till att omfatta även dem som har halv, tre fjärdedels eller en fjärdedels förtidspension så skulle konsekvenserna bli orimliga eftersom förtidspensionärer med deltidspension även kan få arbetslöshetsersättning.

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att en teknisk lösning bör tas fram för beräkning av en åttondels inkomst i samband med att deklarerade inkomster årligen kontrolleras. Förslaget kan dock innebära att en del förtidspensionärer inte kan medverka i föreningsliv och ha politiska uppdrag i samma utsträckning som i dag med bibehållen förtidspension. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. *Kronobergs läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget utan reservationer. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* ser fram emot ett sådant förtydligande som revisoremas förslag innebär. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* instämmer i att ett förtydligande av åttondelsregeln är önskvärd. Enligt kassan kan åttondelsregeln vad gäller arbetstid vara svår att tillämpa och dessutom i en del fall slå snett. *Jämtlands läns allmänna försäkringskassa* menar att förslaget skulle leda till en enklare hantering av beslut om minskning av förtidspension. En viktig aspekt är att det också blir enklare att förklara för den försäkrade vad som gäller. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* stöder förslaget och anser att inskränkningen i möjliga inkomster inte kommer att utgöra något hinder för den enskilde att delta i samhällets olika aktiviteter och att även förvärsarbete i liten omfattning. *Värmlands läns allmänna försäkringskassa* anser att revisorernas förslag medför tydligare regelverk och förenklad kontroll. Förslaget är förvisso en åtstramning och kommer att innebära minskade möjligheter för dem som har hel förtidspension att delta i föreningsliv. Kassans erfarenhet är dock att det sker en anpassning till ett löneläge som accepteras av försäkringen.

Revisorernas förslag

Nuvarande regel är, enligt revisorerna, svårbedömd och kan ibland leda till uppenbart missbruk. I granskningen framkom ett fall där en försäkringskassa, utan framgång, försökt dra in förtidspensionen för en person som uppbar

förvärvsinkomster betydligt över den nivå som kunde förväntas intjänas på en åttondels arbetsförmåga. Flera försäkringskassor uppger också att det i princip är omöjligt att fastställa om förtidspensionären arbetar mer än den tillåtna åttondelen av normal heltid. Något förtydligande av tillåten arbetsinkomst är således önskvärd. Revisorerna har dock förståelse för att regeländringen som föreslogs i rapporten kan missgynna dem med låg förtidspension. Revisorerna har övervägt olika lösningar för att komma till rätta med detta problem. Ett sätt kan vara att t.ex. höja den möjliga gränsen för förvärvsinkomster till en sjättedel av utgående förtidspension. Ett annat sätt skulle kunna vara att koppla den tillåtna arbetsinkomsten till ett eller ett antal basbelopp.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Riksförsäkringsverket i uppdrag att utreda formerna för vilka inkomstgränser som ska gälla för förtidspensionärer utan att rätten till pension påverkas. I det sammanhanget bör också hänsyn tas till att det för närvarande är möjligt att uppbära inkomst samtidigt med förtidspension i de fall den förtidspensionerade vill pröva s.k. vilande förtidspension. Syftena med förändringarna i tillåten arbetsinkomst bör vara att göra regeln tydlig för de försäkrade, underlätta försäkringskassornas bedömning samt förhindra uppenbart missbruk av försäkringen.

2.4 Dokumentation av efterkontroller

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att försäkringskassans dokumentation av arbetet med efterkontroller och dess resultat ska förbättras.

I dagsläget är resultatet av många efterkontroller okänt. En mer noggrann dokumentation av efterkontrollens genomförande och resultat bör, enligt rapporten, medföra att verksamheten kan följas upp, utvecklas och styras bättre än för närvarande. Enligt regleringsbrev ska kassorna redovisa effekterna av genomförda insatser för att motverka fusk och missbruk i socialförsäkringen. Denna rapportering har hittills inte varit tillräcklig för att visa resultatet av verksamheten med efterkontroller. I regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna bör regeringen ställa krav på redovisning av insatta resurser och resultat (bl.a. besparingar i försäkringsutgifter) vad gäller efterkontroller.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser är positivt inställda till revisorernas förslag. *Dalarnas, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västerbottens, Gävleborgs, Kalmar, Södermanlands, Jämtlands, Stockholms* och *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassor* tillstyrker förslaget. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* har inget att invända mot förslaget och anser att dokumentationen bör kopplas till de riktlinjer som tas fram. *Gotlands läns*

allmänna försäkringskassa liksom *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. Kraven på redovisning bör kopplas till enhetliga kriterier för mål, urval, metod, mått och resultatredovisning. Det är även viktigt att kriterierna klarläggs var för sig för de skilda områdena – rehabilitering av förtidspensionärer och fusk. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* anser att en bättre dokumentation av efterkontrollernas resultat kan höja motivationen hos handläggarna för att fullfölja utredningar om misstänkt fusk. *Försäkringskassaförbundet* delar revisorernas uppfattning att en bättre dokumentation skulle underlätta styrningen.

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa är tveksam till förslaget i den del som gäller att kassorna genom regleringsbrev ska åläggas att redovisa resultat. Motivet för detta är att efterkontroller ofta utgör en integrerad del av arbetet med förtidspensioner. Efterkontroller har främst en preventiv verkan.

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att regeringen i regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna ställer krav på redovisning av insatta resurser och resultat (bl.a. besparingar i försäkringsutgifter) vad gäller efterkontroller. Vad avser redovisningen av resultat bör det understrykas att efterkontroller i stor utsträckning syftar till att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras.

2.5 Efterkontrollernas organisation

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att försäkringskassorna borde centralisera arbetet med efterkontroll till särskilt utsedda handläggare. Revisorernas granskning visar att en orsak till att efterkontroller inte prioriteras är att de i normalfallet genomförs av handläggare som bereder underlagen till beslut om förtidspension. För att uppnå goda resultat vid efterkontroller krävs tid, engagemang och i vissa fall särskild kompetens. Eftersom efterkontroller inte är vanliga i den ordinarie verksamheten på försäkringskassan får handläggare inte tillräckligt många ärenden för att uppnå den nödvändiga kunskapen, bl.a. om metoder för efterkontroll, sekretess och i förekommande fall polisanmälan. Många försäkringskassor pekar på att en centraliserad enhet för efterkontroller har bättre förutsättningar för att bygga upp en framgångsrik verksamhet för efterkontroll. Enstaka, utspridda ärenden samlas till ett ställe och ger därför en viss minsta mängd ärenden som är tillräcklig för att bygga upp erfarenheter. Många gånger är arbetet mot fusk beroende av ett väl inarbetat kontaktnät med andra myndigheter, exempelvis polismyndigheten och skattemyndigheten. En centraliserad enhet har bättre förutsättningar att bygga upp ett sådant kontaktnät. Frågan om oberoende i förhållande till den försäkrade är också viktig att beakta. En handläggare som arbetat med att bevilja en förtidspension bör rimligen ha svårare att i ett senare skede ifrågasätta rätten till pension i samma ärende än en handläggare som inte hanterat ärendet tidigare. Förutsättningarna för att bygga upp kunskaper genom att dokumentera erfarenhet-

er av efterkontroller och deras resultat tycks också vara bättre vid centrala enheter än vid försäkringskassor där efterkontrollerna är decentraliserade. Mer aktiva metoder för efterkontroll, såsom hembesök, är också möjliga att genomföra i större utsträckning vid centraliserade enheter.

Remissinstanserna

Av de remissinstanser som svarat är den övervägande delen positiva till förslaget. *Kronobergs, Hallands, Jämtlands, Gotlands, Södermanlands, Jönköpings och Värmlands läns allmänna försäkringskassor* tillstyrker revisorernas förslag i dess helhet.

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa och *Västra Götalands allmänna försäkringskassa* tillstyrker delvis och menar att det främst är de efterkontroller som är inriktade mot att finna fusk som ska centraliseras.

Några kassor har en blandad syn på frågan om efterkontroller ska centraliseras eller ej. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar för sin del revisorernas förslag men frågan om centralisering bör, enligt kassan, i allmänhet avgöras utifrån respektive kassas behov. *Skåne läns allmänna försäkringskassa* anser att det krävs särskilda kunskaper om lokala förhållanden. Det är därför en nackdel att inrätta en centraliserad enhet. Däremot kan handläggare med specialkunskaper i efterkontroll arbeta ute på de olika enheterna i länet. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till förslaget mot bakgrund av tidigare erfarenheter men kan dock tänka sig en koncentration till en eller ett par handläggare per geografiskt område inom länet. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* stöder förslaget i den meningen att det behövs någon form av sammanhållen handläggning för kvalitetsarbete, kontroll och fusk. Men hur mycket centralisering som behövs för detta bör ankomma på respektive kassa att avgöra.

Några remissinstanser avvisar förslaget. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* och *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa* avstyrker förslaget med motiveringen att det är de enskilda kassornas sak att bestämma hur arbetet med efterkontroller ska läggas upp. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att arbetet med efterkontroller bör utföras lokalt där den bästa kunskapen finns om arbetsmarknad och försäkrade. *Försäkringskassaförbundet* menar att försäkringskassornas olika förutsättningar kräver att varje kassa måste kunna hitta sin egen organisatoriska lösning. *Kalmar läns allmänna försäkringskassa* anser att förutsättningarna för en efterkontroll redan finns på lokal nivå och avstyrker därför förslaget. Däremot kan centrala insatser av tillfälliga större efterkontroller vara möjliga och ha en preventiv funktion. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att efterkontrollen bör genomföras av den handläggare som utrett ärendet eftersom denne har den mest ingående kunskapen om den försäkrades situation och eventuella förutsättningar för rehabilitering.

Revisorernas förslag

Revisorerna menar att det finns uppenbara fördelar med att centralisera arbetet med efterkontroller. Möjligheter till kompetensuppbyggnad, oberoende

och nätverk med andra myndigheter är viktiga för en verkningsfull efterkontroll. Revisorernas rapport visar att det är svårt för handläggare i linjen att prioritera och genomföra efterkontroller. Revisorerna har dock förståelse för att lokala villkor kan medföra att kontrollerna bäst utförs vid de enskilda kassorna. I synnerhet gäller detta sådana kontroller som genomförs i syfte att rehabilitera förtidspensionärer. Revisorerna föreslår dock att Riksförsäkringsverket i sina riktlinjer om efterkontroll rekommenderar en centralisering av arbetet med efterkontroller.

2.6 Åtgärder mot misstänkt fusk

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att försäkringskassornas arbete med att uppdaga fusk skulle underlättas. Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om att det i syfte att motverka fusk ska bli lättare att utbyta information mellan myndigheter som betalar ut bidrag. Länsarbetsnämnderna, försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden ska vara skyldiga att lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Samma skyldighet ska gälla a-kassorna gentemot myndigheterna och försäkringskassorna. Det ska också bli möjligt för myndigheter och a-kassor att själva hämta information om enskilda personer på elektronisk väg från de andra myndigheternas dataregister.¹ En motsvarande ömsesidig skyldighet för skattemyndigheterna respektive försäkringskassorna att lämna information till varandra borde, enligt rapporten, övervägas. Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen tar de initiativ som behövs i denna fråga. I syfte att underlätta informationsutbytet med andra myndigheter när det gäller eventuellt fusk bör kunskaperna om sekretesslagstiftningen öka bland den personal på försäkringskassan som handlägger efterkontroller. Den handledning om offentlighet och sekretess som Riksförsäkringsverket nyligen tagit fram bör kunna leda till att kunskapen om sekretessfrågor ökar vid försäkringskassorna.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser som har haft synpunkter på förslaget delar revisorernas syn och stöder förslaget. *Riksförsäkringsverket, Östergötlands, Gotlands, Skåne, Gävleborgs, Kalmar, Västerbottens, Jönköpings, Jämtlands, Västmanlands, Västernorrlands, Örebro, Kronobergs och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* tillhör de remissinstanser som stöder förslaget. *Södermanlands läns allmänna försäkringskassa* menar att möjlighet måste ges för att hämta och lämna information på elektronisk väg mellan skattemyndigheten och försäkringskassan om förslaget om den årliga kontrollen av deklarerade inkomster ska kunna genomföras. *Dalarnas läns allmänna för*

¹Proposition 2000/01:129, Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.

säkringskassa anser att det måste till utvidgade informationsmöjligheter mellan myndigheterna. Det är inte rimligt att arbetet med efterkontroller äventyras på grund av bristande informationsutbyte. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar revisorernas syn och menar att det etablerade spridnings- och hämtningssystemet (SHS) mellan myndigheter ska användas. *Riksskatteverket* stöder också förslaget och lämnar ett eget förslag på hur frågan om samkörning av data med försäkringskassorna ska kunna lösas. Det närmare innehållet i Riksskatteverkets förslag beskrivs under avsnittet 2.2 om riktlinjer för efterkontroll i denna skrivelse.

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att, i likhet med regeringens förslag (proposition 2000/01:129) om ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, även göra det möjligt för försäkringskassorna och skattemyndigheterna att utbyta information i syfte att motverka misstänkt fusk. I detta sammanhang bör regeringen också beakta det förslag om kontroll av deklarerade inkomster som revisorerna för fram under avsnitt 2.2 i denna skrivelse.

2.7 Information till den försäkrade

Rapportens förslag

I rapporten föreslogs att tydliga rutiner för information borde skapas. Den information som ges i samband med ansökningar om bidrag, utredningar och andra kontakter med den försäkrade måste hålla så hög standard att missförstånd undviks. Den sökande måste få en noggrann muntlig och skriftlig information om sin skyldighet att informera försäkringskassan om alla förändringar i sin ekonomiska situation. Försäkringskassan bör upplysa den försäkrade om vad som händer om försäkringskassan inte blir informerad om ändringar som påverkar bidragets storlek. Den som informerat vid försäkringskassan och den bidragssökande borde enligt rapporten skriva under den skriftliga informationen och den sökande ska få en kopia av detta.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser delar revisorernas syn att information behövs för att undvika missförstånd. *Dalarnas, Gotlands, Skåne* och *Södermanlands läns allmänna försäkringskassor* stöder förslaget. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* menar att tydlig information är en av de viktigaste frågorna för att komma till rätta med missbruk av försäkringen. Tydlig information måste lämnas om anmälningsskyldighet när inkomsterna ändras, vilka principer som gäller för bedömning av arbete och samtidig förtidspension m.m. Om beslutet från socialförsäkringsnämnden innefattar efterkontroll måste den försäkrade informeras om att beslutet om förtidspension inte ska betrak-

tas som ett definitivt ställningstagande till den försäkrades framtida arbetsförmåga. Det är också viktigt att informera om vilande förtidspension. *Örebro* liksom *Uppsala läns allmänna försäkringskassor* menar också att det är viktigt att informera om vilande förtidspension. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget och anser att information, utöver information vid ansökningstillfället, även bör lämnas vid senare tidpunkt eftersom den försäkrade i samband med beviljandet sannolikt har mer fokus på sin personliga ekonomi. En möjlighet är att på den årliga kontrolluppgiften till den försäkrade även lämna information om anmälningsskyldighet vid ändrade inkomster.

Flera av de remissinstanser som är positiva till förslaget i stort är dock tveksamma till om den försäkrade ska skriva under den skriftliga informationen. *Värmlands Kalmar, Västerbottens, Jämtlands och Jönköpings läns allmänna försäkringskassor* har denna uppfattning. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att ordningen med att låta den försäkrade skriva under den skriftliga informationen skulle vara onödigt formell. *Kronobergs läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget men är tveksam till att fler blanketter skapas. *Försäkringskassaförbundet* delar uppfattningen att försäkringskassan ska informera den försäkrade om följderna av att inte anmäla förändrade förhållanden som kan påverka rätten till förtidspension. Förbundet är dock tveksamt till om den försäkrade och försäkringskassan ska skriva under ett gemensamt dokument. Det skulle lätt kunna framstå som en ömsesidig överenskommelse och därmed också kunna uppfattas som om det skulle finnas något slags förhandlingsutrymme mellan kassan och den försäkrade. *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa* anser att informationen kan lämnas fortlöpande t.ex. vid efterkontroller. Att låta den försäkrade skriva under kan dock vara lämpligt när förtidspension beviljas efter ansökan. Formerna för att säkerställa att den försäkrade fått information bör utredas närmare.

Hallands läns allmänna försäkringskassa avvisar förslaget eftersom det sannolikt inte förhindrar fusk. Försäkringskassan lämnar redan i dag muntlig och skriftlig information om den försäkrades skyldigheter.

Revisorernas förslag

Remissopinionen är delad när det gäller frågan om att låta de försäkrade skriva under den skriftliga informationen. Enligt revisorerna finns det dock mycket som talar för att den försäkrade och handläggare vid försäkringskassan ska skriva under den information som givits. I revisorernas granskning framkom att en vanlig förklaring i samband med misstänkt fusk varit att den försäkrade inte förstått innebörden i informationen. Tydlig information är således viktig för rättssäkerheten både utifrån den försäkrades och försäkringskassans synvinkel så att eventuella missförstånd undviks. Förtidspensionen kan också ses som en långsiktig ekonomisk förbindelse mellan försäkringskassan och den försäkrade. Tydligheten i den information som ges torde öka om handläggare och försäkrad skriver under på att informationen är lämnad och att innebörden av denna är klar för den försäkrade. Revisorerna

vill, i tillägg till ovannämnda åtgärd, också peka på möjligheten att, på den årliga kontrolluppgiften, även lämna information om anmälningsskyldighet vid ändrade inkomster.

Revisorerna föreslår att Riksförsäkringsverket i sina riktlinjer om efterkontroll även föreskriver nya rutiner för information. Den handläggare som informerat om villkoren kring förtidspension och den bidragssökande bör gemensamt skriva under den skriftliga informationen. Den sökande ska få en kopia av den påskrivna skriftliga informationen.

3 Riksdagens revisorers förslag

Med hänsyn till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riktlinjer för efterkontroll av förtidspensioner

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under revisorernas förslag i avsnitt 2.2 om att utarbeta riktlinjer för efterkontroll. Riktlinjerna bör även omfatta de frågor om efterkontrollens organisation som behandlas i avsnitt 2.5 och de frågor om information till den försäkrade som behandlas i avsnitt 2.7.

2. Förtidspensionärers möjlighet att ha inkomst av förvärvsarbete

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under revisorernas förslag i avsnitt 2.3 om förtidspensionärers möjlighet att uppbära inkomst av förvärvsarbete.

3. Dokumentation av efterkontroller

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under revisorernas förslag i avsnitt 2.4 om dokumentationen av efterkontroller.

4. Åtgärder mot misstänkt fusk

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under revisorernas förslag i avsnitt 2.6 om åtgärder mot misstänkt fusk.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Nils-Göran Holmqvist (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, t.f. utredningschefen Karin Rudberg och revisionsdirektören Michael Kramers (föredragande).

Stockholm den 13 december 2001

2001/02:RR13

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Michael Kramers



Rapport 2001/02: 1

Försäkringskassornas efterkontroll av förtidspensioner

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur försäkringskassornas arbete med efterkontroller av förtidspensioner fungerar. Granskningens syfte har varit att utröna om efterkontroller i sin nuvarande form är en effektiv åtgärd för att få förtidspensionerade tillbaka i arbete och för att uppdaga eventuellt fusk inom förmånen.

Granskningen har beretts inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

På revisorernas kansli har revisionsdirektör Michael Kramers haft ansvaret för granskningen. Kanslichef Åke Dahlberg, t.f. utredningschef Karin Rudberg och f.d. utredningschef Margareta Stålfors har bidragit med synpunkter på rapporten.

Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och andra organisationer. Därefter kommer revisorernas slutliga ställningstagande och förslag att utformas.

Sammanfattning

I Sverige är 440 000 personer förtidspensionerade varav merparten på heltid. Detta innebär att var elfte person i arbetsför ålder helt eller delvis står utanför arbetsmarknaden. Beslut om förtidspension är i många fall en bedömningsfråga. Såväl Riksdagens revisorers granskning som andra undersökningar visar att det är svårt för försäkringskassor och läkare att fastställa om en person inte kan arbeta på grund av sjukdom och om denna oförmåga är varaktig. I tidigare uppföljningar av fattade beslut om förtidspension har det visat sig att ett flertal förtidspensionärer vill börja arbeta igen. Osäkerheten i bedömningarna har också visat sig genom att det förekommer förtidspensionärer som arbetar mer än vad reglerna för förtidspension medger.

I lagen (1962:381) om allmän försäkring finns bestämmelser som ger försäkringskassan möjlighet till efterkontroll och omprövning av förtidspensioner om det visar sig att förtidspensionären inte längre har rätt till förmånen. Revisorerna har granskat om försäkringskassans efterkontroller är en effektiv åtgärd för att få tillbaka förtidspensionärer i arbete och för att upptäcka eventuellt fusk med förmånen.

Granskningen visar att den typ av efterkontroller som görs idag oftast inte är effektiva. Enbart fem procent av efterkontrollerna leder till att försäkringskassan kan dra in eller sätta ned en förtidspension till följd av att antingen fusk uppdragats eller att den förtidspensionerade kan påbörja en rehabilitering. Variationen i resultat är dock stor mellan olika kontor. Vid vissa kassor leder mindre än en procent av efterkontrollerna till åtgärder, medan det vid andra kontor är mer än hälften av efterkontrollerna som leder till åtgärd. Skillnader i arbetssätt är en av förklaringarna till att antalet indragningar/nedsättningar varierar mellan kontoren. Det rör sig bl.a. om hur systematisk kassan är i sina efterkontroller, hur pass prioriterad efterkontrollen är vid den enskilda kassan och vilket samarbete försäkringskassan har med andra myndigheter. Efterkontroller görs vanligen av dem som handlägger förtidspensioner vid kassan. Detta medför bl.a. att efterkontrollerna nedprioriteras till förmån för andra ärenden. Handläggare upplever ofta att efterkontroller är svåra, tidskrävande och ibland obehagliga att utföra. Det kan vara en av förklaringarna till att efterkontrollerna genomförs slentrianmässigt. I många fall består efterkontrollen enbart av ett telefonsamtal med den försäkrade.

Det finns en stor osäkerhet hos försäkringskassans personal om hur och när efterkontroller ska genomföras. Regelverket kring förtidspensioner är också i vissa avseenden ett hinder för en framgångsrik efterkontroll. Kunskapen om efterkontroller och dess resultat är vidare påfallande liten hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna med tanke på att verksamheten med efterkontroller är relativt omfattande. Uppskattningsvis genomför försäkringskassorna årligen 9 000 efterkontroller av förtidspensionärer.

Revisorerna bedömer att efterkontroller är nödvändiga bl.a. därför att bedömningen av arbetsoförmåga är osäker och därför att fusk förekommer. Ett bättre resultat skulle kunna nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades på ett annat sätt in i dagsläget. Revisorerna föreslår att regeringen ger

Riksförsäkringsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur efterkontroll ska genomföras. Bland annat bör deklarerade inkomster årligen kontrolleras för samtliga förtidspensionärer. För närvarande är det möjligt att ha höga inkomster från förvärvsarbete samtidigt som man har förtidspension. Revisorerna föreslår att denna möjlighet begränsas genom att lagen om allmän försäkring förtydligas så att det vid hel förtidspension blir möjligt att ha inkomst motsvarande högst en åttondel av det pensionsbelopp som betalas ut i det enskilda fallet.

I syfte att få en bättre redovisning av efterkontrollernas resultat föreslår revisorerna att regeringen i regleringsbrev till RFV och försäkringskassorna ställer krav på årlig rapportering av efterkontrollernas kostnader och de eventuella besparingar i försäkringsutgifter som dessa kontroller leder till. För att ge högre prioritet åt efterkontroller och för att undvika en slentrianmässig hantering föreslår revisorerna att försäkringskassorna centraliserar arbetet med efterkontroll till särskilt utsedda handläggare. Revisorerna lämnar också förslag om vissa lagändringar i syfte att underlätta arbetet med att uppdaga fusk.

1.1 Motiven för granskningen

Alltfler förtidspensioneras

Antalet förtidspensionärer fortsätter att öka och därmed samhällets kostnader. Enligt senast tillgängliga uppgifter (december 2000) är ca 440 000 personer förtidspensionerade¹, vilket innebär att var elfte person i arbetsför ålder mer eller mindre permanent inte står till arbetsmarknadens förfogande. Under år 2000 beviljades nästan 50 000 personer förtidspension, och samhällets kostnader för förtidspensioner uppgår till ca 50 miljarder kronor årligen².

Under hela 1990-talet har stora ansträngningar gjorts för att bromsa ökningen av antalet förtidspensioner. Tidigare kunde förtidspension beviljas av bl.a. arbetsmarknadsskäl. Numera är förtidspension i princip enbart förbehållen fall där det finns en medicinsk diagnos som grund. Kraven på beslutsunderlagens kvalitet och på prövningen av den försäkrades arbetsförmåga har också ökat efterhand.

Trots skärpningar av kriterierna för förtidspension och av beslutsprocessen som leder fram till förtidspension fattas beslut om förtidspension under viss osäkerhet. Att fastställa om en person är arbetsoförmögen i förhållande till ett flertal förekommande arbeten är i många fall en bedömningsfråga. Riksförsäkringsverket visade för några år sedan att en tredjedel av besluten om förtidspension fattades på så otillräckliga underlag att det inte gick att bedöma om rätt eller fel beslut fattats³.

Undersökningar visar att förtidspension i vissa fall missbrukas

Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns möjlighet att, i samband med att förtidspension beviljas, besluta om att en efterkontroll ska göras efter viss tid. Även om inget skrivits in i beslutet har kassorna möjlighet att göra efterkontroller om de får signaler som tyder på att den försäkrade inte ska uppbära förtidspension. Ett syfte med efterkontroller är att få tillbaka förtidspensionärer i arbete – arbetslinjen är en bärande princip även inom socialförsäkringen. Regeringen har uttalat att efterkontroller är viktiga att göra framför allt för yngre förtidspensionärer så att dessa inte permanent utestängs från arbetsmarknaden⁴. Ett annat syfte med lagstiftningen om efterkontroller är att ge möjlighet för försäkringskassorna att uppdaga eventuellt fusk med förtidspensioner. De undersökningar som genomförts av Riksrevisionsverket (RRV), Riksförsäkringsverket (RFV) och kassorna pekar på läckage från socialförsäkringssystemen orsakade av fusk och brister i syste-

¹ Statistikinformation Is-I 2001:002, 2001-04-25, RFV.

² Regeringens budgetproposition för 2001, utgiftsområde 10.

³ "Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna", (RFV anser 1998:4).

⁴ Prop. 1994/95:147

men. RRV har redovisat att det finns fusk och missbruk inom förtidspensionsförmånen⁵. Det handlar om drygt en miljard kronor som, enligt RRV, årligen skulle kunna besparas om kontrollen förbättrades.

För att socialförsäkringen ska fungera krävs att medborgarna litat på och accepterar systemet. Värderingar och moral kring socialförsäkringen har därför stor betydelse för systemets fortlevnad. Regeringen har uttalat att en förutsättning för socialförsäkringens legitimitet är att medborgarna är förvisade om att systemen fungerar effektivt och att pengar fördelas till dem de är avsedda för⁶. Riksdagen har också ansett det nödvändigt att åtgärder vidtas mot dem som medvetet missbrukar socialförsäkringssystemet – inte minst för att allmänheten ska ha förtroende för socialförsäkringen⁷.

Mot den bakgrunden genomförde Riksdagens revisorer hösten 2000 en förstudie om efterkontroll av förtidspensioner⁸.

Riksdagens revisorers förstudie visar att efterkontroller inte prioriteras

I revisorernas förstudie redovisades ett antal försäkringskassors erfarenheter av efterkontroll. Efterkontroller hade lett till att fusk med förmånen uppdagats och att försäkrade till följd av detta antingen blivit av med sin förtidspension eller fått den nedsatt. I en del fall hade efterkontrollerna lett till att de förtidspensionerade kunnat påbörja en rehabilitering och komma tillbaka till arbetslivet. I många fall redovisades också att efterkontroller givit ett positivt resultat i den meningen att de pengar som lagts ned på kontrollinsatsen givit mer tillbaka, bl.a. i form av att försäkringskassan kunnat minska sina utbetalningar av förtidspensioner och att förtidspensionerade kunnat återgå till arbete.

Enligt revisorernas förstudie är arbetet med efterkontroll, trots det i många fall positiva resultatet, inget som prioriteras hos försäkringskassorna. Olika skäl anges för varför arbetet med efterkontroller inte är prioriterat. Försäkringskassorna hänvisar främst till den arbetsbelastning som det ökande antalet sjukskrivningar medfört, men även till att resultaten av gjorda efterkontroller inte håller på längre sikt. Försäkringskassorna menar vidare att domstolarna ofta upphäver kassornas beslut om indragna eller sänkta förtidspensioner i fall där den försäkrade överklagat beslutet. I förstudien konstateras också att antalet polisanmälda fall av fusk och missbruk har minskat. RFV anser att en av förklaringarna till det minskade antalet polisanmälningar kan vara att försäkringskassorna helt enkelt inte hinner med – något som också bekräftas i de intervjuer som gjordes i förstudien.

Revisorerna ansåg att det bör kunna finnas en möjlighet att använda sig av efterkontroller i större omfattning än vad som görs i dagsläget eftersom efterkontroller i många fall givit ett positivt resultat. I december 2000 beslu-

⁵ "Förtidspension – fusk och systembrister", RRV 1995:33.

⁶ Prop. 1996/97:121

⁷ Bet. 1993/94:SfU2, rskr. 1993/94:11

⁸ Förstudie 2000/01:11 "Efterkontroll av förtidspensioner".

1.2 Granskningens syfte

Efterkontroller av förtidspensioner kan utifrån riksdagsuttalanden och lagtext sägas ha två syften, dels att fungera som ett slags uppföljning av förtidspensionärer för att se om möjlighet finns till rehabilitering och på sikt återgång till arbete, dels som ett sätt att upptäcka eventuellt fusk med förtidspensionen. Ett av regeringens mål för socialförsäkringsadministrationen är att fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner ska minimeras. Ett annat mål för socialförsäkringsadministrationen är att den enskildes arbetsförmåga i ökad grad ska tillvaratas och att förlorad arbetsförmåga i ökad omfattning ska återfås⁹.

Definitioner av begreppet fusk varierar, men följande uttalande från socialförsäkringsutskottet täcker väl det som revisorerna i denna rapport avser med begreppet fusk. Utskottet anser ”att man med ”fusk ” eller ”mygel” endast bör syfta på situationer där någon genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att underlåta att anmäla ändrade förhållanden eller liknande uppbär en förmån i strid mot gällande regler”¹⁰.

Granskningens syfte är att utröna om efterkontroller är en effektiv åtgärd för att få förtidspensionerade tillbaka i arbete och för att upptäcka eventuellt fusk med förtidspensionen. Granskningen ska belysa i vilken mån efterkontroller används vid försäkringskassorna, hur efterkontroller görs, vilka resultat de ger och om åtgärden är kostnadseffektiv. De hinder för efterkontroll som antytts i förstudien bör analyseras ytterligare.

1.3 Hur granskningen har genomförts

Granskningen bygger främst på existerande dokumentation från försäkringskassorna kompletterad med intervjuer och en enkät. Handläggare vid försäkringskassor i Stockholm, Huddinge, Göteborg, Landskrona, Helsingborg och Kristianstad har intervjuats. I granskningen har också ett stort antal telefonintervjuer genomförts med personal och försäkringsläkare vid försäkringskassor utöver de ovannämnda kassorna. Under arbetets gång har även intervjuer genomförts med företrädare för RFV. Vidare har en enkät skickats ut till försäkringskassans centralkontor i respektive län. Centralkontoren har därefter distribuerat och samlat in enkäterna från samtliga lokalkontor inom respektive län. Bortfallet i enkätundersökningen är litet, drygt 85 procent av kontoren har svarat.

⁹ Regleringsbrev för år 2001 avseende Riksförsäkringsverket.

¹⁰ Bet. 1993/94:SfU2

2.1 Riksdagens beslut

Under lång tid har en diskussion förts om huruvida kontrollen i socialförsäkringsystemen varit tillräcklig för att förhindra fusk. Hösten 1993 behandlade riksdagen ett antal motioner om åtgärder för att komma till rätta med bidragsfusk. Utskottet ansåg att det var viktigt att åtgärder vidtogs omgående mot dem som medvetet missbrukade socialförsäkringssystemet. Detta var, enligt socialförsäkringsutskottet, nödvändigt inte minst för att allmänheten ska ha förtroende för socialförsäkringen. Riksdagen begärde att regeringen skulle göra en kartläggning av eventuellt missbruk av socialförsäkringsförmåner¹¹.

Regeringen gav därefter Riksrevisionsverket i uppdrag att kartlägga förekomsten av fusk. I den gjorda kartläggningen¹² bedömde RRV att kostnaderna för fusk och brister inom socialförsäkringen totalt uppgick till ett belopp mellan 5 och 7 miljarder kronor årligen. Inom Riksförsäkringsverket (RFV) bildades 1995 en arbetsgrupp, vars utredningsarbete presenterades 1996 i en rapport¹³ till regeringen. Arbetsgruppen föreslog bl.a. en rapporteringsmodell för att löpande kunna bedöma omfattningen av fusk. Man föreslog också författningsändringar som skulle underlätta försäkringskassornas arbete mot fusk. Även Riksdagens revisorer gjorde en granskning av socialförsäkringen vid samma tid. En del av Riksdagens revisorers förslag var inriktade på att motverka fusk och missbruk av socialförsäkringen¹⁴.

Utredningsarbetet som genomförts under 1994 och 1995 resulterade i en proposition om fusk och missbruk i socialförsäkringen¹⁵. Enligt propositionen är det för socialförsäkringssystemets legitimitet mycket viktigt att medborgarna är förvissade om att socialförsäkringssystemet är effektivt och att pengar fördelas till dem som de är avsedda för. För att underlätta försäkringskassornas kontrollarbete lämnade regeringen bl.a. förslag om att försäkringskassorna skulle ha rätt att göra hembesök i kontrollsyfte hos den försäkrade. Rätten att göra hembesök i kontrollsyfte hade tidigare bara gällt vissa av de försäkringar som försäkringskassan hanterade. Nu föreslog regeringen att rätten att göra hembesök skulle gälla samtliga typer av ersättningar som försäkringskassan hanterar. Utöver att hembesöken är av värde för att kontrollera om fusk förekommer har hembesök också, enligt regeringen, ett preventivt värde. Regeringen betonade dock att andra typer av kontroll- och utredningsåtgärder, där det görs observationer utan att den försäkrade är medveten om det eller som i övrigt har karaktär av spaningsverksamhet, inte

¹¹ Bet. 1993/94:SfU2, rskr. 1993/94:11

¹² "FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen", RRV 1995:32.

¹³ "Missbruk och fusk med försäkring och bidrag", RFV anser 1996:2.

¹⁴ 1994/95:RR10, "Kontroll av socialförsäkring".

¹⁵ Prop. 1996/97:121

ska företas av försäkringskassan. I de fall spaning ska utföras på grund av misstanke om fusk som kan vara brott ankommer detta på polisen.¹⁶

Socialförsäkringsutskottet delade regeringens bedömningar¹⁷. Utskottet menade att legitimiteten i socialförsäkringen vilar på att medborgarna är förvissade om att systemen fungerar effektivt. Utskottet ansåg vidare att ”Systemen måste vara så utformade att möjligheterna till kontroll förbättras samtidigt som drivkrafter till felaktigt eller icke avsett utnyttjande minimeras”¹⁸.

Ett annat viktigt skäl för efterkontroller framgår av förarbetena till lagen om allmän försäkring. När försäkringskassan fattar beslut om förtidspension bör också ställning tas till om det finns behov av förnyad utredning efter viss tid. Detta är särskilt viktigt för yngre personer så att dessa inte permanent utestängs från arbetsmarknaden¹⁹.

Efter 1997 års riksdagsbeslut om systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen har socialförsäkringsutskottet uttalat sig om kontroll av förtidspensioner vid ett flertal tillfällen under de senaste åren, nu senast i budgetbetänkandet för år 1999/2000²⁰. Utskottet konstaterar att kassorna från 1997 fått bättre utrednings- och kontrollmöjligheter genom ändringar i lagen om allmän försäkring. Bland annat får kassan göra förfrågan hos den enskilde eller annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter samt göra hembesök hos den försäkrade. Utskottet utgår från att regeringen noga följer utvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen och att försäkringskassorna utvecklar metoder för att komma till rätta med fusk och missbruk av ersättningar. I budgetpropositionen för år 2001 konstaterar regeringen att RFV slutfört sitt projekt ”Rätt ersättning”. Slutsatserna i RFV:s rapport återges kortfattat: ”Socialförsäkringens administration har genom en etablerad kvalitetssäkring och kvalitetskontroll i kombination med en systematisk redovisning av misstänkt fusk bildat sig en uppfattning om omfattningen av dessa frågor. Projektet har också tydliggjort för allmänheten att kontrollverksamheten innebär bättre möjligheter att upptäcka fusk”²¹.

Riksdagen har nyligen beslutat om ändrade regler för förtidspension. I stället för förtidspension införs sjukersättning för personer över 30 år och aktivitetsersättning för personer under 30 år²². Förslaget om aktivitetsersättning kan komma att påverka förutsättningarna för efterkontroll av de personer som är yngre än 30 år eftersom dessa enbart kommer att få tidsbegränsad ersättning. En omprövning av aktivitetsersättningen ska ske vart tredje år.

¹⁶ Ibid. s. 30.

¹⁷ Bet. 1996/97:SfU10, rskr. 1996/97:231.

¹⁸ Ibid. s. 5.

¹⁹ Prop. 1994/95:147

²⁰ Bet. 1999/2000:SfU1, rskr. 1999/2000:98.

²¹ Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 10

²² Prop. 2000/01:96, bet. 2000/01:SfU15, rskr. 2000/01:257

De allmänna försäkringskassorna ska, enligt Riksförsäkringsverkets regleringsbrev för år 2001, redovisa sin verksamhet fördelat på två verksamhetsgrenar: dels handläggning och utbetalning av ersättning, dels åtgärder mot ohälsa.

Handläggning och utbetalning av ersättningar ska enligt regeringen ”göras med god kvalitet och till så låg kostnad som möjligt. Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras.” Försäkringskassorna ska redovisa effekterna av genomförda insatser för att motverka fusk och missbruk. Vad gäller åtgärder mot ohälsa ska RFV och försäkringskassorna bl.a. verka för att den enskildes arbetsförmåga i ökad grad ska tillvaratas och att förlorad arbetsförmåga i ökad omfattning ska återfås.

I sin årsredovisning återrapporterar RFV måluppfyllelsen till regeringen. I den senaste årsredovisningen²³ framgår att andelen korrekt handlagda förtidspensionsärenden ligger runt 97 procent. Det är försäkringskassorna själva som mäter andelen korrekt handlagda ärenden genom att granska ett slumpmässigt urval ur sin ärendestock. På riksnivå skulle detta innebära att 1200 av ca 50 000 nybeviljade förtidspensioner skulle vara felaktiga av en eller annan anledning.

På Riksförsäkringsverkets försäkringsavdelning, som bl.a. arbetar med tillsyn av försäkringskassorna, bedömer man att den andel fel i förtidspensionsärenden som redovisas i årsredovisningen sannolikt är för låg. Enligt försäkringsavdelningen hänger den låga felprocenten samman med att kassorna använder en annan metod för att mäta fel än den som RFV:s försäkringsavdelning använder i sin tillsynsverksamhet. Försäkringsavdelningen gjorde en undersökning för några år sedan som visade att en tredjedel av ärendena hade sådana brister att det inte gick att uttala sig om huruvida besluten var riktiga eller felaktiga. Tillsynsenheten bedömer att fel bl.a. kan förekomma när det gäller fastställande av graden av nedsatt arbetsförmåga. Kassorna tillämpar i vissa fall en slags rabatt, dvs. kassorna bedömer graden av nedsatt arbetsförmåga som högre än vad som är motiverat därför att de bedömer att arbetsmarknaden är begränsad för personer med en fjärdedels arbetsförmåga – hellre än att ge en tre fjärdedels förtidspension beviljas en hel förtidspension i dessa fall.

I sin årsredovisning redovisar RFV att arbetet med projektet ”Rätt ersättning” nu är avslutat och att en uppföljning av projektet skett. Uppföljningen visar att frågorna om rätt ersättning är integrerade i den ordinarie verksamheten. Många försäkringskassor har omorganiserat sin kvalitetskontroll så att denna utförs av särskilt utsedda handläggare som utför kvalitetskontroller inom samtliga försäkringsområden.

Försäkringskassorna samverkar också med andra myndigheter, t.ex. skattemyndigheten och polisen, för att förebygga och bekämpa förekomsten av fusk. För att polisanmälningar ska hålla en hög kvalitet har en för försäk-

²³ Socialförsäkringen – årsredovisning för budgetåret 2000.

ringskassorna gemensam mall för polisanmälan tagits fram. Några försäkringskassor har anställt personal som fått till huvudsaklig uppgift att göra hembesök och externa kontroller. Vidare har ett antal försäkringskassor centralt placerade s.k. fuskgrupper. Dessa bistår lokalkontoren inom området med utredning och bedömning i ärenden där misstänkt fusk förekommer. Enligt RFV har kassor med s.k. fuskgrupper bättre förutsättningar att upptäcka tecken på fusk än vad andra kassor har.

Uppgifter från RFV:s rapporteringssystem för fusk visar att det under år 2000 (0001-0012) rapporterades in 4 739 fall av misstänkt fusk inom samtliga socialförsäkringsförmåner. 3 497 av dessa ärenden (knappt 75 procent) ledde till återkrav. Störst antal fuskärenden registrerades inom bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Endast 270 (drygt 5 procent) av det totala antalet fuskärenden ledde till polisanmälan. Totalt återkrävt belopp var 31,3 miljoner kronor. När det gäller ärenden om fusk med förtidspension rapporterades 64 fall under år 2000. 16 av dessa ledde till återkrav, och enbart 3 ärenden gick till polisanmälan.

3.1 Rätten till förtidspension

Rätten till förtidspension har den som är mellan 16 och 65 år om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och om nedsättningen kan anses varaktig. Graden av nedsatt arbetsförmåga avgör om den förtidspensionerade ska få hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förtidspension.

Beloppsmässigt ska förtidspensionen motsvara en normal pension, dvs. folkpension, och, i de fall den försäkrade arbetat även ATP. Hur hög förtidspensionen blir i det enskilda fallet styrs av vilken inkomst den förtidspensionerade hade vid det tillfälle förtidspensionen beviljades.

För att renodla sjukförsäkringen och skapa tydligare gränslinjer till arbetsmarknadspolitiska åtgärder beslutade riksdagen år 1997²⁴ om ändringar i lagen om allmän försäkring. Beslutet innebar att sjukpenning och förtidspension i princip ska förbehållas fall där det är sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan ska göras steg för steg. Det innebär att en försäkrad som inte kan återgå till sitt vanliga arbete i första hand ska prövas mot annat arbete hos samma arbetsgivare. Om möjligheter till arbete saknas hos arbetsgivaren ska den försäkrades arbetsförmåga prövas mot arbetsmarknaden i övrigt.

Riksförsäkringsverket rekommenderar i sina allmänna råd om förtidspension (1998:16) att försäkringskassan vid bedömning av den försäkrades arbetsförmåga även tar hänsyn till om den försäkrade genomgått flera arbetsförsök där det visat sig att han eller hon inte klarar av att arbeta. I sådana fall kan den försäkrade få förtidspension trots att det ur medicinsk synvinkel fortfarande finns viss restarbetsförmåga.

Från den 1 januari 1999 finns bestämmelser i AFL som tillsammans med förarbeten ska tolkas så att det är möjligt att redovisa deklarerade inkomster från annat arbete även om man har en hel förtidspension. Den försäkrade får arbeta motsvarande en åttondel av normal arbetstid. Inkomsterna från denna åttondels arbetstid ska motsvara en åttondel av heltidsinkomsten för det arbete som utförs i det enskilda fallet.

3.2 Regler för efterkontroll av förtidspensioner

Reglerna för förtidspension och kraven på den beslutsprocess som föregår beslutet om förtidspension är utformade bl.a. för att tillförsäkra att "rätt" person får förtidspension. Varaktigheten i arbetsoförmågan kan dock vara svår att bedöma. Det kan finnas möjligheter att en person återfår sin arbetsförmåga under den tid han eller hon är förtidspensionär. Det är också möjligt att den försäkrade uppbär förtidspension samtidigt som denne förvärvsarbe-

²⁴ Bet. 1996/97:SfU6, rskr. 1996/97:125

tar utöver vad som medges. Det är bl. a. annat av dessa skäl som det finns bestämmelser om efterkontroll i lagen om allmän försäkring.

Enligt 7 kap. 3 b § tredje stycket AFL ska försäkringskassan i samband med beslut om förtidspension även bedöma om en förnyad utredning av arbetsförmågan ska göras efter en viss tid. Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 oktober 1995, men möjligheten att göra efterkontroll fanns redan dessförinnan och RFV rekommenderade kassorna att göra sådana efterkontroller²⁵. Även under den tid som förtidspension ges kan försäkringskassan, om den anser det nödvändigt för bedömning av rätten till förtidspension, bl.a. begära in läkarintyg, göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare och besöka den försäkrade.

Försäkringskassan kan även besluta om efterkontroll fast man vid tiden för beviljandet inte fann skäl för efterkontroll. Efterkontroller kan leda till att beslut om förtidspension omprövas.

Sedan den 1 januari 1999 gäller nya regler för omprövning av förtidspensionsbeslut. RFV:s försäkringsavdelning bedömer att dessa regler innebär ett förtydligande och att de kommer att underlätta kassornas arbete i de fall förtidspensioner ska omprövas. I 16 kap. 7§ AFL stadgas: ”Om arbetsförmågan väsentligt förbättrats för en försäkrad som uppbär förtidspension, skall pensionen dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen. En försäkrad som regelbundet och under längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension fattades skall därvid om inte annat förekommer, antas ha en väsentligt förbättrad arbetsförmåga”. Den som har förtidspension är också, enligt AFL, skyldig att anmäla alla förändringar som kan påverka rätten till eller storleken på förtidspensionen. Sådana förändringar kan vara att hälsotillståndet förbättrats eller att möjligheten att utnyttja den återstående restarbetsförmågan till inkomstbringande arbete ökat väsentligt.

Enligt RFV:s allmänna råd ska en prövning av fortsatt rätt till förtidspension göras bl.a. när den försäkrades hälsotillstånd och därmed arbetsförmåga väsentligt förbättrats eller när den försäkrade har underlåtit att meddela att han eller hon förvärvsarbetar samtidigt som förtidspension uppbärs.

Impulser till efterkontroll kan, enligt de allmänna råden, vara att försäkringskassan i en ansökan om bostadsbidrag får reda på att den sökandes inkomster ändrats. En annan impuls kan vara att någon utomstående gör en anmälan till kassan om att en försäkrad utför större arbeten på sin fastighet eller förvärvsarbetar.

Den som har förtidspension omfattas av bestämmelserna om rehabilitering enligt AFL. Den försäkrade kan således delta i rehabilitering även om denne uppbär förtidspension. Att den försäkrade har rätt till rehabilitering innebär också att försäkringskassan kan ställa rimliga krav på att den försäkrade deltar i utredning och planering av åtgärder²⁶.

²⁵ Prop. 1994/95:147, bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343

²⁶ Prop. 1990/91:141

Om den försäkrade vägrar att genomgå en förnyad arbetsprövning, läkarundersökning eller rehabilitering kan förtidspensionen dras in helt eller delvis enligt 20 kap. 3 § AFL. Av 20 kap. 8 § AFL framgår att den försäkrade är skyldig att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete. Försäkringskassan har också, enligt samma paragraf, rätt att göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter samt göra hembesök om kassan anser det nödvändigt för bedömningen av rätten till bl.a. förtidspension. AFL ger således försäkringskassorna goda möjligheter att få kännedom om och att kontrollera om den försäkrade har fortsatt rätt till sina förmåner.

2001/02:RR13
Bilaga 1

4.1 RRV och Riksdagens revisorer

Efterkontroller görs inte

I en rapport från 1993²⁷ konstaterade RRV att det närmast utvecklats en praxis att inte göra efterkontroller. Anledningen till att det inte gjordes några efterkontroller av förtidspensioner var att efterkontrollerna, enligt försäkringskassorna, inte gav något resultat.

Försäkringskassans arbete bör präglas av ambitionen att kontrollera den försäkrades uppgifter

Riksdagens revisorer granskade under 1993 och 1994 kontrollen inom socialförsäkringen²⁸. I Riksdagens revisorers rapport hänvisas till en undersökning av försäkringskassornas service 1988²⁹ där det framkom att 75 procent av de tillfrågade personerna ansåg att det var något eller mycket vanligt att folk missbrukade sjukförsäkringen. I Riksdagens revisorers undersökning 1993 ställdes en liknande fråga till handläggare vid försäkringskassor i Uppsala län. Enkätsvaren visade att de anställda vid försäkringskassorna bedömde fusk som mindre omfattande än vad allmänheten gjorde. Av granskningen framgick att försäkringskassorna under 80-talet och början av 90-talet inte prioriterat utredningar om missbruk av socialförsäkringen. Kulturen på försäkringskassorna har, enligt revisorerna, varit inriktad på att ge service snarare än på att göra kontroller.

Enligt revisorerna behöver försäkringskassornas och Riksförsäkringsverkets arbete tydligt präglas av ambitionen att kontrollera uppgifter från försäkrade, arbetsgivare, läkare och tandläkare. Revisorerna föreslog att såväl de administrativa rutinerna som teknikstödet vid försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket skulle ses över i syfte att förbättra internkontrollen.

RRV rapport visar att fusk inom förtidspension uppgår till mellan ca 600 miljoner kronor och ca 1 400 miljoner kronor årligen

Enligt RRV - rapporten från 1995 rör det sig bl.a. om följande typer av fusk och missbruk:

- Personer med hel förtidspension har öppet deklarerade inkomster av arbete. RRV har analyserat ett register från SCB och funnit att

²⁷ RRV 1993:20 "Förtidspensioneringen – handläggning och beslutsunderlag".

²⁸ 1994/95:RR10, "Kontroll av socialförsäkring".

²⁹ RFV redovisar 1989:24, "Rapport om mätningen av försäkringskassans service hösten 1988".

flera personer haft inkomster vid sidan av förtidspensionen. Fusket uppskattas till 150 miljoner kronor årligen³⁰.

- En av tre egna företagare med förtidspension hade inkomster vid sidan av förtidspensionen. Fusket antas leda till ca 25 miljoner kronor i årliga felutbetalningar.
- Svart arbete vid sidan av förtidspension uppskattas leda till felutbetalningar i storleksordningen 350 miljoner kronor till 1 150 miljoner kronor.
- Personer som flyttat ut från Sverige uppbär förtidspension på en nivå som är för hög. Fusket antas leda till felaktiga utbetalningar i storleksordningen 25 miljoner kronor.
- Förtidspensioner betalas ut i kombination med andra socialförsäkringsersättningar vilket resulterar i ett överuttag av förmåner. Detta uppskattas till 40 miljoner kronor i årliga felutbetalningar³¹.

Försäkringskassan drar sig för att polisanmäla misstänkt fusk

I en annan rapport från 1995³² behandlar RRV bl.a. den rättsliga hanteringen av fusket inom socialförsäkringen. RRV har intervjuat handläggare vid försäkringskassor, polisen och åklagarämbetet. Av intervjuerna framgår att polis och åklagare inte prioriterar försäkringsbedrägerier med motiveringen att det vanligtvis rör sig om små belopp i förhållande till andra bedrägerier, t.ex. skattebedrägerier.

Underlagen från försäkringskassorna har ofta inte varit tillräckligt förberedda för att polis och åklagare ska kunna väcka åtal utan omfattande egen utredning. Tiden anses av försäkringskassorna inte räcka till för sådana utredningar. En typ av fusk som sällan leder till rättslig påföljd beroende på små möjligheter att bevisa fusk eller på höga beviskrav är bl.a. sjukpenning eller förtidspension som kombineras med svartjobb.

RRV skriver i rapporten: ”Många omständigheter tyder således på att försäkringskassorna avstår från att polisanmäla misstänkt fusk. Dels ställs stora beviskrav i bedrägerimål, dels får de som fällt ofta ringa påföljder.”

³⁰ Mellan den 1 juli 1993 och den 31 december 1998 fanns regler med den innebörden att inkomster av arbete och hel förtidspension inte kunde kombineras. Från den 1 januari 1999 är det möjligt att redovisa inkomster av arbete även vid hel förtidspension.

³¹ RRV 1995:33, ”Förtidspension – fusk och systembrister”.

³² RRV 1995:32 ”Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen.”

I en rapport från 1999 redovisade RRV några generella erfarenheter från sina granskningar när det gäller kontrollen inom olika välfärdssystem³³. I rapporten skriver RRV att det bland socialförsäkringens administratörer finns en allmän insikt om behovet av kontroll. Det finns dock olika uppfattningar om hur viktig kontrollen är. Frågan om vilken vikt kontrollen ska ges påverkas av skilda synsätt inom socialförsäkringsadministrationen vad gäller de praktiska förutsättningarna för kontroll (arbetsbelastning, tillgång till information, datasystemets kapacitet, etc.), på frågor om ansvar och initiativ (RFV:s ledningsroll i förhållande till försäkringskassornas självständighet), på regel-tolkningen (olika uppfattningar om en regels innebörd), eller på skillnader i förhållningssätt t.ex. vad gäller tilltro till klienter, föreställningar om fuskets omfattning och obenägenhet att agera polis och nyttan av kontroll som inte leder någon vart. Klivenheten till kontrollbehovet finns, enligt RRV, på alla nivåer i organisationen, vilket gör att signaler om behov av ökad kontroll kan ha svårt att få allmänt genomslag.

4.2 Riksförsäkringsverkets rapporter

RFV anser att det förekommer fusk inom flertalet bidrag

I en rapport från 1996 redovisade RFV att fusk och missbruk förekommer med de flesta förmåner och bidrag inom socialförsäkringsområdet. Förekomsten av fusk och missbruk var av störst omfattning inom förtidspension, bostadsbidrag till barnfamiljer, bidragsförskott, föräldrapenning och sjukpenning. De ärenden som gick till polisanmälan var dock få. RFV konstaterade att det var viktigt att fatta korrekta beslut om socialförsäkringsförmåner redan från början för att undvika senare fusk och missbruk. För att komma till rätta med problemen var det också angeläget att, i större omfattning än vad som gjorts ditintills, bedriva systematiska kontroller av att förmåner och bidrag ges med rätt belopp och till rätt personer. Försäkringskassorna borde också i större utsträckning göra det känt för allmänheten att kassorna gör kontroller och polisanmälningar i ärenden där man misstänker fusk. RFV ansåg det också viktigt att allmänheten får kännedom om fällande domar i socialförsäkringsärenden. Vetskapen om att kassorna gör efterkontroller och att dessa kan leda till åtal och eventuellt fällande dom borde, enligt RFV, ha stort preventivt värde och minska benägenheten att fuska.

RFV föreslog en rutin för rapportering av fusk och missbruk. RFV föreslog vidare att funktionerna för återkrav och beivrande av fusk skulle centraliseras och avlastas från dem som utrett och beslutat om ersättningar. RFV föreslog också att lagstöd för hembesök skulle ges för samtliga förekommande ersättningar. RFV ansåg att polis och åklagare borde prioritera socialförsäkringsärenden i större utsträckning än vad de gjort ditintills. Samarbetet

³³ RRV 1999:39 A, "Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning".

mellan olika myndigheter, t.ex. skattemyndigheter och försäkringskassor, i syfte att komma till rätta med fusk och missbruk borde också stärkas.

I rapporten konstaterade RFV att den vanligaste typen av fusk när det gäller förtidspension är att den försäkrade förvärvsarbetar och samtidigt har förtidspension. De få polisanmälningar som gjordes var ofta grundade på utredningar föranledda av anonyma anmälningar från allmänheten. Statistik som togs fram i samband med rapporten visar att 231 ärenden om misstänkt fusk med förtidspension utreddes under andra halvåret 1995. I 73 fall konstaterades återbetalningsskyldighet, men endast nio fall polisanmälades. Totalt återkrävt belopp var drygt 3,5 miljoner kronor³⁴.

I en tidigare granskning³⁵ påvisade RFV att en stor del av förtidspensionsbesluten borde ha efterkontrollerats men av olika skäl inte efterkontrollerades. Vart 4:e ärende, eller 9 av 40 ärenden, borde ha efterkontrollerats men efterkontrollerades inte.

Försäkringskassan är ovillig att kontrollera uppgifter

Värmlands läns allmänna försäkringskassa gjorde under 1999 en studie över vilka motiv som ligger bakom bidragsfusk³⁶. 51 ärenden som handlagts som fusk eller överutnyttjande av försäkringen valdes ut. I urvalet ingick bl.a. fusk med sjukpenning, förtidspension, bostadsbidrag och underhållsstöd. Av de 51 valdes slutligen 16 ut för intervjuer. Ingen av dem som slutligen valdes ut hade fuskat med förtidspension. Rapportförfattarna skriver dock: ”Det övergripande temat för projektet – hur bidragsfuskare tänker – torde vara mer eller mindre generellt för en rad bidrag och ersättningar i socialförsäkrings-systemet”³⁷. Rapportförfattarna konstaterar att litteratur om bidragsfusk förekommer sparsamt. Skälet för detta ointresse kan, enligt rapportförfattarna, vara att försäkringskassornas verksamhet har en folkrörelseanknuten tradition som gör att de som arbetar där har en motvilja mot att vara kontrollanter och uppdaga fusk. Resultatet av intervjuerna visar att det finns flera motiv till fusk:

- Tanklöshet.
- Vissa personer har en benägenhet att chansa.
- Dålig privatekonomi.
- ”Alla andra fuskar, varför ska inte jag göra det? ”

³⁴ RFV anser 1996:2, ”Missbruk och fusk med försäkring och bidrag”.

³⁵ RFV anser 1995:13, ”Sjukbidrag/Förtidspension – uppföljning av ärendekvalitet och kompetensstruktur”.

³⁶ ”Hur tänker bidragsfuskare? Bevekelsegrunder för fusk och överutnyttjande” Värmlands läns allmänna försäkringskassa, 2000.

³⁷ s. 13, ibid.

- ”Det drabbar ingen enskild individ.”
- De som fuskar känner inget förtroende för systemet. Försäkringskassan ändrar regler för olika bidrag, t.ex. nya regler som även gäller retroaktivt. Alltså fuskar man som ett slags hämnd.
- Det finns ingen social kontroll.
- De försäkrade utgår från att försäkringskassan gör kontroller. Därför underlåter man att meddela ändrade inkomstförhållanden osv. De försäkrade utgår från att kassan reglerar eventuella felutbetalningar utan att den försäkrade behöver anmäla detta.
- Okunnighet. Den försäkrade kände helt enkelt inte till reglerna för det aktuella bidraget.

Det är viktigt med information till den försäkrade om dennes rättigheter och skyldigheter

Dåvarande Malmöhus läns allmänna försäkringskassa, numera Skåne läns allmänna försäkringskassa, genomförde under 1998 en kartläggning av fusk och missbruk i socialförsäkringen³⁸. Ett syfte med projektet var att kartlägga orsakerna till att så få ärenden blivit polisanmälda.

En genomgående uppfattning från de handläggare som intervjuats var att det var svårt och mödosamt att anmäla misstänkt bidragsfusk. Handläggarna kände stor osäkerhet inför att göra polisanmälningar, bl.a. för att de inte kände till förutsättningarna för att anmäla, vad som händer efter anmälan, om de skulle bli kallade som vittnen osv. Även språkförbistring togs upp som förklaring. Handläggarna var inte säkra på om den försäkrade i alla lägen förstått innebörden i den information som försäkringskassan givit. Handläggarna kände vidare stor uppgivenhet eftersom fall som polisanmälts inte blev föremål för åklagarens prövning. Därför nöjde sig handläggarna ofta med att återkräva felaktigt utbetalda belopp. I vissa fall eftergavs dessutom återkrav på grund av den försäkrades ekonomi.

Det fanns stora variationer mellan kontoren när det gäller uppfattningen om hur mycket fusk som förekommer och benägenheten att anmäla fusk. Ett lokalkontor rapporterar att man gjort 49 polisanmälningar under en tvåårsperiod, medan andra jämförbara kontor har gjort 2 polisanmälningar. Många handläggare saknar en policy för hur fuskärenden ska hanteras och vet inte heller hur de ska agera om de stöter på sådana fall.

I fall där polisanmälan gjordes var dessa, enligt rapportförfattarna, i flertalet fall väl genomförda. De lokalkontor som hade ett mindre antal handläggare som specialiserat sig på återkrav och polisanmälan hade en mycket god och jämn kvalitet på sina polisanmälningar.

³⁸ ”En undersökning av polisanmälningar från försäkringskassan”, Hansen, Bjerstedt och Andersson, 1998.

I polisens förhörprotokoll framgick förklaringar till varför den som åtalats för bedrägeri handlat som han eller hon gjort. Den misstänkta invände exempelvis att de inte förstått att de inte var berättigade till ett visst bidrag, att de glömt att ändra inkomst och att de inte förstått att de betraktats som sammanboende. Andra förklaringar kunde vara glömska och slarv, men sällan att man medvetet vilselett försäkringskassan.

Information om regler och den försäkrades skyldigheter är därför viktig i samband med att förtidspension beviljas. Det finns en broschyr "Rätt beslut – Rätt ersättning" som delas ut i samband med att en förmån beviljas. Av denna framgår bl.a. att den som undertecknar en blankett på heder och samvete garanterar att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Om det visar sig att den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter kan detta innebära straffansvar. Av broschyren framgår också att försäkringskassan kan göra efterkontroller genom bl.a. hembesök eller arbetsplatsbesök. Besöken behöver inte heller vara anmälda i förväg.

I rapporten redogörs också för polismyndighetens och åklagarnas syn på socialförsäkringsbrott. Polisen pekar på betydelsen av att försäkringskassan har handläggare som specialiserat sig på fusk och polisanmälningar. Kontor som har sådana specialiserade handläggare har större möjlighet att nå goda resultat, enligt polisen.

Bland åklagarna finns skilda uppfattningar om vikten av att beivra bidragsfusk. En del anser att bidragsfusk är bagatellartade brott som bör handläggas av försäkringskassan genom indragning av förmån och återkrav av felaktigt utbetalda belopp. Andra anser att samtliga fall av misstänkt fusk ska polisanmälas. Eftersom så få ärenden polisanmäls är åklagarnas erfarenhet av socialförsäkringslagstiftningen begränsad.

Allmänheten tycker att det är allvarligt med fusk

Skåne läns allmänna försäkringskassa har sammanfattat ett antal års erfarenheter kring arbetet med fusk i en rapport som publicerades i juni 2000³⁹.

Ett antal handläggare vid försäkringskassorna har intervjuats. Utredningar av ärenden där misstanke finns om att den som uppbär förtidspension arbetar svart uppfattas som svårhanterliga. Myndighetssammansatta aktioner framstår som en framkomlig metod för att förebygga fusk. Försäkringskassornas egna kontroller av om den försäkrade har svarta inkomster är, enligt rapporten, nämligen mycket begränsad. Det vanligaste fusket är att förtidspensionären förvärvsarbetar trots att man uppgivit att man är arbetsoförmögen.

Rapportförfattarna har också talat med företrädare för försäkringsbolaget Skandia i syfte att jämföra hur bedrägerier hanteras inom privat försäkringssektor. En del bedrägerier förekommer inom personförsäkringar. Skandia beräknar att personförsäkringarna utbetalas med ett årligt belopp på 35 miljarder kronor och att 10–20 procent av detta beräknas utgöra felutbetalningar

³⁹ Slutrapport juni 2000, "Hur skall vi minska statens utgiftssida inom socialförsäkringsområdet?", Skåne läns allmänna försäkringskassa.

till följd av bedrägerier. Skandia har ett tjugotal före detta kriminalpolis som utreder komplicerade försäkringsbedrägerier.

Rapportförfattarna riktade också en enkät om fusk till ett mindre urval av allmänhet, åklagare, domare, handläggare på socialförvaltningen och handläggare på försäkringsbolag. Flertalet domare och åklagare ansåg att fusk var mycket allvarligt.

Många ansåg att det var bra att olika register samkördes om det gjordes för att uppnå ökad kontroll. 81 procent av allmänheten tyckte så, 100 procent av åklagarna, 75 procent av de svarande inom socialförvaltningen och 91 procent av de svarande från försäkringsbolaget.

4.3 Riksförsäkringsverkets projekt ”Rätt ersättning”

Svårt att påvisa konkreta resultat

För treårsperioden 1997–1999 beviljade regeringen ca 61 miljoner kronor till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna så att dessa skulle kunna driva särskilda projekt för att minimera risken för fel eller fusk i socialförsäkringen. Projektet har drivits under benämningen ”Rätt ersättning”.

Enligt RFV:s slutredovisning av projektet⁴⁰ har projektmedlen i huvudsak fördelats till försäkringskassorna och använts till projekt om kvalitetssäkring, kvalitetskontroll och samverkan mellan myndigheter, t.ex. försäkringskassor och lokala skattemyndigheter. Försäkringskassornas centralkontor har var för sig redovisat hur projektmedlen använts och vilka resultat de givit.

RFV konstaterar att det är svårt att visa konkreta resultat av de förändringar som gjorts. RFV anser dock att projektmedlen gjort det möjligt för försäkringskassornas handläggare att prioritera och genomföra olika utvecklingsaktiviteter för att motverka att försäkringsersättningar och bidrag utbetalas felaktigt. De enskilda kassorna redovisar att projektet lett till att ärendenas dokumentation förbättrats och till att andelen fel i handläggningen minskat.

Projektverksamheten har, enligt RFV, visat att det effektivaste sättet att motverka fusk är att arbeta med kvalitetssäkring så att beslut och utbetalningar är riktiga från början.

Enligt RFV:s slutrapport görs efterkontroller vid alla försäkringskassor. De ärendeslag som framför allt kontrolleras är förtidspension, sjukbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd.

Sedan våren 1999 tillämpar försäkringskassorna en ny rutin för rapportering av upptäckta fel i handläggningen och misstanke om fusk. Genom denna rapporteringsrutin har RFV kunnat bilda sig en uppfattning om omfattningen av fusk.

RFV skriver att en positiv följd av projektet har varit den preventiva effekten som uppnåtts genom att vissa kassor genomfört särskilda insatser i form

⁴⁰ ”Slutredovisning av insatser och effekter hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna med anledning av anvisade projektmedel ur A 20 Kontrollfunktionen i staten, 1997–1999 – projektet Rätt ersättning”, Promemoria RFV 2000-05-25, dnr 00922/2000.

av hembesök och externa kontroller. Flera kassor har i samband med sådana aktiviteter informerat den lokala pressen, vilket förstärkt den preventiva effekten.

Samverkan med andra myndigheter för att förhindra fusk har genomförts av flertalet kassor. Många försäkringskassor har deltagit i regional myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (Sameb). De myndigheter som deltar är försäkringskassorna, länsstyrelsen, polismyndigheten, åklagarmyndigheten, skattemyndigheten, tullen och kronofogdemyndigheten. Flera försäkringskassor deltar i s.k. PEK-grupper (preventiv ekonomisk kontroll). Här samarbetar försäkringskassorna med polisen, skattemyndigheten och åklagarmyndigheten.

Samverkan med andra myndigheter har lett till att försäkringskassornas polisanmälningar har fått högre kvalitet. Fler av försäkringskassans polisanmälningar leder till åtal än tidigare. RFV avslutar sin rapport med slutsatsen att ”kontrollproblematiken” mer handlar om fel än fusk. Enligt RFV beror felen på brister i regelsystem, beslutsstöd, informationssystem, för lite resurser och invanda beteenden i förvaltningen.

Erfarenheterna av efterkontroller överensstämmer på ett antal punkter⁴¹

Vid flera kassor redovisas likartade erfarenheter som gäller efterkontroller inom samtliga av försäkringskassans bidrag.

- En del kassor menar att det är svårt att påvisa effekter av kontrollarbetet, medan andra anser att efterkontroller helt klart ger pengarna tillbaka i form av besparingar i socialförsäkringsutgifterna. De kassor som säger att det är svårt att påvisa effekter anser dock att efterkontroller har en preventiv effekt.
- Inom några län finns centraliserade funktioner för efterkontroll av alla förekommande bidragsslag. Några län har också centraliserat arbetet med återkrav av felaktigt utbetalda bidrag. Motiven för att centralisera kontrollarbetet är att de som utför kontrollerna ska vara väl insatta i tillämpning och rutiner för respektive område. Kvalitetskontrollen måste, enligt de kassor som valt att centralisera, ses som en specialistfunktion som behöver en viss minsta mängd ärenden för att upprätthålla och utveckla kunskap. Vidare innebär en begränsning av antalet personer som arbetar med kvalitetskontroll mindre risk för skillnader i bedömning av kvalitet.
- Med ledning av antalet anmälningar kan det konstateras att fusk med bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd är mest förekommande.

⁴¹ Redogörelsen bygger på rapporter som försäkringskassans centralkontor i respektive län lämnat som underlag till RFV:s slutrapport i projektet ”Rätt ersättning”.

- Flera kassor bedömer att efterkontroller av förtidspensioner är svåra och ibland obehagliga.
- En del kassor anser att fusk bäst förhindras genom att ärenden handläggs korrekt innan de beviljas, andra kassor anser att efterkontroller är en bra metod för att komma åt fusk.
- Många säger att sekretessreglerna är ett hinder för efterkontroller.
- Antalet polisanmälningar om fusk är i allmänhet litet. Flera kassor säger att deras polisanmälningar kommer åter från polis och åklagare utan att någon åtgärd vidtagits och att detta är ett skäl till att antalet polisanmälningar går ned.

4.4 Erfarenheter från försäkringskassornas systematiska efterkontroller av förtidspensioner

Nedan sammanfattas genomförandet och resultaten från merparten av de större efterkontroller av förtidspensioner som gjorts av försäkringskassorna de senaste tio åren. För en mer ingående redogörelse för var och en av efterkontrollerna hänvisas till bilaga 1. De efterkontroller som redovisas är exempel på större och mer systematiska efterkontroller till skillnad från de efterkontroller som utförs på enstaka ärenden mer eller mindre regelbundet på ett stort antal försäkringskassor i landet. Den senare typen av efterkontroll beskrivs närmare i kap. 6.

Olika metoder för efterkontroll

Gemensamt för de systematiska efterkontrollerna är att kontrollen sker sammanhållet på ett större antal förtidspensionsärenden. Arbetet med sådana kontroller bedrivs ofta av en för ändamålet sammansatt projektgrupp eller av särskilda enheter som arbetar med att motverka och handlägga bedrägerier. Initiativet till de systematiska efterkontrollerna kommer ofta från centralkontoren i länen. De projektgrupper som arbetar med efterkontroll hör också ofta organisatoriskt till centralkontoret.

Efterkontrollerna vid de olika kassorna skiljer sig åt när det gäller urval och vald metod. Vanligen har urvalet av de förtidspensionärer som ska ingå i efterkontrollen skett genom att tjänstemän från försäkringskassan, ibland tillsammans med försäkringsläkare, gått igenom ett antal akter och utifrån kriterier som diagnos, ålder osv. tagit fram ett antal ärenden för närmare efterkontroll. I några fall har urvalet skett slumpmässigt.

Det främsta syftet med dessa systematiska efterkontroller har varit att undersöka hur förtidspensionärerna mår och om det finns möjlighet till rehabilitering. I några fall har dock anmälningar som kommit in till kassan om misstänkt fusk med förtidspension utgjort stommen i de systematiska efterkontrollerna eller så har sådana anmälningar ”hakats på” de efterkontroller vars främsta syfte är att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras.

Metoden för efterkontrollerna är i normalfallet en kombination av aktgranskning och hembesök. Hembesök är oftast förannmälda och har föregåtts av ett brev om hälsotillstånd m.m. som den försäkrade fått svara på och lämna till försäkringskassan. I ett mindre antal fall har oanmälda hembesök gjorts. Hembesöken utförs vanligen av tjänstemän från försäkringskassan, ibland i sällskap med en försäkringsläkare och i ett fall tillsammans med arbetsväglédare. I några fall har större datakörningar gjorts där centralkontoret jämfört taxerade inkomster mot utbetald förtidspension.

Resultaten av efterkontrollerna varierar

Resultatet mätt som antalet förtidspensionärer som återgår till arbete är oftast blygsamt, mellan 5 och 10 procent av de efterkontrollerade, men projektgrupperna bedömer vanligen att insatsen lönat sig då besparingen i form av indragna förtidspensioner överstiger kostnaderna för försäkringskassans arbete med efterkontrollen. De fåtal kontroller som gjorts av deklarerade inkomster i förhållande till förtidspension har dock givit ett marginellt utbyte.

De beräkningar som gjorts över gjorda besparingar är inte enhetliga. I vissa fall bygger försäkringskassornas beräkningar på antagandet att beslutet om indragningen eller nedsättningen enbart håller i ett år. De besparingar som då redovisas blir naturligen blygsamma – ca 100 000 kr per år för en indragning av en hel förtidspension. I andra fall, som i Dalarna, har besparingarna redovisats som om beslutet om indragning eller nedsättning skulle hålla fram till normal pensionsålder, vilket resulterar i högre redovisade besparingar – ca 700 000 kr per indragning eller nedsättning⁴². Beräkningar över kostnader och intäkter i samband med efterkontroll görs inte heller för samtliga efterkontroller. Utifrån försäkringskassornas redovisningar är det således svårt att bilda sig en uppfattning om hur stora besparingar som kan göras till följd av efterkontroller. Revisorerna har hos RFV eftersökt en beräkningsmall för att bilda sig en uppfattning om de möjliga besparingar som kan göras genom efterkontroller av förtidspensioner. Någon sådan finns inte för närvarande. Ett flertal skäl anges, bl.a. att storleken på enskilda förtidspensioner varierar kraftigt då pensionerna styrs av de inkomster den försäkrade hade innan förtidspension beviljats. Storleken på besparingen påverkas också av hur många år den försäkrade hade fram till pension när förtidspensionen drogs in eller sattes ned. Besparingar går således att beräkna i det enskilda fallet, medan generaliseringar, enligt RFV, är svårare att göra.

De försäkringskassor som redovisar ett positivt resultat av sina efterkontroller har ofta gjort denna bedömning i samband med att efterkontrollen

⁴² Inom ramen för Riksförsäkringsverkets projekt "Rätt ersättning" prövades under år 1998 en modell för att redovisa besparingar till följd av efterkontroller. Modellen byggde på att besparingar bara kan redovisas på ett års sikt eftersom det antogs att utfallet på längre sikt av försäkringskassans beslut var alltför osäker. Försöket med redovisning av besparingar föll inte väl ut, bl.a. därför att det underlag som försäkringskassorna levererade till RFV inte var enhetligt.

nyligen avslutats. I flera fall lämnas rekommendationer om indragningar vidare till lokalkontoren och i dessa fall är beräkningarna över gjorda besparingar preliminära. Uppföljande intervjuer som revisorerna gjort visar att resultaten på längre sikt vanligen inte är kända. En uppföljning som försäkringskassan i Borås gjort antyder att det positiva resultatet av efterkontrollerna håller på längre sikt, medan uppgifter från försäkringskassan i Gävleborg antyder motsatsen.

Förtidspensionärer kan börja arbeta igen

De efterkontroller där frågor om hälsotillstånd ställts visar att en relativt stor andel av förtidspensionärerna, mellan 15 och 60 procent beroende på undersökt ort, inte längre söker upp vården efter det att förtidspension beviljats. När frågor om arbetsförmåga och vilja till arbete ställts vid efterkontrollerna är det mellan 5 och 30 procent (eller mellan 15 och 30 personer) av de efterkontrollerade som uppger sig kunna börja arbeta igen. Andelarna som inte söker vård eller som uppger sig kunna arbeta bör dock ses i ljuset av att urvalet av förtidspensionärer i normalfallet är riktat, dvs. försäkringskassan har redan på förhand antagit att en rehabilitering är möjlig. Rapporterna från genomförda efterkontroller visar att flera förtidspensionärer kan rehabiliteras. Det nämns dock inget i rapporteringen om att försäkringskassorna går vidare med rehabilitering av de personer som vid efterkontroller uppgivit att de skulle kunna arbeta.

I övrigt pekar enstaka efterkontroller också på att det är viktigt att en bra information om den försäkrades rättigheter och skyldigheter ges i samband med att förtidspension beviljas. Vid flera efterkontroller har flertalet av de försäkrade som besökts uppgivit att de uppskattat försäkringskassans initiativ.

4.5 Tidigare statliga utredningar

*Utredningen om en översyn av processuella regler inom socialförsäkringen, m.m.*⁴³

Utredningen har bl.a. haft i uppgift att se över beslutsprocessen i ärenden om förtidspension. Utredningen har bl.a. analyserat hur försäkringskassorna arbetar med den typ av efterkontroller som görs i syfte att undersöka om förtidspensionärens hälsa förbättrats i sådan grad att en rehabilitering är möjlig – s.k. bevakningsärenden. Utredningen har granskat ett urval av 800 akter i ärenden om förtidspension samt gjort ett antal intervjuer med handläggare vid försäkringskassorna. Enligt reglerna ska försäkringskassorna i samband med att förtidspension beviljas även en pröva om efterkontroll ska göras efter viss tid. Utredningens granskning visar att en sådan prövning

⁴³ Utredningen har nyligen avlämnat ett betänkande, ”En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna”, SOU 2001:47.

endast gjorts i en tredjedel av fallen. I de intervjuer som utredningen gjorde uppgav handläggare vid samtliga kassor som besöktes att själva efterkontrollen har låg prioritet. Utredningen konstaterar vidare att efterkontrollen i de flesta fall sker på så sätt att handläggaren ringer upp den försäkrade, frågar hur denne mår, och antecknar svaret på journalbladet i akten. Vid samtliga av de lokalkontor som utredningen besökte uppgav handläggarna att efterkontroller nästan aldrig leder till att beslutet omprövas.

Utredarna konstaterar att efterkontrollen inte fungerar på så sätt som varit avsett. Enligt utredningen torde detta till stor del bero på att försäkringskassan har bristande resurser. Men det beror också, enligt utredningen, på att det inte finns några riktlinjer för hur och när en efterkontroll ska ske samt vem som ska vara delaktig i en efterkontroll.

Möjligheter att fastställa den försäkrades arbetsförmåga

Som framgått av genomgången i kap. 2 är ett av skälen bakom lagstiftningen om efterkontroller att försäkringskassan ska ha möjlighet göra förnyade utredningar om rätten till förtidspension. Rätten till förtidspension förutsätter en medicinsk orsak till arbetsförmåga. Beslut om förtidspension påverkas således i hög grad av läkarutlåtanden om den försäkrades hälsa och hur hälsan inverkar på arbetsförmågan. Med ledning av läkarnas utlåtanden om den försäkrades hälsa ska handläggarna vid kassan göra en bedömning av den försäkrades arbetsförmåga. För att få en fördjupad bild av ett av motiven för efterkontroller har distriktsläkare och försäkringsläkare intervjuats om hur bedömningen av arbetsförmåga tillämpas i praktiken.

Våra intervjuer och flera tidigare undersökningar redovisar att det är förenat med stora problem att fastställa arbetsförmåga. Läkare får i sin behandlande roll ofta lita till det patienten säger, vilket innebär att läkarintygen i vissa fall enbart återger det som patienten framför. En allmän uppfattning bland de försäkringsläkare som Riksdagens revisorer varit i kontakt med är att läkarintygen brister framför allt när det gäller läkarens egen bedömning av hur de av patienten beskrivna symtomen påverkar arbetsförmågan. I sådana fall begär ofta försäkringsläkaren kompletterande underlag från den behandlande läkaren. I vissa fall leder detta till att en förtidspension undviks och att patienten kan slussas vidare till någon annan typ av sysselsättning, t.ex. anpassat arbete i någon form.

I ett stort antal fall är det inte helt säkerställt att den medicinska diagnos som föranleder förtidspension verkligen orsakat arbetsförmåga i sådan grad att förtidspension ska ges utifrån de regler som gäller för förmånen. Den som söker förtidspension kan, enligt försäkringsläkare, allmänt ha en svag ställning på arbetsmarknaden, låg utbildning, sociala problem, osv. som ”kläs” i medicinska termer t.ex. muskelsmärter eller ont i ryggen. Den behandlande läkaren kan konstatera att den hjälpsökande uppger sig ha smärter men kan inte själv, genom en medicinsk undersökning, konstatera om patienten har de uppgivna smärtorna eller ej. Arbetsförmåga är för vissa sjukdomsgrupper således ett relativt begrepp, beroende av den försäkrades uppfattning om den egna arbetsförmågan⁴⁴. Inte sällan finns en psykosocial problematik bakom de hälsoproblem som föranleder en förtidspension. Läkare uppger att de i dessa fall saknar kompetens att bedöma hur dessa problem påverkar arbetsförmågan.

I en rapport från Socialhögskolan, Stockholms universitet, analyseras begreppet arbetsförmåga⁴⁵. Utifrån en granskning av läkarutlåtanden konstate-

⁴⁴ ”Sick-Listing – Attitudes and Doctors Practice”, Lars Englund, Uppsala Universitet, år 2000.

⁴⁵ ”Att kunna och att vilja arbeta – en analys av utlåtanden vid Riksförsäkringsverkets sjukhus i Nynäshamn”, Lennart Staaf, Rapport i Socialt arbete nr 89–1999, Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.

ras att läkarutlåtanden i allmänhet är vaga när det gäller att beskriva arbetsförmågan i förhållande till vilken typ av arbete som kan klaras av. ”Genomgången av ärendena har vidare visat att trots ett noggrant utredningsförfarande utlåtandena är oprecist formulerade och mångtydiga. Utifrån det uppdrag som åligger exempelvis en handläggare vid försäkringskassan torde förklaringsvärdet hos en del av de beskrivningar som används i utlåtandena vara begränsat.” Vidare: ”Det saknas i hög grad en begriplig redogörelse för hur sjukdom/besvär påverkar funktionsförmågan och möjligheten till arbete och egen försörjning. Utsagor om försörjningsförmåga förekom nästan inte alls.” Enligt rapporten är det med ledning av läkarutlåtanden svårt att leva upp till de exakta bedömningar av arbetsförmåga (helt nedsatt, nedsatt till tre fjärdedelar osv.) som förutsätts enligt lagen om allmän försäkring.

Brister i beslutsunderlagen till förtidspensioner

RFV har kartlagt⁴⁶ försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna och funnit stora brister. RFV har bedömt om underlagen innehållit tillräcklig information om medicinska förhållanden, arbetsförhållanden, sociala förhållanden samt uppgifter om den försäkrades rehabilitering.

Omfattande brister finns i de beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om rätten till förtidspensioner. I drygt en tredjedel av förtidspensions- och sjukbidragsärendena ansågs beslutsunderlaget otillräckligt. I vissa ärenden bedömde RFV att det inte var styrkt att möjligheterna till arbetslivsinriktad rehabilitering var uttömda vid tidpunkten för beslutet.

Att beslutsunderlaget var bristfälligt är inte liktydigt med att besluten var felaktiga. Däremot var det svårt att uttala sig om huruvida de beslut som fattats var riktiga eller felaktiga.

RFV anser att försäkringsläkare bör finnas med i betydligt större omfattning vid handläggningen av de långa sjukfallen och i rehabiliteringsärendena än vad som är fallet för närvarande.

I en nyligen genomförd utredning om bl.a. handläggningen av förtidspensionsärenden⁴⁷ konstateras att det finns brister i de beslutsunderlag som föregår förtidspension. I ett stort antal medicinska underlag saknas bedömning av den försäkrades möjlighet att tillgodogöra sig rehabiliteringsåtgärder. Exempelvis hade försäkringskassorna i storstadsområdena underlåtit att bedöma rehabiliteringsbehoven i 14 procent av fallen. Vidare saknades en beskrivning av arbetsförmågan på grund av sjukdom i en tredjedel av fallen vid samtliga kassor (storstad såväl som landsbygd). I vart sjätte beslut om förtidspension saknades försäkringsläkarens bedömning. Försäkringskassan har möjlighet att begära att den försäkrade går igenom en undersökning hos annan läkare än den behandlande läkaren. Detta görs i mycket liten omfattning – mellan 2 och 5 procent av fallen beroende på undersökt ort. Socialför-

⁴⁶ ”Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna” (RFV anser 1998:4).

⁴⁷ SOU 2001:47

säkringsnämnderna avslår också mycket sällan ansökningar om förtidspension.

2001/02:RR13
Bilaga 1

Utredningen konstaterar vidare att försäkringskassornas utredning av om den försäkrade ska ha förtidspension i vissa avseenden är rätt begränsad. Det är mycket ovanligt att den försäkrade besöks i hemmet.

En av tre förtidspensionärer hade inte behövt besöka försäkringskassan i samband med att förtidspension utretts. Det är dock möjligt att försäkringskassan haft kontakt med dessa innan förtidspension utretts då många förtidspensioner föregåtts av en längre sjukskrivning.

Socialförsäkringsnämnder, som har att fatta beslut om förtidspension, har ytterst sällan en annan uppfattning än den föredragande tjänstemannen på kassan. Nämndsammanträdena är ofta summariska. Det tas ungefär ett beslut i minuten.

Av utredningens aktgranskning framgår vidare att den försäkrades inställning ibland tycks sakna betydelse för ärendehandläggningen och för det beslut som fattas. Exempelvis är det många lokalkontor som beviljar en högre grad av förtidspension än vad den försäkrade ansökt om. Om det inte framgår av den försäkrades ansökan vad ansökan avser är det endast en tredjedel av kassorna som frågar den försäkrade om innebörden av ansökan.

Ytterligare motiv för efterkontroller

Som framgått av kap. 4 förekommer *fusk* inom förtidspension. Större uppföljningar av förtidspensionärer visar vidare att det finns en möjlighet för att *rehabilitera* vissa förtidspensionärer tillbaka till arbete.

Sammanfattningsvis kan således ett flertal skäl urskiljas till varför försäkringskassan bör utnyttja de bestämmelser om efterkontroll som finns i lagen om allmän försäkring.

6.1 Tillvägagångssätt i undersökningen

I granskningen har en enkät skickats ut till försäkringskassans centralkontor i varje län. Centralkontoren har därefter distribuerat och samlat in enkäterna från samtliga lokalkontor inom respektive län. I flera län har vissa administrativa rutiner vid lokalkontoren slagits samman till större enheter, vilket innebär att ett lokalkontor har fått svara för flera andra lokalkontor. Vi har fått in 202 enkätsvar som täcker 243 av de 284 försäkringskassasekontor som finns i landet. Bortfallet är således knappt 15 procent. Bortfallet är i flertalet län mycket litet med undantag för Västra Götalands län och Blekinge län där cirka hälften av kassorna inte svarat trots påminnelser. Eftersom bortfallet är så pass litet ger enkätresultaten ändå en bra bild av landets försäkringskassor när det gäller hur efterkontroller görs och vilka resultat de ger. Ett annat mått på täckningsgraden är att antalet inskrivna förtidspensionärer år 2000 vid de kontor som svarat på enkäten var ca 350 000, vilket är ca 80 procent av landets förtidspensionärer i december 2000.

Utöver enkäten har intervjuer genomförts med handläggare vid försäkringskassorna i Huddinge, Ullevi, Hisingen, Helsingborg, Kristianstad, Landskrona, Bollnäs och Stockholm. Företrädare för RFV har också intervjuats.

6.2 Hur genomförs försäkringskassans efterkontroller?

6.2.1 Antalet efterkontroller

Försäkringskassorna har i allmänhet svårt att ange hur många efterkontroller av förtidspensionärer som gjorts under de senaste tre åren. 185 av kontoren (drygt 90 procent) uppger att de genomfört efterkontroller under de senaste tre åren. Men långt ifrån alla av dessa kan ange eller uppskatta antalet efterkontroller. För år 1998 har 75 kontor kunnat ange antal efterkontroller, för 1999 87 kontor och för år 2000 105 kontor. En jämförelse mellan åren är således inte möjlig eftersom antalet kontor som kunnat svara inte överensstämmer mellan åren.

För att kunna analysera antalet efterkontroller i relation till antalet förtidspensionärer har gruppen försäkringskassor som kunnat ange eller uppskatta antal efterkontroller för alla de tre aktuella åren brutits ur datamängden och analyserats separat. Dessa kontor är 71 till antalet och representerar en fjärdedel av alla försäkringskassor. Kontoren återfinns inom 18 av försäkringskassans 21 områden (län) och representerar såväl stora som små försäkringskassor. Vid de 71 kontoren finns sammantaget drygt 100 000 förtidspensionärer inskrivna, vilket innebär att kontoren representerar knappt en fjärdedel av alla inskrivna förtidspensionärer i landet.

År 1998 gjordes sammantaget 2 071 efterkontroller av förtidspensionärer vid de 71 kontoren, år 1999 2 180 efterkontroller och år 2000 2 261 efterkontroller.

ler. I snitt över treårsperioden gjordes ungefär 30 efterkontroller av förtidspensionärer per år vid varje kontor. En svag ökning av det genomsnittliga antalet efterkontroller mellan 1998 och 2000 kan noteras. I procent räknat innebär det att ungefär 2 procent av det totala antalet förtidspensionärer vid de 71 kontoren efterkontrolleras varje år. Om andelen efterkontrollerade räknas upp till samtliga förtidspensionärer i landet skulle det innebära att ungefär 9 000 efterkontroller av förtidspensioner genomförs årligen vid landets försäkringskassor.

6.2.2 Hur genomförs och organiseras efterkontrollerna?

Efterkontrollen steg för steg⁴⁸

En tänkt händelseutveckling i samband med en efterkontroll i rehabiliterande syfte skulle kunna vara följande:

Impuls om att en efterkontroll bör göras.

Samtal med den försäkrade.

Diskussion med försäkringsläkare.

Remittering av den försäkrade till arbetsförmågebedömning.

Rapporten kommer in.

Om rapporten visar att arbetsförmåga finns kan följande arbetsgång tänkas:

Genomgång av rapporten med försäkringsläkare. Samtal leder till bedömning att arbetslivsinriktad rehabilitering behövs.

Samtal med den försäkrade.

Upprättande av en rehabiliteringsplan och eventuellt köp av rehabiliteringstjänst.

Förtidspension utges under rehabiliteringen.

Rehabiliteringen avslutas.

Indragning av förtidspension.

Genomgången av arbetsförmågebedömningen kan också leda till att försäkringskassan kommer fram till att rehabilitering inte behövs och att den förtidspensionerade kan tänkas börja arbeta direkt. Därefter dras pensionen in. Arbetsförmågebedömningen kan också visa att arbetsförmåga inte finns. Den förtidspensionerade fortsätter då att få förtidspension.

⁴⁸ Exemplet har konstruerats med hjälp av material från Försäkringskassan på Hisingen.

I allmänhet har försäkringskassorna valt att inte lyfta fram efterkontrollen på något särskilt sätt. Det vanligaste sättet att organisera efterkontrollen är att ansvaret är decentraliserat till de handläggare som normalt sköter ärendena om förtidspension, dvs. förbereder underlag för beslut om förtidspension. Det är enbart 1 av 10 kontor som har centraliserat ansvaret för efterkontroller till en särskild handläggare eller grupp av handläggare. Ofta benämns dessa funktioner som "fusk och bedrägeri"- enheter eller liknande. Dessa tar hand om efterkontroller inom samtliga av försäkringskassans ersättnings- och förmåner. Exempel på sådana enheter finns bl.a. i Göteborg och Helsingborg.

Bedrägerienheten i Göteborg bildades 1996 i samband med att RFV:s projekt "Rätt ersättning" kom i gång. Ekobrottsmyndigheten har varit pådrivande. Enheten finns vid försäkringskassan i Ullevi och har tre heltidsanställda som uteslutande arbetar med att utreda försäkringsbedrägerier. Enheten utreder svårare ärenden och lämnar rekommendationer till lokalkontoren. Det är inte alltid lokalkontoren följer enhetens rekommendationer – i synnerhet när det gäller indragning av förtidspensioner. Enligt intervjuer vid kassan i Ullevi är det fördelaktigt att centralisera kontrollfunktionen på kassan bl.a. därför att kontakter med andra myndigheter underlättas.

Medarbetarna vid Helsingborgskontorets bedrägerienhet är anställda av respektive lokalkontor men är samlokaliserade till Helsingborg. Deras önskemål är att vara anställda av centralkontoret och stödja samtliga lokalkontor i länet. Helsingborgskontoret är en av landets största lokala försäkringskassor. De tre handläggare som arbetar vid enheten har lång erfarenhet av arbete vid försäkringskassan, minst 20 år. Lång erfarenhet krävs för att arbeta med bedrägerier eftersom kunskap om samtliga försäkringsslag behövs. Lång erfarenhet ger vidare, enligt handläggare vid Helsingborgskassan, fördelen av ett brett kontaktnät med andra myndigheter och organisationer utanför försäkringskassan – något som är nödvändigt för att nå resultat i arbetet mot bedrägeri. Det rör sig ofta om svåra och komplicerade ärenden. Det ligger ofta mycket arbete bakom en indragning av en enstaka förmån. Man ska ha kontakter med bank, bilregister, arbetslöshetskassa m.m. Enligt en handläggare skulle det räcka med 1-1,5 tjänster vid varje lokalkontor för att hantera de anonyma anmälningarna vid respektive kontor. Om mer systematiska efterkontroller ska göras krävs det fler handläggare. Ett alternativ till att ha en handläggare vid varje försäkringskassa som specialiserar sig på bedrägerier är att som i Göteborg och Helsingborg låta flera lokalkontor utnyttja en central enhet med flera medarbetare.

Vid de kassor som arbetar med specialiserade resurser för efterkontroll är arbete i s.k. PEK- grupper (preventiv ekonomisk kontroll) vanligt. I dessa grupper samarbetar försäkringskassan bl.a. med polisen och skattemyndigheten. Tanken är att genom information om bl.a. regler för skatter och socialförsäkring förebygga ekonomisk brottslighet. PEK- samarbetet har, enligt medarbetarna vid Helsingborgskassan, varit mycket bra för att förebygga fusk. Informationsbesök har gjorts hos pizzerior, bilfirmor, trädgårdsodlare osv. Medarbetarna vid Helsingborgskontoret konstaterar att polisen tyvärr dragit ned på PEK-arbetet. Polisen anser att ansvaret ska ligga på

Ekobrottsmyndigheten. Numera finns enbart en polisman i hela Skåne som arbetar med PEK. I arbetet mot fusk är det, enligt Helsingborgskassan, viktigt med ett brett kontaktnät, t.ex. med kronofogde, fastighetsvärdar, skattemyndigheter, polisen, posten, sjukvården m.m. Den som fuskar har ofta svårt att upprätthålla fasaden inför alla olika instanser. Till slut ger den som missbrukar systemet någonstans information som avviker från den som försäkringskassan fått.

I enkätsvaren vittnar flera försäkringskassor om hur svårt det är att bedriva en effektiv efterkontroll utan specialiserade resurser. En vanlig utsaga i enkäterna är att mer resurser för att bedriva arbete mot fuskare skulle resultera i att mer fusk upptäcks. Många kontor efterlyser stöd från en centralt placerad enhet för att bekämpa försäkringsbedrägeri. Enligt de kontor som ser behovet av en central funktion skulle en enhet som specialiserar sig på bedrägeriärenden kunna göra stor nytta. Enheten skulle få ett bra kontaktnät med andra myndigheter och få de impulser där det finns ett verkligt behov av att utreda anmälningar om fusk med förtidspension. Enheten skulle också få kunskaper och rutiner i den process som krävs för att hantera denna typ av ärenden effektivt.

I normalfallet finns de centraliserade funktionerna för bedrägeri vid större försäkringskasskontor i storstadsområden, men exempel finns också på att mindre kontor betjänas med centraliserade funktioner – exempelvis i Gävleborgs län. Enkätresultaten visar att det är vanligare att de kontor som har centraliserade funktioner dokumenterat sina erfarenheter med efterkontroll än de som inte har centraliserade funktioner. Däremot är de centraliserade kontoren inte bättre än andra kontor på att ha dokumenterade riktlinjer för efterkontroller. Andra utmärkande drag är att personalen vid centraliserade funktioner oftare gör hembesök än personal vid icke-centraliserade funktioner på försäkringskassorna.

Det vanliga sättet att göra efterkontroller

Att inrätta särskilda enheter för arbete mot bedrägeri och ett mer systematiskt arbete med efterkontroller tillhör dock undantagen bland försäkringskassorna. Det är få av kontoren, 15 procent, som har dokumenterade riktlinjer för hur efterkontroller ska göras. Ännu färre kontor, ca 5 procent, dokumenterar erfarenheterna av sina efterkontroller.

Efterkontroller görs vanligen per telefon. 85 procent av kontoren uppger att de gör detta i samband med efterkontroller. 60 procent av kontoren kallar också de försäkrade till kontoret, medan enbart hälften av kontoren gör hembesök. En fråga om hur vanliga olika kontrollmetoder är har också ställts. Av dem som ringer upp för efterkontroller uppger drygt 70 procent att de ofta eller alltid tillämpar detta förfaringssätt. Det omvända gäller hembesök. Drygt 80 procent av kontoren uppger att de sällan eller aldrig tillämpar detta förfaringssätt.

Utan specialiserade resurser är det, enligt intervjuerna, svårt att upptäcka om fusk förekommer. Exempelvis görs inga kontroller av hur deklarerade inkomster förhåller sig till förtidspension. Pensionsenheten som sköter utbe-

talningarna av förtidspension får inte uppgifter om deklarerade inkomster automatiskt. Antingen får den som betalar ut bidragen kontrollera inkomsterna eller så får kassan lita till att det finns ett gott samarbete med skattemyndigheten så att personal därifrån hör av sig om de upptäcker att en förtidspensionär deklarerar alltför höga inkomster.

Andra sätt att göra efterkontroller

Var tionde kassa har angett att de utöver de vanliga tillvägagångssätten för efterkontroll (telefon, hembesök eller kallelse till kassan) även skriver brev till förtidspensionären där man ställer frågor om den försäkrades hälsa. Pensionstagaren fyller i dessa och skickar tillbaka dem till försäkringskassan. Brevsvaren ligger till grund för vidare kontakter.

Andra typer av relativt vanliga tillvägagångssätt för efterkontroller är att försäkringskassan, i fall med förtidspension på deltid, tar kontakter med arbetsgivare för att kontrollera arbetstid m.m. Försäkringskassan kan också ta in nya medicinska underlag från hälsovården. Kontakt med vården och begäran om nya läkarutlåtanden är vanliga när det gäller psykiatriska diagnoser.

Det är ungefär lika vanligt att impulser till efterkontroll kommer inifrån som utifrån kassan. Flertalet kassor har svarat att impulserna kommer både inifrån och utifrån. När kassorna svarat på vilka impulser som är vanligast har hälften svarat att de är sådana som kommer inifrån kassan, antingen från personalen eller via de s.k. bevakningslistor⁴⁹ som framställs av RFV. Om det är impulser utifrån handlar det oftast om anonyma anmälningar.

När det gäller frågan om hur antalet anmälningar utvecklats de senaste tre åren svarar 60 procent av kontoren att antalet anmälningar är oförändrat, 15 procent att de ökat och 12 procent att de minskat och resten vet inte hur antalet anmälningar utvecklats.

6.3 Efterkontroller som ett medel för att uppdaga eventuellt fusk med förtidspensionen

6.3.1 Fuskets utbredning

Betydelsen av noggrann utredning innan förtidspension beviljas

Enligt flera kassor är det främst underlaget som leder fram till beslut om förtidspension som ska förhindra fusk och missbruk. ”Det ska vara en väldigt smal ingång till förtidspension”, för att citera en av de intervjuade. Några kassor anser att det kan finnas anledning att mer regelmässigt ompröva beslut om förtidspension för yngre personer. Förtidspensionen kan i sig leda till att

⁴⁹ Efterkontroller som beslutas i samband med att förtidspension beviljas registreras i en databas som administreras av RFV. Utifrån uppgifter i databasen om när en efterkontroll ska ske skickar RFV månadsvis ut listor till de kontor där efterkontroller är aktuella.

den förtidspensionerades hälsa förbättras under de år som återstår till pension. Andra kassor uppger att förtidspensionen i sig kan leda till förbättrad livskvalitet, men att detta inte behöver innebära att arbetsförmågan återfås. En undersökning gjord av försäkringskassan i Helsingborg visar att även om underlaget till beslut om förtidspension är väl utrett så hindrar inte detta att försäkringen missbrukas vid ett senare tillfälle.

Olika uppfattningar om hur stort fusket med förtidspension är

I vår granskning har det primära syftet inte varit att fastställa nivån på fusket inom förmånen. Enkäten och intervjuerna ger dock en antydning om omfattningen av fusket. I intervjuerna, såväl de som gjorts i förstudien som i huvudstudien, kan samtliga kassor ge exempel på att fusk förekommer med förtidspension. Uppgifterna om hur omfattande fusket är varierar dock från att det är ganska utbrett till att det är en marginell förekomst. Olika uppfattningar finns om RRV:s tidigare uppskattning att tre procent av de totala utbetalningarna till förtidspensionärer är felaktiga p.g.a. fusk. En del anser att denna uppskattning är i överkant, en del att den är för låg i förhållande till hur situationen är i dag.

De som inte arbetar med fuskbekämpning har, enligt medarbetarna vid Helsingborgskassan, ingen aning om omfattningen av fusket. Det är, menar kassan, mycket större än vad man tror. Det som RFV tillmäter stor vikt – polisanmälningar och återkrav – speglar inte alls fuskets omfattning. Det är mycket få fall som leder till polisanmälan eftersom detta förfaringssätt sällan leder till åtal. Många ärenden leder inte heller till återkrav. Den i särklass vanligaste påföljden är, enligt intervjuerna, indragning eller nedsättning av ett bidrag utan polisanmälan eller återkrav.

I vår enkät finns en fråga om hur många indragningar/nedsättningar av förtidspension som berott på fusk respektive andra orsaker. En del (23 stycken av 71) av de kassor som angivit antal indragningar/neddragningar kan ange orsakerna till varför dessa åtgärder vidtagits. Urvalet bedöms som representativt. Vid dessa kassor var ca 60 procent av indragningarna/nedsättningarna föranledda av att fusk uppdagats, medan 40 procent av indragningarna/nedsättningarna skedde av andra orsaker, t.ex. att den försäkrade anmält att han eller hon kunde börja arbeta igen. Om procenttalen används på det totala antalet indragningar/nedsättningar under den senaste treårsperioden (337) skulle således 202 indragningar/nedsättningar varit föranledda av fusk och resten av andra orsaker.

Om antalet indragningar/nedsättningar till följd av fusk kan tas till intäkt för fuskets omfattning totalt sett innebär det att ungefär 202 av 341 000 förtidspensionärer (det totala antalet förtidspensionärer som är inskrivna vid de försäkringskassor som svarat på enkäten) skulle ha fått sin förtidspension indragen eller nedsatt under de senaste tre åren på grund av uppdagat fusk. Det fusk som uppdagas via efterkontroller rör sig således om promillen av de totala utbetalningarna för förtidspensioner och ligger betydligt under den nivå som RRV tidigare redovisat. De siffror om fuskets omfattning som kan

härledas ur enkäten överensstämmer också med den rapportering om misstänkt fusk som försäkringskassorna gör till RFV.

Den 12 januari 2001 fanns i RFV:s databas 64 fall av misstänkt fusk med förtidspension inrapporterade för hela riket. Endast tre av dessa hade polisanmälts och i 16 av de 64 ärendena fanns återkrav registrerade.

Det fusk med förtidspension som registreras vid försäkringskassorna är således inte av någon större omfattning. Det finns dock mycket som tyder på att resultaten av försäkringskassornas efterkontroller inte ger en rättvisande bild av fuskets utbredning.

Det finns mer fusk än det som uppdagas via efterkontroller

I enkäten svarar drygt 65 procent av kassorna att det förekommer mer fusk med förtidspensionen än det som uppdagas vid efterkontroller. Enkätens öppna frågor samt utsagor från intervjuerna visar att försäkringskassornas möjligheter att uppdaga fusk hindras av hur regelverket kring förtidspensioner är konstruerat och av det arbetssätt försäkringskassorna har för att göra efterkontroller. Vilka hinder som finns för att uppdaga fusk och för att bedriva efterkontroller utvecklas närmare i avsnitt 6.6 i denna rapport.

6.3.2 Vilken typ av fusk förekommer?

Vanligt att någon i den närmaste bekantskapskretsen anmäler fusk

I de fall fusk förekommer är det till övervägande del sådana fall där förtidspensionären arbetar utöver vad reglerna och ersättningsnivån i förtidspensionen medger. I många fall rör det sig om egna företagare som antingen startat en rörelse eller vid deltidspension arbetar i sin rörelse utöver vad som är tillåtet. Oftast rör det sig om s.k. svartarbete där deklarerade inkomster saknas. Deklarerade inkomster utöver de som är möjliga att tjäna utan att rätten till förtidspension påverkas uppdagas endast i enstaka fall vid efterkontroller. I några fall handlar det om kriminell verksamhet där utredning från polis och åklagare även lett till indragna förtidspensioner. Att försäkringskassan kommer en fuskare på spåren beror ofta på anonyma tips. Enligt de intervjuade kassorna härrör anonyma tips ofta från att den förtidspensionerade på ett eller annat sätt skrutit inför vänner och bekanta om hur lätt det är att få ut pengar från försäkringskassan. I dessa fall hör någon av sig anonymt till försäkringskassan.

Några typfall av fusk

För att ge en bild av vilken typ av fusk som förekommer ges i det följande exempel på fall som handlagts vid de försäkringskassor som intervjuats i vår granskning. Flertalet fall är pågående eller nyligen avslutade.

- En försäkringskassa får tips om att en kvinna med hel förtidspension har satt ut annonser i Göteborgsområdet om att hon kan hjälpa till med städ-

ning. Hon blir skönstaxerad av skattemyndigheten för en förmodad inkomst på 150 000 kr. Försäkringskassan drog in hela förtidspensionen.

2001/02:RR13
Bilaga 1

- Efter tips får försäkringskassan reda på att en man med hel förtidspension har byggt en manege för hästar. Mannen driver dessutom flera byggprojekt, mestadels med hjälp av svart arbetskraft. Försäkringskassan gör ett besök vid mannens arbetsplats, finner honom i arbetskläder, tar ett resonemang med mannen och kommer fram till att det finns arbetsförmåga. Försäkringskassan tipsar förtidspensionären om att han kan utbilda sig till kvalitetsansvarig vid byggen. Ärendet har överlämnats till det ansvariga lokalkontoret. Lokalkontoret har än så länge inte redovisat några resultat till följd av centralkontorets förslag.
- I samband med att spritsmuggling i större skala blir föremål för tullens kontroll i Helsingborg uppdagas att en av busschaufförerna har hel förtidspension. Han kör buss tre dagar i veckan tur och retur Tyskland. Enligt kassan i Ullevi finns det fler fall där mindre bussföretag anställer förtidspensionärer för den här typen av turer.
- I Helsingborg undersöker försäkringskassan tillsammans med tullen och polisen misstänkt spritsmuggling. Förtidspensionärer och socialbidragstagare åker med organiserade bussturer till Tyskland för att köpa öl och sprit. Den inköpta spriten och ölen mellanlagras i Helsingör och forslas sedan av bl.a. förtidspensionärer till Sverige genom att ett antal kortare turer över sundet företas dagligen. Spriten och ölen säljs vidare i Sverige. Även en av busschaufförerna är förtidspensionerad. Under våren 2001 granskade försäkringskassan 68 personer som var inblandade i den misstänkta spritsmugglingen. Av dessa har drygt 50 enbart inkomst från olika välfärdssystem. 23 har socialbidrag, 15 har hel förtidspension, 12 har ersättning från a-kassa och 3 är sjukskrivna på heltid. Försäkringskassan i Helsingborg anser att flera av förtidspensionärerna, genom att de kan åka 17 gånger per dag tur och retur Helsingborg/Helsingör och transportera flera pallar med öl har visat på en förmåga till arbete och har därför börjat dra in förtidspensionerna.

Enligt försäkringskassan i Helsingborg har granskningen tillsammans med tullen och polisen också stor preventiv verkan. Många av dem som i syfte att smugla följer med på bussresorna känner varandra. Får de reda på att deras bekanta får sina förmåner indragna så minskar fusket rent allmänt.

En annan större satsning som försäkringskassan i Helsingborg gjorde tillsammans med Helsingborgspolisen var en kontroll av svarttaxi. Samtliga som körde hade någon form av bidrag från ett eller flera välfärdssystem och noll kronor i deklarerade inkomster. Flertalet av dem som kontrollerades har slutat att köra svarttaxi.

Andra exempel på lyckade samarbeten mellan polis och försäkringskassa kan hämtas från Stockholmsområdet. Polisen gjorde tillsammans med försäkringskassor tillslag på Skärholmens loppmarknad. Under oktober/november

1999 gjordes intervjuer med dem som arbetade på loppmarknaden. Polisen tog fram 88 namn som försäkringskassorna gjorde en närmare kontroll av. Kontrollen gav 28 träffar i försäkringskassornas register. Flera av dem som arbetade på marknaden visade sig vara förtidspensionärer. Flera kassor var inblandade, men försäkringskassan i Huddinge samordnade. Hitintills har tillslaget resulterat i två indragningar av förtidspension varav en med återkrav. Fler indragningar är att vänta.

En typ av fusk som är ganska vanlig är att de förtidspensionerade underlåter att meddela att de flyttat utomlands. Vid flytt ska i många fall pensionen räknas om. Det är svårt att veta om en person avlidit utomlands. Förtidspensionen kan fortsätta att betalas ut utan att kassan får reda på det. Numera måste ett s.k. levnadsintyg presenteras varje år. Folkbokföringen kan också tipsa om när en förtidspensionär flyttar utomlands.

Det finns också exempel på fall där försäkringskassan bedömer att en förtidspensionär inte har rätt till ersättning medan läkare kan ha en annan uppfattning. En person som gått sjukskriven på heltid sedan 1994 för en svår whiplashskada får till sist förtidspension. Vid en efterkontroll upptäcker försäkringskassan vid en närmare granskning att det inte finns någon skadeanmälan eller liknande som styrker att personen verkligen råkat ut för en olycka. Efter tips om att personen i fråga arbetar gör försäkringskassan ett besök vid den arbetsplats där förtidspensionären uppgivits arbeta. Den förtidspensionerade befinner sig vid god hälsa och i arbete. Han remitteras till RFV:s sjukhus i Tranås där läkaren, enligt den intervjuade kassan, valde att tro på patientens berättelse och styrkte behovet av en hel förtidspension.

Fusk i form av att den försäkrade i strid mot gällande regler uppbär ersättningar från flera myndigheter är ovanligt enligt de försäkringskassor som intervjuats. Enkätens öppna svar ger bara i enstaka fall exempel på fall där fusk med dubbla ersättningar uppdagats. Vid ett kontor i Malmö drogs en förtidspension in därför att den förtidspensionerade arbetade med lön samtidigt som han uppburit ersättning från arbetslöshetskassa och hel förtidspension. Vid ett annat lokalkontor i Skåne har en förtidspensionär fått sin pension nedsatt därför att personen fått förtidspension som ensamstående fast denne i själva verket varit sammanboende.

6.4 Efterkontroller som ett medel för att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras

Impulser till rehabilitering kommer ofta från de förtidspensionerade och inte från kassan

De efterkontroller som genomförs till följd av att de beslutats i samband med att förtidspension beviljats (s.k. bevakningsärenden) har som främsta syfte att följa upp om den förtidspensionerades hälsotillstånd har förbättrats i sådan grad att en rehabilitering är möjlig. Enligt utdrag från RFV:s dataregister genomförs ca 1 000 sådana efterkontroller varje år. Många försäkringskassor säger att dessa efterkontroller är verkningslösa och att de görs slentrianmässigt – ofta genom ett telefonsamtal med den försäkrade.

Av det antal indragningar/nedsättningar av förtidspension som skett de tre senaste åren är 40 procent sådana som, enligt enkätsvaren, föranletts av andra orsaker än fusk. Det rör sig om 135 fall. I flertalet av dessa fall rör det sig om personer med deltidspensioner som i samband med efterkontroller anmält att de vill utöka sin arbetsinsats. Enkäten och intervjuresultaten antyder att försäkringskassan enbart i enstaka fall använder efterkontroller som ett sätt att finna förtidspensionärer som är möjliga att rehabilitera. Impulser till rehabilitering eller till att gå upp i arbetstid vid delpension kommer oftast från de förtidspensionerade.

Lokalkontoren följer inte upp impulser till rehabilitering

Flera större uppföljningar av förtidspensionärer som gjorts av försäkringskassor (bl.a. i Halland, Gävleborg och Uppsala) visar att det finns en potential för att rehabilitera förtidspensionärer.⁵⁰ I samband med dessa större efterkontroller uppger, beroende på ort, mellan 5 procent och 30 procent av förtidspensionärerna att de kan tänka sig att börja arbeta igen⁵¹. Det bör påpekas att dessa efterkontroller gjorts på ett riktat urval förtidspensionärer där man på förhand sorterat bort fall där rehabilitering inte ansetts möjlig. I de rapporter där erfarenheterna av dessa uppföljningar finns dokumenterade redovisas inte vilka effekter som efterkontrollen haft på sikt, exempelvis om en rehabilitering verkligen påbörjades för de personer som i efterkontrollen angav att de ville börja arbeta.

Revisorerna har genom telefonintervjuer med personal vid kassorna försökt få reda på de långsiktiga effekterna av dessa större efterkontroller. De personer som arbetat med dessa större efterkontroller känner dock inte till utfallet av efterkontrollerna på längre sikt utan hänvisar till lokalkontoren där arbetet med de rekommenderade indragningarna/nedsättningarna skulle verkställas. Men på lokalkontoren slutar spåren, de större efterkontroller som gjordes för ett antal år sedan har inte följts upp av lokalkontoren.

En indikation på att en viss arbetsförmåga finns bland de förtidspensionerade kan vara att flera förtidspensionärer i de efterkontroller som gjorts uppger att de inte längre söker upp vården sedan de fått förtidspension. Flera förklaringar till varför det förhåller sig så har getts i intervjuerna. Enligt de intervjuade leder förtidspensionen i sig till att en del av hälsan återfås genom att förtidspensionärerna kan vila. Ett annat skäl som uppges är att ett av huvudskälen till att uppsöka vården, nämligen att få läkarintyg, inte längre är relevant när de försäkrade väl fått förtidspension.

I enstaka intervjuer med försäkringskassorna är de intervjuade skeptiska till att 5 – 30 procent av de förtidspensionärer som varit föremål för systema-

⁵⁰ Se även avsnitt 4.4 och bilaga 1 för en närmare beskrivning av dessa efterkontroller och andra efterkontroller som haft som främsta syfte att rehabilitera förtidspensionärer.

⁵¹ Räknat i antal personer rör det sig om mellan 15 och 30 personer beroende på urvalets storlek i respektive län.

tiska efterkontroller uppger att de vill börja arbeta. ”En sak är att uttrycka intresse, en annan att faktiskt komma i gång.”

Ett intryck från intervjuerna är att försäkringskassorna inte utnyttjar de möjligheter till rehabilitering som flera efterkontroller visat finns bland de förtidspensionerade. I intervjuerna förklarar handläggarna detta bl.a. med att försäkringskassorna inte maktar med det ofta tidskrävande arbetet att påbörja en rehabilitering av en försäkrad tillbaka till arbete. Försäkringskassorna säger sig ha fullt upp med att rehabilitera dem som är långtidssjukskrivna.

Privatekonomin kan påverka viljan att påbörja rehabilitering

Brist på ekonomiska incitament för att återgå till arbete kan vara en av förklaringarna till att få förtidspensionärer vill påbörja en rehabilitering. Enstaka större systematiska efterkontroller visar att förtidspensionärer får en bättre inkomst efter det att de blivit förtidspensionerade än vad de hade när de arbetade. Förklaringen som ges är att, i de fall en arbetsskada lett till förtidspension, arbetsskadelivränta lösts ut i samband med förtidspension.

Enligt intervjuer med försäkringskassor och RFV kan dock livränta och förtidspension inte summera sig till mer än 100 procent av den förtidspensionerades tänkta inkomst om den förtidspensionerade hade fortsatt att arbeta. Däremot kan olika försäkringar utöver dem som försäkringskassan handlägger, t.ex. AMF-försäkring och invaliditetsersättning från något privat försäkringsbolag, leda till högre inkomster efter förtidspension än vad den förtidspensionerade skulle ha fått om han eller hon fortsatt att arbeta.

6.5 Efterkontrollernas resultat

Fem procent av efterkontrollerna leder till åtgärd från försäkringskassans sida

Som tidigare nämnts genomförs uppskattningsvis 9 000 efterkontroller av förtidspensionärer varje år vid landets försäkringskassor.

För att kunna skildra resultatet av efterkontrollerna har antalet indragningar/nedsättningar ställts i relation till antalet genomförda efterkontroller under de senaste tre åren. Denna analys har gjorts för de 39 kassor som kunnat ange både antalet indragningar/nedsättningar och antalet efterkontroller. Dessa kassor bedöms som representativa för kassor i riket när det gäller storlek och geografisk hemvist. Kassorna i urvalet representerar 14 av 21 län från Västerbotten i norr till Skåne i söder. Genomsnittstorleken (mätt som antal inskrivna förtidspensionärer) på kassorna i urvalet överensstämmer väl med genomsnittstorleken på kassorna i totalundersökningen. Vid de 39 kontoren registrerades totalt 4 167 efterkontroller de senaste tre åren. Dessa kontroller har lett till 200 indragningar och nedsättningar av förtidspension (89 indragningar och 111 nedsättningar). Således är det ungefär 5 procent av efterkontrollerna som leder till någon form av åtgärd från försäkringskassornas sida.

Spännvidden mellan kassorna är dock stor när det gäller den andel av efterkontroller som leder till åtgärd. Vid vissa kassor leder mellan en fjärdedel till hälften av efterkontrollerna till åtgärder, medan det vid andra försäk-

ringskassor handlat om att 1 av drygt 200 efterkontroller och i värsta fall 1 av knappt 1 000 efterkontroller lett till något resultat. I många av intervjuerna uppges sättet att organisera efterkontroller påverka förutsättningarna att nå resultat. De kassor som har centraliserade funktioner sägs vara bättre på att uppnå resultat. Revisorernas enkät ger inget stöd för denna utsaga. Centraliserade kontor når ungefär samma resultat som de kontor som inte centraliserat sin verksamhet. Det finns exempel på framgångsrika likväl som mindre framgångsrika kontor bland de kontor som centraliserat respektive inte centraliserat sin efterkontroll.

Det framgår dock tydligt av enkäten att de kontor som har centraliserade funktioner är överrepresenterade i den grupp kontor som kunnat ange uppgifter om antal genomförda efterkontroller och deras resultat. Det skulle kunna tyda på att de centraliserade funktionerna är bättre på att dokumentera och följa upp resultaten av sina efterkontroller.

Försäkringskassan får ofta rätt i domstol

En gemensam uppfattning från flertalet försäkringskassor är att det är svårt att upphäva ett redan fattat beslut om förtidspension. I de fall den försäkrade överklagar försäkringskassans beslut om indragning eller nedsättning av förtidspensionen ställer domstolarna höga krav på de bevis om förändrad arbetsförmåga som försäkringskassorna lägger fram. Enligt försäkringskassorna upphäver domstolarna ofta kassans beslut om indragning av förtidspension. Statistik över den rättsliga hanteringen av ärenden rörande samtliga av försäkringskassans förmåner visar dock att domstolarna i merparten av fallen dömer till försäkringskassans favör. Andelen fall som leder till åtal har ökat de senaste åren. Det är dock en hel del av de fall (56 procent)⁵² som polisanmäls av försäkringskassan som inte leder till åtal⁵³.

I vår enkät om efterkontroll finns en fråga om hur många beslut om indragning/nedsättning som överklagats av förtidspensionärerna. 31 av de 39 försäkringskassor som kunnat svara på frågan om antalet indragningar/nedsättningar har också kunnat ange hur många av deras beslut som överklagats. Urvalet bedöms som representativt. Av 116 beslut om indragning/nedsättning överklagades 21 stycken, dvs. knappt 20 procent. I en del fall är utfallet i domstolen ännu inte känt eftersom försäkringskassan väntar på domslut. Där utfallet är känt visar vår enkät att om besluten överklagas så får försäkringskassorna rätt i merparten av fallen (drygt 60 procent eller 15 av 24 fall).

⁵² 65 av 117 fall. Uppgiften gäller samtliga försäkringsförmåner inom försäkringskassans verksamhetsområde.

⁵³ RFV:s slutredovisning av det s.k. kontrollprojektet, dnr 00922/2000.

I flera fall uppges att efterkontroller har ett preventivt värde. Vetskapen om att försäkringskassan gör efterkontroller har, enligt handläggare vid försäkringskassorna, en återhållande verkan på de förtidspensionärer som överväger att inte anmäla förvärvsarbete utöver det tillåtna till försäkringskassan. Enkätsvaren visar att denna uppfattning är utbredd på försäkringskassorna. Drygt två av tre försäkringskassor anser att efterkontroller har en preventiv effekt.

Det preventiva värdet av efterkontroller är, enligt försäkringskassans personal, svårt att mäta. Det handlar mer om en allmän känsla som man kan ha på kassorna. Flera handläggare säger sig dock märka att fler anonyma tips kommer in om allmänheten via medier eller på annat sätt märker att kassorna gör efterkontroller. Ett exempel är när försäkringskassan i Helsingborg tillsammans med folkbokföringsenheten på skattemyndigheten undersökte bostadsadresser för personer som uppbar bostadsbidrag och underhållsstöd. Detta publicerades i Helsingborgs Dagblad. Flera som inte utsatts för kontroll och som inte heller skulle bli kontrollerade ringde självmant in och berättade att man hade flyttat ihop med sin tidigare make/maka. Även om frågor kring misstänkt fusk inte får någon större publicitet i medierna så har kontrollen en preventiv effekt. Enligt en handläggare ”går skvallret på byn”. Om en kontrollinsats lett till att fusk uppdagats brukar alltid någon annan försäkrad självmant komma till kassan och förklara att man inte förstått innebörden av reglerna osv.

Efterkontroller till följd av anmälningar ger ofta resultat

En vanlig kommentar i enkäten är att efterkontroller som kommer till efter impulser utifrån ofta ger pengarna tillbaka i form av indragningar eller nedsättningar, dvs. det ligger ofta en hög sanningshalt bakom anonyma anmälningar. Enligt handläggare vid försäkringskassan i Helsingborg är fem av tio tips sådana som leder till att kassan kan dra in eller sänka en ersättning. Om ärenden väljs ut slumpmässigt hittas, enligt handläggarna, kanske ett misstänkt fall per 100. Anonyma anmälningar förekommer ganska ofta. Kraven på vad anmälningarna ska innehålla för att försäkringskassan ska kunna agera är ganska höga. I anmälan ska namn finnas på den försäkrade samt var och när den förtidspensionerade setts arbeta. Den som anmäler kan med andra ord antas ha ganska ingående kännedom om den person som anmäls.

Efterkontroller som görs i syfte att undersöka möjlighet till rehabilitering och som genomförs till följd av att en bevakning lagts in i samband med beviljandet är, enligt intervjuerna, inte lika verkningsfulla som de som uppstår till följd av anonyma tips. Ofta kvarstår skälen för förtidspension eftersom den försäkrades hälsa inte har förbättrats. Dessa ärenden ger, enligt intervjuerna, sällan någonting i form av nedsättning eller indragning. Däremot har de en positiv verkan eftersom de förtidspensionerade – som ofta är ensamma – märker att någon bryr sig.

Det är, enligt flertalet av de handläggare som specialiserat sig på efterkontroller, helt klart så att efterkontroller lönar sig. Dessa enheter tjänar in mer än sina kostnader genom att kontrollerna leder till indragna eller sänkta bidrag. Handläggare vid dessa enheter är förvånade över att kassorna drar ner på denna verksamhet.

Dokumentationen över de besparingar som görs till följd av efterkontroller är dock mycket knapphändig. Av vår enkät framgår att indragning/nedsättning till följd av efterkontroll skett vid ungefär hälften av de kontor som gjort efterkontroller. I enkäten efterfrågas bl.a. om de kontor som haft indragningar/nedsättningar till följd av efterkontroll anser att dessa indragningar/nedsättningar lett till besparingar i socialförsäkringsutgifterna de senaste tre åren. 60 procent av kontoren svarar att de inte vet. Knappt 30 procent av kontoren svarar att indragningarna/nedsättningarna inneburit besparingar, medan resten anser att indragningarna/nedsättningarna inte inneburit besparingar.

Återkrav av felaktigt utbetald förtidspension är sällsynt

De besparingar som görs består främst i att framtida utbetalningar uteblir till följd av att förtidspension dras in eller sätts ned. Återkrav till följd av att försäkringskassan gjort bedömningen att bidrag betalats ut felaktigt förekommer sällan enligt enkäten.

Av de drygt 90 kontor som dragit in eller satt ned förtidspension kunde en tredjedel av kontoren inte ange eller uppskatta antal beslut om återkrav. Av de resterande två tredjedelarna av kontoren hade knappt hälften fattat beslut om återkrav. Vid dessa kontor hade 59 beslut om återkrav gjorts. Enbart 10 kontor (av 26) kunde dock ange eller uppskatta det belopp som återkrävts. För dessa kontor var det i normalfallet mindre än halva den summa som återkrävdes som kontoren i realiteten fick tillbaka. Det sammanlagda beloppet som återkrävdes var drygt 1,7 miljoner kronor, och man fick således tillbaka hälften av detta.

Många av de kontor som angivit att de fattat beslut om återkrav kan dock inte ange hur många efterkontroller de genomfört eller hur många beslut om indragning/nedsättning som de fattat. En analys av antal återkrav i förhållande till antal efterkontroller kan dock göras för de 39 försäkringskassor som kunnat ange både antal genomförda efterkontroller och antal indragningar/nedsättningar till följd av dessa. Som nämnts gällde för dessa kontor att 200 av drygt 4 000 efterkontroller ledde till åtgärd i form av indragning eller nedsättning. En mycket liten andel av dessa indragningar/nedsättningar leder dock till återkrav. Vid 30 av de 39 kontoren hade totalt 26 beslut om återkrav fattats. Nästan inga kontor kan dock ange hur stort belopp som återkrävts och hur mycket av detta som man får tillbaka. För de kontor som kunnat ange detta är det, i likhet med den större mängden kontor, så att man i normalfallet får tillbaka mindre än halva den summa som återkrävs. Alltså – 1 av 20 efterkontroller leder till indragning/nedsättning och av dessa är det drygt 1 av 10 indragningar/nedsättningar som leder till återkrav där man

dessutom i normalfallet inte ens får tillbaka hälften av det belopp som återkrävs.

Svaren på de öppna enkätfrågorna bekräftar problemen med återkravsverksamheten. I enkätsvaren anges att återkravsverksamheten inte fungerar alternativt att den går långsamt. Det uppges att det är svårt att få fram uppgifter om återkrav och att återbetalningarna ofta mer handlar om symboliska summor eftersom förtidspensionärerna eller före detta förtidspensionärerna har en mycket låg betalningsförmåga.

6.6 Hinder för en effektiv efterkontroll

Attityder

Ett viktigt hinder som antytts i tidigare undersökningar och som nu bekräftas med siffror i vår granskning är att resultaten av efterkontroller är begränsade om resultaten mäts som antalet indragningar/nedsättningar av förtidspension. Uppfattningen att efterkontroller inte ger något resultat är allmänt spridd inom socialförsäkringssektorn och påverkar sannolikt attityderna hos dem som ska genomföra efterkontroller. Vid flera kassor säger handläggarna att efterkontroller tar mycket tid i förhållande till vad man får ut.

Antalet fall av misstänkt fusk som rapporteras till RFV varierar mellan olika kontor. De kontor som redovisar ett framgångsrikt arbete med efterkontroll pekar på ett antal möjliga förklaringar till varför många kontor inte når resultat med sin efterkontroll. Variationen mellan kontor när det gäller indragna/nedsatta förtidspensioner beror inte på att fusket med socialförsäkringsförmåner skulle vara mer eller mindre utbredd på olika orter. Det handlar snarare om personalens attityder till fusk och möjligheter att beivra fusk. Inom försäkringskassorna finns, enligt de intervjuade, en kultur av att ha kunden i fokus och att lita på vad denne säger.

En annan uppfattning som är spridd är att fusk bäst förhindras om ärendet handlagts korrekt från början, dvs. innan förtidspension beviljats. Om ärendet handlagts korrekt och förtidspension beviljats enligt de kriterier som gäller så bör arbetsförmågan vara helt eller delvis nedsatt och personen bör inte vara kapabel att arbeta mer än vad graden av nedsatt arbetsförmåga medger och på så vis undvika framtida fusk. En undersökning gjord av försäkringskassan i Helsingborg visar dock att även om ärendet handlagts korrekt från början (rehabiliteringsåtgärder genomförda och fullgoda läkarintyg) så förhindrar inte detta att förtidspensionären i ett senare skede arbetar utöver det som reglerna för förtidspension medger.

Även om ett korrekt handlagt ärende kan minska risken för framtida fusk menar vissa företrädare för försäkringskassorna att efterkontroller inte helt bör slopas. Det går aldrig att vara helt säker på att arbetsförmågan varit korrekt fastställd om man inte kontrollerar i efterhand. I många fall fattas beslut om förtidspension på diagnoser där det är svårt att fastställa den framtida utvecklingen av den nedsatta arbetsförmågan. Enligt detta synsätt är efterkontroll ett led i att säkra kvaliteten i hela beslutskedjan kring förtidspension.

Enligt flera försäkringskassor ökar antalet anmälningar om det finns personer som arbetar med fusk vid kassan. Både personal vid försäkringskassan och allmänheten vet då att kassan arbetar med efterkontroller. En fördel med att ha anställda som specialiserat sig på fuskbekämpning är att det ökar handläggarnas motivation att anmäla fusk. Många impulser finns hos handläggare men dessa hinner inte eller vill inte ta i ärendena.

Ofta är handläggarna uppgivna. De anmälningar som kommer in om fusk handlar ofta om svartarbete. I dessa fall är det, enligt handläggare vid försäkringskassorna, nästan omöjligt att bevisa att arbetsförmågan förbättrats. Det är svårt att bevisa att den förtidspensionerade är arbetsför och få det att hålla i högre instans om personen i fråga inte gjort det misstaget att han eller hon deklarerat inkomst som inte är pension eller arbetat och arbetsgivaren kan intyga hur mycket personen arbetat. Om sjuksalet och antalet förtidspensionärer ska ner måste, enligt en företrädare för försäkringskassan, läkarnas attityder ändras. Det är ändå, till sist, läkarens ord som avgör när det gäller bedömning av arbetsförmågan.

Efterkontroller kan också ha en positiv innebörd för en del personer, vilka kan ha blivit sämre och ha rätt till högre ersättning eller andra handikappförmåner.

Efterkontroller prioriteras inte vid kassorna

Ett intryck från intervjuerna och enkätsvaren är att efterkontroller för närvarande inte är prioriterade i försäkringskassans arbete. Som skäl för detta anges att efterkontroller inte ger önskat resultat samt den pressade arbetssituationen. Försäkringskassan får prioritera utbetalningar framför andra arbetsuppgifter till följd av den kraftiga ökningen av antalet sjukskrivningar under senare år. Många försäkringskassor uppger att efterkontroller prioriterats bort för att man ska hinna med att korta handläggningstiderna för ansökningsärenden.

Organisation

Riksdagens revisorers granskning visar att det finns ett antal kassor som redovisar goda effekter av efterkontroller. Enligt intervjuerna påverkas resultatet till stor del av hur kassorna väljer att arbeta med efterkontroller. Vid några av de kassor som redovisar goda effekter är efterkontrollen centraliserad till specialister som enbart arbetar med efterkontroller. I många fall är också samarbetet med andra myndigheter, t.ex. skattemyndigheten och polisen, väl utvecklat. De specialiserade funktionerna arbetar ofta ute på fältet genom att göra hembesök, arbetsplatsbesök m.m.

Uppfattningen att centraliserade funktioner skulle kunna nå goda resultat bekräftas också indirekt i RFV:s årsredovisning. Enligt Riksförsäkringsverket kan nedgången i antalet anmälda fall av misstänkt fusk bl.a. förklaras med den alltmer pressade arbetssituationen på försäkringskassorna. ”När

Regler som styr försäkringskassornas möjligheter att göra efterkontroller

Kravet att försäkringskassan måste påvisa väsentlig och varaktig förbättring av arbetsförmågan för att kunna dra in eller sätta ned en förtidspension medför, enligt handläggare vid flera kontor, stor bevisbörda. Om förtidspensionären inte själv medger att hans eller hennes hälsotillstånd har förbättrats är möjligheten att via den försäkrades läkare få ett uttalande om att den försäkrade förbättrats försumbar enligt flera av de intervjuade handläggarna. I ett sådant läge återstår för kassan att själv bevisa att den förtidspensionerade fått förbättrad arbetsförmåga. Genom ett besök kan kassan inte bevisa något som inte den försäkrade själv erkänner. I flera ärenden om misstänkt fusk har kassan besökt den förtidspensionerade på dennes arbetsplats. Pensionären erkänner enbart det arbete som kassan just iakttagit även om den som anmält ärendet kan ha sett att den förtidspensionerade arbetat i flera månader.

Vid flera försäkringskassor menar handläggare att det är svårt att bevisa att den förtidspensionerade arbetar utöver vad reglerna för förtidspension medger eftersom man inte får bedriva spaning gentemot dem som misstänks. Man känner till flera fall där förtidspensionärer misstänkts jobba svart, men en observation räcker inte för att bevisa att detta är fallet. Rättsfall visar att det krävs upp till 15 – 16 upprepade observationer på den arbetsplats där den misstänkte fuskaren arbetar. Företrädare för RFV menar att handläggare vid försäkringskassan inte är förhindrade att göra upprepade observationer så länge de anmäler sin närvaro och sitt ärende vid den arbetsplats som besöks. Handläggare vid försäkringskassorna menar att sådana anmälda besök inte leder till något eftersom den misstänkte då enklare kan bortförklara sin närvaro på arbetsplatsen med att han eller hon exempelvis hoppat in tillfälligt, bara hjälper till några timmar om dagen osv. För att kunna få fram verkliga bevis krävs, enligt kassorna, att polisen eller handläggare från försäkringskassan får göra oanmälda besök utan att vare sig presentera identitet eller ärende. Försäkringskassan i Göteborg har tidigare redovisat goda resultat med detta arbetssätt. Försäkringskassan i Göteborg har dock upphört med denna verksamhet efter det att statsmakterna uttalat att spaningsliknande metoder inte ska användas av försäkringskassorna.

En annan faktor som försvårar bevisningen i fall av misstänkt fusk är regeln om att en förtidspensionär får arbeta motsvarande en åttondel av normal heltid och utan inkomsttak. Det är, enligt handläggare vid försäkringskassorna, ofta svårt att dra gränsen för vad som ryms inom denna åttondel. I synnerhet är egna företagares arbetstid svår att kontrollera. En försäkringskassa redogjorde för ett fall med en konsult som hade hel förtidspension men som hade deklarerade inkomster på 500 000 kronor. Konsulten uppgav att denna inkomst kom från arbete som utförts på den tillåtna åttondelen av

⁵⁴ RFV:s årsredovisning för 1999, sid 78.

normal arbetstid. Halv och tre fjärdedelars förtidspension innebär samma problem vid efterkontroller som åttondelsregeln. Det är i princip omöjligt att fastslå om den efterkontrollerade förtidspensionären arbetar mer än vad hans eller hennes tre fjärdedels eller halva förtidspension medger.

”Tvångspensioneringar”

Riksförsäkringsverkets mål att minska de långa sjukskrivningarna har enligt vissa handläggare negativa återverkningar på efterkontroller. Ett sätt att minska långtidssjukskrivningarna är, enligt dessa handläggare, att förtidspensionera. Om de långtidssjukskrivna ”tvångspensioneras” finns ju knappast incitament för att via efterkontroller få tillbaka de förtidspensionerade i arbete menar dessa handläggare. Företrädare för RFV menar att målet om att minska antalet långtidssjukskrivna inte ska ses som en inbjudan för försäkringskassan att förtidspensionera i högre utsträckning. En förtidspension är inte utvägen. Det handlar snarare om att satsa på medicinsk och arbetslivsriktad rehabilitering.

RFV:s styrning

Vid flera kassor framför handläggarna att en orsak till att kassorna inte prioriterar efterkontroller är att det inte premieras. Kassorna får ingen återbäring på de pengar som dras in genom sänkta försäkringskostnader. Inte heller mäts verksamheten med efterkontroller i RFV:s uppföljningar. Att få ner de långa sjukskrivningarna mäts däremot, likaså att ärendena är korrekt handlagda, men inte att missbruk av försäkringen uppdagas. Handläggarna anser att regeringens mål om att minimera fusk och felutbetalningar bör slå igenom i form av tydliga styrsignaler till lokalkassorna. Detta skulle enligt några handläggare kunna leda till att arbetet mot fusk prioriterades.

Polis och åklagare prioriterar inte socialförsäkringsbrott

Ett hinder för efterkontroll som nämns är att åklagare och polis inte prioriterar socialförsäkringsbrott. Handläggare vid försäkringskassan i Helsingborg bedömer att det måste finnas specialister på socialförsäkring inom polis- och åklagarväsendet.

Enligt några av de intervjuade är det arbetskrävande för personal på försäkringskassan att göra en polisanmälan. ”Helst ska polisen bara behöva signera en anmälan och skicka den vidare till åklagaren.” För att sådana krav på en polisanmälan ska kunna uppfyllas är det nödvändigt att exakt ange hur, när och vad som iakttagits, vilket lagrum kassan stöder sig på m.m. Eftersom det tar tid och sällan ger något resultat nöjer sig försäkringskassorna i normalfallet med att dra in bidragen, menar flera handläggare.

Sekretessbestämmelser är, enligt handläggare vid flertalet försäkringskassor, ett problem i samverkan med andra myndigheter. Genom att olika sekretesnivåer finns vid olika myndigheter uppstår, enligt handläggarna, diskussioner om huruvida dokument/uppgifter kan lämnas ut. Polismyndigheten och skattemyndigheten får, enligt handläggarna, enkelt ut uppgifter från försäkringskassorna eftersom dessa har ett högre sekretesskydd än vad försäkringskassorna har. Det omvända gäller försäkringskassorna. Uppgifter hos försäkringskassorna har en lägre skyddsklass. Därför är polismyndigheten och skattemyndigheten försiktiga med att lämna ut uppgifter till försäkringskassorna, menar handläggarna. I fall där försäkringskassan behöver uppgifter från andra myndigheter därför att den misstänker fusk har kassan dock långtgående rättigheter att begära ut uppgifter. På försäkringskassorna finns en osäkerhet om hur mycket information man kan begära från andra myndigheter och hur mycket information man själv kan lämna ut.

Ett hinder är att myndigheter i många fall inte självmant lämnar information till försäkringskassorna – även i fall där information till försäkringskassan skulle kunna leda till att missbruk av socialförsäkringen uppdagades. Enligt intervjuerna lämnar Polismyndigheten inte ut förundersökningsmaterial även om det t.ex. visar att en person arbetar svart och uppbär ersättning från försäkringskassan. Socialtjänsten är också svår att få uppgifter ifrån. Indicier från flera myndigheter kan, enligt intervjuerna, samfällt fälla en person som fuskar, men eftersom informationen från andra myndigheter inte självmant lämnas ut så förblir fallen ouppklarade. Exempel finns dock på att skattemyndigheten hört av sig till försäkringskassan med tips om att en försäkrad uppbär förvärvsinkomster utöver sin förtidspension.

Enligt uppgift från RFV har en vägledning om hur sekretess ska hanteras i försäkringskassorna nyligen tagits fram.

Ett av statsmakternas mål för socialförsäkringsadministrationen är att den enskildes arbetsförmåga i ökad grad ska tillvaratas och att förlorad arbetsförmåga i ökad omfattning ska återfås. Ett annat mål är att minimera fusk och felutbetalningar i socialförsäkringen. Denna granskning har syftat till att utvärdera om efterkontroller är ett verksamt medel för att rehabilitera förtidspensionärer och för att upptäcka eventuellt fusk med förtidspensionen. Utifrån det som framkommit i granskningen drar revisorerna följande slutsatser.

- **Starka skäl talar för att efterkontroller behövs när det gäller förtidspensioner**

Varaktig arbetsförmåga är svår att fastställa

Granskningen visar att det i många fall är svårt för försäkringskassan och läkare att göra en bedömning av om en person är arbetsoförmögen ur medicinsk synvinkel och om denna arbetsförmåga är varaktig. Osäkerheten i bedömningarna visar sig inte minst genom att, enligt försäkringskassornas undersökningar, flera förtidspensionärer uppger att de vill börja arbeta igen när de tillfrågas ett antal år efter beslutet om förtidspensionering. I fall där osäkerhet finns i diagnosen och hur denna påverkar arbetsförmågan kan det således vara befogat med efterkontroller. Sjukvården kan ha utvecklat nya behandlingsmetoder och förtidspensionärens inställning till sin hälsa och hur denna påverkar arbetsförmågan kan också ha ändrats. Det är också tänkbart att nya arbetsplatser, anpassade till olika typer av funktionshinder, etablerats.

Kvaliteten i beslut om förtidspension behöver säkras

Efterkontroller kan också ses som ett led i försäkringskassans arbete med att säkra kvaliteten i sina beslut och den process som leder fram till besluten. Riksförsäkringsverkets och många försäkringskassors inställning att fusk och felutbetalningar bäst hindras genom att beslut om förtidspension är ”rätt från början”, dvs. är grundligt utredda, är en väg att gå mot bättre kvalitet. Såväl försäkringskassornas undersökningar som andra undersökningar visar dock att det fortfarande finns brister i beslutsunderlagen trots ett mångårigt arbete med att förbättra kvaliteten i dessa.

Det är revisorernas uppfattning att möjlighet att rehabilitera eller fusk aldrig kan uteslutas helt även om ärendena har handlagts korrekt från början. Efterkontroller ska ses som en kompletterande åtgärd när det gäller att säkra kvaliteten i beslut om förtidspension. I många fall går det inte att veta om en arbetsförmåga varit korrekt konstaterad om den inte kontrolleras ett antal år efter beslutet om förtidspension. Kännedomen om att efterkontroller regelmässigt genomförs bör, enligt revisorerna, göra att de läkare, försäkrade och tjänstemän som är involverade i ett beslut blir mer medvetna om vikten av en grundlig utredning innan beslut om förtidspension fattas.

En viktig grundsten i socialförsäkringen är att allmänheten känner förtroende för att de ersättningar som betalas ut verkligen kommer till dem de är avsedda för. Många kassor redovisar att fusk med förtidspension förekommer – om än i liten omfattning. Uppdagat fusk ges dock ofta stor uppmärksamhet i medierna och bland allmänheten. Om allmänheten känner att inga åtgärder vidtas kan solidariteten gentemot socialförsäkringssystemen urholkas. Efterkontroller är således motiverade för att visa allmänheten att försäkringskassan vidtar åtgärder för att förhindra fusk. Flertalet kassor vittnar också om att efterkontroller har en preventiv effekt.

- **Efterkontroller kan bli mer effektiva**

Enligt revisorerna ger lagen om allmän försäkring försäkringskassorna goda möjligheter att kontrollera om den förtidspensionerade har fortsatt rätt till förtidspension men efterkontrollernas potential utnyttjas inte i någon större utsträckning av försäkringskassorna.

Där effekterna gått att mäta är efterkontroller, som de i normalfallet genomförts, inte en verkningsfull åtgärd för att uppdaga fusk och för att få tillbaka förtidspensionärer i arbete. I allmänhet är det bara 5 procent av efterkontrollerna som ger resultat i form av en indragning eller nedsättning av förtidspensionen.

Efterkontroller som genomförs till följd av att de beslutats i samband med att förtidspension beviljats (s.k. bevakningsärenden) uppges vara verkningslösa när det gäller dessa efterkontrollers främsta syfte, nämligen att undersöka om förtidspensionärens hälsotillstånd förbättrats så att en rehabilitering är möjlig.

De systematiska efterkontroller (större uppföljningar) av förtidspensionärer som gjorts visar dock att det finns en relativt stor potential för att rehabilitera förtidspensionärer. Mellan 5 och 30 procent av dem som varit föremål för efterkontrollen kunde tänka sig att börja arbeta igen. Vid de efterkontroller där frågor om hälsotillstånd ställts uppgav många förtidspensionärer att de mådde bättre sedan de beviljats förtidspension. Undersökningar visar att i vissa fall mer än hälften av dem som efterkontrollerats inte längre sökte upp vården när de väl fått sin förtidspension beviljad. Denna potential tycks dock inte ha tagits till vara av de berörda försäkringskassorna. I de fall systematiska efterkontroller genomförts på länsnivå har de rekommendationer om indragningar/nedsättningar som lämnats inte följts upp, vare sig av centralkontoret eller lokalkontoret. Resultaten på längre sikt av denna typ av efterkontroller är således i allmänhet okända.

Resultaten varierar

Variationen mellan enskilda kontor är stor när det gäller efterkontrollernas resultat. Vid vissa kassor leder mindre än 1 procent av efterkontrollerna till åtgärd, medan det vid andra kassor är närmare 50 procent av efterkontrollerna som leder till åtgärd. Skillnader i arbetsätt är en av förklaringarna till att

antalet indragningar/nedsättningar varierar mellan likartade kontor. Det rör sig om bl.a. hur systematisk kassan är i sina efterkontroller, hur pass prioriterad efterkontrollen är vid den enskilda försäkringskassan och vilket samarbete försäkringskassan har med andra myndigheter.

I allmänhet har försäkringskassorna ingen kännedom om huruvida efterkontroller lett till besparingar i försäkringsutgifter. Men där resultaten är kända anser flertalet försäkringskassor att efterkontroller lönar sig. De beräkningar som gjorts över besparingar är dock bristfälliga. Framför allt saknas en enhetlighet när det gäller synen på hur länge ett beslut om indragning/nedsättning och därmed besparingen i försäkringsutgifter kan komma att gälla.

- **Rättsväsendet är inget hinder för efterkontroller**

Domstolsbehandlingen av socialförsäkringsbrott sägs ofta utgöra ett hinder för efterkontroller. Bland tjänstemännen på försäkringskassorna finns en allmänt spridd uppfattning att försäkringskassans beslut om indragning/nedsättning ofta överklagas och att domstolarna i dessa fall normalt dömer till den försäkrades fördel. I en sådan situation menar tjänstemännen att det inte är meningsfullt att göra efterkontroller. Revisorernas enkät pekar på motsatsen. Det är endast en liten del, 20 procent, av försäkringskassans beslut som överklagas, och om de överklagas ges försäkringskassorna rätt i merparten av fallen. Kassorna menar vidare att ett ytterligare hinder för att nå framgång med ärenden om fusk är att polis och åklagare inte prioriterar socialförsäkringsbrott. Enligt revisorerna bör detta dock inte vara något hinder eftersom polisanmälan och eventuell rättsprocess inte är en förutsättning för att dra in ett bidrag. Flertalet indragningar och nedsättningar sker utan inblandning av rättsapparaten. Det räcker med att försäkringskassan kan konstatera att den försäkrade inte längre uppfyller villkoren för förtidspension.

- **Riktlinjer saknas**

Det är få av kontoren, 15 procent, som har dokumenterade riktlinjer för hur efterkontroller ska göras. Det allmänna intrycket från intervjuerna är att det finns en stor osäkerhet hos försäkringskassans personal om vad som gäller i samband med efterkontroll, t.ex. möjligheter att få information från andra myndigheter och hur ett ärende ska drivas fram till polisanmälan. Osäkerhet finns också när det gäller i vilka fall försäkringskassan ska lägga in en bevakning om efterkontroll.

- **Försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket saknar kunskap om efterkontroller**

2001/02:RR13
Bilaga 1

Kunskapen om efterkontroller och deras resultat är påfallande liten hos försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket med tanke på att mer än 90 procent av kassorna gör efterkontroller. Uppskattningsvis genomförs 9 000 efterkontroller av förtidspensionärer årligen vid försäkringskassorna. För merparten av dessa efterkontroller har försäkringskassorna ingen vetskap om de resurser som läggs ner, om resultatet i form av antal indragningar/nedsättningar samt om de eventuella besparingar som blir följden. En utgångspunkt för arbetet med efterkontroller bör, enligt revisorerna, vara att försäkringskassorna vet varför de genomför efterkontroller och vad dessa ger.

- **Efterkontroller genomförs slentrianmässigt**

Den efterkontroll som görs som bevakningsärende görs ofta över telefon. Handläggare vid försäkringskassorna nämner ofta att denna typ av efterkontroll inte leder till något. Den förtidspensionerades hälsa har inte förbättrats och skälen till förtidspension kvarstår. Mer aktiva åtgärder, såsom hembesök och att kalla förtidspensionären till försäkringskassan, tillämpas mera sällan. Resursbrist anges i allmänhet som främsta orsak till varför försäkringskassorna inte är mer ambitiösa med efterkontroller.

Efterkontroller till följd av anmälningar om eventuellt fusk synes kräva mer arbete från försäkringskassans sida. Anmälningarna måste bekräftas genom ett antal kontakter med andra myndigheter, arbetsgivare, läkare osv. Inte sällan leder anmälningarna till att fusk kan uppdagas. I de fall centraliserade funktioner för hantering av bedrägeri finns vid kassan så är det dessa funktioner som tar hand om anmälningarna. I de fall inga sådana funktioner finns ligger ansvaret för att utreda bedrägeriet på dem som normalt handlägger förtidspensionsärenden och då blir ärendena vanligen nedprioriterade till förmån för hantering av ansökan om förtidspension. Som skäl för detta anges, utöver arbetsbelastning, även att ärendena är svåra och ibland obehagliga att hantera.

De försäkringskassor som organiserat efterkontrollerna till en särskild grupp handläggare synes, enligt revisorerna, undvika flera av de problem som följer av att låta handläggare ”i linjen” göra efterkontrollerna. Bland annat kan ärendena prioriteras, och ett för efterkontrollerna nödvändigt kontaktnät kan byggas upp. Trots uppenbara fördelar med en centraliserad funktion för efterkontroll är det bara 10 procent av kontoren som har organiserat sitt arbete på detta sätt.

- **Det fusk som uppdagas genom efterkontroller är inte stort**

Flera tidigare utredningar liksom utsagor från medarbetare vid försäkringskassor pekar på att fusk med förtidspension förekommer. Det är dock svårt att säga något om hur stort detta fusk är.

Riksdagens revisorers enkät visar att fusk, mätt som antalet uppdagade fall vid efterkontroller, ligger på en mycket låg nivå. Fuskets omfattning rör sig om några tusendelar av antalet förtidspensionärer. Kunskapen och den dokumentation som finns vid försäkringskassorna när det gäller indragningar/nedsättningar av förtidspension och vad dessa beror på är dock inte tillräckliga för att man ska kunna uttala sig med visshet om fuskets utbredning. Enligt revisorerna kan det finnas en risk för att den ringa omfattningen av uppdagat fusk snarare kan vara ett uttryck för efterkontrollernas ineffektivitet än för fuskets faktiska omfattning.

Möjligheten att uppdaga fusk begränsas av ett antal faktorer

I enkäten svarar drygt 65 procent av kassorna att det förekommer mer fusk med förtidspensionen än det som uppdagas vid efterkontroller. Enkätens öppna frågor samt utsagor från intervjuerna visar att försäkringskassornas möjligheter att uppdaga fusk hindras av bl.a. hur regelverket kring förtidspensioner är konstruerat.

En del anmälningar om fusk är svåra att åtgärda därför att försäkringskassorna saknar regelstöd för att göra upprepade oanmälda observationer vid den arbetsplats där den försäkrade påstås arbeta. Vidare anges att informationsutbytet mellan myndigheter, t.ex. polisen och försäkringskassan, hindras av sekretesslagstiftningen. Informationsutbyte behövs i många fall för att kunna påvisa exempelvis svartarbete i kombination med förtidspension.

Ett ytterligare hinder är att förtidspensionärer kan ha inkomster av arbete utöver förtidspension om arbetet inte överstiger en åttondel av normal arbetstid. Revisorernas granskning visar att det ofta är svårt att dra gränsen för när denna åttondel överskridits. Samma gränsdragningsproblem gäller även för förtidspensionärer med tre fjärdedels, halv och fjärdedels förtidspension.

- **Arbetet med återkrav fungerar inte**

Få kontor har kännedom om verksamheten med återkrav. Vid de kontor som kan redovisa sin verksamhet med återkrav visar det sig att en mycket liten andel av indragningarna/nedsättningarna leder till återkrav trots att det sannolikt är så att förtidspension utgått på felaktiga grunder under viss tid. Om återkrav görs får försäkringskassan i normalfallet tillbaka mindre än halva det återkrävda beloppet.

- **Brister i informationen till den försäkrade**

För att undvika eventuella senare missförstånd är det, enligt revisorerna, viktigt med information om den försäkrades rättigheter och skyldigheter i samband med att förtidspension beviljas. Undersökningar visar att många av dem som fått sin pension indragen eller nedsatt till följd av fusk hänvisar till att de inte förstått innebörden i reglerna för förtidspension.

Revisorerna bedömer att efterkontroller är nödvändiga av en rad skäl, bl.a. därför att bedömningen av varaktigt nedsatt arbetsförmåga är osäker och därför att fusk förekommer. Revisorernas granskning visar dock att efterkontrollerna i många fall inte genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Ett bättre resultat för den relativt omfattande verksamheten med efterkontroller skulle kunna nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades på ett annat sätt än i dagsläget. Revisorerna föreslår följande.

- **Regeringen bör ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för efterkontroller**

Den närmare utformningen av riktlinjer för efterkontroll bör kunna tas fram i ett samarbete mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Utifrån erfarenheterna i sin granskning vill dock revisorerna framhålla några rekommendationer som sådana riktlinjer skulle kunna innehålla.

- I fall där en efterkontroll beslutats i syfte att undersöka möjligheten för rehabilitering bör ett minimikrav vara att den försäkrade kallas till försäkringskassan och där sammanträffar med läkare och rehabiliteringshandläggare.
- Deklarerade inkomster bör årligen kontrolleras för samtliga förtidspensionärer.
- Rekommendationer bör lämnas om hur arbetet med och resultaten av efterkontroller ska dokumenteras.
- Den regel som gäller sedan tidigare – att behovet av efterkontroll alltid ska prövas i samband med att förtidspension beviljas – bör följas av försäkringskassorna i större utsträckning än för närvarande.

- **Förtydliga lagen om allmän försäkring när det gäller förtidspensionärernas möjlighet att arbeta**

I lagen om allmän försäkring bör det framgå att en förtidspensionär med helt eller i det närmaste helt nedsatt arbetsförmåga har rätt att uppbära inkomst av förvärvsarbete motsvarande som högst en åttondel av det totala pensionsbelopp som betalas i det aktuella fallet. Om den förtidspensionerade uppbär en högre inkomst än en åttondel av sin förtidspension bör förtidspensionen minskas. Den regel som för närvarande gäller att en person med hel förtidspension får arbeta högst en åttondel av normal heltid anser revisorerna vara alltför svårbedömd. Inkomster bör vara lättare att kontrollera. Enligt revisorerna är det faktum att arbete utförs i sig inte problematiskt – snarare tvärtom, arbete kan vara bra i rehabiliterande syfte. Problemet handlar om att inkomsterna från en åttondels arbetstid i vissa fall kan bli så stora att rätten till helt pensionsbelopp skulle kunna ifrågasättas.

- **Försäkringskassans dokumentation av arbetet med efterkontroller och dess resultat bör förbättras**

I dagsläget är resultatet av många efterkontroller okänt. En mer noggrann dokumentation av efterkontrollens genomförande och resultat bör, enligt revisorerna, medföra att verksamheten kan följas upp, utvecklas och styras bättre än för närvarande. Enligt regleringsbrev ska kassorna redovisa effekterna av genomförda insatser för att motverka fusk och missbruk i socialförsäkringen. Enligt revisorerna har dock denna rapportering uppenbarligen inte varit tillräcklig för att åskådliggöra resultatet av verksamheten med efterkontroller. I regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna bör regeringen ställa krav på redovisning av insatta resurser och resultat (bl.a. besparingar i försäkringsutgifter) vad gäller efterkontroller. Vad avser redovisningen av resultat bör det understrykas att efterkontroller i stor utsträckning även syftar till att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras.

- **Försäkringskassorna bör centralisera arbetet med efterkontroll till särskilt utsedda handläggare**

Revisorernas granskning visar att en orsak till att efterkontroller inte prioriteras är att de i normalfallet genomförs av handläggare som bereder underlagen till beslut om förtidspension. För att uppnå goda resultat vid efterkontroller krävs tid, engagemang och i vissa fall särskild kompetens. Eftersom efterkontroller inte är vanliga i den ordinarie verksamheten på försäkringskassan får handläggare inte tillräckligt många ärenden för att uppnå den nödvändiga kunskapen, bl.a. om metoder för efterkontroll, sekretess och i förekommande fall polisanmälan. Många försäkringskassor pekar på att en centraliserad enhet för efterkontroller har bättre förutsättningar för att bygga upp en framgångsrik verksamhet för efterkontroll. Enstaka, utspridda ärenden samlas till ett ställe och ger därför en viss minsta mängd ärenden som är tillräcklig för att bygga upp erfarenheter. Många gånger är arbetet mot fusk beroende av ett väl inarbetat kontaktnät med andra myndigheter, exempelvis polismyndigheten och skattemyndigheten. En centraliserad enhet har bättre förutsättningar att bygga upp ett sådant kontaktnät.

Frågan om oberoende i förhållande till den försäkrade är också viktig att beakta. En handläggare som arbetat med att bevilja en förtidspension bör rimligen ha svårare att i ett senare skede ifrågasätta rätten till pension i samma ärende än en handläggare som inte hanterat ärendet tidigare. Förutsättningarna för att bygga upp kunskaper genom att dokumentera erfarenheter av efterkontroller och deras resultat tycks också vara bättre vid centrala enheter än vid försäkringskassor där efterkontrollerna är decentraliserade. Mer aktiva metoder för efterkontroll, såsom hembesök, är också möjliga att genomföra i större utsträckning vid centraliserade enheter.

- **Underlätta arbetet med att uppdaga fusk**

Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om att det i syfte att motverka fusk ska bli lättare att utbyta information mellan myndigheter som betalar ut bidrag. Länsarbetsnämnderna, försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden ska vara skyldiga att lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Samma skyldighet ska gälla a-kassorna gentemot myndigheterna och försäkringskassorna. Det ska också bli möjligt för myndigheter och a-kassor att själva hämta information om enskilda personer på elektronisk väg från de andra myndigheternas dataregister.⁵⁵

En motsvarande ömsesidig skyldighet för Skattemyndigheterna respektive försäkringskassorna att lämna information till varandra bör, enligt revisorerna, övervägas. Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs i denna fråga.

I syfte att underlätta informationsutbytet med andra myndigheter när det gäller fusk bör kunskaperna om sekretesslagstiftningen öka bland den personal på försäkringskassan som handlägger efterkontroller. Den handledning om offentlighet och sekretess som RFV nyligen tagit fram bör kunna leda till att kunskapen om sekretessfrågor ökar vid försäkringskassorna.

- **Skapa tydliga rutiner för information**

Den information som ges i samband med ansökningar om bidrag, utredningar och andra kontakter med den försäkrade måste hålla så hög standard att missförstånd undviks. Den sökande måste få en noggrann muntlig och skriftlig information om sin skyldighet att informera försäkringskassan om alla förändringar i sin ekonomiska situation. Försäkringskassan bör upplysa den försäkrade om vad som händer om försäkringskassan inte blir informerad om ändringar som påverkar bidragets storlek. Den som informerat vid försäkringskassan och den bidragssökande, bör enligt revisorerna, skriva under den skriftliga informationen och den sökande ska få en kopia av detta.

⁵⁵ Prop. 2000/01:129, ”Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet”

Bilaga 1 Försäkringskassornas erfarenheter av efterkontroller av förtidspensioner⁵⁶

Försäkringskassan i Skåne län

I en rapport från 1999 redovisas olika problem i samband med att förtidspensionärer arbetar svart⁵⁷. Rapporten utgår från de 65 anmälningar om svart arbete bland förtidspensionärer som gjordes i Malmöhus län under 1996.

I de allra flesta fallen resulterade anmälningarna inte i några åtgärder från försäkringskassans sida. I 9 fall av 65 drogs dock förtidspensionen in. Enbart i 3 fall (av 9) gjordes polisanmälan.

Det bästa underlaget för beslut om indragning nåddes genom myndighets-samverkan och genom polisspaning som utförts på begäran av försäkringskassan. Ofta börjar dock handläggaren undersöka ärendet genom att ringa till den försäkrade eller till den försäkrades arbetsplats. Erfarenheten visar att detta är ett sämre sätt att få fram fakta än genom oberoende observationer eller tips.

En av de slutsatser som dras i rapporten är att det är svårt att hantera anonyma anmälningar om fusk med förtidspension. Handläggarna känner stor osäkerhet när dessa ärenden ska prövas. Anmälningarna får ligga under lång tid vilket innebär att det finns en risk för bevisproblem. Vidare finns det brister i journalföringen kring ärenden. I många fall upplevs det också som en konfliktsituation att vid ett tillfälle bevilja förmånen och vid ett annat tillfälle kontrollera och ifrågasätta förmånen.

Försäkringskassan i Helsingborg

Under åren 1997–1999 utredde kontoret 73 anmälningar om fusk med förtidspension. De flesta anmälningarna var anonyma. I 11 fall ledde utredningarna fram till inskränkningar av beviljade bidrag. Total besparing räknat på årlig basis uppgick till 543 000 kr.

Orsaken till att förtidspension drogs in eller reducerades var i samtliga fall att personen utförde arbete – antingen svart eller i eget företag där företaget stod skrivet på någon familjemedlem som inte hade något bidrag.

Polisen medverkade i samtliga fall utom ett. Utan polisens medverkan hade beslutsunderlaget för indragning inte varit tillräckligt då det, enligt Helsingborgskassan, ofta är svårt att bevisa att en arbetsförmåga väsentligen har förbättrats.

⁵⁶ Där inget annat anges bygger redogörelsen i bilaga 1 på rapporter som försäkringskassans centralkontor i respektive län lämnat som underlag till RFV:s slutrapport i projektet ”Rätt ersättning”.

⁵⁷ ”Kartläggning av impulser angående svartarbetande förtidspensionärer”, Skåne läns allmänna försäkringskassa, 1999.

De 11 indragningarna granskades närmare. Helsingborgskassan konstaterar att även om handläggningen av ett ärende varit helt korrekt från början kan senare omständigheter göra att ett bidrag bör dras in eller reduceras. Om bidragstagaren inte själv gör en anmälan om ändrade förhållanden är det som regel väldigt svårt för försäkringskassan att få fram dessa uppgifter.

Försäkringskassan i Värmlands län

Försäkringskassan har genomfört en större efterkontroll av förtidspensioner i samarbete med lokalkontoren i Filipstad och Kristinehamn. Projektet bestod av två delar. I den första delen kontrollerades den taxerade inkomsten för 1547 förtidspensionärer. Om det fanns en taxerad inkomst utöver den som låg till grund för utgående förtidspension, skulle ärendet undersökas vidare. I många fall där inkomst fanns redovisad var förklaringen att pensionstagaren utöver pension också beviljats arbetsskadelivränta. I 24 ärenden kunde inkomsten dock inte förklaras genom kassans egna register. Med hjälp av lokala skattemyndigheten, arbetsgivaren och samtal med pensionstagaren kunde kassan få förklaringar till de extra inkomsterna. Det handlade exempelvis om utbetalning av semesterlöner, försäljning av skog på rot, inkomst från hyresfastighet. I ett par fall handlade det om inkomster av anställning. Nivån på dessa inkomster låg på gränsen till det tillåtna. Dessa pensionstagare informerades om gällande regler och en ytterligare efterkontroll lades in för att kontrollera framtida inkomster.

I del två av projektet gjordes ett urval i flera steg. Först valdes 350 personer ut slumpmässigt. Projektgruppen gick igenom dessa personers akter och beslutade utifrån kriterier som diagnos osv. att 192 personer skulle bli föremål för en närmare efterkontroll. Ett brev med frågor skickades till förtidspensionärerna. På grundval av svaren gick försäkringskassan vidare med 35 ärenden. Resultatet efter att 35 ärenden granskats var att ett ärende prövades för att se om den försäkrade skulle få höjd pensionsnivå eftersom dennes arbetsförmåga blivit helt nedsatt. I ett annat fall misstänktes att den förtidspensionerade arbetade utöver det tillåtna. Försäkringsläkare kontaktades och denne gjorde bedömningen att den förtidspensionerade var arbetsförmögen på den öppna marknaden eftersom han var analfabet. Kontakt togs med Samhall. Där uppgav man att väntetiden var minst två till tre år. I det läget beslutade försäkringskassan att ingen ytterligare åtgärd behövde genomföras. Beräknad arbetsinsats för efterkontrollen var cirka 2 månader på heltid för en person. Värmlandskassan bedömer att den konkreta effekten av den genomförda efterkontrollen var marginell.

Örebro läns kassa tog emot 81 anmälningar om fusk med förtidspension under 1999. Ärendena utreddes av en person på heltid under ett år. Utredningarna resulterade i fyra indragningar av förtidspension. I samband med anonyma anmälningar har det i flera fall framkommit efter förfrågan hos arbetsgivare att personer med halv förtidspension arbetar mer än halvtid. De besparingar som projektet redovisade översteg kostnaderna för projektet.

Av rapporten framgår: "Anonyma anmälningar om fusk och missbruk har alltid förekommit. På grund av resursbrist och kanske i kombination med bristande kompetens och olust hos handläggare att göra besök har dylika utredningar oftast gjorts per telefon med den försäkrade." Hembesök ger enligt rapporten resultat. Det är viktigt att hembesöken görs av två personer från kassan. Ibland kan "ord stå mot ord" i senare skeden av en utredning. Den preventiva effekten av kassans verksamhet får inte heller underskattas. I rapporten föreslås att handläggarna på respektive försäkringskassa kan göra efterkontroller men att det finns en specialistfunktion antingen per områdeskontor eller på centralkontoret som hjälper till vid hembesök och ytterligare utredningar.

Försäkringskassan i Norrbottens län

En större satsning har gjorts på kontroll av förtidspension i förhållande till taxerad inkomst. 6 959 personer i åldern 30–60 år har kontrollerats. Resultatet av den kontrollen är att en hel förtidspension satts ned till tre fjärdedels förtidspension vilket innebär en besparing på 27 228 kronor per år.

Det finns en stor variation mellan kontoren när det gäller rapportering av misstänkt fusk, vilket, enligt kassan, beror på att synen på vad som är fusk varierar mellan olika kontor.

Försäkringskassan i Östergötlands län

Under 1998 anställde kassan en jurist på heltid som tillsammans med tre handläggare genomförde efterkontroller av förtidspensioner. Totalt granskades 160 ärenden. Ärendena valdes ut genom kontakter med handläggare på lokalkontoren, genom externa anmälningar och genom slumpmässigt urval. Erfarenheterna från projektet visade på betydelsen av en distinkt och begriplig information vad gäller anmälningsskyldighet, arbetsinsats och arbetstidens förläggning innan förtidspension beviljas. Enligt kassan kräver det resurser att göra den här typen av efterkontroller, och det är inte alltid lätt att hämta hem de nedlagda kostnaderna i minskade försäkringsutgifter. I det här fallet anser kassan att kostnader och minskade försäkringsutgifter tog ut

⁵⁸ "Uppföljning och utvärdering av projektet efterkontroll av förtidspension och impulser gällande fusk och missbruk av försäkring och bidrag", Försäkringskassan i Örebro län, 1999-10-21.

varandra. Resultatet av efterkontrollerna var att en hel förtidspension drogs in och att två hela förtidspensioner sattes ned till tre fjärdedels förtidspension. De tre handläggarna lämnade också förslag till ytterligare en indragning och en nedsättning. Den beräknade besparingen (räknat på årlig basis) var ca 340 000 kr för de indragningar/nedsättningar som gjorts och ytterligare 190 000 kr för de indragningar/nedsättningar som väntades genomföras.

Försäkringskassan i Gävleborgs län

Under 1994 gjorde försäkringskassan i Gävleborg en större efterkontroll av förtidspensionärer, långtidssjukskrivna och sjukbidragstagare⁵⁹. Syftet var dels att kontrollera så att inget försäkringsmissbruk förekom, dels att informera om möjligheter till rehabilitering. 139 hembesök gjordes. I 40 procent av fallen rekommenderades någon typ av rehabilitering.

Effekter på längre sikt redovisas dock inte i rapporten. Enligt den handläggare som arbetade med projektet⁶⁰ uteblev resultaten på längre sikt. De rekommendationer om rehabilitering m.m. som lämnades till de enskilda kontoren valde kontoren i merparten av fallen att inte arbeta vidare med. Huvudskälet till detta var, enligt handläggaren, att kontoren saknade möjlighet att medverka i att finna meningsfull rehabilitering eller arbete åt de förtidspensionerade.

En enkät med frågor om hälsotillstånd m.m. fylldes i av 73 förtidspensionärer i samband med hembesöken. Av enkäten framgick att nästan 60 procent av de svarande inte sökte upp sjukvården överhuvudtaget. Nästan samtliga av dem som blivit föremål för efterkontroll tyckte att det varit ett bra initiativ och att det borde göras i större omfattning.

Ett annat resultat av efterkontrollen var att 30 procent av de efterkontrollerade som fyllde i enkäten ansåg att de hade någon typ av arbetsförmåga genom att ange något av följande alternativ i sina enkätsvar: ”kan arbeta”, ”behöver arbetsträna”, ”behöver omskolning” eller ”vill börja arbeta”. I många fall hade läkare föreslagit hel förtidspension, men efter arbetsutredning framkom att den försäkrade endast varit berättigad till partiell pension. Läkarens utlåtande hade, enligt rapporten, ofta formen av en rekommendation om pension i stället för en beskrivning av sjukdom/skada och dess konsekvens för den framtida sysselsättningen. I rapporten konstateras att efterkontrollen inte ledde till att något fusk uppdagades men att man däremot funnit att flera förtidspensionärer var möjliga att rehabilitera.

⁵⁹ ”Efterkontroll, slutrapport november 1994”, Gunnar Lagerström, Försäkringskassan i Gävleborgs län.

⁶⁰ Intervju med Gunnar Lagerström, försäkringskassan i Bollnäs, 29/5 2001.

Under åren 1995 och 1996 gjordes en större efterkontroll av beviljade förtidspensioner i Hallands län. 233 förtidspensionärer med någon typ av skada i rörelseorganen valdes ut slumpmässigt för efterkontroll. Föranmälda hembesök gjordes hos samtliga. Frågor ställdes om hälsoläge, arbete/arbetsförmåga, inkomstförhållande m.m. Slutsatsen från undersökningen var att det fanns små förutsättningar att få tillbaka människor i arbete när de väl beviljats förtidspension. Det borde därför, enligt undersökningen, vara mer samhällsekonomiskt lönsamt att rehabilitera och därmed förhindra att personer får förtidspension. Flertalet av de förtidspensionerade var nöjda och trivdes med att inte förvärvsarbeta eller att inte arbeta i större utsträckning än vad de gjorde. Sju personer med förtidspension uppgav dock att de ville börja arbeta igen. Undersökningen visade också att ganska många av förtidspensionärerna fick bättre inkomster genom förtidspensionen än vad de hade haft när de förvärvsarbetade. I många fall handlade det om att livränta givits som komplement till förtidspensionen.

Det visade sig även att mellan 12 och 25 procent (beroende på undersökt ort) av dem som beviljats förtidspension inte sökte läkarvård efter det att de beviljats förtidspension. De försäkrade uppfattade i allmänhet hembesöken som något positivt. Hembesöken blev snabbt kända inom kassaområdet och hade därmed ett preventivt syfte. En övergripande slutsats av undersökningen var, enligt rapportförfattarna, att det var svårt att komma åt eventuella fuskare med den typ av systematisk efterkontroll som bedrivits. Rapportförfattarna bedömde att det fanns större möjligheter att hitta dem som eventuellt fuskade genom speciellt inriktade kontroller eller genom de anmälningar som kom in till försäkringskassan.⁶¹

Försäkringskassan i Dalarnas län

Vid försäkringskassan i Dalarna gjorde man, till skillnad från i Halland, oanmälda hembesök. 300 förtidspensionärer besöktes under åren 1993 och 1994. Resultatet blev att 29 förtidspensioner drogs in eller sattes ned. Besparingen beräknades till ca 20 miljoner kronor och kostnaderna för projektet till ca 400 000 kronor. Liksom i Halland uppskattades hembesöken av de förtidspensionerade. En positiv erfarenhet var att en förtroendeläkare följt med vid en del av hembesöken. I flera fall kunde kontakter återknytas med vården. Flera personer med förtidspension ansåg att de kunde ha undvikit förtidspension om denna typ av hembesök kommit under den tid de varit sjuk-skrivna.⁶²

⁶¹ "Aktiv uppföljning av förtidspension", Rapport 1997-03-31, Hallands läns allmänna försäkringskassa.

⁶² "Förtidspensionärer – vad hände sedan?", Rapport 1994-06-16, Dalarnas läns allmänna försäkringskassa.

Försäkringsläkaren som medverkade har ingen kännedom om utfallet av efterkontrollen på längre sikt⁶³. Försäkringsläkaren hade också den erfarenheten som andra kassor haft av efterkontroller, nämligen att många av förtidspensionärerna inte längre söker upp vården. Enligt försäkringsläkaren finns flera förklaringar till detta. En förklaring är att förtidspensionärernas hälsotillstånd förbättrats under förtidspensionen. En annan förklaring kan vara att vissa förtidspensionerade uppfattar att deras rätt att uppsöka vården upphört i samband med att de fått förtidspension. En ytterligare förklaring är att skälen för att söka läkarvård – nämligen att få läkarintyg för fortsatt sjukskrivning – upphört i samband med att man fått förtidspension. En annan iakttagelse som gjordes i samband med efterkontrollen var att många beslut om förtidspensioner varit föranledda av att kommunikationen mellan den försäkrade och försäkringskassan på olika sätt varit problematisk. Den enklaste utvägen hade då varit för försäkringskassan att förtidspensionera. Försäkringsläkaren trodde att många förtidspensioner kunde ha undvikits om kassans handläggare inte vore så belastade av arbete.

Den handläggare vid försäkringskassan som ansvarat för efterkontrollen uppger att ingen uppföljning gjordes av vad som hände med dem som fått sina förtidspensioner indragna eller nedsatta. Handläggaren bekräftar försäkringsläkarens bild att ganska många var friska och att de inte längre sökte upp vården.⁶⁴

Försäkringskassan i Tranemo

Försäkringskassan i Tranemo gjorde, under åren 1994 och 1995, en riktad granskning av 92 beviljade beslut om förtidspension. Resultatet efter 20 hembesök var att en förtidspension drogs in och att ytterligare två fall utredes där den sannolika utgången skulle bli en indragen förtidspension samt en nedsättning av ersättningsnivå. Under perioden som hembesöken pågick drogs ytterligare två förtidspensioner in. Det kunde också konstateras att många förtidspensionärer i princip upphört att ha kontakt med försäkringskassan och vården efter det att förtidspension beviljats. Efterkontrollen kostade ca 120 000 kr att genomföra. Rapportförfattarna ansåg att försöket lönat sig i ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁶⁵

Försäkringskassan i Borås

1996 gjorde försäkringskassan i Borås en uppföljning av vad som hänt med de förtidspensioner som dragits in under åren 1994 och 1995. Uppföljningen visade att av de 24 personer som fått sin förtidspension indragen eller nedsatt

⁶³ Intervju med Rune Håkansson, försäkringsläkare, 5/6 2001.

⁶⁴ Intervju med Alf Henriksson, försäkringskassetjänsteman, 6/6 2001.

⁶⁵ ”Redovisning av ambitionspaket 1994/95 Lk Tranemo”, promemoria daterad den 15 juni 1995.

förvärvarbetade 15 personer, 3 var arbetslösa, 2 var i arbetsmarknadsåtgärd, 1 arbetade troligen ”svart”, 1 drev troligen verksamhet i utlandet och endast 2 hade återfått sin ursprungliga pension.⁶⁶

2001/02:RR13
Bilaga 1
Underbilaga 1

Försäkringskassan i Uppsala län⁶⁷

Uppsala läns allmänna försäkringskassa genomförde under 1995 en större efterkontroll av 150 förtidspensionärer/sjukbidragstagare i hela länet. En försäkringsläkare och en tjänsteman från försäkringskassan gjorde hembesök hos förtidspensionärerna. Ärendena handplockades av lokalkontoren utifrån impulser som anonyma anmälningar eller att handläggarna kände till ärendena. Urvalet begränsades till dem som beviljats pension 1988 och 1992 och var under 50 år.

Totalt besöktes 145 personer, övriga 5 var antingen utomlands eller ej anträffbara. Hembesöken var i huvudsak oanmälda. Vid hembesöken hade försäkringskassan med sig ett frågeformulär som fylldes i tillsammans med den försäkrade. Efter varje hembesök skrev tjänsteman och försäkringsläkare en rapport över de iakttagelser som gjorts vid hembesöket samt lämnade förslag till åtgärder.

Var femte förtidspensionär med hel förtidspension hade vare sig fått medicinsk eller arbetsinriktad rehabilitering under den sjukskrivning som föregick förtidspensionen. Var femte förtidspensionär med hel pension uppsökte inte läkare överhuvudtaget. Drygt 80 procent av de förtidspensionärer som efterkontrollerades tyckte att det var ett bra initiativ från försäkringskassan.

I 16 av ärendena bedömdes att fler försök till rehabilitering skulle ha gjorts. I 12 av ärendena bedömdes det att försäkringskassan skulle gjort ett annat ställningstagande än vid tiden då beslut om förtidspension fattades. I 30 av 150 ärenden bedömdes underlaget vara för litet för att kunna avgöra rätten till förtidspension eller om ytterligare rehabilitering borde ha vidtagits. Flertalet av dem som besöktes hade hel förtidspension. Var femte förtidspensionär uppgav vidare att deras hälsa blivit bättre eller mycket bättre sedan förtidspensionen beviljats. Bland de med hel pension var det 20 stycken som uppgav att de skulle kunna börja arbeta igen, flertalet på deltid men några på heltid.

50 ärenden lämnades till handläggarna för fortsatt utredning. Två personer påbörjade arbetsträning, en person väntade på lönebidragsanställning, m.m. Efterkontrollen resulterade också i att ett helt sjukbidrag blev indraget samt att ett antal bostadsstöd drogs in. Besparingarna från dessa indragningar beräknades motsvara drygt 500 000 kr för det aktuella året. Besparingarna översteg med god marginal kostnaderna för projektet.

⁶⁶ Promemoria ”Efterkontroll av förtidspensioner”, Försäkringskassan Borås, april 1996.

⁶⁷ ”Rätt till fortsatt förtidspension/sjukbidrag, intensivuppföljning/efterkontroll vid lokalkontoren i Uppsala”, Uppsala läns allmänna försäkringskassa, 1996-05-28.

Enligt en av handläggarna som var med i arbetet med efterkontrollen⁶⁸ följdes inte resultaten av efterkontrollen upp. Hon har ingen kännedom om hur de som blev föremål för åtgärder i samband med att projektet genomfördes försörjer sig i dagsläget. Ansvaret för åtgärder och uppföljningar lades på de enskilda kontor där de förtidspensionerade var inskrivna.

Försäkringskassan i Västerbottens län

I Västerbottens län genomförde försäkringskassan en större efterkontroll av förtidspensioner under åren 1996 och 1997. Ett viktigt mål med projektet var att minst 5 procent av dem som efterkontrollerades skulle kunna rehabiliteras tillbaka till ett normalt liv.

En bruttolista på 697 förtidspensionärer födda mellan 1940 och 1960 togs fram. I 450 av dessa ärenden gjorde man bedömningen att rehabilitering inte skulle kunna ge något resultat. 48 ärenden föll bort bl.a. på grund av att förtidspensionärerna flyttat ut från kommunen. Resterande 200 förtidspensionärer delades upp i två grupper, en grupp där enbart en kontroll av taxerade inkomster mot förtidspension skulle göras och en grupp där rehabilitering ansågs möjlig.

Kontrollen av förtidspensioner mot övriga inkomster gav inte något större resultat i termer av uppdagat fusk. De extra inkomster som förtidspensionärerna hade låg i det övervägande antalet fall inom gränsen för det tillåtna.

I 62 fall av de 450 (ca 14 procent eller var sjunde förtidspensionär) som valdes ut bedömde kassan att det fanns en möjlighet att rehabilitera.

I tre ärenden har förtidspensionen minskats eller helt dragits in som följd av projektet. Flera andra fall där rehabilitering återstod att utreda kvarstod vid den tidpunkt rapporten skrevs. Den administrativa kostnaden för projektet beräknades till 250 000 kr och besparingen i form av indragna förtidspensioner till ca 4,4 miljoner kronor.

En annan slutsats av projektet var att efterkontroller inte bör göras slentrianmässigt. Enbart de ärenden där det finns en möjlig förbättring som kan förutses bör följas upp. Förtidspensionärerna upplevde det också positivt att få hembesök.⁶⁹

Försäkringskassan i Robertsfors (Västerbotten)

I början av 90-talet genomförde försäkringskassan ett projekt för att rehabilitera personer med förtidspension alternativt sjukbidrag. Projektet bedrevs tillsammans med arbetsförmedlingen. I ett första steg valdes 178 förtidspensionärer ut. Deras akter gick igenom tillsammans med distriktsläkaren. Efter genomgången återstod 65 personer som bedömdes som möjliga att rehabili-

⁶⁸ Intervju med Ulla Karlsson, Försäkringskassan i Uppsala län, 30/5 2001.

⁶⁹ PM ”Projekt förtidspension 1996/1997”, Försäkringskassan i Västerbottens län, FO Umeå.

tera. De 65 förtidspensionärerna besöktes i sina hem. Vid hembesöken deltog en arbetsvägledare och en tjänsteman från försäkringskassan.

Ett visst antal av dem som besöktes anmälde sig till olika rehabiliteringsåtgärder. Det slutliga resultatet av projektet blev att 11 personer med förtidspension kunde rehabiliteras tillbaka till arbete. Kostnaderna för socialförsäkringen minskade med 11 miljoner kronor förutsatt att förtidspensionärerna skulle ha haft fortsatt pension fram till ålderspensioneringen. Totalt satsades ca 0,6 miljoner kronor i extra medel till projektet. Övriga kostnader för projektet räknades in i försäkringskassans ordinarie budget för rehabilitering.

Rapporten sammanfattas med slutsatsen att "Projektet visar att en målmedveten satsning på rehabilitering av personer med förtidspension/sjukbidrag ger ett positivt resultat både försäkringsekonomiskt och ur individens synpunkt med ökad livskvalitet, socialt och ekonomiskt."⁷⁰

Försäkringskassan i Nybro

Under 1994 och 1995 gjordes en större uppföljning av de förtidspensionärer som var inskrivna vid kassan. 72 förtidspensionärer efterkontrollerades. Resultaten av efterkontrollen var blandade. I ett par fall höjdes graden av förtidspension och i ytterligare två fall sänktes graden av förtidspension. I några fall drogs också bostadsbidrag in då förtidspensionärer som uppgivit sig som ensamstående sammanbodde. Totalt sett ledde dock projektet till en besparing på sammanlagt drygt en halv miljon kronor förutsatt att de beslut om nedsättning av förtidspension som försäkringskassan fattat höll sig fram till pension. Kostnaden, inklusive lön till den ansvarige handläggaren, för efterkontrollen beräknades till drygt 80 000 kr.⁷¹

⁷⁰ "Förtidspensionsprojektet 1993", Försäkringskassan i Robertfors.

⁷¹ "Rätt ersättning vid rätt tillfälle – uppföljning av ett antal förtidspensions-/sjukbidragsärenden.", Försäkringskassan i Nybro, 1995, Eiron Johansson.

Förteckning över remissinstanser

Remissinstanser som har yttrat sig

Riksförsäkringsverket

Riksskatteverket

Stockholms läns allmänna försäkringskassa

Uppsala läns allmänna försäkringskassa

Södermanlands läns allmänna försäkringskassa

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa

Kronobergs läns allmänna försäkringskassa

Kalmar läns allmänna försäkringskassa

Gotlands läns allmänna försäkringskassa

Skåne läns allmänna försäkringskassa

Hallands läns allmänna försäkringskassa

Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa

Värmlands läns allmänna försäkringskassa

Örebro läns allmänna försäkringskassa

Västmanlands läns allmänna försäkringskassa

Dalarnas läns allmänna försäkringskassa

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa

Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa

Norrbottnens läns allmänna försäkringskassa

Försäkringskassaförbundet

Landsorganisationen i Sverige, LO

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)

Svenskt Näringsliv

Sveriges läkarförbund

Remissinstanser som yttrat sig i särskild ordning

Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)

Remissinstanser som svarat men avstått från att yttra sig

Justitieombudsmannen

Socialdepartementet

Tjänstemännens centralorganisation, TCO

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig men ej inkommit med svar

Blekinge läns allmänna försäkringskassa

Allmänna synpunkter om behovet av efterkontroller

Rapporten

Revisorerna bedömer att efterkontroller är nödvändiga av en rad skäl, bl.a. därför att bedömningen av varaktigt nedsatt arbetsförmåga är osäker och därför att fusk förekommer. Revisorernas granskning visar dock att efterkontrollerna i många fall inte genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Ett bättre resultat för den relativt omfattande verksamheten med efterkontroller skulle kunna nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades på ett annat sätt än i dagsläget.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser delar revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga. Flera remissinstanser delar också revisorernas uppfattning att efterkontrollerna i många fall inte genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Många av remissinstanserna anser dock att försäkringskassorna i dagsläget saknar resurser att genomföra efterkontrollerna på det sätt revisorerna föreslår.

Gotlands, Västernorrlands, Västra Götalands, Örebro, Skåne och Uppsala läns allmänna försäkringskassor delar i allmänhet revisorernas syn på efterkontroller och behovet av förändringar, men menar att det krävs mer resurser till försäkringskassorna om förslagen ska kunna genomföras. *Försäkringskasseförbundet (FKF)* menar att flera av revisorernas förslag leder till ökad administrativ belastning för försäkringskassorna. Förbundet förutsätter att resurser avsätts om förslagen genomförs.

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa har gjort efterkontroller inom ramen för ett särskilt projekt. Erfarenheterna från detta projekt är att det är mycket svårt att uppnå resultat med efterkontrollerna. För att ge resultat måste efterkontrollen specialinriktas och centraliseras. Efterkontrollernas främsta syfte bör, enligt kassan, vara att följa upp möjligheter till rehabilitering. Extra resurser krävs dock om det ska vara möjligt att genomföra en bättre efterkontroll.

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa instämmer i revisorernas förslag i stort men anser att förslagets genomförande skulle kräva mer resurser till kassorna. Kassan vill också peka på att det är svårt att genomföra revisorernas förslag samtidigt som det finns tydliga krav från Riksförsäkringsverket att avsluta de långa sjukfallen. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. Det finns en inbyggd motsättning mellan kraven på att avsluta långa sjukfall och att kassorna förväntas efterkontrollera beslut. Kraven på att ge förtidspension i tid kan komma i konflikt med att besluten ska vara noggrant utredda.

Några av de remissinstanser som är positiva till förslagen har inte haft synpunkter på frågan om eventuella nya resurser för efterkontroller. *SACO* har inget att invända mot att efterkontroller genomförs på ett mer ändamålsenligt sätt. Det är viktigt för socialförsäkringens legitimitet att medborgarna har förtroende för försäkringens tillämpning, finansiering, administration och kontroll. *Svenskt Näringsliv* instämmer i revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga och anser att samtliga av revisorernas förslag ska genomföras utan dröjsmål. Föreningen anser vidare att det mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet förtidspensioner kan ifrågasättas om lagens krav på arbetsförmåga till följd av sjukdom verkligen är uppfyllt i alla enskilda fall. Föreningen anser därför att det finns anledning att närmare granska försäkringskassornas beslut om sjukpenning och förtidspension och om det finns tillräckliga skäl för dessa beslut.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa bedömer att efterkontrollerna är nödvändiga men delar inte uppfattningen att beslutunderlag och information inte är av tillräckligt god kvalitet. Kassans uppfattning är att beslutsunderlagen och informationen till de försäkrade är av tillräckligt god kvalitet i dagsläget. Kassan menar att det fusk som finns vad gäller förtidspensioner inte är stort. Kassan anser att det tänkesätt som ligger bakom den aktivitetsersättning som från 2003 kommer att införas för personer under 30 år även bör gälla personer som fyllt 30 år och därutöver. Förtidspensionen bör således vara tidsbegränsad även för denna grupp. En omprövning av förtidspensionen för förtidspensionärer som är 30 år eller äldre skulle förslagsvis kunna ske vart femte år om det inte framstår som uppenbart att rätt till förmånen fortfarande finns.

Västerbottens, Södermanlands, Norrbottens och Västmanlands allmänna försäkringskassor är positiva till förslagen men betonar att efterkontroller ska ses som en del i arbetet med att säkra kvaliteten i besluten om förtidspension och att fusk och missbruk i första hand motverkas genom att besluten är grundligt utredda från början. *Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)* anser att korrekta beslut tagna efter en gedigen utredning samt tydlig information till den försäkrade är det som bäst förhindrar fusk.

Några remissinstanser menar att efterkontroller behövs men att det är nödvändigt med stöd från arbetsförmedling och arbetsgivare om rehabilitering av förtidspensionärer ska lyckas. *Hallands läns allmänna försäkringskassa* menar att möjligheter att rehabilitera förtidspensionärer ökar om det finns lämpliga deltidsarbeten. Om sådana inte finns bedömer försäkringskassan att skärpta efterkontroller i enlighet med revisorernas förslag inte kommer att leda till att fler rehabiliteras. *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. Kassans erfarenhet är att det är svårt att få tillbaka förtidspensionärer i arbete genom efterkontroller. Pensionären har oftast inrättat sitt liv efter en pensionärstillvaro. Det krävs mycket resurser och stöd från arbetsförmedlingen krävs för att få tillbaks förtidspensionärer i arbete.

Vissa remissinstanser är inte negativt inställda till efterkontroller men har andra synpunkter än dem som revisorerna för fram i sin rapport när det gäller bl.a. tillvägagångssättet för efterkontroller, fuskets omfattning och möjligheten att rehabilitera. *Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)* anser att

efterkontroller , utöver att de är till för att upptäcka fusk, även är ett sätt att informera om vilande förtidspension och att finna personer som kan rehabiliteras. Försäkringskassornas efterkontroller ska också ses i ljuset av att man inför aktivitetsersättning för personer mellan 19 och 29 år. Det är av stor betydelse att förtidspensionärer kan få prova arbete utan att för den skull förlora rätten till förtidspension. Försäkringskassorna bör också ges reella förutsättningar för att möta kraven på att de ska ta ett större ansvar för rehabilitering som leder tillbaka till arbete. *RSMH (Riksförbundet för social och mental hälsa)* vill understryka vikten av att det kontrollerande förhållnings-sätt som är rimligt i samband med fusk och missbruk inte ska sätta sin prägel på den typ av efterkontroller som syftar till rehabilitering. Dessa efterkontroller ska präglas av respekt och lyhördhet för den enskilde. Försäkringskassans insatser ska bygga på förtroendefull dialog och inte på misstänksamt kontrollerande. För att förtidspensionerade med psykiska funktionshinder ska kunna återgå till arbetsmarknaden krävs bättre rehabiliteringsinsatser och större incitament att förbättra sin ekonomi som förtidspensionär än vad som ges i dagsläget. I praktiken upplever många den kontrollerande attityd som försäkringskassorna har som en hämmande faktor för att våga pröva på uppdrag som ger vissa inkomster eller att ha en förtidspension vilande.

Försäkringskassaförbundet (FKF) instämmer i revisorernas bedömning att efterkontroller är nödvändiga, även om efterkontroller i framtiden kommer att förlora en del av sin betydelse mot bakgrund av att aktivitetsersättning införs för förtidspensionärer under 30 år. Förbundet anser att revisorerna överdriver fuskets omfattning. Den ringa omfattningen av uppdragat fusk behöver inte förklaras med att efterkontrollerna är ineffektiva utan kan snarare bero på att fusk förekommer i liten omfattning. Om efterkontroller ska leda till att personer rehabiliteras tillbaka till arbete är det nödvändigt med en arbetsmarknad som kan stötta förtidspensionären. Ett sådant stöd saknas ofta. *Sveriges läkarförbund* har inga invändningar mot rapporten eller revisorernas förslag. Det är bra att utökade kontrollmöjligheter skapas, anser förbundet. Regeltillämpningen måste vara likformig mellan de olika försäkringskassorna vilket för närvarande inte är fallet. Samverkan behöver också bli bättre mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och försäkringskassorna. Ökad regelmässig kontroll ser förbundet dock inte som den enda utvägen för att komma tillrätta med det ökade antalet långtidssjuka. Sjukvården och företagshälsovården måste också få nödvändiga resurser. Förbundet bedömer att utsikterna är små att få tillbaka förtidspensionärer i arbete med tanke på att den tid som förflutit före förtidspension ofta består i långvarig sjukskrivning följt av en slutlig bedömning om nedsatt arbetsförmåga. Till Läkarförbundets yttrande har två ytterligare yttranden lämnats i form av bilagor. Svensk förening för rehabilitering och fysikalisk medicin anser att förtidspensioner bäst förhindras genom tidiga utrednings- och rehabiliteringsinsatser så att långtidssjukskrivning undviks. Försäkringsläkarföreningen anser att krav ska ställas på att alla läkare och personal i försäkringsadministrationen ska ha genomgått försäkringsmedicinsk utbildning. Därmed kan läkarna bli bättre på att hantera sin roll som ”grindvakter”, inse följderna av sjukskrivning och kunna ta initiativ till rehabilitering i ett tidigt stadium. Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) vill att förtidspension även ska kunna beviljas av

arbetsmarknadsskäl. Det kan i vissa fall vara så att det inte finns skäl för förtidspension med stöd av en medicinsk diagnos. Däremot kan det vara så att rådande arbetsmarknadsläge omöjliggör en återgång till arbetsmarknaden. Om förtidspension av arbetsmarknadsskäl återinfördes skulle det underlätta försäkringskassornas och arbetsförmedlingarnas arbete men framför allt vara till fördel för den enskilde. SO anser vidare att det ska vara möjligt att få arbetslöshetsersättning om man har förtidspension på deltid.

Några remissinstanser är tveksamma till revisorernas bedömning att bättre resultat kan nås om efterkontrollerna skärptes och prioriterades. *Riksförsäkringsverket* anser att efterkontrollernas främsta syfte är att hjälpa försäkrade tillbaka till arbetsmarknaden. Generella kontroller för att finna fusk och missbruk är inte effektiva enligt verket. Riksförsäkringsverket delar revisorernas uppfattning att fusk ska beivras. Verket har dock inget underlag för att anta att förtidspensionärer behöver kontrolleras mer än andra grupper. Verket är tveksamt till RRV:s uppgifter i revisorernas rapport om fuskets omfattning. RRV:s beräkningar är enbart uppskattningar. Riksförsäkringsverket menar att det är svårt att kontrollera om förtidspensionärer som inte arbetar har arbetsförmåga och samtidigt, enligt regler i lagen om allmän försäkring, kunna bortse från den arbetsförmåga som den enskilde kan utnyttja vid vilande förtidspension. Verket anser att reglerna om vilande förtidspension är en bättre grund för att få förtidspensionärer tillbaka till arbete än den kontrollverksamhet som föreslås av revisorerna. *LO* menar att det är viktigt att förtidspension uppfattas som en legitim försäkring av allmänheten. Det är viktigt att inträdesvillkoren till förtidspensionen är strikta och att förtidspension inte används som ett sätt att lösa lokala arbetsmarknadspolitiska problem. Enligt *LO* innebär efterkontroller ett problem eftersom förtidspensionärer, om de ska tillbaka i arbete, inte har rätt till arbetslöshetsförsäkring då de från början saknar anställning. Att förlora förtidspensionen innebär därför att man måste etablera sig på nytt på arbetsmarknaden utan att ha några av de rättigheter som för andra tas för givna. Dessa problem måste lösas innan man satsar på en utvidgad efterkontroll. *LO* menar att förtidspensionärernas inträde på arbetsmarknaden skulle underlättas om inträdeskraven i arbetslöshetsförsäkringen ändrades eller om man lät förtidspension vara överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen och samtidigt förlängde den tid som är överhoppningsbar.

Kronobergs läns allmänna försäkringskassa delar revisorernas slutsatser att efterkontroller genomförs slentrianmässigt och att det är nödvändigt med en förändring av rådande förhållanden. Kassan tror dock inte att skärpta efterkontroller kommer att leda till så pass goda resultat som revisorerna förväntar sig. Även om efterkontrollerna förbättrades kvarstår det faktum att arbetsförmågan är svårbedömd. Bättre efterkontroller kommer inte heller att leda till att mer fusk uppdagas. Fusk uppdagas främst genom anonyma anmälningar och dessa kommer inte att öka genom en större satsning på efterkontroller.

Rapporten

- Regeringen bör ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att utarbeta riktlinjer för efterkontroller

Den närmare utformningen av riktlinjer för efterkontroll bör kunna tas fram i ett samarbete mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Utifrån erfarenheterna i sin granskning vill dock revisorerna framhålla några rekommendationer som sådana riktlinjer skulle kunna innehålla.

- I fall där en efterkontroll beslutats i syfte att undersöka möjligheten för rehabilitering bör ett minimikrav vara att den försäkrade kallas till försäkringskassan och där sammanträffar med läkare och rehabiliteringshandläggare.
- Deklarerade inkomster bör årligen kontrolleras för samtliga förtidspensionärer.
- Rekommendationer bör lämnas om hur arbetet med och resultaten av efterkontroller ska dokumenteras.
- Den regel som gäller sedan tidigare – att behovet av efterkontroll alltid ska prövas i samband med att förtidspension beviljas – bör följas av försäkringskassorna i större utsträckning än för närvarande.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser har svarat på förslaget. Flertalet av dessa är positiva till att utarbeta riktlinjer för efterkontroller. Synen på vad dessa riktlinjer ska innehålla varierar dock.

SACO liksom *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget om att utarbeta riktlinjer. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* stöder också förslaget i sin helhet. *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* menar att den bristande effektiviteten och de varierande resultaten tyder på att det finns ett behov av en modell där arbetet ges en tydlig struktur både vad gäller lagstiftning och riktlinjer.

Många remissinstanser är positiva till förslaget i stort men ställer sig tveksamma till att den försäkrade ska sammanträffa med läkare i samband med efterkontroll. Detta gäller *Gotlands, Kronobergs, Hallands, Örebro, Västra Götalands, Stockholms, Värmlands, Jönköpings* och *Skåne läns allmänna försäkringskassor* samt *Försäkringskassaförbundet*. Tveksamheten grundar sig bl.a. i att nämnda kassor inte ser det som försäkringsläkarens roll att träffa de försäkrade, att en läkare inte kommer att kunna ändra den försäkrades uppfattning om sin arbetsförmåga, att det är alltför resurskrävande för försäkringskassan och att den som vill rehabiliteras ändå är tillräckligt motiverad.

Remissinstanserna har olika uppfattning när det gäller behovet att årligen kontrollera förtidspensionärernas deklarerade inkomster. Flertalet stöder förslaget, däribland *Kronobergs, Västmanlands, Örebro, Östergötlands, Värmlands* och *Uppsala läns allmänna försäkringskassor* samt *Försäkringskassaförbundet*. En vanlig uppfattning bland dessa remissinstanser är att kontrollerna av deklarerade inkomster så långt möjligt måste skötas automatiskt. Det bör enligt några remissinstanser kunna utarbetas en datarutin som medför att kassorna endast ska behöva hantera de fall där den förtidspensionerade har haft inkomster av betydande omfattning. IT-system bör utnyttjas för samkörning. Det är viktigt att ytterligare analyser görs på sådana samkörningar då deklarerade inkomster kan innehålla andra inkomster än inkomster av arbete. Man menar också att förslaget bör kopplas till revisorernas förslag om tak för möjlig inkomst. En sådan kontroll förutsätter också, enligt en remissinstans, att lagstiftningen anpassas för att medge samkörning med skatteregister.

Några kassor och andra remissinstanser är dock mer tveksamma till revisorernas förslag om årlig kontroll av deklarerade inkomster. Det gäller *Skåne* och *Västerbottens läns allmänna försäkringskassor* samt *HSO*. Motiven som ges är bl.a. att det krävs mycket arbete för att kontrollera inkomster, dessutom uppdragas inte de förtidspensionärer som arbetar svart. *HSO* anser att en årlig kontroll av förtidspensionärernas deklarerade inkomster är en diskriminerande åtgärd som pekar ut förtidspensionärer som en särskilt fuskbenägen grupp. *Norrbottnens läns allmänna försäkringskassa* anser att kontroll av deklarerade inkomster har små förutsättningar att ge något, vilket tidigare erfarenheter med sådana kontroller på kassan visat.

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa tillstyrker delvis förslagen om riktlinjer. Kassan reserverar sig i den del av förslaget som handlar om årliga kontroller av deklarerade inkomster. Kassan är tveksam till om de eventuella inbesparingar som görs kommer att överstiga kostnaderna för kontrollen. Mot den bakgrunden föreslår kassan att kontrollerna genomförs vart tredje år.

Riksskatteverket (RSV) föreslår att RSV lämnar uppgifter medelst ADB-media om arbetsinkomster till Riksförsäkringsverket (RFV) för årlig kontroll. Enligt RSV kan kontrollen till viss del underlättas genom att RSV på elektronisk väg årligen aviserar pensionsgrundande inkomster till RFV. Det finns redan ett fungerande aviseringssystem mellan RSV och RFV för avisering när det gäller kontroll av bostadsbidrag och underhållsstöd. RSV kan årligen avisera deklarerade inkomster av tjänst och inkomster av aktiv näringsverksamhet för de personer som RFV uppger har förtidspension. Uppgifter som kan användas för efterkontroll av förtidspensioner är sekretessbelagda uppgifter. Utlämnande till RFV kan, enligt RSV, ändå ske under förutsättning att utlämnandet styrs av lag eller särskilt medgivande från regeringen.

En del kassor, däribland *Västerbottens, Gävleborgs* och *Västra Götalands allmänna försäkringskassor* stöder förslaget om riktlinjer, men menar att dessa inte bör utformas så i detalj som revisorernas förslag. En uppfattning som uttrycks är att efterkontrollerna måste få variera beroende på den försäkrade och vilka möjligheter som finns till rehabilitering. *Uppsala läns all-*

männa försäkringskassa hänvisar till att delar av förslaget redan täcks in av RFV:s allmänna råd på området.

2001/02:RR13
Bilaga 2

Några remissinstanser avvisar förslaget om riktlinjer. *Riksförsäkringsverket* anser att det inte behövs några ytterligare riktlinjer på området. Det är viktigare att satsa på mer information om vilande förtidspension. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att det inte är nödvändigt med ytterligare riktlinjer för efterkontroll. Kravet att kalla till försäkringskassan är en för omfattande åtgärd; dessutom bör efterkontrollens uppläggning kunna beslutas från fall till fall.

Förtidspensionärernas möjlighet att uppbära förvärvsinkomst

Rapporten

- Förtydliga lagen om allmän försäkring när det gäller förtidspensionärernas möjlighet att arbeta

I lagen om allmän försäkring bör det framgå att en förtidspensionär med helt eller i det närmaste helt nedsatt arbetsförmåga har rätt att uppbära inkomst av förvärvsarbete motsvarande som högst en åttondel av det totala pensionsbelopp som betalas i det aktuella fallet. Om den förtidspensionerade uppbär en högre inkomst än en åttondel av sin förtidspension bör förtidspensionen minskas. Den regel som för närvarande gäller som innebär att en person med hel förtidspension får arbeta högst en åttondel av normal heltid anser revisorerna vara alltför svårbedömd. Inkomster bör vara lättare att kontrollera. Enligt revisorerna är det faktum att arbete utförs i sig inte problematiskt – snarare tvärtom, arbete kan vara bra i rehabiliterande syfte. Problemet handlar om att inkomsterna från en åttondels arbetstid i vissa fall kan bli så stora att rätten till helt pensionsbelopp skulle kunna ifrågasättas.

Remissinstanserna

19 remissinstanser har haft synpunkter på förslaget. 13 remissinstanser, däribland ett antal försäkringskassor, har inte haft några synpunkter på förslaget. Flertalet av dem som lämnat synpunkter anser att den föreslagna regeln skulle underlätta bedömningen av tillåten arbetsinkomst men har samtidigt haft andra invändningar mot förslaget. *Riksförsäkringsverket*, *Västerbottens*, *Södermanlands* och *Kalmar läns allmänna försäkringskassor* samt *Försäkringskassaförbundet* invänder att förslaget får negativa följder för dem som har låg förtidspension. *Riksförsäkringsverket* exemplifierar förslagets negativa konsekvenser utifrån följande tänkta situation: Två personer med hel förtidspension arbetar samma tid och har samma inkomst av bisyssla (t.ex. styrelseuppdrag). Den förtidspensionär som har hög förtidspension får behålla hela sin pension eftersom inkomsten av bisysslan ryms inom en åttondel, medan förtidspensionären med låg pension får sin pension minskad eftersom den inte ryms inom åttondelen. *Hallands läns allmänna försäkringskassa* menar att den föreslagna regeln kommer att medföra stor

arbetsbörda för försäkringskassorna och att det är svårt för de försäkrade att förutse när de ska anmäla ändrade inkomster till försäkringskassan eftersom inkomsterna varierar. *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa* anser att den föreslagna regeln motverkar syftet att stimulera förtidspensionärernas eventuella restarbetsförmåga. *Södermanlands läns allmänna försäkringskassa* tänker sig att det skulle kunna vara möjligt att sätta ett tak för inkomsterna av åttondelen genom att i stället knyta det till basbeloppet.

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa är tveksam till förslaget eftersom konsekvenserna för den försäkrade inte är tillräckligt belysta. Vidare menar kassan att dagens regler för vilande förtidspension ger möjligheter att under viss tid få inkomst av arbete och behålla hel förtidspension. Kassan anser därför att den föreslagna gränsdragningen snarare bör användas vid en samkörning av dataregister, och vid inkomster över en åttondel leda till en impuls från kassorna att påbörja en utredning av rätten till hel förtidspension. *Skåne läns allmänna försäkringskassa* är också negativ till förslaget eftersom det är en försämring i förhållande till dagsläget. Om arbetsinsatsen ska ställas i relation till pensionsbeloppet bör det i så fall delas med ett lägre tal, t.ex. en sjättedel. *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* anser att dagens regelverk är tillräckligt för att kunna göra en bedömning av hur mycket en förtidspensionär får arbeta och avstyrker därför förslaget. Kassan anser dock att dagens regelverk kan medföra svårigheter att bedöma hur mycket en förtidspensionär kan tjäna, men praxis bildas fortlöpande genom avgöranden i domstolar. *Gotlands läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till om revisorernas förslag medför en enklare bedömning än den helhetsbedömning som gäller idag. *Arbetslöshetskassornas samorganisation* är också tveksam till förslaget eftersom den anser att inkomstgränsen skulle bli en särlösning. Om begränsningen utsträcktes till att omfatta även de som har halv, tre fjärdedels eller en fjärdedels förtidspension så skulle konsekvenserna bli orimliga eftersom förtidspensionärer med deltidspension även kan få arbetslöshetsersättning.

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att en teknisk lösning bör tas fram för beräkning av en åttondels inkomst i samband med att deklarerade inkomster årligen kontrolleras. Förslaget kan dock innebära att en del förtidspensionärer inte kan medverka i föreningsliv och ha politiska uppdrag i samma utsträckning som i dag med bibehållen förtidspension. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. *Kronobergs läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget utan reservationer. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* ser fram emot ett sådant förtydligande som revisorernas förslag innebär. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* instämmer i att ett förtydligande av åttondelsregeln är önskvärt. Enligt kassan kan åttondelsregeln vad gäller arbetstid vara svår att tillämpa och dessutom i en del fall slå snett. *Jämtlands läns allmänna försäkringskassa* menar att förslaget skulle leda till en enklare hantering av beslut om minskning av förtidspension. En viktig aspekt är att det också blir enklare att förklara för den försäkrade vad som gäller. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* stöder förslaget och anser att inskränkningen i möjliga inkomster inte kommer att utgöra något hinder för den enskilde att delta i samhällets olika aktiviteter och även för-

värvarbeta i liten omfattning. *Värmlands läns allmänna försäkringskassa* anser att revisorernas förslag medför tydligare regelverk och förenklad kontroll. Förslaget är förvisso en åtstramning och kommer att innebära minskade möjligheter för dem som har hel förtidspension att delta i föreningsliv. Kassans erfarenhet är dock att det sker en anpassning till ett löneläge som accepteras av försäkringen. Kassen tror därför att förslaget kommer att ha marginella effekter.

Dokumentation av efterkontroller

Rapporten

- Försäkringskassans dokumentation av arbetet med efterkontroller och dess resultat bör förbättras

I dagsläget är resultatet av många efterkontroller okänt. En mer noggrann dokumentation av efterkontrollens genomförande och resultat bör, enligt revisorerna, medföra att verksamheten kan följas upp, utvecklas och styras bättre än för närvarande. Enligt regleringsbrev ska kassorna redovisa effekterna av genomförda insatser för att motverka fusk och missbruk i socialförsäkringen. Enligt revisorerna har dock denna rapportering uppenbarligen inte varit tillräcklig för att åskådliggöra resultatet av verksamheten med efterkontroller. I regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna bör regeringen ställa krav på redovisning av insatta resurser och resultat (bl.a. besparingar i försäkringsutgifter) vad gäller efterkontroller. Vad avser redovisningen av resultat bör det understrykas att efterkontroller i stor utsträckning även syftar till att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras.

Remissinstanserna

17 remissinstanser har haft synpunkter på förslaget. 15 remissinstanser, däribland *Riksförsäkringsverket*, har avstått från att lämna synpunkter. Av dem som lämnat synpunkter är det helt övervägande antalet instanser positivt inställda till revisorernas förslag. *Dalarnas, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västerbottens, Gävleborgs, Kalmar, Södermanlands, Jämtlands, Stockholms* och *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassor* tillstyrker förslaget. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* har inget att invända mot förslaget och anser att dokumentationen bör kopplas till de riktlinjer som tas fram. *Gotlands läns allmänna försäkringskassa* liksom *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* har en liknande uppfattning. Kraven på redovisning bör kopplas till enhetliga kriterier för mål, urval, metod, mått och resultatredovisning. Det är även viktigt att kriterierna klarläggs var för sig för de skilda områdena – rehabilitering av förtidspensionärer och fusk. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* anser att en bättre dokumentation av efterkontrollernas resultat kan höja motivationen hos handläggarna för att fullfölja utredningar om misstänkt fusk. *Försäkringskassaförbundet* delar uppfattningen att en bättre dokumentation skulle underlätta styrningen.

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa är tveksam till förslaget i den del som gäller att kassorna genom regleringsbrev ska åläggas att redovisa resultat. Motivet för detta är att efterkontroller ofta utgör en integrerad del av arbetet med förtidspensioner. Efterkontroller har främst en preventiv verkan. I övrigt har man inga synpunkter på förslaget.

Organisering av efterkontroller

Rapporten

- Försäkringskassorna bör centralisera arbetet med efterkontroll till särskilt utsedda handläggare

Revisorernas granskning visar att en orsak till att efterkontroller inte prioriteras är att de i normalfallet genomförs av handläggare som bereder underlagen till beslut om förtidspension. För att uppnå goda resultat vid efterkontroller krävs tid, engagemang och i vissa fall särskild kompetens. Eftersom efterkontroller inte är vanliga i den ordinarie verksamheten på försäkringskassan får handläggare inte tillräckligt många ärenden för att uppnå den nödvändiga kunskapen, bl.a. om metoder för efterkontroll, sekretess och i förekommande fall polisanmälan. Många försäkringskassor pekar på att en centraliserad enhet för efterkontroller har bättre förutsättningar för att bygga upp en framgångsrik verksamhet för efterkontroll. Enstaka, utspridda ärenden samlas till ett ställe och ger därför en viss minsta mängd ärenden som är tillräcklig för att bygga upp erfarenheter. Många gånger är arbetet mot fusk beroende av ett väl inarbetat kontaktnät med andra myndigheter, exempelvis polismyndigheten och skattemyndigheten. En centraliserad enhet har bättre förutsättningar att bygga upp ett sådant kontaktnät. Frågan om oberoende i förhållande till den försäkrade är också viktig att beakta. En handläggare som arbetat med att bevilja en förtidspension bör rimligen ha svårare att i ett senare skede ifrågasätta rätten till pension i samma ärende än en handläggare som inte hanterat ärendet tidigare. Förutsättningarna för att bygga upp kunskaper genom att dokumentera erfarenheter av efterkontroller och deras resultat tycks också vara bättre vid centrala enheter än vid försäkringskassor där efterkontrollerna är decentraliserade. Mer aktiva metoder för efterkontroll, såsom hembesök, är också möjliga att genomföra i större utsträckning vid centraliserade enheter.

Remissinstanserna

19 remissinstanser har haft synpunkter på förslaget. 13 remissinstanser, däribland *Riksförsäkringsverket*, har inte haft synpunkter på förslaget. Av dem som svarat är den övervägande delen positiva till förslaget. *Kronobergs, Hallands, Jämtlands, Gotlands, Södermanlands, Jönköpings* och *Värmlands läns allmänna försäkringskassor* tillstyrker revisorernas förslag i sin helhet.

Östergötlands och *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassor* tillstyrker delvis och menar att det främst är de efterkontroller som är inriktade mot att finna fusk som ska centraliseras.

Några kassor har en blandad syn på frågan om efterkontroller ska centraliseras eller ej. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar revisoreernas förslag men frågan om centralisering bör, enligt kassan, i allmänhet avgöras utifrån respektive kassas behov. *Skåne läns allmänna försäkringskassa* delar revisoreernas uppfattning att en centralisering av efterkontrollerna sannolikt ökar förutsättningarna för en framgångsrik efterkontroll. Med hänsyn till att det krävs särskilda kunskaper om lokala förhållanden är det dock en nackdel att inrätta en centraliserad enhet. Däremot kan handläggare med specialkunskaper i efterkontroll arbeta ute på de olika enheterna i länet. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till förslaget mot bakgrund av tidigare erfarenheter men kan dock tänka sig en koncentration till en eller ett par handläggare per geografiskt område inom länet. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* stöder förslaget i den meningen att det behövs någon form av sammanhållen handläggning för kvalitetsarbete, kontroll och fusk, men hur mycket centralisering som behövs för detta bör ankomma på respektive kassa att avgöra.

Ett antal remissinstanser avvisar förslaget. *Örebro* och *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassor* avstyrker förslaget med motiveringen att det är de enskilda kassornas sak att bestämma hur arbetet med efterkontroller ska läggas upp. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* anser att arbetet med efterkontroller bör utföras lokalt där den bästa kunskapen finns om arbetsmarknad och försäkrade. *Försäkringskassaförbundet* menar att försäkringskassornas olika förutsättningar kräver att varje kassa måste kunna hitta sin egna organisatoriska lösning. *Kalmar läns allmänna försäkringskassa* anser att förutsättningarna för en efterkontroll redan finns på lokal nivå och avstyrker därför förslaget. Däremot kan centrala insatser av tillfälliga större efterkontroller vara möjliga och ha en preventiv funktion. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att efterkontrollen bör genomföras av den handläggare som utrett ärendet eftersom denne har den mest ingående kunskapen om den försäkrades situation och eventuella förutsättningar för rehabilitering.

Åtgärder mot misstänkt fusk

Rapporten

- Underlätta arbetet med att uppdaga fusk

Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om att det i syfte att motverka fusk ska bli lättare att utbyta information mellan myndigheter som betalar ut bidrag. Länsarbetsnämnderna, försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden ska vara skyldiga att lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Samma skyldighet ska gälla a-kassorna

gentemot myndigheterna och försäkringskassorna. Det ska också bli möjligt för myndigheter och a-kassor att själva hämta information om enskilda personer på elektronisk väg från de andra myndigheternas dataregister.⁷² En motsvarande ömsesidig skyldighet för Skattemyndigheterna respektive försäkringskassorna att lämna information till varandra bör, enligt revisorerna, övervägas. Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs i denna fråga. I syfte att underlätta informationsutbytet med andra myndigheter när det gäller fusk bör kunskaperna om sekretesslagstiftningen öka bland den personal på försäkringskassan som handlägger efterkontroller. Den handledning om offentlighet och sekretess som RFV nyligen tagit fram bör kunna leda till att kunskapen om sekretessfrågor ökar vid försäkringskassorna.

Remissinstanserna

19 remissinstanser har haft synpunkter på förslaget och 13 har avstått från att lämna synpunkter. Samtliga remissinstanser som haft synpunkter på förslaget delar revisorernas syn och stöder förslaget. *Riksförsäkringsverket, Östergötlands, Gotlands, Skåne, Gävleborgs Kalmars, Västerbottens, Jönköpings, Jämtlands, Västmanlands, Västernorrlands, Örebro, Kronobergs och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* tillhör de remissinstanser som stöder förslaget.

Södermanlands läns allmänna försäkringskassa menar att möjlighet måste ges för att hämta och lämna information på elektronisk väg mellan skattemyndigheten och försäkringskassan om förslaget om den årliga kontrollen av deklarerade inkomster ska kunna genomföras. *Dalarnas läns allmänna försäkringskassa* anser att det måste till utvidgade informationsmöjligheter mellan myndigheterna. Det är inte rimligt att arbetet med efterkontroller äventyras på grund av bristande informationsutbyte. *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* delar revisorernas syn och menar att det etablerade spridnings- och hämtningssystemet (SHS) mellan myndigheter ska användas.

Riksskatteverket stöder också förslaget och lämnar ett eget förslag på hur frågan om samkörning av data med försäkringskassorna ska kunna lösas. Det närmare innehållet i Riksskatteverkets förslag redogörs under avsnittet om riktlinjer i denna remissammanställning.

⁷² Proposition 2000/01:129, Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.

Rapporten

- Skapa tydliga rutiner för information

Den information som ges i samband med ansökningar om bidrag, utredningar och andra kontakter med den försäkrade måste hålla så hög standard att missförstånd undviks. Den sökande måste få en noggrann muntlig och skriftlig information om sin skyldighet att informera försäkringskassan om alla förändringar i sin ekonomiska situation. Försäkringskassan bör upplysa den försäkrade om vad som händer om försäkringskassan inte blir informerad om ändringar som påverkar bidragets storlek. Den som informerat vid försäkringskassan och den bidragssökande, bör enligt revisorerna, skriva under den skriftliga informationen och den sökande ska få en kopia av detta.

Remissinstanserna

18 remissinstanser har lämnat synpunkter på förslaget och 14 remissinstanser, däribland *Riksförsäkringsverket*, har avstått. Av dem som lämnat synpunkter delar nästan samtliga revisorernas syn att information behövs för att undvika missförstånd. Några av dem som är positiva är dock tveksamma till om den försäkrade ska skriva under den skriftliga informationen.

Dalarnas, Gotlands, Skåne och Södermanlands läns allmänna försäkringskassor stöder förslaget. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* menar att tydlig information är en av de viktigaste frågorna för att komma till rätta med fusk och missbruk av försäkringen. Tydlig information måste lämnas om anmälningsskyldighet när inkomsterna ändras, vilka principer som gäller för bedömning av arbete och samtidig förtidspension m.m. Om beslutet från socialförsäkringsnämnden innefattar efterkontroll måste den försäkrade informeras om att beslutet om förtidspension inte ska betraktas som ett definitivt ställningstagande om den försäkrades framtida arbetsförmåga. Det är också viktigt att informera om vilande förtidspension. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* liksom *Uppsala läns allmänna försäkringskassa* menar också att det är viktigt att informera om vilande förtidspension. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget och anser att information, utöver vid ansökningstillfället, även bör lämnas vid senare tidpunkt eftersom den försäkrade i samband med beviljandet sannolikt har mer fokus på sin personliga ekonomi när förtidspensionen beviljas. En möjlighet är att på den årliga kontrolluppgiften till den försäkrade även lämna information om anmälningsskyldighet vid ändrade inkomster.

Några remissinstanser som är positiva till förslaget i stort är tveksamma till om den försäkrade ska skriva under den skriftliga informationen. *Värmlands läns allmänna försäkringskassa* förstår behovet av att den försäkrade får noggrann information om sina skyldigheter. Däremot är man tveksam till tillvägagångssättet att skriva under informationen och anser att det är tillräckligt med den information som ges i dagsläget. *Kalmar, Västerbottens, Jämtlands, och Jönköpings läns allmänna försäkringskassor* har en liknande

uppfattning. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att ordningen med att låta den försäkrade skriva under den skriftliga informationen skulle vara onödigt formell. *Kronobergs läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget men är tveksam till att fler blanketter skapas. Det revisorerna efterfrågar bör kunna inrymmas på de blanketter som tillämpas för närvarande. *Försäkringskassaförbundet* delar uppfattningen att försäkringskassan ska informera den försäkrade om följderna av att inte anmäla förändrade förhållanden som kan påverka rätten till förtidspension. Förbundet är dock tveksamt till om den försäkrade och försäkringskassan ska skriva under ett gemensamt dokument. Det skulle lätt kunna framstå som en ömsesidig överenskommelse och därmed också kunna uppfattas som om det skulle finnas något slags förhandlingsutrymme mellan kassan och den försäkrade. *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa* delar revisorernas uppfattning att det är viktigt med noggrann information till den försäkrade men är tveksam till om den försäkrade ska skriva under att denne fått informationen. Informationen kan lämnas fortlöpande, t.ex. vid efterkontroller. Att låta den försäkrade skriva under kan dock vara lämpligt när förtidspension beviljas efter ansökan. Formerna för att säkerställa att den försäkrade fått information bör utredas närmare.

Hallands läns allmänna försäkringskassa avvisar förslaget eftersom det sannolikt inte förhindrar fusk. Försäkringskassan lämnar redan i dag muntlig och skriftlig information om den försäkrades skyldigheter.

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	2
2	Revisorernas överväganden	3
2.1	Allmänna synpunkter om behovet av efterkontroller.....	3
2.2	Riktlinjer för efterkontroller	6
2.3	Förtidspensionärernas möjlighet att uppbära inkomst av förvärvsarbete	9
2.4	Dokumentation av efterkontroller	11
2.5	Efterkontrollernas organisation.....	12
2.6	Åtgärder mot misstänkt fusk	14
2.7	Information till den försäkrade	15
3	Riksdagens revisorers förslag	17

Bilaga 1

Rapport 2001/02:1 Försäkringskassornas efterkontroll av förtids pensioner.....			19
Förord			21
Sammanfattning.....			23
3	Granskningens bakgrund och inriktning	25	
3.1	Motiven för granskningen.....	25	
3.2	Granskningens syfte.....	27	
3.3	Hur granskningen har genomförts.....	27	
4	Statsmakternas ställningstaganden om efterkontroller.....	28	
4.1	Riksdagens beslut	28	
4.2	Regeringens styrning och Riksförsäkringsverkets återrapportering..	30	
5	Regler för förtidspension	32	
5.1	Rätten till förtidspension.....	32	
5.2	Regler för efterkontroll av förtidspensioner.....	32	
6	Tidigare utredningar om efterkontroller inom socialförsäkringsområdet	35	
6.1	RRV och Riksdagens revisorer	35	
6.2	Riksförsäkringsverkets rapporter	37	
6.3	Riksförsäkringsverkets projekt ”Rätt ersättning”.....	41	
6.4	Erfarenheter från försäkringskassornas systematiska efterkontroller av förtidspensioner.....	43	
6.5	Tidigare statliga utredningar	45	
7	Motiven för efterkontroller	47	
8	Riksdagens revisorers undersökning.....	50	
8.1	Tillvägagångssätt i undersökningen	50	
8.2	Hur genomförs försäkringskassans efterkontroller?.....	50	
8.3	Efterkontroller som ett medel för att uppdaga eventuellt fusk med förtidspensionen.....	54	
8.4	Efterkontroller som ett medel för att finna förtidspensionärer som kan rehabiliteras	58	
8.5	Efterkontrollernas resultat.....	60	
8.6	Hinder för en effektiv efterkontroll.....	64	
9	Revisorernas slutsatser.....	69	

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

10 Revisorernas förslag	74
<i>Underbilaga 1</i>	
Försäkringskassornas erfarenheter av efterkontroller av förtidspensioner....	77
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2001/02:1 Efterkontroll av förtidspensioner	86
Förteckning över remissinstanser	86
Remissinstansernas synpunkter	88
Allmänna synpunkter om behovet av efterkontroller.....	88
Riktlinjer för efterkontroller	92
Förtidspensionärernas möjlighet att uppbära förvärvsinkomst	94
Dokumentation av efterkontroller.....	96
Organisering av efterkontroller.....	97
Åtgärder mot misstänkt fusk	98
Rutiner för information.....	100

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .