

# Hantering av beslutade återkrav

En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05)

14 juni 2019



# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Tidigare utredningar och översyner rörande återkrav- och fordringshanteringen inom välfärdssystemen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Återkravsutredningens betänkande .....	13
1.2 Statskontorets rapport om fordringshanteringen hos Försäkringskassan och CSN .....	14
1.3 Regeringsuppdrag och Försäkringskassans svar .....	15
1.4 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5).....	16
<b>2 Återkravs- och fordringshanteringen i siffror .....</b>	<b>19</b>
2.1 Arbetsförmedlingen.....	19
2.2 Arbetslöshetskassorna .....	19
2.3 CSN .....	20
2.4 Migrationsverket .....	20
2.5 Försäkringskassan .....	20
2.6 Pensionsmyndigheten.....	21
<b>3 Allmänt om regleringen av återkrav och eftergift .....</b>	<b>23</b>
3.1 Återkrav.....	23
3.1.1 Beloppsgränser.....	25
3.1.2 Eftergift.....	25
3.1.3 Avbruten indrivning.....	27

3.1.4	Ackord .....	27
<b>4</b>	<b>Fordringshanteringen hos berörda myndigheter .....</b>	<b>29</b>
4.1	Generell rättslig reglering .....	29
4.2	Arbetsförmedlingen .....	30
4.2.1	Rättslig reglering .....	30
4.2.2	Indrivning av en fordran .....	30
4.3	CSN .....	32
4.3.1	Rättslig reglering .....	32
4.3.2	Indrivning av en fordran .....	32
4.3.3	Organisationen av fordringshanteringen .....	34
4.4	Försäkringskassan .....	34
4.4.1	Rättslig reglering .....	35
4.4.2	Indrivning av en fordran .....	35
4.4.3	Organisationen av fordringshanteringen .....	40
4.5	Arbetslöshetskassorna .....	41
4.5.1	Rättslig reglering .....	41
4.5.2	Indrivningen av en fordran .....	42

# Inledning

Utredningen har i uppdrag att utreda och ta ställning till om den samordnande funktionen bör ta över ansvaret för beslutade återkrav från beslutande myndigheter. Syftet med en sådan samordnande funktion skulle vara att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna.

För att kunna analysera frågan om beslutade återkrav har vi kartlagt hur berörda utbetalande myndigheter hanterar återkrav. Promemorian innefattar också en översikt av de rättsliga regleringarna samt beskrivningar av processer kring återkrav.

Återkrav kan sägas reglera hela kedjan från att en felaktig utbetalning identifieras fram till att fordran har betalats eller ett beslutat återkrav av annan anledning har avslutats, t.ex. genom avskrivning. Vårt uppdrag är dock begränsat till att avse den senare delen av återkravsprocessen, dvs. indrivningen av myndigheternas beslutade återkrav – själva fordringshanteringen. Vi kommer därmed inte gå närmare in på frågor som rör utformningen av själva förmånsreglerna eller återkravsprocessen fram till dess att beslut om återkrav har fattats annat än i de delar det har betydelse för våra överväganden.

Under de senaste åren har den totala fordringsstocken för återkraven inom välfärdsmyndigheterna ökat kraftigt. I olika utredningar och översyner har frågan om samordning av återkravsreglerna och hanteringen av såväl återkrav som fordringar på olika håll inom välfärdssystemen varit aktuell, även om utgångspunkterna för förslagen har varit olika.

Ett av de grundläggande målen för myndigheternas verksamhet är att på sina respektive områden fastställa och betala ut ersättningar och förmåner av olika slag på ett författningsenligt och korrekt sätt. Det finns dock fortfarande en risk för att stöd och ersättningar felaktigt betalas ut med felaktigt belopp eller till personer som inte har

rätt till ersättning. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är svår att uppskatta och det finns inte kunskap om hur stor andel av de felutbetalningar som görs som faktiskt upptäcks.

## Fordringshanteringen inom välfärdssystemen

När skattemedel inte går till det som de är avsedda för riskerar det att på sikt urholka legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemen. För att allmänheten ska ha förtroende för välfärdssystemen och de utbetalande myndigheterna är det viktigt att de försäkrade får de ersättningar de har rätt till och att utbetalningarna blir korrekta. Det är också av vikt att myndigheterna arbetar med att motverka felaktiga beslut, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Av samma anledning är det viktigt att myndigheterna också åtgärdar de utbetalningar som skett felaktigt. Vid sidan av straffrättsliga åtgärder på området, t.ex. anmälan om bidragsbrott och folkbokföringsbrott, kan myndigheter i olika utsträckning under vissa omständigheter kräva tillbaka pengar som betalats ut felaktigt, s.k. återkrav.

Myndigheterna ansvarar för att hushålla med statens medel. Detta görs bl.a. genom att återkräva felaktiga utbetalningar. Beslut om återkrav har dock ofta stor ekonomisk betydelse för den enskilde och är till dennes nackdel. Hanteringen av felutbetalningar, bedömningen av om den försäkrade ska betala tillbaka en felaktigt utbetald ersättning och hanteringen av de fordringar som uppstår är centrala för förtroendet för myndigheterna och för legitimiteten för välfärdssystemen.

I förarbetena till bidragsbrottslagen angavs att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar statsfinansiell betydelse, att det i förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer i välfärdssystemen inte längre kan upprätthållas och att detta riskerar att främst drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnät. En bristande effektivitet i indrivningen av beslutade återkrav innebär att statens inkomster är lägre än vad de skulle kunna vara. Detta leder i sin tur till sämre möjligheter för staten att finansiera den gemensamma välfärden och övriga utgifter. En ökad effektivitet i indrivningen skulle således innebära en ökning av statens inkomster.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Proposition 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*, s. 39.

Om skulder inte drivs in effektivt riskerar ett tillkortakommande på området att i förlängningen undergräva förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten. Detta har regeringen också uttryckt i budgetpropositionen för 2007:

Det är av avgörande betydelse för arbetet mot fusk och ersättningar och bidrag att återkravsverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag betalas tillbaka. Det är enligt vår mening även så att en fordringshantering som inte bedrivs effektivt kan medföra att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. En väl fungerande fordringshantering är också av betydelse för att långsiktigt kunna bevara tilltron till välfärdssystemen.<sup>2</sup>

En sammanhållen hantering och reglering ger på ett tydligare sätt uttryck för principen att oriktigt utbetalda förmåner ska betalas tillbaka till det allmänna. En enhetlig process och hantering skulle kunna innebära såväl effektivitetsvinster som kostnadsbesparingar och bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning. En enhetlig tillämpning främjar i sin tur rättssäkerhet, förutsebarhet och likabehandling.

En ökad enhetlighet och en effektivare indrivning av fordringar kan också förväntas leda till ökade intäkter för staten samt öka tilltron till välfärdssystemen och dess legitimitet. Det kan i sin tur leda till en förbättrad regelefterlevnad och på sikt ett minskat antal felaktiga utbetalningar.

I den proposition som låg till grund för införandet av bidragsbrottslagen motiverades lagens införande bl.a. av att den skulle få påverkan på människors värderingar. Regeringen konstaterade utifrån olika undersökningar att det finns värderingar hos många medborgare som inte är förenliga med villkoren för att få del av välfärdssystemen och att det i olika utsträckning uppfattas som acceptabelt att missbruka systemen. Utöver åtgärder för att komma till rätta med välfärdsbrottsligheten menade regeringen att det fanns ett behov av att på sikt påverka allmänhetens inställning till vikten av lojalitet mot välfärdssystemen. I propositionen understryks även att det är av vikt för regelefterlevnaden att återkrävt belopp faktiskt krävs in och att samhället gör sitt yttersta för att skulden betalas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007, finansplan m.m.*, s. 47.

<sup>3</sup> Proposition 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*, s. 40

## Sammanfattande iakttagelser

### Det sker redan i dag viss myndighetsövergripande sammanhållen av fordringshanteringen

Redan i dag finns en sammanhållen hantering eftersom Försäkringskassan sköter fordringshanteringen för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och till viss del Arbetsförmedlingen. Samordning som sådan är således inte något främmande. Som vi konstaterat tidigare saknar Migrationsverket återkravs rätt. Det skulle således vara frågan om att skapa en gemensam hantering av de beslutade återkrav som i dag hanteras av i första hand CSN, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

### Fordringshanteringen skiljer sig åt mellan myndigheterna men det finns också många likheter

Utifrån vad som beskrivits ovan kan vi konstatera att såväl begreppsbyggnaden som hanteringen och den organisatoriska strukturen skiljer sig något åt mellan de olika myndigheterna inom välfärdssystemen. Vad gäller processen för fordringshanteringen innehåller den i stort sett samma moment. Något förenklat kan det gemensamma för myndigheternas processer beskrivas enligt följande:

1. Beslut om återkrav
2. Avisering
3. Påminnelse
4. Inkassokrav
5. Betalningsutredning
6. Ansökan om betalningsföreläggande
7. Begäran om utmätning

Betalningsplan kan vidare aktualiseras under hela processen.



Även den rättsliga regleringen skiljer sig åt i vissa delar. Inom socialförsäkringen finns dock sedan socialförsäkringsbalkens införande en enhetlighet i regelverket. Regler kring eftergift, kvittning och avskrivning skiljer sig dock åt något.

Därtill finns det också en generell reglering kring hanteringen av statliga fordringar med tillämplighet inom hela eller delar av välfärdsystemen, t.ex. räntelagen, inkassolagen och hanteringsförordningen.

### **Arbetsförmedlingen och CSN har minskat sin totala fordran för återkrav men den totala fordringsstocken fortsätter att öka**

Försäkringskassans fordringsstock uppgick 2018 till nästan 4 miljarder kronor. År 2006 uppgick den totala fordringsstocken till knappa 1,2 miljarder kronor. Det senaste decenniet har fordringsstocken ökat från dryga 1,5 miljarder kronor till 4 miljarder kronor, dvs. en ökning med nästan 150 procent.

Den totala fordringsstocken för Arbetsförmedlingen innefattade 2018 beslutade återkrav uppgick till ett belopp om 273 miljoner kronor. Det är en minskning jämfört med 2017, men en ökning i förhållande till tidigare år.

CSN:s totala fordran för återkrav uppgick till 1 195 miljoner kronor vid utgången av 2018. Det är en minskning i förhållande till de två föregående åren.

Beloppsmässigt utgör Försäkringskassans fordringsstock den största. Den har också trots vidtagna åtgärder och verksamhetsförändringar stadigt fortsatt att växa.

### **Förslag för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringen har lämnats**

I betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (SOU 2018:5) tecknades en fullständig problembild över skuldsättningen och återkravsförfarandet inom socialförsäkringen. Vid intervjuer framkom bl.a. att:

- fordringshanteringen är inte prioriterad,
- kvittningsmöjligheten utgör en stor outnyttjad potential,

- det kunde ifrågasättas om det fanns en brist på enhetlighet vid fordringshanteringen, och
- återkravsbedömningarna behöver bli mer enhetliga.

Utredningen presenterade i sitt betänkande två grundläggande orsaker till en ineffektiv fordringshantering – att återkravsbeslut inte är direkt verkställbara och att fordringshanteringen är nedprioriterad inom Försäkringskassan. Utredningen föreslog en rad åtgärder för ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande, vilket innefattade bl.a. att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav ska vara verkställbara, att Försäkringskassan skulle få i uppdrag av regeringen att redogöra för vilka åtgärder myndigheten avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att fullt ut utnyttja kvittningsmöjligheten och att en beloppsgräns om 300 kronor för återkrav införs.

### **Det pågår en utredning om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet**

En särskild utredare fick i augusti 2018 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). Syftet med översynen är att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen inom bostadsbidrag och underhållsstöd. Utredaren ska bl.a.:

- analysera och föreslå hur tillgång till aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan öka träffsäkerheten med bostadsbidrag och underhållsstöd med särskilt fokus på hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras,
- analysera och föreslå åtgärder för att begränsa risken för skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd,
- utreda hur de fördelningspolitiska och bostadspolitiska målsättningarna med bidraget kan renodlas och tydliggöras och lämna förslag på lämpliga åtgärder, samt
- ta ställning till om beräkningsgrunderna för underhållsstöd kan få en bättre samstämmighet med föräldrabalkens principer för underhållsbidrag.

För vår del är utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd relevant eftersom bostadsbidraget ofta kan ge upphov till återkrav. Det beror främst på att bostadsbidrag lämnas som ett preliminärt bidrag beräknat på den eller de sökandes uppskattade inkomster och att det slutliga bostadsbidraget bestäms först när inkomsten och den slutliga skatten är fastställd för det kalenderår som bidraget gäller.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.



# 1 Tidigare utredningar och översyner rörande återkrav- och fordringshanteringen inom välfärdssystemen

## 1.1 Återkravsutredningens betänkande

Regeringen beslutade 2007 om en utredning med uppdrag att ta fram enhetligare regler om återkrav beträffande ersättningar, förmåner och andra ekonomiska förmåner för personligt ändamål inom de centrala delarna av välfärdssystemen. I betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) föreslog utredaren att det ska införas en generell återkravslag för huvuddelen av de förmåner som ingick i de svenska förmånssystemen. Lagen föreslås omfatta nästan alla förmåner som beslutas av Försäkringskassan, CSN, Migrationsverket eller en kommun. Vissa specifika förmåner föreslås dock undantas.

Förslagen syftar till att skapa en modernare och tydligare lagstiftning och bättre samordning av återkravsreglerna för olika förmåner.

Förslagen innebär bl.a. följande:

- Om förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda ska myndigheten, enligt förslaget, vara skyldig att besluta om återkrav.
- Låga belopp ska inte behöva återkrävas.
- Eftergift ska endast få ske vid synnerliga skäl.
- Det ska finnas en möjlighet till avräkning mot senare utbetalning (kvittning) vid utbetalning av samtliga förmåner som omfattas av den föreslagna lagen med några specifika undantag.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 1.2 Statskontorets rapport om fordringshanteringen hos Försäkringskassan och CSN

Statskontoret genomförde 2008, på uppdrag av regeringen, en utvärdering av fordringshanteringen hos Försäkringskassan och CSN. Statskontorets övergripande bedömning var att såväl CSN som Försäkringskassan förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet i vissa avseenden men att det finns stora problem med kostnadseffektiviteten. Samtidigt konstaterades att CSN visat en positiv resultatutveckling de senaste åren medan Försäkringskassan haft en mindre positiv resultatutveckling. En annan sammanfattande slutsats var också att CSN:s och Försäkringskassans förutsättningar för att driva en mer effektiv återkravsverksamhet begränsades av olika systemhinder.<sup>1</sup>

Vidare menade Statskontoret att det fanns betydande problem med resultaten av Försäkringskassans fordringshantering, att resultaten skulle försämrats ytterligare om inte verksamheten blev mer effektiv och att det fanns en betydande effektiviseringspotential i verksamheten. Bland annat konstaterade Statskontoret att det alltjämt fanns ett stort utrymme för individuella bedömningar vid val av indrivningsåtgärder, att återkravshanteringen var nedprioriterad och att det förekom brister i ärendehanteringssystemet.

Den samlade bedömningen var att det fanns betydande potential för effektivisering inom återkravsverksamheten hos såväl CSN som Försäkringskassan. Statskontoret lämnade i rapporten ett antal förslag till regering, Försäkringskassan och CSN för förbättringar både på myndighets- och systemnivå.

Rapporten resulterade i en rad olika åtgärder, bl.a. ett antal uppdrag i regleringsbrev.

---

<sup>1</sup> Statskontoret, 2018:12. *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassan och CSN:s hantering av återkravsfordringar.*

### 1.3 Regeringsuppdrag och Försäkringskassans svar

I regleringsbrevet för 2010, 2013 och 2014 lämnade regeringen en rad uppdrag till Försäkringskassan rörande återbetalningsverksamheten.

I regleringsbrevet för 2010 gavs Försäkringskassan i uppdrag att följa upp och utvärdera hur myndigheternas fordringsverksamhet utvecklades med avseende på resultat och kostnadseffektivitet. Försäkringskassans rapporterade bl.a. att centraliseringen av fordringshanteringen till ett ställe i landet lett till en både snabb och långsiktig effektivisering, att verksamheten hade blivit mer strukturerad, bl.a. genom införande av processer, vilket lett till en bättre organiserad handläggning, vilket också bidrog till att arbetet utfördes mer effektivt. Resultat som Försäkringskassan lyfte var bl.a. att fler ärenden skickades till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.<sup>2</sup>

Regeringen lämnade även uppdrag rörande återkravs- och fordringsverksamheten i regleringsbrevet för 2013. Detta uppdrag innebär att Försäkringskassan skulle genomföra en analys av myndighetens fordringsstock för att identifiera orsaker bakom dess kraftiga tillväxt under det senaste decenniet. Utifrån den analysen skulle myndigheten presentera möjliga åtgärder för att hindra fortsatt tillväxt av och minska fordringsstocken samt redovisa vilka åtgärder man avsåg att vidta. Därutöver skulle myndigheten också analysera effektiviteten i återkravs- respektive fordringshanteringen.

Försäkringskassan menade i sin rapport bl.a. att myndigheten ska sträva efter att förenkla de arbetsmoment som kräver stora resurser och använda tillgängliga verktyg för att effektivisera fordringshanteringen och få en fordran betalad. Det definierades genom att t.ex. oftare begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, ändra avräkningsordningen vid influten betalning samt i större utsträckning avskrivna fordringar där indrivningsarbetet avbrutits då bedömningen gjorts att myndigheten inte kommer få betalt för fordran.<sup>3</sup>

Uppdraget i regleringsbrevet för 2014 innefattade att Försäkringskassan dels skulle göra en kartläggning av överskuldssättning till

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan, 2011. *Rapportering av regleringsbrevsuppdrag 2011-03-24*, dnr. 073649-2010.

<sup>3</sup> Försäkringskassan, 2013. *Rapportering av regleringsbrevsuppdrag 2013-11-08*, dnr. 003043-2013-FPPB.

följd av återkrav av bostadsbidrag och krav på betalning av underhållsstöd, dels redovisa hur omfattningen av enskildas skuldsättning inom socialförsäkringen hade utvecklats över tid.

I den senare delen uttalade Försäkringskassan i sitt svar att inaktuella uppgifter om gäldenärens ekonomi leder till en dålig träffsäkerhet i betalningsutredningarna inför vissa åtgärder, t.ex. kvittning eller ansökan om betalningsföreläggande. Detta innebär att Försäkringskassan vidtar åtgärder i onödan mot en grupp gäldenärer som ändå inte kan betala, eller att myndigheten inte vidtar åtgärder som hade kunnat leda till betalning mot en grupp gäldenärer vars ekonomi är bättre än vad de inaktuella uppgifterna visar. I fråga om återbetalningsskyldighet för underhållsbidrag ansåg Försäkringskassan att det skulle få positiv effekt på skuldsättningen att höja fribeloppet så att besluten om betalningsskyldighet bättre motsvarar vad som är praktiskt möjligt att driva in. Vidare vore det rimligt att även betalningsskyldigheten för underhållsstöd omfattas av kvittningsmöjligheterna enligt socialförsäkringsbalken.<sup>4</sup>

#### **1.4 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5)**

Utredningen skulle enligt direktiven se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet i syfte att stärka rättssäkerheten och skapa en mer enhetlig handläggning i ärenden och mål inom socialförsäkringen. Uppdraget bestod av tre huvudsakliga delar varav en var att utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet. Utredningen hade också i uppgift att teckna en fullständig problembild över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området, inbegripet hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning till ansökan om verkställighet. Förslagen på området skulle syfta till att åstadkomma en ökad återbetalning som kan minska fordringsstocken och förhindra den från att växa ytterligare, öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att han eller hon hamnar i omfattande och långvarig skuldsättning.

---

<sup>4</sup> Försäkringskassan, 2015. *Rapportering av regleringsbrevsuppdrag 2015-05-29*, dnr. 008540-2014.



Utredningen genomförde ett stort antal intervjuer med handläggare, specialister och chefer vid fordringshanteringen. Vid intervjuerna framkom enligt utredningen följande:

- fordringshanteringen är inte prioriterad,
- verksamheten är kraftigt underbemannad,
- it-systemen är föråldrade och ineffektiva,
- mycket prioriteras bort i handläggningen,
- bostadsbidrag och kundkontakter tar mycket tid,
- kvittningsmöjligheten utgör en stor outnyttjad potential,
- verkställighetsförfarandet behöver bli snabbare och enklare,
- det borde vara lättare att få del av återbetalad skatt vid omtaxering,
- det kunde ifrågasättas om det fanns en brist på enhetlighet vid fordringshanteringen, och
- återkravsbedömningarna behöver bli mer enhetliga.

Utredningen presenterade i sitt betänkande två grundläggande orsaker till en ineffektiv fordringshantering – att återkravsbeslut inte är direkt verkställbara och att fordringshanteringen är nedprioriterad inom Försäkringskassan. Utredningen föreslog en rad åtgärder för ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande, vilka innefattade bl.a.:

- att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav ska vara verkställbara,
- att Försäkringskassan skulle få i uppdrag av regeringen att redogöra för vilka åtgärder myndigheten avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att fullt ut utnyttja möjligheten att göra avdrag på utgående ersättning (kvittning) om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig för en ersättning,
- att mål för fordringshanteringen m.m. anges i regleringsbrev,
- att en beloppsgräns om 300 kronor för återkrav införs,

- att Försäkringskassan på ledningsnivå ska besluta ett inbetalningsmål, samt
- att Försäkringskassan ska genomföra en uppgradering av fordringshanterings it-system.

Betänkandet har remitterats med sista svarsdag i september 2019.

## 2 Återkravs- och fordringshanteringen i siffror

### 2.1 Arbetsförmedlingen

Under 2018 har Arbetsförmedlingen fattat 5 571 beslut om återkrav. Återkravsbesluten uppgick för året till totalt 138,5 miljoner kronor, att jämföra med 213,1 miljoner kronor för 2017.

Sedan augusti 2016 återkräver Arbetsförmedlingen inga felutbetalda belopp under 1 000 kronor.

Den totala fordringsstocken innefattade 2018 beslutade återkrav till ett belopp om 273 miljoner kronor. För de senaste fem åren har utvecklingen sett ut som följer:

**Tabell 2.1 Arbetsförmedlingens fordringsstock**

År	Belopp (miljoner kronor)
2014	71,0
2015	125,7
2016	218,3
2017	292,0
2018	273,2

### 2.2 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna återkrävde drygt 128 miljoner kronor under 2018 från knappt 23 000 ersättningstagare.

Arbetslöshetskassorna tillämpar inte någon nedre beloppsgräns vad gäller återkrav.

Arbetslöshetskassornas samlade fordringar för felaktig arbetslöshetsersättning uppgick 2016 till cirka 300 miljoner kronor.

## 2.3 CSN

Under 2018 fick 54 000 personer beslut om återkrav eller avräkning av studiemedel, 17 100 personer fick återkrav av studiehjälp, lärlingsersättning eller Rg-bidrag och 680 personer fick återkrav av studiestartsstöd. Det samlade beloppet för återkrav beslutade under 2018 var 577,5 miljoner kronor, varav 551 miljoner kronor avsåg studiemedel och 22,5 miljoner kronor avsåg studiehjälp, lärlingsersättning eller Rg-bidrag och 4 miljoner kronor avsåg studiestartsstöd. Det totala antalet återkravsskulder vid utgången av 2018 var 83 000 medan antalet personer med återkravsskuld var 61 600 vid samma tidpunkt. En person kan ha mer än ett återkrav.

Den totala fordran för återkrav uppgick till 1 195 miljoner kronor vid utgången av 2018, att jämföra med 1 206,3 miljoner kronor vid utgången av 2017 och 1 223,2 miljoner kronor vid utgången av 2016.

Under 2018 uppgick inbetalda återkravsbelopp till 490,8 miljoner kronor.

## 2.4 Migrationsverket

Migrationsverket har i dag ingen återkravs rätt avseende dagsersättningar och särskilda bidrag till enskilda. Ett förslag till bestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om återkravsmöjlighet för Migrationsverket avseende sådan ersättning och sådana bidrag har lämnats i SOU 2017:37.

Däremot finns viss rätt för Migrationsverket att kräva tillbaka ersättning som en kommun eller ett landsting har tagit emot. Detta enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Motsvarande återkravsregler finns också för de statliga ersättningarna till kommuner och landsting för de nyanlända, dvs. de som har fått uppehållstillstånd och omfattas av personkretsen i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

## 2.5 Försäkringskassan

Försäkringskassan fattade beslut om återkrav i drygt 150 000 ärenden under 2018 och det samlade beloppet uppgick till 1 500 miljoner

kronor. Under samma år avslutades drygt 210 000 återkravsärenden till ett totalt belopp om 1 590 miljoner kronor.

Efter beslut i juni 2015 gör Försäkringskassan inga återkravsutredningar på misstänkta felutbetalningar under 2 000 kronor. Beloppet var dessförinnan, efter beslut i september 2012, 1 000 kronor.

Försäkringskassans fordringsstock uppgick 2018 till nästan 4 miljarder kronor. Det senaste decenniet har fordringsstocken ökat från dryga 1,5 miljarder kronor till 4 miljarder kronor. För de senaste fem åren har utvecklingen sett ut som följer:

**Tabell 2.2 Försäkringskassans fordringsstock**

År	Belopp (miljoner kronor)
2014	2 900
2015	3 078
2016	3 175
2017	3 300
2018	4 000

## 2.6 Pensionsmyndigheten

Under 2018 fastställde Pensionsmyndigheten 5 239 ärenden om återkrav.

Sedan 2012 startar Pensionsmyndigheten inga återkravsutredningar för felutbetalda belopp under 2 000 kronor. Pensionsmyndigheten uppskattar för 2018 att cirka 11 700 ärenden har skrivits av enligt denna regel till ett belopp om cirka 8,7 miljoner kronor.

Försäkringskassan hanterar Pensionsmyndighetens beslutade återkravsfordringar. De årliga kostnaderna för detta är för närvarande cirka 3,3 miljoner kronor.



## 3 Allmänt om regleringen av återkrav och eftergift

### 3.1 Återkrav

Socialförsäkringsbalken (SFB) omfattar i stort sett samtliga socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Sedan socialförsäkringsbalkens införande finns en sammanhållen och i stort sett enhetlig reglering av återbetalning av felaktiga utbetalningar när det gäller förmåner som omfattas av balken. I några fall finns dock bestämmelser om återbetalningsförmåner i andra författningar. Det gäller exempelvis statligt tandvårdsstöd, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska enligt huvudregeln i 108 kap. 2 § SFB återkräva en felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån om den som har fått förmånen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med för stort belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett felet. I fråga om vissa förmåner gäller särskilda regler som avviker från huvudregeln. När det gäller bostadsbidrag och underhållstöd gäller en s.k. strikt återbetalningsskyldighet, dvs. oavsett om den enskilde har orsakat felet eller inte och utan beaktande av den enskildes goda tro. Beträffande bostadsbidrag finns ytterligare reglering rörande återbetalning av mellanskillnad mellan det som utbetalats som preliminärt bostadsbidrag och det slutliga bostadsbidrag som fastställs först året efter det att det preliminära bostadsbidraget utgått.

För Arbetsförmedlingen är huvudregeln vad gäller såväl individersättningar som stöd i form av subventionerade anställningar och

arbetsmarknadspolitiska insatser som inte är arbetsmarknadspolitiska program motsvarande den huvudregel som gäller för socialförsäkringsförmåner. Det innebär att mottagaren ska ha orsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en anmälningsskyldighet eller om denne i annat fall är i ond tro.

Även den som, genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt, orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska betala tillbaka det som betalats ut för mycket. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och han eller hon skäligen bort inse detta. Även den som har fått ersättning från en arbetslöshetskassa och senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid ska betala tillbaka arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassan ska betala tillbaka motsvarande del av statsbidraget senast i anslutning till den enskildes återbetalning av ersättningen. Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte de belopp som arbetslöshetskassorna har beslutat att efterge, se nedan angående eftergift.

CSN ska kräva tillbaka felaktiga utbetalningar. Med felaktiga utbetalningar avses utbetalningar av lån och/eller bidrag som den studerande inte har rätt till. Om en studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp på grund av att summan av hans eller hennes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt överstigit den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedel, ska det som betalats ut för mycket krävas tillbaka.<sup>1</sup> Återkravskyldighet kan också uppstå om någon avbryter sina studier eller ändrar sin studieomfattning.

Socialtjänsten i en kommun kan enligt socialtjänstlagen kräva tillbaka ekonomiskt bistånd som betalats ut till privatpersoner om utbetalningen visat sig vara felaktig,<sup>2</sup> när det handlar om pengar som betalats ut som förskott på en förmån, om den enskilde är indragen i en arbetskonflikt, eller om den enskilde inte kan förfoga över sina inkomster eller tillgångar<sup>3</sup> eller om det finns en överenskommelse om återbetalning.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SFS 1999:1395. *Studiestödslag*, 5 kap. 1 §.

<sup>2</sup> SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*, 9 kap. 1 §.

<sup>3</sup> SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*, 9 kap. 2 §.

<sup>4</sup> SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*, 9 kap. 2 §, andra stycket.



### 3.1.1 Beloppsgränser

För vissa förmåner finns i författning reglerade beloppsgränser. Belopp under dessa återkrävs inte. Det gäller t.ex. studiestöd. Om en studerande har fått studiemedel felaktigt eller med ett för högt belopp på grund av att summan av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vid beslut om slutlig skatt överstigit den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedel, ska det som betalats ut för mycket krävas tillbaka. Belopp som understiger en viss gräns enligt föreskrifter som har meddelats av regeringen, ska dock inte krävas tillbaka.<sup>5</sup> Om summan av de belopp som ska återkrävas för en persons samtliga sådana prövningar under kalenderhalvåret understiger 300 kronor gör CSN inget återkrav.<sup>6</sup> Beträffande preliminär sjukersättning ska belopp under 1 200 kronor vare sig återkrävas eller betalas ut.<sup>7</sup> För bostadsbidragen finns motsvarande bestämmelse.<sup>8</sup>

Arbetsförmedlingen återkräver inga belopp under 1 000 kronor.

CSN kräver utöver vad som sägs ovan inte tillbaka belopp som understiger 101 kronor per kalenderhalvår.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har infört en särskild hantering för vissa återkrav. I administrativa beslut, ett för varje myndighet, har det införts beloppsgränser för att utreda och initiera återkravsärenden. Försäkringskassan beslutade i juni 2015 att inte utreda felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor före skatteavdrag. Dessförinnan gällde en beloppsgräns om 1 000 kronor enligt ett beslut från 2012. Sedan 2012 startar Pensionsmyndigheten inga återkravsutredningar för felutbetalda belopp under 2 000 kronor.

### 3.1.2 Eftergift

Myndigheterna har även möjlighet till eftergift, vilket regleras i olika författningar.

Huvudregeln i fråga om eftergift av återkrav på socialförsäkringens område är att om det finns särskilda skäl får den handläggande

---

<sup>5</sup> SFS 1999:1395. *Studiestödslag*, 5 kap. 1 §.

<sup>6</sup> SFS 2000:655. *Studiestödsförordning*, 5 kap. 1 §.

<sup>7</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 37 kap. 14 §, andra stycket.

<sup>8</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 98 kap. 6 §, andra stycket.

myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning.<sup>9</sup> Avseende sjukersättning och bostadsbidrag finns specialregler som särskilt reglerar frågan om eftergift.

Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det får Arbetsförmedlingen besluta att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning eller ränta.

CSN får under vissa förutsättningar helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.<sup>10</sup>

Arbetslöshetskassorna får även de, om det finns särskilda skäl, helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.

Vad gäller ekonomiskt bistånd får socialnämnden helt eller delvis efterge ersättningsskyldighet som föreligger enligt 9 kap 1 § SoL.<sup>11</sup> Socialtjänsten ska efterge om det framkommer nya uppgifter som visar att beslutet varit helt eller delvis inkorrekt. Socialtjänsten bör efterge sitt återkrav om det är uppenbart att den enskilde inte får betalningsförmåga inom 3 år från att den felaktiga utbetalningen skedde. Beslut att efterge ersättningsskyldigheten kan omfatta hela beloppet, eller en del av beloppet.

Kravet på särskilda skäl för eftergift innebär att bestämmelsen ska tillämpas återhållsamt. Särskilda skäl för eftergift kan t.ex. föreligga om den enskilde skäligen inte borde ha förstått att utbetalningen var felaktig och det dessutom med hänsyn till betalningsmottagarens ekonomiska och personliga förhållanden finns skäl att inte återkräva beloppet eller del av det. Eftergiften kan också fungera som ett led i social rehabilitering.<sup>12</sup>

Eftergift kan komma i fråga för att mildra konsekvenserna av det stränga personliga ansvar som följer av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. En individuell och sammanvägd bedömning av omständigheterna bör göras. De faktorer som kan behöva beaktas är bl.a. orsaken till den felaktiga utbetalningen, hur lång tid som gått sedan utbetalningen, beloppets storlek och den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 11 §.

<sup>10</sup> SFS 1999:1395. *Studiestödslag*, 5 kap. 1 §, tredje stycket.

<sup>11</sup> SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*, 9 kap 4 § 2.

<sup>12</sup> Proposition 1995/96:208. *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.*, s. 91.

<sup>13</sup> Se bl.a. RÅ ref. 2 och *Försäkringskassans vägledning om återkrav* 2005:3

### 3.1.3 Avbruten indrivning

Indrivningen får 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. Indrivningen ska tas upp på nytt, om det visar sig att betalning kan drivas in utan större kostnader än vad som är skäligt.<sup>14</sup>

### 3.1.4 Ackord

Myndigheterna får anta ett förslag till ackord, om det kan anses fördelaktigt för staten. Ett ackordförslag som inte framställs i konkurs eller enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion får antas bara om övriga borgenärer som berörs av ackordet godkänner det.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 15 §.

<sup>15</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 16 §.



## 4 Fordringshanteringen hos berörda myndigheter

I detta avsnitt ger vi en beskrivning av de berörda myndigheternas fordringshantering, både vad avser den rättsliga regleringen och processen för hanteringen.

Av de berörda myndigheterna som beslutar om återkrav är det Arbetsförmedlingen, CSN och Försäkringskassan som i dagsläget hanterar beslutade återkrav. Försäkringskassans fordringshantering hanterar fordringar åt Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och vissa av Arbetsförmedlingens fordringar.

### 4.1 Generell rättslig reglering

Enligt hanteringsförordningen ska varje myndighet se till att myndighetens fordringar betalas enligt betalningsvillkoren. Om fordran inte har betalats senast på förfallodagen ska myndigheten så snart som möjligt skicka en betalningspåminnelse till den betalningsskyldige. Om fordran inte betalas efter påminnelse, ska myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att få betalt. Vidare finns i förordningen bestämmelser om bl.a. i vilken utsträckning myndigheten får medge betalningsanstånd eller ackord, avbryta indrivning och medge eftergift.

Kammarkollegiet har utfärdat föreskrifter till hanteringsförordningen, Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 2006:1) om hantering av statliga fordringar.

Vidare styrs myndigheters hantering av återkravsfordringar av inkassolagen (1974:182). Inkassoverksamhet ska enligt 4 § bedrivas enligt god inkassosed. Datainspektionen är den myndighet som utfärdar allmänna råd om hur inkassolagen ska tillämpas.

## 4.2 Arbetsförmedlingen

### 4.2.1 Rättslig reglering

Inom det arbetsmarknadspolitiska området finns ett flertal författningar, bl.a. flera förordningar som reglerar olika typer av ekonomiskt stöd. Några exempel är förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb. Författningarna kan reglera stöd både till enskild och till annan, t.ex. arbetsgivare eller anordnare och i dessa regleras även fordringshanteringen. Vem som ansvarar för hanteringen av återkrav och fordringar avgörs av vem som betalat ut stödet. Arbetsförmedlingen kräver således endast tillbaka och ansvarar för fordringshanteringen vad avser sådana ekonomiska stöd som Arbetsförmedlingen beslutar om. Vad gäller återkrav av lönegarantibelopp enligt lönegarantilagen handhas det av den länsstyrelse som har betalat ut beloppet. Försäkringskassan ansvarar för återkrav av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

### 4.2.2 Indrivning av en fordran

#### Processbeskrivning

Om en mottagare av ekonomiskt stöd är återbetalningsskyldig ska Arbetsförmedlingen återkräva det felaktiga beloppet. Om ingen betalning sker hålls s.k. aktiverande samtal. Arbetsförmedlingen får bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan.

Om den återbetalningsskyldige vid ett aktiverande samtal svarar att den inte vill betala skickas ett inkassokrav. Om den återbetalningsskyldige inte svarar vid ett aktiverande samtal skickas en påminnelse och därefter ett inkassokrav.

Om den återbetalningsskyldige trots detta inte betalar, måste Arbetsförmedlingen för att kunna kräva in skulden, ansöka om verk-

ställighet, vilket normalt görs genom att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Ett beslut om återkrav är med andra ord inte direkt verkställbart utan det krävs en exekutionstitel i form av t.ex. betalningsföreläggande eller dom.

Med en exekutionstitel kan Arbetsförmedlingen sedermera begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

## Ränta

De olika förordningarna på detta område innehåller i stort likalydande regler om ränta på sådana återkrav som omfattas av regleringen.

Ränta ska tas ut även vid anstånd eller avbetalningsplan. Ränta ska tas ut från den dag anstånd beviljades eller avtalet om avbetalningsplan fattades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

## Eftergift

Med hänsyn till särskilda skäl rörande den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden, eller andra omständigheter, får Arbetsförmedlingen helt eller delvis avstå från eller efterge ett krav på återbetalning.

## Kvittning

Arbetsförmedlingen får, i samband med en senare utbetalning av ekonomiskt stöd till den återbetalningsskyldige, besluta att dra av ett skäligen belopp i avräkning (kvittning) på vad som har betalats ut för mycket.

## 4.3 CSN

### 4.3.1 Rättslig reglering

Bestämmelser om återkrav av studiestöd, ränta och avskrivning finns i 5 kap. studiestödslagen (1999:1395). Vissa bestämmelser finns också i 6 kap. samma lag samt i 5 kap. studiestödsförordningen (2000:655). Vidare är förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, hanteringsförordningen, tillämplig. Författningarna reglerar bl.a. i vilka fall återkrav ska göras, hur ränta ska beräknas och när avskrivning får ske. Till exempel regleras att belopp under 300 kr inte ska krävas tillbaka vid återkrav av studiemedel.

### 4.3.2 Indrivning av en fordran

#### Processbeskrivning

Om för mycket studiemedel har betalats ut eller om betalningen har varit felaktig ska CSN göra en prövning för att fastställa om studiestödet ska krävas tillbaka. CSN kan besluta att helt eller delvis avräkna det felaktigt utbetalda beloppet mot planerade utbetalningar inom samma beslutsperiod. Avräkning läggs in automatiskt i systemet om det finns möjlighet till avräkning, dock ej belopp under 300 kronor.

Ett beslut om återkrav innebär att det uppstår en fordran, förmånstagaren ska genast betala tillbaka felaktigt mottagna medel. I beslutet om återkrav anges ett datum för sista dag av betalning av återkravsskulden. Den första aviseringen skickas tillsammans med beslutet om återkrav och avser förutom det återkrävda beloppet en expeditonsavgift.

Om inte betalning kommer in inom utsatt tid skickas en påminnelse. Detta sker helt maskinellt.

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



utgången av 2018 var det 7 400 personer som hade en betalningsplan för ett återkrav.

Om betalning inte heller sker efter påminnelse, skickar CSN ett inkassokrav. Detta sker maskinellt. När ett sådant krav har förfallit till betalning påbörjas den process inom CSN som benämns kravhantering. Kravhantering pågår fram till dess att återkravsskulden är återbetald eller avskriven.

I de fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkassokrav kan CSN ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. En sådan ansökan kan också innefatta en ansökan om utmätning.

CSN har möjlighet att efterge ett krav på återbetalning om det finns synnerliga skäl. Återkravsskulder kan skrivas av vid dödsfall eller enligt vissa åldersregler. Efter hel avskrivning finns ingen fordran kvar.

## Ränta

CSN tar ut en ränta på det återkrävda beloppet. Röntan beräknas på både bidragsdelen och lånedelen. Röntesatsen övertiger statens utlåningsränta med två procentenheter.<sup>1</sup>

## Avräkningsordning

CSN avräknar alltid en inbetalning inom ett återkrav sker alltid i följande ordning:

1. expeditonsavgift
2. övriga administrativa avgifter
3. ränta
4. kapital - bidrag
5. kapital - lån.

---

<sup>1</sup> SFS 1999:1395. *Studiestödslag*, 5 kap. 4 §.

## Eftergift

Om CSN beslutar om eftergift av återkrav innebär det att det belopp som avser studielån återgår till den ordinarie studieskulden. Belopp som avser studiebidrag återvinner sin egenskap av ett bidrag. Att beloppet efterges innebär således endast att det ändrar status från att vara ett återkrav till att bli en del av den ordinarie processen.

### 4.3.3 Organisationen av fordringshanteringen

Den initiala hanteringen av ärenden rörande felaktiga utbetalningar sker på CSN:s kontor runt om i landet och handläggarna fattar beslut om återkrav. Avisering av återkravet, påminnelse och betalningskrav skickas ut maskinellt. Kravhanteringen är i hög grad maskinell men manuella arbetsuppgifter finns i vissa delar. Manuella arbetsuppgifter i kravärenden som rör personer bosatta i Sverige handlägger CSN vid kontoren i Sundsvall och Göteborg. Handläggare vid CSN:s kontor i Umeå handlägger manuella arbetsuppgifter som rör kravhantering för återkrav när personen bor utomlands.

## 4.4 Försäkringskassan

Försäkringskassan sköter den handläggning som följer på ett beslut om återkrav, även i de fall det är Pensionsmyndigheten som har fattat beslutet om återkrav.<sup>2 3</sup> Försäkringskassan hanterar fordringar som härrör från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och vissa av förmånerna som administreras av Arbetsförmedlingen.

---

<sup>2</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 14 a §.

<sup>3</sup> I förarbetena till bestämmelsen övervägde regeringen olika alternativ för hur Pensionsmyndighetens återkravsfordringar skulle hanteras efter det att den tidsbegränsade regeln upphörde att gälla, och ansåg att alternativt att Försäkringskassan även fortsättningsvis skulle hantera fordringarna var att föredra. Vid denna bedömning tog regeringen hänsyn till de kostnadsökningar och risker för fel och fördröjningar som det skulle innebära om Pensionsmyndigheten tog hem hela eller delar av fordringshanteringen (se proposition 2012/13:169. *Enklare regler i socialförsäkringen*, s. 38 och 39).

#### 4.4.1 Rättslig reglering

Regleringen kring återkrav och ränta finns i 108 kap. SFB. Fordringshandläggningen innefattar verkställighetsåtgärder och bestämmelser i 108 kap. SFB om kvittning, ränteuttag m.m. för att det återkrävda beloppet ska bli reglerat. Fordringshanteringen hos Försäkringskassan styrs dock i stor utsträckning av regler som är generella för alla typer av fordringar. Den grundläggande möjligheten till kvittning regleras dock i socialförsäkringsbalken. Till exempel är förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, hanteringsförordningen, tillämplig på Försäkringskassans hantering av fordringar avseende återkrav.

#### 4.4.2 Indrivning av en fordran

##### Processbeskrivning

När Försäkringskassan fattar beslut om återkrav, uppstår en statlig fordran. Fordringshanteringen inleds med att Försäkringskassan skriftligen underrättar gäldenären om återkravsbeslutet och om möjligheten att överklaga. Om fordran bestrids avbryter Försäkringskassan indrivning till frågan är avgjord. Det återbetalningsskyldige har 30 dagar på sig att betala från det att beslutet skickas ut. När sista betalningsdag har passerat skickar Försäkringskassan en påminnelse.

När sista betalningsdag enligt påminnelsen har passerat och betalning inte skett, skickar Försäkringskassan ett inkassokrav till gäldenären. Inkassokravet innebär att gäldenären måste betala inkassoavgift.

Om skulden fortfarande inte betalas inom den tid som anges i inkassokravet gör Försäkringskassan en betalningsutredning. Denna syftar till att utreda gäldenärens betalningsförmåga.

I de fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkassokrav kan Försäkringskassan ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Ansökan om betalningsföreläggande kan också innefatta en begäran om utmätning. En avvägning ska göras mellan beloppets storlek och möjligheterna att få tillbaka pengarna.

Om det betraktas som utsiktslöst att för tillfället driva in en fordran, eller om det inte anses försvarligt med hänsyn till kostnaderna, kan Försäkringskassan besluta att avbryta indrivningen. När indrivningen avbryts läggs ärendet på bevakning med högst ett år i taget.

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

Försäkringskassan har möjlighet att godta en betalningsplan. Under den tid avbetalningsplanen gäller och följs, får Försäkringskassan inte vidta tvångsåtgärder för indrivning.

Försäkringskassan kan besluta om eftergift även efter det att återkravet har övergått till att bli en statlig fordran.

## Avbetalningsplan och betalningsanstånd

Försäkringskassan kan träffa avtal med gäldenären om en avbetalningsplan. Fordringshanteringen ska präglas av affärsmässighet.<sup>4</sup> För Försäkringskassan ska vad som är mest lönsamt vara avgörande om avtal om avbetalningsplan ska träffas och hur avtalet i så fall ska utformas. Avbetalningarna kan bestå av inbetalningar eller överenskomna avdrag i utgående förmåner, s.k. frivillig kvittning. Försäkringskassan får medge skäligt betalningsanstånd men anstånd utöver ett år från förfallodagen får endast medges om det är till fördel för staten eller om det i övrigt finns synnerliga skäl.<sup>5</sup>

Försäkringskassan får bara medge betalningsanstånd om den betalningsskyldige skriftligen förbinder sig att betala skulden enligt de särskilda villkor som man har kommit överens om. En överenskommelse om betalningsanstånd ska vara en skriftlig avbetalningsplan som godkänns av gäldenären. Enstaka, kortvariga anstånd får lämnas muntligen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 4 §.

<sup>5</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 14 §.

<sup>6</sup> KAMFS 2006:1. *Hantering av statliga fordringar*.

## Ränta och dröjsmålsränta

Om Försäkringskassan har ingått avtal med gäldenären om en avbetalningsplan eller medgett betalningsanstånd ska den som är återbetalningsskyldig betala ränta på det återkrävda beloppet. Räntan ska beräknas från den dag då avtalet om avbetalningsplan träffades eller anstånd medgavs, dock inte innan återkravet har förfallit till betalning, dvs. 30 dagar efter att det har framställts. Räntan ska motsvara statens utlåningsränta med ett tillägg om två procentenheter.<sup>7</sup>

Dröjsmålsränta ska tas ut om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid.<sup>8</sup> För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635).<sup>9</sup> Enligt räntelagen börjar dröjsmålsränta löpa från den dag som infaller trettio dagar efter det att återkrav framställdes (4 §), om inte annat följer av att ett avtal om avbetalning träffats eller anstånds har medgetts (3 §). Dröjsmålsränta utgår med ett tillägg av åtta procentenheter (6 §).

Både ränta på fordran och dröjsmålsränta kan efterges av samma skäl som kan föranleda att kravet på återbetalning efterges.<sup>10</sup> Skälen för att efterge krav på återbetalning och att efterge ränta behöver inte alltid sammanfalla. Jämkning kan också undantagsvis bli aktuell.

För premiepension och bostadsbidrag finns särskilda bestämmelser om ränta i 108 kap. 17 och 18 §§ SFB.

## Kvittning

Bestämmelser om kvittning finns i 108 kap. 22 § SFB och 9 kap. 5 § lagen (2010:111) om införandet av socialförsäkringsbalken. De flesta förmåner omfattas av SFB, men Försäkringskassan administrerar även förmåner som inte omfattas av SFB. Dessa har ibland hänvisningar till kvittningsregeln i SFB. I vissa fall innehåller annan lagstiftning egna bestämmelser om kvittning. I 4 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd finns en särskild kvittningsregel, som inte är tillämplig i de fall återkravsbeslut har fattats. Kvittning av utbetalning av tandvårdsstöd är, efter att återkravsbeslut har fattats, endast möjlig med stöd av civilrättsliga regler.

<sup>7</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 15 och 16 §§.

<sup>8</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 19 § första stycket.

<sup>9</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 19 § andra stycket.

<sup>10</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 21 §; SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 17 §.

I SFB infördes från och med januari 2011 en generell bestämmelse om kvittning. Bestämmelsen omfattar alla ersättningar som utbetalas med stöd av SFB, alltså även bilstöd. Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt socialförsäkringsbalken om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av balken eller någon annan författning.<sup>11</sup> Om perioden Försäkringskassan ska kvitta mot avser tid före SFB:s ikraftträdande och återkravet avser tid före får kvittning endast ske om förmånerna hade kunnat kvittas mot varandra enligt den äldre lagstiftningen. I vilka situationer Försäkringskassan inte kan besluta om kvittning framgår av särskilda kvittningsscheman till hjälp för handläggningen som bygger på innehållet i regleringen på de olika områden. Det har betydelse vilken typ av fordran kravet består i samt vilken ersättning dessa kan kvittas mot utbetalning av olika typer av ersättningar. Vad gäller kvittning mellan förmåner inom SFB gäller som sagts en generell kvittningsskyldighet både vad gäller Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Exempel på reglering som innebär att kvittning inte kan ske eller begränsningar i möjligheten finns avseende bl.a. aktivitetsstöd, etableringsersättning, familjebidrag och vissa arbetsmarknadspolitiska insatser, vad avser de förmåner som betalas ut av Försäkringskassan. Vad avser Pensionsmyndigheten finns begränsning vad avser i vilka fall fordran på ränta och avgifter får kvittas mot t.ex. ålderspension, bostadstillägg för pensionärer och efterlevandepension. En fordran som består i krav baserat på skadestånd vid brottmål eller en misstagsbetalning får inte kvittas. Även om kvittning är tillåten måste Försäkringskassan alltid utreda om det är möjligt att kvitta med hänsyn till gäldenärens sociala och ekonomiska situation.

Avdrag får göras även för upplupen ränta och avgifter. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav. I bestämmelserna beskrivs det som ett beslut om avdrag, medan det i dagligt tal benämns kvittning, vilket alltså sker tvångsvis. Detta för att skilja på avdrag vid överenskommelser om avbetalningsplaner som görs på frivillig basis. Kvittning kan således ske mellan Försäkringskassans förmåner och återkrav respektive mellan Pensionsmyndighetens förmåner och

---

<sup>11</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 108 kap. 22 §.

återkrav men inte mellan de två myndigheternas förmåner och återkrav. I 108 kap. 24 och 25 §§ SFB regleras kvittning i några särskilda situationer beträffande förmåner till efterlevande.

Återkrav av pensionsförmåner och andra ersättningar som handläggs av Pensionsmyndigheten kan alltså inte regleras genom avdrag från ersättning som Försäkringskassan beslutar om. Pensionsmyndigheten saknar dock möjlighet att själv göra avdrag på en ersättning.

Kvittning får göras i den mån det är skäligt. Skälighetsbedömningen avser såväl avdragsmöjligheten i sig som avdragsbeloppets storlek. Detta betyder att det i varje enskilt fall får bedömas om det, med hänsyn till ersättningens karaktär, är lämpligt att göra avdrag och i så fall med vilket belopp avdrag ska göras.<sup>12</sup> I förarbetena till den tidigare gällande lagstiftningen, men som fortfarande är aktuella, uttalades att möjligheterna till kvittning måste begagnas med urskillning och att skälig hänsyn i varje särskilt fall måste tas till försäkringsersättningens betydelse för den ersättningsberättigades och hans familjs försörjning.<sup>13</sup>

I Försäkringskassans vägledning för Fordringshanteringen anges bl.a. följande:

När Försäkringskassan beräknar ett kvittningsbelopp är det lämpligt att Försäkringskassan utgår från Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. Det är bara faktiska inkomster som ska räknas med. Det finns inte stöd för att kräva av den enskilde att denne ska söka förmåner eller bidrag som han eller hon kan ha rätt till, i syfte att öka det ekonomiska utrymmet för kvittning (KRNG mål nr 1122–06).<sup>14</sup>

Försäkringskassan räknar ut ett skäligt kvittningsbelopp med stöd av Kronofogdens föreskrifter om förbehållsbelopp. Detta belopp omfattar dock inte alla kostnader som en gäldenär kan ha. Därför måste Försäkringskassan också utreda vilka kostnader som kan läggas till förbehållsbeloppet för att sedan fastställa ett skäligt kvittningsbelopp.

Genom att besluta om kvittning kan Försäkringskassan således reglera en fordran, helt eller delvis, utan att behöva utverka en

---

<sup>12</sup> Proposition 2008/08:200. *Socialförsäkringsbalk*, s. 548

<sup>13</sup> Proposition 1962:90. *Kungl. Maj:ts proposition nr 90 år 1962*, s. 384.

<sup>14</sup> Försäkringskassan, 2018. *Fordringshantering hos Försäkringskassan*. Vägledning 2005:2 version 15, s. 39.

exekutionstitel. Verkställighet genom kvittning får vidare ske även om beslutet om återkrav inte har fått laga kraft även om myndigheten avvaktar utgången i domstol innan beslut om kvittning.<sup>15</sup>

Om en ersättning är klar för utbetalning och Försäkringskassan samtidigt utreder möjligheterna till kvittning, får Försäkringskassan inte hålla inne med betalningen. När Försäkringskassan har beslutat om att inleda kvittning avbryts normalt övrig indrivning.

### **Avräkningsordning**

En betalning räknas av på en fordran. Avräkningsordningen kan vara olika beroende på om Försäkringskassan får betalt via Kronofogdemyndigheten, betalning sker genom Försäkringskassans beslut om avdrag på någon ersättning som betalas ut eller om gäldenären frivilligt betalar sin skuld. En gäldenär kan också själv bestämma hur en betalning ska räknas av.

Den avräkningsordning som Försäkringskassan tillämpar är följande:

1. Fordringens kapitalbelopp
2. Eventuella kostnader och avgifter
3. Eventuell ränta.

### **Eftergift enligt hanteringsförfordningen**

En fordran får helt eller delvis efterges om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning. Eftergift med stöd av denna bestämmelse aktualiseras alltså under fordringshanteringen.<sup>16</sup>

#### **4.4.3 Organisationen av fordringshanteringen**

Fodringshanteringen är sedan 2006 förlagd till Östersund. Den del av Försäkringskassans verksamhet som handlar om att betala ut ersättning, handlägga återkrav och hantera de fordringar som uppstår

---

<sup>15</sup> SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 112 kap. 5 §.

<sup>16</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 17 §.



till följd av återkraven ligger organisatorisk inom ansvarsområdet Betalning och Återbetalning, som är placerat vid avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

Av verksamhetsområdets totalt cirka 270 årsarbetskrafter arbetar cirka 80 inom fordringar.

## 4.5 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna hanterar återkrav och fordringar som härrör från arbetslöshetsersättning.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har konstaterat att verkställigheten av återkrav fungerar bättre sedan införandet av ett nytt it-system.<sup>17</sup>

### 4.5.1 Rättslig reglering

Hur fordringarna ska hanteras regleras bl.a. i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Det finns också generella regler om fordringar i andra regelverk. När arbetslöshetskassorna ska hantera sina fordringar är inkassolagen (1974:182) tillämplig vilket innebär att de ska bedriva sin inkasso-verksamhet enligt god inkassosed. Arbetslöshetskassorna omfattas inte av hanteringsförordningen eftersom de inte är statliga myndigheter. Dess fordringar utgörs dock av statliga medel varför hanteringsförordningen ändå kan användas som utgångspunkt för hur skuldhanteringen bör ske. Centralt i denna förordning är att myndigheternas fordringshantering ska präglas av affärsmässighet.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2015, *Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare*, rapport 2015:21.

<sup>18</sup> SFS 1993:1138. *Förordning om hantering av statliga fordringar*, 4 §.

## 4.5.2 Indrivningen av en fordran

### Processbeskrivning

När en arbetslöshetskassa fattar ett beslut om återkrav, uppstår en fordran. Beslutet gäller omedelbart<sup>19</sup> och arbetslöshetskassan bör alltså utan dröjsmål försöka få betalt. Återkravsfordran förfaller till betalning 30 dagar efter att arbetslöshetskassan skickar beslutet. Om medlemmen inte betalat sin skuld senast på förfallodagen, börjar ränta löpa på skulden.

Om medlemmen inte kan betala skulden med detsamma, kan den begära anstånd. Medlemmen kan vidare föreslå en återbetalningsplan.

Arbetslöshetsförsäkringens regler ger arbetslöshetskassorna vissa möjligheter att driva in fordran genom att innehålla kommande utbetalningar av arbetslöshetsersättning i avräkning mot återkravet, s.k. kvittning.

Om medlemmen inte betalar på förfallodagen, inte gör en överenskommelse om avbetalningsplan eller anstånd med arbetslöshetskassan, och det inte finns möjlighet att besluta om kvittning, ska arbetslöshetskassan normalt skicka en påminnelse och därefter ett inkassokrav.

Om medlemmen trots detta inte betalar, måste arbetslöshetskassan få en exekutionstitel för att kunna kräva in skulden från medlemmen, vilket normalt görs genom att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Arbetslöshetskassan har då att göra en bedömning av medlemmens betalningsförmåga. Betalningsförmåga utgör dock i sig inget hinder för att lämna ärendet till Kronofogdemyndigheten. Om ärendet för närvarande inte ska överlämnas dit läggs ärendet på s.k. efterbevakning.

Exekutionstiteln är en förutsättning för att arbetslöshetskassan ska kunna begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Verkställighet innebär att Kronofogdemyndigheten t.ex. kan utmäta lön eller andra tillgångar som medlemmen har för att betala medlemmens skuld till arbetslöshetskassan.

---

<sup>19</sup> SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring*, 57 §.

## Ränta

Från och med den 2 mars 2009 infördes regler om bl.a. ränta på återkrav i arbetslöshetsförsäkringen. En enskild som inte betalar tillbaka ersättning som betalats ut från och med detta datum i tid, är skyldig att betala dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:653). Arbetslöshetskassorna är också skyldiga att ta ut sådan dröjsmålsränta på sådana återkrav och som inte återbetalats inom 30 dagar från det att arbetslöshetskassan har sänt ut beslutet om återbetalningsskyldighet, om inte annat följer av ett beslut om eftergift.<sup>20</sup>

Dröjsmålsränta löper från och med dagen efter att förfalldatumet passerat och endast på återkravets kapitaldel. Dröjsmålsräntan är enligt 6 § räntelagen den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter.

När den enskilde gör en överenskommelse med arbetslöshetskassan om en avbetalningsplan eller om viss tids anstånd med betalning ska en lägre ränta löpa under den tid som överenskommelsen avser. Ränta ska i dessa fall motsvara statens utlåningsränta med ett tillägg på två procentenheter.

## Eftergift och jämkning av ränta

Samma regler gäller för eftergift av ränta som för eftergift av återkrävd kapitaldel. Ränta ska normalt efterges före kapitaldelen av det återbetalningsskyldiga beloppet.<sup>21</sup>

Bestämmelsen i 68 c § ALF om dröjsmålsränta hänvisar till 8 § räntelagen. Där ges en möjlighet till jämkning av räntan. Bestämmelsen är dock inte direkt tillämplig med avseende på dröjsmålsränta. Om jämningsbestämmelsen är tillämplig torde dock även eftergift enligt 68 d § ALF vara möjlig och användas i stället.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring*, 68 b och c §.

<sup>21</sup> SOU 2009:6. *Återkrav inom välfärdssystemen - förslag till lagstiftning*, s. 266.

<sup>22</sup> Jfr. proposition 2008/09:3. *Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*, s. 32.

## Anstånd med återbetalning och avbruten indrivning

Arbetslöshetskassan kan medge anstånd med att betala skulden.<sup>23</sup> Vid bedömningen av om anstånd bör medges kan hanteringsförordningen ge viss ledning. Anståndet bör vara affärsmässigt motiverat.

Särskilt i två fall kan det vara befogat att medge anstånd, dels när den sökande begär omprövning eller överklagar arbetslöshetskassans återkravsbeslut till och med datumet för laga kraft, och dels när den enskilda ansöker om skuldsanering till och med det datum beslut om skuldsanering fattats.

Arbetslöshetskassan kan också besluta att indrivningen ska avbrytas tills vidare. Arbetslöshetskassan bevakar de ärenden där indrivningen är avbruten för att bedöma om det finns anledning att återuppta indrivningen och för att göra preskriptionsavbrott när det behövs.

## Kvittning

För den som får arbetslöshetsersättning har arbetslöshetskassan vid senare utbetalningar rätt att innehålla skäligt belopp i avräkning från vad som betalats ut för mycket (kvittning).<sup>24</sup>

Kvittningsförfarandet kan endast tillämpas på det belopp medlemmen är skyldig enligt arbetslöshetskassans beslut om återbetalningsskyldighet, dvs. endast täcka skulder på grund av återbetalningsskyldighet och/eller ränta. Andra skulder och påminnelseavgifter får inte tvångsvis kvittas.

## Avräkningsordning

I vilken ordning skulder ska betalas av beror på om betalning sker frivilligt eller om arbetslöshetskassan har fattat beslut om kvittning. Skulderna räknas som huvudregel av på följande sätt:

1. Fordringens kapitalbelopp
2. Kostnader och avgifter som tillkommit i samband med hanteringen av fordran såsom exempelvis påminnelseavgift

---

<sup>23</sup> SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring*, 68 b §.

<sup>24</sup> SFS 1997:238. *Lag om arbetslöshetsförsäkring*, 68 e §.

### 3. Eventuell ränta

Vid kvittning gäller en annan avräkningsordning. Vid frivilliga betalningar kan gäldenären i viss mån bestämma i vilken ordning skulderna ska betalas av.