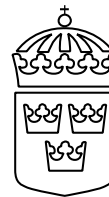


Regeringens skrivelse

2024/25:79



Riksrevisionens rapport om socialförsäkringen vid utländska inkomster

Skr.
2024/25:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 december 2024

Elisabeth Svantesson

Anna Tenje
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar (RiR 2024:16).

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster är effektiva. Riksrevisionen lämnar två rekommendationer till regeringen samt ett antal rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den utgör ett viktigt bidrag i arbetet med att bekämpa bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. Med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar har regeringen gett ett uppdrag om stärkt samverkan och kontroll till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Iakttagelser som rör de utbetalande myndigheternas processer.....	3
2.2	Iakttagelser som rör informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket	5
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	6
2.3.1	Rekommendationer till regeringen	6
2.3.2	Rekommendationer till myndigheterna	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar (RiR 2024:16)	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2024		98

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2024/25:79

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar (RiR 2024:16), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 12 september 2024. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och de rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster är effektiva. Granskningen har omfattat regeringen samt Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Förmåner som har omfattats av granskningen är sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till ålderspensionärer, garantipension, inkomstpensionstillägg samt vissa efterlevandeförmåner.

Riksrevisionen gör den samlade bedömningen att statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster inte är tillräckligt effektiva. Om identifierade effektivitetsproblem inte åtgärdas anser Riksrevisionen att det finns en betydande risk för felaktiga utbetalningar.

2.1 Iakttagelser som rör de utbetalande myndigheternas processer

Riksrevisionen anser att det finns brister i arbetssätt, rutiner och kontroller hos de utbetalande myndigheterna i ärenden där individen har utländska inkomster. Med utbetalande myndigheter avser Riksrevisionen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Av granskningen framgår bl.a. att de utbetalande myndigheterna saknar fullständiga uppgifter om utländska pensioner som kan påverka storleken på de förmåner och ersättningar som betalas ut i Sverige. Det gäller både i samband med den försäkrades ansökan om förmåner och vid löpande utbetalningar av ersättningar. Riksrevisionen har genomfört sin analys genom att jämföra uppgifter om nordiska pensioner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har identifierat 2022 med uppgifter om nordiska pensioner som Skatteverket fått för samma år via det nordiska handräckningsavtalet. Det nordiska handräckningsavtalet innehåller regler om informationsutbyte angående skatter och offentligt rättsliga avgifter. Av analysen framkom att de utbetalande myndigheterna saknade uppgifter för

cirka 12 500 personer. Att de utbetalande myndigheterna inte har fullständiga uppgifter om nordiska pensioner innebär, enligt Riksrevisionen, att det finns fog för att anta att motsvarande problematik med ofullständiga uppgifter även finns för övriga länder.

Riksrevisionens granskning visar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför vissa kontroller i ärenden där utländska inkomster förekommer. De rutiner som finns skiljer sig dock åt mellan olika ärendeslag. Riksrevisionen anser att de utbetalande myndigheternas kontroller och kontrollverksamheter har brister, främst när det gäller arbetet med att upptäcka fel eller ändrade inkomstförhållanden under löpande utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Riksrevisionen konstaterar t.ex. att de systematiska efterkontrollerna av utländska inkomster hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är få samt att det saknas rutinemässiga omräkningar av svenska ersättningsbelopp till följd av årliga omräkningar som görs av utländska institutioner. Vissa brister noteras även för de kontroller som genomförs i samband med den försäkrades ansökan om förmåner. Kontrollerna försvåras t.ex. av långa svarstider från utländska institutioner och att uppgifterna i Skatteverkets folkbokföringsregister, som används i kontrollerna, inte är helt tillförlitliga eller heltäckande.

Riksrevisionen bedömer även att de utbetalande myndigheternas samordning av socialförsäkringsförmåner med andra EU-länder är ineffektiv, vilket även det innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen konstaterar att systemet för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) som används inom EU skapar förutsättningar för ett mer effektivt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar vid utländska inkomster, men att handläggningstiderna för aktuella EU-ärenden och svarstider länder emellan alltjämt är långa. Riksrevisionen noterar även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheterna inte alltid prioriterar att ta hand om svar från utlandet, vilket bidrar till de långa handläggningstiderna. Riksrevisionen lyfter därtill att Försäkringskassans systemstöd saknar tekniska lösningar vilket leder till behov av manuell hantering vid samordning med andra länder och därmed risk för fel.

Vidare anser Riksrevisionen att de utbetalande myndigheternas hantering av återkrav mot utländska institutioner, s.k. regresskrav, har brister. Riksrevisionen lyfter fram att de utbetalande myndigheterna inte alltid hinner ställa regresskrav inom utsatt tid, att arbetet med regresskraven inte har prioriterats inom handläggningen samt att registreringar om inbetalningar från utlandet i sådana ärenden kan dröja. Riksrevisionen noterar att det är relativt vanligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten går miste om återbetalningar av ersättningar inom socialförsäkringen från andra länder på grund av ineffektiva arbetssätt som resulterar i att den försäkrade blir överkompenserad.

2.2 Iakttagelser som rör informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket

Skr. 2024/25:79

Riksrevisionen påtalar brister i Skatteverkets hantering av underrättelser till de utbetalande myndigheterna där det finns anledning att anta att en förmån betalats ut felaktigt. Av granskningen framgår t.ex. att sådana underrättelser sällan lämnas till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt att Skatteverkets interna arbetsrutin, med vägledande exempel, inte omfattar situationer med utländska inkomster eller information om regelverket för socialförsäkringar.

Riksrevisionen anser även att det har saknats rättsliga förutsättningar för ett effektivt och systematiskt informationsutbyte av uppgifter om utländska inkomster mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket, som skulle kunna motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket årligen tar emot uppgifter automatiskt om utländska inkomster för personer som är skattskyldiga i Sverige, från länder såväl inom som utanför EU, men att det i många fall finns begränsningar för vad uppgifterna får användas till. Det medför att tillstånd krävs från den sändande utländska myndigheten om uppgifterna ska kunna användas för andra ändamål. Riksrevisionen påtalar dock att sådana användarbegränsningar inte gäller för uppgifter som har tagits emot via det nordiska handräckningsavtalet och att Skatteverket därför uppges ha möjlighet att lämna ut sådana uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Att uppgifter om utländska pensioner och inkomster i regel omfattas av sekretess är en annan faktor som inverkar på och minskar Skatteverkets möjligheter att lämna ut uppgifter till de utbetalande myndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar sammantaget att de utbetalande myndigheterna endast har kunnat få tillgång till relevanta uppgifter på begäran i enskilda fall och för särskilda ändamål. Riksrevisionen bedömer därför att ett systematiskt informationsutbyte mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna väsentligt skulle förbättra möjligheterna för de utbetalande myndigheterna att motverka fel och minska andelen felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster.

I sammanhanget uppmärksammar Riksrevisionen att nya regler trädde i kraft den 1 juli 2024, som bl.a. innebär att Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i de fall uppgiften behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Riksrevisionen har dock inte närmare kunnat beakta effekterna av lagen inom ramen för den aktuella granskningen.

Granskningen visar vidare att det finns brister i kvaliteten i de uppgifter som Skatteverket tar emot via internationella automatiska informationsutbyten. Riksrevisionen konstaterar dels att uppgifter som överförs till Skatteverket inte är heltäckande, dels att myndigheten har svårt att identifiera och koppla samman mottagna uppgifter med rätt person.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

2.3.1 Rekommendationer till regeringen

- Verka för ett automatiskt informationsutbyte med andra länder inom socialförsäkringsområdet i syfte att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får uppdaterade uppgifter om utländska inkomster under löpande utbetalningar.
- Säkerställ att Skatteverket har tillräckliga förutsättningar för systematisk delning på elektronisk väg av relevanta uppgifter om utländska inkomster med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det avser uppgifter som Skatteverket årligen tar emot med stöd av det nordiska handräkningsavtalet samt uppgifter från individen i samband med inkomstdeklarationen.

2.3.2 Rekommendationer till myndigheterna

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- Intensifiera samarbetet med ansvariga institutioner i andra länder för att åtgärda problem med långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav. Problem som inte går att lösa inom den egna organisationen bör skyndsamt lyftas till regeringen.
- Säkerställ att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller under löpande utbetalningar i den utsträckning det är möjligt enligt gällande rätt.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Samverka för att ta fram effektiva rutiner för ett systematiskt informationsutbyte vid utländska inkomster mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna.

Försäkringskassan

- Effektivisera myndighetens interna processer genom att minska den manuella hanteringen i handläggningen av EU-ärenden.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och delar i huvudsak de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen presenterar. Regeringen arbetar för att slå sönder den kriminella ekonomin, bekämpa

välfärdsbrottslighet och motverka felaktiga utbetalningar, vilket är avgörande för att bibehålla förtroendet för våra gemensamma trygghetssystem och för att säkerställa att stöd och bidrag endast går till de individer som har rätt till dem. Riksrevisionens granskning utgör enligt regeringen ett viktigt bidrag till att synliggöra utvecklingsbehov på området så att omfattningen av felaktiga utbetalningar kan minska och välfärdssystemens legitimitet kan stärkas. Det är av stor vikt att socialförsäkring är robust och motståndskraftig.

Riksrevisionen anser att det ur ett statligt perspektiv, samt ur individperspektiv och resurshänseende, är ineffektivt att myndigheter inte systematiskt kan dela relevant information som finns tillgänglig inom staten. Regeringen instämmer i den bedömningen och har vidtagit flera åtgärder i syfte att öka möjligheterna att utbyta information, minska sekretesshinder och stärka myndigheters kontrollarbete.

Den 1 juli 2024 trädde lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i kraft. Lagen innebär en skyldighet för kommuner, a-kassor och vissa statliga myndigheter att lämna en uppgift som man förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En aktör som förfogar över sådana uppgifter som behövs hos en annan aktör ska lämna ut uppgifterna både på begäran och på eget initiativ, under förutsättning att inte övervägande skäl talar mot detta. Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av den nya uppgiftsskyldigheten.

Riksrevisionen konstaterar att regleringen har införts men anger att de inte har kunnat bedöma effekterna av lagen inom ramen för den aktuella granskningen. Regeringen bedömer, i enlighet med vad Skatteverket har framfört till Riksrevisionen, att de nya bestämmelserna väsentligt stärker förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheterna. Skatteverket får bedöma om uppgifter om utländska inkomster behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet och om det är möjligt att lämna ut uppgifterna på Skatteverkets initiativ under förutsättning att uppgifterna inte omfattas av användarbegränsningar. Av förarbetena till lagen framgår också att de nya bestämmelserna inte hindrar att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Regeringen menar därmed att Riksrevisionens rekommendation om att säkerställa Skatteverkets förutsättningar för systematisk delning på elektronisk väg av relevanta uppgifter om utländska inkomster med de utbetalande myndigheterna kan anses tillgodosedd. Förutsättningarna för informationsutbyte har stärkts genom att den nya lagen om uppgiftsskyldighet har trätt i kraft.

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket under de senaste åren har lämnat relativt få underrättelser till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och att bidragande till det kan vara komplexa regelverk och kunskapsbrist hos handläggarna. Regeringen kan även se andra förklaringar. Det framgår också i granskningsrapporten att det finns kvalitetsbrister i de uppgifter som Skatteverket tar emot via internationella automatiska informationsutbyten. Uppgifterna är inte heltäckande och Skatteverket har svårigheter att koppla samman de mottagna uppgifterna

med rätt person. Automatiska informationsutbyten på skatteområdet har etablerats under de senaste åren och Skatteverket har behövt fokusera utvecklingsarbetet på att omhänderta och förstå information som tas emot i myndigheternas beskattningsverkanhet. Det kvarstår bl.a. utmaningar med att kunna matcha information med rätt individer och att använda uppgifterna på ett effektivt sätt i kontrollverksamheten. I takt med att Skatteverkets kunskap om inkommande uppgifter och myndighetens möjligheter att analysera dem ökar, är regeringens förväntan att Skatteverkets möjligheter att avgöra uppgifternas relevans även för andra utbetalande myndigheters verksamhet också ökar.

Vidare infördes en ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet den 15 februari 2024, som ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre möjligheter att använda personuppgifter vid kontroller och utökade möjligheter till digitalt informationsutbyte med bl.a. myndigheter. Den nya dataskyddsregleringen ger myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta effektivt och att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Inom Regeringskansliet bereds även ett betänkande om förenklad dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten (SOU 2023:100). Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av den dataskyddsreglering som gäller för de aktuella myndigheterna. Syftet är bl.a. att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov, t.ex. med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

Regeringen har därtill initierat ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete för att fortsätta förbättra möjligheterna att dela information och undanröja sekretesshinder mellan myndigheter. I oktober 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Utredningen lämnade i augusti 2024 ett delbetänkande med förslag till en ny generell sekretessbrytande bestämmelse, som ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden (SOU 2024:63), under förutsättning att inte övervägande skäl talar mot detta. Förslaget innebär att myndigheter får bättre möjligheter att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda bl.a. felaktiga utbetalningar, brott eller brottslig verksamhet, eller regelöverträdelser. Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet. I juni 2024 tillsatte regeringen utredningen Ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar (S 2024:06). Utredningen ska se över möjligheterna att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet och syftet är bl.a. att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom flera socialförsäkringsförmåner. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2025.

Det pågår således ett omfattande arbete i linje med de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Det är emellertid viktigt att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, inom socialförsäkringen och inom välfärdssystemen i stort, fortsätter att utvecklas. Det gäller även för sådana ärenden där utländska inkomster eller pensioner förekommer.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2024/25:79

Riksrevisionens granskning visar att utländska inkomster utgör en risk för felaktiga utbetalningar och att risken kan motverkas bl.a. av ett utökat och mer effektivt informationsutbyte mellan länder och myndigheter. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att verka för ett automatiskt informationsutbyte med andra länder inom socialförsäkringsområdet i syfte att säkerställa att de utbetalande myndigheterna får uppdaterade uppgifter om utländska inkomster under löpande utbetalningar.

Regeringen konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att vissa system och rutiner för informationsutbyten med andra länder är etablerade. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan genom EESSI-systemet elektroniskt utbyta information om social trygghet med andra institutioner inom EU/EES och Schweiz. Vidare ska Skatteverket minst en gång per år automatiskt utbyta inkomstuppgifter för personer som är skattskyldiga utanför Sverige med andra länder. På motsvarande sätt ska Skatteverket på årlig basis ta emot utländska inkomstuppgifter om skattskyldiga personer i Sverige.

Riksrevisionen påtalar brister bl.a. vad gäller hantering, prioritering och handläggning av EU-ärenden där informationsutbyte förekommer. Det framkommer t.ex. att kontrollarbetet ofta försvåras till följd av långa svarstider från utländska institutioner samt att det är relativt vanligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten går miste om återbetalningar av ersättningar, så kallade regresskrav, från andra länder på grund av ineffektiva arbetssätt som resulterar i att den försäkrade blir överkompenserad. Regeringen har sedan tidigare kännedom om de långa handläggningstiderna som förekommer i många EU-ärenden och har under de senaste åren bl.a. lämnat flera uppdrag till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som syftar till att minska dessa. Myndigheterna har även fått uppdrag och medelstillskott för att stärka sina kontroller i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Som Riksrevisionen konstaterar pågår därtill diskussioner på EU-nivå om hur de långa svarstiderna inom EESSI kan åtgärdas. Riksrevisionens granskning påvisar dock alltså behov av fortsatt stärkt kontroll och samverkan på området.

Med anledning av Riksrevisionens rekommendationer beslutade regeringen den 19 december 2024 ett uppdrag till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket om stärkt samverkan och kontroll av utländska inkomster i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och öka återbetalningen. Enligt uppdraget ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, inom ramen för sina roller som förbindelseorgan, öka samarbetet med ansvariga institutioner inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien i syfte att åtgärda problem med långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska också redogöra för hur de arbetar med att säkerställa att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller i förmåner under tid med ersättning samt redogöra för hur fler regresskrav kan ställas och återbetalningen öka.

Vidare ska Försäkringskassan tillsammans med Pensionsmyndigheten och Skatteverket ta fram effektiva arbetssätt och rutiner för ett systematiskt och stärkt informationsutbyte vid utländska inkomster. En myndighetsgemensam redovisning av uppdraget ska lämnas senast den 15 april 2026.

Som redogjorts för i avsnitt 3 har regeringen, under den period som Riksrevisionens granskning pågått, initierat och genomfört flera viktiga åtgärder i syfte att stärka myndigheters möjligheter att utbyta information och ge dem bättre förutsättningar för att kunna göra kontroller och upptäcka felaktigheter. Regeringen anser därmed att rekommendationen om att säkerställa Skatteverkets förutsättningar att systematiskt och elektroniskt dela uppgifter om utländska inkomster med de utbetalande myndigheterna är tillgodosedd.

Regeringen avser att fortsätta det viktiga arbetet med att skydda och värna våra gemensamma välfärdssystem och kommer därför även i fortsättningen att följa hur myndigheterna arbetar med socialförsäkringen vid utländska inkomster.

Mot bakgrund av de åtgärder regeringen har vidtagit och vidtar anser regeringen att det för närvarande inte finns skäl att vidta ytterligare åtgärder utifrån de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2024:16

Socialförsäkringen vid utländska inkomster

– stor risk för felaktiga utbetalningar

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2024:16
ISBN 978-91-7086-694-4
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024



Beslutad: 2024-08-27
Diarienummer: 2023/0113
RiR 2024:16

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Socialförsäkringen vid utländska inkomster

– stor risk för felaktiga utbetalningar

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Tina Malmberg har varit föredragande. Revisorn Yuwei de Gosson de Varennes, revisorn Michella Szukis, revisorn Elisabeth Rydberg och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tina Malmberg

För kännedom

Regeringskansliet, Finansdepartementet och Socialdepartementet
Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

Skr. 2024/25:79
Bilaga 1

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	17
2 Bakgrund	18
2.1 Regelverket för hur de svenska förmånerna påverkas av vissa utländska inkomster	18
2.2 De utbetalande myndigheternas ansvar och processer	18
2.3 Svenska myndigheter kan utbyta information om utländska inkomster och social trygghet med andra länders institutioner	22
2.4 Skatteverkets ansvar och processer	23
3 Är de utbetalande myndigheternas processer effektiva?	24
3.1 De utbetalande myndigheterna har inte fullständiga uppgifter om utländska pensioner	25
3.2 De utbetalande myndigheternas kontroller brister	29
3.3 Ineffektiv samordning av förmåner med andra länder	33
3.4 Bristande hantering av regresskrav mot utländska institutioner leder till felaktiga utbetalningar	37
3.5 Inga systematiska omräkningar av ersättningsbelopp för svenska förmåner med hänsyn till årliga utländska omräkningar	42
4 Är informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket effektivt?	47
4.1 Brister i Skatteverkets hantering av underrättelser till de utbetalande myndigheterna	47
4.2 Myndigheterna saknar förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte	49
5 Slutsatser och rekommendationer	55
5.1 De utbetalande myndigheternas hantering och utbyte av uppgifter med utländska institutioner fungerar inte tillräckligt effektivt	56
5.2 De utbetalande myndigheterna gör få systematiska uppföljningar med koppling till utländska inkomster under löpande utbetalningar vilket leder till felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen	57
5.3 Bristande förutsättningar för informationsöverföring mellan statliga myndigheter	58
5.4 Myndigheterna gör inte tillräckligt för att underlätta för individen	60
5.5 Rekommendationer	61
Ordlista	62
Referenslista	63
Bilaga 1. Förmånsbeskrivning	69
Bilaga 2. Process för regresskrav	74
Bilaga 3. Metodbilaga	76
Bilaga 4. Intervjuschema	84

Skr. 2024/25:79
Bilaga 1

Sammanfattning

Riksrevisionens samlade bedömning är att statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster inte är tillräckligt effektiva. Det leder till en betydande risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen om de effektivitetsproblem som vi har identifierat inte åtgärdas. Därmed kan personer med utländska inkomster beviljas socialförsäkringsförmåner med ett för högt ersättningsbelopp. Granskningen har omfattat regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Med utbetalande myndigheter avser vi i denna granskning Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Givet en fortsatt ökad internationell rörlighet bland människor, som i perioder bor och arbetar i olika länder, är det centralt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten säkerställer att de har tillgång till relevanta uppgifter för att fatta korrekta beslut om socialförsäkringsförmåner när personer har utländska inkomster. Riksrevisionen konstaterar dock att det finns brister i flera led i de utbetalande myndigheternas arbetssätt, rutiner och kontroller. Inte heller har det funnits rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen när personer har utländska inkomster.

Förmåner som har omfattats av granskningen är sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till ålderspensionärer, garantipension, inkomstpensionstillägg, samt vissa efterlevandeförmåner. Statens kostnader för dessa socialförsäkringsförmåner var cirka 97 miljarder kronor år 2023. Ungefär en femtedel av de som uppbar någon av de granskade förmånerna år 2022 har någon gång bott utomlands i åldern 25 till 64 år.

De utbetalande myndigheterna har inte tillgång till fullständiga uppgifter om utländska inkomster

Riksrevisionens analys visar att de utbetalande myndigheterna inte haft tillgång till fullständiga uppgifter om personers utländska inkomster som kan påverka utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Som exempel har vi jämfört uppgifter om nordiska pensioner år 2022 som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har identifierat med uppgifter om nordiska pensioner som Skatteverket tagit emot samma år. Jämförelsen visar att de utbetalande myndigheterna hade kännedom om nordiska pensioner för omkring 80 000 personer som uppbar någon av de förmåner som omfattas av granskningen, men saknade uppgifter för cirka 12 500 personer. Därmed finns risk för att dessa personer har fått för höga ersättningsbelopp från den svenska socialförsäkringen. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att detta är en

underskattning då Skatteverkets uppgifter avseende nordiska pensioner för personer bosatta i Sverige inte är heltäckande.

Vidare visar Riksrevisionens analys att cirka 2 200 personer som uppbar garantipension år 2022 har fått för höga ersättningsbelopp när uppgifter om nordiska pensioner som påverkar storleken på garantipensionen saknats. Våra beräkningar visar att det felaktigt utbetalda beloppet uppgick till cirka 10 000 kronor per person, vilket motsvarar totalt cirka 21 miljoner kronor.

Att de utbetalande myndigheterna inte har fullständiga uppgifter om nordiska pensioner innebär, enligt Riksrevisionens bedömning, att det finns fog för att anta att motsvarande problematik med ofullständiga uppgifter även finns för övriga länder. Detta med anledning av att informationsutbytet mellan de nordiska institutionerna inom socialförsäkringsområdet är relativt välfungerande och etablerat jämfört med informationsutbytet med andra länder. Likaså fungerar informationsutbytet mellan Skatteverket och de nordiska länderna relativt väl.

De utbetalande myndigheternas kontroller brister

De utbetalande myndigheternas kontroller av utländska inkomster brister. Bristerna avser främst arbetet med att upptäcka fel eller ändrade inkomstförhållanden under löpande utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förlitar sig huvudsakligen på att individen lämnar uppdaterade uppgifter om utländska inkomster under löpande utbetalningar och genomför inga systematiska efterkontroller för merparten av de granskade förmåner. Därmed gör de utbetalande myndigheterna inga omräkningar av svenska ersättningsbelopp under löpande utbetalningar om individen inte själv anmäler ändrade förhållanden. Inte heller gör de rutinmässiga omräkningar av svenska ersättningsbelopp av förmåner med hänsyn till årliga omräkningar som görs av utländska institutioner, vilket innebär risk för att felaktiga utbetalningar ackumuleras till stora belopp över tid.

I samband med ansökningar om förmåner gör de utbetalande myndigheterna vissa kontroller i syfte att identifiera ärenden med utländska kopplingar, men det finns brister. Myndigheternas kontroller försvåras generellt av att det är fortsatt långa svarstider från utländska institutioner om utländska inkomster, även efter införandet av ett elektroniskt informationsutbyte mellan länder inom socialförsäkringsområdet. Inte heller är uppgifterna i Skatteverkets folkbokföringsregister, som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder för sina kontroller, helt tillförlitliga eller heltäckande, med risk för att fel inte upptäcks.

Ineffektiv samordning av förmåner med andra EU-länder

På grund av generell fortsatt långa handläggningstider i EU-ärenden finns risk för att samordningen av svenska socialförsäkringsförmåner med andra länders motsvarande förmåner tar orimligt lång tid. Personer kan därför behöva vänta oskäligt länge på

beslut om utländska ersättningar. Vidare har Försäkringskassan bristfälligt IT-stöd för sin handläggning av EU-ärenden, som innebär ökad risk för fel. Sammantaget innebär den ineffektiva samordningen av socialförsäkringsförmåner med andra länder när personer har utländska inkomster ökad risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen.

De utbetalande myndigheternas arbetssätt med regresskrav brister

Genom att ställa ett regresskrav kan de utbetalande myndigheterna begära att få återbetalningar från ett annat EU-land när ett för högt ersättningsbelopp av svenska förmåner har betalats ut. Riksrevisionen konstaterar dock att de utbetalande myndigheternas arbetssätt i hanteringen av regresskrav brister. Till exempel hinner myndigheterna inte alltid ställa regresskrav till den utländska institutionen inom utsatt tid i enlighet med regelverket. Den främsta förklaringen till det är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i perioder av hög arbetsbelastning inom handläggningen av förmåner inte har prioriterat arbetet med regresskrav. Bristerna leder till att de utbetalande myndigheterna sällan får återbetalningar från utländska institutioner för ersättningar som har betalats ut med ett för högt belopp under perioden med provisoriskt beslut, trots att det enligt regelverket finns grund för det. I dessa fall har myndigheterna enligt regelverket inte heller möjlighet att begära återkrav direkt från individen. Riksrevisionen konstaterar därför att brister i myndigheternas arbetssätt med regresskrav sammantaget lett till omotiverat höga kostnader för staten.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att de utbetalande myndigheterna har olika rutiner för återkrav i ärenden med utländska inkomster. Det innebär att personer som uppbär förmåner från Pensionsmyndigheten i vissa fall kan bli återbetalningsskyldiga. Till exempel för perioden från mottaget beslut från utländsk institution till att Pensionsmyndigheten fattar ett definitivt beslut om den svenska förmånen. Personer som uppbär förmåner från Försäkringskassan blir däremot normalt sett inte återbetalningsskyldiga i motsvarande situation.

Rättsliga förutsättningar har saknats för ett effektivt informationsutbyte

Riksrevisionen kan även konstatera att det har saknats rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte av relevanta uppgifter om utländska inkomster mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket. Skatteverket får årligen tillgång till relevanta uppgifter som överförs med stöd av det nordiska handräckningsavtalet och även i samband med inkomstdeklarationerna. De utbetalande myndigheterna har dock endast kunnat få tillgång till dessa uppgifter på begäran i enskilda fall och för särskilda ändamål. Riksrevisionen bedömer att ett systematiskt informationsutbyte mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna om dessa uppgifter väsentligt

skulle förbättra möjligheterna för de utbetalande myndigheterna att motverka fel och minska andelen felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster. Den 1 juli 2024 trädde ny lagstiftning i kraft, och det är möjligt att den underlättar ett mer systematiskt informationsutbyte även om bestämmelserna inte riktar in sig på utländska inkomster. Effekterna av de nya bestämmelserna har dock inte kunnat bedömas inom ramen för denna granskning.

Skatteverkets hantering av underrättelser brister

Enligt regelverket ska Skatteverket lämna underrättelser till de utbetalande myndigheterna om det kan antas att en förmån betalas ut felaktigt. Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket sällan lämnar sådana underrättelser till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i ärenden som omfattas av utländska inkomster. Möjliga förklaringar till det kan till exempel vara komplexa regelverk och begränsade kunskaper om olika socialförsäkringsförmåner bland skattechandläggare, samt bristande skriftliga vägledningar och stöd om olika risksituationer för handläggare.

Rekommendationer

För motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen när personer har utländska pensioner och andra utländska inkomster behövs främst ett utökat och effektivare informationsutbyte, både mellan berörda nationella myndigheter och mellan länder. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer.

Till regeringen

- Verka för ett automatiskt informationsutbyte med andra länder inom socialförsäkringsområdet i syfte att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får uppdaterade uppgifter om utländska inkomster under löpande utbetalningar.
- Säkerställ att Skatteverket har tillräckliga förutsättningar för systematisk delning på elektronisk väg av relevanta uppgifter om utländska inkomster med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det avser uppgifter som Skatteverket årligen tar emot med stöd av det nordiska handräkningsavtalet samt uppgifter från individen i samband med inkomstdeklarationen.

Till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- Intensifiera samarbetet med ansvariga institutioner i andra länder för att åtgärda problem med långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav. Problem som inte går att lösa inom den egna organisationen bör skyndsamt lyftas till regeringen.

- Säkerställ att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller under löpande utbetalningar i den utsträckning det är möjligt enligt gällande rätt.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Samverka för att ta fram effektiva rutiner för ett systematiskt informationsutbyte vid utländska inkomster mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna.

Till Försäkringskassan

- Effektivisera myndighetens interna processer genom att minska den manuella hanteringen i handläggningen av EU-ärenden.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Under senare år har regeringen vidtagit flera åtgärder i syfte att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I slutet av 2020 beslutade riksdagen om ett övergripande mål för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen som innebär att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Målet syftar till att ge en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom de olika välfärdssystemen och ska bidra till en samlad styrning och uppföljning. Att utbetalningarna från systemen¹ är korrekta är enligt regeringen angeläget, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet.² För att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet har regeringen beslutat om förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.³ De senaste åren har regeringen även gett Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten återkommande återrapporteringskrav och uppdrag om åtgärder som ska bidra till riksdagens övergripande mål om felaktiga utbetalningar.⁴

Givet att människor i större utsträckning i perioder bor och arbetar i olika länder innebär det också att fler ansökningar om svenska socialförsäkringsförmåner har eller kommer att ha ett internationellt inslag. Därmed är det av särskild vikt att uppgifter om personers samlade inkomster är korrekta. Till exempel utgjorde internationella ärenden⁵ cirka en fjärdedel av de inkomna ansökningarna för allmän

¹ Ekonomistyrningsverkets bedömning är att cirka 2 procent av de totala utbetalningarna från välfärdssystemen var felaktiga under 2021, vilket motsvarar 13,0–16,3 miljarder kronor. Ekonomistyrningsverket framhåller att denna bedömning är säkrare än i tidigare liknande studier. (Ekonomistyrningsverket, *Rapport - Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2023.)

² Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2, bet. 2020/21: FiU2, rskr. 2020/21:150.

³ Förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen innehåller bestämmelser som syftar till att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt 2 § i denna förordning avses med utbetalningar från välfärdssystemen sådana ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av bland annat Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och som avser en enskild person. I denna förordning avses med felaktiga utbetalningar sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda. Enligt 6 § ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Myndigheterna ska inom ramen för detta arbete studera omfattningen av felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningar, i enlighet med vad regeringen närmare beslutar, och analysera riskerna för felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningar. Dessutom ska ESV årligen för regeringen bland annat redovisa en samlad analys och lämna förslag på åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa uppgifter regleras närmare i 10–12 §§ i denna förordning.

⁴ Se regeringsbeslut, S2020/09448, S2020/09516, S2020/09593 (delvis), regeringsbeslut, S2021/08064, S2021/08094, S2021/08111 (delvis), regeringsbeslut, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis), regeringsbeslut, S2023/03257 (delvis), S2023/03259 (delvis), S2023/03258 (delvis) S2021/01436 m.fl., regeringsbeslut, S2020/00928, S2020/07953, S2020/09446 m.fl., regeringsbeslut, S2021/08063, S2021/08064 (delvis), regeringsbeslut, S2022/04811, S2022/04813 och regeringsbeslut, S2020/04204, S2022/04152, S2022/04159 m.fl.

⁵ En ansökan inom allmän pension klassas som ett internationellt ärende om den försäkrade tidigare har bott i ett annat land men är bosatt i Sverige vid ansökningstillfället.

pension hos Pensionsmyndigheten år 2023. Pensionsmyndighetens prognos visar även på en kraftig ökning av andelen av myndighetens kunder inom allmän pension med utlandsanknytning mellan åren 2025 och 2030.⁶ Vidare lyfte Pensionsmyndigheten fram i sin riskanalys för felaktiga utbetalningar som genomfördes år 2021⁷ att felaktiga uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster är en betydande riskfaktor för felaktiga utbetalningar, något som även har påpekats i andra granskningar och rapporter.⁸

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut och beräkningar av storleken på ersättningar påverkas bland annat av om den sökande har utländska inkomster. Den sökande är skyldig att lämna alla de uppgifter i ansökan som behövs i ärendet. Det finns dock indikationer på att så inte alltid sker. Till exempel genomförde Pensionsmyndigheten i samband med införandet av inkomstpensionstillägget⁹ år 2021 en större informationsinsats och lyfte fram vikten av att den sökande lämnar aktuella pensionsuppgifter och uppgifter om eventuell utländsk pension. Informationsinsatsen resulterade i att Pensionsmyndigheten fick in uppgifter om utländska pensioner som de inte tidigare haft kännedom om.¹⁰ Ytterligare ett exempel är en riktad kontroll som Pensionsmyndigheten utförde år 2021 gällande oanmälda utländska pensioner i ärenden från Bosnien-Herzegovina, som är ett av de länder som Sverige har avtal om social trygghet med.¹¹ Resultatanalysen visade att omkring hälften av besluten i dessa ärenden fattades på felaktiga uppgifter, eftersom Pensionsmyndigheten inte haft kännedom om den utländska pensionen.¹²

Även Skatteverket är en viktig aktör för att motverka risken för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringar. Myndigheten har bland annat en underrättelseskylldighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.¹³ Det innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt, eller med ett för högt belopp, ska en underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat

⁶ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1, Budgetåren 2023–2025, Sammanfattning samt administrationskostnader*, 2022, s. 9.

⁷ Pensionsmyndigheten, *Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar – svar på regeringsuppdrag*, 2021.

⁸ Se bland annat Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsoverskridande situationer*, 2018, och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 1*, 2018, s. 41–42.

⁹ Det nya inkomstpensionstillägget började utbetalas från och med september 2021.

¹⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 40.

¹¹ Förordningen (2002:380) om tillämpning av konventionen den 30 mars 1978 mellan Sverige och Jugoslavien rörande social trygghet i förhållandet mellan Sverige och Bosnien-Herzegovina, SÖ 2002:18.

¹² Pensionsmyndigheten, *Riktade kontroller av utländska pensioner – Bosnien-Herzegovina*, 2021.

¹³ 1 § lagen (2008:206) om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen reglerar att denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Enligt 2 § omfattar underrättelseskylldigheten bland annat Skatteverket.

beslutet.¹⁴ Dessutom ska individen redovisa alla sina utländska inkomster till Skatteverket i inkomstdeklarationen. Till skillnad mot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tar Skatteverket även årligen emot uppgifter om personers utländska pensioner och andra utländska inkomster genom automatiska informationsutbyten med andra länder.¹⁵

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

1.2.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är följande: Är statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster effektiva?

Den besvaras genom följande delfrågor:

1. Har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten effektiva processer för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner till personer med utländska pensioner och andra utländska inkomster?
2. Har de utbetalande myndigheterna och Skatteverket ett effektivt informationsutbyte för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringsförmåner för personer med utländska pensioner och andra utländska inkomster?

1.2.2 Avgränsningar

Regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket omfattas av granskningen. Våra iakttagelser om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens processer avser främst hur dessa var utformade vid tidpunkten för genomförandet av denna granskning, det vill säga från februari 2023 fram till halvårsskiftet 2024. Analys av registerdata avser framför allt år 2022.

Med utbetalande myndigheter avser vi i denna granskning Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.¹⁶ Myndigheterna har ansvar för att besluta om och betala ut flera förmåner som ska påverkas av utländska pensioner och andra utländska inkomster.

¹⁴ 3 § lagen om underrättseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Har förmån eller stöd beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §. Underrättseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

¹⁵ Dessa uppgifter omfattas dock i regel av användningsbegränsningar som innebär att uppgifterna endast kan användas för beskattningsändamål och för indrivning av skatt eller avgift. Se t.ex. artikel 16 rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och artikel 22.2 i lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

¹⁶ Övriga tre myndigheter som beslutar om och betalar ut förmåner och ersättningar från välfärdssystemen, men som inte omfattas av denna granskning är; CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Dessa totalt fem utbetalande myndigheter omfattas även av bidragsbrottslagen (2007:612).

12 Riksrevisionen

Av dessa omfattar granskningen följande förmåner:

- sjuk- och aktivitetsersättning,
- bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning,
- bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd till ålderspensionär,
- garantipension,
- inkomstpensionstillägg,
- samt vissa efterlevandeförmåner¹⁷.

Cirka en femtedel av personer som uppbar någon av de granskade förmånerna har någon gång bott utomlands i arbetsför ålder, det vill säga mellan 25 och 64 år.¹⁸ Statens kostnader för dessa förmåner var cirka 97 miljarder kronor år 2023.¹⁹

Utöver dessa socialförsäkringsförmåner finns även andra förmåner inom socialförsäkringen som påverkas av utländska pensioner och andra utländska inkomster. Vårt fokus har dock varit på förmåner vid ålderdom eftersom det är inte är ovanligt att dagens pensionärer har arbetat och/eller bott utomlands i perioder. Sannolikheten för att de tjänat in en utländsk pension har vi därför bedömt som relativt hög. Även sjuk- och aktivitetsersättning påverkas på liknande sätt som pensionsförmåner (se bilaga 1) av förekomsten av utländska pensioner och andra utländska inkomster och har därför också omfattats av granskningen. Vidare omfattar granskningen förmåner som betalas ut till personer som är bosatta i Sverige. Däremot omfattas inte myndigheternas arbete med att fastställa den försäkrades försäkringsperioder i Sverige av granskningen.

I granskningen skriver vi ibland om den försäkrade, personen, individen och den enskilde, och menar samma sak, det vill säga människor som får utbetalningar från den svenska socialförsäkringen.

1.3 Bedömningsgrunder

En av utgångspunkterna i granskningen är riksdagens mål²⁰ att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Målet syftar till att ge en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom de olika välfärdssystemen.

¹⁷ Garantipension till omställningspension inklusive till förlängd omställningspension.

¹⁸ Riksrevisionens egen beräkning utifrån uppgifter om förmånstagare från Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan samt in- och utvandringshistorik från SCB. Se bilaga 3 för en närmare beskrivning av populationen.

¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 29–31; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 14.

²⁰ Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2, bet. 2020/21: FiU2, rskr. 2020/21:150.

Bedömningsgrunderna för denna granskning utgår från EU-förordning²¹, socialförsäkringsbalken²², förvaltningslagen²³, myndighetsförordningen²⁴ och myndigheternas respektive instruktioner²⁵.

1.3.1 Delfråga 1: Har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten effektiva processer för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner vid utländska inkomster?

EU:s förordning 883/2004 samordnar de sociala trygghetssystemen i de olika medlemsstaterna inklusive EES-länderna och Schweiz. Den avgör också vilket lands sociala trygghetssystem en person ska omfattas av. I tillämpningsförordningen (987/2009) framgår att institutionerna²⁶ ska tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av bestämmelserna utan dröjsmål och att överföringen ska ske elektroniskt.²⁷

Socialförsäkringsbalken anger att den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.²⁸ Från förarbetsuttalanden till bestämmelsen framgår att den handläggande myndighetens utredningsansvar är vidsträckt och att detta ansvar även omfattar ansökningsärenden.²⁹

Myndighetsförordningen reglerar bland annat att myndigheter fortlöpande ska utveckla verksamheten. Myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.³⁰

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, (förordning 883/2004). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).

²² Socialförsäkringsbalken (2010:110).

²³ Förvaltningslagen (2017:900).

²⁴ Myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten; Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan; Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

²⁶ Med institution avses en behörig institution som ska betala ut vissa förmåner, se artikel 1 p i förordning 883/2004.

²⁷ Det framgår av artikel 2.2 och artikel 4.2 i förordning 987/2009.

²⁸ 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

²⁹ Prop. 2008/09:200 s. 556.

³⁰ 6–7 §§ myndighetsförordningen.

Oavsett vilken förmån som en person ansöker om ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten alltid kontrollera om den sökande uppfyller villkoren samt att felaktiga utbetalningar inte görs.³¹

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi använde i granskningen är:

- De utbetalande myndigheterna bör ha effektiva processer för att säkerställa att beslut om förmåner och storleken på ersättningar inkluderar uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster **vid ansökan**. Med processer avses arbetssätt, rutiner och kontroller i ärendehandläggningen samt övrig relevant kontrollverksamhet vid myndigheterna.
- De utbetalande myndigheterna bör ha effektiva processer för att upptäcka fel eller ändrade inkomstförhållanden vid utländska pensioner och andra utländska inkomster, samt vidta åtgärder med anledning av dem **vid löpande utbetalningar**. Med processer avses arbetssätt, rutiner och kontroller i ärendehandläggningen samt övrig relevant kontrollverksamhet vid myndigheterna. Med fel avses att lämnade uppgifter om utländska inkomster och andra inkomster inte är korrekta för utbetalningsperioden som ersättningen avser.

Som stöd för vår bedömning har vi utformat kriterier som vi bedömer bör känneteckna ett effektivt arbetssätt, rutiner och kontroller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt följande:

- effektiva IT-stöd för handläggning av socialförsäkringsärenden när personer har utländska pensioner och andra utländska inkomster,
- systematiska kontroller för att identifiera personer som kan ha utländska pensioner och andra utländska inkomster,
- ett väl fungerande informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket som avser uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster,
- ett väl fungerande informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och utländska motsvarande institutioner som avser uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster.
- systematiska kontroller för att upptäcka fel och förändrade inkomstförhållanden för personer som har utländska pensioner och andra utländska inkomster.

³¹ Se 2 § 3 förordningen med instruktion för Försäkringskassan och 2 § 6 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten, samt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

1.3.2 Delfråga 2: Har de utbetalande myndigheterna och Skatteverket ett effektivt informationsutbyte för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringsförmåner vid utländska inkomster?

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen reglerar bland annat att Skatteverket ska underrätta den utbetalande myndigheten eller organisationen om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.³²

Myndighetsförordningen reglerar bland annat att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten. Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för den enskilde samt för staten som helhet. Myndigheten ska även tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.³³ Denna bestämmelse kompletterar 8 § förvaltningslagen som reglerar myndigheternas allmänna samverkansskyldighet gentemot varandra och i förhållande till den enskilde.³⁴ Vidare ansvarar myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller de krav på ledningen som kommer till uttryck i myndighetsförordningen.³⁵

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi använde i granskningen är:

- Skatteverket har utformat effektiva arbetssätt och rutiner för att **lämna underrättelser** till utbetalande myndigheter om det finns anledning att anta att en socialförsäkringsförmån betalats ut felaktigt vid utländska pensioner eller andra utländska inkomster.
- De utbetalande myndigheterna och Skatteverket har effektiva arbetssätt och rutiner för att **utbyta relevant information** om utländska pensioner och andra utländska inkomster.

³² 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Den 1 januari 2020 utökades lagen till att även omfatta kommunerna och den 1 januari 2024 till att även omfatta Utbetalningsmyndigheten. I vissa fall kan Skatteverket lämna uppgifter om utländska inkomster till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av 7 § och 7 c § i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, samt 10 kap. 28 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

³³ 6 § myndighetsförordningen.

³⁴ Regleringen om myndigheternas samverkan bör ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen är effektiv. Effektivitetsintresset har sin grund i uppfattningen att den offentliga förvaltningen inte bör vara så beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Det har ansetts som mycket väsentligt att myndigheterna strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens, även när de har olika inriktning (prop. 1985/86:80 s. 23). För att uppnå det gemensamma målet med myndigheternas verksamhet krävs att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att myndigheterna gör vad de kan för att underlätta för varandra (prop. 2016/17:180 s. 70).

³⁵ Se förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisionsdirektör Tina Malmberg (projektledare), revisor Yuwei de Gosson de Varennes, revisor Michella Szukis och revisor Elisabeth Rydberg. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Henrik Jansson, kammarrättsråd vid Kammarrätten i Stockholm. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet och Finansdepartementet), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.2 Metoder för informationsinhämtning och analys

Informationsinhämtningen och analysen genomfördes med hjälp av en kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder.

Dokumentstudier och intervjuer

Information om processer, rutiner och faktiska tillvägagångssätt i handläggningen har inhämtats främst genom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för berörda myndigheter. Till exempel har vi intervjuat försäkringshandläggare och EU-beräknare, specialister, beslutsfattare, verksamhetsutvecklare, samt skattehandläggare. Sammantaget har vi intervjuat 36 personer. Uppgifter från intervjuer har i flera fall kompletterats med uppföljande skriftliga frågor och svar per mejl eller verksamhetsstatistik.

När det gäller informationsutbyte har vi utgått från dokumentation och uppgifter i intervjuer med företrädare för berörda myndigheter om hur processer och rutiner fungerar för att säkerställa korrekta uppgifter om utländska inkomster i handläggningen av förmåner. Analysen har i vissa fall fördjupats med verksamhetsstatistik över delar i myndigheternas verksamheter. När vi har iakttagit brister i informationsutbyte mellan ansvariga myndigheter har vi undersökt i vilken grad de kan förklaras av brister i till exempel regelverk, tekniska förutsättningar eller rutiner och arbetssätt.

Kvantitativa analyser

Kvantitativa analyser har genomförts framför allt med stöd av individuppgifter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och SCB. Vi har även använt viss aggregerad statistisk som de granskade myndigheterna tagit fram på begäran. Uppgifterna har använts både för att ta fram beskrivande statistik som belyser resultaten av de granskade verksamheterna, och för att uppskatta konsekvenserna av eventuella effektivitetsbrister. Våra preliminära resultat från den kvantitativa registerdataanalysen har även följts upp med kompletterande intervjuer eller skriftliga frågor och svar per mejl. En detaljerad beskrivning av vilka uppgifter som vi har använt i granskningen finns i bilaga 3.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskriver vi regelverket för hur de svenska socialförsäkringsförmånerna ska påverkas av vissa utländska inkomster. Utifrån gällande lagar och förordningar fram till halvårsskiftet 2024 beskriver vi även de granskade myndigheternas ansvar och processer i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringsförmåner vid utländska inkomster. Ansvarsfördelningen mellan de granskade myndigheterna samt regeringens ansvar i arbetet med det europeiska informationsutbytet om social trygghet beskrivs också.

2.1 Regelverket för hur de svenska förmånerna påverkas av vissa utländska inkomster

Vilka utländska inkomster som ska påverka respektive förmån och på vilket sätt skiljer sig åt beroende på gällande nationella regelverk för respektive förmån, internationella regelverk samt den sökandes situation.³⁶ Om och hur en utländsk inkomst påverkar den svenska förmånen beror på vilken svensk förmån som ärendet gäller, vilken utländsk inkomst som utbetalas och i vissa fall från vilket land den utländska inkomsten utbetalas ifrån.³⁷ Det är främst utländska *pensioner och andra utländska förmåner* som motsvarar de svenska förmånerna som ska påverka storleken på det svenska ersättningsbeloppet. Däremot påverkas storleken på förmånerna bostadstillägg och äldreomsorgsstöd även av andra *utländska inkomster*, samt hushållets inkomster. Vidare kan en utländsk pension från ett annat EU/EES-land eller Schweiz utgöra grunden för rätten till förmånerna bostadstillägg och inkomstpensionstillägg.³⁸

2.2 De utbetalande myndigheternas ansvar och processer

Pensionsmyndigheten ska informera den försäkrade om vilka uppgifter som påverkar rätten till en förmån och storleken på ersättningen³⁹, samt tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen.⁴⁰ Försäkringskassan ska också ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.⁴¹ Av de granskade förmånerna ansvarar Försäkringskassan för att administrera *sjuk- och aktivitetsersättning samt bostadstillägg till personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning*⁴², medan Pensionsmyndigheten

³⁶ Se bilaga 1 med en utförligare beskrivning av hur förmånerna ska påverkas av vissa utländska inkomster.

³⁷ Bosättningsland kan även ha betydelse för om och hur utländska inkomster påverkar de svenska förmånerna men granskningen avser endast personer bosatta i Sverige.

³⁸ Mer information om de olika förmånerna och hur de påverkas av utländska inkomster finns i bilaga 1.

³⁹ 1 § förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴⁰ 2 § 2 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴¹ 1 § förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

⁴² Se 23 kap. 5 § och 93 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning ansöker om bostadstillägg hos Försäkringskassan, medan de med pension ansöker om bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten. Denna ansvarsfördelning gäller sedan den 1 januari 2010 i samband med att Pensionsmyndigheten bildades.

ansvarar för att administrera *garantipension, inkomstpensionstillägg, äldre försörjningsstöd*⁴³, *bostadstillägg, samt efterlevandeförmåner*⁴⁴. Det innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten prövar ansökan och fattar beslut om rätten till ersättning, beräknar ersättningens storlek samt betalar ut ersättning till den försäkrade. På Försäkringskassan handläggs de granskade förmånerna inom Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV), medan de granskade förmånerna på Pensionsmyndigheten handläggs inom myndighetens Produktionsavdelning, produktionsområde *allmän pension* respektive produktionsområde *bostadstillägg och efterlevandeförmåner*.

Därutöver ansvarar de utbetalande myndigheterna för att till exempel:

- säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott⁴⁵
- medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt vid behov representera Sverige inom sitt verksamhetsområde.⁴⁶

2.2.1 Den försäkrade ska lämna alla uppgifter som behövs för prövning av rätten till förmånerna

Pensionsmyndigheten ska informera den försäkrade om vilka uppgifter som påverkar rätten till en förmån och storleken på ersättningen⁴⁷ och Försäkringskassan ska ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.⁴⁸ Gemensamt för de granskade svenska förmånerna, med undantag för efterlevandeförmåner⁴⁹, är att det är den försäkrade som själv måste ansöka om förmånen.⁵⁰ Den försäkrade är även skyldig att i ansökan lämna alla uppgifter som behövs i ärendet.⁵¹ Det innefattar bland annat uppgifter om tidsperioder för tidigare bosättning eller arbete i utlandet, eller uppgifter om utländsk ersättning. Sökande ska även lämna underlag som ger stöd för uppgifterna.⁵² Genom en underskrift av ansökan intygar den försäkrade på heder och samvete att

⁴³ Se 53 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁴ Se 75 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁵ 2 § 3 förordningen med instruktion för Försäkringskassan; 2 § 6 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴⁶ 2 § 8 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten; 2 a § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan

⁴⁷ 2 § 2 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴⁸ 2 § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

⁴⁹ I de flesta fall behövs ingen ansökan för att Pensionsmyndigheten ska pröva om den försäkrade har rätt till efterlevandepension. När Pensionsmyndigheten får uppgift från Skatteverket om att någon som bor i Sverige har avlidit utreds om det finns efterlevande som har rätt till någon typ av efterlevandepension. Se Pensionsmyndigheten, "Ekonomiskt stöd när anhörig dör – efterlevandepension", hämtad 2024-02-01.

⁵⁰ Garantipension och inkomstpensionstillägg beviljas utifrån ansökan om allmän pension. Sjukersättning och aktivitetsersättning kan även beviljas utan ansökan i de fall som regleras i 36 kap. 25–27 § socialförsäkringsbalken. Vid utbyte från sjukpenning lämnar personen inte in en ansökan men Försäkringskassan behöver uppgifter om tidigare bosättning eller arbete i utlandet och uppgift om utländsk ersättning som ska intygas i blankett FK 3622 Sjuk- och aktivitetsersättning – utredning om bosättning.

⁵¹ 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

⁵² Den försäkrade att skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av fråga om ersättning, 110 kap. § 13 socialförsäkringsbalken.

uppgifterna i ansökan är riktiga och fullständiga, samt att den försäkrade är medveten om att hen kan bli återbetalningsskyldig eller göra sig skyldig till brott om oriktiga eller ofullständiga uppgifter lämnas.⁵³ Även efter beviljad ersättning behöver den försäkrade löpande anmäla förändrade förhållanden och uppgifter som kan påverka ersättningens storlek av den svenska förmånen.⁵⁴ Krav på att uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete anses av lagstiftaren inskräpa vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Detta har i sig ansetts avhålla försäkrade från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter.⁵⁵ Dessutom innebär det förhållandet att uppgifter lämnas på heder och samvete att straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken kan komma i fråga. Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden kan även dömas för bidragsbrott.⁵⁶

Den handläggande myndigheten ska å sin sida se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.⁵⁷ Från förarbetsuttalanden till bestämmelsen framgår att den handläggande myndighetens utredningsansvar är vidsträckt och att detta ansvar även omfattar ansökningsärenden.⁵⁸ Den handläggande myndigheten har därför i lag medgetts vissa utredningsbefogenheter gentemot andra än den försäkrade för att säkerställa att ärendet blir tillräckligt utrett.⁵⁹

2.2.2 De utbetalande myndigheterna ska hjälpa den försäkrade att ansöka om utländsk ersättning

Försäkrade som uppbär svenska förmåner kan ha rätt till utländska förmåner och ersättningar om de i perioder har bott eller arbetat i utlandet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska hjälpa den försäkrade att ansöka om ersättning från länder inom EU/EES och Schweiz⁶⁰ och även vissa länder utanför EU/EES och Schweiz, så kallade konventionsländer, som Sverige har avtal om social trygghet med.⁶¹ Däremot

⁵³ 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken. Se till exempel punkterna 7, 8 och 12 övriga upplysningar, samt punkt 13 underskrift i blankett för ansökan om sjukersättning (Försäkringskassan, Ansökan sjukersättning FK 3030, mottagen 2023-05-01), eller i ansökan om allmän pension (Pensionsmyndigheten, *Ansökan om allmän pension om du är bosatt i Sverige PM8370*, mottagen 2023-03-31).

⁵⁴ 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

⁵⁵ Prop. 1996/97:121 s 37.

⁵⁶ Ansvar för bidragsbrott förutsätter att de felaktiga uppgifterna eller förtigande av ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp. Se 2–4 §§ bidragsbrottslagen (2007:612).

⁵⁷ 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

⁵⁸ Prop. 2008/09:200 s. 556.

⁵⁹ 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

⁶⁰ Samordning av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och Schweiz regleras främst i förordning 883/2004 och förordning 987/2009.

⁶¹ Konventionsländer som Sverige har avtal med är följande: Bosnien-Hercegovina, Chile, Filippinerna, Indien, Israel, Japan, Kanada, Kap Verde, Marocko, Québec (Kanada-konventionen), Serbien, Sydkorea, Turkiet och USA (Försäkringskassan, "Arbeta utanför EU/EES och Schweiz?", hämtad 2024-02-13, samt lag (2021:989) om avtal om social trygghet mellan Sverige och Japan, prop. 2020/21:199).

kan Pensionsmyndigheten inte kräva att den försäkrade ansöker om utländsk pension även om hen kan antas ha rätt till inkomstbaserad ålderspension från ett annat land. Om personen låter bli att ansöka om uttag av en potentiellt hög utländsk pension kan det därför innebära att svensk *garantipension* beviljas, trots att garantipension syftar till att ge en ekonomisk utfyllnad till de pensionärer som har låga inkomster. Enligt vissa kammarrättsavgöranden saknas författningsstöd i svensk rätt för att neka garantipension på grund av att den försäkrade inte valt att ta ut ålderspension från utlandet, även om den ordningen inte är förenlig med syftet med den svenska garantipensionen.⁶² Vid ansökan om förmåner från länder som Sverige *inte* har avtal med förväntas tvärtom den försäkrade i stället själv kontakta ansvarig motsvarande institution i utlandet.⁶³ Vidare ska myndigheterna inom EU/EES och Schweiz arbeta med att anpassa informationsöverföringen mellan institutionerna och ha ett elektroniskt utbyte.⁶⁴

2.2.3 De utbetalande myndigheterna fattar provisoriska beslut i väntan på svar från utländska institutioner

I situationer där den försäkrade kan ha rätt till ersättning men där ersättningsbeloppet inte kan fastställas på grund av att den utbetalande myndigheten inte har alla uppgifter från den utländska institutionen fattar den utbetalande myndigheten provisoriska beslut.⁶⁵ Institutioner inom EU/EES och Schweiz ska utan dröjsmål tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av grundförordningen.⁶⁶ Det är dock inte närmare reglerat inom exakt vilken tid de utländska institutionerna ska svara på förfrågningar från svenska myndigheter, och vice versa. I väntan på återkoppling från den utländska institutionen fattar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten därför i regel provisoriska beslut⁶⁷ om ersättningens storlek och påbörjar utbetalningar till den enskilde. När den utländska institutionen inkommit med alla handlingar som krävs för att beräkna ett slutligt ersättningsbelopp ska de utbetalande myndigheterna göra en ny beräkning och därefter fatta ett definitivt beslut om ersättningens storlek.⁶⁸

⁶² Kammarrätten i Göteborg dom den 16 juni 2023 i mål nr 1292–23; Kammarrätten i Stockholm dom den 17 mars 2023 i mål nr 3735–22.

⁶³ Pensionsmyndigheten, "Om du tidigare bott i ett annat land än Sverige", hämtad 2024-05-21.

⁶⁴ Enligt artikel 4.2 i förordning 987/2009.

⁶⁵ Enligt artikel 7.1 i förordning 987/2009.

⁶⁶ Se artikel 2 i förordning 987/2009.

⁶⁷ Med undantag för om ansökan om allmän pension inkommit i god tid före önskad utbetalning. Pensionsmyndigheten fattar i dessa fall endast ett definitivt beslut. Se mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-01-29.

⁶⁸ Enligt artikel 7.2 i förordning 987/2009.

2.2.4 De utbetalande myndigheterna kan kräva återbetalning från utländska institutioner retroaktivt vid provisoriska beslut

Om den svenska ersättningen till den försäkrade under tiden med provisoriskt beslut har betalats ut med ett för *högt* belopp kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kräva återbetalning, ställa ett så kallat regresskrav, från de utländska institutionerna inom EU/EES och Schweiz, utan att ha utrett om återkrav kan ställas direkt till den försäkrade.⁶⁹ Den utländska institutionen ska dra av överskottsbelopp av invaliditetsförmåner, ålders- och efterlevandepension⁷⁰ som institutionen är skyldig att betala till förmånstagaren. Det avdragna beloppet ska därefter återbetalas till Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.

När den utländska institutionen har beslutat om den utländska ersättningen ska den informera Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten. Därefter har de utbetalande myndigheterna två månader på sig att meddela den utländska institutionen det eventuella felaktiga beloppets storlek. Om beloppet inte meddelas inom två månader ska den utländska institutionen utan dröjsmål betala ut ersättning till förmånstagaren.⁷¹

2.3 Svenska myndigheter kan utbyta information om utländska inkomster och social trygghet med andra länders institutioner

En del i att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen är att svenska myndigheter kan utbyta information om utländska inkomster och social trygghet med andra länders institutioner. Regeringen representerar Sverige i ministerrådet i EU som beslutar om EU-lagstiftning tillsammans med EU-parlamentet.⁷² Administrativa kommissionen är ett organ knutet till EU-kommissionen och består av regeringsföreträdare från medlemsländerna, där Sverige representeras av personer från Socialdepartementet. Administrativa kommissionen hanterar administrativa frågor och tolkar samordningsbestämmelserna om social trygghet inom EU och kan lämna förslag till den Europeiska kommissionen. Administrativa kommissionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i EU och användningen av ny teknik.⁷³ Den ska även fastställa struktur, innehåll, format samt detaljerade arrangemang för informationsutbyte om social trygghet inom EU.⁷⁴ Inför möten i Administrativa kommissionen har Socialdepartementet förmöten med representanter från involverade svenska myndigheter i syfte att ta in myndigheternas yttranden över

⁶⁹ De utbetalande myndigheterna kan i dessa situationer tillämpa artikel 72.2 i förordning 987/2009.

⁷⁰ Enligt kapitel 4 eller 5 i förordning 883/2004.

⁷¹ Enligt artikel 72.2 i förordning 987/2009.

⁷² Artikel 16 i fördraget om Europeiska unionen.

⁷³ Artikel 71–72 i förordning 883/2004.

⁷⁴ Artikel 4 i förordning 987/2009.

dagordningen.⁷⁵ Vidare finns undergrupper till denna kommitté som representeras av olika myndighetsföreträdare. En i sammanhanget viktig kommitté är Tekniska kommissionen⁷⁶ som representeras av personer från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns också olika arbetsgrupper där myndigheterna ingår, som bland annat arbetar med att säkerställa att arbetsprocesserna fungerar och att data som utbyts struktureras på ett visst sätt.⁷⁷ Dessutom har Sverige möjlighet att ingå överenskommelser om social trygghet med länder som inte är medlemmar i EU, så kallade konventionsländer.⁷⁸

2.4 Skatteverkets ansvar och processer

Skatteverket får uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster för personer som är skattskyldiga⁷⁹ i Sverige i sin beskattningsverksamhet.⁸⁰ Skatteverket får tillgång till de utländska inkomstuppgifterna genom att privatpersoner lämnar dessa i samband med inkomstdeklarationen⁸¹, och genom informationsutbyten med länder inom och utanför EU. Skatteverket ska exempelvis minst en gång per år automatiskt utbyta⁸² inkomstuppgifter för personer som är skattskyldiga utanför Sverige med andra länder⁸³ och på motsvarande sätt ska Skatteverket årligen ta emot utländska inkomstuppgifter om skattskyldiga personer i Sverige.

Skatteverket ska även underrätta utbetalande myndigheter eller organisationer om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.⁸⁴ Skatteverket ska specificera vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en förmån har betalats ut felaktigt.⁸⁵ När Skatteverket lämnar underrättelser till de utbetalande myndigheterna är inte syftet att Skatteverket ska företa någon särskild utredning eller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras; den utredningen ansvarar den utbetalande myndigheten för att genomföra.⁸⁶

⁷⁵ Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2024-04-29; Svar via mejl från företrädare för Socialdepartementet, 2024-06-28.

⁷⁶ Artikel 73 i förordning 883/2004.

⁷⁷ Svar via mejl från företrädare för Socialdepartementet, 2024-06-28.

⁷⁸ 10 kap. 1 § regeringsformen.

⁷⁹ En person är obegränsat skattskyldig i Sverige om personen är bosatt i Sverige, stadigvarande vistas i Sverige, eller har väsentlig anknytning till Sverige och tidigare varit bosatt i Sverige, se 3 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

⁸⁰ För att Skatteverket ska kunna fastställa och ta ut rätt skatt behöver myndigheten ha kännedom om såväl svenska som utländska inkomster för personer som är obegränsat skattskyldiga i Sverige, se 1 § förordningen med instruktion för Skatteverket.

⁸¹ Vilka uppgifter som deklareranten ska lämna framgår av 31 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁸² Ett automatiskt informationsutbyte innebär systematisk delning av förspecificerade uppgifter.

⁸³ Se till exempel 12 § lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning, 2 § lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton, 2 § lagen (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet, artikel 11 i lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

⁸⁴ 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

⁸⁵ 1–4 §§ lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

⁸⁶ Se prop. 2007/08:48, s. 23 – 24.

3 Är de utbetalande myndigheternas processer effektiva?

I detta kapitel besvaras delfråga 1, om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har effektiva processer för att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner vid utländska inkomster.

Vi konstaterar att de utbetalande myndigheternas processer inte är tillräckligt effektiva av flera orsaker. Vår granskning visar följande:

- De utbetalande myndigheterna har inte fullständiga uppgifter om utländska pensioner som kan vara relevanta för beräkning av de granskade förmånernas storlek. Det gäller såväl vid ansökan som under löpande utbetalningar, och innebär risk för felaktiga utbetalningar. Vår analys visar till exempel att de utbetalande myndigheterna saknar uppgifter om nordiska pensioner för totalt cirka 12 500 personer år 2022 jämfört med uppgifter från Skatteverket. Det finns även ett mörkertal eftersom Skatteverkets uppgifter inte är heltäckande.
- De utbetalande myndigheterna genomför kontroller av utländska inkomster vid *ansökan*, men det finns vissa brister.
- De utbetalande myndigheterna genomför inga systematiska kontroller för merparten av de granskade förmånerna under *löpande utbetalningar* av ersättningar för att upptäcka ändrade förhållanden av utländsk pension som kan ha betydelse för utbetalningar av ersättningar.
- Informationsutbytet mellan länder inom socialförsäkringsområdet är inte tillräckligt effektivt av flera anledningar:
 - Det finns fortsatta problem med långa handläggningstider i EU-ärenden. Dels för att svar från utlandet kan dröja även om det numera finns ett elektroniskt informationsutbyte mellan länderna, dels för att de utbetalande myndigheterna inte alltid prioriterar att ta omhand svar från utlandet.
 - De utbetalande myndigheternas arbetssätt har brister som innebär att hanteringen av så kallade regresskrav inte alltid sker i enlighet med regelverket. Till exempel uteblev regresskrav i drygt 75 procent av fallen på Pensionsmyndigheten år 2022, trots att det fanns grund för att återkräva ersättning från den utländska institutionen.
 - Försäkringskassan saknar effektiva tekniska lösningar för informationsinhämtning, som innebär fortsatt manuell hantering med risk för längre handläggningstider och fel.
- De utbetalande myndigheterna genomför inga systematiska omräkningar av de granskade svenska förmånernas ersättningsbelopp med hänsyn till årliga förändringar i utländska ersättningar med anledning av pris- eller löneutveckling. När sådana omräkningar uteblir under flera år riskerar felaktiga utbetalningar att ackumuleras till stora belopp.

3.1 De utbetalande myndigheterna har inte fullständiga uppgifter om utländska pensioner

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar ut flera förmåner som enligt regelverket ska påverkas av utländska pensioner och andra utländska inkomster.⁸⁷ Samtidigt visar vår analys av registerdata⁸⁸ att de utbetalande myndigheterna saknar fullständiga uppgifter om utländska pensioner som kan påverka storleken på svenska förmåner, både i samband med den försäkrades ansökningar om förmåner och vid löpande utbetalningar av ersättningar.

Vår registerdataanalys är baserad på jämförelser av uppgifter om nordiska pensioner⁸⁹ som de utbetalande myndigheterna har identifierat för de individer som hade en utbetalning av någon av de granskade förmånerna år 2022, med motsvarande uppgifter som Skatteverket har tillgång till. Genom att analysera uppgifter om nordiska pensioner exemplifierar vi brister i information om utländska pensioner hos de utbetalande myndigheterna. De nordiska pensionerna svarar för en stor andel av utländska inkomster som uppbärs av försäkrade med de granskade förmånerna. Informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna och de nordiska ländernas motsvarande institutioner fungerar relativt väl jämfört med övriga länder, vilket även gäller informationsutbytet mellan Skatteverket och de nordiska länderna. Om det finns brister som avser information om nordiska pensioner kan det därför finnas fog för att anta att brister även finns för övriga länder.

Vår analys visar att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan inte hade kännedom om nordiska pensioner för cirka 12 000 respektive 500 personer som erhållit en eller flera av de granskade förmånerna år 2022.⁹⁰ Dessa personer har mottagit utbetalningar av nordiska pensioner⁹¹ enligt uppgifter som Skatteverket har erhållit med stöd av det nordiska handräckningsavtalet⁹² och i samband med personers lämnade uppgifter i inkomstdeklarationen. I genomsnitt har dessa personer fått nordisk pension på cirka 90 000 kronor per person under samma år enligt uppgifter från Skatteverket. På grund av bland annat regelverkets komplexitet har vi inte kunnat bedöma om de nordiska pensioner som de utbetalande

⁸⁷ Av dessa omfattar granskningen följande förmåner: sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg och äldreomsorgsstöd till ålderspensionär, garantipension, inkomstpensionstillägg samt vissa efterlevandeförmåner.

⁸⁸ Se bilaga 3 för metodbeskrivning

⁸⁹ Avser pensioner från Danmark, Norge, Finland och Island

⁹⁰ Se metodbeskrivning i bilaga 3.

⁹¹ Se tabell 6 i bilaga 3 för typer av nordiska pensioner som Skatteverket erhållit via det nordiska handräckningsavtalet för vår analyspopulation.

⁹² Handräckningsavtalet har införlivats i svensk rätt genom lagen om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och är publicerat i SFS som en bilaga till denna lag. Handräckningsavtalet kompletteras av två avtal som har införlivats i svensk rätt genom förordningen (1997:1157) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna och som är publicerade i SFS som bilagor till denna förordning. Handräckningsavtalet omfattar geografiskt de nordiska länderna inklusive de danska självstyrande folksamfundet Färöarna och Grönland (artikel 3 a). Däremot omfattas inte Svalbard och Jan Mayen eller de norska besittningarna utanför Europa (artikel 23). Se Skatteverkets webbplats, "EU-direktivet om handräckning i skatteärenden", hämtad 2024-05-15.

myndigheterna saknat skulle påverka storleken på Försäkringskassans förmåner. Av de uppgifter om nordiska pensioner som Pensionsmyndigheten saknar för garantipension, inkomstpensionstillägg och efterlevandeförmåner kan cirka en tredjedel påverka ersättningsbeloppet för respektive förmån. Bostadstillägget kan däremot påverkas av samtliga uppgifter om nordiska inkomster som Pensionsmyndigheten saknat.

Vår analys visar att cirka 2 200 unika personer som uppbar garantipension år 2022 har fått för höga ersättningsbelopp givet utbetalningar från de övriga nordiska länderna. I genomsnitt har dessa personer fått garantipension utbetald med omkring 12 000 kronor under samma år. Samtidigt visar uppgifter från Skatteverket att dessa personer har haft nordiska pensioner som i genomsnitt uppgick till cirka 68 000 kronor. Våra beräkningar visar att det felaktigt utbetalda beloppet uppgick till cirka 10 000 kronor per person, vilket motsvarar totalt cirka 21 miljoner kronor år 2022. Det finns dock en risk för att detta är en underskattning på grund av att Skatteverkets uppgifter om nordiska pensioner inte är heltäckande (se avsnitt 4.2.3).

3.1.1 Uppgifter om nordiska pensioner saknas både vid ansökan och vid löpande utbetalningar

I tabellerna 1 och 2 redovisas våra analysresultat uppdelade på förmåner vid ansökan respektive under löpande utbetalningar av ersättningar år 2022. Tabellerna visar våra uppskattningar av:

- antalet och andelen personer som uppbar nordiska pensioner och som de utbetalande myndigheterna har identifierat (se kolumn 1 i tabell 1 och i tabell 2),
- antalet och andelen avvikelser mellan uppgifter om nordiska pensioner som Skatteverket har och som de utbetalande myndigheterna saknar (se kolumn 2 i tabell 1 och tabell 2).

Vår analys avseende ansökan om förmåner visar bland annat följande:

- Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om nordiska pensioner för omkring 6 till 30 procent av de personer som mottog de granskade förmånerna.
- Antalet fall där Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om nordiska pensioner var flest för *garantipension* och uppgick till cirka 1 400 (22 procent), följt av ungefär 140 (14 procent) för *inkomstpensionstillägg*.
- Inom *efterlevandeförmåner* fanns ett fåtal fall där Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om nordiska pensioner, men andelen var den högsta jämfört med andra förmåner hos Pensionsmyndigheten och låg på 30 procent.
- Försäkringskassan saknar uppgifter om nordiska pensioner i upp till 17 procent av utbetalningarna för de granskade förmånerna.

- Antalet fall där Försäkringskassan saknar uppgifter om nordiska pensioner är relativt få till antalet för samtliga förmåner. De flesta fall där Försäkringskassan saknar uppgifter om nordiska pensioner finns inom *bostadstillägg till personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning*, och uppgick till 9 utbetalningar, vilket motsvarar cirka 17 procent av alla som hade nordiska pensioner.

Tabell 1 Antal och andel vid ansökan om förmåner med identifierade uppgifter respektive uppskattade avvikelser i uppgifter om nordisk pension, år 2022 per förmån

Förmån	Identifierade uppgifter hos de utbetalande myndigheterna		Uppskattad avvikelse mellan uppgifter hos de utbetalande myndigheterna och Skatteverket	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Försäkringskassan				
Aktivitetsersättning, garanti	5	83 %	1	17 %
Aktivitetsersättning, inkomst	2	100 %	0	0 %
Sjukersättning, garanti	194	98 %	3	2 %
Sjukersättning, inkomst	180	97 %	5	3 %
Bostadstillägg till sjuk-och aktivitetsersättning	44	83 %	9	17 %
Pensionsmyndigheten				
Efterlevandeförmåner	22	70 %	10	30 %
Garantipension*	4 854	78 %	1 362	22 %
Inkomstpensionstillägg	928	86 %	145	14 %
Bostadstillägg till ålderspension	814	94 %	50	6 %

Källa: Registerdata från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning. Se Bilaga 3 för metodbeskrivning.

Not: * Garantipension för personer födda 1938 eller senare.

Vår analys avseende löpande utbetalningar visar bland annat följande:

- Andelen fall där Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om nordiska pensioner varierar vid löpande utbetalningar. I omkring 3 till 28 procent av utbetalningarna för de granskade förmånerna saknar Pensionsmyndigheten uppgifter om nordiska pensioner.
- Antalet fall där Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om nordiska pensioner handlar flest om *inkomstpensionstillägg* och uppgår till drygt 9 300 (26 procent), följt av omkring 5 000 för *garantipension* (27 procent).
- Försäkringskassan saknar uppgifter om nordiska pensioner i upp till 20 procent av de *löpande utbetalningarna* för de granskade förmånerna.
- Antalet fall där Försäkringskassan saknar uppgifter om nordiska pensioner är flest inom *sjukersättning*, 479 på garantinivå (14 procent) och 445 på inkomstnivå (9 procent), följt av omkring 230 för inom *bostadstillägg till personer som uppbär sjuk-och aktivitetsersättning* (20 procent).

På grund av brister i data före år 2022 kan vi inte avgöra om nordiska pensioner för dessa personer redan fanns vid ansökan om förmånen, eller om de nordiska pensionerna har tillkommit därefter under löpande utbetalningar.

Tabell 2 Antal och andel löpande utbetalningar med identifierade uppgifter respektive uppskattade avvikelser i uppgift om nordisk pension, år 2022 per förmån

Förmån	Identifierade uppgifter hos de utbetalande myndigheterna		Uppskattad avvikelse mellan uppgifter hos de utbetalande myndigheterna och Skatteverket	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Försäkringskassan				
Aktivitetsersättning, garanti	49	96 %	2	4 %
Aktivitetsersättning, inkomst	20	100 %	0	0 %
Sjukersättning, garanti	3 028	86 %	479	14 %
Sjukersättning, inkomst	4 278	91 %	445	9 %
Bostadstillägg till sjuk-och aktivitetsersättning	921	80 %	233	20 %
Pensionsmyndigheten				
Efterlevandeförmåner	30	72 %	11	28 %
Garantipension*	13 397	73 %	5 079	27 %
Inkomstpensionstillägg	26 816	74 %	9 301	26 %
Bostadstillägg	11 209	97 %	338	3 %

Källa: Registerdata från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning. Se bilaga 3 för metodbeskrivning.

Not: * Garantipension för personer födda 1938 eller senare.

Att de utbetalande myndigheternas saknar relevanta uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster vid handläggning av förmånerna har bekräftats bland annat i Pensionsmyndighetens omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar för år 2022, som bland annat visar att cirka 30 procent av personer med garantipension, som någon gång bott eller arbetat inom EU/EES⁹³, Schweiz eller i konventionsland, har fått en för stor utbetalning på grund felaktiga uppgifter om utländska pensioner.⁹⁴ Vidare gjorde Pensionsmyndigheten en efterkontroll 2019–2020 och analyserade risken för felaktiga utbetalningar kopplad till att garantipensionen fastställs utan att myndigheten haft kännedom om utländska pensioner. Pensionsmyndigheten kom fram till att ungefär hälften av pensionärerna hade en utländsk pension som skulle ha samordnats med den svenska garantipensionen, även om den försäkrade i ansökan uppgett att hen inte hade en utländsk pension.⁹⁵

⁹³ I åldern 16–64 år.

⁹⁴ Pensionsmyndigheten, *Rapport – Felaktiga utbetalningar inom allmän pension, Återrapportering av regeringsuppdrag 2022-01-13 (Fi2021/03247, Fi2022/00107)*, 2023, s. 13.

⁹⁵ Pensionsmyndigheten, *Riskanalys avseende felaktiga utbetalningar- svar på regleringsbrevsuppdrag*, 2021, s. 27.

3.2 De utbetalande myndigheternas kontroller brister

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster brister. Det gäller främst vid löpande utbetalningar av ersättningar för att upptäcka eventuella fel eller ändrade inkomstförhållanden.

3.2.1 Vid ansökan görs vissa kontroller men det finns brister

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utgår huvudsakligen från de uppgifter om utländska inkomster som den försäkrade själv har anmält i ansökan, om det inte finns indikationer som tyder på att de är felaktiga.⁹⁶ Den försäkrade är skyldig att i ansökan lämna alla uppgifter som behövs för att den utbetalande myndigheten ska kunna fatta ett korrekt och välgrundat beslut.⁹⁷ I ansökningsblanketterna för de granskade förmånerna, med undantag för efterlevandeförmåner⁹⁸, garantipension och inkomstpensionstillägg⁹⁹ som den försäkrade inte ansöker om själv, informerar de utbetalande myndigheterna den försäkrade om vilka uppgifter som krävs och som påverkar rätten till en förmån samt storleken på ersättningen.¹⁰⁰

Pensionsmyndigheten använder maskinella kontroller medan Försäkringskassan använder manuella kontroller för att identifiera ärenden med eventuella utländska kopplingar

Pensionsmyndigheten använder, som ett första steg, en maskinell kontroll för att identifiera ärenden där det kan finnas utländska inkomster och/eller försäkringsperioder. Förutom uppgifter som individen själv angett på ansökningsblanketter baseras den maskinella kontrollen på individens in- och utvandringshistorik i folkbokföringsregistret som tillhandahålls av Skatteverket, samt individens historik över försäkringstillhörighet via ett register som tillhandahålls av Försäkringskassan. Ärenden med utländska kopplingar klassificeras som

⁹⁶ Samstämmiga uppgifter om detta framkommer i våra intervjuer med företrädare för de utbetalande myndigheterna. Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-14, samt intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2023-10-25, 2023-11-23 och 2024-02-02.

⁹⁷ 110 kap. 4 § och § 13 socialförsäkringsbalken anger att den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av denna balk.

⁹⁸ I de flesta fall krävs ingen ansökan för att Pensionsmyndigheten ska pröva om den försäkrade har rätt till efterlevandepension när den försäkrade är bosatt i Sverige. När Pensionsmyndigheten får uppgift från Skatteverket om att någon som bor i Sverige har avlidit utreds om det finns efterlevande som har rätt till någon typ av efterlevandepension. Se Pensionsmyndigheten, "Ekonomisk stöd när en anhörig dör – efterlevandepension", hämtad 2024-02-01.

⁹⁹ Rätten till garantipension och inkomstpensionstillägg prövas automatiskt vid ansökan om allmän pension.

¹⁰⁰ Se blanketter för ansökningar om granskade förmåner från de utbetalande myndigheterna. Försäkringskassan, *Ansökan om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga FK 5007*, mottagen 2023-05-31; Försäkringskassan, *Ansökan om sjukersättning FK 3030*, mottagen 2023-05-31; Försäkringskassan, *Ansökan om bostadstillägg FK 5199*, mottagen 2023-05-31; Pensionsmyndigheten, "Blanketter", hämtad 2024-07-02, "Ansökan om efterlevandepension och efterlevandelivranta – En sökande PM8542", hämtad 2024-07-02, "Ansökan om efterlevandestöd när föräldern aldrig bott i Sverige PM8535", hämtad 2024-07-02; Pensionsmyndigheten, *Ansökan om bostadstillägg och äldreomsorgstöd en sökande PM8435*, mottagen 2023-03-31; Pensionsmyndigheten, *Ansökan om bostadstillägg och äldreomsorgstöd två sökande PM8436*, mottagen 2023-03-31; Pensionsmyndigheten, *Ansökan om allmän pension om du är bosatt i Sverige PM8370*, mottagen 2023-03-31.

internationella, och faller ut för manuell handläggning. Ärenden utan indikationer på utländska kopplingar, vare sig från individen själv eller från den maskinella kontrollen, klassificeras som *nationella*.¹⁰¹

Försäkringskassan kontrollerar manuellt den försäkrades tidigare bosättning och arbete i samband med ansökan om sjukersättning och aktivitetsersättning. Försäkringsutredaren kontrollerar i samtliga fall om den försäkrade har lämnat uppgifter om utländsk bosättning eller arbete i ansökan, samt om personen har in- eller utvandrat från Sverige, eller om det eventuellt redan finns uppgifter från tidigare utredningar inom myndigheten som pekar på tidigare bosättning eller arbete utomlands. Försäkringskassan kontrollerar också personens försäkringsstillhörighet, det vill säga registreringar om personen är försäkrad i Sverige och om det finns perioder som personen inte har varit registrerad som försäkrad.¹⁰² Inom bostadstillägg kontrolleras däremot inte personens historiska bosättning eller arbete.¹⁰³

Pensionsmyndighetens maskinella kontroller vid ansökan är inte tillräckligt träffsäkra

År 2022 utgjorde *internationella* ärenden cirka 14 procent av alla nybeviljade garantipensioner och inkomstpensionstillägg. För garantipension till omställningspension var andelen omkring 30 procent.¹⁰⁴ Vår analys av ansökningsärenden för de individer som fick utbetalningar av garantipension år 2022 visar dock att myndighetens kontroller inte är tillräckligt träffsäkra. Cirka 180 fall, motsvarande 5 procent av de utbetalningar¹⁰⁵ där uppgifter om nordisk pension finns tillgängliga hos Skatteverket¹⁰⁶ men saknas hos Pensionsmyndigheten, klassades som *nationella* vid ansökan. Dessutom hade ytterligare 220 fall, eller 20 procent av liknande fall, ingen klassificering överhuvudtaget. Vidare visar vår analys att för över 2 000 fall bland *nationella* ärenden finns det registrering av in- eller utvandring i arbetsför ålder (25–64 år) i folkbokföringen.¹⁰⁷ Dessa individer skulle kunna ha utländska pensioner som kan påverka de svenska förmånerna och borde därmed ha klassats som internationella ärenden.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2023-11-23; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023, 2024*, s.23.

¹⁰² Försäkringskassan, *Produktionsprocess Sjukersättning 2013:03*, version 7.0, s. 23–24; Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12, 2023-09-14 och 2023-10-05.

¹⁰³ Försäkringskassan, *Produktionsprocess Bostadstillägg 2007:06*, version 8.1.

¹⁰⁴ Riksrevisionens egen beräkning, baserad på registeruppgifter från Pensionsmyndigheten.

¹⁰⁵ Riksrevisionens egen beräkning, baserad på registeruppgifter från Pensionsmyndigheten.

¹⁰⁶ Uppgifter om nordisk pension har antingen överförs till Skatteverket genom det nordiska handräkningsavtalet eller har deklarerats eller upplysts till Skatteverket av individer själva.

¹⁰⁷ Riksrevisionens egen beräkning, baserad på registeruppgifter från Pensionsmyndigheten och uppgifter om in- och utvandringshistorik från SCB.

De utbetalande myndigheterna har svårt att genomföra effektiva kontroller i samband med ansökan om förmåner

I våra intervjuer med handläggare vid de utbetalande myndigheterna framkommer att de upplever att det generellt är svårt att kontrollera uppgifter i samband med personers ansökningar på grund av brister i de uppgifter som används i myndigheternas kontrollarbete. Det gäller till exempel Skatteverkets folkbokföringsregister som inte är helt tillförlitligt och Försäkringskassans register över socialförsäkringstillhörighet som inte är heltäckande.¹⁰⁸ Det beror även på långa svarstider och bristande kvalitet i de uppgifter som lämnas från utländska institutioner.¹⁰⁹

3.2.2 De utbetalande myndigheterna gör få systematiska kontroller av utländska pensioner under löpande utbetalningar

I intervjuer med företrädare för de utbetalande myndigheterna påpekas den enskildes ansvar att fortlöpande anmäla förändrade förhållanden som kan påverka ersättningsbeloppet även under löpande utbetalningar.¹¹⁰ De utbetalande myndigheterna gör få systematiska kontroller under löpande utbetalningar. Vår analys visar att de utbetalande myndigheterna sällan räknar om det svenska ersättningsbeloppet på grund av förändringar i utländska pensioner eller andra utländska inkomster, se avsnitt 3.5, vilket tyder på att individen inte alltid anmäler förändrade förhållanden som kan påverka det svenska ersättningsbeloppet. I exempelvis Finland förlitar sig inte Folkpensionsanstalten enbart på att individen självmant ska anmäla förändringar i pensioner och ersättningar som påverkar den finska folkpensionen, även när individen har en anmälningskyldighet. Folkpensionsanstalten begär att individen ska inkomma med underlag på förändringar i ersättningar som inte är från Finland senast två år efter en beviljad eller justerad folkpension. Om individen inte inkommer med de efterfrågade handlingarna stoppas utbetalning av den finska folkpensionen.¹¹¹ De utbetalande svenska myndigheterna har inget motsvarande arbetssätt.

Pensionsmyndigheten genomför vissa efterkontroller där utländska inkomster kan ingå

Pensionsmyndigheten har en riktad efterkontroll mot taxerad inkomst inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, så kallad PAX-kontroll, som utförs systematiskt. I kontrollen jämförs inkomstuppgifterna som ligger till grund för beslut om ersättningsbelopp på Pensionsmyndigheten med den fastställda taxerade inkomsten av Skatteverket.¹¹² Pensionsmyndigheten genomför dessa kontroller med

¹⁰⁸ Inspektionen för socialförsäkringen, *Rapport 2018:6 – Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*, 2018, s. 12 och 79.

¹⁰⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 30.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2023-11-23; Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12 och 2023-10-06.

¹¹¹ Skriftliga svar från Folkpensionsanstalten, 2023-11-08.

¹¹² Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 46.

en viss fördröjning; under 2023 avslutades kontrollen avseende inkomstår 2020. Det innebär att den enskilde riskerar att bli återbetalningsskyldig i efterhand om uppgifterna som ligger till grund för bostadstillägg är felaktiga. I PAX-kontrollen ingår endast fastställda taxerade inkomster i Sverige. Individen kan även ha skattefria inkomster som inte kommer att inkluderas i kontrollen men som kan påverka det svenska ersättningsbeloppet. Ett sådant exempel är pension från ett annat nordiskt land. Den nordiska pensionen är skattefri om personen var bosatt i Sverige och tog emot ersättningen före 2008 samt varit bosatt i Sverige utan avbrott sedan dess.¹¹³ Vidare kan inte Pensionsmyndigheten i de mottagna uppgifterna om taxerad inkomst urskilja om dessa inkluderar utländska inkomster. Pensionsmyndigheten uppger att myndigheten har en funktionalitet sedan en tid, som ännu inte är driftsatt, och som är tänkt att kontrollera att aktuella uppgifter ligger till grund för beräkning av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd.¹¹⁴

Försäkringskassan genomför vissa efterkontroller av utländska inkomster

Försäkringskassan följer kontinuerligt upp den försäkrades arbetsförmåga, som ligger till grund för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättning, men däremot inte ändrade förhållanden kopplade till utländska inkomster. Rätten till aktivitetsersättning är tidsbegränsad och beviljas vanligtvis i ett till högst tre år¹¹⁵, medan sjukersättning är en förmån som beviljas tills vidare¹¹⁶. Senast tre år efter beviljad sjukersättning ska Försäkringskassan följa upp den försäkrades arbetsförmåga, och därefter löpande inom tre år efter varje avslutad uppföljning. Om den försäkrade har fem eller färre år kvar tills riktåldern för pension uppnås, behöver någon uppföljning inte göras.¹¹⁷ Under uppföljningen gör myndigheten endast en utredning om personens hälsotillstånd och inga andra omständigheter som kan ha förändrats, som till exempel utländska pensioner och andra utländska inkomster. Försäkringskassan har även en riskbaserad efterkontroll för personer som har hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning mot taxerad inkomst.¹¹⁸ Likt Pensionsmyndighetens PAX-kontroll är det inte möjligt för Försäkringskassan att urskilja om den taxerade inkomsten inkluderar utländska inkomster.

För ärenden som avser bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och där utländska inkomster är kända vid beslutstillfället, skapar handläggare en bevakning för kontroll av eventuella förändringar i den utländska inkomsten.¹¹⁹ Om huvudförmånen är en utländsk förmån faller ärendet ut för manuell hantering efter två år, och efter tre år för ärenden med andra utländska inkomster.¹²⁰ När

¹¹³ Nordisk E-tax, "Bor du i Sverige och får pension från annat nordiskt land?", hämtad 2024-05-17.

¹¹⁴ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-07-02.

¹¹⁵ Se 33 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

¹¹⁶ Se 33 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

¹¹⁷ 33 kap. 17 § socialförsäkringsbalken; Försäkringskassan, *Sjukersättning, Vägledning 2013:1 version 12*, s. 142.

¹¹⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 77; Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-06-28.

¹¹⁹ Försäkringskassan, *Produktionsprocess bostadstillägg 2007:6*, version 8.1, s. 8.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-10-06.

bevakningen faller ut för manuell hantering skickar Försäkringskassan en förfrågan till utbetalaren av den utländska förmånen eller till den försäkrade. Försäkringskassan efterfrågar i dessa situationer aktuella uppgifter om den utländska inkomsten för att säkerställa att bostadstillägget betalas ut med rätt ersättningsbelopp.¹²¹ Vidare har Försäkringskassan en riskbaserad efterkontroll av bostadstillägg för personer som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning mot taxerad inkomst, likt Pensionsmyndighetens PAX-kontroll.¹²²

3.3 Ineffektiv samordning av förmåner med andra länder

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver ha kontakt med utländska institutioner om personer har bott eller arbetat utomlands och kan ha rätt till utländska ersättningar. I de här fallen behöver de svenska och utländska ersättningsarna samordnas i syfte att rätt land ska betala ersättning för rätt period. Institutioner inom EU/EES och Schweiz ska utan dröjsmål tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av grundförordningen.¹²³ Granskningens visar att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens samordning med andra länder är ineffektiv, vilket till exempel beror på fortsatt manuell hantering och bristande IT-stöd.

3.3.1 Informationsutbyte om social trygghet med länderna inom EU/EES och Schweiz sker elektroniskt via systemet EESSI

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan inhämta uppgifter från utländska myndigheter i länder som omfattas av EU-lagstiftning om samordning av social trygghet, eller i länder som Sverige har ett avtal med, så kallade konventionsländer. Informationsutbyte mellan länderna har, under lång tid, endast skett via reguljär post. Sedan 2009 påbörjades utvecklingen av ett gemensamt system (EESSI¹²⁴)¹²⁵ inom EU/EES och Schweiz för elektroniskt utbyte¹²⁶ av information om social trygghet på begäran. Rent praktiskt betyder det att länderna skickar förfrågningar och tar emot svar elektroniskt via en gemensam teknisk tjänst, RINA, eller via en egenutvecklad nationell applikation. I Sverige använder alla berörda parter¹²⁷ förutom Pensionsmyndigheten handläggningssystemet RINA. Pensionsmyndigheten har utvecklat ett eget system som speglar inkomna utländska handlingar i myndighetens ordinarie handläggningssystem. Utvecklingen av EESSI har tagit över ett decennium

¹²¹ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-06-28.

¹²² Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-06-28.

¹²³ Se artikel 2 i förordning 987/2009.

¹²⁴ Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI).

¹²⁵ EU-kommissionen, "Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)", hämtad 2024-02-13. EESSI-systemet har inrättats för att socialförsäkringsinstitutionerna i hela Europa ska kunna hantera den försäkrades ärenden. Systemet sammanlänkar, från och med juni 2023, omkring 3 400 institut i 32 deltagande länder: de 27 EU-medlemsstaterna, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz och Storbritannien.

¹²⁶ Enligt artikel 4.2 i förordning 987/2009.

¹²⁷ Försäkringskassan, Inspektion för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges A-kassor, Arbetsförmedlingen och Kronofogden.

och sedan mars 2021 är Sverige fullt ut anslutet till systemet med omkring 100 olika ärendeslag. Inom EU/EES pågår fortfarande anslutning till systemet stegvis, och i februari 2024 var omkring 97 procent av alla ärendeslag anslutna till systemet.¹²⁸

3.3.2 Mycket manuell hantering vid samordning med andra länder på Försäkringskassan på grund av bristfälligt IT-stöd

Försäkringskassan använder EESSI:s handläggningssystem RINA vid samordning med andra länder. För handläggare på Försäkringskassan innebär RINA ett ytterligare system och ett gränssnitt att jobba i, eftersom systemet är fränkopplat från Försäkringskassans ordinarie handläggningssystem. Pensionsmyndigheten har i stället utvecklat en applikation som speglar upp inkommande ärenden i RINA i Pensionsmyndighetens ordinarie handläggningssystem.¹²⁹ Det innebär att handläggarna på Pensionsmyndigheten till största delen jobbar i ett system och i ett gränssnitt som de är vana vid.

Det faktum att RINA och Försäkringskassans ordinarie handläggningssystem inte är integrerade bedömer Riksrevisionen innebär relativt omfattande manuell hantering när svar från utlandet har inkommit till myndigheten. Arbets sättet kräver manuell bevakning av inkomna svar i RINA. I syfte att underlätta den manuella bevakningen har Försäkringskassan skapat ett IT-stöd som skickar aviseringar till en funktionsbrevlåda på myndigheten när svar från utlandet inkommer, det kallas för en impuls internt på myndigheterna och kräver i regel en utredningsåtgärd.¹³⁰ Funktionsbrevlådan bevakas av en fysisk person som fördelar ut aviseringarna till respektive ärende i ordinarie handläggningssystem; det görs exempelvis genom en journalanteckning i ärendet eller genom att en avisering skickas till handläggarna eller avdelningen som ansvarar för ärendet. På så vis behöver inte varje enskild förmånshandläggare själv bevaka att svar från utlandet har inkommit. I intervju uttrycker handläggare inom sjuk- och aktivitetsersättning risker med det nuvarande manuella förfarandet. Till exempel förekommer det att inkomna beslut från utlandet varken har journalförts i ärendet eller har vidarebefordrats till ansvarig avdelning under lång tid, ibland upp till cirka ett år.¹³¹

Handläggarna beskriver i intervju att de manuellt behöver importera inkomna dokument från RINA till handläggningssystemet, därefter behöver handläggarna själva rad för rad överföra de utländska uppgifterna till aktuella interna blanketter. Det är en motsvarande manuell hantering när handlingar ska skickas till utlandet, det vill säga att de manuellt kopieras över till blanketter som finns i RINA. Det nuvarande arbets sättet kräver kontinuerligt manuell kvalitetssäkring.¹³² Företrädare för

¹²⁸ Bilaga till svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-04-10; Bilaga till svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-07-02.

¹²⁹ Bilaga till svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-03-22.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-04-10.

¹³¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12.

¹³² Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12.

Försäkringskassan beskriver att verksamheten efterfrågar att RINA integreras så mycket som möjligt i myndighetens ordinarie handläggningssystem och att det har pågått ett visst utvecklingsarbete för att förbättra det nuvarande arbetssättet, men på grund av otillräcklig finansiering har detta arbete avstannat.¹³³

3.3.3 Fortsatt långa handläggningstider för EU-ärenden efter införandet av elektroniskt informationsutbyte

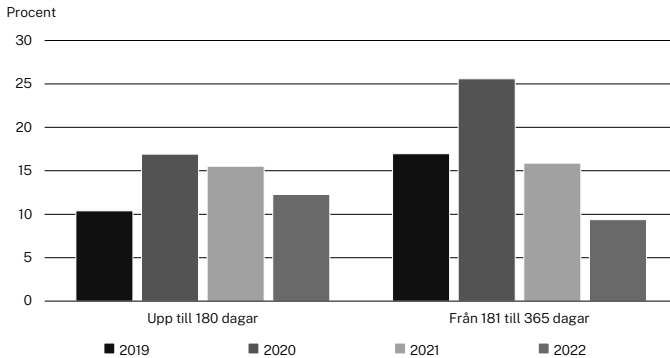
Syftet med att införa ett system för elektroniskt informationsutbyte är bland annat att förenkla och förkorta handläggningen av EU-ärenden.¹³⁴ Genom att skapa en plattform för digitala utskick av förfrågningar och svar får länderna bättre förutsättningar att svara på förfrågningar och hantera svar från andra länder. Riksrevisionen konstaterar dock att det är fortsatt långa handläggningstider för EU-ärenden. Det beror dels på att svar från andra länder kan dröja, dels på att de svenska utbetalande myndigheterna inte alltid prioriterar att ta omhand utländska svar.

I diagram 1 illustrerar vi, med garantipension som ett exempel, att handläggningstiden för EU-ärenden inte verkar ha minskat efter införandet av EESSI år 2021. Diagrammet visar andelen definitiva beslut som fattades inom 180 respektive 365 dagar efter ett provisoriskt beslut, fördelat på året för när det provisoriska beslutet fattades. Eftersom det kan ta lång tid innan ett definitivt beslut fattas jämför vi andelen definitiva beslut upp till 365 dagar efter att det provisoriska beslutet fattades. Antal dagar avser här den totala tiden det tar för Pensionsmyndigheten från att ha fattat ett provisoriskt beslut till att ett definitivt beslut har fattats. Det innebär att den totala tiden inkluderar både tiden det tar att få ett svar från utlandet och den efterföljande interna handläggningstiden från mottaget utländskt svar. Vi ser att andelen ärenden med definitiva beslut inom såväl 180 dagar som 365 dagar kontinuerligt har minskat sedan 2020, vilket talar emot att handläggningen av EU-ärenden har blivit snabbare efter införandet av det elektroniska informationsutbytet år 2021.

¹³³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-04-10.

¹³⁴ Europeiska kommissionen, EESSI Q4 2023 factsheet – 2024-01-05.

Diagram 1 Andel definitiva beslut uppdelat efter år för det första provisoriska beslutet och antal dagar för garantipension



Källa: Statistik från Pensionsmyndigheten, Riksrevisionens bearbetning.

I intervju med företrädare för Socialdepartementet framkommer att det finns en medvetenhet om problemet med fortsatt långa svarstider inom ramen för EESSI. Det finns flera utmaningar, till exempel tekniska förutsättningar och det kan även vara en resursfråga för både svenska myndigheter och utländska institutioner att avsätta resurser och prioritera att utföra dessa uppgifter om det inte främjar den egna verksamheten i första hand. Vidare uppges att det pågår diskussioner inom Administrativa kommissionen för att nå en överenskommelse om gränsvärden för svarstider, det vill säga hur lång tid det bör ta för en medlemsstat att besvara förfrågan från en annan medlemsstat, men inget beslut i frågan är ännu fattat.¹³⁵

Enligt företrädare från Pensionsmyndigheten beror långa handläggningstider för EU-ärenden också på att svar från utlandet inte tas om hand tillräckligt snabbt inom myndigheten eftersom dessa ärenden inte har prioriterats.¹³⁶ Införandet av EESSI och myndighetens satsning på IT-stöd för handläggning uppges dock ha förenklat handläggningen genom mindre manuell administration.¹³⁷ På Riksrevisionens begäran har Pensionsmyndigheten undersökt svarstiden från de utländska institutionerna samt den efterföljande interna handläggningstiden för ett mindre antal ärenden inom garantipension år 2022. Resultaten visar att det i genomsnitt tar totalt 11 månader för Pensionsmyndigheten att fatta ett definitivt beslut, varav 4 månader avser svar från utländsk institution och 7 månader avser den efterföljande interna handläggningstiden. Pensionsmyndigheten uppges att interna balanser och intern styrning är faktorer som påverkar handläggningstiden.¹³⁸

¹³⁵ Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2024-04-29.

¹³⁶ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-04-11.

¹³⁷ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-04-11.

¹³⁸ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-07-02.

3.4 Bristande hantering av regresskrav mot utländska institutioner leder till felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan kan begära att få ersättning från ett annat EU-medlemsland för det för högt utbetalda ersättningsbeloppet för sjuk-och aktivitetsersättning.¹³⁹ På motsvarande sätt kan Pensionsmyndigheten begära att få ersättning för felaktigt utbetald garantipension och inkomstpensionstillägg. Tillvägagångssättet för att ställa ett så kallat regresskrav (återbetalningskrav) beskrivs i de utbetalande myndigheternas vägledningar för handläggning vid samordning för social trygghet.¹⁴⁰ En kortfattad beskrivning av processen för regresskrav finns även i bilaga 2 och i avsnitt 2.2.4.

De utbetalande myndigheternas hantering av regresskrav har brister som innebär att de sällan får återbetalningar från utländska institutioner för ersättningar som har betalats ut med ett för högt belopp under perioden med provisoriskt beslut, trots att det enligt gällande regelverk har funnits grund för återbetalning. Inte heller har myndigheterna möjlighet att i dessa fall ställa återkrav direkt till individen.

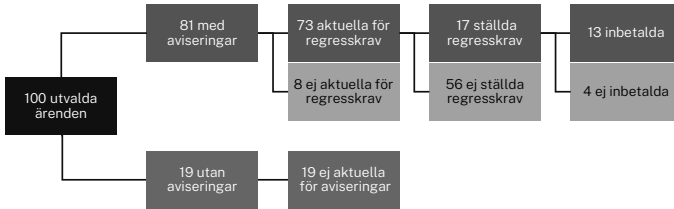
Vidare visar granskningen att de utbetalande myndigheterna i de flesta fall inte lyckas med att driva igenom återbetalningar från utländska institutioner. Vi har analyserat uppgifter om aviseringar, eventuella regresskrav, ställda regresskrav och inbetalningar från utlandet för garantipension från Pensionsmyndigheten, se figur 1.¹⁴¹ Denna analys visar att regresskrav uteblev i drygt 75 procent av fallen där det fanns grunder för det. Bland de fall där Pensionsmyndigheten har ställt ett regresskrav uteblev inbetalningar från de utländska institutionerna i drygt 20 procent av fallen.

¹³⁹ Se artikel 72.2 i förordning 987/2009.

¹⁴⁰ Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – förmåner vid invaliditet enligt EU-rätten och avtal om social trygghet*, Vägledning 2010:2 Version 10, s. 88 – 89; Pensionsmyndigheten, *EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt konventioner. Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna och EU-förordning 1231/2010*, Vägledning 2010:07 version 6, s. 108–109.

¹⁴¹ Analysen baseras på data som har samlats in genom manuella sökningar i akter av 100 slumpmässigt utvalda ärenden från en rampopulation som består av 495 ärenden där ett eventuellt återbetalningskrav kan uppstå. Se bilaga 3 för en detaljerad beskrivning.

Figur 1 Antal aviseringar om återbetalningskrav, ställda återbetalningskrav samt inbetalningar från utlandet för garantipension



Källa: Individuppgifter från Pensionsmyndigheten. Riksrevisionens bearbetning.

Not: I cirka 80 procent av fallen har Pensionsmyndigheten informerat de utländska institutionerna om att det kan komma att ställas ett regresskrav. För de återstående 20 procenten av fallen är aviseringar inte aktuella för att den försäkrade redan hade beviljad utländsk pension före ansökan om den svenska förmånen. Bland de aviserade fallen finns det även 10 procent där det inte är aktuellt med ett regresskrav till den utländska institutionen. Det beror till exempel på att utländsk pension inte har beviljats, att utländsk pension betalades ut före ansökan om svensk förmån som en engångsutbetalning, eller att den försäkrade inte var berättigad till grundskydd i Sverige.

Försäkringskassan har under vår granskning inte kunnat tillhandahålla detaljerade uppgifter om aviseringar om regresskrav, ställda regresskrav och inbetalningar från utländska institutioner på individnivå på grund av bristande dataomfång. Försäkringskassan anger dock att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning som har haft omräkningsärenden på grund av utländsk pension från länder inom EU/EES och Schweiz uppgick till cirka 2 700 från och med januari 2020 till maj 2024. Dessa ärenden kan potentiellt leda till att Försäkringskassan ställer regresskrav till utländska institutioner. Trots detta har inbetalningar från utlandet endast skett för 80 personer¹⁴². Försäkringskassan har därmed fått inbetalningar i 3 procent av fallen där återbetalningar kan vara aktuella.

3.4.1 De utbetalande myndigheterna hinner inte alltid ställa ett regresskrav inom utsatt tid

Analysen av uppgifter från Pensionsmyndigheten visar att en av de bidragande orsakerna till att regresskrav uteblir, trots att det finns grund för det, är att myndigheten inte alltid hinner ställa kravet inom två månader från mottaget utländskt beslut. Detta gäller cirka en tredjedel av fallen (se figur 1). Handläggare på Försäkringskassan beskriver också att de sällan hinner ställa ett regresskrav till utländsk institution inom tidsramen på två månader.¹⁴³ Försäkringskassan har dock inte kunnat tillhandahålla statistik som visar omfattningen av problemet på grund av att myndigheten inte har registrerat uppgifterna på ett sätt som möjliggör uppföljning av regresskrav i datalagret. Att de utbetalande myndigheterna inte hinner

¹⁴² Svar via mejl från statistiska kontaktpersoner på Försäkringskassan, 2024-05-14.

¹⁴³ Intervjuer med handläggare på Försäkringskassan, 2023-09-12 och 2023-09-14; Mejl från Försäkringskassan, enhetschef område A, 2024-03-21; Mejl från Försäkringskassan, enhetschef område B, 2024-03-21.

ställa regresskrav inom två månader innebär att de inte kommer kunna få någon återbetalning från den utländska myndigheten för det felaktigt utbetalda beloppet under tiden fram till ett definitivt beslut.¹⁴⁴

Myndigheternas hantering av regresskrav till utländska institutioner har inte prioriterats

Försäkringskassan har som mål att påbörja ärenden för att fatta ett definitivt beslut inom sjuk- eller aktivitetsersättning inom 14 dagar från mottaget utländskt beslut om beviljande av motsvarande pensionsförmån.¹⁴⁵ Ärenden där det kan bli aktuellt med regresskrav till annat land handläggs på tre separata enheter på Försäkringskassan. Enheterna har i dagsläget inte en sammanhållen styrning vad gäller hur ärenden ska prioriteras när arbetsbelastningen är hög.¹⁴⁶ Under granskningsperioden har Försäkringskassan haft begränsade resurser för att i tid kunna hantera samtliga ärenden där regresskrav kan bli aktuella. För att hinna ställa krav till utländsk myndighet inom tidsfristen på två månader har handläggare i praktiken gjort avvägningar och prioriterat ärenden utifrån storleken på ersättningsbeloppet från utlandet samt den retroaktiva periodens längd, det vill säga ärenden där det felaktigt utbetalda beloppet troligtvis är störst. Eftersom ärenden där felaktiga belopp anses vara låga har nedprioriterats, har Försäkringskassan en handläggningstid på cirka ett år för dessa ärenden.¹⁴⁷

Även Pensionsmyndigheten har haft begränsade resurser för att hantera samtliga regresskravsärenden i tid. I perioder har Pensionsmyndigheten behövt prioritera om sina resurser på grund av ett ansträngt läge vad gäller både ärendebalanser och resurstillgång vilket har inneburit att utbetalningskritiska ärenden haft högst prioritet och att regresskravsärenden har prioriterats ner. Pensionsmyndigheten pekar vidare på att tidigare bristande systemlösning för bevakning av regresskravsärenden också har bidragit till att dessa inte har hanterats under den utsatta tidsramen. Även om Pensionsmyndigheten uppger att regresskravsärenden numera har högre prioritet visar vår granskning att problemen kopplade till att myndigheten inte hinner ställa ett regresskrav inom utsatt tid fortfarande är omfattande.¹⁴⁸

3.4.2 Utländska institutioner betalar ut ersättning till individen trots avisering om regresskrav

Enligt gällande regelverk bör de utländska institutionerna avvakta med utbetalningar till personer om de svenska myndigheterna har aviserat att det kan bli aktuellt med ett regresskrav. De utländska institutionerna ska meddela det innesående beloppet till de utbetalande myndigheterna i Sverige vid beviljandet av utländsk förmån. Därefter

¹⁴⁴ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-02-27.

¹⁴⁵ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-02-27.

¹⁴⁶ Svar via mejl från Försäkringskassan, enhetschef område A, 2024-03-21; Svar via mejl från Försäkringskassan, enhetschef område B, 2024-03-21.

¹⁴⁷ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-02-27.

¹⁴⁸ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-05-17.

bör de utländska institutionerna invänta ett eventuellt regresskrav från Sverige i två månader innan utbetalning till den försäkrade. Vår analys visar att det förekommer fall där de utländska institutionerna inte alltid följer regelverket och betalar ut ersättningen till den försäkrade vid beviljandet av den utländska förmånen.¹⁴⁹ Det leder till att de utbetalande myndigheterna i Sverige inte har möjlighet att ställa ett regresskrav till den utländska institutionen, vilket innebär att de svenska myndigheterna inte har någon möjlighet att återfå det eventuellt felaktigt utbetalda beloppet. Uppgifter från Pensionsmyndigheten visar att omkring en tredjedel av fallen där ett regresskrav inte ställdes när det var aktuellt beror på att den utländska institutionen betalade ut hela ersättningsbeloppet till den försäkrade utan att invänta svar från Pensionsmyndigheten.¹⁵⁰

3.4.3 De utbetalande myndigheterna dröjer med att registrera inbetalningar från utlandet

Det kan dröja innan handläggaren registrerar inbetalningen och justerar den försäkrades kontrolluppgift, vilket innebär att fel i underlag till beskattningsbara inkomster inte alltid hanteras under rätt beskattningsår.

När Försäkringskassan mottagit återbetalning från den utländska institutionen aviseras handläggare som hanterar dessa ärenden. Handläggaren behöver därefter manuellt registrera inbetalningen i ärendehandläggningssystemet och samtidigt justera den försäkrades kontrolluppgift, som vidarebefordras till Skatteverket.¹⁵¹ I februari 2024 var det 26 återbetalningar som inte hade registrerats i förmånsärendet av handläggaren. Den äldsta av dessa inbetalades år 2019.¹⁵² På motsvarande sätt ska handläggare på Pensionsmyndigheten registrera inbetalt regresskrav i handläggningssystemet.¹⁵³ I april 2024 var det 18 inbetalda regresskrav från utlandet som inte hade registrerats i förmånsärendet av handläggaren, och den äldsta inbetalningen inkom i juni 2022.¹⁵⁴

3.4.4 De utbetalande myndigheterna tillämpar regelverket om återbetalningsskyldighet från individen på olika sätt

De utbetalande myndigheterna kan under vissa förutsättningar ställa krav på återbetalning till den försäkrade som har fått en förmån felaktigt, ett så kallat återkrav.¹⁵⁵ Riksrevisionen konstaterar att de utbetalande myndigheterna tillämpar

¹⁴⁹ Vilket även bekräftas i intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12, 2023-09-14 och 2023-10-05.

¹⁵⁰ Uppgifter har tagits fram på ett slumpmässigt urval av 100 ärenden där regresskrav kan vara aktuella. Se bilaga 3 för mer detaljer om urval och definitionen av rampopulationen.

¹⁵¹ Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – förmåner vid invaliditet enligt EU-rätten och avtal om social trygghet*, Vägledning 2010:2 Version 10, s. 88 – 89.

¹⁵² Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-03-18.

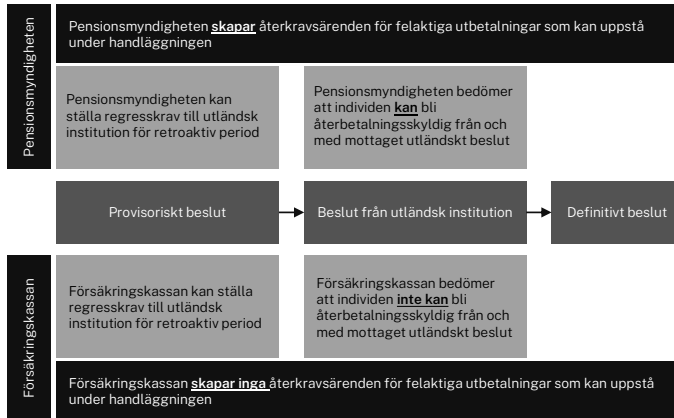
¹⁵³ Pensionsmyndigheten, *Handläggarstöd – Avsnitt 23.2 Ställa regresskrav BIS v.2.2*, 2023.

¹⁵⁴ Bilaga i svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-05-21.

¹⁵⁵ Möjligheten att kräva tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar från den försäkrade regleras av bestämmelser i 108 kap. socialförsäkringsbalken.

regelverket av individens återbetalningsskyldighet på olika sätt. Figur 2 illustrerar dessa skillnader.

Figur 2 De utbetalande myndigheternas möjlighet att få återbetalning från utländsk institution och från individen



Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan framhåller att de inte har några möjligheter att återfå felaktiga utbetalningar av ersättningar från individen när myndigheterna inte hinner ställa ett regresskrav till den utländska institutionen inom utsatt tid, eller när den utländska institutionen utbetalar det retroaktiva ersättningsbeloppet till individen i stället för att utbetala det till Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.¹⁵⁶ Det beror på att de bedömer att den försäkrade inte har orsakat den felaktiga utbetalningen i dessa situationer.¹⁵⁷ Trots detta framgår det i Pensionsmyndighetens handläggarstöd att förmånshandläggare får återkräva det retroaktiva beloppet från den försäkrade genom att skapa ett återkravsärende.¹⁵⁸ Handläggare inom återkrav utreder därefter om återbetalningsskyldighet föreligger. I praktiken leder det dock aldrig till att något återkrav riktas mot den försäkrade för denna period.¹⁵⁹ På Försäkringskassan instrueras förmånshandläggare däremot inte att skapa återkravsärenden i dessa situationer.

I genomsnitt tar det 5–7 månader för myndigheterna att fatta ett definitivt beslut från mottaget beslut om ersättning från utländsk institution.¹⁶⁰ Under dessa månader

¹⁵⁶ Möjligheten att kräva tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar från den försäkrade regleras av bestämmelser i 108 kap. socialförsäkringsbalken.

¹⁵⁷ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-05-14; Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-02-02.

¹⁵⁸ Pensionsmyndigheten, *Handläggarstöd – Avsnitt 23.2 Ställa regresskrav BIS v.2.2*, 2023.

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-05-31.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12; Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-04-11.

skiljer sig Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens tolkningar av individens återbetalningsskyldighet. Pensionsmyndigheten ställer ett återkrav till individen i situationer där en utländsk pension har beviljats och där individen haft kännedom om beviljandet, men inte anmält det till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten bedömer även att individen kan bli återbetalningsskyldig för det belopp som betalas ut felaktigt för att myndigheten inte hinner räkna om den svenska pensionen med hänsyn till det utländska beslutet i tid. Detta om den enskilde skäligen borde ha insett att den svenska förmånen skulle påverkas negativt av den utländska pensionen.¹⁶¹ Försäkringskassans bedömning skiljer sig från Pensionsmyndighetens. Under handläggningstiden från mottaget utländskt beslut till definitivt beslut bedömer Försäkringskassan att de inte kan kräva återbetalning från individen när felutbetalningen beror på myndighetens handläggningstider.¹⁶² Det innebär att individen får behålla det för högt utbetalda ersättningsbeloppet under i genomsnitt 5 månader.

3.5 Inga systematiska omräkningar av ersättningsbelopp för svenska förmåner med hänsyn till årliga utländska omräkningar

För att värdesäkra ersättningsbeloppen för förmåner som de utbetalande myndigheterna betalar ut räknar myndigheterna årligen om många förmåner med hänsyn till löne- eller prisutvecklingen i samhället.¹⁶³ På motsvarande sätt justerar utländska institutioner ersättningar som de ansvarar för att betala ut. Det innebär att den försäkrade årligen får uppdaterade ersättningsbelopp för såväl de svenska som de utländska förmånerna. Däremot visar granskningen att det saknas en systematik i utbytet av omräknade ersättningar mellan de svenska utbetalande myndigheterna och de utländska institutionerna.¹⁶⁴ Det åligger därmed den enskilde att själv anmäla uppgifter om ändrade förhållanden, både till den svenska myndigheten och till den utländska institutionen. Då Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten sällan räknar om ersättningsbeloppen med hänsyn till årlig utländsk omräkning finns därför risk för att för höga ersättningsbelopp betalas ut under många år.

3.5.1 Årliga omräkningar av svenska förmåner delas inte systematiskt med utländska institutioner

Inom EU/EES och Schweiz kan myndigheterna använda det elektroniska systemet EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) för att meddela

¹⁶¹ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-05-17; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2024-05-31.

¹⁶² Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12 och 2023-10-05; Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-02-27.

¹⁶³ OECD, "How inflation challenges pensions - December 2022", hämtad 2024-02-29.

¹⁶⁴ Det framgår av artiklarna 2.2 och 4.2 i förordningen 987/2009 att institutionerna ska tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för de personer som omfattas av bestämmelserna utan dröjsmål och att överföringen ska ske elektroniskt.

förändringar i ersättningar och ersättningsbelopp, men myndigheterna använder inte systemet för att systematiskt meddela den här typen av förändringar. I våra intervjuer med företrädare för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten framhåller de därför vikten av individens anmälningsskyldighet¹⁶⁵ för att få kännedom om förändrade förhållanden, så som årliga omräkningar med hänsyn till pris- eller löneutvecklingen.¹⁶⁶

Granskningen visar att de utbetalande myndigheterna saknar rutiner och arbetssätt för att efterfråga årliga uppdateringar av utländska ersättningar. Det gäller från den utländska institutionen och från den försäkrade själv, både på begäran i enskilda ärenden och systematiskt. I praktiken innebär det att de utbetalande myndigheterna har en tilltro till individen och individens egen skyldighet att anmäla förändringar av uppgifter för att kunna få indikationer på om det utländska förmånsbeloppet har förändrats; se figur 3 för en illustration av informationsöverföringen vid årliga omräkningar av ersättningsbelopp. I våra intervjuer med handläggarna framkommer att när de får en avisering om ändrade uppgifter i ärendehanteringssystemet, är det inte ovanligt att de upptäcker att den utländska pensionens ersättningsbelopp inte har omräknats under många år.¹⁶⁷

Under år 2022 hade Pensionsmyndigheten mottagit uppgifter om beslut om pension från utländska institutioner för cirka 1 700 personer¹⁶⁸ som fick löpande utbetalningar av *inkomstpensionstillägg* eller *garantipension*. Samtidigt har Pensionsmyndigheten samma år skickat pensionsbeslut till utländska institutioner för 130 personer som fick löpande utbetalningar av *inkomstpensionstillägg* eller *garantipension*. Antalet mottagna och skickade pensionsbeslut motsvarar ungefär 2 respektive 0,2 procent av de fall där utländska pensioner fanns med i beräkningsunderlaget till utbetalningarna¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Individen har ett ansvar att även efter beviljad ersättning löpande anmäla förändrade förhållanden och uppgifter som kan påverka ersättningens storlek av den svenska förmånen, se 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

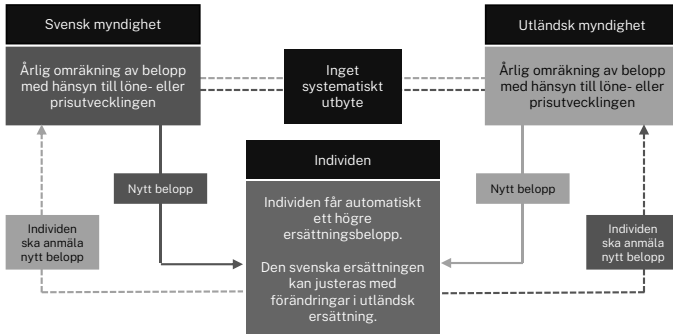
¹⁶⁶ 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2023-11-23; Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12 och 2023-10-05.

¹⁶⁸ Enligt statistik från Pensionsmyndigheten.

¹⁶⁹ Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten och Riksrevisionens egen beräkning.

Figur 3 Informationsöverföring mellan svensk och utländsk myndighet och individen vid årliga omräkningar av ersättningsbelopp



3.5.2 De utbetalande myndigheterna räknar sällan om ersättningsbeloppet på grund av ändrade utländska förmåner

Pensionsmyndigheten räknar sällan om ersättningsbelopp på grund av ändrade utländska förmåner. Under 2022 har Pensionsmyndigheten räknat om ersättningsbelopp för ungefär 11 000 utbetalningar av de granskade förmånerna till följd av förändringar i utländska pensioner, vilket motsvarar omkring 2 till 36 procent av utbetalningarna där utländska pensioner ingick i beräkningsunderlaget (se tabell 3). Utifrån tillgängliga registeruppgifter kan vi inte urskilja vilka typer av förändringar i utländska pensioner som leder till att den svenska ersättningsbeloppet räknas om. Omräkningar på grund av förändringar i utländska pensioner leder dock alltid till en ändring av ersättningsbeloppet för *garantipension* och normalt även till en ändring av ersättningsbeloppet för *bostadstillägg* (94 procent) och *inkomstpensionstillägg* (57 procent).¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten redovisar att myndigheten planerar att vidareutveckla systemstödet under 2024 för en automatiserad handläggning av ärenden där den försäkrade anmäler ändringar av utländsk pension. Syftet är bland annat att minska risken för felaktiga utbetalningar på grund av försenad handläggning.¹⁷¹

¹⁷⁰ Siffrorna för efterlevandeförmåner saknas på grund av brister i dataunderlag.

¹⁷¹ Pensionsmyndigheten, *Svar på regeringsuppdrag Rätt från början*, 2024, s. 15–16.

Tabell 3 Antal och andel omräknade ärenden som har utländska pensioner i beräkningsunderlaget

Förmån	Antal	Andel
Bostadstillägg	6 860	29 %
Inkomstpensionstillägg	959	2 %
Efterlevandeförmåner	24	36 %
Garantipension	3 160	13 %

Källa: Registerdata från Pensionsmyndigheten, Riksrevisionens bearbetning.

Försäkringskassan räknar vanligen inte heller om ersättningsbelopp på grund av årliga förändringar i utländska pensioner. Försäkringskassan genomförde totalt 135 omräkningar under 2022 för ärenden inom sjuk- och aktivitetsersättning med klassificeringen EU/EES eller konvention som hade ett ansöknings- eller utbytesärende för samma ersättningsperiod, enligt Riksrevisionens beräkning utifrån registeruppgifter från Försäkringskassan. De 135 ärendena är enbart kopplade till omräkningar till följd av att ett provisoriskt beslut har fattats i ärendet. Denna siffra kan även inkludera omräkningar av andra möjliga orsaker än förändringar i utländska pensioner.¹⁷²

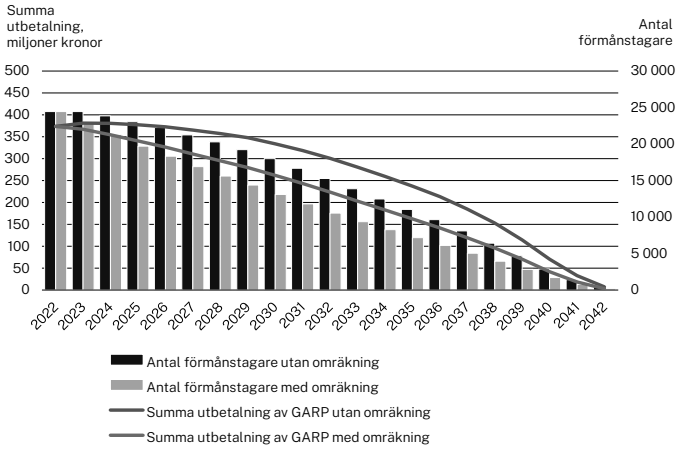
3.5.3 Risk för felaktiga utbetalningar av förmåner under många år

När de utbetalande myndigheterna inte omhändertar årliga utländska omräkningar innebär det att felaktiga utbetalningar kan ackumuleras till stora belopp.¹⁷³ För att illustrera denna konsekvens har vi simulerat utbetalningar av garantipension under en period av 20 år framåt för förmånstagarna år 2022 som har utländsk pension i sitt beräkningsunderlag. Vi har jämfört utfall i två scenarier: ett där inga omräkningar görs på grund av den årliga utländska indexeringen, och ett där sådana omräkningar genomförs årligen. Resultaten visar att om Pensionsmyndigheten inte tar hänsyn till årlig utländsk omräkning kommer det att leda till att garantipension betalas ut både till fler förmånstagare och med ett högre ersättningsbelopp än annars (se diagram 2). Riksrevisionens beräkning visar vidare att felaktiga utbetalningar av *garantipension* kan ackumuleras till cirka en miljard under de kommande 20 åren för förmånstagarna år 2022, givet att inga omräkningar på grund av utländsk årlig indexering omhändertaras.

¹⁷² Det finns *inte* en särskild orsakskod som avser omräkningar på grund av ändrade utländska pensioner i Försäkringskassans datalager.

¹⁷³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2023-09-12; Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten, 2023-11-23.

Diagram 2 Jämförelse av utfall med och utan omräkningar med hänsyn till årtliga omräkningar av utländska pensioner



Källa: Registerdata från Pensionsmyndigheten, Riksrevisionens egen beräkning. Se metodbeskrivning i bilaga 3.
Not: GARP avser garantipension för personer födda år 1938 eller senare.

4 Är informationsutbytet mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket effektivt?

I detta kapitel besvaras delfråga 2, om de utbetalande myndigheterna och Skatteverket har ett effektivt informationsutbyte för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringsförmåner vid utländska inkomster.

Vi konstaterar att myndigheternas informationsutbyte inte är effektivt av flera orsaker. Vår granskning visar följande:

- Skatteverket lämnar sällan underrättelser till de utbetalande myndigheterna, och Skatteverkets arbetsrutin med vägledande exempel omfattar inte heller specifikt situationer om utländska inkomster.
- Skatteverket har inte haft rättsliga förutsättningar för att systematiskt dela uppgifter om utländska inkomster med de utbetalande myndigheterna. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har endast kunnat få tillgång till uppgifter om utländska inkomster i vissa förmånsslag i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll under granskningsperioden.
- Regeringens pågående översyn av myndigheternas rättsliga förutsättningar för informationsutbyte omfattar inte specifikt utländska inkomster. Ny lag som trädde i kraft den 1 juli 2024 innebär bland annat att Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot de utbetalande myndigheterna i de fall uppgiften behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Effekterna av de nya bestämmelserna har inte kunnat bedömas inom ramen för denna granskning.

4.1 Brister i Skatteverkets hantering av underrättelser till de utbetalande myndigheterna

Skatteverkets skattehandläggare ansvarar för att underrätta de utbetalande myndigheterna om det finns anledning att anta att en förmån har betalats ut med ett för högt belopp. I våra intervjuer lyfter skattehandläggarna fram att de saknar tillräcklig kunskap kring när en förmån kan antas betalas ut med ett för högt belopp.¹⁷⁴ För att kunna identifiera situationer där det finns risk för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen vid utländska inkomster behöver skattehandläggarna därför stöd om såväl det nationella som det internationella regelverket för socialförsäkringar.

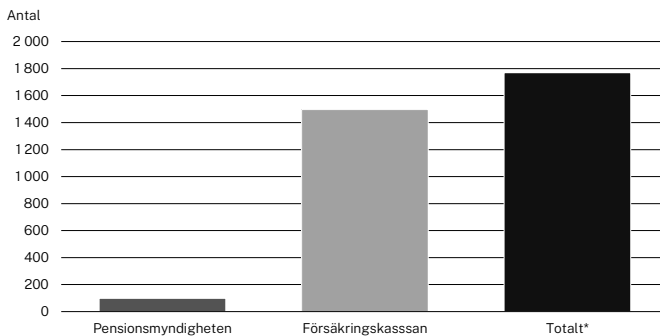
I Skatteverkets interna arbetsrutin för att lämna underrättelser till de utbetalande myndigheterna finns exempel på situationer där det kan vara aktuellt att lämna en underrättelse, inklusive instruktioner för hur handläggare ska gå till väga för att göra

¹⁷⁴ Intervjuer med företrädare för Skatteverket, 2024-01-18 och 2024-01-25.

det. Inget av exemplen omnämner dock utländska inkomster.¹⁷⁵ I intervjuer framhåller flera skattehandläggare som är specialiserade inom internationell beskattning att de sällan lämnar underrättelser, och att de fåtal underrättelser som vanligtvis lämnas föranleds av att handläggarna ser stora utbetalningar från socialförsäkringar i kombination med höga utländska inkomster.¹⁷⁶

Under 2022 lämnade Skatteverket omkring 1 500 underrättelser till Försäkringskassan och knappt 100 till Pensionsmyndigheten oavsett vilken anledning som föranledde att underrättelsen lämnades, se diagram 3. Baserat på underrättelser från Skatteverket gjorde Pensionsmyndigheten förändringar i nästan en tredjedel av ärendena under samma år.¹⁷⁷ Förändringarna innebär att rätten till förmånen drogs in eller att ersättningsbeloppet sattes ner. Försäkringskassan har inte tillgång till motsvarande uppgifter givet myndighetens nuvarande systemstöd.¹⁷⁸

Diagram 3 Antal lämnade underrättelser till de utbetalande myndigheterna, 2022



Källa: Skatteverket, Riksrevisionens bearbetning.

Not: Totalt* inkluderar underrättelser skickade till samtliga myndigheter. I staplarna ingår underrättelser lämnade till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket samt Arbetsförmedlingen.

Skatteverket har inte kunnat tillhandahålla detaljerad information om lämnade underrättelser på Riksrevisionens begäran. Till exempel har det inte gått att få fram vilken typ av förmåner som respektive underrättelse avsåg, eller om de hade en koppling till utländska inkomster.¹⁷⁹ Skatteverket har därför ingen möjlighet att följa

¹⁷⁵ Skatteverket, *Arbetsrutin – Underrättelsesyldighet vid felaktiga utbetalningar (FUT) från välfärdssystemen samt underrättelsesyldighet till Tillväxtverket*, senast uppdaterad 2024-04-26.

¹⁷⁶ Intervjuer med företrädare för Skatteverket, 2024-01-18 och 2024-01-25.

¹⁷⁷ 30 av 96 ärendena. Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-01-30.

¹⁷⁸ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-01-26.

¹⁷⁹ Svar via mejl från Skatteverket, 2023-12-08.

upp i vilka situationer myndigheten lämnat underrättelser för vidare återkoppling till handläggarna.

4.2 Myndigheterna saknar förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte

Personer som har utländska inkomster behöver meddela minst två myndigheter om dessa. Eftersom uppgifter om utländska inkomster inte delas mellan de granskade myndigheterna behöver individen själv anmäla den utländska inkomststoppgiften både till den utbetalande myndigheten och till Skatteverket. Att dessa uppgifter inte utbyts mellan myndigheterna innebär bland annat en större anmälningsbörda för individen, samt att myndigheterna inte får tillgång till vissa uppgifter som är relevanta för deras respektive uppdrag.

4.2.1 Det har saknats rättsliga förutsättningar för systematisk informationsöverföring om utländska inkomster från Skatteverket till de utbetalande myndigheterna

Skatteverket tar årligen automatiskt emot uppgifter om utländska inkomster för personer som är skattskyldiga i Sverige från länder såväl inom som utanför EU. I många fall innehåller rättsakterna som reglerar informationsutbytena dock användningsbegränsningar. Därmed kan Skatteverket endast använda dessa uppgifter för begränsade ändamål. I många fall får uppgifterna som Skatteverket tar emot via automatiska informationsutbyten endast användas för uttag av en viss skatt eller avgift som omfattas av avtalet, så kallat beskattningsändamål.¹⁸⁰ Om uppgiften ska användas för andra ändamål krävs tillstånd från den sändande myndigheteten. Det nordiska handräckningsavtalet¹⁸¹, som reglerar bestämmelser om automatiskt informationsutbyte om exempelvis nordiska pensioner, innehåller däremot inga sådana användningsbegränsningar. Det innebär att uppgifter som Skatteverket tar emot med stöd av det nordiska handräckningsavtalet även kan användas för andra ändamål, utan särskilt tillstånd från den sändande myndigheten. Därutöver får Skatteverket även tillgång till uppgifter om utländska inkomster i samband med att individen själv årligen lämnar in sin inkomstdeklaration.

Skatteverket uppges ha möjlighet att lämna ut uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som gäller nordiska pensioner som Skatteverket får tillgång till via det nordiska handräckningsavtalet och uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster som Skatteverket får kännedom om via inkomstdeklarationerna.¹⁸² Uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster omfattas i regel av sekretess enligt 27 kapitlet OSL. Det innebär att

¹⁸⁰ Se till exempel artikel 16 i rådets direktiv 2011/16/EU, 20–22 § i lagen om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning och artikel 22.2 i lagen om Europaräds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

¹⁸¹ Införlivat i svensk rätt genom lagen om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

¹⁸² Svar via mejl från Skatteverket, 2024-05-13.

informationen inte kan delas mellan myndigheter om inte en möjlighet eller en skyldighet att lämna uppgifter är författningsreglerad. Enligt det regelverk som gällde under Riksrevisionens granskningsperiod¹⁸³ har Skatteverket haft möjlighet att för vissa förmånsslag lämna ut uppgifter från beskattningsverksamheten för kontroll och beräkningsåtgärder av Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.¹⁸⁴ I dessa fall hindras alltså inte uppgiftslämnandet av sekretess eftersom uppgiftsskyldigheten framgår av en förordning.¹⁸⁵ När det däremot gäller till exempel kontrollåtgärder avseende sjuk- och aktivitetsersättning har det inte funnits några bestämmelser som möjliggör för Skatteverket att lämna över uppgifter om utländska inkomster till Försäkringskassan.

För situationer där bestämmelser om uppgiftsskyldighet saknats uppger Skatteverket kunna tillämpa generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen.

Generalklausulen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut från en myndighet till en annan om det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹⁸⁶ Skatteverket understryker dock vikten av att en sådan intresseavvägning görs i det enskilda fallet¹⁸⁷ och innebär därför att generalklausulen normalt inte kan användas för rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna.¹⁸⁸ Det har därmed saknats rättsliga förutsättningar för Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att byta uppgifter om utländska inkomster som kan påverka samtliga socialförsäkringsförmåner. Även i de fall där det funnits rättsligt stöd har det varit oklart om utbytet kan ske på ett *systematiskt* sätt.

4.2.2 Regeringens översyn av myndigheternas rättsliga förutsättningar för informationsutbyte omfattar inte uppgifter om utländska inkomster

Riksrevisionen har i tidigare granskningar lyft fram att de utbetalande myndigheterna saknar rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.¹⁸⁹ Även Försäkringskassan har i en skrivelse lyft frågan till regeringen. I en framställd 2021 skrev Försäkringskassan att regelverket för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra är svårtillämpat och att generalklausulen inte räcker i deras arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar.¹⁹⁰

¹⁸³ Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot de utbetalande myndigheterna regleras i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹⁸⁴ 7 § och 7 c § i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet reglerar för vilka ändamål utlämnande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är möjligt.

¹⁸⁵ Se 10 kap. 28 § OSL.

¹⁸⁶ Se 10 kap. 27 § första stycket OSL; Prop. 1979/80:2 del A s. 90; Skriftliga svar från Skatteverket, 2024-05-13.

¹⁸⁷ Skatteverket, "Rättslig vägledning - Mellan Skatteverket och andra myndigheter", hämtad 2024-07-02.

¹⁸⁸ Prop. 1979/80:2 del A s. 327 och 81.

¹⁸⁹ Se till exempel Riksrevisionen, *Låt att göra fel – systemet för höga sjuklönekostnader*, 2023 och Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

¹⁹⁰ Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, 2021.

Under senare år har regeringen tagit initiativ för att utreda myndigheternas förutsättningar att utbyta information. I juni 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka arbetslivskriminalitet. Regeringen överlämnade i mars 2024 till riksdagen en proposition om en ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.¹⁹¹ De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2024 och innebär bland annat att Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i de fall uppgiften behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁹² Av förarbetena framgår att uppgiftsskyldigheten även ska omfatta uppgifter som de berörda aktörerna har löpande behov av.¹⁹³ Bestämmelserna tar inte direkt sikte på utländska inkomster men bestämmelserna kan få betydelse för de granskande myndigheternas informationsutbyte. Skatteverket gör bedömningen att bestämmelserna i allt väsentligt ändrar förutsättningarna för informationsutbyte och ger Skatteverket möjlighet att bland annat lämna ut uppgifter om utländska inkomster som myndigheten förfogar över på eget initiativ under förutsättning att uppgifterna inte omfattas av användarbegränsningar, vilket till exempel uppgifterna via det nordiska handräckningsavtalet och uppgifter som individen själv lämnar inte gör.¹⁹⁴ Riksrevisionen har inte kunnat bedöma effekterna av de nya bestämmelserna inom ramen för denna granskning.

I oktober 2023 meddelade regeringen att den såg behov av en mer heltäckande kartläggning och åtgärder för att bland annat förhindra, upptäcka och ingripa mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Därmed tillsattes en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte om enskilda och mellan myndigheter. Utredningen ska bland annat lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet såväl på begäran som på eget initiativ. Uppdraget ska delredovisas i augusti 2024 och slutredovisas i februari 2025.¹⁹⁵

I regleringsbrev för åren 2021–2024 har regeringen gett Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten återkommande återrapporteringskrav och uppdrag om

¹⁹¹ Prop. 2023/24:85.

¹⁹² Se 2 § lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

¹⁹³ Se prop. 2023/24:85 s 36.

¹⁹⁴ Skriftligt svar från Skatteverket, 2024-07-01.

¹⁹⁵ Dir. 2023:146 Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

åtgärder som ska bidra till riksdagens övergripande mål om felaktiga utbetalningar.¹⁹⁶ I regleringsbrevet för 2024 har regeringen dessutom gett de utbetalande myndigheterna i uppdrag att återrapportera översiktligt hur det lagstiftningsarbete som regeringen genomfört och planerar att genomföra ökar myndigheternas möjligheter att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Myndigheterna ska även bedöma om ytterligare åtgärder krävs för att skapa en robust och motståndskraftig socialförsäkring och i så fall översiktligt redogöra för sådana åtgärder.¹⁹⁷

Vidare ska de utbetalande myndigheterna och Skatteverket sedan den 1 januari 2024 även samverka med den nyinrättade Utbetalningsmyndigheten i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁹⁸ Utbetalningsmyndigheten kommer dock inte ha möjlighet att identifiera risker för felaktiga utbetalningar vid utländska inkomster, som beskrivs i kapitel 3, eftersom Skatteverket saknar uppgiftsskyldighet gentemot Utbetalningsmyndigheten avseende utländska inkomster.¹⁹⁹

4.2.3 Uppgifter om utländska inkomster som Skatteverket tar emot via informationsutbyten med andra länder har vissa brister

Det finns brister i kvaliteten i de uppgifter som Skatteverket tar emot via internationella automatiska informationsutbyten med stöd av det nordiska handräckningsavtalet, och genom det administrativa samarbetet med länderna i EU och OECD. Dels är uppgifter som överförs till Skatteverket inte heltäckande²⁰⁰, dels har Skatteverket svårt att identifiera och koppla samman de mottagna uppgifterna med rätt person. Att det finns brister i uppgifter som Skatteverket tar emot via automatiska informationsutbyten försvårar inte enbart Skatteverkets arbete med att fastställa beskattningsbar inkomst, utan även i förlängningen de utbetalande myndigheternas arbete med att identifiera risker för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen om de använder beskattningsbara inkomster för urval vid efterkontroller.²⁰¹ Även om det skulle finnas förutsättningar för Skatteverket att systematiskt dela uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster med de utbetalande myndigheterna innebär det inte att de utbetalande myndigheterna skulle få kännedom om dessa för samtliga aktuella individer. Vår

¹⁹⁶ Det riksdagsbundna övergripande målet om att minska de felaktiga utbetalningarna är att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas (se även kap. 2).

¹⁹⁷ Se regeringsbeslut, S2023/03257 (delvis), S2023/03259 (delvis), S2023/03258 (delvis) S2021/01436 m.fl., samt regeringsbeslut, S2020/04204, S2022/04152, S2022/04159 m.fl.

¹⁹⁸ Den 1 januari 2024 inledde Utbetalningsmyndigheten sin verksamhet och ska enligt 1 § förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt 5 § ska Utbetalningsmyndigheten samverka med Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

¹⁹⁹ 7–8 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

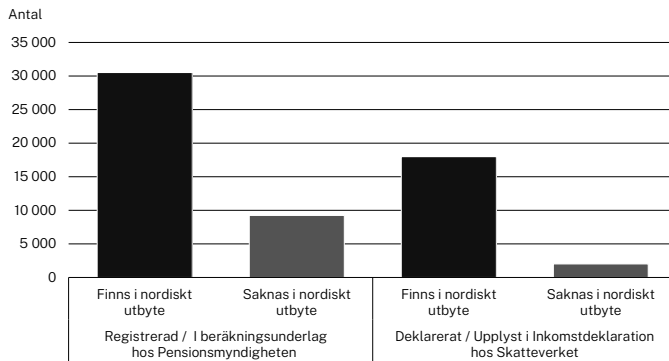
²⁰⁰ Se European Court of Auditors, *Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation*, 2021.

²⁰¹ Som nämnts i avsnitt 3.3.2 genomför både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan riskbaserade kontroller där beskattningsbara inkomster från Skatteverket används som en riskindikator.

analys visar att de utbetalande myndigheterna saknar information om nordiska pensioner som Skatteverket har kännedom om, se avsnitt 3.1, men även att Pensionsmyndigheten har uppgifter som Skatteverket saknar.

I diagram 4 visar vi den uppskattade undertäckningen i informationsutbytet som sker med stöd av det nordiska handräkningsavtalet, det vill säga uppgifter som enligt de gällande bestämmelserna borde utbytas men som inte gör det i praktiken. Vi jämför uppgifterna som Skatteverket erhåller genom det nordiska handräkningsavtalet med (1) uppgifter om nordiska pensioner som finns registrerade alternativt ingår i beräkningsunderlaget hos Pensionsmyndigheten, och (2) uppgifter som Skatteverket får tillgång till i samband med inkomstdeklarationen. Pensionsmyndigheten hade uppgifter om nordisk pension för drygt 40 000 personer som var bosatta i Sverige den 31 december 2022. Omkring en fjärdedel av dessa uppgifter saknas i det nordiska informationsutbytet. Under samma år har cirka 20 000 personer upplyst om respektive deklarerat nordiska pensioner i sina inkomstdeklarationer. Ungefär en tiondel av dessa uppgifter saknas i det nordiska informationsutbytet.

Diagram 4 Uppgifter om nordisk pension från nordiskt informationsutbyte jämfört med uppgifter hos Pensionsmyndigheten och uppgifter i inkomstdeklarationer hos Skatteverket, 2022



Källa: Registerdata från Pensionsmyndigheten och Skatteverket, Riksrevisionens bearbetning. Se bilaga 3.

Det finns utmaningar kopplade till Skatteverkets arbete med att identifiera och knyta uppgifterna till en viss individ som förekommer i internationella informationsutbyten. Uppgifterna som överförs från andra länder till Skatteverket via automatiska informationsutbyten behöver kopplas ihop med rätt person i Sverige. I många fall saknas dock den viktigaste identifieringsuppgiften, det vill säga *Tax Identification Number (TIN)*²⁰² som är utfärdad av Sverige, i de mottagna uppgifterna.

²⁰² Att likställa med personnummer i Sverige.

De utländska uppgifterna innehåller vanligtvis andra identifieringsuppgifter såsom namn, adress och födelsedatum.²⁰³ För att matcha de mottagna uppgifterna mot rätt personer har Skatteverket utvecklat identifieringsmodeller som baseras på just dessa vanligtvis mottagna uppgifterna.²⁰⁴ De matchade uppgifterna kategoriseras efter hur säker matchningen anses vara. Trots att identifieringsmetoderna har utvecklats under längre tid finns det fortfarande problem med att många uppgifter inte kan matchas eller matchas osäkert.²⁰⁵ Det beror ofta på att nödvändiga uppgifter för Skatteverkets identifieringsmodell saknas i det material som överförs av det sändande landet.²⁰⁶ Skatteverket har under år 2023 ökat identifieringsgraden och tillförlitligheten för uppgifter erhållna via de internationella informationsutbytena.²⁰⁷

²⁰³ Se artikel 5.2 i lagen om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

²⁰⁴ Tjänsteanteckning, 2023-09-21.

²⁰⁵ Enligt data från Skatteverket anses matchningen osäker i cirka 5 procent av uppgifterna från utbytet inom ramen för det nordiska handräckningsavtalet. Motsvarande siffra för uppgifter från utbyte av inom ramen för det administrativa samarbetet inom EU-länder är cirka 10 procent. Skattningar gäller inte för samtliga mottagna uppgifter via de automatiska informationsutbytena utan är begränsade till den population och typ av utländsk inkomst som studeras i den här granskningen.

²⁰⁶ Tjänsteanteckning, 2023-09-21.

²⁰⁷ Skatteverket, *Årsredovisning 2023, 2024* s. 164.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster inte är tillräckligt effektiva. Det är centralt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har effektiva processer med tillgång till relevanta uppgifter för att fatta korrekta beslut om förmåner för personer med utländska inkomster. Granskningen visar dock att det finns brister i flera led i de utbetalande myndigheternas arbetssätt, rutiner och kontroller. Det har även saknats rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen till personer med utländska inkomster. Givet en fortsatt ökad internationell rörlighet bland människor, som i perioder bor och arbetar i olika länder, innebär det att de effektivitetsproblem som har identifierats i granskningen leder till en betydande risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen om de inte åtgärdas. Därmed kan personer med utländska inkomster beviljas förmåner med för höga ersättningsbelopp.

Granskningen visar följande:

- De utbetalande myndigheternas processer för att få *tillgång till* uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster är inte tillräckligt effektiva i samband med *ansökan* om respektive förmån.
- De utbetalande myndigheternas arbetssätt och rutiner för att omhänderta information om utländska pensioner och andra utländska inkomster har brister. Till exempel saknar Försäkringskassan tekniska lösningar, vilket innebär manuell hantering med risk för fel och onödigt långa handläggningstider.
- De utbetalande myndigheterna saknar ett *systematiskt* arbetssätt och rutiner för att få tillgång till uppdaterade uppgifter om utländska ersättningsbelopp under *löpande utbetalningar* för flertalet av de granskade ersättningarna.
- De utbetalande myndigheterna och Skatteverket har inte haft rättsliga förutsättningar för ett effektivt och systematiskt informationsutbyte av relevanta uppgifter om utländska inkomster som inte omfattas av användningsbegränsningar.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns flera möjliga konsekvenser av felaktiga uppgifter om utländska inkomster i ansökningar om förmåner. Till exempel att myndigheternas utbetalningar av förmåner och ersättningar försenas samt att personer kan beviljas för stora ersättningsbelopp. Felaktiga uppgifter riskerar även leda till att ersättningar betalas ut till personer trots att de inte uppfyller villkoren för att ta del av socialförsäkringsförmåner. Sammantaget finns risk för omotiverat höga kostnader för staten och för att människors tillit till de statliga välfärdssystemen minskar.

5.1 De utbetalande myndigheternas hantering och utbyte av uppgifter med utländska institutioner fungerar inte tillräckligt effektivt

Det finns numera ett elektroniskt informationsutbyte om socialförsäkringsuppgifter mellan länder inom ramen för arbetet med EESSI. Riksrevisionen konstaterar att det skapar förutsättningar för ett mer effektivt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar vid utländska inkomster. Vår samlade bedömning är dock att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbetssätt och utbyte av information med utländska institutioner, trots det elektroniska informationsutbytet, inte fungerar tillräckligt effektivt. Granskningen visar på brister i flera led.

5.1.1 Bristande systemstöd leder till manuell hantering och risk för fel

Granskningen visar att Försäkringskassan inte har utvecklat sina system i tillräckligt stor utsträckning för att omhänderta information om utländska inkomster. Det finns brister i Försäkringskassans systemstöd som innebär fortsatt behov av manuell hantering och som leder till ökad risk för fel. Till exempel behöver inkomna utländska uppgifter manuellt kopieras över till myndighetens interna handläggningssystem. Även när Försäkringskassan får information från utländska institutioner kan det i vissa fall dröja innan den uppmärksammas och tas omhand. Följden kan bli att myndigheten fortsätter att betala ut för höga ersättningar under en längre tid.

5.1.2 Fortsatt långa svarstider även efter införandet av ett elektroniskt informationsutbyte mellan länder

Det finns en medvetenhet hos regeringen och de utbetalande myndigheterna om problematiken med fortsatt långa svarstider mellan de olika ländernas institutioner när det gäller utbyte av information om social trygghet som krävs för att handlägga olika gränsöverskridande ärenden. Problem med långa svarstider gäller både svenska myndigheter och motsvarande utländska institutioner. Det innebär att problematiken med långa svarstider kvarstår även efter införandet av det elektroniska informationsutbytet av socialförsäkringsuppgifter inom ramen för EESSI. Införandet av det elektroniska informationsutbytet har dock inneburit förbättrade möjligheter att bland annat spåra information, jämfört med när begäran om information skickades med reguljär post. Det innebär även att myndigheterna på ett mer kontrollerat sätt än tidigare kan följa informationsutbytet med utlandet.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att det är oreglerat inom vilken tidsram en begäran om uppgifter inom EESSI-systemet ska besvaras, även om det har tagits vissa initiativ för att korta svarstider. Till exempel genom att ta fram underlag för överenskommelser om gränsvärden för svarstider. Långa svarstider inom systemet ökar risken för att Sverige betalar ut en för hög ersättning under en längre tid. Det finns även risk för att den försäkrade behöver vänta oskäligt länge på sin utländska

ersättning. En möjlig bidragande orsak till fortsatt långa svarstider, både för svenska myndigheter och utländska institutioner, kan även vara resurser. Det kan finnas ett motstånd till att avsätta resurser och prioritera att utföra dessa uppgifter om det inte främjar den egna verksamheten i första hand.

5.1.3 Brister i arbetssätt gör att staten går miste om återbetalningar av ersättningar från andra länder

Riksrevisionen bedömer att de granskade myndigheternas hantering av regresskrav leder till bristande hushållning med statliga resurser. Granskningen visar att det är relativt vanligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten går miste om återbetalningar av ersättningar inom socialförsäkringen från andra länder på grund av ineffektiva arbetssätt som resulterar i att den försäkrade blir överkompenserad. I cirka en tredjedel av fallen hinner till exempel inte Pensionsmyndigheten meddela den utländska institutionen om felaktigt utbetalt belopp inom den angivna tidsramen. På Försäkringskassan finns motsvarande problematik, men myndigheten har inte kunnat uppskatta problemets omfattning under vår granskning. Det är viktigt att myndigheterna prioriterar ärenden skyndsamt när återbetalningskrav kan föreligga utifrån den EU-rättsliga tidsramen. Det händer även att utländska institutioner frångår regelverket och i stället betalar ut ersättning till den enskilde, trots att de utbetalande svenska myndigheterna har rätt till återbetalning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att myndigheterna saknar ett systematiskt sätt att följa upp återbetalningar från utländska institutioner. Varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har skapat förutsättningar för att följa upp antalet ärenden, belopp och inbetalningar där de har krävt återbetalning från utländska institutioner. I stället måste de manuellt söka fram informationen i varje enskilt ärende. Därmed är det svårt för de utbetalande myndigheterna att få en sammantagen uppfattning om deras inestående fordringar, vilket försvårar möjligheterna att vidta relevanta åtgärder.

5.2 De utbetalande myndigheterna gör få systematiska uppföljningar med koppling till utländska inkomster under löpande utbetalningar vilket leder till felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen

Riksrevisionen bedömer att de utbetalande myndigheterna inte arbetar tillräckligt effektivt med att upptäcka fel och ändrade förhållande under löpande utbetalningar. De utbetalande myndigheterna förlitar sig i hög utsträckning på att individen anmäler förändrade uppgifter om utländska inkomster. Genom registerdataanalys har vi bland annat uppmärksammat omkring 12 500 fall där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte har haft kännedom om en nordisk pension även om registerdata från Skatteverket visar på att sådan finns.

I regel utför inte heller Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten några uppföljande kontroller kopplade till utländska pensioner efter att en förmån har beviljats, med undantag för uppföljningar inom bostadstillägg till personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning. I praktiken innebär det att inaktuella uppgifter ligger till grund för ersättningens storlek tills vidare. Till exempel har inte de utbetalande myndigheterna några systematiska riskbaserade urval för att identifiera om en person har beviljats en ny utländsk förmån som kan komma att påverka den svenska förmånens storlek. Dessutom räknas sällan ersättningsbeloppet om med hänsyn till att utländska förmåner räknas upp på grund av bland annat prisutvecklingen, trots att myndigheterna vet om att en utländsk årlig indexering är sannolik. Exempelvis räknades endast 13 procent av utbetalningar inom garantipension om, där nordiska pensioner ingick i beräkningsunderlaget, med hänsyn till förändringar i dessa under år 2022. Riksrevisionen visar med garantipension som exempel att felaktiga utbetalningar, på grund av att omräkningar inte görs årligen med hänsyn till utländsk årlig indexering, kan uppgå till närmare 1 miljard kronor under en 20 års period för dagens pensionärer.

5.3 Bristande förutsättningar för informationsöverföring mellan statliga myndigheter

5.3.1 Oklara rättsliga förutsättningar för systematisk delning av uppgifter om nordiska pensioner och andra utländska inkomster

Riksrevisionen kan konstatera att det hittills har saknats rättsliga förutsättningar för Skatteverket att systematiskt dela uppgifter om nordiska pensioner och andra utländska inkomster med de utbetalande myndigheterna. Lagstiftning²⁰⁸ som nyligen har trätt i kraft syftar till att i större utsträckning möjliggöra ett effektivt informationsutbyte. Det är dock oklart i vilken utsträckning den nya lagstiftningen omfattar uppgifter om utländska inkomster. Riksrevisionen bedömer att förarbetena²⁰⁹ inte ger någon tydlig ledning i detta avseende, även om Skatteverket bedömer att vissa uppgifter om utländska inkomster borde kunna omfattas av informationsutbytet.²¹⁰ Som vi har konstaterat tidigare har effekterna av de nya bestämmelserna inte kunnat bedömas inom ramen för denna granskning.

Skatteverket får årligen uppgifter om nordiska pensioner och andra utländska inkomster överförda med stöd av det nordiska handräkningsavtalet, och även uppgifter om utländska inkomster i samband med att individen lämnar in sin inkomstdeklaration. De utbetalande myndigheterna kan dock inte på ett effektivt sätt identifiera ärenden där en samordning av utländska pensioner kan vara aktuell, eller upptäcka förändringar i utländska pensioner. Vi bedömer att tillgång till dessa

²⁰⁸ Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

²⁰⁹ Prop. 2023/24:85, bet. 2023/24:KU27, rskr. 2023/24:195.

²¹⁰ Skriftligt svar från Skatteverket, 2024-07-01.

uppgifter skulle öka myndigheternas förmåga att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Riksrevisionens bedömning är därför att det är angeläget att Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten påbörjar arbetet med att åstadkomma ett systematiskt informationsutbyte. Det är även viktigt att regeringen och myndigheterna så fort det är möjligt utvärderar om bestämmelserna är tillräckliga.

5.3.2 Det saknas rättsliga förutsättningar för delning av uppgifter om utländska inkomster från länder utanför Norden

Skatteverket får även uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster årligen från länder inom och utanför EU.²¹¹ Riksrevisionen konstaterar att användning av dessa uppgifter skulle kunna effektivisera de utbetalande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Dessa uppgifter omfattas dock i regel av användningsbegränsningar, som innebär att de endast kan användas för beskattningsändamål och för indrivning av skatt eller avgift.²¹² Enligt Riksrevisionens bedömning är det därför inte möjligt att lagstifta nationellt om att använda dessa uppgifter för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Nu sagda förhållanden medför dock inga hinder för regeringen att ta initiativ för att åstadkomma en annan ordning inom ramen för EU-samarbetet eller andra bilaterala samarbeten.

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att det finns brister i uppgifter som Skatteverket tar emot via automatiska informationsutbyten med andra länder, se avsnitt 4.2.3. Dessa brister försvårar inte enbart Skatteverkets arbete med att fastställa beskattningsbar inkomst, utan även de utbetalande myndigheternas arbete med att identifiera risker för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen när de använder beskattningsbara inkomster i urval för sina efterkontroller.

5.3.3 Brister i Skatteverkets hantering av underrättelser till de utbetalande myndigheterna vid utländska inkomster

Skatteverket har underrättelseskyldighet gentemot de utbetalande myndigheterna när verket har anledning att anta att det finns en risk för att förmåner betalas ut felaktigt. Skattehandläggare förväntas identifiera sådana situationer inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter och ansvarar för att lämna sådana underrättelser till de utbetalande myndigheterna. Granskningen visar att Skatteverket under de senaste åren har lämnat relativt få underrättelser till de utbetalande myndigheterna. Det kan delvis bero på att det finns utmaningar med komplexa regelverk och kunskapsbrist hos skattehandläggare om hur, och i vilka situationer, de kan identifiera misstanke om felaktig utbetalning av socialförsäkringsförmåner. Skatteverkets arbetsrutin för att

²¹¹ Se lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

²¹² Se t.ex. rådets direktiv 2011/16/EU. Direktivet har införlivats i svensk rätt bl.a. genom lagen om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning.

lämna underrättelser vid utländska pensioner och andra utländska inkomster är inte heller heltäckande. I arbetsrutinen finns exempel på situationer där det kan vara aktuellt att lämna en underrättelse, samt instruktioner för hur handläggaren ska gå till väga för att göra det, men inga av exemplen omfattar utländska pensioner eller andra utländska inkomster. Granskningen visar att i de fall Skatteverket ändå har lämnat underrättelser till Pensionsmyndigheten har det haft god effekt, myndigheten har till exempel kunna justera ersättningsbeloppets storlek.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att Skatteverket inte följer upp vilka omständigheter som ligger till grund för underrättelser efter att de har lämnat över dem till de utbetalande myndigheterna. Skattehandläggare får därför ingen återkoppling om vilka situationer och företeelser som riskerar att orsaka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen.

5.4 Myndigheterna gör inte tillräckligt för att underlätta för individen

Riksrevisionen bedömer att det ur statligt perspektiv, samt ur ett individperspektiv och ur resurshänseende är ineffektivt att myndigheterna inte systematiskt kan dela relevant information som finns tillgänglig inom staten. Som framgår i avsnitt 3.1.1 saknar de utbetalande myndigheterna uppgifter om nordiska pensioner som finns hos Skatteverket. Myndigheterna har ofta begränsade möjligheter att dela information med varandra utifrån gällande regelverk och sekretessbestämmelser. Informationsutbytet mellan myndigheter sker framför allt med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet i olika lagar och med de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Det innebär att försäkrade som har en uppgifts- och anmälningsskyldighet kan behöva skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. Mot bakgrund av att regelverket för hur utländska inkomster påverkar socialförsäkringsförmåner är relativt komplext kan det även vara svårt för individen att hålla reda på vilka ändrade uppgifter som behöver anmälas till olika myndigheter, och när, för att det ska bli rätt.

Vid ansökan om en förmån är det normalt den utbetalande myndigheten som hjälper den försäkrade med att skicka förfrågningar om uppgifter och underlag till utländska institutioner. Efter beviljad förmån vid löpande utbetalningar är det däremot den enskilde som själv har ansvar för att anmäla ändrade uppgifter som kan påverka ersättnings storlek. Anmälan om ändrade uppgifter omfattar både berörda svenska myndigheter och ansvariga utländska institutioner. Det finns risk att individen inte alltid är helt införstådd med regelverket och det egna uppgifts- och anmälningansvaret vid ändrade uppgifter, vilket leder till ökad risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Riksrevisionen bedömer därför sammantaget att ansvariga myndigheter skulle behöva göra mer för att underlätta för individen, och därmed minska risken för oavsiktliga fel.

5.5 Rekommendationer

För motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen när personer har utländska pensioner och andra utländska inkomster behövs främst ett utökat och effektivare informationsutbyte, både mellan berörda nationella myndigheter och mellan länder. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer.

Till regeringen

- Verka för ett automatiskt informationsutbyte med andra länder inom socialförsäkringsområdet i syfte att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får uppdaterade uppgifter om utländska inkomster under löpande utbetalningar.
- Säkerställ att Skatteverket har tillräckliga förutsättningar för systematisk delning på elektronisk väg av relevanta uppgifter om utländska inkomster med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det avser uppgifter som Skatteverket årligen tar emot med stöd av det nordiska handräckningsavtalet samt uppgifter från individen i samband med inkomstdeklarationen.

Till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- Intensifiera samarbetet med ansvariga institutioner i andra länder för att åtgärda problem med långa svarstider och brister i hanteringen av regresskrav. Problem som inte går att lösa inom den egna organisationen bör skyndsamt lyftas till regeringen.
- Säkerställ att uppgifter om utländska inkomster inhämtas och används för systematiska efterkontroller under löpande utbetalningar i den utsträckning det är möjligt enligt gällande rätt.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Samverka för att ta fram effektiva rutiner för ett systematiskt informationsutbyte vid utländska inkomster mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna.

Till Försäkringskassan

- Effektivisera myndighetens interna processer genom att minska den manuella hanteringen i handläggningen av EU-ärenden.

Ordlista

EESSI	<p>EESSI, <i>Electronic Exchange of Social Security Information</i>, är ett system för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation mellan institutioner på EU-nivå (EU-medlemsländer, EES, Schweiz och Storbritannien). Systemet involverar flera svenska institutioner, däribland Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Europeiska kommissionen ansvarar för centrala delar i systemet.</p> <p>EU-förordning 883/2004 reglerar samordning av de sociala trygghetssystemen, medan EU förordning 987/2009 reglerar tillämpningen av förordning 883/2004 och grunden till utformningen av EESSI-systemet för elektroniskt informationsutbyte.</p>
Försäkrad i Sverige	<p>En person som bor eller jobbar i Sverige omfattas av den svenska socialförsäkringen och kan ha rätt till en eller flera ersättningar. De utbetalande myndigheterna utreder först om personen är försäkrad i Sverige, och därefter utreds rätten till ersättning.</p>
Kontroller	<p>Med kontroller menar vi i denna granskning kontroller av uppgifter om utländska pensioner och andra utländska inkomster i ett ärende som underlag för att bedöma rätten till ersättning och ersättningens storlek. De kan ske både vid ansökningstillfället och efter beviljad ersättning vid löpande utbetalningar. Vidare kan kontrollerna vara både maskinella (av IT-systemet) och manuella (av handläggarna/utredarna). Med efterkontroller avses de maskinella och manuella kontroller som görs i ett ärende för att utreda om en redan genomförd eller löpande utbetalning kan vara felaktig.</p>
RINA	<p>RINA, <i>Reference Implementation National Application</i>, är ett handläggningssystem för EESSI som är framtaget av Europeiska kommissionen.</p>
Regresskrav	<p>Socialförsäkringsinstitutioners rätt att få tillbaka belopp som mottagaren inte har rätt till. Socialtjänstorgans regresskrav regleras i artikel 72 EU-förordning 987/2009.</p>
Samordning	<p>Den svenska förmånen ska samordnas med en motsvarande förmån som ett annat land betalar ut. Om samordning inte sker alls eller inte sker i tillräcklig omfattning kan det leda till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar ut för höga ersättningsbelopp.</p>
Årlig omräkning	<p>Årlig omräkning avser den värdesäkrande justering av ersättningsbelopp som sker med hänsyn till löne- eller prisutvecklingen i samhället.</p>

Referenslista

Författningar

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

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Regeringsformen (RF).

Lag (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

Lag (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

Lag (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Lag (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning.

Lag (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet.

Lag (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton.

Lag (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Lag (2021:989) om avtal om social trygghet mellan Sverige och Japan.

Lag (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Inkomstskattelag (1999:1229).

Myndighetsförordning (2007:515).

Bidragsbrottslag (2007:612).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Skatteförfarandelag (2011:1244).

Förvaltningslag (2017:900).

Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förordning (2002:380) om tillämpning av konventionen den 30 mars 1978 mellan Sverige och Jugoslavien rörande social trygghet i förhållandet mellan Sverige och Bosnien-Hercegovina, SÖ 2002:18.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

Förordning (2012:848) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning.

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

Fördraget om Europeiska unionen.

Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

Domar

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 juni 2018 i mål nr 4078–14, "HFD 2018 ref. 38".

Kammarrätten i Göteborg dom den 16 juni 2023 i mål nr 1292–23.

Kammarrätten i Stockholm dom den 17 mars 2023 i mål nr 3735–22.

Myndighetsrapporter samt styr- och stöddokument

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 1*, 2018.

Ekonomistyrningsverket, *Rapport - Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, 2023.

European Court of Auditors, *Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation*, Special Report 03/2021, European Court of Auditors, 2021.

Försäkringskassan, *Produktionsprocess bostadstillägg*, 2007:06, version 8.1.

Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – förmåner vid invaliditet enligt EU-rätten och avtal om social trygghet*, Vägledning 2010:2 Version 10.

Försäkringskassan, *Sjukersättning*, Vägledning 2013:1 version 12.

Försäkringskassan, *Produktionsprocess Sjukersättning*, 2013:03, version 7.0.

Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, dnr FK 2021/004438, Försäkringskassan, 2021.

Försäkringskassan, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*, dnr FK 2022/015059-1, Försäkringskassan, 2022.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, Försäkringskassan, 2024.

Försäkringskassan, *Ansökan Bostadstillägg FK 5199*, mottagen 2023-06-09.

Försäkringskassan, *Ansökan Sjukersättning FK3030*, mottagen 2023-05-31.

Försäkringskassan, *Ansökan Aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga FK 5007*, mottagen 2023-05-31.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Rapport– Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*, ISF 2018:6, Inspektionen för socialförsäkringen, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Riktade kontroller av utländska pensioner – Bosnien-Hercegovina*, Doc. bet. PID180411, Pensionsmyndigheten, 2021.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, dnr VER 2021-444, Pensionsmyndigheten, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Riskanalys avseende felaktiga utbetalningar – svar på regeringsuppdrag*, dnr VER 2021-365, Pensionsmyndigheten, 2021.

Pensionsmyndigheten, *Remissyttrande gällande departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*, dnr VER 2022-319, Pensionsmyndigheten, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022*, dnr VER 2023-45, Pensionsmyndigheten, 2023.

Pensionsmyndigheten, *Rapport – Felaktiga utbetalningar inom allmän pension, Åtterrapportering av regeringsuppdrag, 2022-01-13 (Fi 2021/03247, Fi 2022/00107)*, dnr VER 2023-31, Pensionsmyndigheten, 2023.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, dnr VER 2023-303, Pensionsmyndigheten, 2024.

Pensionsmyndigheten, *Rätt från början – svar på regeringsuppdrag*, dnr VER 2023-60, Pensionsmyndigheten, 2024.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens Budgetunderlag – del 1, Budgetåren 2023–2025, Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr VER 2022–37.

Pensionsmyndigheten, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Handläggarsöd – Avsnitt 23.2 Ställa regresskrav BIS v.2.2, 2023-02-28*.

Pensionsmyndigheten, *EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt konventioner. Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna och EU-förordning 1231/2010, Vägledning 2010:07 version 6*.

Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – Att ta ut pension*, Vägledning 2010:2 version 9.

Pensionsmyndigheten, *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*, Vägledning 2010:5 version 10.

Pensionsmyndigheten, *Efterlevandepension och efterlevandestöd*, Vägledning 2010:4 version 7.

Pensionsmyndigheten, *Ansökan om allmän pension om du är bosatt i Sverige, PM8370*, mottagen 2023-03-31.

Pensionsmyndigheten, *Ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd en sökande, PM8435*, mottagen 2023-03-31.

Pensionsmyndigheten, *Ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd två sökande, PM8436*, mottagen 2023-03-31.

Riksrevisionen, *Lätt att göra fel – systemet för höga sjuklönekostnader*, RiR 2023:16, 2023.

Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19, 2023.

Skatteverket, *Remissvar gällande departementspromemorian Utökad informationsutbyte* (Ds 2022:13), dnr 8–1867810, Skatteverket, 2022.

Skatteverket, *Skatteverkets årsredovisning 2023*, Skatteverket, 2024.

Skatteverket, *Arbetsrutin – Underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar (FUT) från välfärdssystemen samt underrättelseskylldighet till Tillväxtverket*, uppdaterad 2024-04-26, mottagen 2024-05-07.

Riksdagstryck

Bet. 2020/21: FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Bet. 2023/24: KU27, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte.*

Prop. 1996/97:121, *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen.*

Prop. 1999/2000:91, *Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn.*

Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Prop. 2008/09:200, *Socialförsäkringsbalk.*

Prop. 2011/2022:181, *Justerade åldersgränser i Pensionssystemet och i kringliggande system.*

Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Prop. 2020/21:199, *Avtal om social trygghet mellan Sverige och Japan.*

Prop. 2020/21:1, *Utgiftsområde 2*

Rskr. 2020/21:150.

Rskr. 2023/24:195.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut, S2020/00928, S2020/07953, S2020/09446 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Pensionsmyndigheten.*

Regeringsbeslut, S2021/08063, 2021/08064 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten.*

Regeringsbeslut, S2022/04811, S2022/04813, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Pensionsmyndigheten.*

Regeringsbeslut, S2020/04204, S2022/04152, S2022/04159 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Pensionsmyndigheten.*

Regeringsbeslut, S2020/09448, S2020/09516, S2020/09593 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut, S2021/08064, S2021/08094, S2021/08111 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut, S2023/03257 (delvis), S2023/03259 (delvis), S2023/03258 (delvis) S2021/01436 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut Fi2021/03247, Fi2022/00107, *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.*

Webbsidor

EU-kommissionen, "Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)", <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>, hämtad 2024-02-13.

Försäkringskassan, "Arbeta utanför EU/EES och Schweiz?" <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/dina-rattigheter-och-skyldigheter/lag-och-ratt/lagar-och-regler>, hämtad 2024-02-13.

Försäkringskassan, "E-tjänster, blanketter och beräkningsverktyg", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/e-tjanster-blanketter-och-informationsmaterial/e-tjanster-blanketter-och-berakningsverktyg#/>, hämtad 2024-07-02.

Nordisk E-tax, "Bor du i Sverige och får pension från annat nordiskt land?", <https://nordisketax.net/pages/sv-SE/livein/sweden/pension/>, hämtad 2024-05-17.

OECD, "How inflation challenges pensions – December 2022", <https://www.oecd.org/pensions/How-inflation-challenges-pensions.pdf>, hämtad 2024-02-29.

Pensionsmyndigheten, "Om du tidigare bott i ett annat land än Sverige", <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/om-du-tidigare-bott-i-ett-annat-land-an-sverige>, hämtad 2024-05-21.

Pensionsmyndigheten, "Ekonomiskt stöd när anhörig dör – efterlevandepension", <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-nar-anhorig-dor>, hämtad 2024-02-01.

Pensionsmyndigheten, "Blanketter", <https://www.pensionsmyndigheten.se/om-pensionsmyndigheten/blanketter-och-broschyrer/blanketter>, hämtad 2024-07-02.

Skatteverket, "EU-direktivet om handräckning i skatteärenden", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/351510.html>, hämtad 2024-05-15.

Skatteverket, "Rättslig vägledning – Mellan Skatteverket och andra myndigheter", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.3/329126.html>, hämtad 2024-07-02.

Bilaga 1. Förmånsbeskrivning

Sjuk- och aktivitetsersättning

Sjukersättning är en ersättning för vuxna som inte bedöms kunna arbeta heltid nu eller i framtiden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Personer som är 19–29 år och inte bedöms kunna arbeta heltid minst ett år framåt kan i stället beviljas aktivitetsersättning.²¹³

Både sjukersättning och aktivitetsersättning finns som inkomstrelaterade ersättningar, baserade på tidigare inkomst och som garantiersättning, baserad på bosättning.²¹⁴

Inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning

Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning ska minska med alla utländska förmåner som motsvarar svensk sjukersättning och aktivitetsersättning inklusive invalidpensioner som kommer från ett land utanför EU/EES och Schweiz.²¹⁵

Även förmåner från annat land inom EU/EES och Schweiz påverkar den inkomstrelaterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen. När det finns sådana förmåner för en person bosatt i Sverige²¹⁶ görs i regel olika alternativa beräkningssätt där både utländska perioder och storleken på förmånen kan påverka det svenska beloppet.²¹⁷

Garantiersättning

Utländska pensioner och invaliditetsförmåner som inte är att likställa med garantiersättning samt livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring ska minska garantidelen av sjukersättningen eller aktivitetsersättningen för en person bosatt i Sverige.²¹⁸

²¹³ 33 kap. socialförsäkringsbalken.

²¹⁴ 34 – 35 kap. socialförsäkringsbalken.

²¹⁵ 34 kap. 14 § socialförsäkringsbalken och prop. 2000/01:96 s. 185.

²¹⁶ För en person som är försäkrad i ett annat land när arbetsförmågan blir nedsatt (till exempel på grund av arbete där) används bara ett beräkningssätt, även om personen är bosatt i Sverige.

²¹⁷ I EU-ärenden, när personen är försäkrad i Sverige när arbetsförmågan blir nedsatt, används två alternativa beräkningssätt för att komma fram till storleken på den inkomstrelaterade ersättningen: nationellt enligt socialförsäkringsbalken samt enligt EU-förordningen. Det beräkningssätt som innebär högst ersättning används. Om personen är försäkrad i annat EU-land när arbetsförmågan blir nedsatt sker bara beräkning enligt EU-förordningen. Hur beräkningen ska ske regleras i kapitel 4 om förmåner vid invaliditet i förordning 883/2004.

²¹⁸ 35 kap. 21 och 22 §§ och 36 kap. 3–8 §§ socialförsäkringsbalken. När EU-regelverket är tillämpligt ska garantiersättning beräknas enligt artikel 58 i förordning 883/2004, vilket enligt Försäkringskassan innebär att garantiersättningen får minska enligt vad som står i nationell lagstiftning (Försäkringskassan, Vägledning 2010:2 version 9, s. 48).

Bostadstillägg

Bostadstillägg kan betalas ut till en person som är bosatt i Sverige, har hel allmän pension, sjukersättning, aktivitetsersättning, änkepension eller särskild efterlevandepension och som har kostnader för sin bostad. *Särskilt* bostadstillägg betalas ut till en person som får bostadstillägg och har så låga inkomster att det inte räcker till både bostadskostnaden och övriga levnadsomkostnader.²¹⁹

Personer som får allmän pension eller invaliditetsförmån från ett annat land inom EU/EES och Schweiz och som är bosatta i Sverige kan också ha rätt till bostadstillägg. En förutsättning för rätt till bostadstillägg är att den utländska förmånen motsvarar sådan svensk pension eller ersättning som ger rätt till bostadstillägg.²²⁰

Bostadstilläggets storlek är beroende av sökandens inkomster och tillgångar, även utländska inkomster.²²¹ Om sökanden är gift eller sambo påverkar även makens, makans eller sambons inkomster.²²² Allmän pension (utom inkomstpensionstillägg), tjänstepension samt privat pension räknas med i den sökandes samtliga inkomster som påverkar storleken på bostadstillägget.²²³

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd kan utbetalas till en person som är bosatt i Sverige och får inkomstgrundad allmän pension, garantipension, bostadstillägg eller särskilt bostadstillägg.²²⁴ Syftet med äldreförsörjningsstöd är dels att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, dels tillförsäkras medel att täcka en skälig bostadskostnad.²²⁵

Reglerna om inkomstprövning vid beräkningen av äldreförsörjningsstöd knyter an till reglerna om inkomstprövning vid beräkningen av bostadstillägg. All utländsk disponibel inkomst, inklusive make, makas eller sambos inkomster, kan påverka storleken på äldreförsörjningsstödet.²²⁶

²¹⁹ 102 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.

²²⁰ 101 kap. 3 § 4 socialförsäkringsbalken.

²²¹ Beräkningen utgår från de förvärvs- och kapitalinkomster som är skattepliktiga enligt inkomstskattelagen (se 102 kap. socialförsäkringsbalken). Med anledning av gällande skatteavtal kan utländska inkomster komma att undantas från skatteplikt i Sverige: de betraktas dock inte som skattefria utan kan påverka bostadstilläggets storlek (102 kap. 15 § socialförsäkringsbalken).

²²² 102 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken.

²²³ För att utländsk pension ska påverka bostadstilläggets storlek måste den anses disponibel för sökanden. Om den utländska pensionen av någon anledning inte utbetalas ska den inte ingå i beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten som ligger till grund för storleken på bidraget (Pensionsmyndigheten, Vägledning 2010:5 version 10 s. 54).

²²⁴ 74 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

²²⁵ 74 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

²²⁶ 74 kap. 16 och 17 §§ socialförsäkringsbalken.

Garantipension

Garantipension kan utbetalas till pensionärer bosatta i Sverige som saknar inkomstgrundad ålderspension eller som har inkomstgrundad ålderspension som understiger ett visst belopp.

Allmän obligatorisk ålderspension som inte är att likställa med garantipension, efterlevandepension och invalidpensioner från ett land utanför EU/EES-området eller Schweiz ska minska garantipensionen.²²⁷ Från och med januari 2018 gäller samma princip för pensioner från ett land inom EU/EES och Schweiz.²²⁸

Inkomstpensionstillägg

Inkomstpensionstillägg kan utbetalas som ett tillägg till den allmänna pensionen för personer som har tjänat in till inkomstgrundad pension men har haft en låg lön. Inkomstgrundad ålderspension från ett annat EU/EES-land eller Schweiz påverkar rätt till inkomstpensionstillägget samt storleken på tillägget.²²⁹

Efterlevandestöd

Efterlevandestöd för barn kan utbetalas till barn som har en förälder som har avlidit, och som får en låg eller ingen barnpension.

Efterlevandestödet ska minskas med utländsk barnpension som inte är att likställa med efterlevandestöd.²³⁰

Garantipension till omställningspension och garantipension till förlängd omställningspension

Omställningspension och förlängd omställningspension kan utbetalas till en efterlevande som var yngre än 66 år när maken eller maken avled.²³¹ Om omställningspensionen är lägre än ett visst belopp kan garantipension utbetalas som ett komplement till omställningspensionen.²³²

²²⁷ 67 kap. 16 och 17 §§ socialförsäkringsbalken.

²²⁸ Högsta förvaltningsdomstolen har med anledning av EU-dom fastslagit att garantipensionen ska vara en minimiformån och hur denna då ska beräknas (Högsta förvaltningsdomstolen: "HFD 2018 ref. 38"). Utöver den svenska pensionen ska även pensioner beviljade från andra länder påverka beräkningen. Alla utländska allmänna pensioner som inte är att likställa med den svenska garantipensionen inklusive efterlevandepensioner och invalidpensioner ska tas med oberoende av vilket land som beviljat pensionen. Tillämpningen gäller från januari 2018 (Pensionsmyndigheten, Vägledning 2010:7 version 6, s. 39–40).

²²⁹ 74 a kap. 9–12 §§ socialförsäkringsbalken. Se även Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – Att ta ut pension*, Vägledning 2010:2 version 9, s. 63.

²³⁰ 79 kap. 4–6 §§ socialförsäkringsbalken. Eftersom efterlevandestödet inte är en pension kan det, enligt Pensionsmyndighetens vägledning med hänvisning till prop. 1999/2000:91 s. 112 och artikel 69 förordning 883/2004, minskas av en barnpension från ett annat EU/EES-land och Schweiz (Pensionsmyndigheten, Vägledning 2010:4 version 7, s. 45).

²³¹ 77 kap. 18 § och 80 kap. socialförsäkringsbalken.

²³² 81 kap. socialförsäkringsbalken.

All utländsk efterlevandepension som inte är att likställa med garantipension ska minska garantipension till omställningspension och garantipension till förlängd omställningspension. Det gäller från och med januari 2018.²³³

Tabell 4 Regelverk för hur förmåner ska påverkas av utländska inkomster vid bosättning i Sverige

Förmån	Nationell lagstiftning (inkomster från länder utanför EU/EES och Schweiz)	EU-lagstiftning (inkomster från länder inom EU/EES och Schweiz)
Inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning	Utländska förmåner som motsvarar sjukersättning och aktivitetsersättning inklusive invalidpensioner ska minska den inkomstrelaterade ersättningen.	<p>Om personen är försäkrad i Sverige vid försäkringsfallet.</p> <p>Två alternativa beräkningssätt används för att komma fram till storleken på den inkomstrelaterade ersättningen, nationellt beräkningssätt enligt socialförsäkringsbalken samt prorataberäkning enligt EU:s samordningsbestämmelser om social trygghet. Det beräkningssätt som innebär högst ersättning används.</p> <p>Om beräkningssättet enligt socialförsäkringsbalken används ska den inkomstrelaterade sjukersättningen minska med invaliditetsförmån från annat medlemsland.</p> <p>Om personen är försäkrad i annat EU/EES-land eller Schweiz vid försäkringsfallet</p> <p>Beräkning sker bara enligt EU:s samordningsbestämmelser om social trygghet och den inkomstrelaterade sjukersättningen minska inte med invaliditetsförmån från ett annat medlemsland.</p>
Garantidelen i sjukersättningen eller aktivitetsersättningen	Utländska pensioner och invaliditetsförmåner som inte är att likställa med garantiersättning samt livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring ska minska garantidelen av sjukersättningen eller aktivitetsersättningen.	Ingen skillnad.
Bostadstillägg	All disponibel utländsk pension och annan inkomst (även makes/makas/sambos) påverkar bostadstilläggets storlek.	Ingen skillnad.

²³³ 81 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

Förmån	Nationell lagstiftning (inkomster från länder utanför EU/EES och Schweiz)	EU-lagstiftning (inkomster från länder inom EU/EES och Schweiz)
Åldreförsörjningsstöd	All disponibel utländsk pension och annan inkomst (även makes/makas/sambos) påverkar bostadstilläggets storlek.	Ingen skillnad.
Garantipension	Alla utländska allmänna pensioner som inte är att likställa med garantipension inklusive efterlevandepension, invalidpension och annan pension som liknar sjuk-och aktivitetsersättning ska minska den svenska garantipensionen	Ingen skillnad.
Inkomstpensionstillägg	Utländska pensioner påverkar inte inkomstpensionstillägget.	Utländska pensioner påverkar rätt till inkomstpensionstillägget samt storleken på tillägget.
Efterlevandestöd	Utländsk barnpension som inte är att jämställa med efterlevandestöd ska minska efterlevandestödet.	Ingen skillnad.
Garantipension till omställningspension inklusive till förlängd omställningspension	All utländsk efterlevandepension som inte är att likställa med garantipension ska minska garantipension till omställningspension och förlängd omställningspension	Ingen skillnad.

Källa: Riksrevisionens sammanställning.

Bilaga 2. Process för regresskrav

Tillvägagångssättet för att ställa ett återbetalningskrav, ett så kallat regresskrav, till en utländsk institution är enligt de utbetalande myndigheternas vägledningar²³⁴ i korthet följande:

- I samband med ansökan om utländsk förmån ska den svenska myndigheten avisera den utländska institutionen om det eventuella regresskravet som kan bli aktuellt.
- I väntan på beslut från den utländska institutionen fattar den svenska myndigheten ett *provisoriskt beslut* om den svenska ersättnings storlek.
- När den utländska institutionen har fattat sitt beslut om förmån till den försäkrade ska den meddela den svenska myndigheten sitt beslut om ersättning till den försäkrade.
- När den svenska myndigheten har mottagit det utländska beslutet ska den, *inom två månader*, beräkna det felaktiga beloppets storlek och skicka ett återbetalningskrav till den utländska institutionen i de fall den svenska förmånen har betalats ut med för högt belopp innan beslut från utlandet fattades. Därefter ska den svenska myndigheten inom två månader mer specifikt utföra följande arbetsmoment:
 - Ta ställning till om den svenska förmånen har betalats ut med för högt belopp innan beslut om förmån från utlandet fattades och om det utländska beslutet avser retroaktiv period, det vill säga om den utländska institutionens beviljade ersättning för tid sammanfaller med det svenska *provisoriska beslutet*.
 - Kommunicera *förslag till ett definitivt beslut* till den försäkrade och vänta i minst 14 dagar på synpunkter från den försäkrade.
 - *Fatta ett definitivt beslut* om ersättningsbelopp och fastställa storleken på det för högt betalda beloppet, samt ta hänsyn till eventuella synpunkter från den försäkrade efter att kommunikeringstiden på 14 dagar har löpt ut.
 - Meddela den utländska institutionen det felaktigt utbetalda beloppets storlek.
- Om den svenska myndigheten ställer återbetalningskravet *inom två månader* från mottaget utländskt beslut ska den utländska myndigheten överföra det felaktiga utbetalda beloppet till den svenska myndigheten.
- Om den svenska myndigheten däremot inte hinner ställa återbetalningskravet inom två månader från mottaget utländskt beslut ska den utländska myndigheten i stället betala ut hela ersättningen till den enskilde.

²³⁴ Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – förmåner vid invaliditet enligt EU-rätten och avtal om social trygghet*, Vägledning 2010:2 Version 10, s. 88 – 89; Pensionsmyndigheten, *EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt konventioner*, Vägledning 2010:07 version 6, s. 108–109.

Figur 4 Process för att ställa ett återbetalningskrav (regresskrav) till utländsk institution



Bilaga 3. Metodbilaga

Data

I granskningen har vi använt individuppgifter från de granskade myndigheterna och Statistikmyndigheten SCB enligt följande:

- Från Skatteverket har vi använt uppgifter om inkomst av tjänst och individernas upplysningar om utländska pensioner och andra utländska inkomster från inkomstdeklarationer. Därtill har vi använt uppgifter om utländska pensioner som Skatteverket har fått via det nordiska handräckningsavtalet.
- Från Pensionsmyndigheten har vi använt uppgifter om utländska pensioner i beräkningsunderlag för individernas utbetalningar och det förmånsgemensamma registret för utländsk pension.
- Från Försäkringskassan har vi använt uppgifter om utländska försäkringsperioder i beräkningsunderlag för individernas utbetalningar.
- Från SCB har vi hämtat uppgifter om individernas in- och utvandringshistorik, landsgrupper vid in- och utvandring, samt maka/make eller registrerade partner.

Tabellen nedan specificerar dessa individuppgifter i detalj. För vissa uppgifter finns det även noteringar som är viktiga för att tolka resultat korrekt. Individuppgifterna från de olika källorna kopplas samma via gemensamt identifieringsnummer som SCB tillhandahåller.

Tabell 5 Beskrivning av individuppgifter som används i granskningsrapporten

Uppgifter	Anmärkning
Uppgifter om utländsk försäkringstid	Försäkringskassan
Försäkringsperiod finns	Kopplade till ärende där förmåner beviljades första gången.
Ärendekategori	Ett ärende kan klassas som internationell, nationell eller ej klassning. Ett internationellt ärende innebär att utländsk försäkringsperiod finns i beräkningsunderlaget.
Försäkringsland	Vilket land den utländska försäkringstiden avser.
Uppgifter om utländsk pension i beräkningsunderlag	Pensionsmyndigheten
Årsbelopp av utländsk pension i beräkningsunderlag för utbetalningar	Summa i SEK
Utbetalningsland för utländsk pension i beräkningsunderlag för utbetalningar	Kan finnas flera utbetalningsländer
Uppgifter som är kopplade till utbetalningar	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten
Datum för första utbetalning av förmånen	Avser ordinarie löpande utbetalningar
Årsbelopp för utbetalningar	Summerat belopp av ordinarie utbetalningar aktuellt år

Uppgifter	Anmärkning
Uppgifter som är kopplade till ärende och handläggning	Pensionsmyndigheten
Datum/belopp för provisoriskt beslut	Gäller garantipension ÅP38 och garantipension till omställningspension
Om ersättningsbelopp har omräknats och ändrats på grund av utländsk pension	
Om återkrav har ställts till följd av omräkning på grund av utländsk pension	
Klassning för processtyp	Internationell ²³⁵ Nationell ²³⁶ Utland ²³⁷
Uppgifter om utländsk pension i registret "Pension från annat land"	Pensionsmyndigheten
Årsbelopp av utländsk pension	
Utbetalningsland	
Giltighetsdatum för utländsk pension	
Typ av utländsk pension	
Uppgifter om utländskt beskattad pension i inkomstdeklarationer	Skatteverket
Kryssat utländsk inkomst i Ink1 som ligger till grund för slutskattebesked	
Kategorisering av texter i övriga upplysning avseende utländsk pension	
Belopp av allmän pension och tjänstepension m.m. i förtryckta, inkomstdeklaration (ruta 1.3)	
Belopp av allmän pension och tjänstepension m.m. i ink1 som ligger till grund för slutskattebesked (Ruta 1.3)	
Belopp av allmän pension och tjänstepension m.m. i aktuell ink1 (efter sista slutskattebesked) (ruta 1.3)	
Uppgifter om utländsk beskattad pension via handräckningsavtal med nordiska länder	Skatteverket
Årsbelopp	
Utbetalningsland	
Betalningstyp och betalningsundertyp	
Identifieringsmetod	En metod som Skatteverket använder för att koppla uppgifter från sändande länder mot svenskt personnummer. Metoden anges i fyrgradig skala som visar säkerhetsnivå av identifieringen. Uppgifter med skala 1-2 anses vara säkra.

²³⁵ Den sökande bor i Sverige och har utländsk inkomst eller utländska försäkringsperioder.

²³⁶ Den sökande bor i Sverige och har inte utländsk inkomst eller utländska försäkringsperioder.

²³⁷ Den sökande bor utomlands.

Uppgifter	Anmärkning
Individernas bakgrundsuppgifter	Statistikmyndigheten SCB
Födelseår	
Maka/make/partners identifieringsnummer	
In-och utvandringsland och datum	
Utländskt beskattad pension från nordiska länder	Gäller perioden 2020 – 2021

Analyspopulation

Individuppgifterna som beskrivs i tabellen ovan avser personer som mottog utbetalningar av sjukersättning i garantidelen och den inkomstbaserade delen, aktivitetsersättning i garantidelen och den inkomstbaserade delen, bostadstillägg till beviljad sjuk-och aktivitetsersättning, garantipension för personer födda 1938 eller senare, garantipension till omställningspension, inkomstpensionstillägg samt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd kopplade till beviljad ålderspension under år 2022²³⁸. Personerna var bosatta i Sverige den 31 december 2022 enligt SCB:s uppgifter om in- och utvandringshistorik. Totalt består den ursprungliga populationen av 1 833 696 personer.

För att säkerställa att analysen baseras på korrekta registeruppgifter har vi exkluderat personer vars uppgifter kan vara felaktiga enligt SCB:s markering. Det inkluderar situationer där nyckelkopplingen (löpnr) har bytts, återanvänts eller där personer har haft felaktigt personnummer. Avgränsningen innebär att 6 905 personer togs bort och den slutgiltiga analyspopulationen består av 1 826 791 personer.

Tabell 6 Antalet unika personer med utbetalningar efter nybeviljad respektive löpande förmån, 2022

Myndighet		Löpande	Nybeviljande
Försäkringskassan	Aktivitetsersättning, garanti	30 595	5 776
	Aktivitetsersättning, inkomst	3 113	675
	Sjukersättning, garanti	134 285	1 974
	Sjukersättning, inkomst	154 567	3 815
	Bostadstillägg till sjuk-och aktivitetsersättningen	118 668	7 610
Pensionsmyndigheten	Efterlevandeförmånen*	3 612	2 168
	Garantipension till personer födda 1938 eller senare	544 313	260 284
	Inkomstpensionstillägg	1 199 944	66 478
	Bostadstillägg	305 880	28 128

Not: * Avser garantipension till omställningspension.

²³⁸ Vi har begränsat analysen till endast ett år på grund av brist på datafångst av vissa väsentliga uppgifter tidigare år.

Populationen "nybeviljande" består av de personer som fick sin första utbetalning av de respektive förmånerna under år 2022. Populationen "löpande" består av de personer som hade utbetalningar av de respektive förmånerna före år 2022.

Metodbeskrivning

I detta avsnitt beskriver vi mer specifikt metoder som ligger till grund för och har använts i de olika tabellerna och graferna i rapporten.

Uppskattning av identifierade respektive inte identifierade nordiska pensioner

Resultaten redovisas i tabell 1 och 2. Uppskattningar har genomförts genom att jämföra uppgifterna om nordisk pension som finns hos de utbetalande myndigheterna med uppgifter som Skatteverket har tillgång till för personer som ingår i analyspopulationen enligt tabell 6 ovan.

Vi använder följande villkor för att avgöra om de utbetalande myndigheterna har **identifierat respektive inte identifierat** nordisk pension.

Försäkringskassan har identifierat nordisk pension för en person med utbetalning om något av följande villkor är uppfyllda, annars inte:

- nordisk försäkringstid finns vid ansökningstillfälle för den aktuella förmånen
- ärendet kopplat till utbetalningen har klassats som internationellt (se definitionen i tabell 6 ovan).

Pensionsmyndigheten har identifierat nordisk pension för en person om något av följande villkor är uppfyllda, annars inte:

- nordisk pension är inkluderad i beräkningsunderlaget för utbetalningar av den aktuella förmånen för personen under år 2022.
- nordisk pension är registrerad i "Pension från ett annat land" för personen före den 31 december år 2022.

Vi anser att de utbetalande myndigheterna **inte** har identifierat den nordiska pensionen för en person om den nordiska pensionen inte har identifierats enligt ovan men uppgifter om nordiska pensioner finns tillgängliga på Skatteverket antingen via automatiskt utbyte av information med stöd av det nordiska handräckningsavtalet, eller via uppgifter i personernas inkomstdeklarationer avseende beskattningsåret 2022.

Mer specifikt har vi använt följande definitioner för när nordisk pension finns hos Skatteverket via de två olika källorna:

Skatteverket har uppgifter om nordisk pension via det nordiska handräckningsavtalet om betalningstypen för uppgiften är "Pension" eller "Other income from public

service”. Dessutom ska uppgiften ha identifierats med en säkerhetsnivå på 1 eller 2 enligt Skatteverkets identifieringsmetod.

Tabellen nedan visar en översikt av de pensionstyper som har överförts till Skatteverket via det nordiska handräkningsavtalet för vår analyspopulation. Pensionstypen redovisas på dess ursprungliga språk.

Tabell 7 Pensionstyper inom ramen för det nordiska handräkningsavtalet

Pensionstyper
Ålderspension (folkpensionslagen)
Ålderspension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
Alderspension fra folketrygden/Pensions -Old-age pension from the national insurance scheme
Folke-og førtidspension
Tillægspension fra ATP
Pensjon og livrenter i arbeidsforhold/Pensions and employment-related annuities etc
Familjepension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
kontantytelse/alderspension/Skjermingstillegg
Anden pension
Förtida ålderspension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
Familjepension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring), Ålderspension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
Pension payments from pensions funds
Tjenestemandspension
Ny avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor/New early-retirement pension (AFP) in the private sector
Ålderspension (folkpensionslagen), Sjukpension (folkpensionslagen)
Ålderspension (landskapet Åland)
Ægtefælle og samleverpension. Udbetaling af ægtefælle- eller samleverpension.
Avtalefestet pensjon (AFP)/Early-retirement pension (AFP)
Uførepensjon fra andre enn folketrygden/Disability pension from parties other than the national insurance scheme
Pension udbetalt til efterladte og børnepension. Er i praksis udbetaling til børn og andre personer, der er indsat som begunstigede på en pensionsordning.
Ålderspension (folkpensionslagen), Annan pension
Ålderspension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring), Familjepension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
Ålderspension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring), Invalidpension (lagstadgad arbetspensionsförsäkring)
Efterlevande makes begynnelsepension (folkpensionslagen)
Sjukpension (folkpensionslagen)

Skatteverket har uppgifter om nordisk pension via inkomstdeklarationer om någon av följande villkor är uppfyllda:

- Personen har upplyst om nordisk pension i rutan "Övrig upplysning" i inkomstdeklaration 1 (ink1), det vill säga att de texter som anges i "Övrig upplysning" kategoriseras som "Internationellt-Pension-Norge", "Internationellt-Pension-Danmark", "Internationellt-Pension-Finland" eller "Internationellt-Pension-Island" enligt Skatteverkets interna kategoriseringsmetod.
- Personen har deklarerat beloppet av nordisk pension under beskattningsperioden, det vill säga att summan av ruta 1.3 och 1.4 i den inkomstdeklaration som ligger till grund för slutskattebeskedet är högre än beloppet i motsvarande ruta i den förtryckta inkomstdeklarationen. Dessutom har personen in-och utvandringshistorik till och från nordiska länder, enligt uppgifter från SCB, i arbetsför ålder (25–64 år).
- Personen har deklarerat nordisk pension eller Skatteverket har upptäckt nordisk pension under efterbeskattningen, det vill säga att summan av ruta 1.3 och 1.4 i den aktuella inkomstdeklarationen efter det sista slutskattebeskedet är högre än beloppet i motsvarande ruta i den inkomstdeklaration som ligger till grund för slutskattebeskedet.

Osäkerhet i skattningar

Skattningarna av antalet inte identifierade nordiska pensioner hos de utbetalande myndigheterna bör tolkas med försiktighet med anledning av vissa osäkerhetsfaktorer.

Skattningarna är baserade på antagandet att Skatteverket har tillgång till alla nordiska pensioner genom antingen det nordiska handräckningsavtalet eller genom individernas inkomstdeklarationer. Vi ser dock att Skatteverket inte har heltäckande uppgifter (se avsnitt 4.2.3). Detta innebär en underskattning av antal inte identifierade nordiska pensioner hos de utbetalande myndigheterna.

Vidare kan det finnas en risk för överskattning av fall där Pensionsmyndigheten saknar kännedom om nordiska pensioner för beräkning av en förmån för de personer som uppbär flera förmåner som utbetalas av myndigheten. Detta kan exempelvis uppstå när uppgifter som identifierats av Pensionsmyndigheten i samband med utredning av rätten till inkomstpensionstillägg inte har betydelse för beräkningen av garantipension och inte heller registrerats i den förmånsgemensamma databasen för utländsk pension (Pension från annat land). I mottagna registerdata har vi inte kunnat identifiera fall där den ovan beskrivna risken är aktuell.

Skattningarna för förmåner hos Försäkringskassan är behäftade med större osäkerhet jämfört med skattningarna för Pensionsmyndigheten, eftersom de inte är direkt baserade på uppgifter om utländsk pension i beräkningsunderlaget för

utbetalningarna. Dessa uppgifter finns inte tillgängliga i det centrala datalagret på Försäkringskassan utan lagras endast i ärendehanteringssystemet, vilket gör det omöjligt att på ett systematiskt sätt söka fram uppgifterna för samtliga personer i den studerade populationen. Vi använder därför uppgifter om nordisk försäkringstid kopplad till ansökningarna som en proxy för utländsk pension i beräkningsunderlaget. Skattningarna grundas delvis på antagandet att Försäkringskassan har utrett om personen har en utländsk pension som bör samordnas med den svenska förmånen i de fall där myndigheten hade kännedom om eller inkluderade nordisk försäkringstid i beräkningsunderlagen *vid ansökan*. Ett ytterligare antagande är att inga uppgifter om utländsk försäkringstid eller pension har kommit till myndighetens kännedom vid tidpunkten för utbetalning, det vill säga vi tar inte hänsyn till eventuella justeringar i beräkningsunderlaget kopplade till utländska inkomster under löpande utbetalningar. För personer som beviljades utbetalningar före år 2022 innebär detta en risk för underskattning av antal fall med identifierad nordisk pension och överskattning av antal fall med inte identifierad nordisk pension.

Simulering för statens kostnader till följd av att garantipension inte räknas om med hänsyn till årliga omräkningar av utländska pensioner

Vi simulerar utbetalningar av garantipension under en period av 20 år framåt för en population bestående av förmånstagaren år 2022 som har utländsk pension i beräkningsunderlaget. Resultaten redovisas i diagram 2.

Simuleringen görs för två olika scenarier enligt följande:

- Scenario 1 avser ett scenario där myndigheterna inte räknar om garantipension efter årlig indexering av utländsk pension.
- Scenario 2 avser ett scenario där garantipension räknas om efter årlig indexering av utländsk pension.

Under båda scenarierna har vi utgått ifrån följande antaganden:

- både garantipensionen och den utländska pensionen som ingår i beräkningsunderlaget indexeras upp med 2 procent per år enligt inflationsmålet.
- alla förmånstagare förväntas leva upp till 85 års ålder.

Belopp av garantipension för person i under period t beräknas enligt följande formell:

$$GARP_t = \text{Max} (Garp_{t-1} \times 1,02 - UtIPens_{t-1} \times 0,02, 0)$$

Statistik om återbetalningskrav till utländska institutioner för garantipension

Resultaten redovisas i figur 1 och baseras på data som har samlats in genom manuella sökningar²³⁹ i akter av 100 slumpmässigt utvalda personer som har utbetalningar av garantipension från en rampopulation där ett eventuellt återbetalningskrav kan uppstå.

Rampopulationen består av 495 personer som uppfyller samtliga av följande kriterier:

- personer födda från och med år 1938
- belopp vid provisoriskt beslut är högre än belopp vid definitivt beslut
- det provisoriska beslutet ska ha fattats under år 2020 eller 2021.

Handläggare hos Pensionsmyndigheten har sökt uppgifter i ärendehanteringssystemet för de 100 utvalda ärendena enligt följande:

- datum för avisering av regresskrav
- datum för när regresskrav ställdes
- datum för när inbetalningen inkom till Pensionsmyndigheten
- belopp i regresskravet
- inbetalt belopp
- anledning till att inte regresskrav ställdes eller varför aviseringar inte har skickats till den utländska institutionen.

Givet den ovan beskrivna definitionen för rampopulationen kan vi även fånga in ärenden där avisering eller återbetalningskrav inte är aktuellt. Till exempel när utländsk pension var beviljad före ansökan eller när den försäkrade bara har fått en engångsutbetalning av utländsk pension.

²³⁹ Tre handläggare på Pensionsmyndigheten genomförde manuella sökningar.

Bilaga 4. Intervjuschema

I granskningen har vi intervjuat representanter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Regeringskansliet. Intervjuerna har i de flesta fall genomförts digitalt, samt spelats in och transkriberats i de flesta fall. I enstaka fall tog vi enbart anteckningar. Intervjuer har genomförts i granskningen i kronologisk ordning enligt följande:

Datum	Intervju
2023-01-16	Pensionsmyndigheten: en medarbetare och en enhetschef vid kontrollenheten
2023-09-12	Försäkringskassan: två handläggare för beräkning av EU-ärenden inom förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning
2023-09-14	Försäkringskassan: två handläggare för beräkning av EU-ärenden inom förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning
2023-09-19 & 2023-09-25	Försäkringskassan: två verksamhetsutvecklare inom sjuk- och aktivitetsersättning
2023-10-03	Försäkringskassan: en specialist och en handläggare inom bostadstillägg
2023-10-05	Försäkringskassan: en beslutsfattare och en specialist inom sjuk- och aktivitetsersättning
2023-10-06	Försäkringskassan: två verksamhetsutvecklare inom bostadstillägg
2023-10-06	Skatteverket: två medarbetare inom internrevisionen
2023-10-09	Besök på Skatteverkets huvudkontor: sju företrädare för Skatteverket (sektionschefer, programansvariga, programkoordinatorer, handläggare samt representant från rättsavdelningen)
2023-10-25	Pensionsmyndigheten: två handläggare inom bostadstillägg
2023-11-23	Pensionsmyndigheten: två handläggare inom garantipension och inkomstpensionstillägg
2024-01-18	Skatteverket: två handläggare inom internationell beskattning
2024-01-25	Skatteverket: två handläggare inom internationell beskattning
2024-02-02	Pensionsmyndigheten: två handläggare inom efterlevandeförmåner
2024-03-15	Försäkringskassan: en medarbetare inom verksamhetsstöd
2024-03-22	Pensionsmyndigheten: tre medarbetare om informationsutbyte genom EESSI
2024-04-10	Försäkringskassan: tre medarbetare om informationsutbyte genom EESSI
2024-04-29	Socialdepartementet: en företrädare för socialförsäkringsenheten
2024-05-29	Försäkringskassan: två handläggare inom återkrav
2024-05-31	Pensionsmyndigheten: en handläggare inom återkrav för allmän pension och en handläggare inom återkrav för efterlevandeförmåner

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Socialförsäkringen vid utländska inkomster – stor risk för felaktiga utbetalningar (RiR 2024:16)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster. Granskningen omfattar regeringen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Riksrevisionens samlade bedömning är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva. Det leder till en betydande risk för att personer med utländska inkomster beviljas förmåner med ett för högt ersättningsbelopp.

Bristerna beror bland annat på att det har saknats rättsliga förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan de utbetalande myndigheterna och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen vid utländska inkomster.

Det finns även brister i flera led i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbetssätt, rutiner och kontroller. Myndigheterna har inte tillgång till fullständiga uppgifter om utländska inkomster som påverkar utbetalningar från socialförsäkringen, och förlitar sig i hög utsträckning på att individen själv anmäler uppgifter om utländska inkomster.

Myndigheternas kontroller av utländska inkomster har brister som främst avser arbetet med att upptäcka fel eller ändrade inkomstförhållanden under löpande utbetalningar av förmåner. Det görs få systematiska efterkontroller och inga omräkningar av beviljade ersättningsbelopp, om inte individen själv anmäler aktuella uppgifter. Kontrollarbetet försväras även av att det ofta är långa svarstider från utländska institutioner.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2024

Närvarande: Svantesson, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, Edholm, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Dousa

Föredragande: statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om socialförsäkringen vid utländska inkomster