



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:31

Svenska trygghetssystem utomlands

*Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och
fordringshantering*

ISBN 978 91 7086 169 7

RiR 2008:31

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen

Datum: 2008-12-19

Dnr: 31-2008-0050

Svenska trygghetssystem utomlands

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Nikos Tsakiridis* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Johan Hellstrand*, *Bengt Sundgren* och *Anders Viklund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Nikos Tsakiridis

För kännedom:

Centrala studiestödsnämnden

Försäkringskassan

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Motiv och revisionsfråga	14
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Definitioner och avgränsningar	17
1.5 Genomförande	18
2 Har Försäkringskassan säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?	21
2.1 Oklart hur många i utlandet som får utbetalningar från Försäkringskassan	22
2.2 Försäkringskassans utbetalningar är ofta försenade	26
2.3 Försäkringskassan driver inte in skulder från återbetalningsskyldiga	28
2.4 Sammanfattande iakttagelser	32
3 Har CSN säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?	35
3.1 CSN:s insatser för att förhindra felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier är begränsade	35
3.2 Många utlandsbosatta betalar inte sina skulder till CSN	40
3.3 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Har regeringen säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?	49
4.1 Försäkringskassan	49
4.2 CSN	51
4.3 Sammanfattande iakttagelser	53
5 Slutsatser och rekommendationer	55
5.1 Olika brister vid utbetalningar	55
5.2 Svag fordringshantering	57
5.3 Rekommendationer	59
Referensförteckning	61
Bilaga 1 Styrande regler	67
Bilaga 2 Enkät till personal som handlägger utlandsärenden vid Försäkringskassan och CSN	75

Sammanfattning

Globaliseringen är ett faktum. Den yttrar sig bland annat i att människor i ökande utsträckning rör sig mellan länder för att studera, arbeta eller bara vara lediga. Den internationella rörligheten ökar kraven på statens hantering av utbetalningar och fordringar.

I granskningen undersöker Riksrevisionen hur transfereringar fungerar utomlands och vad som görs för att driva in fordringar från personer som bor utomlands. Granskningen avgränsas till de bidrag och allmänna försäkringar som Försäkringskassan administrerar och till studiestödssystemet som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Därutöver granskas regeringens insatser.

Den grundläggande bedömningsnormen i granskningen är att samma rättigheter och skyldigheter ska gälla för personer som omfattas av trygghetssystemen oavsett om de befinner sig i Sverige eller utomlands, om inget annat är fastställt i lag. Riksrevisionen har tagit hänsyn till att myndigheternas förutsättningar att efterleva detta till viss del är begränsade. Det beror på att socialförsäkrings- och studiestödssystemet i stora delar utformats utifrån svenska förhållanden och inte sällan finns omständigheter utomlands som påverkar myndigheternas verksamhet.

Sammanfattande slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande slutsatser i granskningen är att

- Försäkringskassan i låg utsträckning har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands,
- CSN inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands,
- regeringen i högre grad borde ha uppmärksammat Försäkringskassans och CSN:s fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands.

Försäkringskassan

Statistiken är bristfällig

Enligt sin instruktion ska Försäkringskassan ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker inom de verksamhetsområden som myndigheten ansvarar för. Försäkringskassan är statistikansvarig myndighet för socialförsäkringsområdet.

Försäkringskassans utbetalningar till personer som är bosatta utomlands uppgick under 2007 till cirka 5,2 miljarder kronor. Försäkringskassan kan dock inte redovisa tillförlitliga uppgifter om antalet personer som fått utbetalningar. De uppgifter som Försäkringskassan redovisar i officiell statistik och i andra sammanhang överensstämmer inte. Det innebär att myndigheten inte svarar upp mot krav som ställs i instruktionen och kravet om att svara för en kvalitetssäkrad statistik inom socialförsäkringsområdet. Detta är otillfredsställande eftersom det begränsar Försäkringskassans möjligheter att kontrollera om felaktiga utbetalningar sker till utlandsbosatta. Brister i statistiken kan också leda till att ofullständigt underlag används vid beslut inom Försäkringskassan.

Utbetalningarna försenas

Försäkringskassan ska säkerställa att utbetalningar sker vid vissa tidpunkter. Det framgår av såväl Riksgäldskontorets föreskrift som i en föreskrift Försäkringskassan själv beslutat om. Riksrevisionen har dock funnit att Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta varit försenade vid åtskilliga tillfällen.

Försäkringskassans fordringshantering brister

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan inte lever upp till de krav som ställs i förordningen om hantering av statliga fordringar. Myndigheten utreder inte vilka indrivningsmöjligheter som finns och vidtar inga konkreta indrivningsåtgärder utomlands. Man har inte heller haft kunskap om hur stora de obetalda fordringarna utomlands är.

På begäran av Riksrevisionen har Försäkringskassan tagit fram uppgifter om fordringar utomlands och utvecklingen de senaste fyra åren. Det visar sig att en fördubbling har skett av antalet obetalda fordringar och att fordringsbeloppet för personer som bor utomlands uppgick till 114 miljoner kronor år 2007. Vidare framgår att bara en liten del av de återbetalningsskyldiga betalar sina skulder och att Försäkringskassan i många fall saknar adressuppgifter.

CSN

Mer borde gjorts för att förhindra felaktiga utbetalningar

Regeringen har i de senaste årens regleringsbrev satt som mål att inga felaktiga utbetalningar ska förekomma. CSN har under senare år också fått flera regeringsuppdrag och återrapporteringskrav med fokus på åtgärder för att förhindra eller minska antalet felaktiga utbetalningar. Uppdragen har inte varit specifikt inriktade på utlandsärenden men har medfört att CSN uppmärksammat de speciella risker för felaktiga utbetalningar som finns när studiemedel för studier utomlands beviljas. CSN har också vidtagit en del åtgärder för att förbättra efterkontrollen.

Riksrevisionen bedömer att det finns risker för stora felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. En orsak är att systemet vid studier utomlands i stor utsträckning bygger på vad de studerande själva planerar och uppger. En annan orsak är CSN:s rutiner för utbetalning av studiemedel.

CSN betalar relativt stora belopp i förskott till den som ska studera utomlands. Riksrevisionen anser att inriktningen bör vara att studiemedel, precis som i Sverige, betalas ut månadsvis. Undantag för merkostnader bör dock göras.

Inom CSN har flera förslag tagits fram som kan leda till att felaktiga utbetalningar minskar, men inget av förslagen har än så länge genomförts. CSN:s ledning har emellertid under granskningens gång börjat agera i frågan. Riksrevisionen bedömer att CSN:s ledning hittills inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att det finns en fungerande intern styrning och kontroll inom området.

Förutsättningarna att driva in fordringar utomlands är begränsade

Från och med 2004 års regleringsbrev har CSN haft som mål att verksamheten ska bidra till att studielån återbetalas. Från och med 2006 ska verksamheten dessutom bidra till att återkrav återbetalas. Återkrav innebär att studiemedel som betalats ut felaktigt ska betalas tillbaka.

På begäran av Riksrevisionen har CSN tagit fram uppgifter om låntagare utomlands. Det visar sig att 27 procent av cirka 58 000 återbetalningsskyldiga personer som år 2007 bodde utomlands gravt misskötte sina återbetalningar. De misskötsammans totala studieskuld uppgick till cirka två miljarder kronor.

CSN:s möjligheter att driva in fordringar utomlands är begränsade till följd av att nuvarande regelverk i vissa delar försvårar för CSN. Myndigheten kan exempelvis inte återkräva hela studielånet om lånet inte återbetalas som det ska.

Det faktum att CSN under lång tid, 1999–2005, inte bedrev någon kravverksamhet mot utlandsbosatta har förmodligen också inverkat på möjligheterna att driva in fordringar utomlands, både genom att myndigheten i många fall saknar aktuella adressuppgifter till de återbetalningsskyldiga och genom att betalningsviljan påverkats negativt.

CSN har under senare år vidtagit åtgärder för att driva in fordringar utomlands. Ett inkassoföretag har anlåtats och myndigheten har inlett rättsliga åtgärder i några länder. Förra året lyckades CSN driva in totalt 22 miljoner kronor av sina utlandsfordringar, vilket motsvarar 5 procent av det totala beloppet som förfallit till betalning.

Riksrevisionen bedömer att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas under de närmaste åren.

Riksrevisionen noterar att CSN under granskningens gång har börjat planera flera åtgärder som, om eller när de genomförs, kan bidra till en mer effektiv kravverksamhet. Utifrån en nyligen framtagen strategi ska myndigheten mer systematiskt än tidigare driva in fordringar utomlands. Vidare planerar CSN att lägga fram förslag till lagändringar som kan innebära att det blir enklare för myndigheten att driva in studieskulder.

Riksrevisionen ser positivt på att åtgärder nu planeras men anser samtidigt att CSN borde ha agerat tidigare eftersom problemen med utlandsfordringarna har varit kända länge.

Regeringen

Regeringen har vidtagit åtgärder för att förbättra uppföljningen av de internationella ärendena. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar hos Försäkringskassan och CSN och för att förbättra återkravsverksamheten på grund av felaktiga utbetalningar. Åtgärderna har i huvudsak gällt verksamheten i Sverige. I uppdrag till Återkravsutredningen och till Statskontoret har verkställigheten av krav mot utlandsbosatta inte uppmärksammats. Regeringens regleringsbrev till myndigheterna har inte innehållit återrapporteringskrav i fråga om obetalda fordringar riktade till utlandsbosatta.

Riksrevisionen anser att regeringen i sin styrning inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammat CSN:s och Försäkringskassans återkravs- och fordringsverksamhet utomlands.

Försäkringskassans och CSN:s kärnverksamhet är att besluta om och betala ut förmåner, lån och bidrag. Myndigheternas fordringshantering utgör en mindre del av myndigheternas verksamhet och skiljer sig ifrån kärnverksamheten. Det finns två sätt för regeringen att effektivisera fordringshanteringen utomlands. Ett sätt att uppnå ökad effektivitet givet att varje myndig-

het ansvarar för sin egen fordringshantering är genom bättre styrning. Ett annat sätt är att överväga om det finns skäl att organisera statens fordringar utomlands på annat sätt än i dag.

Rekommendationer

- Regeringen bör överväga förändringar av de regelverk som styr CSN:s fordringshantering i syfte att möjliggöra en effektivare fordringsverksamhet utomlands. Exempelvis bör regeringen överväga att ge CSN möjlighet att återkräva hela studielånet om lånet inte återbetalas korrekt.
- Regeringen bör styra och följa upp Försäkringskassans och CSN:s fordringsverksamhet i utlandet.
- Försäkringskassan bör i ökad utsträckning driva in fordringar utomlands samt säkerställa att de förseningar som förekommit vid utbetalningar till personer utomlands upphör.
- Försäkringskassan bör säkerställa att det finns kvalitetssäkrad statistik om antalet utlandsbosatta som får ersättning eller bidrag från myndigheten.
- CSN bör genomföra förändringar i syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden (CSN) har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands.

Allt fler människor som är födda i Sverige eller som tidigare invandrat hit, bor i dag utomlands. Både invandring och utvandring har ökat i omfattning under perioden 2000–2007.¹ Mycket talar för att denna utveckling, som till stor del brukar tillskrivas globaliseringen, kommer att fortsätta.²

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av EU:s hörnstenar. I kraft av den kan en EU-medborgare flytta till och arbeta i annat EU-land och då ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i det landet.³ Därutöver finns en rad internationella konventioner om social trygghet som Sverige och andra länder står bakom vars syfte är att skapa förutsättningar för rörlighet mellan länderna.

Många som tidigare bott eller arbetat i Sverige, men som nu bor utomlands, har rättigheter och skyldigheter i förhållande till svenska bidragssystem, allmänna försäkringar och till studiestödssystemet.

1.1.1 Den ökade rörligheten påverkar myndigheternas verksamhet

I takt med den ökade rörligheten och de åtaganden som följer av Sveriges EU-medlemskap ställs nya krav på myndigheterna.

Den ökade rörligheten påverkar Försäkringskassans verksamhet. Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta har ökat i omfattning de senaste åren. Uppgifter från myndigheten visar att utbetalningarna till utlandsbosatta har ökat från cirka 4,1 miljarder kronor 2003 till cirka 5,2 miljarder 2007.⁴ Myndighetens verksamhet berörs i hög grad av EU-förordning (EEG) nr 1408/71.⁵ Syftet med förordningen är att ländernas system ska samord-

¹ Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån invandrade 58 659 personer år 2000 och 99 485 personer år 2007. Motsvarande antal som utvandrade var 34 091 personer år 2000 och 45 418 personer år 2007.

² Globaliseringsrådet (2008), *Den stora utmaningen: Internationell integration i en globaliserad värld*, s. 6.

³ Artikel 39 i EG-fördraget.

⁴ Gotlands läns allmänna försäkringskassa (2005), *Årsredovisning 2004*, s. 15, respektive uppgifter från en datakörning (med uppgifter från systemet Agresso) som Försäkringskassans utlandskontor gjort 2008-04-02 som avser Försäkringskassans försäkringskostnader för utlandsärenden.

⁵ 4 kap. socialförsäkringslagen (1999:799). Rätten för personer att vid utlandsvistelse ta med sig ersättning från socialförsäkringsförmåner regleras i socialförsäkringslagen, i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 och i konventioner med andra stater. Förordning 1408/71 kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004. Se även bilaga 1.

nas så att personer som rör sig mellan EU-länder inte ska förlora sin sociala trygghet.

Den ökade rörligheten påverkar även CSN:s verksamhet. Utländska medborgare kan under vissa förutsättningar ha rätt till svenskt studiemedel enligt nationella och EG-rättsliga bestämmelser.⁶ Rätt till studiemedel kan gälla både studier i Sverige och studier utomlands. I allmänhet är det dock endast svenska medborgare som har rätt till svenskt studiemedel för studier utanför Sverige.

Det är många som studerar utomlands med bidrag eller lån från det svenska studiestödssystemet. CSN betalade ut cirka 1,9 miljarder kronor i studiemedel under 2007.⁷ Under samma år fattade CSN beslut om studiemedel för utlandsstudier för 27 800 personer⁸, vilket var något färre än under 2003⁹. Efter avslutade utlandsstudier väljer vissa att inte återvända till Sverige. Det är också många som flyttar utomlands efter avslutade studier i Sverige.

1.2 Motiv och revisionsfråga

Med den ökade rörligheten blir det allt viktigare att Försäkringskassan och CSN klarar att säkerställa att utbetalning av försäkringsersättning, bidrag eller lån fungerar ändamålsenligt också för dem som bor i ett annat land. Detsamma gäller för återkrav vid felaktiga utbetalningar och återbetalning av lån. Vid Riksrevisionens förstudie till granskningen framkom flera indikationer på problem angående Försäkringskassans och CSN:s hantering av utbetalningar och fordringar gentemot utlandsbosatta. Mot den bakgrunden syftar granskningen till att besvara följande fråga:

- Har regeringen, Försäkringskassan och CSN säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 *Normen om likabehandling*

Den grundläggande normen i granskningen är att samma rättigheter och skyldigheter ska gälla för personer som omfattas av trygghetssystemen oavsett om de befinner sig i Sverige eller utomlands, om inget annat är fast-

⁶ En beskrivning av de regler som styr rätten till studiemedel vid utlandsstudier redovisas i bilaga 1.

⁷ CSN (2008a), rapport 3/2008 från internrevisionen, *Granskning av delar av utlandsprocessen*, s. 5.

⁸ CSN (2008b), *Årsredovisning 2007*, s. 24.

⁹ CSN (2005a), *Årsredovisning 2004*, s. 27. Under 2003 studerade cirka 29 200 personer utomlands.

ställt i lag.¹⁰ Detta innebär att Försäkringskassan och CSN har att efter bästa förmåga utforma system för att bedriva verksamheten så att behandlingen blir likvärdig. Den som är berättigad till en utbetalning ska således inte drabbas på grund av att hon eller han vistas utomlands. Den innebär också att Försäkringskassan och CSN ska säkerställa att personer som bor utomlands fullgör sina skyldigheter i förhållande till socialförsäkringen och studiestöds-systemet på samma sätt som personer som befinner sig i Sverige.

1.3.2 *Bedömning av regeringens insatser*

Regeringen är ytterst ansvarig för att myndigheter följer gällande rätt.¹¹ Regeringen har också ett allmänt ansvar för den statliga verksamhetens effektivitet och resultat.¹² Riksrevisionens bedömning av regeringens insatser för att säkerställa att utbetalningar och hanteringen av fordringar fungerar när personer bor utomlands görs utifrån regeringens styrning av berörda myndigheter. Regeringen styr myndigheterna på olika sätt. I granskningen är särskilt regeringens regleringsbrev av intresse eftersom det är ett av de viktigaste styrinstrumenten.¹³ Regeringens uppdrag till stabsmyndigheter och tillsatta statliga offentliga utredningar har också uppmärksamats.

1.3.3 *Bedömning av myndigheternas insatser*

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan och CSN har säkerställt att utbetalningar fungerar när personer bor utomlands. I bedömningen av myndigheternas verksamhet inom berörda områden är följande normer aktuella.

Budgetlagen¹⁴ fastställer övergripande krav om att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och att god hushållning ska iakttas. Myndighetsförordningen preciserar denna bestämmelse. Myndigheternas ledningar ska säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt enligt gällande rätt och enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.¹⁵ Verksamheten ska redovisas på ett tillförlitligt sätt, och myndigheten ska hushålla väl med statens medel.¹⁶ I myndighetsförordningen tydliggörs också ledningens ansvar för intern styrning och kontroll.¹⁷

¹⁰ Grunden för detta finns i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Där fastställs att den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. För vissa transfereringssystem gör lagen skillnad mellan personer som är utlandsbosatta och personer som är bosatta i Sverige, exempelvis studiestödslagen (1999:1395).

¹¹ 1 kap. 6 § och 11 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

¹² 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹³ SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 100 f.

¹⁴ 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:5159).

¹⁶ 3 § myndighetsförordningen (2007:5159).

¹⁷ 4 § myndighetsförordningen (2007:5159).

De kvalitetskrav som ställs på utbetalningar är att myndigheterna ska kontrollera att utbetalningar går till rätt mottagare, att rätt belopp utbetalas och att utbetalningarna sker vid rätt tidpunkt.¹⁸

1.3.4 *Normer för fordringshantering*

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan och CSN har säkerställt att fordringshanteringen fungerar när personer bor utomlands. Även i detta sammanhang är budgetlagens krav om att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och att god hushållning ska iakttas tillämpliga. Styrande regler för Försäkringskassans och CSN:s fordringshantering redovisas i bilaga 1.

1.3.5 *Övriga tillämpliga normer*

Det finns i dag 25 myndigheter i Sverige som är ansvariga för den officiella statistiken. Försäkringskassan ansvarar för den officiella statistiken inom socialförsäkringsområdet och CSN ansvarar för den officiella statistiken inom studiestödsområdet.¹⁹ Innebörden av ansvaret är att statistiken ska vara objektiv, dokumenterad och kvalitetssäkrad.

1.3.6 *Normer i relation till förhållanden utomlands*

Riksrevisionen kommer att bedöma myndigheternas verksamhet i förhållande till ovan nämnda bedömningsgrunder. En viss hänsyn behöver dock tas till förhållanden utomlands som påverkar förutsättningarna. Socialförsäkringen och studiestödssystemet är i mångt och mycket utformade utifrån att personer föds, arbetar och tillbringar sin ålderdom i Sverige. Inte sällan gör omständigheter utanför Försäkringskassans och CSN:s kontroll att det uppstår problem när människor flyttar utomlands. Till exempel saknar ofta myndigheterna de kontrollmöjligheter som finns i Sverige. Det kan handla om tillgång till utlandsbosattas inkomstuppgifter eller andra underlag som behövs för att myndigheterna ska kunna kontrollera om utbetalningar sker på rätt grunder. Ett annat exempel är att myndigheterna inte har samma förutsättningar som i Sverige att kräva tillbaka pengar som betalats ut fel eller pengar som inte återbetalats.

¹⁸ 6 § förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning samt Riksgäldskontorets föreskrift till 6 §, Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (RGKFS 2006:1).

¹⁹ 3 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 13 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

1.4 Definitioner och avgränsningar

1.4.1 *Utlandsbosatt och personkrets*

Sveriges centrala register över var folk bor, folkbokföringen, sköts av Skatteverket.²⁰ Enligt folkbokföringslagen ska den som kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år i regel avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.²¹ Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla detta till Skatteverket eller Försäkringskassan senast en vecka före utresan.²² Anmälan ska bland annat innehålla uppgifter om adress i utlandet.²³

I granskningen är begreppet utlandsbosatt centralt. Med bosättning utomlands avses här en permanent eller tillfällig bosättning utanför Sveriges gränser. Den personkrets som omfattas är personer utomlands som dels får ersättning eller bidrag från Försäkringskassan²⁴ eller studiemedel från CSN, dels har fordringar från någon av myndigheterna.²⁵

1.4.2 *Felaktiga utbetalningar*

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har arbetat fram definitioner av begreppet felaktiga utbetalningar. Enligt delegationen kan tre nivåer av felaktiga utbetalningar urskiljas.²⁶

- *Avsiktligt fel* – fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning.
- *Oavsiktligt fel* – fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknfel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.
- *Systemproblem* – problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller felaktig.

1.4.3 *Fordringshantering*

Försäkringskassans fordringar uppstår efter obetalda återkrav till följd av felaktiga utbetalningar och vid indrivning av underhållsbidragsärenden. Felaktiga utbetalningar kan ha skett till personer utomlands eller till personer som tidigare varit bosatta i Sverige, men som för närvarande bor utomlands.

²⁰ 1 § folkbokföringslagen (1991:481).

²¹ 20 § folkbokföringslagen (1991:481).

²² 27 § folkbokföringslagen (1991:481).

²³ 29 § folkbokföringslagen (1991:481).

²⁴ Granskningen omfattar inte personer med tillfällig vistelse i annat land. Det innebär att granskningen inte omfattar förmåner som sjukpenning eller ersättning för planerad vård utomlands.

²⁵ Styrande regler för den personkrets som omfattas i granskningen redovisas i bilaga 1.

²⁶ SOU 2008:74, *Rätt och riktigt*, s. 43.

Riksrevisionen har inte granskat fordringsverksamheten rörande underhållsbidrag.

CSN:s fordringar uppstår när återkrav till följd av felaktiga utbetalningar inte betalas eller när personer inte återbetalar studielån enligt gällande regler.

Försäkringskassan och CSN använder sig av olika begrepp i fråga om hantering av återkrav och fordringar. Av praktiska skäl används begreppet fordringsverksamhet eller fordringshantering i granskningen.

1.4.4 *Andra myndigheters utlandsutbetalningar*

Utbetalningar till utlandsbosatta är även möjligt inom arbetsmarknadsområdet. Arbetslöshetsersättning kan i enlighet med EG-rättslig lagstiftning ges i upp till tre månader för personer som söker arbete i annat EU/EES-land samt Schweiz.²⁷ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) handlägger ansökningar och beslutar om det intyg som ger den sökande rätt till arbetslöshetsersättning i utlandet. Viss handläggning sköts även av Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och utländska arbetsförmedlingar.

Riksrevisionen har i denna granskning inte granskat arbetsmarknadsmyndigheternas utlandsutbetalningar. Skälet för avgränsning är att systemet berör relativt små belopp.²⁸

1.5 **Genomförande**

Riksrevisionen har utgått från de problem som förstudien indikerade avseende myndigheternas utbetalnings- och fordringsverksamhet. För att besvara revisionsfrågan har såväl nationell som internationell rätt inom berörda områden beaktats och företrädare för de granskade myndigheterna och regeringen intervjuats.

Till Försäkringskassan skickades förfrågan om uppgifter om antalet utlandsbosatta med ersättning från socialförsäkringen. Riksrevisionen bad också myndigheten redovisa antalet utbetalningar som försenats och hur många personer utomlands som omfattats av förseningarna.

Riksrevisionen har också begärt uppgifter om Försäkringskassans och CSN:s fordringsverksamhet. Uppgifterna har sedan bearbetats, analyserats och tolkats av Riksrevisionen.

²⁷ Rätten att söka arbete utomlands med bibehållen arbetslöshetsersättning är fastställd genom förordning 1408/71, kap. 6 artikel 69 och dess tillämpningsförförordning, rådets förordning (EEG) nr 574/72.

²⁸ Enligt en uppskattning av IAF betalades det till arbetssökande utomlands sammanlagt ut 10–12 miljoner kronor i arbetslöshetsersättning under 2007.

Riksrevisionen har i samarbete med CSN:s internrevision uppmärksammat myndighetens hantering av utbetalningar vid utlandsstudier.

Som ett led i kartläggningen av regeringens insatser har Riksrevisionen gått igenom kommittédirektiv, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Även myndigheternas årsredovisningar och svar på regeringsuppdrag har studerats. Korrespondens mellan Försäkringskassan och Socialdepartementet respektive CSN och Utbildningsdepartementet har gåtts igenom via Regeringskansliets diarium (RKDIA). Riksrevisionen har i denna kartläggning undersökt tidsperioden januari 2002 till september 2008.²⁹

Riksrevisionen har vidare tagit fram och skickat en enkät till samtliga handläggare vid Försäkringskassans och CSN:s utlandsverksamheter. Enkätsvaren redovisas i bilaga.

Granskningen har utförts av Bengt Sundgren, Johan Hellstrand, Marcus Österman (praktikant), Petter Bergeå (praktikant) och Nikos Tsakiridis (projektledare).

²⁹ Under åren 2002–2004 rädde den äldre organisationsordningen inom socialförsäkringens administration varpå regeringens insatser under dessa år gällde Riksförsäkringsverket (RFV). Åren 2005 och 2006 benämndes nuvarande Utbildningsdepartementet Utbildnings- och kulturdepartementet.

2 Har Försäkringskassan säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?

Försäkringskassan ansvarar för handläggning av ärenden som gäller socialförsäkringen. Försäkringskassans viktigaste uppgifter är att besluta om rätten till ersättning och att betala ut ersättning till dem som uppfyller villkoren.

Försäkringskassan har en ny organisation sedan den 15 februari 2008. I den nya organisationen är myndigheten organiserad så att tre avdelningar hanterar kundmötet. Avdelningarna består av lokala försäkringscenter/lokalkontor, nationella försäkringscenter och telefonkundtjänst/självbetjäning. Skillnaderna mellan lokala försäkringscenter/lokalkontor och nationella försäkringscenter är att de handlägger olika typer av förmåner.³⁰ Huvudkontorets staber och specialistavdelningar har ansvar för styrning och stöd och är organiserade efter processer, utveckling och IT.

Ett av de nationella försäkringscentren, Visby, handlägger ärenden som gäller personer bosatta utomlands (i det följande benämnt som utlandskontoret).

Större delen av Försäkringskassans fordringshantering såväl inom Sverige som utomlands hanteras av myndighetens kontor i Östersund. Indrivning i underhållsbidragsärenden hanteras dock av utlandskontoret.

Regeringen har beslutat att den pensionsadministration som finns på Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten ska samlas i en ny myndighet. Från och med den 1 januari 2010 kommer därför samtliga pensionsärenden att flyttas från Försäkringskassan och handläggas av den nya pensionsmyndigheten. Det är i dag oklart hur handläggningen av återkrav som uppkommit före 2010 kommer att handläggas.

Försäkringskassan ska se till att samma rättigheter och skyldigheter gäller i de transfereringssystem den administrerar oavsett om en person befinner sig i Sverige eller utomlands. Hur Försäkringskassan arbetar styrs i många fall av så kallade Ensa-processer och vägledningar som Försäkringskassan tar fram.

Ensa-processer styr hur ärenden ska handläggas för respektive förmån. Syftet med processerna är att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen. För flera ärendeslag finns särskilda processbeskrivningar framtagna för utlandsärenden. Det gäller sjuk- och

³⁰ En viss geografisk indelning finns inom avdelningarna lokala försäkringscenter/lokalkontor. Nationella försäkringscenter ska handlägga förmånsslag med större volymer och som inte kräver ett personligt möte.

aktivitetsersättning, ålderspension³¹, efterlevandepension och familjeförmåner.

De vägledningar som Försäkringskassan tar fram innehåller bland annat de regler som styr vilket beslut som ska tas. Vägledningarna ska vara ett stöd för Försäkringskassans handläggning. En vägledning kan vidare innehålla exempelvis beskrivningar av författningsbestämmelser, vad som sagts i förarbeten, vad som blivit praxis samt allmänna råd och typexempel.

2.1 Oklart hur många i utlandet som får utbetalningar från Försäkringskassan

Enligt sin instruktion ska Försäkringskassan ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten ansvarar för.³² Försäkringskassan är statistikansvarig myndighet för socialförsäkringsområdet.³³ Det innebär att Försäkringskassan ansvarar för och publicerar all officiell statistik om socialförsäkringen. Försäkringskassan ska också stödja forskning inom socialförsäkringsområdet.

2.1.1 Statistiken är svårtolkad och motstridig

Riksrevisionen har studerat Försäkringskassans statistik om personer som får utbetalningar och bor utomlands. Utöver den officiella statistiken producerar Försäkringskassan även annan statistik. Enligt Försäkringskassan finns ingen skillnad i kvalitet eller tillförlitlighet mellan den officiella statistiken och annan statistik.³⁴ Försäkringskassan tar även fram statistik efter förfrågningar från intresseorganisationer och forskare.³⁵

Försäkringskassan publicerar officiell statistik på sin webbplats. Där finns bland annat uppgifter om antalet betalningsmottagare och medelbelopp för många förmåner samt antal registrerade försäkrade. I den officiella statistiken särredovisas normalt inte utlandsbosatta. Det finns två undantag men då har antalet utlandsbosatta klumpats ihop med andra grupper. Ålderspensionärer bosatta utomlands redovisas tillsammans med sjömän och personer för vilka uppgifter saknas, och en annan siffra anger antalet utlandsbosatta plus antalet personer som saknar kommuntillhörighet.

Riksrevisionen har även tagit del av uppgifter om utlandsbosatta från andra register och källor inom Försäkringskassan. De olika uppgifterna stämmer delvis inte överens.

³¹ Exempelvis Försäkringskassan (2007a), *Slutrapport ENSA Ålderspension för personer bosatta utomlands och Försäkringskassan (2008a)*, *Ändringar 2008-04 i ENSA-processen för att utreda och besluta om ålderspension – bosatta utomlands*.

³² Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.

³³ 2 § 2 förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan. Statistikansvariga myndigheter är skyldiga att framställa och publicera officiell statistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

³⁴ Försäkringskassan (2008b), *Officiell och annan statistik*.

³⁵ Enligt intervjuer får Försäkringskassan mellan 3 och 10 förfrågningar i veckan. Förfrågningar om utlandsbosatta har skett någon enstaka gång och uppges då främst komma från intresseorganisationer.

Försäkringskassans utlandskontor kan inte redovisa antalet utlandsbosatta och vilka förmåner de uppbär. Försäkringskassans internrevision har i en revisionsrapport uppmärksammat att utlandskontorets statistik inte innehåller uppgifter om antalet utlandsbosatta försäkrade som får sjuk- eller aktivitetsersättning.³⁶ Utlandskontoret gör en uppskattning av det totala antalet utlandsbosatta utifrån antalet utbetalningar vilket bland annat för med sig att ålderspensionärer som är folkbokförda i utlandet men får sin pension utbetald till ett konto i en svensk bank inte ingår i statistiken.

Utöver vad som nämnts ovan finns uppgifter om antalet utlandsbosatta i ett pressmeddelande från Försäkringskassan. Det finns också uppgifter om hur många personer som Försäkringskassan inhämtar adressuppgifter för respektive hur många utlandsbosatta som Försäkringskassan gjort minst en utbetalning till och därför skickat inkomstuppgift om till Skatteverket.

I tabell 1 nedan har Riksrevisionen sammanställt olika antalsuppgifter om utlandsbosatta.

Tabell 1. Försäkringskassans statistik rörande utlandsbosatta förmånstagare

Officiell statistik	
Personer som saknar kommundillhörighet, inkl. utlandsbosatta, dec 2007 ³⁷	6 707
Utomlandsbosatta ålderspensionärer, inkl. sjömän och uppgift saknas, dec 2007	90 232
Statistik från Försäkringskassans statistiksystem	
Registrerade försäkrade i utlandet, dec 2007	35
Personer utan kommundillhörighet, dec 2007	6 672
Pensionsmottagare i utlandet, mars 2008	101 155
varav ålderspensionärer	77 195
varav sjuk- och aktivitetsersättning	16 196
varav efterlevandepension	7 044
Utlandskontorets uppskattningar	
Pensionsmottagare i utlandet, mars 2008, cirka	104 000
varav ålderspensionärer, cirka	80 000
varav sjuk- och aktivitetsersättning, cirka	16 000
varav efterlevandepension, cirka	7 000
Andra källor inom Försäkringskassan	
Pensionsmottagare i utlandet enligt pressmeddelande, mars 2008, cirka ³⁸	97 000
Utlandsbosatta som Försäkringskassan hämtar in adressuppgifter för maskinellt eller med hjälp av levnadsintyg, 2007	109 347
Utlandsbosatta som mottog minst en utbetalning 2007, enligt Försäkringskassans system G-KUPP som levererar inkomstuppgifter till Skatteverket ³⁹	114 096

³⁶ Försäkringskassan (2007b), *Sjuk- och aktivitetsersättning för personer bosatta i andra länder*.

³⁷ Riksrevisionens egna beräkningar baserade på officiell statistik från Försäkringskassans webbplats.

³⁸ Försäkringskassan (2008c), *Försenade utbetalningar*.

³⁹ Inkomstpension, tilläggspension, garantipension, premiepension, efterlevandepension, omställningspension och änkepension.

Av tabellen framgår att Försäkringskassans uppgifter om antalet utlandsbosatta är motstridiga. Enligt den officiella statistiken understiger exempelvis antalet personer som saknar kommuntillhörighet, inklusive utlandsbosatta, vida antalet utomlandsbosatta ålderspensionärer.

2.1.2 Försök att få fram bättre statistik

För att få fram mer detaljerade uppgifter om antalet utlandsbosatta med olika förmåner har Riksrevisionen efterfrågat kvantitativa uppgifter om utlandsbosatta från Försäkringskassan. Sådana uppgifter har emellertid inte kunnat inhämtas från Försäkringskassans statistiksystem.

Genom Försäkringskassans nya utbetalningssystem SAP som infördes i juli 2008 uppger myndigheten att det går att redovisa antalet förmånstagare, deras ersättningar och vistelseländer för förmånerna bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension.⁴⁰ Försäkringskassan har dock inte kunnat leverera de uppgifter Riksrevisionen efterfrågat om dessa förmåner. Enligt företrädare för Försäkringskassan var det i november 2008 fortfarande oklart om sådana statistikfunktioner var införda i systemet.

Försäkringskassan har samkört uppgifter från sitt statistiksystem Store med uppgifter från ett annat system kallat generell personinformation (GEPI).⁴¹ Samkörningen har inte inneburit att Försäkringskassan kunnat ta fram de uppgifter Riksrevisionen ursprungligen efterfrågade. Med hjälp av uppgifter från samkörningen har dock vissa kvantitativa uppgifter varit möjliga att ta fram för januari 2008. Dessa redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Uppgifter om utlandsbosatta

	Antal utbetalningar januari 2008	Antal utbetalningsmottagare	Antal utbetalningar per person, cirka
Samtliga förmåner	151 136		
Ålderspension	82 037	51 846	1,6
varav garantipension	47 284		
varav tilläggspension	34 752		
varav särskilt pensionstillägg	1		
Sjuk- och aktivitetsersättning	30 560	17 600	1,7
Efterlevandepension	13 275	10 461	1,3

De utbetalningar som gjordes till konton i Sverige för personer som bor i utlandet finns inte med i redovisningen. Av samkörningen framgår att det är vanligt med flera utbetalningar till samma person.

⁴⁰ Försäkringskassan (2008d), *Återrapportering av arbetet med att följa internationella ärenden*.

⁴¹ Generell personinformation är ett register som används för att hämta personinformation till alla typer av ärenden som handläggs av Försäkringskassan. Det gäller uppgifter om namn, personnummer, adress, telefonnummer med mera.

2.1.3 Orsaker till oklarhet om antalet personer som får utbetalningar i utlandet

Enligt företrädare för Försäkringskassan beror avsaknaden av tillförlitliga uppgifter om utlandsbosatta på att myndighetens handläggningssystem inte genererar tillräckligt bra grunddata för statistikframställning. I de akter som Försäkringskassans handläggare ska upprätta går det att följa enskilda ärenden inom respektive ärendeslag. Det går däremot inte att på ett enkelt sätt få en totalbild av en individs förhållanden med Försäkringskassan.

Försäkringskassans uppgifter om utlandsbosatta finns i flera olika IT-system som i olika grad kan kommunicera med varandra. Mellan vissa system kan en del uppgifter överföras medan andra system i stort sett helt saknar den möjligheten. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning⁴² till handläggare av utlandsärenden anser åtskilliga att datasystemen ger ett begränsat stöd. De IT-system som finns sägs vara svårarbetade och föråldrade. Kommunikationen dem emellan anses inte heller fungera. Myndighetens elektroniska ärendehantering måste vid utlandsärenden ofta kompletteras med manuell handläggning. Genom att systemen inte genererar statistik tvingas handläggarna arbeta i flera system. Att handläggarna för in samma uppgifter i flera system ökar risken för fel.

För den publicerade offentliga statistiken ska uppgifter hämtas in från flera olika underliggande källor. Uppgiften om antalet ”personer som saknar kommuntillhörighet, inklusive utlandsbosatta” hämtas till exempel från en databas som Skatteverket administrerar.⁴³

Försäkringskassans utlandskontor kan redogöra för antalet utbetalningar och beloppet som betalas ut, men inte för hur många individer som får ersättning. Den statistik som utlandskontoret producerar utgår inte från uppgifter i Försäkringskassans register och statistiksystem utan uppskattas utifrån antalet utbetalningar till utländska konton.

En del av dem som flyttar utomlands anmäler inte att de flyttar, vilket försvårar Försäkringskassans möjligheter att redovisa korrekta uppgifter om antalet utlandsbosatta. De som flyttat har normalt inget eget intresse av att göra en sådan anmälan. Det kan till och med vara fördelaktigt att behålla sin folkbokföring i Sverige.⁴⁴

Försäkringskassan uppger till Riksrevisionen att myndigheten kommer att rätta till de problem som finns med den interna statistiken.

⁴² Bilaga 2.

⁴³ I Skatteverkets databas Navet finns individer registrerade under den hemkommun de bodde i senast eller under okänd. Skatteverkets och Försäkringskassans respektive definition av utlandsbosatt ska enligt Försäkringskassan inte helt överensstämma.

⁴⁴ Enligt en rapport från Skatteverkets analysenhet (2006), *Kartläggning av folkbokföringsfelet*, sägs att ”Ett rimligt antagande kan vara att det finns 5 000 pensionärer som flyttat ur landet utan att ändra folkbokföringen.”

2.1.4 Effekter av bristfälliga uppgifter om utlandsbosatta

Utan tillförlitliga kvantitativa uppgifter är det svårt för Försäkringskassan att göra korrekta analyser som kan utgöra beslutsunderlag. Att Försäkringskassan saknar tillförlitlig statistik över utlandsbosatta med ersättning riskerar att leda till att beslut fattas på otillräcklig grund.

Ett exempel på att den bristfälliga statistiken kan innebära problem finns i en av Försäkringskassans rapporter: ”Den statistik som inom projekttiden gått att få fram ur din Arbetsplats, upplever projektgruppen som missvisande. Ärendemängden konstateras vara missvisande liten jämfört med den erfarenhet projektdeltagarna har förvärvat genom handläggning av aktuella ärenden.”⁴⁵ I brist på ändamålsenlig statistik tvingades projektgruppen att uppskatta antalet personer fördelade på bosättningsland med hjälp av antal utlandsbetalningar.

Om den interna beslutsprocessen inte utgår från ett korrekt underlag är det svårt att göra rätt prioriteringar.

Statistik kan användas som ett beslutsunderlag för att välja ut riskområden för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan gör risk- och väsentlighetsanalyser i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar i olika förmåner. Analyserna påverkar var i verksamheten riktade kontroller sker. Kontrollerna riskerar att bli missriktade när de inte baseras på bra statistik. Ett exempel är att det finns en väsentlig risk för felaktiga utbetalningar när personer beviljats bostadsbidrag och därefter flyttar utomlands. Riksrevisionen har tagit del av uppgifter från Försäkringskassan som visar att återkrav av bostadsbidrag år 2007 svarade för 54 procent av alla återkravsärenden gentemot personer bosatta i utlandet.⁴⁶ Försäkringskassan har inte uppmärksammat detta förhållande i risk- och väsentlighetsanalyserna för bostadsbidrag. Däremot har myndigheten belyst risker för felaktiga utbetalningar inom andra förmånsslag med ett utlandsperspektiv.⁴⁷

Att det saknas tillförlitlig statistik för personer som bor utomlands begränsar Försäkringskassans möjligheter att kontrollera om felaktiga utbetalningar sker till utlandsbosatta.

2.2 Försäkringskassans utbetalningar är ofta försenade

Försäkringskassans utbetalningar sker olika dagar i månaden. Exempelvis betalas ålderspension ut den 18:e och 19:e varje månad.⁴⁸ Infaller utbetalningsdagen en lördag ska pengarna betalas ut fredagen innan. Infaller utbetalningsdagen en söndag är utbetalningsdagen följande måndag.

⁴⁵ Försäkringskassan (2007d), *Projektrapport, SA Förmådd utredning, 2007-10-03 – 2007-11-12*, s. 8.

⁴⁶ Detta redovisas i avsnitt 2.3.3.

⁴⁷ Försäkringskassan (2007e), *Sammanställning av högriskområden utifrån risk- och väsentlighetsanalyser inom området kontroll och kvalitet inför 2008*.

⁴⁸ Personer födda dag 1–15 ska få sin pension utbetald den 18:e i varje månad och personer födda dag 16–31 ska få sin pension den 19:e i varje månad.

Ersättningen betalas till personens bank- eller plusgirokonto. Om utbetalning görs till konto i Sverige ska pengarna vara tillgängliga samma datum som gäller för bosatta i Sverige. Om utbetalning görs till konto utomlands ska överföring från betalningsinstitut i Sverige ske senast den dagen.⁴⁹

Tabell 3. Förseningar av betalningar till utlandsbosatta 2007 och halva 2008

År	Tillfällen	Antal kalenderdagars försening	Antal drabbade personer	Försenat belopp
2007	februari	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	mars	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	april	1	41 001	128 063 570 kr
	maj	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	november	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	december	9	47 237	143 715 386 kr
	Summa			728 578 956 kr
2008	januari	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	april	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	maj	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	juni	5- 14 dgr	780	2 488 200 kr
	juni	8	ca 11 000	35 079 000 kr
	juli	5- 14 dgr	ca 1 800	4 592 160 kr
	juli	1	ca 35 800	114 200 000 kr
	Summa			498 959 360 kr

Källa: Försäkringskassans ekonomistab.

Av tabellen framgår att förseningar har uppstått vid 13 tillfällen under 2007 och fram till juli månad 2008. I några fall har förseningarna uppgått till två veckor.

Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta har varit regelbundet försenade. Förseningarna uppgår oftast inte längre än till en bankdag, vilket framgår i tabellen ovan. Försäkringskassan har upphandlat Nordea som ansvarigt betalningsinstitut. Nordeas system har endast haft kapacitet att göra maximalt 50 000 utbetalningar till utlandet under en och samma dag. När Försäkringskassans utbetalningar överstiger detta antal uppstår förseningar för resterande utbetalningar. Enligt uppgift från Försäkringskassan ska Nordea nu ha kapacitet att göra alla utbetalningar under samma dag och de systematiska förseningarna kommer i så fall att upphöra från och med 2009.

Utöver de många men korta förseningarna har utbetalningar blivit långvarigt försenade ett antal gånger. Förseningarna har orsakats av både Försäk-

49 3 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2002:4) om sättet och tiden för utbetalning av vissa förmåner, ersättningar och bidrag till den som vistas eller bor utomlands.

ringskassan och Nordea. Under sommaren 2008 bytte Försäkringskassan utbetalningssystem vilket ledde till förseningar.

Ju större förseningar desto större problem får de utlandsbosatta. Större förseningar orsakar också merarbete för personalen på utlandskontoret i Visby då många som väntar på sina pengar hör av sig. Handläggarna får ägna tid åt att svara på telefonförfrågningar i stället för att handlägga ärenden. Några av enkätsvaren som Riksrevisionen fått in från handläggare av utlandsärenden bekräftar bilden att samarbetet mellan Nordea och Försäkringskassan fungerat dåligt.⁵⁰

2.3 Försäkringskassan driver inte in skulder från återbetalningsskyldiga

Försäkringskassans fordringsverksamhet är koncentrerad till kontoret i Östersund. Där finns cirka 87 årsarbetskrafter som handlägger alla fordringsärenden, det vill säga även för personer som bor i Sverige.⁵¹

Enligt uppgifter från Försäkringskassan utförs handläggning av fordringar gentemot utlandsbosatta i princip på samma sätt som handläggning av ärenden gentemot personer som bor i Sverige. Handläggningsrutinen ska också vara densamma för olika stora fordringar och för alla länder.

När utbetalning skett på felaktig grund uppstår ofta ett återkrav.⁵² Efter att beslutet är fattat kan dock den som är återbetalningsskyldig begära omprövning av återkravsbeslutet. När Försäkringskassan fattat beslut om återkrav uppstår en statlig fordran som myndigheten är skyldig att driva in.⁵³

Återkrav uppkommer i och med att en person med ersättning flyttar utomlands utan att meddela Försäkringskassan. I dessa fall fattas återkravsbeslutet av det kontor i Sverige personen tillhörde. Övriga återkravsbeslut gentemot utlandsbosatta fattas av utlandskontoret i Visby.

Om den som berörs av återkravet inte bestrider kravet fastställs det belopp som ska betalas tillbaka. Försäkringskassan skickar ut ett inbetalningskort och beloppet ska återbetalas inom 30 dagar.⁵⁴

Om betalning inte sker skickas en påminnelse ut. Påminnelsen förfaller 14 dagar senare. Om personen inte betalar inom denna tidsram gör Försäkringskassan en betalningsutredning. Utredningen kan resultera i tre olika typer av beslut: ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, beslut om kvittning⁵⁵ eller beslut om avbruten indrivning.

⁵⁰ Bilaga 2.

⁵¹ Statskontoret 2008:12, *Återkrav vid felaktiga utbetalningar*, s. 83.

⁵² Försäkringskassan är skyldig att pröva om den återbetalningsskyldige helt eller delvis kan befrias från återkravet, så kallad eftergift. Detta regleras bland annat i 20 kap. 4 § i lagen (1962:381) om allmän försäkring. För ålderspension finns återbetalningsskyldighet reglerad i 14 kap. 1 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och för efterlevandepension finns den reglerad i 8 kap. 5 § lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

⁵³ 10–12 §§ förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

⁵⁴ Om återbetalningsplan upprättas sätter Försäkringskassan räntan till Riksgäldens upplåningskostnad med tillägg på två procentenheter. Om betalningen är förfallen sätts räntan till 12 procent.

⁵⁵ 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Försäkringskassan kan besluta om avdrag för en skuld i samband med en utbetalning för att på så sätt få betalt (kvittning). Kvittningsmöjligheterna är olika mellan olika förmåner.

De pengar som återbetalas går till statsbudgeten (kapital och ränta) och till Försäkringskassan (avgifter).

2.3.1 Försäkringskassan vidtar inga indrivningsåtgärder

Försäkringskassan har sannolikt inte möjlighet att driva in återkravsfordringar från utlandsbosatta med stöd av internationella konventioner. Myndigheten kan eventuellt själv vidta indrivningsåtgärder genom att begära hjälp med verkställighet av fordringar hos exekutiva myndigheter i andra länder. Myndigheten har även möjlighet att uppdra åt ett företag som bedriver inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182) att bevaka och driva in myndighetens fordringar (se bilaga 1).

Enligt Försäkringskassan används möjligheten till kvittning i den mån det går.

Normalt avbryter Försäkringskassan indrivningsåtgärderna tills vidare eftersom myndigheten i utlandsärenden saknar uppgifter om vilken betalningsförmåga den återbetalningsskyldige har. Efter beslut om avbruten indrivning läggs ärendet på bevakning i ett år och kommer automatiskt upp i datorsystemet ett år senare. Ett nytt kravbrev skickas inte ut om personen bor utomlands. Är påminnelsen utskickad vid ett tidigare tillfälle så skickas inget brev till gäldenären, mer än beslut om avbruten indrivning. Eventuellt kan en påminnelse med mottagarbevis skickas strax innan skulden preskriberas för att nå ett preskriptionsavbrott.⁵⁶ Om inget preskriptionsavbrott sker under 10 år preskriberas ärendet.

Enligt uppgifter från Försäkringskassan har myndigheten inte i någon större omfattning utrett om det finns möjligheter att driva in fordringar utomlands. Huvudkontorets styrning i fråga om fordringshantering har också varit bristfällig, vilket även Statskontoret konstaterat.⁵⁷ Det har utvecklats en praxis att inte vidta indrivningsåtgärder i utlandsärenden eftersom det anses utsiktslöst att driva in fordringarna. Den vägledning⁵⁸ som Försäkringskassan upprättat som stöd för handläggning av fordringar ger mycket knapphändig information om hur fordringsverksamhet gentemot utlandsboende ska bedrivas. I vägledningen står bland annat att: "Möjligheten att driva in en skuld av en återbetalningsskyldig person som är bosatt utomlands är dock begränsad. I de flesta länder krävs att man anlitar ett lokalt ombud, vilket är kostsamt."⁵⁹

⁵⁶ 2 § preskriptionslagen (1981:130).

⁵⁷ Statskontoret 2008:12, s. 91.

⁵⁸ Försäkringskassan, vägledning 2005:2 version 5, *Fordringshantering hos Försäkringskassan*.

⁵⁹ Försäkringskassan, vägledning 2005:2, s. 63.

2.3.2 *Möjligheter inom EU*

Under vissa förutsättningar finns möjligheter för Försäkringskassan att vända sig till socialförsäkringsmyndigheter i andra EU-länder för att kräva tillbaka ersättning som betalats ut felaktigt.⁶⁰ Försäkringskassan har också skrivit om detta i en av sina vägledningar för återkravshantering.⁶¹

Möjligheten består i att Försäkringskassan har rätt att få tillbaka felaktigt utbetalda förmåner genom att begära att ett annat medlemsland gör ett avdrag från det belopp som detta land ger ut.⁶² För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att få tillbaka pengar krävs att den återbetalningsskyldige har en förmån i det andra landet och att förmånen omfattas av förordning 1408/71. Dessutom ska återkravet vara accepterat av båda ländernas nationella lagstiftning.

Dessa regler kan enligt Försäkringskassan vara svåra att tillämpa eftersom den svenska lagstiftningen i så fall måste göra det möjligt för Försäkringskassan att ställa krav på återbetalning från berört medlemsland.⁶³ I de fall det är möjligt enligt svensk lagstiftning måste det finnas bestämmelser som tillåter att återbetalning görs i det berörda landet.

Enligt företrädare för Försäkringskassan har myndigheten inte använt sig av denna möjlighet. Vid några tillfällen har dock andra EU-länders socialförsäkringsmyndigheter vänt sig till Försäkringskassan för att få tillbaka pengar.

2.3.3 *Försäkringskassan har saknat uppgifter om utlandsbosatta med fordringar*

Försäkringskassan har inte tidigare sammanställt uppgifter om hur många personer utomlands som har obetalda fordringar, hur stora beloppen är, i vilken grad de återbetalas och i vilka länder personerna bor.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen begärt in dessa uppgifter. Riksrevisionen har också fått uppgifter om återbetalningsskyldiga som bor i Sverige. Uppgifterna redovisas i fotnotstext i anslutning till uppgifter om utlandsbosatta och syftet är att redovisa jämförande information för läsaren.

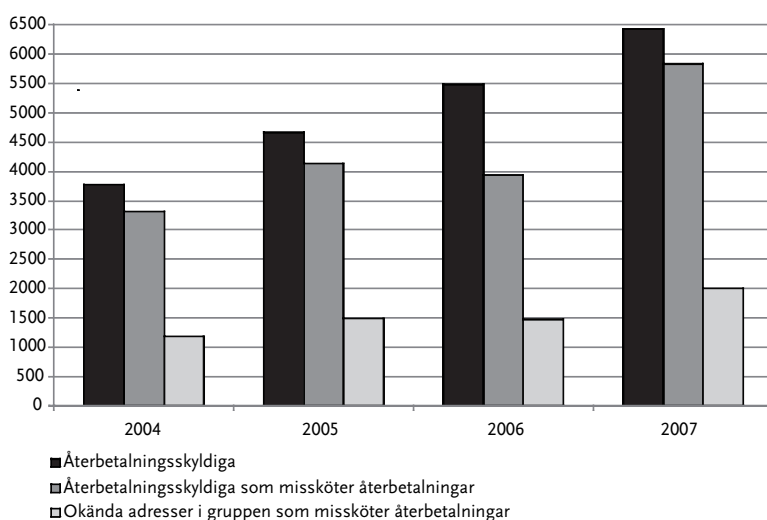
⁶⁰ Artikel 111 i förordning 574/72.

⁶¹ Försäkringskassan, vägledning 2005:3 version 4, *Återkrav*, s. 64.

⁶² Försäkringskassan, vägledning 2005:3, s. 64.

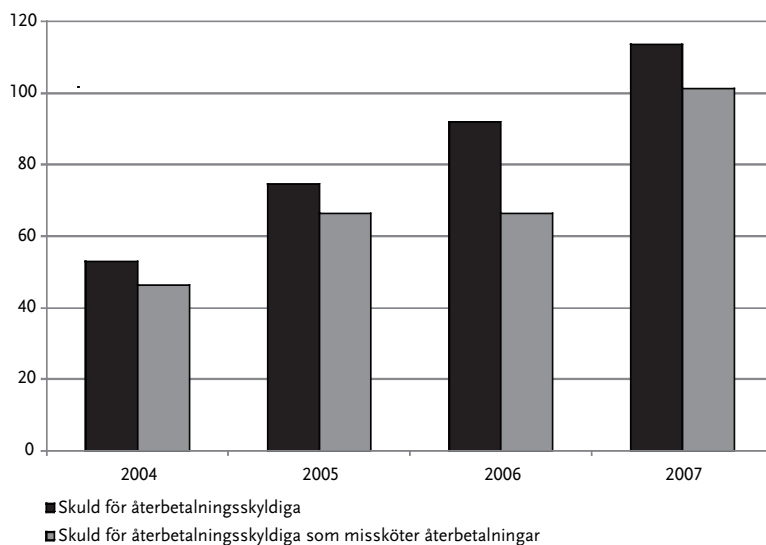
⁶³ Artikel 111 förordning 574/72.

Diagram 1. Utlandsbosatta återbetalningsskyldiga och antal som missköter återbetalningen 2004–2007



Antalet återbetalningsskyldiga har ökat från 3 769 till 6 425 personer under perioden 2004–2007. Antalet utlandsboende som missköter⁶⁴ återbetalningar har ökat från 3 310 till 5 822 personer.⁶⁵ Antalet återbetalningsskyldiga och återbetalningsskyldiga som missköter återbetalningen har därmed ökat med cirka 70 respektive 75 procent på fyra års tid. Riksrevisionen kan konstatera att flertalet inte betalar sin skuld till Försäkringskassan. Försäkringskassan saknar känd adress till ungefär var tredje person som missköter sig.

Diagram 2. Skuld för utlandsbosatta återbetalningsskyldiga och för dem som missköter återbetalningar (2004–2007, miljoner kronor)



⁶⁴ I uppgifterna från Försäkringskassan definieras misskötsel som personer som inte betalt något under ett år.

⁶⁵ År 2007 fanns i Sverige cirka 124 000 personer som var återbetalningsskyldiga, varav cirka 53 000 misskötte sina återbetalningar.

Skuldbeloppen har ökat i takt med att antalet återbetalningsskyldiga har ökat. I diagrammet ovan framgår att skulden för återbetalningsskyldiga och återbetalningsskyldiga som missköter återbetalningar mer än fördubblats under perioden. År 2007 uppgick skulden för återbetalningsskyldiga till cirka 114 miljoner kronor. För cirka 101 av dessa miljoner kronor missköttes återbetalningen.⁶⁶

Tre av Försäkringskassans förmåner representerar merparten av de cirka 101 miljoner kronor som inte återbetalas. De största obetalda fordringarna (78 miljoner kronor) avser i fallande ordning bostadsbidrag, barnbidrag och underhållsstöd.⁶⁷

Enligt uppgifter Riksrevisionen har tagit del av från Försäkringskassan riskerar nära 1 400 ärenden med tillhörande skuld motsvarande 13 miljoner kronor att preskriberas⁶⁸ inom ett år. Inom fem år riskerar totalt 46 miljoner kronor att preskriberas.

Riksrevisionen har också tagit del av uppgifter från Försäkringskassan som redovisar i vilka länder personer med känd adress som inte återbetalar befinner sig. Flest personer och störst skuld finns i Storbritannien (11,5 miljoner kronor), Norge (5,3), Finland (4,7), Spanien (3,8) och Danmark (2,5). I dessa länder finns cirka 2 360 personer som är återbetalningsskyldiga och deras sammanlagda skuld uppgår till cirka 28 miljoner kronor.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan, som är ansvarig för den officiella statistiken, redovisar olika uppgifter om antalet utlandsbosatta som får ersättning. Försäkringskassan ska kunna kontrollera att samtliga utbetalningar görs till rätt mottagare.⁶⁹ Eftersom myndigheten saknat tillförlitliga uppgifter om antalet betalningsmottagare har detta inte varit möjligt. Detta medför också att myndigheten har begränsade möjligheter att kontrollera om felaktiga utbetalningar sker till utlandsbosatta. En tillförlitlig statistik behövs också för beslutsfattande och styrning av verksamheten.

Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta har många gånger försenats. De försenade utbetalningarna strider mot kravet om att utbetalningar ska göras vid rätt tidpunkt⁷⁰ och kravet som Försäkringskassan i föreskrift själv beslutat om.⁷¹ Längre förseningar har skapat problem såväl för de utlandsbosatta som för Försäkringskassans personal.

⁶⁶ Under år 2007 uppgick skulden för återbetalningsskyldiga i Sverige till cirka 1 473 miljoner kronor. Av dessa återbetalades inte cirka 713 miljoner kronor.

⁶⁷ Personer som missköter återbetalning av bostadsbidrag är sammanlagt skyldiga cirka 38 miljoner kronor. Motsvarande uppgifter för barnbidrag och underhållsstöd är cirka 30 respektive cirka 10 miljoner kronor. Fordringar vid underhållsstöd hanteras på kontoren i Östersund och Visby. Östersundskontoret hanterar de fordringar när underhållsstöd har betalats ut felaktigt. Försäkringskassans kontor i Visby hanterar fordringar när den underhållsstödskyldige föräldern inte betalar vårdnadshavaren.

⁶⁸ Preskription hanteras enligt preskriptionslagen (1981:130). Se beskrivning av regler i bilaga 1.

⁶⁹ Riksgäldskontorets föreskrift till 6 §, RGKFS 2006:1.

⁷⁰ Riksgäldskontorets föreskrift till 6 §, RGKFS 2006:1.

⁷¹ 3 § RFFS 2002:4.

Försäkringskassans fordringar utomlands har fördubblats de senaste fyra åren. Nära 90 procent av de återbetalningsskyldiga betalar inte sina skulder. Försäkringskassan saknar adressuppgifter till många utlandsbosatta med skulder. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan varken har utrett vilka möjligheter som finns eller vidtagit åtgärder för att driva in fordringar utomlands.

3 Har CSN säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?

CSN är den myndighet som beslutar om och betalar ut studiemedel, det vill säga bidrag och lån till dem som studerar i Sverige och utomlands. År 2007 betalade CSN ut 16,8 miljarder kronor i studiemedel till cirka 385 000 studerande i Sverige. Samma år utbetalades 1,9 miljarder kronor i studiemedel till cirka 27 800 utlandsstuderande.⁷²

CSN leds av en generaldirektör och är en så kallad enrådighetsmyndighet. Under generaldirektören finns fem avdelningar: Studiestöd, Utveckling, Verksamhetsstöd, Ekonomi och Personal. Huvudkontoret ligger i Sundsvall och myndigheten har lokala kontor på 14 orter runt om i landet.⁷³

Handläggningen av ansökningar om studiemedel sker på CSN:s lokala kontor och det är där man beslutar om studiemedel för studier i Sverige. Ansökningar om studiemedel för utlandsstudier handläggs däremot inte av alla lokalkontor. Lokalkontoren i Umeå, Lund, Stockholm och Linköping handlägger ansökningar om studiemedel från personer som ska studera utomlands.

CSN:s återbetalningsverksamhet är lokaliserad till kontoren i Stockholm, Göteborg, Lund och Umeå (utlandskrav).⁷⁴ Verksamheten omfattar cirka 41 årsarbetskrafter, varav cirka fem arbetar med mot utlandet.

3.1 CSN:s insatser för att förhindra felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier är begränsade

Regeringen har i regleringsbrev från och med 2006 ställt krav på att CSN ska säkerställa att missbruk och felaktiga utbetalningar förhindras. Det mål som anges är att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma.

3.1.1 Ärendehandläggning för studerande i Sverige

Den som vill börja studera ansöker om detta och anger samtidigt om hon eller han vill ha studiemedel. Ansökan och antagningsuppgifter från skolan/lärosätet överförs elektroniskt till CSN som i sin tur skapar en studiemedels-

⁷² CSN (2008a), s. 3.

⁷³ Statskontoret 2008:12, s. 121 f.

⁷⁴ Intervju vid CSN:s kontor i Umeå 2008-02-08.

ansökan som den studerande tar emot och fyller i. Ansökan skannas in maskinellt, och sedan kontrolleras att den studerande uppfyller de kriterier som krävs för att få studiemedel. CSN:s kontroller avser bland annat åldersregler, tidsgränser per utbildningsnivå, studieresultat och inkomstprövning.

För utbetalning av studiemedel krävs dels en uppgift från skolan/lärosätet om att studier har påbörjats, dels att den studerande själv försäkrar att studierna bedrivs under den tid och i den takt som angivits. Därefter kan en utbetalning göras till det bankkonto som den studerande angivit.

Den studerande är skyldig att anmäla förändringar som påverkar rätten till studiemedel eller studiemedelsbeloppets storlek till CSN.

3.1.2 *Ärendehandläggning för studerande utomlands*

För att studiemedel för studier utomlands ska kunna beviljas måste den studerande ha antagits till den utbildning som ansökan avser. När en studerande ansöker om studiemedel för studier utomlands måste därför ett antagningsbesked bifogas som styrker vilken utbildning det rör sig om. Den studerande får utbetalningen för hela den första studieperioden (normalt en termin) när den studerande lämnat en studieförsäkran i vilken det intygas att studierna kommer att påbörjas.

Innan ytterligare studiemedel beviljas ska tidigare studieresultat kontrolleras. Prövningen görs utifrån betygskort från den utländska skolan/lärosätet som styrker studieresultat. Inför utbetalningen av den andra studieperioden krävs dessutom att den utländska läroanstalten intygar att den studerande är registrerad vid skolan och har påbörjat studierna.

I CSN:s handläggningssystem finns en del kontroller inbyggda som stöd för handläggningen, exempelvis kontroller om utbetalda belopp, antal veckor som den studerande studerat och medborgarskap. I huvudsak är handläggningen manuell, och de uppgifter som ligger till grund för beslut kommer till största del från den studerande själv. Medan svenska lärosäten systematiskt lämnar nödvändiga uppgifter till CSN måste myndigheten vända sig direkt till utbildningssamordnare i utlandet eller förlita sig på uppgifter från den studerande.

3.1.3 *Åtgärder som vidtas för att förhindra eller motverka felaktiga utbetalningar*

CSN har använt FUT-delegationens definitioner för att beskriva myndighetens arbete med att förhindra och kontrollera missbruk och felaktiga utbetalningar. Förutom de kontroller som görs i samband med handläggningen av ärenden och som kan sägas utgöra direkta kontroller vidtas även andra mer indirekta kontroller som syftar till att förhindra fel i ett längre perspektiv. Det

handlar bland annat om översyner i syfte att förenkla regelverk, kvalitetsuppföljningar, utbildning och kompetensutveckling av handläggare, rutinbeskrivningar och om checklistor.

CSN har som övergripande mål att systematiskt kvalitetssäkra verksamheten och att åtgärda brister. I CSN:s strategiska plan för 2006 – 2009 har ökad vikt lagts vid att få en enhetlig tillämpning av studiestödsbestämmelserna, bland annat vad gäller bedömning av studieresultat.

Kontroller av oavsiktliga fel sker främst genom efterkontroll av de inkomstuppgifter som den studerande lämnat mot fastställd taxerad inkomst från Skatteverket.

CSN har bedömt att risken för förfalskning av intyg är betydligt större vid studier utomlands. Därför har CSN bland annat tagit fram en checklista för att i ärendehanteringens upptäcka missbruk. Under 2004 och 2005 upptäcktes totalt ett hundratal bedrägerifall avseende studiemedel för studier utomlands. Vidare inleddes ett samarbete med vissa skolor i USA som skickar antagningsbesked och studieresultat för svenska studenter till CSN via fax. Åtgärder har även vidtagits för att förhindra jäv eller medverkan i bedrägeriförsök bland personal som handlägger ansökningar om studiemedel.⁷⁵

En ny rutin vid utredning av misstänkta brott togs i drift hösten 2007. Den tar främst sikte på studiemedel för utlandsstudier men är också giltig för studiemedel för studier i Sverige.⁷⁶

Bedrägerier upptäcks främst av handläggare som vid handläggningen av studiemedelsansökningar fattar misstanke och som då enligt rutinen skickar ärendet till Umeåkontoret för vidare utredning. Hittills har det bara gjorts någon enstaka efterkontroll (se nedan), men enligt internrevisionen planeras nu både systematiska och slumpmässiga efterkontroller.⁷⁷

Under 2003 genomförde CSN en granskning av förekomsten av fel och missbruk inom studiestödet där ett av syftena var att kartlägga förekomsten av intygsförfalskning och felaktiga uppgifter inom beviljning av studiemedel för studier utomlands. Kontrollen bestod i att för ett urval studerande ta kontakt med de utländska lärosätena för att få bekräftelse på studienärvaro, studieresultat med mera. I undersökningen fastställdes att det fanns felaktiga uppgifter i mellan tre och fyra procent av ärendena. Det fanns dock ett betydande bortfall i undersökningen.⁷⁸

Under våren 2008 kontrollerades studieaktiviteten hos ett urval om 300 studenter vid ett antal språkskolor, varav hälften låg i Spanien. Motivet till denna kontroll var att just språkstudier pekats ut som ett riskområde. Resultatet av denna undersökning tyder på att omfattningen av felaktiga utbetalningar är lägre än de uppskattningar som gjorts av FUT- delegationen.⁷⁹

75 CSN (2006a), *Återrapportering av CSN:s arbete med att förhindra missbruk och felaktiga utbetalningar*, s. 12 f.

76 CSN (2008a), s. 5.

77 CSN (2008a), s. 7.

78 CSN (2006a), s. 14.

79 CSN (2008c), *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, s. 9.

3.1.4 *Sanktioner vid utbetalningsfel och oavsiktliga fel*

Besluten om studiemedel baseras på den studerandes planer att studera, det vill säga på förhållanden som kan ändra sig över tiden. I ett antal situationer kan CSN återkräva utbetalade studiemedel. Så kan ske till exempel om den studerande avbryter sina studier men har fått studiemedel utbetalda för studietid efter avbrottet. Studiemedel kan också återkrävas om den studerande avbryter någon eller några kurser och har fått studiemedel för en högre studietakt eller om den studerande får en högre inkomst än beräknat. Vid beslut om återkrav behöver dock CSN ta hänsyn till om den studerande kan anses ha varit vid god tro.⁸⁰

3.1.5 *Sanktioner vid misstänkta brott*

I de fall CSN bedömer att ett ärende ska polisanmälas görs denna hantering vid en särskild enhet inom myndigheten. Sedan den 1 augusti 2007 gäller en ny lag, bidragsbrottslagen (2007:612), som ålägger CSN att göra polisanmälan i de fall det kan misstänkas att ett brott har begåtts. Från bidragsbrottslagens tillkomst fram till oktober 2008 har 151 polisanmälningar gjorts, vilket innebär en klar ökning i förhållande till tidigare år. År 2005 och 2006 gjordes enligt internrevisionens rapport 70 respektive 51 polisanmälningar. Det finns ingen samlad bild av vad som hänt med dessa polisanmälningar. Enligt CSN är det stor variation i landet hur myndighetens anmälningar tas om hand av polisen. CSN:s internrevision uppger i sin rapport att många förundersökningar läggs ned.⁸¹

Lagen (1994:260) om offentlig anställning och dess regler om disciplinansvar tillämpas i frågor där personal misstänks för brott. Det är CSN:s personalansvarsnämnd som avgör om polisanmälan ska göras samt om avsked är aktuellt i samband med misstanke om brott.

3.1.6 *Kvarvarande problem*

Riksrevisionen har inte gjort någon egen granskning av i vilka avseenden det fortfarande finns problem i samband med utbetalningar. Dock har relevanta uppgifter funnits att tillgå i de rapporter⁸² CSN lämnat med anledning av regeringsuppdrag och i internrevisionens nyligen genomförda granskning på utlandsområdet.⁸³ Genomförda intervjuer och Riksrevisionens enkät har gett kompletterande underlag.

⁸⁰ CSN (2006a), s. 14 f.

⁸¹ CSN (2008a), s. 5 f.

⁸² CSN (2006a), CSN (2007a) *Omfattningen av felaktiga utbetalningar*, CSN (2008d) *Felaktiga utbetalningar* samt CSN (2008e) *Felaktiga utbetalningar*.

⁸³ CSN (2008a).

Mot bakgrund av regeringens krav på senare år har en rad åtgärder vidtagits för att motverka felaktiga utbetalningar. Dock visar CSN:s egen statistik att det fortfarande är långt kvar till det ställda målet att "felaktiga utbetalningar inte ska förekomma".⁸⁴

CSN pekar i en rapport bland annat på att regler och principer för studiestödet omöjliggör att alltid göra rätt från början. Studiemedel beviljas för den tid och för den takt som den studerande avser att studera. Besluten fattas oftast på förhand för att den studerande ska få pengarna när studierna påbörjas.⁸⁵

CSN lyfter också fram godtrosproblematiken. CSN kan i olika situationer återkräva beviljade och utbetalade studiemedel, men det kräver att den studerande lämnat oriktiga uppgifter eller inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. Om studenten varit i god tro, ska inget återkrav ske. Inför varje beslut om återkrav (utom i de fall återkravet beror på för lågt angiven inkomst) måste därför CSN pröva om den studerande varit i god tro. Eftersom CSN betalar ut pengarna i förskott och ändrade förhållanden ofta anmäls för tid som studiemedel redan utbetalats för är det i många fall svårt för CSN att styrka att den studerande inte tagit emot sitt studiemedel i god tro. CSN framhåller att dagens regler om god tro måste anses generösa och ifrågasätter om det är rimligt att en studerande med studiemedel för studier utomlands, som får utbetalningen för hela den första studieperioden i förskott, även i fortsättningen ska kunna undgå återkrav på grund av CSN:s svårighet att styrka att den studerande tagit emot studiemedel i ond tro.

Behovet av kontroll inom utlandshandläggningen framkom även i svaren från Riksrevisionens enkät.⁸⁶ Vissa svar bekräftade bilden av att det förekommer en del bedrägerier vid ansökningar om utlandsstudier. Åtskilliga handläggare bedömde att det är svårt att värdera om deras beslut är korrekta eftersom efterhandskontrollen brister.

Internrevisionen vid CSN fastställde enligt revisionsplanen för 2007 att en granskning på utlandsområdet skulle göras. Efter kontakt med Riksrevisionen och dess pågående granskning avgränsade internrevisionen sin granskning till arbetet med bedrägerier, övrigt arbete med fusk och fel samt till en begränsad granskning av vilka kontroller som finns i utlandshanteringen. Internrevisionens rapport blev klar i oktober 2008.

CSN:s internrevision bedömer i sin rapport att kontrollen vid utlandsstudier är sårbar, särskilt när CSN beviljar studiemedel för första gången. CSN måste med nuvarande regler lita på den sökandes uppgifter och på att antagningsbeskedet är korrekt. Kontrollerna av ansökningar för fortsatta studier bedöms vara något bättre även om risken för att förfalskningar leder till fel beslut finns kvar.⁸⁷

⁸⁴ CSN (2008b), s. 71–74.

⁸⁵ CSN (2006a), s. 2.

⁸⁶ Bilaga 2.

⁸⁷ CSN (2008a), s. 12.

Eftersom kontrollnätet mot felaktiga utbetalningar är relativt grovmaskigt vet CSN i dag inte vilka belopp som felaktigt betalas ut vid utlandsstudier. Det är därför enligt internrevisionen svårt att bedöma hur långt man kan kräva att rutiner och regler ska förändras i syfte att minska riskerna. Volymmässigt bedöms det sannolikt att problemen med felaktiga utbetalningar är större vid studier i Sverige. Det som är problematiskt vid utlandsstudier är att det ofta handlar om stora belopp i de enskilda fallen.⁸⁸

Internrevisionen pekar på att det finns en viss målkonflikt mellan att hinna med olika kontroller och att handlägga ärenden snabbt. Målet att minska handläggningstiderna har under senare år haft högst prioritet inom CSN. De mål som gäller felaktiga utbetalningar har inte konkretiserats på samma sätt.

Utöver att CSN inte har tydliga mål inom området ligger problemet enligt internrevisionen i de kontrollrutiner som CSN råder över själv. Internrevisionen konstaterar att ett antal förslag till rutin- och regeländringar har utarbetats inom CSN. Förslagen förordar exempelvis månadsutbetalningar i stället för terminsutbetalningar och att CSN bör skaffa sig tillgång till gymnasiebetygsdatabasen som administreras av Verket för högskoleservice. Internrevisionen konstaterar också att inget av dessa två förslag har genomförts.⁸⁹

Med anledning av internrevisionens rapport har CSN:s generaldirektör beslutat om ett antal åtgärder.⁹⁰ Myndigheten ska gå igenom samtliga förslag som finns i rapporter och utredningar för att kontrollera förslagets status, det vill säga om förslagen är åtgärdade, på väg att åtgärdas, planeras åtgärdas, övervägs eller är avfärdade.

3.2 Många utlandsbosatta betalar inte sina skulder till CSN

CSN:s fordringar uppkommer när återkrav till följd av felaktiga utbetalningar inte betalas (återkravsfordringar) eller när personer inte återbetalar studielån enligt gällande regler (studielånsfordringar). Enligt regeringens regleringsbrev till CSN ska myndighetens återbetalningsverksamhet bidra till att lån återbetalas och att återkrav betalas.⁹¹

Enligt CSN bedrivs återkravsverksamheten i fråga om återkravsfordringar enligt följande. Ett första steg är att besluta om återkrav. Beslutet skickas till personen som berörs och en sista dag för betalning anges. Om återbetalning inte påbörjas skickar CSN i steg två ut en påminnelse. Om personen därefter inte betalar skickar CSN i steg tre ut ett kravbrev till den betalningsskyldige. När kravbrevet förfallit till betalning påbörjas myndighetens inkassoåtgärder. Dessa pågår fram till dess att fordringen drivs in eller skrivs av.

⁸⁸ CSN (2008a), s. 3.

⁸⁹ CSN (2008a), s. 13.

⁹⁰ CSN (2008f), *Åtgärder med anledning av IR:s granskning av delar av utlandsprocessen (3/2008)*.

⁹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende CSN.

CSN:s kravverksamhet beträffande studielånsfordringar bedrivs på liknande sätt som beskrivits ovan, men enligt CSN skickar myndigheten i dessa fall ut två påminnelser i stället för en.

3.2.1 CSN:s kravverksamhet har tidigare brutit

Enligt uppgifter från CSN bedrev myndigheten inte någon kravhantering mot utlandsbosatta personer under perioden 1999–2005.⁹² Kravverksamheten mot utlandsbosatta utfördes då i enlighet med steg ett och steg två ovan, men man vidtog inte några ytterligare åtgärder. Enligt CSN är förklaringen att systemstöd för att hantera kravbrev saknades.⁹³

Riksrevisionen uppmärksammade år 2003 att återbetalningsgraden för utlandsbosatta personer med studieskulder var låg och att CSN inte hade prioriterat verksamheten tillräckligt.⁹⁴ Riksrevisionen ansåg därför att de ekonomiska incitamenten för CSN behövde ses över.⁹⁵

Riksrevisionens kritik resulterade i att CSN startade projektet "Utlandskrav" år 2004. Under 2005 tog myndigheten ett nytt system i drift och började därefter åter skicka krav till personer bosatta utomlands. På så sätt fick myndigheten ökad kunskap om antalet utlandsbosatta personer som missköter sina återbetalningar, storleken på skulderna och i vilka länder de befinner sig.

3.2.2 CSN har anlitat inkassobolag

Projektet "Utlandskrav" utmynnade i att myndigheten år 2005 upprättade ett samarbetsavtal med ett inkassobolag, Intrum Justitia. Inkassobolaget skulle tillhandahålla inkassotjänster, adress eftersökning och delgivning inom ramen för CSN:s kravverksamhet mot utlandsbosatta.⁹⁶ Avtalet är utformat så att inkassotjänsterna är kostnadsfria för CSN. Däremot tar inkassobolaget betalt för adress eftersökning och delgivning vilket belastar CSN:s förvaltningsanslag. De pengar inkassobolaget driver in går till riksgälden/statsbudgeten (lånet), statsbudgeten (räntan och återkrav av bidrag) och till CSN (avgifter).

CSN har nyligen tagit fram en strategi för utlandskrav.⁹⁷ CSN:s avtal med inkassobolaget utgör en del i strategin och i det följande ges exempel på hur samarbetet har bedrivits. I avsnitt 3.2.4 redogörs för andra delar som ingår i CSN:s strategi för utlandskrav.

⁹² CSN (2006b), *Årsredovisning 2005*, s. 49.

⁹³ CSN (2006c), *Information om Utlandskrav och Utlandsinkasso*.

⁹⁴ RIR 2004:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2004*, s. 11 f.

⁹⁵ Kostnader för att driva in fordringar gentemot utlandsboende är betydligt högre än för att driva in fordringar i Sverige. Beloppen som avbetalas på lånen tillfaller riksgälden medan avgifter och påminnelseavgifter tillfaller CSN. Dessa avgifter täcker dock inte kostnaderna för indrivning av fordringar i utlandet.

⁹⁶ CSN (2008g), *Strategi för utlandskrav*.

⁹⁷ CSN (2008g).

3.2.3 Rättsliga åtgärder

Fordringar rörande studiemedel är offentligrättsliga fordringar. När det handlar om studiemedel finns inga internationella konventioner som gör det möjligt för CSN att begära hjälp med verkställighet av fordringar hos exekutiva myndigheter i andra länder. CSN:s enda möjlighet att fastställa fordran rörande studiemedel i ett annat land är att få till stånd en exekutionstitel i enlighet med landets lagstiftning. Enligt CSN är inkassobolagets stöd viktigt i denna process eftersom det är komplicerat att utreda till vilken instans i respektive land CSN ska vända sig. Vidare behöver CSN information om länders olika regler för att få en fordran erkänd och verkställd i ett annat land, exempelvis preskriptionsbestämmelser.

Under år 2006 beslutade CSN att med stöd från inkassobolaget vidta rättsliga åtgärder mot 92 personer som misskötte sina återbetalningar och var bosatta i Norge. CSN hade ingen tidigare erfarenhet av att driva rättsliga processer utomlands. Insatsen beskrevs av CSN som ett sätt att skaffa sig erfarenhet och kunskap om processer i utländsk domstol.⁹⁸ I en utvärdering av försöket konstaterade CSN att av de cirka 2,5 miljoner kronor som totalt lämnats för indrivning hade cirka 600 000 kronor drivits in. Därutöver fanns vid denna tidpunkt ytterligare betalningsplaner och ett större belopp som var föremål för utmätningsåtgärder.⁹⁹

Enligt uppgift från CSN har myndigheten beslutat om att rättsliga åtgärder ska vidtas mot samtliga personer som har betalningsförmåga och som inte betalar i Norge, Finland och Danmark. CSN har skrivit ett avtal om detta med inkassobolaget. Ett avtal om kostnaderna för rättsliga åtgärder mot personer som missköter återbetalningar i USA och Storbritannien är också under bearbetning.

3.2.4 CSN planerar en framställan till regeringen

CSN har gjort bedömningen att det finns behov av att förändra lag- och förordningsbestämmelser avseende myndighetens lånehantering. I en rapport som ska ligga till grund för en framställan till regeringen föreslår CSN ett antal åtgärder.¹⁰⁰ Några exempel:

- CSN vill utreda förutsättningar för att upprätta en särskild skuldförbindelse mellan myndigheten och låntagaren. CSN har i dag inget särskilt dokument som intygar att låntagare förbinder sig att återbetala de lån som tagits.¹⁰¹ I händelse av att låntagaren hävdar att han eller hon aldrig ansökt om lån bedömer CSN att ansöknings- och beslutsdoku-

⁹⁸ CSN (2007b), *Rapport från försöket med rättsliga åtgärder i Norge*.

⁹⁹ CSN (2007b).

¹⁰⁰ CSN (2008h), *Skuldsäkring – Slutrapport*.

¹⁰¹ Skuldebrev finns dock för så kallade hemutrustningslån.

ment inte utgör tillräckliga handlingar i en tvist. CSN menar också att en skuldförbindelse mellan låntagaren och myndigheten gör det tydligare för låntagarna att de tagit lån och hur lånen ska betalas tillbaka.

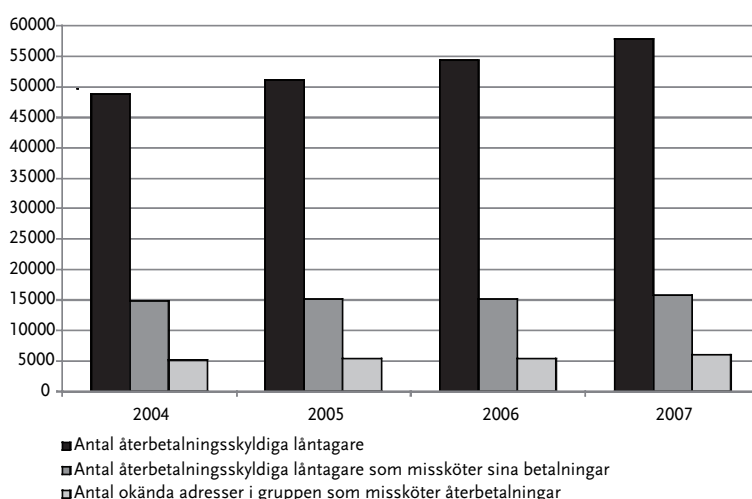
- CSN vill ha möjlighet att säga upp hela lånet till betalning om låntagaren inte betalar. CSN menar att rättsprocesser i utländska domstolar kan försvåras eftersom CSN enbart kan kräva tillbaka obetalda årsbelopp. CSN menar att möjligheten att säga upp hela lånet till betalning skulle vara ett effektivt påtryckningsmedel för att få låntagare att betala.
- CSN vill ha en lagändring som gör att låntagare är skyldiga att lämna aktuella adressuppgifter till CSN till dess att lånet är helt återbetalat. I dag saknar CSN adresser till många utlandsbosatta låntagare som missköter sina återbetalningar, vilket gör att många ärenden riskerar att preskriberas.

3.2.5 CSN:s uppgifter om utlandsbosatta med skulder

Riksrevisionen har i en förfrågan till CSN bett om olika uppgifter om återbetalningsskyldiga personer bosatta utomlands. Riksrevisionen har också fått uppgifter om återbetalningsskyldiga boende i Sverige. Vissa av dessa uppgifter redovisas i fotnotstext i anslutning till uppgifter om utlandsbosatta och syftet är att för läsaren redovisa jämförande information. Nedan följer Riksrevisionens sammanställning och tolkning av uppgifterna.

3.2.6 Antalet personer och skulder

Diagram 3. Utlandsbosatta återbetalningsskyldiga låntagare och antal som missköter¹⁰² återbetalning, 2004–2007

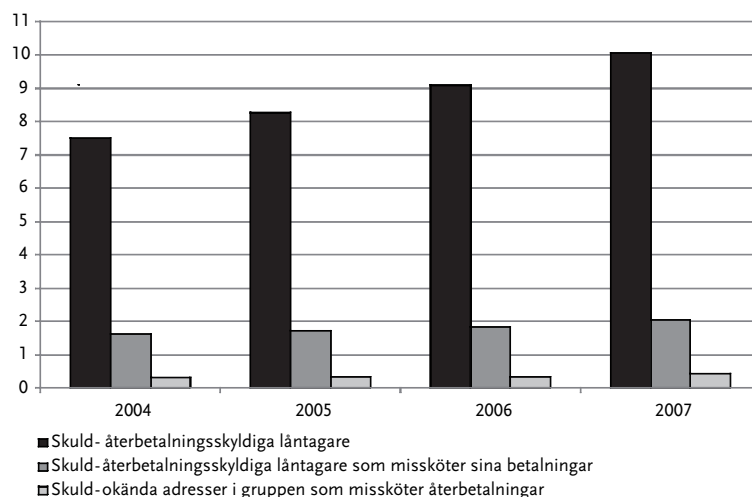


¹⁰² I uppgifterna från CSN definieras misskötsel som personer som inte betalat något alls under tre år eller som under fem år återbetalat mindre än 25 procent av det belopp som ska återbetalas.

År 2007 befann sig 57 774 återbetalningsskyldiga personer utomlands. Av dessa misskötte 15 799 sina återbetalningar.¹⁰³ Av diagrammet framgår också att CSN saknar adress till 6 047 av de 15 799 som missköter återbetalningar, vilket motsvarar 38 procent. Det är vanligt att personer som flyttat utomlands eller flyttat mellan olika adresser i utlandet inte anmäler detta till folkbokföringen eller CSN.

Andelen återbetalningsskyldiga som missköter återbetalningar har minskat från 31 till 27 procent under perioden. Det kan tolkas som ett resultat av att CSN:s kravverksamhet i större utsträckning än tidigare leder till att personer betalar. Riksrevisionen kan dock konstatera att antalet som missköter återbetalningar av sina lån har ökat, och i förhållande till gruppen har även andelen som befinner sig på okänd adress ökat något.

Diagram 4. Utlandsbosatta återbetalningsskyldigas studieskuld och studieskuld för dem som missköter återbetalningar (miljarder kronor, 2004–2007)



I takt med att antalet återbetalningsskyldiga i utlandet har ökat under perioden har deras samlade studieskuld ökat. År 2007 var de återbetalningsskyldigas studieskuld 10 miljarder kronor. Studieskulden för återbetalningsskyldiga som missköter återbetalningar uppgick samma år till två miljarder kronor.¹⁰⁴ Av dessa två miljarder kronor avser cirka 430 miljoner kronor personer som befinner sig på okänd adress. Riksrevisionen kan därmed konstatera att cirka 20 procent av de utlånade medlemmarna avser lån som missköts.

CSN definierar i sammanhanget misskötsel av återbetalningar av lån när personer inte betalat något alls under tre år eller återbetalat mindre än 25 procent av det belopp som ska återbetalas under en fem års period. Det handlar alltså om en uppenbar misskötsel och om personer som inte har för

¹⁰³ År 2007 fanns cirka 1 155 000 personer i Sverige som var återbetalningsskyldiga. Cirka 40 000 av dessa misskötte sina återbetalningar.

¹⁰⁴ År 2007 uppgick skulden för återbetalningsskyldiga i Sverige till cirka 149 miljarder kronor. Skulden för återbetalningsskyldiga i Sverige som missköter återbetalningar uppgick 2007 till cirka 3,6 miljarder kronor.

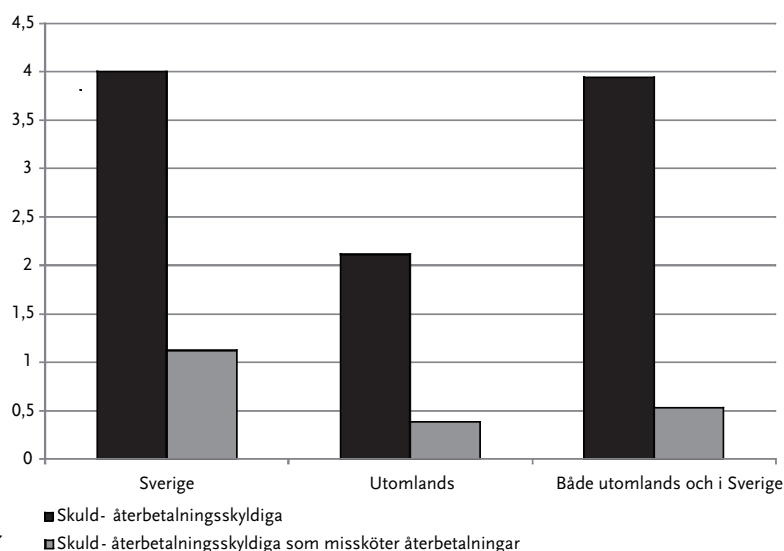
avsikt att betala tillbaka sina skulder. Riksrevisionen har tagit del av uppgifter som omfattar totalt antal personer och belopp som inte återbetalas i enlighet med betalningsvillkoren. Det handlar om 28 530 personer med skulder på cirka 4,4 miljarder kronor.¹⁰⁵ Eftersom den senaste uppgiften om antalet återbetalningsskyldiga säger 57 774 personer, är det nästan varannan person som missköter återbetalningen.

Riksrevisionen har också tagit del av uppgifter från CSN som visar att 13 407 ärenden med tillhörande skuld om cirka 1,3 miljarder kronor riskerar¹⁰⁶ att preskriberas inom ett år.¹⁰⁷ Inom fem år riskerar totalt cirka två miljarder kronor att preskriberas.

3.2.7 Fördelat på studieplats

De som är återbetalningsskyldiga och bor utomlands kan ha studerat i Sverige, i annat land eller gjort både delar. Misskötsel av återbetalningen är vanligast bland dem som studerat i Sverige. Näst vanligast är det bland dem som studerat hela sin utbildning utomlands och följaktligen minst vanligt inom gruppen som studerat både i Sverige och utomlands. I diagrammet nedan redovisas för respektive kategori den totala studieskulden och storleken på de skulder som missköts.

Diagram 5. Utlandsbosatta återbetalningsskyldigas studieskuld och studieskuld för dem som missköter återbetalningar fördelat på studieplats (2007, miljarder kronor)



¹⁰⁵ Uppgiften gäller vid förfalldagen den 30 september 2008. Förfallna belopp förändras dagligen och det är inte möjligt att rekonstruera motsvarande belopp bakåt i tiden.

¹⁰⁶ Enligt CSN aktualiseras frågan om preskription om den återopas av låntagaren samt om och när kontakt etableras på nytt efter många års avbrott. Uppgifterna visar alltså risk för preskription och utgör inte någon prognos.

¹⁰⁷ Preskription hanteras enligt preskriptionslagen (1981:130). I svensk rätt gäller som huvudregel 10 års preskription enligt preskriptionslagen vilket CSN bedömer även gälla för studieskulder. Preskriptionsavbrott sker om fordringsägaren uppmärksammar gäldenären på fordran eller om gäldenären betalar av på fordran. Se även bilaga 1.

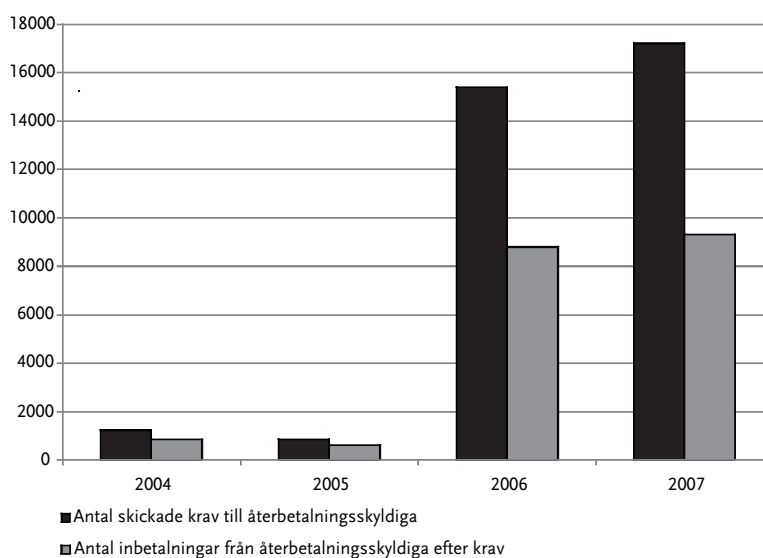
Störst studieskuld, cirka fyra miljarder kronor, har de som enbart studerat i Sverige och de som studerat både utomlands och i Sverige.¹⁰⁸ För dem som missköter återbetalningar och som studerat i Sverige uppgår den totala skulden till cirka 1 miljard kronor.

Riksrevisionen har sammanställt i vilka länder personer med känd adress som inte återbetalar befinner sig. Störst skuld finns i följande länder (miljoner kronor): USA (528), Storbritannien (263), Norge (84), Spanien (59) och Finland (58). I dessa länder finns 5 120 personer med kända adresser som är återbetalningsskyldiga och missköter betalningar. Deras sammanlagda skuld uppgår till cirka 1 miljard kronor.

3.2.8 Antal skickade kravbrev och inbetalningar har ökat

I avsnitt 3.2.1 beskrivs att CSN:s kravverksamhet förstärktes 2005 och att man bland annat tog fram ett nytt systemstöd för kravbrev till personer som missköter återbetalningar utomlands.

Diagram 6. Antal skickade kravbrev och inbetalningar åren 2004–2007



Efter att CSN:s nya systemstöd togs i drift har antalet skickade kravbrev ökat markant, och som en följd av det har antalet inbetalningar ökat. Riksrevisionen noterar dock att under 2007 är det ungefär varannan person som inte betalar trots krav från CSN.

¹⁰⁸ Medianskuld för återbetalningsskyldiga utomlands som studerat i Sverige var 46 045 kronor 2007. Motsvarande uppgifter för återbetalningsskyldiga utomlands som studerat utomlands och både utomlands och i Sverige är 334 295 kronor respektive 418 834 kronor.

Enligt uppgift från CSN uppgår inbetalningarna till sammanlagt 327 miljoner kronor under perioden 2004–2007. Riksrevisionen konstaterar att CSN har ökat omfattningen av antalet skickade kravbrev vilket kan leda till att färre personer och lägre belopp blir föremål för CSN:s inkassoåtgärder i framtiden.

3.2.9 Svårigheter att driva in fordringar utomlands

CSN:s planerade framställan till regeringen belyser vissa av de svårigheter myndigheten har att driva in fordringar utomlands. Enligt företrädare för CSN består problemen också i att fordringsarbetet utomlands har krävt ett omfattande utredningsarbete i syfte att inhämta kunskap och förståelse för hur rättsprocess och verkställighetskedja fungerar i andra länder. Om CSN:s rättsliga processer inte resulterar i fördelaktiga domar utomlands kan konsekvenserna bli kostsamma, både för CSN och för statsbudgeten.

Som tidigare beskrivits har CSN anlitat ett inkassoföretag för att bedriva inkassoverksamhet utomlands. Under perioden 2005 – 2007 skickades cirka 24 000 ärenden till inkassobolaget och verksamheten inbringade cirka 68 miljoner kronor.¹⁰⁹ Under 2007 inbringade inkassoåtgärderna 22 miljoner kronor¹¹⁰, vilket kan sättas i relation till de 441 miljoner kronor som hade förfallit till betalning vid utgången av år 2007 (varav 289 miljoner kronor tillhörde personer som befann sig på okänd adress).¹¹¹ Detta ger möjligen en fingervisning om svårigheterna att driva in fordringar utomlands.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att det finns risker för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier i och med studiestödssystemets utformning. CSN har tagit fram flera förslag som kan leda till att risker för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier minskar. Riksrevisionen noterar att förslagen inte har genomförts men också att CSN:s ledning börjat agera i frågan.

CSN:s förutsättningar att driva in fordringar utomlands är begränsade. Många missköter återbetalningarna och dessa personers sammanlagda skuld är hög.

CSN bedrev under åren 1999–2005 inte någon kravverksamhet mot utlandsbosatta. Trots att CSN under senare år har ökat effektiviteten i kravhanteringen finns stora problem med att driva in de skulder som inte åter-

¹⁰⁹ CSN (2008b), s. 48.

¹¹⁰ CSN (2008b), s. 48.

¹¹¹ CSN (2008g), bilaga. Det förfallna beloppet 441 miljoner kronor avser tidpunkten 2007-12-31.

betalas. Ett centralt problem för CSN är att många personer som missköter återbetalningar befinner sig på okänd adress. Beloppet som CSN fick tillbaka efter indrivningsåtgärder under ett år motsvarar drygt fem procent av det totala belopp som förfallit till betalning. Betydande belopp riskerar att preskriberas inom de närmaste åren.

4 Har regeringen säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands?

Regeringen har ett allmänt ansvar för att statlig verksamhet bedrivs med effektivitet och god hushållning.¹¹² Försäkringskassan och CSN är statliga förvaltningsmyndigheter som regeringen styr genom bland annat regleringsbrev och förordningar.

4.1 Försäkringskassan

Sveriges EU-medlemskap påverkar socialförsäkringen. Med anledning av den kommande samordningsförordningen 883/2004 uppdrog regeringen åt Försäkringskassan att under 2007 redovisa följderna för den svenska socialförsäkringen samt vilka åtgärder som behöver vidtas innan förordningen träder i kraft. Regeringen pekade i uppdraget på att förändringar av Försäkringskassans IT-system ska ta hänsyn till möjligheten att följa internationella ärenden.¹¹³ I samband med utvidgningen av EU år 2004 följde regeringen eventuella konsekvenser för det svenska socialförsäkringssystemet. Utbetalningar som skedde enligt EG-rätten och i synnerhet så kallade familjeförmånsärenden var i fokus för regeringens uppmärksamhet.¹¹⁴

Socialdepartementet uppger att det under en längre tid fört en dialog med Försäkringskassan om problemet med myndighetens begränsade tillgång till statistikuppgifter om utlandsärenden.¹¹⁵ Mitt under pågående granskning (september 2008) gavs ett särskilt uppdrag där Försäkringskassan ombads redogöra för vilka åtgärder som hittills vidtagits för att skapa möjlighet att följa internationella ärenden i myndighetens IT-system. I uppdraget ingick även att redovisa framtida planerade åtgärder.¹¹⁶ Försäkringskassans problem med att kunna följa internationella ärenden i sina IT-system har även tidigare uppmärksammats av regeringen genom uppdrag till dåvarande Riksförsäkringsverket 2002 och 2003.¹¹⁷

¹¹² 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹¹³ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försäkringskassan, s. 16.

¹¹⁴ Regleringsbrev för budgetåren 2002- 2004 avseende RFV och för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan.

¹¹⁵ Intervju med Socialdepartementet 2008-10-28.

¹¹⁶ Regeringsbeslut, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan*.

¹¹⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2002 och 2003 avseende RFV.

Regeringen deltar i arbetet med att förhandla fram och införa förordning 883/2004. Enligt företrädare för Regeringskansliet har regeringen varit drivande för att skapa ett gemensamt informationsutbytessystem mellan de av förordningen berörda staterna. Det ligger ännu några år framåt i tiden innan ett sådant system kan vara färdigt att tas i bruk, men det kommer sannolikt, enligt Socialdepartementet, att skapa bättre möjligheter att följa internationella socialförsäkringsärenden.¹¹⁸

Genom återrapporteringskrav har regeringen följt handläggningen av pensionsärenden för personer bosatta utomlands.¹¹⁹

Regeringen har bedrivit ett arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Bland annat märks tillsättandet av *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* år 2005.¹²⁰ Försäkringskassan har som ansvarig för huvuddelen av de statliga utbetalningarna stått i fokus för arbetet mot felaktiga utbetalningar. Regeringen har genom uppdrag och mål betonat vikten av att felaktiga utbetalningar inte förekommer. Uppdragen och målen har varit av en generell karaktär men har inneburit att risken för felaktiga utbetalningar även till utlandsbosatta har uppmärksammas av Försäkringskassan. Till exempel har kontroller av levnadsintyg för utlandsboende pensionärer genomförts.¹²¹

Regeringens insatser har också berört myndigheternas hantering av återkravsfordringar som uppkommer till följd av felaktiga utbetalningar. Statskontoret gavs 2007 i uppdrag att utvärdera effektiviteten i återkravshandlingen vid Försäkringskassan och CSN samt föreslå förbättringar av verksamheten. Statskontoret beslutade emellertid i samråd med regeringen att inte inkludera fordringar mot personer boende utomlands i utvärderingen.¹²² Regeringen har även tillsatt *Utredningen om enhetligare regler och återkrav*.¹²³ Utredningens fokus ligger på regelverket för när återkrav kan beslutas och möjligheten till bland annat kvittning, ränta och eftergift. Verkställighet av återkrav berörs endast i begränsad utsträckning, och de speciella verkställighetsproblem som finns vid återkrav mot utlandsbosatta ingår inte i utredningsuppdraget.¹²⁴

I regleringsbrev ställer regeringen inte något särskilt återrapporteringskrav angående omfattningen av Försäkringskassans återkravsfordringar. Regeringen har inte heller begärt uppgift om myndighetens indrivning av dessa fordringar.¹²⁵ Det gäller såväl mot personer bosatta i Sverige som utomlands.

118 Intervju med Socialdepartementet 2008-10-28. När systemet kan bli verklighet beror på flera faktorer, men det kan eventuellt vara på plats under år 2012.

119 Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende RFV och för budgetåren 2005 - 2008 avseende Försäkringskassan. Återrapporteringskraven har gällt handläggningstider och styckkostnader för beslut.

120 Dir. 2005:52.

121 Försäkringskassan (2007f), *Årsredovisning 2006*, s. 108.

122 Statskontoret 2008:12, s. 14.

123 Dir. 2007:177.

124 Dir. 2007:177 och uppgift från utredningen.

125 Regleringsbrev för budgetåren 2007 och 2008 avseende Försäkringskassan.

Företrädare för Socialdepartementet har uppgivit till Riksrevisionen att felaktiga utbetalningar och återkrav gällande utlandsbosatta ingår i Försäkringskassans generella arbete mot felaktiga utbetalningar. Regeringen har på så vis uppmärksammat dessa frågor och har inte bedömt att det funnits skäl till att detaljstyra i fråga om utlandsbosatta.¹²⁶

Regeringen gav 2005 Statskontoret i uppdrag att följa Försäkringskassans förändringsarbete.¹²⁷ Uppdraget – som har förlängts – är brett och omfattar hela Försäkringskassans verksamhet. I förlängningsbeslutet år 2007 betonade regeringen särskilt vikten av att granska myndighetens interna styrning och kontroll samt arbete mot felaktiga utbetalningar.¹²⁸

4.2 CSN

I regleringsbrev till CSN har regeringen krävt särredovisning av uppgifter om studiestödsärenden för studier utomlands. Likaså återfinns redovisningskrav om återbetalningsskyldiga låntagare som bor utomlands. Däremot saknas redovisningskrav gällande utlandsbosatta personer som har återkrav eller är återbetalningsskyldiga och missköter sina återbetalningar. Åtterrporteringskrav finns om krav som gått till Kronofogdemyndigheten, men det gäller endast personer bosatta i Sverige eftersom myndigheten inte driver in CSN:s fordringar mot utlandsbosatta. CSN är enligt regleringsbrevet inte skyldigt att redovisa uppgifter om utomlandsbosatta som missköter sina återbetalningar eller inte betalar återkrav.¹²⁹ Enligt Utbildningsdepartementet känner regeringen ändå till dessa uppgifter.¹³⁰

Regeringen har även inom studiestödssystemet betonat arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. I 2006 års regleringsbrev till CSN infördes ett mål om att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma. Regeringen har även gett ett flertal generella uppdrag och åtterrporteringskrav till CSN med fokus på olika åtgärder för att förhindra eller minska antalet felaktiga utbetalningar.¹³¹ Uppdragen har inte varit specifikt inriktade på utlandsärenden men har medfört att CSN uppmärksammat de speciella risker för felaktiga utbetalningar som finns vid studier utomlands.¹³²

Genom ett specifikt mål i CSN:s regleringsbrev har regeringen markerat att handläggningstiderna för utlandsärenden ska kortas.¹³³

¹²⁶ Intervju med Socialdepartementet 2008-11-11.

¹²⁷ Regeringsbeslut, *Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete*.

¹²⁸ Regeringsbeslut, *Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete*.

¹²⁹ Regleringsbrev för budgetåren 2006-2008 avseende CSN.

¹³⁰ Intervju med Utbildningsdepartementet 2008-11-11.

¹³¹ Intervju med Utbildningsdepartementet 2008-11-11.

¹³² Se CSN:s rapporter: CSN (2007a), CSN (2008d) och CSN (2008e).

¹³³ Infördes i regleringsbrevet för budgetåret 2006 och har behållits för 2007 och, något modifierat, för 2008.

Regeringen har tillsatt den studiesociala kommittén. Utredningen har ett brett uppdrag att se över de studerandes ekonomiska och sociala situation med hänsyn till hur studiemedelssystemet samverkar med de sociala trygghetssystemen. Kommittén ska även beakta risken för felaktiga utbetalningar och ”i tillämpliga delar föreslå åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet”.¹³⁴ Studiemedel för studier utomlands ingår i det generella utredningsuppdraget. Utredningen ska också särskilt överväga förenklingar av regelverket för studiemedel för studier utomlands.¹³⁵

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att granska CSN:s kontrollarbete. Statskontoret ska beskriva, granska och bedöma CSN:s interna styrning och kontroll samt föreslå möjliga förbättringar. Statskontoret ska särskilt titta på CSN:s kontroller i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.¹³⁶

Som nämnts har CSN:s återkravsverksamhet med anledning av felaktiga utbetalningar utvärderats av Statskontoret på uppdrag av regeringen. Fordringar mot utlandsbosatta ingick emellertid inte i utvärderingen.

Regeringen har tillsatt *Utredningen om enhetligare regler och återkrav*. Utöver vad som skrevs ovan under 4.1 bör det förtydligas att utredningen rör återkrav på grund av felaktiga utbetalningar och inte fordringar till följd av återbetalning av studielån.

Regeringen gjorde 2005 en översyn av studiestödssystemet vilken innebar vissa lagändringar med bäring på CSN:s utlandsverksamhet. Förändringarna trädde i kraft 2006. Det skrevs in i studiestödslagen (1999:1395) att för rätt till studiemedel för utlandsstudier krävs bosättning i Sverige under minst två av de senaste fem åren. En liknande regel fanns sedan tidigare i studiestödsförordningen (2000:655) men regeringen ansåg det angeläget att förtydliga bosättningskravet genom lagreglering. Återbetalningsreglerna för de två äldre typerna av studielån ändrades också så att utlandsbosatta gavs liknande villkor som återbetalare bosatta i Sverige. De äldre reglerna ansågs inte vara förenliga med EG-rättens bestämmelser om arbetstagares fria rörlighet.¹³⁷

I 2004 års regleringsbrev införde regeringen målet att CSN:s återbetalningsverksamhet ”skall bidra till att lån återbetalas”. Under 2004 startade CSN också ett projekt för att förbättra kravverksamheten mot utlandsbosatta. Bland åtgärderna märks utvecklandet av ett systemstöd och att ett samarbete med ett inkassoföretag inleddes.¹³⁸ I 2006 års regleringsbrev gjordes ett tillägg till återbetalningsmålet med innebörden att verksamheten även ska bidra till att återkrav betalas. Företrädare för Utbildningsdepartementet har

¹³⁴ Dir. 2007:153, s. 15.

¹³⁵ Dir. 2007:153 och intervju med företrädare för utredningen, 2008-11-11.

¹³⁶ Statskontoret (2008), *CSN:s kontrollarbete*.

¹³⁷ Prop. 2004/05:111. Förändringarna av återbetalningsreglerna avser studielån tagna innan 1989 och mellan den 1 januari 1989 och 30 juni 2001.

¹³⁸ CSN (2006b), s. 49.

framhållit att målet även omfattar fordringsverksamheten gentemot utlandsbosatta.¹³⁹

Regeringen gav 2005 CSN i uppdrag att ”öka effektiviteten i återkravsadministrationen” och överväga vad som kan göras ”för att minska antalet återkravsärenden och antalet ärenden som lämnas till kronofogden”.¹⁴⁰ CSN berörde emellertid utlandsärenden mycket knapphändigt i återrapporeringen.¹⁴¹

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har gjort insatser för att förebygga felaktiga utbetalningar. Det arbetet har inneburit att Försäkringskassan och CSN också har uppmärksammat riskerna för felaktiga utbetalningar till utlandsbosatta personer.

Regeringen har följt utvecklingen av de internationella ärendena och vidtagit åtgärder med anledning av utvecklingen inom EU.

Regeringen har vidtagit åtgärder inriktade på CSN:s och Försäkringskassans återkravsverksamhet. Insatserna har i huvudsak gällt återkravsverksamhet bedriven i Sverige. I uppdrag till Återkravsutredningen och till Statskontoret har verkställighet av krav mot utlandsbosatta inte uppmärksamrats. Regleringsbrev till myndigheterna har inte heller innehållit återrapporeringskrav om fordringar mot utlandsbosatta. I regleringsbrevet till Försäkringskassan noterar Riksrevisionen att det även saknats återrapporeringskrav om fordringar mot personer boende i Sverige.

¹³⁹ Intervju med Utbildningsdepartementet 2008-11-11.

¹⁴⁰ Regeringsbeslut, *Uppdrag till Centrala studiestödsnämnden att förbättra servicen m.m.*

¹⁴¹ CSN (2006b), s. 78.

5 Slutsatser och rekommendationer

Granskningen har syftat till att besvara frågan om regeringen, Försäkringskassan och CSN har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands. Grundlagens krav på den offentliga förvaltningen är att beakta allas likhet inför lagen. Regeringen och myndigheterna ska därmed se till att utlandsbosatta omfattas av samma rättigheter och skyldigheter i socialförsäkringen och studiestödssystemet som personer boende i Sverige. Detta är granskningens utgångspunkt och grundläggande bedömningsnorm.

Det finns omständigheter som gör att det knappast är möjligt för regeringen och myndigheterna att fullt ut uppfylla grundlagens krav om likabehandling när personer vistas utomlands. De ska dock så långt som möjligt utforma systemen så att utlandsbosattas rättigheter och skyldigheter kan upprätthållas i förhållande till socialförsäkringen och studiestödssystemet.

Riksrevisionens sammanfattande slutsatser är att

- Försäkringskassan i låg utsträckning har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands,
- CSN inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands,
- regeringen i högre grad borde ha uppmärksammat Försäkringskassans och CSN:s fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands.

5.1 Olika brister vid utbetalningar

Riksrevisionens bedömning är att Försäkringskassan och CSN i olika avseenden inte har säkerställt att utbetalningarna fungerar.

Försäkringskassans utbetalningar till personer i andra länder uppgick under 2007 till 5,2 miljarder kronor. Försäkringskassan ansvarar för den offentliga statistiken och för att kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten ansvarar för.

De uppgifter som myndigheten redovisar i olika sammanhang överensstämmer inte. Till följd av detta kan Försäkringskassan inte redovisa antalet personer utomlands som tagit emot pengar från socialförsäkringen. Det begränsar också myndighetens möjlighet att kontrollera om felaktiga utbetal-

ningar sker till utlandsbosatta. Riksrevisionen anser att detta är otillfredsställande.

Brister i statistiken kan leda till att ofullständigt underlag används vid beslut inom Försäkringskassan. Detta försvårar för myndighetens ledning att säkerställa att intern styrning och kontroll fungerar. Brister i statistiken kan också leda till att regering och riksdag fattar beslut på felaktiga grunder.

Försäkringskassan ska säkerställa att utbetalningar sker vid vissa fastställda datum. Riksrevisionen har uppmärksammat att Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta försenats vid upprepade tillfällen, vilket står i strid med kraven om att utbetalningar ska ske vid rätt tidpunkt. Utbetalningarna har försenats vid 13 tillfällen under ett och ett halvt år, och vissa förseningar har uppgått till två veckor, vilket har inneburit problem för de utlandsbosatta och för Försäkringskassans handläggare.

Svenskt studiemedel kan beviljas för studier utomlands. Riksrevisionen bedömer att det finns risker för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. Problemet rör studiestödssystemets utformning och CSN:s rutiner för utbetalning av studiemedel. CSN måste i hög grad lita på att den sökande studentens uppgifter är korrekta. Om studenten till exempel avbryter studierna blir utbetalningen fel. Även rena bedrägerier kan förekomma.

CSN:s rutin är att efter beslut om beviljande betala ut ett större belopp i förskott till den som ska studera utomlands, vilket betyder att stora felaktiga utbetalningar kan förekomma. Riksrevisionen anser att inriktningen bör vara att studiemedel, precis som i Sverige, betalas ut månadsvis. Undantag bör dock göras för exempelvis studieavgifter och resor.

Inom CSN har flera förslag tagits fram till rutinförändringar som kan leda till att risker för bedrägerier minskar och att myndigheten får ökad möjlighet till kontroll vid ansökningsförfarandet. Inget av förslagen har ännu genomförts, men myndighetens ledning har under granskningens gång beslutat att genomföra en inventering av förslagen. Riksrevisionen bedömer att CSN:s ledning hittills inte har säkerställt att det finns en fungerande intern styrning och kontroll inom området.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen har gjort insatser för att förebygga felaktiga utbetalningar. Insatserna har varit generella och inte specifikt inriktade på utlandsärenden. De har dock inneburit att myndigheterna i högre grad än tidigare uppmärksammat riskerna för felaktiga utbetalningar till utlandsbosatta personer.

5.2 Svag fordringshantering

Förtroendet för socialförsäkringen och studiestödssystemen beror bland annat på om myndigheterna klarar att kräva tillbaka ersättning och bidrag som betalats ut felaktigt eller lån som inte återbetalas. Riksrevisionens bild är att fordringsverksamhet utomlands har prioriterats olika av myndigheterna.

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans insatser för att driva in fordringar utomlands och konstaterar att myndigheten inte har utrett vilka möjligheter som finns och inte vidtagit några åtgärder. Myndigheten har också saknat uppgifter om problemets omfattning. Försäkringskassan har inte heller styrt eller följt upp fordringshanteringen utomlands.

Försäkringskassans fordringar utomlands har fördubblats de senaste fyra åren. Nära 90 procent av de återbetalningsskyldiga betalar inte tillbaka sina skulder, och myndigheten saknar adressuppgifter till många av dessa. Att den som är återbetalningsskyldig bor utomlands är inget giltigt skäl att underlåta att vidta åtgärder. Riksrevisionen bedömer att verksamheten inte lever upp till de krav som ställs i förordningen om hantering av statliga fordringar (1993:1138), det vill säga att myndigheten ska se till att fordringarna betalas enligt betalningsvillkoren och att myndigheten ska vidta de åtgärder som behövs för att driva in pengarna. Myndigheten uppfyller därmed inte fullt ut ambitionen i budgetlagen om att eftersträva hög effektivitet och att iakttä god hushållning.

CSN har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att driva in fordringar utomlands. Riksrevisionen bedömer emellertid att myndighetens möjligheter att driva in fordringarna är begränsade. Bedömningen baseras på att nuvarande regelverk försvårar CSN:s möjligheter. Exempelvis kan CSN inte säga upp hela lånet till betalning om låntagaren inte betalar.

CSN:s fordringsverksamhet utomlands inbringade endast 22 miljoner kronor 2007, eller drygt fem procent av det totala belopp som förfallit till betalning. Betalningsviljan bland många återbetalningsskyldiga är låg och för en stor andel saknar CSN aktuella adressuppgifter. Det faktum att CSN under lång tid, 1999–2005, inte bedrev någon kravverksamhet mot utlandsbosatta har förmodligen bidragit till denna situation.

Riksrevisionen bedömer att betydande belopp riskerar att preskriberas inom de närmaste åren.

Riksrevisionen noterar att CSN planerar att genomföra ett antal aktiviteter som syftar till en mer effektiv kravverksamhet. Myndigheten har för avsikt att mer systematiskt än tidigare driva in fordringar utomlands och planerar lagförslag som kan innebära att det blir enklare för myndigheten att få tillbaka studielånen. Riksrevisionen ser positivt på att åtgärder nu planeras, men anser samtidigt att CSN borde ha agerat snabbare eftersom ovan nämnda problem länge varit kända inom myndigheten.

Riksrevisionens syn på regeringens insatser är att man inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammat CSN:s och Försäkringskassans återkravs- och fordringsverksamhet utomlands. Regeringens styrning inom nämnda områden har varit svag. Det gäller särskilt i regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan där regeringen inte begärt uppgifter om myndighetens återkravsfordringar för vare sig personer bosatta i Sverige eller utomlands. I regeringens regleringsbrev till CSN har återrapporteringskrav riktats till myndighetens fordringsverksamhet mot personer i Sverige, men inte utomlands.

Regeringens insatser i övrigt har i huvudsak gällt återkravsverksamhet bedriven i Sverige. Myndigheternas utlandsverksamhet inom berörda områden har inte uppmärksamats i regeringens uppdrag till Återkravsutredningen och till Statskontoret.

Försäkringskassans och CSN:s kärnverksamhet är att besluta om och betala ut förmåner, lån och bidrag. Myndigheternas fordringshantering utgör endast en mindre del av myndigheternas verksamhet, och den skiljer sig i många avseenden ifrån kärnverksamheten. Det finns två sätt att effektivisera statens fordringshantering. Antingen ser regeringen till att ansvariga myndigheter bli bättre på uppgiften, eller så omorganiseras fordringshanteringen.

En ökad effektivitet givet att varje myndighet ansvarar för sin egen fordringshantering kan uppnås genom starkare drivkrafter och bättre styrning. En viktig del är att säkerställa att myndigheter har ekonomiska förutsättningar att driva in fordringar. Om det är dyrt att göra insatser som är samhällsekonomiskt motiverade, finns risk att för lite görs. Om förvaltningsanslaget påverkas av hur väl myndigheten förebygger problem och driver in fordringar, ökar sannolikheten att tillräckligt mycket görs. Om alla fordringar som återbetalas till trygghetssystemen hamnar i statskassan utan att myndigheterna "belönas", finns risken att för lite blir gjort.

Det andra sättet är att organisera statens hantering av fordringar utomlands på ett annat sätt än i dag. Det finns skäl för att undersöka och ifrågasätta om det är effektivt att varje myndighet försöker bygga upp den specialkompetens som krävs.

5.3 Rekommendationer

- Regeringen bör överväga förändringar av de regelverk som styr CSN:s fordringshantering i syfte att möjliggöra en effektivare fordringsverksamhet utomlands. Exempelvis bör regeringen överväga att ge CSN möjlighet att återkräva hela studielånet om lånet inte återbetalas korrekt.
- Regeringen bör styra och följa upp Försäkringskassans och CSN:s fordringsverksamhet i utlandet.
- Försäkringskassan bör i ökad utsträckning driva in fordringar utomlands samt säkerställa att de förseningar som förekommit vid utbetalningar till personer utomlands upphör.
- Försäkringskassan bör säkerställa att det finns kvalitetssäkrad statistik om antalet utlandsbosatta som får ersättning eller bidrag från myndigheten.
- CSN bör genomföra förändringar i syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier.

Referensförteckning

Intervjuer

CSN:s kontor i Umeå, 2008-02-08.

Socialdepartementet, 2008-10-28, 2008-11-11.

Utbildningsdepartementet, 2008-11-11.

Företrädare för Studiesociala kommittén, 2008-11-11.

EG-lagstiftning m.m.

EG-fördraget, fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1896/2006 av den 12 december 2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande.

Rådets direktiv 76/308/EEG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder [EG:s indrivningsdirektiv].

Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

Internationella konventioner

Luganokonventionen, *konvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område.*

Brysselkonventionen, *konvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område.*

Svensk lagstiftning

Lagar

Folkbokföringslag (1991:481)

Inkassolag (1974:182)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform [regeringsformen]

Lag (1962:381) om allmän försäkring

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Lag (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn

Lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Lag (1981:775) om införande av utsökningsbalken [utsökningsbalken]

Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Lag (1996:1059) om statsbudgeten [budgetlagen]

Preskriptionslag (1981:130)

Socialförsäkringslag (1999:799)

Studiestödslag (1999:1395)

Förordningar

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan

Förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Indrivningsförordning (1993:1229)

Myndighetsförordning (2007:5159)

Studiestödsförordning (2000:655)

Föreskrifter

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

Kammarkollegiets föreskrifter om hantering av statliga fordringar (KAMFS 2006:1).

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2002:4) om sättet och tiden för utbetalning av vissa förmåner, ersättningar och bidrag till den som vistas eller bor utomlands.

Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (RGKFS 2006:1).

Kommittédirektiv

Dir. 2005:52, *Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.*

Dir. 2007:153, *En studiesocial utredning.*

Dir 2007:177, *Enhetligare regler om återkrav.*

Propositioner

Prop. 1987/88:116, *om studiemedel.*

Prop. 2004/05:111, *Förstärkning av studiestödet.*

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende CSN.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende CSN.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende CSN.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende CSN.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende CSN.

Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende RFV.

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende RFV.

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende RFV.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan.

Övriga referenser

- CSN (2005a), *Årsredovisning 2004*.
- CSN (2006a), *Åtterrapporering av CSN:s arbete med att förhindra missbruk och felaktiga utbetalningar*, 2006-06-27, dnr 2005-19-10108.
- CSN (2006b), *Årsredovisning 2005*.
- CSN (2006c), *Information om Utlandskrav och Utlandsinkasso*, Umeå, december 2006.
- CSN (2007a), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar*, 2007-08-28, dnr 2006-100-16548.
- CSN (2007b), *Rapport från försöket med rättsliga åtgärder i Norge*, Umeå, oktober 2007.
- CSN (2008a), *Granskning av delar av utlandsprocessen*, rapport 3/2008 från internrevisionen, 2008-10-20, dnr 2008-122-8919
- CSN (2008b), *Årsredovisning 2007*.
- CSN (2008c), *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, 2008-08-29, dnr 2008-203-6608.
- CSN (2008d), *Felaktiga utbetalningar*, 2008-02-18, dnr 2006-100-16548.
- CSN (2008e), *Felaktiga utbetalningar*, 2008-08-18, dnr 2007-100-12817.
- CSN (2008f), *Åtgärder med anledning av IR:s granskning av delar av utlandsprocessen (3/2008)*, promemoria, 2008-11-24, dnr 2008-122-8919.
- CSN (2008g), *Strategi för utlandskrav*, promemoria, ekonomiaavdelningen, 2008-08-12.
- CSN (2008h), *Skuldsäkring – Slutrapport*, version 1.0, 2008-06-19.
- Ds 2005:11, *Den europeiska exekutionstiteln för obestrida fordringar*, Justitie. departementet.
- Försäkringskassan (2007a), *Slutrapport ENSA Ålderspension för personer bosatta utomlands*, RevA 2007-04-23.
- Försäkringskassan (2007b), *Sjuk- och aktivitetsersättning för personer bosatta i andra länder*, revisionsrapport, 2007-11-21, dnr 054319-2007.
- Försäkringskassan (2007c), *Svensk socialförsäkring i relation till förordning 883/04*, 2007-12-14, dnr 25990-2007.
- Försäkringskassan (2007d), *Projektrapport SA Förnyad utredning 2007-10-03–2007-11-12*, Försäkringskontoret, Visby, utlandsärenden, 2007-11-12.
- Försäkringskassan (2007e), *Sammanställning av högriskområden utifrån risk- och väsentlighetsanalyser inom området kontroll och kvalitet inför 2008*, promemoria, 2007-06-29.
- Försäkringskassan (2007f), *Årsredovisning 2006*.
- Försäkringskassan (2008a), *Ändringar 2008-04 i ENSA processen för att utreda och besluta om ålderspension – bosatta utomlands*.
- Försäkringskassan (2008b), *Officiell statistik och annan statistik*, hämtat från: http://statistik.forsakringskassan.se/portal/page?_pageid=93,230672&_dad=portal&_schema=PORTAL, hämtat 2008-12-11.

Försäkringskassan (2008c), *Försenade utbetalningar*, pressmeddelande, hämtat från: <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/index.php?nyhetsid=1007>, hämtat 2008-08-13.

Försäkringskassan (2008d), *Återrapportering av arbetet med att följa internationella ärenden*, svar på regeringsuppdrag, 2008-10-30, dnr 56587-2008.

Försäkringskassan, vägledning 2005:2 version 5, *Fordringshantering hos Försäkringskassan*, beslutad 2007-11-30.

Försäkringskassan, vägledning 2005:3 version 4, *Återkrav*, beslutad 2008-06-17.

Globaliseringsrådet (2008), *Den stora utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld*, Underlagsrapport nr 18 till Globaliseringsrådet, Hedberg, Charlotta & Malmberg, Bo.

Gotlands läns allmänna försäkringskassa (2005), *Årsredovisning 2004*.

Regeringsbeslut, *Uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete*, Socialdepartementet, uppdrag till Statskontoret, 2005-06-02, dnr S2005/4671/SF.

Regeringsbeslut, *Förlängt uppdrag att granska Försäkringskassans utvecklingsarbete*, Socialdepartementet, uppdrag till Statskontoret, 2007-11-15, dnr S2007/9789/SF.

Regeringsbeslut, *Uppdrag till Centrala studiestödsnämnden att förbättra servicen m.m.*, Utbildnings- och kulturdepartementet, 2005-07-14, dnr U2005/5953/SV.

Regeringsbeslut, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan*, Socialdepartementet, 2008-09-18, dnr S2008/7444/SF.

Riksförsäkringsverkets vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner m. m.*, beslutad 2004-09-09.

RiR 2004:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2004*, 2004-06-04, dnr 30-2004-0792.

Skatteverket (2006), *Kartläggning av folkbokföringsfelet*, Skatteverkets analysenhet, november 2006.

Socialförsäkringsutredningens PM nr 5, *EU och socialförsäkringarna*, 2006-06-14.

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrutredningen.

SOU 2008:74, *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Statskontoret 2008:12, *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar*, 2008-06-02, 2007/118-5.

Statskontoret (2008), *CSN:s kontrollarbete*, hämtat från:

http://www.statskontoret.se/statskontoret/templates/Commission___3911.aspx, hämtat 2008-12-12.

Bilaga 1 Styrande regler

Socialförsäkringsförmåner utomlands

Socialförsäkringen syftar bland annat till att ge ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetsskada, ålderdom och funktionsnedsättning. Totalt finns närmare femtio olika förmåner eller bidrag inom socialförsäkringen. Flera olika internationella och nationella regelverk kan påverka besluten om ersättning.

Nationell lagstiftning

Socialförsäkringslagen (1999:799) reglerar vem som omfattas av socialförsäkringen. Lagen tillkom främst för att anpassa reglerna i den svenska socialförsäkringslagstiftningen till EU:s regler.¹⁴²

Socialförsäkringslagen delar in förmånerna i bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. Bosättningsbaserade förmåner är exempelvis garantipension, garantiersättning vid sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning och barnbidrag.¹⁴³ De arbetsbaserade delarna av socialförsäkringen avser att täcka inkomstbortfall. Arbetsbaserade förmåner är exempelvis inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning och inkomstpension.¹⁴⁴

För bosättningsbaserade förmåner finns en bestämmelse att dessa kan betalas ut i sex månader. Det finns dock vissa undantag.¹⁴⁵ För arbetsbaserade förmåner kan förmånen betalas ut så länge rätten till förmånen består.¹⁴⁶ För tid då en person vistas utomlands i ett land som inte ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz får förmåner som grundas på bosättning utges endast i vissa fall.¹⁴⁷

Rätt till ersättning vid utlandsvistelse kan också omfatta personer som aldrig vistats i Sverige eller som har en svag anknytning till landet. De kan till exempel ha arbetat på svenskflaggat fartyg i utlandet och därmed vara berättigade till pension eller vara nära anhörig till någon som arbetar i Sverige.¹⁴⁸

¹⁴² Försäkringskassan (2007c), *Svensk socialförsäkring i relation till förordning 883/04*, s. 2.

¹⁴³ 3 kap. 1–2 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) Garantidelen består av en garantiersättning som syftar till att ge en person ett ekonomiskt grundskydd. Storleken på beloppet avgörs av hur många år (försäkringstid) man har arbetat i Sverige.

¹⁴⁴ 3 kap. 4–5 §§ socialförsäkringslagen (1999:799).

¹⁴⁵ 4 kap. 1–4 §§ socialförsäkringslagen (1999:799).

¹⁴⁶ 4 kap. 6 § socialförsäkringslagen (1999:799).

¹⁴⁷ 4 kap. 1 § socialförsäkringslagen (1999:799).

¹⁴⁸ 2 kap. 6 § respektive 8 § socialförsäkringslagen (1999:799).

EU-lagstiftning

För att den fria rörligheten för arbetstagare inom EU ska underlättas finns ett regelverk för samordning av medlemsländernas regler om social trygghet, förordning (EEG) nr 1408/71.¹⁴⁹ Förordningens huvudprincip är att en anställd eller egenföretagare ska omfattas av endast ett medlemslands lagstiftning om social trygghet. Syftet är inte enbart att undvika att någon får dubbla förmåner, utan också att en individ bara ska ha skyldighet att betala avgifter i ett land.

Avsikten med EU:s regler är också att samordna förmåner från de olika medlemsländerna så att personer som har tjänat in rätt till förmåner i ett land inte förlorar dessa om de flyttar till ett annat land inom EU eller går miste om förmåner i inflyttningslandet. Syftet är att tydliggöra hur de olika ländernas socialförsäkringar ska tillämpas när personer rör sig mellan länderna. Avsikten är däremot inte att harmonisera medlemsländernas lagstiftningar.

Anställda och egenföretagare ska som huvudregel omfattas av lagstiftningen i det land där arbetet utförs. EU-reglerna gör i kontrast till de svenska reglerna ingen skillnad på bosättningsbaserade eller arbetsbaserade förmåner.¹⁵⁰ Utifrån nämnda huvudregel har EU-reglerna företrädare framför den nationella lagstiftningen.¹⁵¹ Följande exempel beskriver detta förhållande. En person med bosättningsbaserad ersättning i Sverige flyttar till ett annat EES-land för att arbeta. De sex månader med ersättning som man enligt svensk lagstiftning har rätt att ta med sig utomlands gäller inte eftersom EU-reglerna har företrädare och i detta fall bestämmer att det nya arbetslandets lagstiftning gäller för personen. Ett annat exempel är att en familj har rätt till svenska bosättningsbaserade förmåner i det fall en person i familjen arbetar i Sverige, och resten av familjen bor i ett annat EU-land. Det finns ingen särskild tidsgräns för hur länge familjeförmåner kan betalas ut.

Konventioner

Det finns multilaterala konventioner som omfattar flera länder och bilaterala konventioner mellan två länder. Sverige har socialförsäkringskonventioner med ett 20-tal länder. Konventionerna innehåller vanligtvis regler om utsändning. Utsändning innebär att en person som sänds ut att arbeta för en arbetsgivares räkning i en annan konventionsstat kan omfattas av hemlandets försäkringssystem under en viss period. Perioden kan variera beroende på hur den speciella konventionen är formulerad. Under denna tid betalas

¹⁴⁹ Bestämmelser om social trygghet finns i förordning 1408/71 och i dess tillämpningsförordning 574/72. Förordningarna är också tillämpliga mellan EU och Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Förordning 883/2004 kommer att ersätta förordning 1408/71. Den nya förordningen har trätt i kraft men börjar inte tillämpas förrän även en ny tillämpningsförordning har antagits och trätt i kraft (se artikel 91, i 883/2004). Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz kommer att anslutas till de nya förordningarna genom speciella beslut.

¹⁵⁰ Försäkringskassan (2007c), s. 2.

¹⁵¹ Socialförsäkringsutredningens PM nr 5, s. 3.

socialavgifter i hemlandet enligt konventionen. Inom EU/EES gäller dock i huvudsak att EG:s förordning nr 1408/71 har företräde framför bilaterala konventioner.¹⁵²

Studiemedel utomlands

Studiemedel för utlandsstudier kan ges för högskolestudier eller för studier motsvarande gymnasienivå om den studerande har fyllt 20 år.¹⁵³ Studiemedel består av en bidragsdel och en lånedel.¹⁵⁴ Bidragsdelen är lika för alla men lånedelen varierar med kostnadsnivån i studielandet. Det är även möjligt att ta merkostnadslån för till exempel resor eller studieavgifter.¹⁵⁵

Det går maximalt att få studiemedel för 240 veckors högskolestudier och 120 veckors studier på gymnasienivå.¹⁵⁶ Vid det årsskifte som följer tidigast sex månader efter studiernas avslutande ska studielånen i regel börja betalas tillbaka.¹⁵⁷

Rätt till svenskt studiemedel för studier utomlands kan följa av antingen nationella eller EG-rättsliga bestämmelser.¹⁵⁸ De nationella reglerna utgår från studiestödslagen (1999:1395). Studiemedel enligt EG-rätten ges med grund i bestämmelserna om arbetskraftens fria rörlighet.¹⁵⁹ Vissa krav på den sökande och utbildningen är gemensamma enligt nationella respektive EG-rättsliga bestämmelser.

Nationell lagstiftning

Vid ansökan om studiemedel för studier utomlands prövar CSN först om den sökande är berättigad till studiemedel enligt nationella regler.¹⁶⁰ Svenskt medborgarskap är för dessa regler i de flesta fall en grundförutsättning. Utländska medborgare som redan studerar i Sverige kan emellertid ha rätt till studiemedel vid utlandsstudier som sker inom ett utbytesprogram och som kan tillgodoräknas i den svenska utbildningen.¹⁶¹

¹⁵² Riksförsäkringsverkets vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner m.m.*, s. 21. Enligt Försäkringskassan finns dock undantag när en konvention ger ett bättre resultat för den enskilde (Rönfeldtdomen).

¹⁵³ 3 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395). I denna bilaga beskrivs regler för nuvarande studiestödssystem. Det har föregåtts av två tidigare system. Återbetalningsreglerna är olika mellan dessa system, och de brukar särskiljas genom olika benämningar. Det äldsta systemet var i kraft till och med 1988 och benämndes studiemedel. 1989 till 30 juni 2001 fanns ett system som kallades studielån. Från och med den 1 juli 2001 finns det nuvarande annuitetslånsystemet. I granskningsrapporten används studiemedel för att beteckna både nuvarande och tidigare systems förmåner till studerande. Studielån används som samlingsbegrepp för alla typer av lån som getts inom de olika studiestödssystemen (även så kallade merkostnadslån och tilläggs lån).

¹⁵⁴ 3 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395). Att låna är frivilligt, den som vill kan välja att bara ansöka om studiemedlets bidragsdel.

¹⁵⁵ 3 kap. 24 § studiestödsförordningen (2000:655) och 8 kap. 12 och 16 §§ Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

¹⁵⁶ 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395). Om det finns synnerliga skäl kan maximalt antal veckor utökas. Den som redan har en treårig gymnasieutbildning har rätt till 80 veckors studiemedel för studier på gymnasienivå.

¹⁵⁷ 4 kap. 3 § studiestödslagen (1999:1395).

¹⁵⁸ 1 kap. 4-6 §§ studiestödslagen (1999:1395).

¹⁵⁹ De styrande bestämmelserna finns främst i rådets förordning (EEG) nr 1612/68. Bestämmelserna omfattar utöver EU:s medlemsstater även EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein samt Schweiz.

¹⁶⁰ CSN, (2008b), s. 75.

¹⁶¹ 3 kap. 21 § studiestödsförordningen (2000:655).

Utöver medborgarskap finns det ett antal krav som måste uppfyllas för rätt till studiemedel vid studier utomlands. Den sökande måste bland annat under de senaste fem åren ha varit bosatt i Sverige under en sammanhängande period av två år, vara antagen till en utländsk utbildning som är godkänd för rätt till studiemedel samt ha klarat av eventuella tidigare studier som han eller hon haft studiemedel för.¹⁶² För att en utbildning ska ge rätt till studiemedel måste den också ha en viss omfattning och längd.¹⁶³

EU-lagstiftning

Om CSN funnit att en sökande enligt de svenska nationella bestämmelserna inte har rätt till studiemedel för studier utomlands prövas ansökan även enligt EG-rätten, om den sökande omfattas av denna.¹⁶⁴ De huvudsakliga grupperna av personer som under vissa förutsättningar kan få studiemedel för studier utomlands enligt EG-rätten är EU-medborgare med så kallad permanent uppehållsrätt i Sverige, EU-medborgare som är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige samt anhöriga till EU-medborgare som arbetar i Sverige.¹⁶⁵

Även för rätt till studiemedel för utlandsstudier enligt EG-rätten måste de nationella reglerna som ställer vissa krav på den sökande och utbildningen uppfyllas. Det gäller, såsom redovisades tidigare, bland annat bosättning i Sverige och att utbildningen ska vara godkänd för rätt till studiemedel.

Myndigheternas fordringshantering

Möjlighet att driva in fordringar i Sverige

Reglerna för indrivning är olika beroende på vilken typ av fordran det rör sig om. Myndigheternas fordringar kan antingen vara att betrakta som så kallade allmänna eller enskilda mål (A- eller E-mål) hos Kronofogdemyndigheten. A-mål kan Kronofogdemyndigheten verkställa direkt, någon särskild exekutionstitel¹⁶⁶ behövs inte. När det gäller E-målen behövs en exekutionstitel vilken kan fås genom till exempel ett domstolsutslag.¹⁶⁷

¹⁶² 3 kap. 7 och 23 §§ studiestödslagen (1999:1395), 3 kap. 22, 23 och 25 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt 4 kap. CSNFS 2001:1.

¹⁶³ 3 kap. 21 § studiestödsförordningen (2000:655). Kraven på omfattning och längd är högre för utbildningar som anordnas i länder utanför EU. Inom EU är kraven desamma som i Sverige. Att det är så följer av avgöranden i Överklagandenämnden för studiestöd som har bedömt att det är oförenligt med EG-rätten att ha skilda krav på utbildningar i Sverige och inom EU (ÖKS diarienummer 2007-04492 och 2007-04971).

¹⁶⁴ CSN (2008b), s. 75. Antalet personer som ges studiemedel för studier utomlands enligt EG-rätten är synnerligen få. År 2007 prövades 288 personer varav 253 fick bifall för studiestöd för utlandsstudier (CSN, 2008b). Eftersom siffrorna gäller studiestöd inräknas även personer under 20 år som ges så kallad studiehjälpen för utlandsstudier på gymnasienivå.

¹⁶⁵ 1 kap. 4–6 §§ studiestödslagen (1999:1395).

¹⁶⁶ En exekutionstitel är en handling i form av exempelvis ett domstolsutslag som fastslår en fordran. För många typer av fordringar är en exekutionstitel en förutsättning för verkställighet.

¹⁶⁷ Om exekutionstitlar, se 3 kap. 1 § utsökningsbalken (1981:755).

Utsökningsbalken anger när en fordran är att betrakta som A-mål.¹⁶⁸ Allmänt mål är mål om uttagande av böter, viten, skatter och tullar samt avgifter och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom.¹⁶⁹ Enligt bestämmelser i annan lag kan även andra fordringar betraktas som A-mål. Övriga mål är E-mål.

CSN:s fordringar avseende förfallna årsbelopp ska handläggas som A-mål.¹⁷⁰ Försäkringskassans och CSN:s återkravsfordringar är däremot E-mål.

Regler för indrivning

Lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) gäller för A-mål, medan förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen) gäller för E-mål. Kammarkollegiet har utfärdat verkställighetsföreskrifter¹⁷¹ till hanteringsförordningen.

Enligt hanteringsförordningen ska en myndighet se till att fordringar betalas enligt betalningsvillkoren. Om en fordran inte betalas på förfalldagen ska en betalningspåminnelse skickas till den betalningsskyldige.¹⁷² Om fordran inte betalas efter betalningspåminnelse ska myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att få betalt.¹⁷³ Myndigheten ska då direkt vidta indrivningsåtgärder enligt inkassolagen (1974:182).¹⁷⁴ En myndighet får, om det är till fördel för staten, uppdra åt en annan myndighet eller åt ett företag som bedriver inkassoverksamhet enligt inkassolagen att bevaka och driva in myndighetens fordringar.¹⁷⁵ Det finns vissa restriktioner när myndigheter uppdrar åt någon annan part att företräda dem. Myndigheter får inte sälja sina fordringar och de ska bestämma hur indrivning ska ske.¹⁷⁶

Myndigheten ska ansöka om betalningsföreläggande eller vidta andra rättsliga åtgärder när detta är motiverat med hänsyn till fordringens belopp och vad som är känt om den betalningsskyldiges betalningsförmåga eller om åtgärden krävs från allmän synpunkt. En myndighet får besluta att indrivningen ska avbrytas tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt.¹⁷⁷

¹⁶⁸ 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken (1981:755).

¹⁶⁹ Även annan liknande fordran som staten eller kommun har rätt till kan, enligt vad regeringen närmare föreskriver, vara A-mål.

¹⁷⁰ 1 kap. 6 § utsökningsbalken, jämför med 4 kap. 27 § första stycket studiestödslagen (1999:1395).

¹⁷¹ Kammarkollegiets föreskrifter om hantering av statliga fordringar (KAMFS 2006:1).

¹⁷² 10 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁷³ 11 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁷⁴ 11 § KAMFS 2006:1.

¹⁷⁵ 12 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁷⁶ 12 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar och KAMFS 2006:1.

¹⁷⁷ 15 § första stycket förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Verkställighetsåtgärder som vidtas i mål för vilka hanteringsförordningen gäller handläggs av Kronofogdemyndigheten inom ramen för E-mål.

Om en fordran trots indrivningsåtgärder inte betalas är myndigheten skyldig att bevaka fordran själv eller genom ombud.¹⁷⁸ Indrivningen ska tas upp på nytt om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt.¹⁷⁹

Indrivningslagen innehåller bestämmelser som ska tillämpas när kronofogden handlägger A-mål. Bestämmelserna innebär bland annat att Kronofogdemyndigheten ska utreda den betalningsskyldiges ekonomiska förhållanden för att bedöma en fråga om uppskov, att kronofogden kan bevilja uppskov med betalning och att kronofogden får avbryta indrivning.¹⁸⁰ Lagen tillämpas inte fullt ut beträffande alla fordringar som handläggs i allmänna mål. För vissa myndigheters fordringar finns det särskilda bestämmelser som reglerar förfarandet. Bestämmelser om att indrivning ska begäras finns i indrivningsförordningen (1993:1229).¹⁸¹ Bestämmelser om att CSN ska skicka påminnelse om förfallna årsbelopp samt bevaka fordran finns i studiestödsförordningen (2000:655).¹⁸²

Det finns inget författningsmässigt hinder för att en myndighet anlitar ett privat inkassoföretag för att vidta åtgärder enligt inkassolagen för att driva in en offentligrättslig fordran som hos Kronofogdemyndigheten handläggs som ett A-mål. Till skillnad från vad som gäller för E-mål finns emellertid inte heller uttryckligt författningsstöd för sådana åtgärder.

För myndigheternas fordringar som behandlas i denna rapport gäller preskriptionslagens (1981:130) huvudregel om tio års preskription. Det innebär att en fordran preskriberas tio år efter tillkomsten om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.¹⁸³ Genom att bevaka fordran kan myndigheten undvika att den preskriberas.

För CSN:s årsbeloppsfordringar gäller en särskild ordning. Årsbelopp eller del därav som inte har betalats, frivilligt eller genom utmätning, före utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret, ska inte föranleda vidare indrivningsåtgärder.¹⁸⁴ Denna bestämmelse tillämpas av CSN på så sätt att indrivningsåtgärder avseende förfallna årsbelopp vidtas även i fortsättningen, men inom ett nytt kravärende.

¹⁷⁸ 12 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁷⁹ 15 § andra stycket förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹⁸⁰ 6, 7 och 18 §§ lagen (1993:89) om indrivning av statliga fordringar m.m.

¹⁸¹ 4 § indrivningsförordningen (1993:1229).

¹⁸² 4 kap. 8 och 12 §§ studiestödsförordningen (2000:655).

¹⁸³ Preskriptionslagen (1981:130) gäller i den mån inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet (1 §). För i granskningen aktuella fordringar finns inga särskilda bestämmelser. Huvudregeln om tio års preskription gäller därför (2 § preskriptionslagen).

¹⁸⁴ 4 kap. 27 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395). Enligt förarbetena till bestämmelsen är detta inte en bestämmelse om preskription (se prop. 1987/88:116 s. 68–69). För lån tagna före 1989 finns inte motsvarande bestämmelse.

Möjlighet att driva in fordringar i andra länder

Möjligheten att verkställa svenska fordringar i utlandet varierar beroende på om det rör sig om privaträttsliga eller offentligrättsliga fordringar och om det finns stöd i internationella överenskommelser eller i EG-rätten.

Det finns dels internationella konventioner, dels förordningar inom EU som ålägger verkställande myndigheter att verkställa utländska exekutions-titlar.¹⁸⁵ Dessa omfattar dock ofta enbart fordringar på privaträttens område samtidigt som de inte är tillämpliga på frågor om social trygghet.¹⁸⁶ De fordringar som omfattas av granskningen är offentligrättsliga och kännetecknas av att de har vissa drag av sociala trygghetsförmåner. Vad som exakt avses med social trygghet inom EU klargörs inte i sin helhet i konventionerna eller i förordningarna utan är vid prövning ytterst en fråga för EG-domstolen.

Kronofogdemyndighetens möjligheter att få bistånd av utländsk myndighet med att driva in offentligrättsliga fordringar i utlandet avser enbart skatt, socialavgifter och böter.¹⁸⁷ Kronofogdemyndigheten kan således inte driva in vare sig CSN:s eller Försäkringskassans fordringar utomlands. För att myndigheten själv ska kunna driva in fordringen i utlandet måste det ske i enlighet med det aktuella landets rättsordning. Detta kan innebära krävande rättsliga processer i utländska domstolar.

Kommande EU-lagstiftning kommer troligen att förbättra möjligheterna för en svensk myndighet att inom EU kräva tillbaka ett felaktigt utbetalt belopp. En ny förordning, (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, kommer att ersätta nuvarande 1408/71.¹⁸⁸ I förordning 883/2004 stadgas bland annat att verkställbara återkravsbeslut från en förvaltningsmyndighet på begäran av myndigheten ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Exempelvis Luganokonventionen, Brysselkonventionen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1896/2006.

¹⁸⁶ I Ds 2005:11 s. 28 uttalas att Luganokonventionen och Brysselkonventionen inte är tillämpliga på frågor om social trygghet. I förordning 1896/2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande finns motsvarande undantag i artikel 2.2c.

¹⁸⁷ Bestämmelser om bistånd med indrivning finns i ett antal av Sveriges skatteavtal, i det nordiska handräckningsavtalet och i Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Bistånd kan också begäras med stöd av EG:s indrivningsdirektiv, 76/308/EEG.

¹⁸⁸ Förordning 883/2004 har trätt i kraft men dess tillämpningsförordning är ännu inte antagen. När tillämpningsförordningen antas avgör när 883/2004 kan börja tillämpas. Troligtvis kommer förordningen att träda i kraft 2010 (intervju med Socialdepartementet 2008-11-11).

¹⁸⁹ Artikel 84, förordning 883/2004.

Bilaga 2 Enkät till personal som handlägger utlandsärenden vid Försäkringskassan och CSN

I samband med granskningen skickade Riksrevisionen ut en enkät till handläggare av utlandsärenden på Försäkringskassan och CSN. Enkätresultatet presenteras i denna bilaga. Enkätundersökningen genomfördes i augusti och september 2008.

Metod och svarsfrekvens

Riksrevisionen begärde in e-postadresser till samtliga handläggare som arbetar med transfereringar till utlandet från Försäkringskassan respektive CSN. På så sätt definierade Försäkringskassan och CSN populationen anställda som handlägger utlandsärenden.

Riksrevisionen genomförde enkätundersökningen i egen regi. Till samtliga handläggare som myndigheterna valt ut skickade Riksrevisionen ett missiv och en enkät. Handläggarnas svar skickades direkt till Riksrevisionen. Vissa av handläggarna nåddes inte av Riksrevisionens e-brev. Myndigheterna kontaktades och informerades om vilka e-brev som inte nådde fram så att de skulle kunna vidarebefordra Riksrevisionens utskick till rätt adresser.

Enkäten innehöll påståenden och frågor. Påståendena var indelade i tre områden: handläggning, organisation och stöd samt styrning och uppföljning. De svarande fick svara enligt en fyrgradig skala: 1) Jag håller absolut inte med; 2) Jag håller inte med till en viss grad; 3) Jag håller delvis med och 4) Jag håller helt med. De kunde också lämna skriftliga kommentarer. Det fanns också frågor där de svarande fick ge procentuella omdömen och några öppna frågor. Enkäten och missivet utformades något olika till de båda myndigheterna.

Tabell 1 nedan presenterar grundläggande uppgifter om enkätundersökningen, såsom antal respondenter, svarsfrekvens med mera.

Tabell 1. Antal respondenter, bortfall och svarsfrekvens

	Försäkringskassan	CSN
Antal adresser från myndigheterna	198	63
Antal utskickade enkäter som inte nådde mottagaren ¹⁹⁰ och antal mottagare som motiverade varför de valt att inte svara på enkäten ¹⁹¹ . Ett enkätsvar från en person som svarat men som inte definierade sig som handläggare togs också bort	18	9
Antal enkäter som skulle ha kunnat besvaras	179	54
Antal mottagare som inte besvarade enkäten	75	21
Antal bearbetade enkätsvar	104	35
Svarsfrekvens	58 %	65 %

Försäkringskassan

Nedan presenteras en översiktlig redogörelse av enkätsvaren från handläggarna på Försäkringskassan.

Handläggning

Många handläggare ansåg att de beslut och/eller utbetalningar som de är inblandade i är korrekta och att de följer de ENSA-processer som finns vid handläggning av utlandsärenden. En del av handläggarna svarade att det kan vara svårt att bedöma vissa ärenden då underlagen i ärendena och anvisningarna kan vara bristfälliga. Åtskilliga handläggare kommenterade att det är många ärenden som behöver kompletteras, särskilt avseende kontouppgifter, bankuppgifter och intyg, innan Försäkringskassan kan fatta beslut. Behovet av kompletteringar bedömdes komma att öka då utlandshandläggarna i och med Försäkringskassans omorganisation inte ska lämna ut sina telefonnummer till de försäkrade. Kontakter med myndigheten ska ske genom Försäkringskassans kundcenter där kunskapen om utlandsärenden enligt utlandshandläggarna är bristfällig.

I sina svar påpekar handläggarna att lagarna som reglerar besluten i utlandsärenden lämnar utrymme för tolkning, vilket gör det svårare att bedöma beslutens korrekthet än vid ärenden för personer som bor i Sverige. Några handläggare ansåg att utlandshandläggningens förutsättningar inte beaktas vid olika förändringar. Vissa handläggare berörde att det är mycket manuell handläggning och att datasystemen ger ett begränsat stöd. Några handläggare nämnde att Försäkringskassans elektroniska ärendehanteringssystem inte fungerar för utlandsärenden.

¹⁹⁰ Kan exempelvis bero på att adressen var oriktig eller att mottagaren slutat eller är tjänstledig.

¹⁹¹ Kan exempelvis bero på att mottagaren inte varit handläggare utan chef, inte arbetar med utlandsärenden eller just blivit anställd.

Handläggarna bedömde i liten utsträckning att tiden det tar att handlägga ärenden är acceptabel.

Några handläggare var nöjda med kontakten med svenska myndigheter men sade att utländska myndigheters tillgänglighet varierar mycket. Många handläggare ansåg dock att de inte snabbt får tillgång till andra svenska myndigheters uppgifter. Några handläggare kommenterade att de inte har direkt tillgång till andra myndigheters uppgifter utan tvingas sitta i myndigheternas "vanliga" telefonkö. En respondent uttryckte det så här: "Vi går samma vägar som privatpersoner, många årsarbetare försvinner där."

Organisation och stöd

Många handläggare ansåg att de i krångliga ärenden får stöd av medarbetare eller chefer.

Flera handläggare menade att de i liten omfattning kan påverka hur de är organiserade lokalt. Några handläggare ansåg att den nya organisationen gjort det svårare att få stöd eftersom ingen vet hur det ska vara. Majoriteten av de som hade synpunkter på den senaste organisationsförändringen ansåg att deras synpunkter inte beaktades eller beaktades i liten utsträckning. En handläggare uttryckte det så här: "Det har kallats dialogpaket när vi informerats, jag har funderat mycket över varför, eftersom ingen varit intresserad av synpunkter. Den enda anledning jag har kommit på är att man helt enkelt inte kan kalla något för monologpaket på 2000-talet."

De flesta handläggare var inte nöjda med det administrativa stödet. Det gäller särskilt bristen på IT-stöd - mycket får göras manuellt. De IT-system som finns sades vara svårarbetade och föråldrade, och samverkan mellan systemen bedömdes inte fungera. Utlandshandläggningens ringa storlek och annorlunda hantering gör att den blir styvmoderligt behandlad i Försäkringskassans verksamhet. Vissa handläggare tyckte att de vägledningar och allmänna råd med mera som finns är bra. Andra tyckte att de är otillräckliga och inte anpassade till handläggningen av utlandsärenden. En handläggare uttryckte det som att de borde "få mera information som bara rör oss, och inte bara en mening i slutet på PM" .

Flera handläggare tyckte också att det administrativa stödet försämrats efter omorganisationen; hjälpmedel såsom brevmallar på flera språk har försvunnit. En handläggare sade att "Vi får inte utarbeta egna rutiner eftersom vi skall vara som svenska sidan, men våran ärendehantering skiljer sig markant från den svenska" .

Styrning och uppföljning

Handläggarnas uppfattning om det fanns mål för verksamhetsområdet och hur tydliga de var samt om de följdes upp varierade beroende på var i utlandsverksamheten de arbetade.

Hinder i arbetet och vad som skulle underlätta arbetet

Handläggarna lämnade många svar på vad som var de största hindren i arbetet. Många av svaren gällde att ärendemängderna bedömdes vara för stora och att tiden inte räcker till. Personaldimensioneringen uppgavs vara beräknad på ett underlag som inte tar hänsyn till utlandskontorets speciella arbetsuppgifter. Återigen påpekades att IT-stöd saknas eller inte är användarvänligt och att det IT-stöd som finns inte anpassas till regelförändringar. Några svar gällde att det är för lite metodstöd, för byråkratiskt och för liten anpassning till utländska förhållanden. Några svar gällde att samarbete med folkbokföringen kunde ske på annat sätt och att samarbetet mellan Nordea och Försäkringskassan fungerar dåligt. Andra svar gällde att myndighetens nya organisation har gjort det svårt att samarbeta internt.

Handläggarna lämnade flera svar på vad som skulle kunna underlätta arbetet. Åtskilliga svar handlade om att lösa vad som angetts som hinder. Förslag om att avdela färre ärenden per handläggare och att IT-stödet kunde bli mer användarvänligt och mer anpassat för handläggning av utlandsärenden var återkommande. En svarande efterlyste "Att kunna utbetala maskinellt i systemet och slippa att varje månad plocka upp alla akter och manuellt beräkna och skriva kvitton som skall skrivas under av både handläggare och enhetschef. Detta äter upp hälften av vår arbetstid och skulle kunna bli mycket effektivare och ha större säkerhet." Några tyckte att samarbetet inom Försäkringskassan skulle kunna bli bättre och tydligare. En svarande tyckte att det "Skulle underlätta om det fanns någon intern förteckning över vem som gör vad inom Försäkringskassan. Vi borde inte vara hemliga för varandra."

Handläggarna hade flera övriga kommentarer om olika områden. Några negativa kommentarer gällde bristen på förståelse för utlandsverksamhetens speciella förutsättningar; "de är så små" att ingen lyssnar. Andra kommentarer gällde avsaknaden av dialog mellan ledningen och handläggarna. Några respondenter kommenterade brister i den interna kontrollen som kan leda till interna bedrägerier och att kontrollen blivit sämre i den nya organisationen. Vissa positiva kommentarer gjordes också. Specialisering mot ett land bedömdes som positivt. Några tyckte att komplexiteten vid handläggningen av utlandsärenden gjorde arbetet mer stimulerande.

CSN

Nedan presenteras en översiktlig redogörelse av enkätsvaren från handläggarna på CSN.

Handläggning

Många handläggare ansåg att de beslut och/eller utbetalningar de är inblandade i är korrekta. Samtidigt ansåg flera handläggare att det är svårt att värdera vad som är rätt och fel. Anledningarna till detta angavs bland annat vara avsaknad av individuell feedback eller efterhandskontroll, svårtolkade regler och rutiner, att det är svårt att bedöma om underlagen är riktiga då de bedöms utifrån inskannade dokument samt att antagningsbevis och betyg ser olika ut från olika utländska skolor.

Handläggarna menade att handläggningstiderna påverkas negativt av att regler och rutiner är krångliga och tidskrävande samt att ansökningshandlingarna inte kommer in i ett jämnt flöde. Handläggningstiderna påverkas också av att ansökningarna ofta måste kompletteras och att skolorna redovisar sin information på olika sätt. Det kan vara ett rationellt beteende från studenten att ansöka om studiemedel först och komplettera ansökan senare. En handläggare sa att "Lång handläggningstid gör att studenten skickar ansökan om stöd först och kompletterar med t.ex. betyg eller andra dokument när de väl får dem från skolan."

Handläggarna tyckte inte att de får snabb tillgång till andra myndigheters uppgifter. Det gäller kontakter med dels utländska, dels svenska myndigheter. Med utländska skolor och myndigheter uppgavs tillgängligheten också kunna variera mycket. Kommentarna om kontakter med svenska myndigheter gällde främst Försäkringskassan och Skatteverket. Flera handläggare ansåg att kontakterna med Försäkringskassan är svåra med långa svarstider. Ytterligare kommentarer gällde folkbokföringen och att handläggarna inte har tillgång till alla uppgifter i folkbokföringen. En kommentar lød: "Kontakter saknas eller baseras på krångliga rutiner, med exempelvis Skatteverket. För att ta ett exempel: CSN är enligt lag skyldig att rapportera adresser till Skatteverket, men de faktiska förutsättningarna för att göra det saknas med dagens resurser och ineffektiva rutiner. Det är orimligt att det ännu inte finns ett gemensamt adresssystem för myndigheterna i välfärdssystemet."

Organisation och stöd

Många handläggare ansåg att de i krångliga ärenden får stöd av medarbetare och chefer. De ansåg att det i mindre grad finns samma administrativa stöd som för motsvarande handläggning för personer bosatta i Sverige. Många handläggare menade att huvudkontoret och/eller studiestödsavdelningen

inte gav dem ett tillräckligt stöd. Handläggarnas kommentarer gällde bland annat att det finns dåligt med resurser centralt som kan ge stöd till handläggning av utlandsärenden. De regel- och rutinhandböcker som finns ansågs innehålla lite specifik information om olika länder, och sökfunktionerna bedömdes också vara dåliga. Flera handläggare framhöll att datasystemen är konstruerade för handläggning av ärenden i Sverige och inte för utlandsärenden. Graden av manuell handläggning är större för utlandsstudiemedel. Utlandshandläggarna saknar till exempel möjlighet att enkelt skicka e-post till enskilda, och de måste manuellt diarieföra e-post.

Styrning och uppföljning

Många handläggare bedömde att det finns mål för verksamheten som har tagits fram av huvudkontoret och att de får löpande återkoppling. En del kommentarer gällde att målen är kvantitativa och inte kvalitativa. Andra kommentarer gjordes angående att målen sätts utifrån handläggningen av ärenden i Sverige. En handläggare skrev: "vissa mål är satta efter hur det är på Sverige sidan t.ex. sätts höga mål för vissa bevakningar som vi nedprioriterar inom utland" .

Hinder i arbetet och vad som skulle underlätta arbetet

Många handläggare upplevde att hindren för att göra ett bra jobb består i att de regelverk som finns är otydliga och komplexa, att information är svårtillgänglig och att det finns brister i systemstödet. Att svara på telefon och e-post uppgavs styra arbetet och det ansågs innebära att handläggningen blir lidande. Flera kommentarer gällde att EU-förordningar, utländska regelverk och svensk lag krockar, vilket skapar rättsosäkerhet. En handläggare skrev att en student kan ta emot stöd från både Sverige och utländska myndigheter och att CSN saknar regelstöd för att neka studiemedel med hänvisning till dubbla utbetalningar.

Flera handläggare ansåg att mer resurser, mer tid eller möjlighet att arbeta annorlunda skulle underlätta arbetet. Många ville ha ett bättre stöd från huvudkontoret. Ett bättre systemstöd för utlandshandläggning efterlystes med bland annat mer möjligheter att ta emot dokument elektroniskt och en tydligare regelhandbok. Några ville också ha ett enklare regelverk. Ett bättre samarbete med andra myndigheter, bland annat Försäkringskassan, efterfrågades också av flera handläggare. Kommentarer gjordes av några om att det behövs en hård kontroll och att det förekommer en del bedrägerier vid studier utomlands.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005
- 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
 - 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
 - 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
 - 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
 - 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
 - 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
 - 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
 - 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
 - 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
 - 2005:10 Samordnade inköp
 - 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
 - 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
 - 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
 - 2005:14 Förtidspension utan återvändo
 - 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
 - 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
 - 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
 - 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
 - 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
 - 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
 - 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
 - 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
 - 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
 - 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
 - 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
 - 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informations säkerheten
 - 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informations säkerheten
 - 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
 - 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
 - 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
 - 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007
- 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
 - 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
 - 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
 - 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
 - 2007:5 Regeringens skatteprognoser
 - 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
 - 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
 - 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
 - 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
 - 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
 - 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
 - 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
 - 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
 - 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
 - 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
 - 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
 - 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
 - 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
 - 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
 - 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
 - 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
 - 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
 - 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
 - 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
 - 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
 - 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
 - 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
 - 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
 - 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
 - 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
 - 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
 - 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008
- 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
 - 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
 - 2008:3 Staten och pensionsinformationen
 - 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
 - 2008:5 Högskolelärares bisysslor
 - 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
 - 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
 - 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
 - 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
 - 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
 - 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
 - 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
 - 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
 - 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
 - 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
 - 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
 - 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
 - 2008:18 Avveckling av myndigheter
 - 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
 - 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
 - 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
 - 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
 - 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
 - 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
 - 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
 - 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
 - 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
 - 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
 - 2008:29 Skyddet för farligt gods
 - 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se