Rapport 2026:8

Effektivare indrivning av återkrav

En analys av hur direkt verkställbara beslut och kortare avbetalningsplaner påverkar återbetalning och skuldsättning

INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

RAPPORT 2026:8

Effektivare indrivning av återkrav

En analys av hur direkt verkställbara beslut och kortare avbetalningsplaner påverkar återbetalning och skuldsättning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2026

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner
och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2026

ISBN: 978-91-90154-16-8

Innehåll

Förord ... 7
Sammanfattning ... 9
1 Inledning ... 19
1.1 Syfte och frågor ... 20
1.2 Myndigheter kan kräva tillbaka felaktiga utbetalningar ... 21
1.3 Återkrav är sedan 1 september 2022 direkt verkställbara ... 22
1.3.1 Återkravsbeslutet utgör numera en exekutionstitel ... 23
1.3.2 Försäkringskassan är skyldig att lämna obetalda återkrav till Kronofogdemyndigheten ... 25
1.3.3 Lagändringen påverkar även preskriptionstiden för återkrav ... 25
1.3.4 Försäkringskassan ändrade sin hantering av avbetalningsplaner samtidigt som lagändringen ... 26
1.3.5 Försäkringskassan hanterar återbetalning av Pensionsmyndighetens återkrav ... 27
1.3.6 Återkrav efter avstämning av bostadsbidrag skiljer sig från andra återkrav ... 27
1.3.7 Kronofogdemyndigheten ansvarar ibland för att driva in myndigheters återkrav ... 28
1.4 Så har vi gjort granskningen ... 29
1.4.1 Övergångsreglerna möjliggör en effektutvärdering ... 29
1.4.2 Frågorna besvaras med hjälp av registerdata ... 30
1.4.3 Så här besvarar vi våra frågor ... 31
1.4.4 Avgränsningar ... 33

1.5 Disposition 35
2 Återkrav hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten 37
2.1 Myndigheterna återkräver miljardbelopp varje år 38
2.2 Återbetalningsskyldiga har ofta låg inkomst och tidigare skulder 40
2.2.1 Vanligt med låg ekonomisk standard för personer som får återkrav 41
2.2.2 Relativt vanligt med skulder hos Kronofogdemyndigheten för betalningsskyldiga 43
3 Ändringarna ökar återbetalningen av återkrav 45
3.1 Mer återkrav återbetalas på grund av ändringarna 46
3.1.1 Ändringarna har lett till att mer pengar betalas tillbaka 46
3.1.2 Fler återkrav blir helt återbetalda inom två år 47
3.1.3 Andelen som inte återbetalar något alls har nästan halverats 48
3.2 Ändrad hantering av avbetalningsplaner påskyndar återbetalning av återkrav 49
3.2.1 Kortare tid att betala tillbaka skulden med avbetalningsplan 49
3.2.2 Mer pengar drivs in av Försäkringskassan på grund av ändringarna 50
3.3 Större roll för Kronofogdemyndigheten i indrivningsprocessen för återkrav 51
3.3.1 Fler återkravsärenden lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet 52
3.3.2 Kronofogdemyndigheten ökar indrivningen av återkrav 54
3.3.3 Kronofogdemyndighetens indrivning ökar främst via utmätning av skatteåterbäring, egen inbetalning och löneutmätning 55
3.3.4 Kronofogdemyndigheten utmäter inte tillgångar inom alla återkrav 56
4 Konsekvenser för olika grupper 59
4.1 Större effekt på återkrav över 40 000 kronor 60

4.1.1 Större effekt på återkrav över 40 000 kronor 60
4.1.2 Större återkrav lämnas oftare till Kronofogdemyndigheten 61
4.1.3 Kortare avbetalningsplaner har särskilt förändrat villkoren för stora återkrav 62
4.2 Ändringarna har haft olika effekt beroende på personernas skuldsituation 63
4.2.1 Ändringarna har störst effekt för personer som redan har skulder 63
4.2.2 Ändringarna påverkar även personer utan obetalda skulder hos myndigheterna 65
5 Konsekvenser för återkrav inom slutavstämning för bostadsbidrag 69
5.1 Många skuldsatta till följd av bostadsbidragets konstruktion 70
5.1.1 Vi har hanterat slutavstämningsärenden separat i vår analys 71
5.1.2 Vissa avstämningar skjuts på till september 71
5.1.3 Bostadsbidrag söks årligen 73
5.1.4 Det kan finnas okända skillnader mellan grupperna som påverkar våra resultat 73
5.2 Mer av skulderna betalas tillbaka inom två år 74
5.2.1 Det nya återkravet får större del av betalningarna 75
5.2.2 Små förändringar för personer utan tidigare återkrav 76
5.3 Något färre blir återbetalningsskyldiga igen om ändringarna har påverkat dem 78
6 Konsekvenser för personers skulder och inkomster 81
6.1 Individers skuldsättning 82
6.1.1 Något fler än tidigare har skulder från andra fordringsägare hos Kronofogdemyndigheten 82
6.1.2 Inga tydliga tecken på fler ansökningar om skuldsanering på grund av ändringarna 83
6.2 Vi ser inte att ändringarna har påverkat inkomsten hos betalningsskyldiga 84

7 Slutsatser 87
7.1 Ändringarna har ökat återbetalningen av återkrav 88
7.1.1 230 miljoner kronor extra till staten under de två första åren 88
7.1.2 Det går inte än att svara på om staten får tillbaka mer på längre sikt 89
7.1.3 Kronofogdemyndigheten lyckas driva in skulder i majoriteten av återkraven 89
7.1.4 Längden på Försäkringskassans avbetalningsplaner har minskat drastiskt 90
7.1.5 Få återkrav verkställdes innan lagändringen 91
7.1.6 Det finns fortfarande återkrav där det inte går att få in några pengar 91
7.1.7 Oklart om ändringarna förebygger felaktiga utbetalningar 92
7.2 Fler skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten efter ändringarna 94
7.2.1 Återbetalningsskyldiga har relativt ofta ansträngd ekonomi 94
7.2.2 Ändringarna har ökat skuldsättningen hos Kronofogdemyndigheten 95
7.2.3 Pengar som tidigare gick till annat, går nu till att återbetala återkrav 96
7.2.4 Kortare avbetalningsplaner har särskilt påverkat personer med stora återkrav 96
7.3 Det är viktigt att förbättra ersättningarnas konstruktion 97
8 Referenser 101
Bilaga 1: Metod 103
Bilaga 2: skillnader mellan avstämningsärenden i bostadsbidraget 125

Förord

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i denna egeninitierade granskning undersökt vilka konsekvenser två förändringar har fått för återbetalningen av återkrav och för personer som blir återbetalningsskyldiga. Den ena är lagändringen som infördes den 1 september 2022 och som innebär att beslut om återkrav kan verkställas direkt. Den andra är Försäkringskassans förändrade hantering av avbetalningsplaner, som infördes i samband med lagändringen.

Rapporten ingår i serien ISF Granskar och analyserar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har faktagranskat resultatkapitlen i rapporten.

Rapporten har tagits fram av Albin Palmqvist. I arbetet har även Louise Malmgren deltagit.

Göteborg i oktober 2026

Erik Janzon
generaldirektör

Sammanfattning

Sedan den 1 september 2022 är Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav direkt verkställbara. Det innebär att myndigheterna inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan i domstol innan myndigheterna kan lämna det obetalda återkravet vidare till Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan, som även ansvarar för återbetalningen av Pensionsmyndighetens fordringar, såg i samband med denna lagändring över sin hantering av avbetalningsplaner för de personer som inte kan betala återkravet direkt. Via ett informationsmeddelande (IM) tydliggjorde Försäkringskassan att överenskomna avbetalningsplaner ska följa förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Det innebär att avbetalningsplaner som huvudregel ska vara på högst ett år. Längre avbetalningsplaner kan beviljas endast om det finns synnerliga skäl eller är till statens fördel.

ISF har granskat vilka konsekvenser dessa förändringar har fått för staten och för de personer som blir återbetalningsskyldiga. Vi har undersökt hur mycket som betalas tillbaka, hur indrivningen går till och om konsekvenserna skiljer sig mellan olika grupper. Vi har också undersökt om ändringarna har påverkat personernas övriga skuldsättning, inkomster och risk att få nya återkrav.

Granskningen bygger huvudsakligen på registeruppgifter om cirka 82 700 återkrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beslutade om mellan januari 2022 och april 2023. Därutöver har vi analyserat cirka 78 000 återkrav som uppkom genom slutavstämningen av bostadsbidrag 2022. Vi har följt återkraven och de betalningsskyldiga under två år. Eftersom lagändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner infördes samtidigt visar resultaten den samlade effekten av förändringarna. Vi kan inte avgöra hur stor del som beror på respektive förändring.

Ändringarna har gjort indrivningen snabbare och mer effektiv

ISF huvudsakliga slutsats är att ändringarna har ökat återbetalningen under återkravens första två år. En större andel av återkravsbeloppen betalas tillbaka, fler återkrav blir helt återbetalda och färre återkrav blir helt utan betalning. De sammantagna ändringarna har därmed fått den huvudsakliga effekt som regeringen förväntade sig av lagändringen.

Andelen av återkravsbeloppet som betalas tillbaka inom två år har ökat med 11,5 procentenheter till följd av ändringarna. Andelen återkrav som blir helt återbetalda under denna tid har ökat med 13,2 procentenheter. Samtidigt har andelen återkrav där inget alls betalas tillbaka minskat med 8,5 procentenheter. Ökningarna motsvarar drygt 230 miljoner kronor i ytterligare återbetalning under de första två åren om vi räknar på genomsnittseffekten på de omkring 2 miljarder kronor som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beslutade att återkräva under 2025.

Kronofogdemyndigheten står för huvuddelen av den ökade återbetalningen

Ändringarna har framför allt fått genomslag genom att Försäkringskassan lämnar betydligt fler obetalda återkrav till Kronofogdemyndigheten. Före lagändringen verkställde Kronofogdemyndigheten omkring 2 procent av återkraven under de första två åren. Efter ändringarna är motsvarande siffra 17 procent.

Av den totala ökningen av återbetalningen på 11,5 procentenheter gäller 8,6 procentenheter betalningar som Kronofogdemyndighetens driver in. En mindre del, 2,9 procentenheter, hänger samman med att Försäkringskassan får in mer pengar direkt eller via avbetalningsplaner. Resultaten visar alltså att huvuddelen av den ökade återbetalningen inte beror på att fler betalar återkravet omgående eller frivilligt till Försäkringskassan. Den beror i stället på att obetalda återkrav snabbare når Kronofogdemyndigheten och att Försäkringskassan och därmed staten får del av myndighetens indrivning.

I omkring två tredjedelar av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten sker någon betalning under de

två år som vi följer. Kronofogdemyndigheten utmäter skatteåterbäring i 36 procent och lön i 20 procent av ärendena. I 23 procent av ärendena gör den betalningsskyldiga själv en inbetalning på skulden. Flera betalningssätt kan förekomma i samma ärende.

Men verkställigheten leder inte alltid till betalning. I 36 procent av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten efter lagändringen sker varken utmätning eller egen inbetalning under uppföljningsperioden. Det tyder på att dessa personer saknar både löpande betalningsutrymme och andra tillgångar som kan utmätas.

Kortare avbetalningsplaner har påskyndat återbetalningen

Försäkringskassan har ändrat hur de hanterar avbetalningsplaner, vilket har minskat den genomsnittliga längden på avbetalningsplanerna med drygt ett år. Före ändringarna kom 17 procent av de betalningsskyldiga överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan som sträckte sig över mer än två år. Efter ändringarna var motsvarande andel 1 procent. De kortare avbetalningsplanerna innebär att den betalningsskyldige behöver betala ett högre belopp vid varje betalningstillfälle. Vissa personer klarar de högre betalningarna och betalar därför tillbaka en större del av återkravet inom två år. För andra blir villkoren för svåra att uppfylla. Om personen inte följer avbetalningsplanen kan Försäkringskassan numera enklare lämna återkravet till Kronofogdemyndigheten eftersom kraven är direkt verkställbara.

Lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner förstärker på så sätt varandra. Vi kan inte särskilja deras effekter. Men resultaten visar ändå att de kortare planerna sannolikt har bidragit till den snabbare återbetalningen och till att vissa återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Personer som redan har skulder påverkas mest

Effekterna är störst för personer som redan hade ett obetalt återkrav hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten eller en skuld hos

Kronofogdemyndigheten när det nya återkravet beslutades. Gruppen utgör drygt en fjärdedel av urvalet. I denna grupp ökade den genomsnittliga andelen av återkravet som betalades tillbaka inom två år från 37 till 58 procent. Samtidigt ökade andelen nya återkrav som Försäkringskassan lämnade till Kronofogdemyndigheten från 7 till 49 procent. Efter ändringarna lämnar Försäkringskassan alltså nästan vartannat nytt återkrav till Kronofogdemyndigheten när personen sedan tidigare har skulder.

För personer med ett äldre obetalt återkrav kan den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner förklara varför så många nya återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan tillåter normalt bara en pågående avbetalningsplan och för därför samman det gamla och det nya återkravet i en ny plan. När personen ska betala den samlade skulden på kortare tid kan månadsbeloppet öka kraftigt. Andelen med en avbetalningsplan på mer än två år har minskat från 40 till 5 procent, samtidigt som färre över huvud taget kommer överens om en plan. Vi ser däremot ingen motsvarande ökning av återbetalningen på de äldre återkraven: i genomsnitt betalades 58 procent av dessa skulder före ändringarna och 59 procent efter. Den ökade återbetalningen gäller alltså endast det nya återkravet.

För personer som redan har skulder hos Kronofogdemyndigheten ser mekanismen annorlunda ut. Deras betalningsutrymme kan redan vara begränsat eller tas i anspråk genom en pågående utmätning. Före lagändringen kunde det nya återkravet ligga kvar obetalt hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, medan Kronofogdemyndigheten drev in personens andra skulder. Efter lagändringen kan myndigheterna snabbare lämna det nya återkravet till Kronofogdemyndigheten. Om Kronofogdemyndigheten exempelvis utmäter lön eller skatteåterbäring går en del pengarna till att betala det nya återkravet.

Ändringarna har också ökat återbetalningen bland personer utan tidigare registrerade skulder, men effekterna är mindre. I denna grupp var återbetalningen hög redan före ändringarna, i genomsnitt 88 procent av ett återkrav betalades tillbaka inom två år. Motsvarande siffra har efter ändringarna ökat till 96 procent. Vi ser inte heller någon statistiskt säkerställd effekt på andelen som inte betalar tillbaka någonting alls. Vi bedömer att ändringarna främst har gjort att

personer som även tidigare skulle ha betalat en del av återkravet nu betalar mer än tidigare inom två år.

Konsekvenserna är särskilt stora vid återkrav över 40 000 kronor

Återkrav på över 40 000 kronor utgör omkring 10 procent av återkraven i granskningen. Det är den beloppsgrupp där återbetalningen är lägst, men också den grupp där ändringarna har haft störst effekt. För dessa återkrav har andelen av beloppet som betalas tillbaka inom två år ökat, från 42 procent till 65 procent. Samtidigt har sannolikheten att myndigheten lämnar över återkravet till Kronofogdemyndigheten under de två första åren ökat från 5 procent till 34 procent.

Förändringen behöver ses mot bakgrund av att Försäkringskassan nu använder kortare avbetalningsplaner. Före ändringarna hade nästan hälften av personerna med återkrav över 40 000 kronor en avbetalningsplan på mer än två år. Efter ändringarna var motsvarande andel omkring 2 procent. Vissa klarar de högre betalningarna och betalar snabbare. Men att Försäkringskassan lämnar en tredjedel av återkraven till Kronofogdemyndigheten i den här gruppen visar att en betydande andel inte klarar betalningsvillkoren eller inte kommer överens med Försäkringskassan om någon plan.

Återkrav inom bostadsbidraget följer samma mönster

Återkrav inom bostadsbidraget är vanliga. Det beror på att förmånens konstruktion skiljer sig från andra förmåners, där bidrag betalas ut utifrån preliminära uppgifter och en årlig slutavstämning reglerar bidragets storlek retroaktivt. Resultaten för återkrav efter slutavstämning av bostadsbidrag ger samma övergripande bild som resultaten för övriga återkrav. Bland de barnfamiljer som fick återkrav vid avstämningarna i april eller juni 2022 betalades i genomsnitt 80 procent av beloppet tillbaka inom två år. Bland de som fick återkrav i september och därmed omfattades av ändringarna var motsvarande andel 93 procent. När vi i analysen tar hänsyn till att

grupperna till viss del har olika bakgrundsegenskaper är skillnaden 11,6 procentenheter.

Även här är skillnaden störst bland personer som sedan tidigare hade ett obetalt återkrav. I den gruppen ökade återbetalningen från 60 till 84 procent, medan ökningen var betydligt mindre bland personer utan tidigare återkrav, där återbetalningen var hög redan före ändringarna. Resultaten för bostadsbidraget kan inte tolkas som säkra effekter, eftersom det inte är slumpmässigt vilka personer som har fått sin slutavstämning vid olika tidpunkter. Men de stärker den övergripande bilden av att ändringarna framför allt påverkar personer som redan befinner sig i en tidigare återbetalningssituation.

Tecken på ökad skuldsättning hos andra fordringsägare, men resultaten är osäkra

Effektanalysen visar att sannolikheten för att en person som har en skuld till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten också har en skuld hos Kronofogdemyndigheten från någon annan fordringsägare två år efter återkravsbeslutet har ökat med 3,1 procentenheter. Ökningen är statistiskt säkerställd, men förhållandevis liten. Den syns också bara i våra effektskattningar: Andelen med andra skulder hos Kronofogdemyndigheten i gruppen är i stort sett oförändrad. Omkring 20–21 procent hade en sådan skuld både före och efter ändringarna. Resultatet kan betyda att personer som betalar mer på återkravet får mindre utrymme att betala andra skulder och löpande utgifter. Det kan också bero på att personernas befintliga skulder blir kvar längre. Våra uppgifter visar inte vilka skulder det gäller, hur stora de är eller om nya skulder har tillkommit.

Vi har också undersökt andra tecken på hur personers ekonomiska situation kan ha påverkats av ändringarna. Resultaten visar inte på några tydliga sådana tecken. Vi ser inte någon tydlig ökning av ansökningar om skuldsanering under de första två åren. Och vi ser inte heller några tydliga effekter på pensionsgrundande inkomst, familjens disponibla inkomst eller andelen personer med låg ekonomisk standard. Men det betyder inte att enskildas ekonomi är opåverkad. Inkomstmåtten visar inte hur mycket pengar hushållet har kvar efter skuldbetalningar. Våra register innehåller inte heller några

uppgifter om bland annat konsumtion, sparande, ekonomiskt bistånd och privata skulder som ännu inte har nått Kronofogdemyndigheten.

Det går ännu inte att veta om staten på längre sikt får tillbaka mer än tidigare

Granskningen visar tydligt att staten får tillbaka mer under återkravens första två år. Vi behöver däremot en längre uppföljningstid för att veta om staten även får tillbaka mer totalt eller om effekten mest består i att betalningar som ändå skulle ha kommit in sker tidigare.

Lagändringen förändrade även när ett återkrav preskriberas. De nya återkraven omfattas som huvudregel av en femårig preskriptionstid. Tidigare var preskriptionstiden tio år och kunde avbrytas, vilket gjorde det möjligt att driva in kravet under betydligt längre tid. För att staten ska få tillbaka mer även på lång sikt behöver ökningen före femårspreskriptionen vara större än de betalningar som innan reglerna ändrades kom in under tio år eller mer.

Historiska uppgifter visar att omkring 94 procent av de återkrav som beslutades 2015 var avslutade efter tio år. Däremot kan Försäkringskassan inte svara exakt på hur stor andel av dessa krav som blev helt återbetalda eller avslutades av andra skäl. Det tyder på att Försäkringskassan tidigare fick in pengar i de flesta återkrav under en tioårsperiod. Men att det ibland kunde ta väldigt lång tid.

Det går inte att avgöra om ändringarna förebygger felaktiga utbetalningar

Kortare avbetalningsplaner och en högre risk att få skulden lämnad till Kronofogdemyndigheten kan påverka hur personer agerar för att minska risken att bli återbetalningsskyldiga på nytt. Det kan exempelvis påverka vilka förmåner de ansöker om, vilka uppgifter de lämnar och hur snabbt de anmäler förändringar. Sådana beteendeförändringar kan i sin tur minska nya felaktiga utbetalningar.

Vi undersöker frågan inom bostadsbidraget eftersom förmånens konstruktion gör det möjligt att följa samma personer mellan årliga avstämningar. Bostadsbidraget beräknas utifrån en preliminär

inkomst och stäms därefter av mot den slutliga inkomsten. Vi kan därför undersöka om personer som fick ett återkrav vid en avstämning också fick ett återkrav året därpå. Inom andra förmåner upptäcker myndigheterna felaktiga utbetalningar vid olika tidpunkter och ibland först efter lång tid, vilket gör utvecklingen svårare att följa under en tvåårig uppföljningsperiod.

Inom bostadsbidraget fick 38 procent av den grupp som omfattades av ändringarna 2022 ett nytt återkrav vid avstämningen 2023. I jämförelsegruppen, som fick återkrav före ändringarna och därför inte omfattades av dem, var andelen 48 procent. Vid flera tidigare avstämningar var andelen som fick återkrav däremot mycket likartad i de båda grupperna. Skillnaden vid avstämningen 2023 avviker därför från gruppernas tidigare mönster.

Resultatet ger ändå inget säkert svar på om de felaktiga utbetalningarna i slutändan har minskat. Vi vet inte om minskningen beror på att personerna har lämnat mer träffsäkra inkomstuppgifter eller avstått från att söka bostadsbidrag.

Även om det finns en beteendeförändring, så har den begränsat inflytande på den totala skuldsättningen hos Försäkringskassan vid avstämning av bostadsbidrag. Före lagändringen och de kortare avbetalningsplanerna blev 38 procent av samtliga sökande återbetalningsskyldiga. Vid senaste avstämningen under 2025 var andelen återbetalningsskyldiga 34 procent.[1] Statistiken visar att den höga andelen återbetalningsskyldiga inom bostadsbidraget knappast är ett resultat av att Försäkringskassan tidigare hade långa avbetalningsplaner och att myndigheten lämnade få återkrav till Kronofogdemyndigheten. Det handlar snarare om komplexiteten i bidragets utformning.

Staten behöver förebygga återkrav

En effektivare indrivning är positiv ur statens perspektiv. Men den innebär samtidigt att de betalningsskyldiga behöver avstå från mer pengar under återkravets första år och att fler får en skuld hos Kronofogdemyndigheten. Konsekvenserna är särskilt kännbara eftersom personer som får återkrav kan ha en ansträngd ekonomi.

[1] Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2025*, s. 35–36, ISF:s bearbetning.

Omkring en tredjedel har låg ekonomisk standard och många har redan andra skulder.

Återkrav beror inte alltid på att personen medvetet har lämnat felaktiga uppgifter. De kan också uppstå när en person missförstår komplicerade regler eller inte förstår vilka förändringar som ska anmälas. Myndigheterna orsakar själva en del av de felaktiga utbetalningarna. Av det felutbetalda belopp som upptäcktes 2025 bedömde Försäkringskassan att 13 procent hade orsakats av myndigheten. Pensionsmyndighetens motsvarande andel var 40 procent, även om denna siffra påverkades av ett fåtal ärenden med stora belopp. Detta behöver beaktas när staten skärper konsekvenserna av felaktiga utbetalningar.

ISF bedömer att effektivare indrivning behöver kombineras med fler åtgärder som minskar risken för att felaktiga utbetalningar uppstår. Det gäller särskilt inom bostadstillägget, där komplicerade regler bidrar till att många återkrav uppkommer. Staten behöver även i andra förmåner prioritera enklare regler, bättre inkomstunderlag och förebyggande kontroller som gör det lättare för enskilda att göra rätt från början.

Granskningen visar också behovet av fortsatt uppföljning. Återkraven behöver följas fram till den femåriga preskriptionstiden för att det ska gå att bedöma den långsiktiga effekten på statens samlade återbetalningar. Registeranalysen kan dessutom kompletteras med kvalitativa studier av de betalningsskyldigas erfarenheter. Sådana studier kan ge bättre kunskap om hur högre betalningsbelopp, kortare återbetalningstid och kontakt med Kronofogdemyndigheten påverkar enskildas ekonomiska trygghet, vardag och möjligheter att ta sig ur skuldsättningen.

1 Inledning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar varje år många beslut om att personer har rätt till olika ersättningar och bidrag enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Men när en utbetalning visar sig vara felaktig ska myndigheterna utreda om personen är skyldig att betala tillbaka pengarna och då i regel fatta beslut om återkrav.[2] Ett beslut om återkrav kan få stora konsekvenser för enskilda eftersom det innebär en skyldighet ett betala tillbaka pengar som hen felaktigt fått utbetalt.

Den 1 september 2022 ändrades utsökningsbalken (UB) så att myndigheterna snabbare och enklare kan driva in felaktiga utbetalningar när en person inte betalar tillbaka ett återkrav. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan vid allmän domstol för att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa myndigheternas återkrav och begära in pengarna från personen.[3]

Lagändringen har inneburit väsentliga förändringar i reglerna om återbetalning. Försäkringskassan är numera skyldig att överlämna återkrav för verkställighet inom två månader efter att kravet har förfallit till betalning. Försäkringskassan ska inte heller längre ta hänsyn till personens betalningsförmåga innan myndigheten lämnar kravet till Kronofogdemyndigheten. Lagändringen kan medföra påtagliga effekter både för enskilda och för statens möjligheter att driva in skulder.

Försäkringskassan såg i samband med denna lagändring över sin hantering av avbetalningsplaner för de personer som inte kan betala

[2] 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.
[3] 3 kap. 1 § första stycket 6 a och 20 § utsökningsbalken; Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 1 och 9.

återkravet direkt. Via ett informationsmeddelande (IM) tydliggjorde Försäkringskassan att överenskomna avbetalningsplaner ska följa förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen). Det innebär att avbetalningsplaner som huvudregel ska vara på högst ett år. Längre avbetalningsplaner kan beviljas endast om det finns synnerliga skäl eller är till statens fördel. ISF har tidigare granskat hur lagändringen om direkt verkställbara beslut om återkrav har påverkat Försäkringskassans tillämpning och styrning i rapporten 2024:2, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*. Den granskningen visar att de sammantagna konsekvenserna av samtliga förändringar för såväl enskilda som för statens förmåga att få tillbaka felaktigt utbetalda ersättningar kan bli större än om lagstiftningen skulle ha införts isolerat.[4]

ISF konstaterade då att det är särskilt viktigt att följa upp konsekvenserna av de olika förändringarna för såväl enskilda som för staten. Det gör vi nu i denna rapport.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att utvärdera konsekvenserna av ändringen i utsökningsbalken om direkt verkställbara beslut vid återkrav som infördes den 1 september 2022 samt Försäkringskassans nya hantering av avbetalningsplaner som myndigheten införde i samband med ändringen.

I granskningen svarar vi på om ändringarna har ökat de enskilda personernas återbetalning av felaktigt utbetald ersättning. Men vi svarar också på, i den utsträckning det är möjligt, vad konsekvenserna blir för de personer som blir återbetalningsskyldiga hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Rapporten ger svar på följande frågor:

1. Har ändringarna påverkat hur mycket av återkraven som betalas tillbaka?
2. Har ändringarna förändrat hur återkraven drivs in?

[4] 14 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar; Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*, informationsmeddelande 2022:090; Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*, rapport 2024:2, s. 91–92.

3. Skiljer sig konsekvenserna av förändringarna mellan olika grupper av personer och olika typer av återkrav, till exempel beroende på återkravets storlek eller personernas skuldsituation?
4. Har ändringarna lett till andra konsekvenser och beteendeförändringar för personer som blir återbetalningsskyldiga? Det gäller:
   - konsekvenser för inkomst, försörjning och skuldsättning
   - konsekvenser för användandet av socialförsäkringen, till exempel att framtida återkrav för berörda personer minskar.

1.2 Myndigheter kan kräva tillbaka felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan kräva tillbaka felaktigt utbetalda belopp. Myndigheterna ska besluta om återbetalning om mottagaren har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna felaktiga uppgifter eller om hen inte har fullgjort sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Myndigheterna ska också besluta om återkrav om ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren har insett eller skäligen borde ha insett det.[5] Den enskilda personen behöver nödvändigtvis inte själv ha orsakat den felaktiga utbetalningen. I stället kan det vara myndigheterna som har orsakat att den betalat ut ett för högt belopp, men personen har insett eller borde skäligen ha insett det.

I de fall där personen inte betalar på frivillig väg kan det bli aktuellt att vidta rättsliga åtgärder för att driva in skulden. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp att driva in skulden om personen inte betalar tillbaka.

I denna rapport finns flera centrala begrepp. För att förenkla texten använder vi genomgående följande olika begrepp i rapporten. Dessa är:

[5] 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Återkrav – Beslut om återbetalning är ett beslut om att kräva betalning i enlighet med socialförsäkringens bestämmelser om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning. Beslutet innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har ställt ett återkrav mot den enskilde.

Avbetalningsplan – Ett avtal som den enskilde och Försäkringskassan ingår och som innebär att den enskilde får anstånd med att betala hela återkravet på en gång. Betalningen görs i stället genom att den enskilde själv betalar in delbeloppet periodvis eller genom att Försäkringskassan gör avdrag mot en utbetalning.

Indrivning – Tvingande åtgärder som Försäkringskassan eller Kronofogdemyndigheten vidtar för att tvinga fram att den enskilde betalar.

Fordran – Ett eller flera krav som Försäkringskassan (eller Pensionsmyndigheten) har gentemot en enskild och som visar myndigheternas anspråk att få betalt.

Skuld – Den enskildes skyldighet att betala.

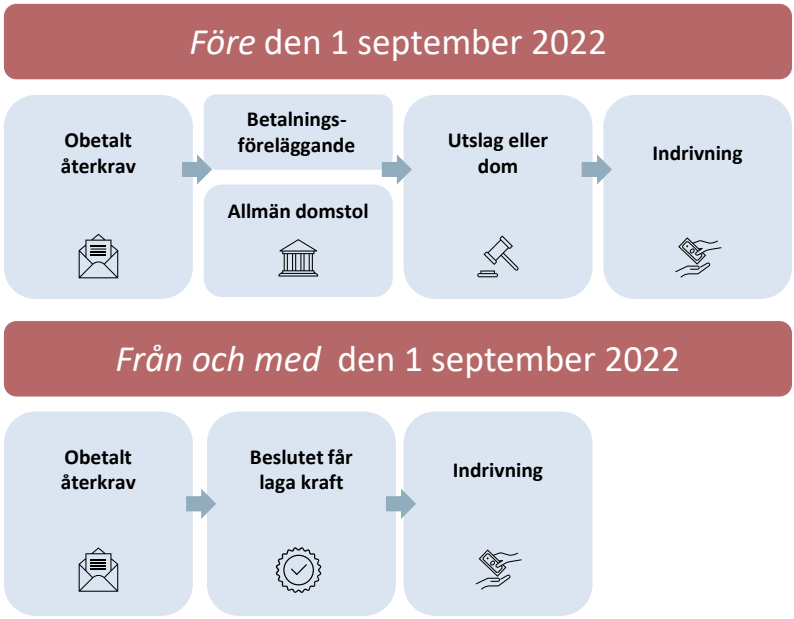
1.3 Återkrav är sedan 1 september 2022 direkt verkställbara

Den 1 september 2022 ändrades reglerna om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet. För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten innebar ändringen framför allt att återkravsbeslut i sig kan ligga till grund för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Tidigare behövde myndigheterna skaffa ett ytterligare avgörande som kunde verkställas.

Lagändringen omfattar flera rättsliga förändringar. För det första utgör återkravsbeslutet numera en exekutionstitel. Det innebär att Kronofogdemyndigheten kan verkställa beslutet utan att Försäkringskassan först behöver få ett ytterligare avgörande som kan verkställas. För det andra handläggs fordringarna som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. Det innebär i sin tur att Försäkringskassan omfattas av regler om när obetalda fordringar ska lämnas över för

indrivning. Det innebär också att reglerna om preskriptionstid har förändrats.[6]

Figur 1 Skillnader i hur Försäkringskassan hanterar återkravsbeslut före och efter lagändringen



1.3.1 Återkravsbeslutet utgör numera en exekutionstitel

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna driva in en skuld med tvingande åtgärder måste det finnas en exekutionstitel. En exekutionstitel är ett beslut eller någon annan handling som får ligga till grund för verkställighet.

Före lagändringen krävdes ett ytterligare avgörande

För återkrav som beslutades före den 1 september 2022 var Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut inte i sig

[6] 1 kap. 6 § och 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken; Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 9 och 32–40.

en exekutionstitel. Om personen som beslutet gäller inte betalade frivilligt behövde myndigheterna därför ansöka om betalningsföreläggande hos eller väcka talan i allmän domstol innan återkravet kunde lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Om personen inte bestred ett betalningsföreläggande kunde Kronofogdemyndigheten meddela ett utslag. Det utslaget utgjorde en exekutionstitel och kunde därefter ligga till grund för verkställighet. Om personen bestred kravet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ville gå vidare kunde frågan i stället behöva prövas av allmän domstol. En dom som fastställde betalningsskyldigheten utgjorde då en exekutionstitel.

Den tidigare ordningen innebar alltså att myndighetens återkravsbeslut och det avgörande som låg till grund för verkställigheten var två skilda beslut. Då krävdes alltså ett ytterligare förfarande mellan återkravsbeslutet och verkställigheten.[7]

Efter lagändringen kan ett återkravsbeslut ligga till grund för verkställighet

För återkrav som beslutas från och med den 1 september 2022 gäller i stället att beslutet i sig utgör en exekutionstitel. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver därför inte först ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan i allmän domstol innan skulden verkställs av Kronofogdemyndigheten. Som huvudregel får ett sådant beslut verkställas först när det har vunnit laga kraft. Det innebär normalt att tiden för att begära omprövning eller överklaga beslutet ska ha gått ut, eller att en eventuell påbörjad omprövnings- eller domstolsprocess ska ha avslutats.

Den huvudsakliga förändringen är därmed att ett steg mellan återkravsbeslut och verkställighet har tagits bort. Lagändringen möjliggör för Försäkringskassan att snabbare och enklare lämna kravet till Kronofogdemyndigheten.[8]

[7] Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 9 och 37–38.
[8] 3 kap. 1 § första stycket 6 a och 20 § utsökningsbalken; Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 9 och 37–38.

1.3.2 Försäkringskassan är skyldig att lämna obetalda återkrav till Kronofogdemyndigheten

Lagändringen har också förändrat ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Före lagändringen handlades återkraven som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan bedömde då om det var sannolikt att ett krav kunde drivas in innan myndigheten gick vidare med verkställighet. I den bedömningen ingick att bedöma den enskildes betalningsförmåga. Kronofogdemyndighetens roll var i dessa mål att bistå Försäkringskassan.

Efter lagändringen handläggs återkraven i stället som allmänna mål. Försäkringskassan ska enligt indrivningsförordningen lämna över det obetalda kravet till Kronofogdemyndigheten senast två månader efter att fordringen skulle ha betalats. Men undantag kan göras om det finns särskilda skäl. Ett vanligt sådant är om den betalningsskyldige och Försäkringskassan har kommit överens om en avbetalningsplan. Försäkringskassan ska inte längre bedöma personens betalningsförmåga innan kravet lämnas över.

När fordringen har lämnats över tar Kronofogdemyndigheten över indrivningen och företräder staten i det allmänna målet. Förändringen innebär därmed att Försäkringskassan har fått ett mindre utrymme att själv avgöra om ett obetalt återkrav ska lämnas för indrivning. Samtidigt har Kronofogdemyndigheten fått ett större ansvar för den fortsatta hanteringen.[9]

1.3.3 Lagändringen påverkar även preskriptionstiden för återkrav

Lagändringen innebär också att andra regler om preskription gäller för de nya återkraven. För återkrav som beslutades före den 1 september 2022 gällde som huvudregel en preskriptionstid på tio år. Preskriptionen kunde avbrytas på flera sätt, exempelvis genom att den enskilde betalade en del av skulden eller erkände den, genom ett skriftligt krav eller genom att fordringen gjordes gällande hos

[9] 1 kap. 6 § utsökningsbalken; 1 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.; 4 § indrivningsförordningen (1993:1229); Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 39–40.

domstol eller Kronofogdemyndigheten. Efter ett preskriptionsavbrott började i så fall en ny tioårig preskriptionstid löpa.

För återkrav som omfattas av de nya reglerna gäller i stället som huvudregel att fordringen preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning. Möjligheterna att förlänga preskriptionstiden är också mer begränsade än tidigare. Lagändringen innebär därmed både en kortare preskriptionstid och mindre möjligheter att genom preskriptionsavbrott hålla en fordran vid liv under lång tid.[10]

1.3.4 Försäkringskassan ändrade sin hantering av avbetalningsplaner samtidigt som lagändringen

En person kan komma överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan, om hen inte kan betala hela återkravet direkt. En avbetalningsplan innebär att den enskilde inte behöver betala hela skulden på en gång och i stället betalar skulden i delar, vanligtvis månadsvis. Betalningen kan göras genom att personen själv betalar in beloppet eller genom att Försäkringskassan gör avdrag från en ersättning som myndigheten betalar ut.[11]

En avbetalningsplan är en frivillig överenskommelse mellan personen och Försäkringskassan. Den är alltså inte ett beslut som kan omprövas eller överklagas. Om personen har flera skulder till samma myndighet ska skulderna normalt ingå i samma avbetalningsplan. Försäkringskassan kan också använda kvittning, vilket innebär att myndigheten gör avdrag från en kommande utbetalning för att betala av ett återkrav. Kvittning är inte en frivillig överenskommelse på samma sätt som en avbetalningsplan, utan en möjlighet för Försäkringskassan att få betalt för en fordran utan att lämna över kravet till Kronofogdemyndigheten. Kvittning får göras i den utsträckning det är skäligt.[12]

Försäkringskassan såg i samband med denna lagändring över sin hantering av avbetalningsplaner för de personer som inte kan betala återkravet direkt. Via ett informationsmeddelande (IM) tydliggjorde

[10] 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130); 3 § första stycket lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.; Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 39–40.
[11] Försäkringskassan, *Återbetalning*, vägledning 2024:2, version 1, kap. 15–16.
[12] Försäkringskassan, *Återbetalning*, vägledning 2024:2, version 1, avsnitt 15.2.4 och 16.2; 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan att överenskomna avbetalningsplaner ska följa hanteringsförordningen. Det innebär att avbetalningsplaner som huvudregel ska vara på högst ett år. Längre avbetalningsplaner kan beviljas endast om det finns synnerliga skäl eller är till statens fördel.[13] Syftet med dessa ändringar var att inte motverka de tänkta effekterna av lagändringen om direkt verkställbara beslut.[14]

1.3.5 Försäkringskassan hanterar återbetalning av Pensionsmyndighetens återkrav

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beslutar om återkrav för ersättningar från sina respektive förmåner. Beslutade återkrav hos båda myndigheter går därefter vidare till Försäkringskassans verksamhetsområde betalning och återbetalning för indrivning. Det innebär alltså att Försäkringskassan ansvarar för återbetalningen och indrivningen även för Pensionsmyndighetens beslutade återkravsärenden.[15]

1.3.6 Återkrav efter avstämning av bostadsbidrag skiljer sig från andra återkrav

Vissa återkrav uppstår genom slutavstämning av bostadsbidrag, vilket skiljer sig från återkrav som uppkommer till följd av felaktiga uppgifter, kontrollutredningar eller andra individuella omständigheter. Slutavstämningsärendena inom bostadsbidrag är många och beslutsprocessen skiljer sig administrativt från andra återkrav. Därför redovisar vi resultaten om slutavstämningsärenden separat i kapitel 5.

Bostadsbidrag betalas ut preliminärt under året baserat på den försäkrades uppskattade inkomster framåt i tid. Men de faktiska inkomsterna är inte är kända förrän efter beskattningsårets slut och därför bygger beslutet på en prognos. När Skatteverket har fastställt taxeringsuppgifterna genomför Försäkringskassan en slutavstämning.

[13] Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*, informationsmeddelande 2022:090; 14 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar; Försäkringskassan, *Särskilda skäl enligt indrivningsförordningen*, rättsligt ställningstagande 2022:07, dnr FK 2022/013662, s. 4–5.
[14] Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 133.
[15] 108 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken.

Myndigheten jämför då de inkomster som låg till grund för det preliminära beslutet med de faktiska inkomsterna.

Om den faktiska inkomsten har varit högre än den beräknade behöver personen betala tillbaka delar av bidraget, eftersom personen då har fått ett för högt bostadsbidrag. Om inkomsten har varit lägre kan personen i stället få ytterligare bostadsbidrag utbetalt.[16]

Av de personer som fick bostadsbidrag under 2021 blev cirka 40 procent återbetalningsskyldiga vid slutavstämningen året efter. Det motsvarar omkring 78 000 återkrav och är nästan lika många som det totala antalet återkrav från övriga förmåner och Pensionsmyndigheten i vårt urval. Slutavstämningarna utgör därmed en betydande del av samtliga återkravsärenden.

Besluten om återkrav inom bostadsbidraget fattas i större omgångar utifrån när taxeringsuppgifter blir tillgängliga. Under 2022 genomfördes tre större slutavstämningsomgångar i april, juni och september. De som fick återkrav efter avstämningen i september omfattades därmed av ändringarna, medan de övriga genomfördes enligt tidigare regler.

1.3.7 Kronofogdemyndigheten ansvarar ibland för att driva in myndigheters återkrav

När ett återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten utreder myndigheten betalningsförmåga hos personen som det gäller och beslutar om vilka åtgärder som kan användas för att driva in pengarna. Det kan handla om löneutmätning, utmätning av bankmedel eller annan egendom. Kronofogdemyndigheten bedömer samtidigt hur stort förbehållsbeloppet ska vara. Det är det belopp som personen ska få behålla för sin försörjning.[17]

Ett ärende hos Kronofogdemyndigheten kan innebära ytterligare konsekvenser för personen, som betalningsanmärkningar och begränsade möjligheter att ta lån eller ingå vissa avtal.

[16] 98 kap. 2, 5 och 6 §§ socialförsäkringsbalken.
[17] 4 kap. 9 § och 7 kap. 4–5 §§ utsökningsbalken.

1.4 Så har vi gjort granskningen

Resultaten i rapporten bygger på registerdata och kombinerar beskrivande statistik med en effektanalys. Den beskrivande statistiken omfattar återkrav som beslutades mellan januari 2022 och april 2023. Den visar bland annat hur återbetalningen och indrivningen såg ut före och efter ändringarna och ger en övergripande bild av vilka personer och återkrav som berördes.

En jämförelse mellan perioderna kan däremot inte visa hur stor del av skillnaden som beror på ändringarna. Skillnaden kan också påverkas av exempelvis utvecklingen över tid eller av att sammansättningen av återkraven förändrades. Därför har vi kompletterat den beskrivande statistiken med en effektanalys. Den fokuserar på återkrav som beslutades nära den 1 september 2022 men som omfattades av olika regler och tillämpning beroende på beslutsdatumet.

Vi har följt varje återkrav under två år från beslutsdatumet. På så sätt har vi kunnat undersöka både hur mycket som betalades tillbaka och hur indrivningen gick till under återkravets två första år. Analyserna kompletterar varandra. Den beskrivande statistiken omfattar samtliga återkrav under undersökningsperioden och ger därför en bred bild av nivåerna och utvecklingen. Den kan däremot inte ensam visa vad förändringarna beror på. Effektanalysen är mer avgränsad till återkrav som beslutades nära den 1 september 2022, men ger bättre förutsättningar att isolera den effekten av ändringarna. Tillsammans visar analyserna både utvecklingen över tid för hela urvalet och den lokala effekten av ändringarna.

1.4.1 Övergångsreglerna möjliggör en effektutvärdering

Lagändringens övergångsregler skapar förutsättningar för en effektutvärdering. Återkrav som beslutades före den 1 september 2022 hanterades enligt det tidigare regelverket. Återkrav som beslutades 1 september och senare är däremot direkt verkställbara när besluten har fått laga kraft.

Det innebär att två i övrigt liknande återkrav kan omfattas av olika regelverk beroende på om de beslutades strax före eller strax efter den 1 september. Den betalningsskyldige kan inte själv bestämma exakt

när myndigheten fattar beslut om återkravet. Återkrav som beslutas nära varandra i tid bör därför i huvudsak ha likartade förutsättningar.

Vi har utnyttjat denna gräns genom att använda en regressions-diskontinuitetsanalys, en så kallad RD-analys. Analysen jämför utvecklingen i utfallen på var sin sida om den 1 september 2022. Utgångspunkten är att återbetalningen och indrivningen skulle ha utvecklats gradvis över beslutsdatumet om ändringarna inte hade genomförts. Ett tydligt brott i utvecklingen vid den 1 september kan då tolkas som en effekt av ändringarna.

Försäkringskassan började samtidigt ändra hur de hanterar avbetalningsplaner. Den nya hanteringen påverkade främst återkrav som beslutades från och med den 1 september, men kunde även påverka äldre återkrav om avbetalningsplanen upprättades efter detta datum. Våra registeruppgifter visar att denna överlappning framför allt gäller återkrav som beslutades strax före den 1 september. Vi har därför uteslutit återkrav som beslutades i augusti 2022 från effektanalyserna i kapitlen 3, 4 och 6. Eftersom lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner infördes samtidigt kan vi inte skilja deras effekter från varandra. Effektanalysen visar alltså den samlade effekten av de två förändringarna.

Metodbilagan beskriver analysen och våra metodval mer utförligt. Där redovisar vi också hur vi hanterar överlappningen mellan förändringarna och vilka antaganden som krävs för att tolka resultaten som effekter. Bilagan innehåller även flera känslighetsanalyser som visar att resultaten inte tycks påverkas av andra förhållanden, val av tidsperiod eller hur analysen utformas.

1.4.2 Frågorna besvaras med hjälp av registerdata

Frågorna i rapporten besvarar vi med hjälp av registerdata. Vi har analyserat uppgifter från Försäkringskassans datalager som gäller samtliga återkrav beslutade av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mellan januari 2022 och april 2023. Med dessa uppgifter har vi kunnat undersöka vem som har fått återkravet, hur stort belopp som har krävts tillbaka, vilka förmåner det gäller, om det har tecknats någon avbetalningsplan samt hur och när personen har betalat tillbaka pengar. Vi har också uppgifter som visar om myndigheterna har beslutat om andra återkrav mellan januari 2019 och april 2025 för personerna i urvalet.

Vi har kopplat ihop Försäkringskassans uppgifter med register-uppgifter från Kronofogdemyndigheten. Med uppgifterna har vi kunnat följa indrivningen av de återkravsärenden där Kronofogde-myndigheten driver in skulden åt Försäkringskassan. Vi har också uppgifter om när Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ansöker om betalningsföreläggande eller lämnar en skuld för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för personer som ingår i urvalet. I datamaterialet finns även ansökan om betalningsföreläggande och verkställda skulder från andra aktörer, såväl privata som statliga. Med uppgifterna har vi kunnat undersöka enskilda personers hela skuldsituation hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifterna gäller varje mål som har pågått någon gång under perioden januari 2022 till september 2025.

I analysen ingår även andra bakgrundsuppgifter för de personer som har fått återkrav under tidsperioden. Uppgifterna är från 2016 till 2025 och gäller demografiska uppgifter, som kön, härkomst, ålder, familjesituation och boendesituation. Vi har även tillgång till uppgifter om utbildning, ekonomisk situation och sysselsättning från 2016 till 2023. Vi har analyserat dessa uppgifter för att få kunskap om vilka personer som får återkrav, hur deras historik har sett ut och hur ändringarna har påverkat deras situation efter att myndigheterna har beslutat om återkravet.

1.4.3 Så här besvarar vi våra frågor

I resultatkapitlen redovisar vi först beskrivande genomsnitt före och efter ändringarna. Genomsnitten visar de faktiska nivåerna bland återkrav som beslutades under respektive period. Skillnaden mellan genomsnitten är beskrivande och ska inte i sig tolkas som en effekt.

Vi redovisar därefter skattning från effektanalysen. Effektskattningen bygger på jämförelsen mellan återkrav som beslutades nära den 1 september 2022 och tar hänsyn till den underliggande utvecklingen över tid på båda sidor om datumet. När vi i rapporten uttalar oss om ändringarnas effekter utgår vi från denna skattning. Den beskrivande statistiken använder vi för att visa nivåerna och sätta effekten i ett sammanhang.

Vi har undersökt hur mycket som betalas tillbaka

För att undersöka hur mycket som betalas tillbaka har vi analyserat hur stor andel av återkravsbeloppet som har betalats inom två år. Vi har också undersökt hur stor andel av återkraven som blir helt återbetalda under samma period. Därutöver har vi analyserat om någon del av skulden har betalats eller om inget belopp alls har drivits in. På så sätt fångar analysen upp både om myndigheterna får tillbaka en större andel av de felaktigt utbetalda beloppen och om fler enskilda återkravsärenden avslutas genom full återbetalning.

Vi har undersökt hur återkraven återbetalas

För att undersöka om ändringarna har påverkat hur återkraven återbetalas har vi tittat på återbetalningsprocessens olika delar. Vi har analyserat om personen betalar hela skulden inom 60 dagar, om personen kommer överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan och hur lång avbetalningstid planen omfattar. Vi har också undersökt om återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. För de återkrav som lämnas dit har vi analyserat om och hur skulden drivs in. Det kan exempelvis ske genom att personen gör en egen inbetalning, genom löneutmätning eller genom att Kronofogdemyndigheten tar skatteåterbäring i anspråk.

Vi har undersökt konsekvenserna för olika grupper

Vi har delat upp analyserna efter egenskaper hos både återkravet och den betalningsskyldige. Vi har bland annat undersökt om effekterna skiljer sig beroende på återkravets storlek och om personen redan hade obetalda återkrav hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, eller skulder hos Kronofogdemyndigheten när det nya återkravet beslutades. Analyserna visar om ändringarna främst påverkar vissa grupper av betalningsskyldiga eller vissa typer av återkrav.

Vi har analyserat återkrav efter slutavstämning av bostadsbidrag separat

Vi redovisar vår analys av återkrav som uppkommer genom slutavstämning av bostadsbidrag separat i kapitel 5. Dessa ärenden skiljer sig administrativt från andra återkrav och beslutas i större

avstämningsomgångar. Därför har vi inte kunnat använda samma effektanalys för dem.

Analysen gäller främst barnfamiljer som fick återkrav vid avstämningen i april eller juni 2022 och barnfamiljer som fick återkrav i september 2022. Den senare gruppen omfattades av ändringarna. Eftersom tidpunkten för avstämningen inte är slumpmässig skiljer sig grupperna åt i vissa avseenden.

För dessa återkrav redovisar vi därför både observerade genomsnitt och justerade skillnader. I de justerade analyserna har vi tagit hänsyn till att grupperna skiljer sig åt i vissa bakgrundsegenskaper som vi kan observera. Resultaten kan ändå inte tolkas som effekter.

Vi har undersökt även andra konsekvenser

Vi har använt registeruppgifter om personernas ekonomiska situation, skuldsättning och fortsatta kontakter med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten för att undersöka andra konsekvenser och möjliga beteendeförändringar.

Vi har bland annat analyserat om ändringarna har påverkat sannolikheten att få nya skulder verkställda hos Kronofogdemyndigheten, ansöka om skuldsanering eller få nya återkrav. Vi har också undersökt om ändringarna har påverkat personernas pensionsgrundande inkomst och familjernas disponibla inkomst. Dessa analyser ger kunskap om konsekvenser som kan observeras i register, men fångar inte upp alla sätt som personer kan påverkas på. Vi har exempelvis inte fullt ut kunnat undersöka hur återkravet påverkar personens ekonomiska trygghet, hälsa eller vardag.

1.4.4 Avgränsningar

I vår granskning ingår inte analyser av återkrav inom assistansersättning, tandvårdsstöd eller återkrav för juridiska personer. Det beror på att dessa återkrav finns tillgängliga i andra register än vad vi har fått tillgång till. I analysen ingår inte heller slutavstämningsärenden inom sjukersättning. Analysen undersöker hur återkrav återbetalas, men undersöker inte hur ändringarna kan ha påverkat myndigheternas administrativa kostnader.

Vi har haft möjlighet att undersöka vad som händer med återkravsärenden som längst upp till två år efter beslutet för hela vårt urval. För att uttala sig mer övergripande om konsekvensen av lagändringen skulle det ha varit givande med en längre uppföljningsperiod. Men vårt datamaterial sträcker sig som längst till maj 2025.

Detta är särskilt viktigt med tanke på hur lagändringen har förändrat preskriptionstiden. Ett ärende som lämnas till Kronofogdemyndigheten preskriberas efter fem år.[18] Det innebär att de kvarstående skulder som myndigheterna inte lyckas driva in preskriberas därefter. Före lagändringen hade återkravskulder en preskriptionstid på tio år.[19] Det gjorde det möjligt för myndigheterna att försöka driva in skulder i fler år för de återkrav som beslutades före 1 september 2022. Vi har inte möjlighet att uttala oss om vad konsekvenserna av en kortare preskriptionstid innebär.

Avgränsningen på två års uppföljningstid innebär också att vi inte kan vara säkra på att våra resultat skulle kvarstå om vi i stället hade undersökt indrivningen under fem eller tio år. Det vi kan vara säkra på är om ändringarna gör att skulder drivs in snabbare och hur stor andel som drivs in under återkravens två första år. Men de effekter som vi finner under två år behöver inte kvarstå om vi skulle undersöka en femårsperiod.

Det är relevant att följa upp ändringarna vid ett senare tillfälle för att studera en längre uppföljningsperiod. Men det kommer vara svårt att göra det på ett tillförlitligt sätt. I enlighet med ett ledningsbeslut arbetade inte Försäkringskassan aktivt under perioden 1 oktober 2024–2 juni 2026 med att driva in återkrav som hade beslutats före 1 september 2022. Försäkringskassan ansökte varken om betalningsföreläggande eller verkställighet för dessa krav under den perioden.[20] Det inkluderade åtgärder som att skicka påminnelse och inkassokrav till betalningsskyldiga. Vi bedömer att Försäkringskassans hantering knappast påverkar de resultat som vi redovisar i denna rapport, eftersom vår uppföljningsperiod för krav beslutade innan lagändringen inte sträcker sig fram till 1 oktober 2024. Däremot kommer en utvärdering med längre uppföljningstid att påverkas av såväl

[18] 3 § första stycket lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.
[19] 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130).
[20] Försäkringskassans beslut den 24 september 2024.

lagändringen, Försäkringskassans ändrade hanteringen av avbetalningsplaner och ledningsbeslutet.

En annan avgränsning är vilka typer av skulder vi fångar upp i denna rapport. Vi har detaljerade uppgifter om beslutade återkrav hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi har också samtliga skulder där någon aktör har ansökt om ett betalningsföreläggande och där Kronofogdemyndigheten utmäter skulder. Men vi känner inte till andra skulder, och därför inte hur ändringarna har påverkat den totala skuldsättningen för personerna. Det innebär att vår analys endast kan visa hur ändringarna påverkar personers skuldsättning hos de berörda myndigheterna, men inte andra skulder, till exempel kreditskulder och skulder hos inkassobolag.

Denna utvärdering är en kvantitativ analys av striktare indrivning vid felaktiga utbetalningar. En sådan analys ger goda möjligheter att mäta hur ändringarna har påverkat återbetalningar, verkställighet av Kronofogdemyndigheten och andra observerbara utfall. Samtidigt behöver resultaten tolkas med ödmjukhet. Det beror på att det inte går att fånga upp alla konsekvenser av en striktare indrivning med registerdata. Det är lättare att beräkna hur mycket pengar som drivs in än att mäta hur en skuld påverkar en enskild persons ekonomiska trygghet, hälsa eller vardag. Bakom varje återkrav finns en person, och i många fall även en familj. Både personen och familjen kan påverkas på flera olika sätt av högre månadsbelopp, kortare återbetalningstid eller risken att skulden lämnas till Kronofogdemyndigheten. Sådana konsekvenser kan vara betydelsefulla även om de inte syns i våra data.

Det innebär inte att de kvantitativa resultaten är mindre viktiga. Resultaten visar hur indrivningen förändras och ger kunskap om vilka grupper som påverkas mest. Men de ger inte en fullständig bild av hur personerna som berörs upplever ändringarna. För att förstå de samlade konsekvenserna av ändringarna behövs därför också andra typer av granskningar, exempelvis kvalitativa studier av de betalningsskyldigas erfarenheter och utmaningar efter ändringarna.

1.5 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 beskriver vi vilka personer som får återkrav från Försäkringskassan och Pensions-

myndigheten samt hur återkraven fördelar sig mellan olika förmåner. I kapitel 3 redovisar vi hur ändringarna har påverkat återbetalningen och hur återkraven drivs in. Kapitel 4 redovisar vår analys av om konsekvenserna skiljer sig mellan olika grupper av betalningsskyldiga och olika typer av återkrav. I kapitel 5 redovisar vi resultaten för återkrav som uppkommer genom slutavstämning av bostadsbidrag, eftersom dessa ärenden skiljer sig från övriga återkrav. Kapitel 6 behandlar andra konsekvenser av ändringarna, bland annat för skuldsättning och inkomst. I kapitel 7 sammanfattar vi rapportens slutsatser. Metoden beskrivs mer utförligt i metodbilagan.

2 Återkrav hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

I detta kapitel redovisar vi hur många återkrav som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ställer till personer som har olika förmåner och hur stora återkraven är. Vi beskriver också vilka olika grupper av personer som får återkrav, för att bättre förstå vilka som berörs av ändringarna och vad konsekvenserna av ändringarna innebär för dem.

Resultatet visar att den totala skulden för de återkrav i vårt urval som beslutades mellan januari 2022 och april 2023 uppgick till 1,6 miljarder kronor, fördelat på cirka 82 700 ärenden. Observera att denna totalsumma inte gäller återkrav beslutade efter slutavstämning inom bostadsbidraget.

De flesta återkrav gäller belopp på under 10 000 kronor, men vissa krav kan handla om flera hundratusen kronor. Den genomsnittliga storleken på kravet skiljer sig åt beroende på vilken förmån det gäller.

Återkraven gäller alla förmåner inom socialförsäkringen och därför varierar det när det gäller vilka personer som blir betalningsskyldiga. Kvinnor får oftare ersättning från socialförsäkringen än män och de blir också oftare återbetalningsskyldiga. Det är också vanligt att personer med låg utbildning och låg ekonomisk standard får återkrav.

En betydande andel av de personer som får återkrav har redan skulder hos Kronofogdemyndigheten eller obetalda återkrav hos Försäkringskassan. Det är en viktig iakttagelse i granskningen, eftersom vi har undersökt effekter av direkt verkställbara beslut och av att Försäkringskassan har ändrat hur de hanterar avbetalningsplaner. De betalningsskyldigas övriga skuldsättning kan påverka deras möjlighet att betala tillbaka återkravet och därmed också vilka konsekvenser myndigheternas hantering får för enskilda personer.

2.1 Myndigheterna återkräver miljardbelopp varje år

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar varje år många beslut om olika ersättningar och bidrag inom socialförsäkringen. När en utbetalning visar sig vara felaktig ska myndigheten utreda om den försäkrade är skyldig att betala tillbaka pengar och då i regel fatta beslut om återkrav.

Det förekommer återkrav inom de flesta av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmåner. Under den analyserade perioden från januari 2022 till april 2023 uppgick den totala skulden i återkrav till drygt 1,6 miljarder kronor, fördelat på cirka 82 700 återkrav (tabell 1). Återkraven är därmed spridda över flera förmåner och berör många mottagare.

Särskilt vanligt är återkrav inom sjukpenning. Förmånen står både för det största antalet återkrav och den största totala skulden. Under perioden uppgick skulden inom sjukpenning till cirka 271 miljoner kronor, fördelat på cirka 17 700 återkrav. Även föräldrapenning och aktivitetsstöd är förmåner där återkrav förekommer relativt ofta. Föräldrapenning stod för över 10 000 återkrav och en total skuld på cirka 184 miljoner kronor, medan aktivitetsstöd omfattade drygt 13 000 återkrav och en skuld på cirka 136 miljoner kronor.

Flera andra förmåner står också för betydande belopp i återkrav. Det gäller exempelvis sjukersättning, bostadstillägg och barnbidrag. Bostadstillägg förekommer både inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, där återkraven inom Pensionsmyndighetens bostadstillägg uppgår till cirka 172 miljoner kronor. Det är högre än motsvarande skuld inom Försäkringskassans bostadstillägg. Även bostadsbidrag (exklusive slutavstämning) och underhållsstöd är relativt vanliga förmåner vid återkrav.

Vår granskning visar samtidigt att återkravets storlek varierar mellan olika förmåner (tabell 1). Medianbeloppet per återkrav är relativt lågt i flera förmåner som ger ekonomisk ersättning vid arbetsmarknadspolitiska program, exempelvis aktivitetsstöd (3 060 kronor) och utvecklingsersättning (290 kronor). Det beror till viss del på att Försäkringskassan även kräver tillbaka små belopp när det gäller

återkrav på grund av sanktioner från Arbetsförmedlingen.[21] Vanligtvis kräver inte Försäkringskassan tillbaka pengar om den felaktiga utbetalningen understiger 2 000 kronor, förutom vid särskilda skäl.[22]

I andra förmåner är återkraven däremot betydligt högre. Särskilt högt är medianbeloppet inom arbetsskadelivränta. Det gäller endast omkring 450 återkrav under vår analysperiod, men medianskulden uppgår till hela 172 000 kronor.

Tabell 1 Antal återkrav i urvalet, sammanlagd skuld och medianskuld per återkrav, uppdelat på förmånstyp

Förmån	*Total skuld (mnkr)*	*Antal återkrav*	*Median skuld (kr)*
Aktivitetsersättning	17	652	16 910
Aktivitetsstöd	136,1	13 153	3 060
Allmän ålderspension	32,1	699	13 679
Arbetsskadelivränta	95	442	172 073
Barnbidrag	120,6	6 028	7 950
Bostadsbidrag exkl. slutavstämning	102,8	4 640	7 650
Bostadstillägg Försäkringskassan	110,2	5 422	8 860
Bostadstillägg Pensionsmyndigheten	172,3	5 470	14 039
Efterlevandepension	5,6	330	6 580
Etableringsersättning	6	1 152	2 918
Föräldrapenning	183,7	10 356	7 050
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	14,8	479	15 093
Sjukersättning exkl. slutavstämning	139,3	1 696	17 483
Sjukpenning	270,9	17 713	6 216
Tillfällig föräldrapenning	120,1	5 093	12 390
Underhållsstöd	97,5	7 383	5 651
Utvecklingsersättning	2,8	1 545	290

[21] 6 kap. 2–4 och 12 §§ samt 7 kap. 3 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
[22] Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*, protokoll, dnr 001940-2015.

Förmån	*Total skuld (mnkr)*	*Antal återkrav*	*Median skuld (kr)*
Övriga förmåner	8,5	456	10 527
Totalt	1 635,3	82 708	6 015

Anm.: Övriga förmåner innehåller bland annat smittbärarpenning, graviditetspenning, närståendepenning och bilstöd.

2.2 Återbetalningsskyldiga har ofta låg inkomst och tidigare skulder

De personer som blir återbetalningsskyldiga är inte en enhetlig grupp, men det finns vissa tydliga mönster. Det är fler kvinnor än män som får återkrav inom socialförsäkringen. Det gäller både återkrav från Försäkringskassan och från Pensionsmyndigheten. Det kan förklaras av att kvinnor tar del av ersättningar och bidrag från socialförsäkringen oftare än män. Utifrån de uppgifter som vi har tillgång till i projektet går det inte att avgöra om kvinnor är överrepresenterade eller underrepresenterade bland de som får återkrav.

Grupperna som får återkrav från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten skiljer sig åt på flera sätt (tabell 2). Det speglar att många av de ersättningar som administreras av Försäkringskassan riktar sig till personer i arbetsför ålder, medan Pensionsmyndigheten främst hanterar ersättningar till äldre. Personer som får återkrav från Försäkringskassan är i genomsnitt omkring 40 år, medan motsvarande genomsnittsålder bland de som får återkrav från Pensionsmyndigheten är cirka 74 år.

Bland personer med återkrav från Försäkringskassan är barnfamiljer relativt vanliga. Drygt hälften har minst ett barn i hushållet, och det är också vanligt att personen lever i ett parförhållande eller är ensamstående förälder. Exempelvis lever 29 procent i ett gift par och 19 procent i ett samboförhållande, medan 17 procent är ensamstående föräldrar.

Andelen utrikes födda skiljer sig något mellan myndigheterna. Bland de som får återkrav från Försäkringskassan är 44 procent utrikes födda, jämfört med 36 procent bland de som får återkrav från Pensionsmyndigheten.

Tabell 2 Bakgrundsegenskaper för personer som får återkrav under analysperioden, uppdelat på myndighet

Bakgrundsegenskap	*Försäkringskassan*	*Pensionsmyndigheten*
Man	43 %	37 %
Ålder	40 år	74 år
Utrikesfödd	44 %	36 %
Familjeställning i hushåll		
Vuxen eller barn som bor med förälder	8 %	3 %
Ensamstående	17 %	61 %
Ensamstående förälder	17 %	3 %
Person i ett gift par	29 %	12 %
Person i ett samboförhållande	19 %	4 %
Övrig person	10 %	16 %
Antal barn hemma		
Inga barn	47 %	90 %
Ett barn	18 %	8 %
Två barn	19 %	1 %
Tre barn	9 %	0 %
Fler än tre barn	7 %	0 %

Anm.: Försäkringskassans siffror redovisas exklusive slutavstämning inom bostadsbidrag och sjukersättning.

2.2.1 Vanligt med låg ekonomisk standard för personer som får återkrav

En relativt stor andel av de personer som får återkrav har låg ekonomisk standard (tabell 3). Bland personer med återkrav från Försäkringskassan hade 33 procent en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten, vilket är den nivå som ofta används som gräns för låg ekonomisk standard. Andelen är ungefär lika stor inom Pensionsmyndighetens betalningsskyldiga, 29 procent.

Samtidigt finns vissa skillnader i inkomstfördelningen mellan myndigheterna. Bland personer med återkrav från Försäkringskassan är en större andel i den högsta inkomstgruppen, där 26 procent har en disponibel inkomst över medianen i riket. Motsvarande andel för Pensionsmyndigheten är 11 procent.

Utbildningsnivån skiljer sig också mellan grupperna. Bland personer med återkrav från Försäkringskassan har 27 procent en eftergymnasial utbildning, jämfört med 17 procent bland personer med återkrav från Pensionsmyndigheten. Samtidigt är andelen med högst förgymnasial utbildning högre bland Pensionsmyndighetens återkrav (36 procent) än bland Försäkringskassans (26 procent).

Skillnaderna i både inkomst och utbildningsnivå kan till stor del förklaras av skillnader i ålderssammansättning mellan myndigheternas återkravsärenden. Pensionsmyndighetens återkrav gäller i stor utsträckning äldre personer, vilket påverkar både inkomstnivåer och utbildningsstruktur i gruppen.

Tabell 3 Disponibel inkomst och utbildningsnivå året före återkravet, uppdelat på myndighet

Inkomst och utbildning året innan återkravet	*Försäkringskassan*	*Pensionsmyndigheten*
Okänd disponibel inkomst	3 %	9 %
Disponibel inkomst, <60 % av median	33 %	29 %
Disponibel inkomst, 60–100 % av median	37 %	51 %
Disponibel inkomst, >100 % av median	26 %	11 %
Förgymnasial utbildning	26 %	36 %
Gymnasial utbildning	43 %	41 %
Eftergymnasial utbildning	27 %	17 %
Okänd utbildning	4 %	6 %

Anm.: Försäkringskassans siffror redovisas exklusive slutavstämning inom bostadsbidrag och sjukersättning.

2.2.2 Relativt vanligt med skulder hos Kronofogdemyndigheten för betalningsskyldiga

Flera av de personer som får ett återkrav har andra obetalda skulder hos Kronofogdemyndigheten. Vissa personer har också obetalda återkrav när det nya återkravet beslutas. Sammantaget visar resultaten att betalningsskyldiga hos Försäkringskassan i högre utsträckning än hos Pensionsmyndigheten redan har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller obetalda återkrav.

För återkrav som beslutats inom Försäkringskassans förmåner hade 16 procent redan obetalda återkrav hos myndigheten när det nya återkravet uppstod. Det är även vissa av personerna som redan har skulder hos Kronofogdemyndigheten. När återkravet beslutades hade 9 procent ett pågående ärende om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Det innebär att någon som ville ha betalt hade vänt sig till Kronofogdemyndigheten för att få fastställt att personen är skyldig att betala en skuld. Om personen inte invänder mot kravet kan Kronofogdemyndigheten fastställa skulden genom ett utslag. Först därefter kan skulden gå vidare till indrivning, exempelvis genom löneutmätning. Ett pågående betalningsföreläggande innebär alltså inte att Kronofogdemyndigheten redan har försökt driva in pengarna. Vidare var 18 procent föremål för utmätning för skulder från andra aktörer än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. En liten andel, 3 procent, hade även en pågående utmätning för skulder till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Motsvarande andelar är genomgående lägre för Pensionsmyndigheten. Endast 2 procent av de betalningsskyldiga har ett pågående återkrav, 3 procent har betalningsföreläggande och 10 procent är föremål för utmätning av andra skulder. Mindre än 1 procent av de betalningsskyldiga i denna grupp har pågående utmätning som gäller en skuld till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 4 Skuldhistorik vid beslut om återkrav, uppdelat på myndighet

Skuldhistorik	*Försäkringskassan*	*Pensionsmyndigheten*
Pågående återkrav	16 %	2 %
Pågående betalningsföreläggande	9 %	3 %
Pågående utmätning annan	18 %	10 %
Pågående utmätning Försäkringskassan	3 %	0 %

Anm.: Försäkringskassans siffror redovisas exklusive slutavstämning inom bostadsbidrag och sjukersättning.

3 Ändringarna ökar återbetalningen av återkrav

I detta kapitel redovisar vi hur ändringarna påverkat återbetalningen och indrivningen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav. Konsekvenser som gäller för återkrav inom bostadsbidrag som har beslutats av en slutavstämning redovisas separat i kapitel 5.

Vår granskning visar att både lagändringen och den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner ökar återbetalningen av återkrav under kravets två första år. Före ändringarna återbetalades i genomsnitt 72 procent av återkravets belopp in under de två första åren. Efter ändringarna ökade det genomsnittet till 84 procent. Vår effektskattning visar att återbetalningen har ökat med 11,5 procentenheter.

Effekten förklaras av både lagändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner. Den ändrade hanteringen har minskat den genomsnittliga längden på avbetalningsplaner med nästan ett år. Våra resultat visar att vissa betalningsskyldiga betalar in i en högre takt än om de hade kunnat få en längre avbetalningsplan, vilket påskyndar återbetalningen av återkrav.

Kronofogdemyndigheten har fått en större roll i indrivningen av återkrav för de betalningsskyldiga som inte klarar av att betala av direkt eller via en avbetalningsplan. Andelen ärenden som lämnas till myndigheten för indrivning har ökat med 17,2 procentenheter på grund av ändringen under vår uppföljningsperiod på två år. Det är flera gånger högre än före lagändringen. Då verkställde Kronofogdemyndigheten endast runt 2 procent av återkraven under de två första åren.

Resultaten tyder på att Kronofogdemyndigheten har mer effektiva verktyg än Försäkringskassan för att driva in skulder för de betalningsskyldiga som annars inte skulle ha betalat in något alls. Det görs i huvudsak genom utmätning av skatteåterbäring och utmätning av lön. Men inga pengar drivs in i en tredjedel av

återkraven som lämnas till Kronofogdemyndigheten efter lagändringen.

3.1 Mer återkrav återbetalas på grund av ändringarna

Ändringarna har tydligt ökat återbetalningen av återkrav under de första två åren efter beslutet. Andelen av återkravsbeloppet som betalas tillbaka har ökat med 11,5 procentenheter och andelen återkrav som blir helt återbetalda har ökat med 13,2 procentenheter. Samtidigt har andelen återkrav där inget alls betalas tillbaka minskat med 8,5 procentenheter. Vi ser däremot ingen tydlig effekt på andelen som betalar hela återkravet inom 60 dagar, vilket visar att effekten främst uppstår bland de återkrav som inte betalas omgående.

3.1.1 Ändringarna har lett till att mer pengar betalas tillbaka

Vårt huvudsakliga resultat är att lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner har ökat återbetalningen av myndigheternas återkrav. Före ändringarna betalades i genomsnitt 72 procent av ett återkrav tillbaka inom två år. Efter ändringarna var motsvarande andel 84 procent. Det är en observerad ökning med omkring 12 procentenheter.

Den beskrivande jämförelsen visar hur återbetalningen skiljer sig mellan perioderna före och efter ändringarna. Skillnaden kan däremot också påverkas av exempelvis utvecklingen över tid och av vilka typer av återkrav som beslutades under perioderna. Vi har därför kompletterat den beskrivande statistiken med en effektanalys som jämför återkrav som beslutades nära den 1 september 2022 och som tar hänsyn till utvecklingen på båda sidor om detta datum.

Effektanalysen visar att ändringarna ökade andelen av återkravet som betalades tillbaka inom två år med 11,5 procentenheter. Den skattade effekten ligger nära den observerade skillnaden mellan perioderna. De båda resultaten ger därför i detta fall samma övergripande bild, nämligen att ändringarna ökade återbetalningen med omkring 12 procentenheter. När vi i rapporten uttalar oss om effekten av ändringarna utgår vi från effektskattningen.

För att ta fram denna skattning har vi undersökt hur stort beloppet var vid beslutsdatum för varje återkrav i vårt urval. Sedan har vi beräknat hur mycket som har återbetalats eller drivits in av antingen Försäkringskassan eller Kronofogdemyndigheten, samt hur mycket skulden har ökat under de två första åren av till exempel ränta och andra avgifter. Resultatet anger då andelen som har betalats in av den totala skulden.

Tabell 5 Effekt på andel återbetalt belopp inom två år

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel återbetalt inom 2 år	74 %	86 %	+11,5 ***

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

3.1.2 Fler återkrav blir helt återbetalda inom två år

Återbetalningen kan översiktligt delas in i tre typer av förlopp: ärenden där skulden återbetalas omgående, ärenden där återbetalning sker successivt över tid samt ärenden där ingen indrivning sker inom två år. Sammantaget visar vår analys att lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner har bidragit till att öka återbetalningen av återkrav under de två första åren efter att återkraven har beslutats.

Vi ser ingen tydlig effekt av ändringarna på att betala in kravet inom 60 dagar, det vill säga antingen omgående eller efter påminnelse från Försäkringskassan (tabell 6). Cirka 44 procent betalade in hela sin skuld inom 60 dagar redan före ändringarna. Även om andelen är högre efter ändringarna 2022 (49 procent) visar vår skattning inte någon tydlig effekt av ändringarna. Att fler återkrav återbetalas omgående efter lagändringen verkar i stället bero på en förändring i hur återkrav återbetalas över tid.

Vi ser däremot en tydlig effekt av ändringarna på hur stor andel av ärenden som blir helt återbetalda inom två år. Andelen ärenden där skulden är helt återbetald inom två år uppgick före ändringarna till cirka 67 procent. Efter att ändringarna infördes har andelen helt återbetalda skulder ökat till omkring 83 procent. Vår effektanalys visar på att ändringarna har ökat denna andel med 13,2 procentenheter.

Tabell 6 Effekt på andelen återkrav som blir helt återbetalda

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel helt återbetalda återkrav inom 60 dagar	44 %	49 %	+0,4
Andel helt återbetalda återkrav inom 2 år	67 %	83 %	+13,2***

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

3.1.3 Andelen som inte återbetalar något alls har nästan halverats

Ändringarna har också haft effekt på andelen som inte betalar tillbaka någonting alls. Myndigheterna lyckas nu oftare driva in åtminstone något belopp. Före ändringarna återbetalades inga pengar under de två första åren i 18 procent av återkraven. Efter ändringarna hade det minskat till 10 procent. Vår effektanalys visar att ändringarna har minskat andelen återkrav där inget återbetalas med 8,5 procentenheter.

Tabell 7 Effekt på andel återkrav där inget återbetalas

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel där inget återbetalats inom 2 år	18 %	10 %	−8,5***

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * p < 0,1, ** p < 0,05 *** p < 0,01.

3.2 Ändrad hantering av avbetalningsplaner påskyndar återbetalning av återkrav

Vår granskning visar att mer pengar drivs in under de första två åren än tidigare, delvis till följd av Försäkringskassan har ändrat hur de hanterar längden på avbetalningsplanerna. Längden på planerna har minskat med i genomsnitt nästan ett år på grund av den ändrade hanteringen. Det innebär att de som tidigare kunde fått avbetalningsplaner på över två år nu oftast får mindre än två år på sig att betala av.

Våra resultat visar också att Försäkringskassan i något högre grad har drivit in mer pengar än utan ändringarna. Det kan förklaras av att vissa personer har haft ekonomiska möjligheter att betala av högre belopp nu när de får en kortare avbetalningsplan. Incitamenten att följa en plan blir också högre, eftersom det är enklare nu för Försäkringskassan att kunna lämna över ärendet till Kronofogdemyndigheten.

3.2.1 Kortare tid att betala tillbaka skulden med avbetalningsplan

Under vår urvalsperiod har en betalningsskyldig person kommit överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan i 40 procent av alla återkrav. Det kan vara personer som vill betala av skulden, men som inte har ekonomiska möjligheter att betala hela skulden på

en gång. Under vår analysperiod har vi inte kunnat fastställa om andelen som tecknar en avbetalningsplan har minskat eller ökat på grund av ändringarna. Men vi ser att en något lägre andel återkrav innehåller en överenskommen avbetalningsplan efter Försäkringskassans ändrade tillämpning.

Det är däremot tydligt att ändringarna har minskat den genomsnittliga längden på avbetalningsplaner omgående. Före den 1 september 2022 var den genomsnittliga avbetalningslängden cirka två år för de som tecknade en avbetalningsplan. Efter den 1 september 2022 minskade den genomsnittliga planlängden med nästan ett år för de som har kommit överens om en avbetalningsplan.

Skillnaden beror på att många betalningsskyldiga tidigare fick långa avbetalningsplaner. Före den 1 september 2022 kom omkring 17 procent av samtliga betalningsskyldiga överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan på över två år. Efter den 1 september är motsvarande nivå 1 procent. I vårt urval får i princip alla som tecknar en plan högst ett år på sig att betala med den nya hanteringen. Endast 2 procent kommer överens om en längre plan. Ändringen medförde helt enkelt att betalningsskyldiga som inte har möjlighet att betala hela beloppet direkt har fått kortare tid och ett större belopp att betala in periodvis än vad de skulle ha fått om Försäkringskassan inte hade ändrat sin hantering.

3.2.2 Mer pengar drivs in av Försäkringskassan på grund av ändringarna

Den totala effekten på återbetalning är att den har ökat med 11,5 procentenheter (se avsnitt 3.1.1). Ungefär en fjärdedel av den effekten beror på att Försäkringskassan själva har fått in mer pengar.

Det kan bero på att personer nu får kortare avbetalningsplaner. Men det är svårt att helt fastställa hur mycket de kortare avbetalningsplanerna har bidragit till att öka indrivningen av skulder. Det beror på att den nya hanteringen av avbetalningsplaner och lagändringen om direkt verkställighet kan ha förändrat både vilka som tecknar en plan och hur väl de följer den. Förutom att längden på avbetalningsplaner generellt blivit kortare, så innebär lagändringen att skulden lämnas till Kronofogdemyndigheten när en person missar en inbetalning enligt avbetalningsplanen. Lagändringen och tillämpningen samspelar

genom att konsekvensen av att inte följa en avbetalningsplan blir större än tidigare, enligt den nya lagen.

Vi kan alltså inte särskilja vad av effekten som följer av Försäkringskassans ändrade hantering eller av lagändringen. Men vi kan ändå konstatera att Försäkringskassan lyckas driva in en högre andel av återkravsbeloppen än tidigare på grund av de båda ändringarna.

Tabell 8 Effekter på återbetalning totalt och via Försäkringskassan

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel återbetalt inom 2 år	74 %	86 %	+11,5 ***
Andel återbetalt till Försäkringskassan	73 %	79 %	+2,9 *

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

3.3 Större roll för Kronofogdemyndigheten i indrivningsprocessen för återkrav

Kronofogdemyndigheten har fått en större roll när det gäller att driva in återkrav för de personer som inte betalar av direkt eller via avbetalningsplaner.

Våra resultat visar att Kronofogdemyndigheten har mer effektiva verktyg än Försäkringskassan för att driva in skulder för de betalningsskyldiga som annars inte skulle ha betalat in något alls. Det görs i huvudsak genom utmätning av skatteåterbäring, egen inbetalning av personen som har skulden och utmätning av lön. Men inom vissa återkrav som lämnas till Kronofogdemyndigheten finns det inga tillgångar att utmäta.

3.3.1 Fler återkravsärenden lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet

Ändringarna har lett till att Kronofogdemyndigheten verkställer fler återkrav från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten än tidigare. Före ändringarna verkställde Kronofogdemyndigheten endast omkring 2 procent av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav. Effekten av ändringarna har ökat denna andel med 17,2 procentenheter. Försäkringskassan lämnade runt en sjättedel av sina återkrav till Kronofogdemyndigheten inom vår uppföljningsperiod.

Att effekten är så stor beror på att vissa personer inte kan betala in återkravet omgående och att de inte betalar av beloppet via avbetalningsplan enligt Försäkringskassans ändrade hantering. Det förklaras också av att återkrav sällan verkställdes före lagändringen, ens i de fall när avbetalningsplanerna inte följdes.

Vissa kan inte betala tillbaka hela skulden ens med en avbetalningsplan

Ett återkravsärende drivs inte in av Kronofogdemyndigheten om återkravsbeloppet betalas in direkt eller om personen följer en avbetalningsplan för att återbetala återkravet inom en överenskommen avbetalningslängd.[23] Våra resultat tyder på att vissa har svårt att anpassa sin betalningsförmåga till de kortare avbetalningsplanerna. Ändringarna har ökat andelen återkrav där de har betalat in något belopp till Försäkringskassan men där myndigheten ändå i ett senare skede har lämnat över ärendet till Kronofogdemyndigheten med 3,4 procentenheter. Enligt den nya tillämpningen lämnar Försäkringskassan över återkravet till Kronofogdemyndigheten om den som är betalningsskyldig inte följer den överenskomna planen. Detta har ökat antalet ärenden som lämnas till Kronofogdemyndigheten efter lagändringen och även sådana ärenden där personen har börjat betala tillbaka.

Majoriteten av de återkrav som lämnas till Kronofogdemyndigheten är återkrav där personen inte har betalat in något till Försäkringskassan innan Försäkringskassan lämnar över återkravet (ökning med

[23] Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*, informationsmeddelande 2022:090.

13,9 procentenheter på grund av ändringarna). Det kan vara personer som utan lagändringen ändå inte skulle ha betalat in något till Försäkringskassan. Effekten kan också förklaras av att vissa personer inte har ekonomiska möjligheter att betala tillbaka återkravet enligt de kortare avbetalningsplanerna. Deras återkrav kommer till följd av ändringarna att lämnas till Kronofogdemyndigheten för utmätning. I kapitel 4 redovisar vi mer detaljerade resultat om hur förändringarna påverkar olika grupper.

Tabell 9 Effekt på andelen återkrav som lämnas för verkställighet

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel återkrav lämnade till Kronofogde-myndigheten	2 %	17 %	+17,2 ***
Återbetalat något innan verkställighet	0 %	3 %	+3,4 ***
Inget återbetalat innan verkställighet	2 %	14 %	+13,9 ***

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * p < 0,1, ** p < 0,05 *** p < 0,01.

Få återkrav verkställdes innan lagändringen

Att effekten av ändringarna är stor beror också på att det var relativt ovanligt att Försäkringskassan lämnade över återkrav till Kronofogdemyndigheten att verkställa före den 1 september 2022. Endast omkring 2 procent av återkraven verkställdes före lag-ändringen, trots att Försäkringskassan inte fick in något belopp alls för cirka 18 procent av återkraven.

Detta visar att återkrav som beslutades innan lagändringen och som inte betalades frivilligt i många fall inte heller ledde till att Försäkringskassan lämnade återkravet till Kronofogdemyndigheten. Åtminstone var det så under de två första åren. Vi ser även att

omkring 1 procent av samtliga återkrav som beslutades före lagändringen har en pågående ansökan om betalningsföreläggande från Försäkringskassan efter att kravet har blivit två år gammalt. Försäkringskassan har också ansökt om betalningsföreläggande i cirka 1 procent av återkrav, men där ansökan inte har resulterat i verkställighet av Kronofogdemyndigheten. Det gäller till exempel när betalningsföreläggandet har återkallats, när skulden inte har kunnat delges, eller ett fåtal fall när ärendet har lämnats till domstol eller där Försäkringskassan inte har drivit fallet vidare i domstol. Sammantaget tyder detta på att processen före lagändringen var ineffektiv, och att den direkta verkställigheten som har införts har ökat indrivningen.

Alla återkrav lämnas inte till Kronofogdemyndigheten efter lagändringen

Lagändringen medför att Försäkringskassan ska lämna över ett ärende till Kronofogdemyndigheten när återkravsbeslutet har vunnit laga kraft och återkravet inte betalas. Beslutet har vunnit laga kraft först när Försäkringskassan har lyckats delge beslutet. Inom de återkrav som har beslutats efter ändringarna under perioden september 2022–april 2023, det vill säga efter lagändringen, ser vi att omkring 5 procent varken lämnas till Kronofogdemyndigheten eller att det har betalats av några pengar under de första två åren. Det tyder på att kravet inte har kunnat få laga kraft, vilket är en förutsättning för att återkravet kan lämnas till Kronofogdemyndigheten.

3.3.2 Kronofogdemyndigheten ökar indrivningen av återkrav

Ändringarna har ökat den totala indrivningen av återkrav. En viktig del av ökningen beror på att fler skulder numera lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Våra resultat visar att andelen av återkravsbeloppet som drivs in via myndigheten har ökat med 8,6 procentenheter (tabell 8) Före lagändringen drevs i genomsnitt endast 0,3 procent av återkraven in genom Kronofogdemyndigheten under de två första åren.

Det betyder att Kronofogdemyndigheten står för en stor del av den ökade återbetalningen på grund av ändringarna. Den totala effekten på andelen återbetalt belopp är 11,5 procentenheter. Av detta kan

2,9 procentenheter förklaras av att Försäkringskassan får in mer pengar under de två första åren, medan 8,6 procentenheter kan förklaras av att Kronofogdemyndigheten får in mer pengar. Resultaten visar därmed att effekten av återbetalning framför allt beror på att fler ärenden lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Tabell 10 Effekter på återbetalning totalt, via Försäkringskassan och via Kronofogdemyndigheten

Utfall	*Genomsnitt före*	*Genomsnitt efter*	*Effektskattning, procentenheter*
Andel återbetalt inom 2 år	74 %	86 %	+11,5 ***
Andel återbetalt till Försäkringskassan	73 %	79 %	+2,9 *
Andel återbetalt till Kronofogde-myndigheten	0 %	7 %	+8,6 ***

Anm.: Genomsnitten är beskrivande. Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen visar den skattade förändringen vid gränsdatumet den 1 september 2022 för återkrav beslutade nära detta datum. Skattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

3.3.3 Kronofogdemyndighetens indrivning ökar främst via utmätning av skatteåterbäring, egen inbetalning och löneutmätning

I 64 procent av de ärenden som lämnas till Kronofogdemyndigheten genomför myndigheten någon form av indrivning.

Resultaten visar att skulder som hamnar hos Kronofogdemyndigheten i första hand drivs in genom att ta skatteåterbäring i anspråk (36 procent av dessa ärenden). Andra viktiga vägar till betalning är löneutmätning (20 procent av dessa ärenden) och egen inbetalning (23 procent av dessa ärenden).

Löneutmätning innebär att myndigheten tar en del av den betalningsskyldiges löpande inkomster i anspråk för att reglera skulden. Det kan handla om lön, men även andra periodiska inkomster såsom pension,

sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Då fastställer Kronofogdemyndigheten ett förbehållsbelopp som ska säkerställa att personen behåller medel för sina grundläggande levnadskostnader. Endast inkomster därutöver får användas till att betala skulden.

En annan central form av indrivning är att myndigheten tar skatteåterbäring i anspråk innan beloppet betalas ut till personen. Skatteåterbäring gäller ofta ett större engångsbelopp och därför kan denna åtgärd snabbt minska eller helt reglera en skuld. Att utmätning av skatt är den vanligaste verkställighetsformen visar att tillgång till likvida medel vid ett enskilt tillfälle har stor betydelse för hur snabbt ett återkrav kan drivas in.

Det förekommer också att den enskilde frivilligt betalar hela eller delar av skulden genom en egen inbetalning. Detta är en viktig del av återbetalningsprocessen. Men våra resultat visar att det är mindre vanligt än att skulden drivs in genom att ta överskjutande skatt i anspråk, och även något mindre vanligt än löneutmätning.

3.3.4 Kronofogdemyndigheten utmäter inte tillgångar inom alla återkrav

Av de återkrav som Försäkringskassan har lämnat till Kronofogdemyndigheten på grund av ändringarna görs varken utmätning eller egen inbetalning i 36 procent av ärendena. Det innebär att dessa ärenden inte leder till någon faktisk betalning trots att de har överlämnats för verkställighet. Det gäller åtminstone under den uppföljningsperiod som vi har studerat.

Det kan bland annat förklaras av reglerna om förbehållsbelopp vid löneutmätning. Kronofogdemyndigheten får endast ta i anspråk den del av inkomsten som överstiger det belopp som personen behöver för sin och familjens grundläggande försörjning. För personer med låga inkomster, höga boendekostnader eller försörjningsansvar för barn kan detta innebära att det inte finns något utmätningsbart utrymme alls. Även om personen har en inkomst kan den alltså vara för låg för att myndigheten ska kunna utmäta lön.

Personerna kan också sakna andra utmätningsbara tillgångar. Egendom som behövs för personens och familjens vardagliga liv är undantagen från utmätning, och mindre värdefull egendom utmäts normalt inte om åtgärden inte bedöms vara försvarlig i förhållande

till kostnaderna. Om en person saknar bankmedel, skatteåterbäring eller annan utmätningsbar egendom kan verkställigheten därför bli utan resultat.

Att det inte heller sker någon egen inbetalning i dessa ärenden tyder på att betalningsförmågan i många fall är mycket begränsad. För vissa kan skulden ligga kvar utan betalning under lång tid, i väntan på att den ekonomiska situationen blir bättre. Så länge skulden inte har preskriberats kan Kronofogdemyndigheten vid ett senare tillfälle utreda om personen har lön eller tillgångar som kan utmätas.

4 Konsekvenser för olika grupper

Lagändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner från 1 september 2022 har ökat återbetalningen av de flesta typer av återkrav. Men effekterna är tydligast för personer som redan har obetalda skulder och för personer med stora återkravsbelopp. Det gäller både hur stor del av återkravet som betalas tillbaka inom två år och hur ofta Försäkringskassan lämnar återkravet till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Resultaten i kapitel 3 visar att ändringarna har ökat andelen återbetalt belopp med 11,5 procentenheter och andelen återkrav som lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet med 17,2 procentenheter. Men dessa genomsnittseffekter döljer viktiga skillnader mellan olika typer av betalningsskyldiga och återkrav.

I detta kapitel visar vi att effekterna av ändringarna är störst för personer som redan är skuldsatta, antingen med obetalda återkrav hos Försäkringskassan eller skulder hos Kronofogdemyndigheten. För denna grupp har återbetalningen ökat mer än för personer utan tidigare skulder. Samtidigt har också sannolikheten att det nya återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten ökat betydligt mer.

Det tyder på att ändringarna i hög grad har påverkat hur återkrav betalas när personen redan har skulder. För personer med begränsat betalningsutrymme handlar återbetalning ofta om vilka skulder som faktiskt drivs in. När nya återkrav snabbare lämnas till Kronofogdemyndigheten, eller omfattas av kortare avbetalningsvillkor, förändras den praktiska prioriteringen mellan skulder. Det nya återkravet får då större tyngd i indrivningen.

Återkravets storlek har också betydelse för hur personer påverkas. Bland personer utan tidigare skulder är effekten på återbetalningen

störst för återkrav över 40 000 kronor. För betalningsskyldiga med tidigare skulder är effekterna stora även för små och medelstora återkrav. De största återkraven påverkas dessutom särskilt av de kortare avbetalningsplanerna. Andelen som kommer överens om en avbetalningsplan på över två år har minskat drastiskt.

4.1 Större effekt på återkrav över 40 000 kronor

Ändringarna har haft störst betydelse för personer som får stora återkrav. För återkrav över 40 000 kronor har andelen som betalas tillbaka inom två år ökat med 20 procentenheter. Samtidigt har sannolikheten att återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten ökat med närmare 32 procentenheter. Staten får alltså tillbaka mer av de stora återkraven, men betydligt fler blir även föremål för Kronofogdemyndighetens utmätning.

Vi behöver se resultaten mot bakgrund av att Försäkringskassan har förändrat hur de hanterar avbetalningsplaner. De långa avbetalningsplaner som tidigare var vanliga i denna grupp har nästan försvunnit efter ändringarna. Vissa personer klarar de högre betalningarna och betalar tillbaka skulden snabbare. För andra blir villkoren för svåra att uppfylla, vilket bidrar till att återkravet lämnas vidare till Kronofogdemyndigheten.

4.1.1 Större effekt på återkrav över 40 000 kronor

Återbetalningen är lägst för återkrav som överstiger 40 000 kronor, men det är också denna grupp som påverkas mest av ändringarna. Före den 1 september 2022 betalades i genomsnitt 42 procent av beloppet tillbaka inom två år. Efter ändringarna var motsvarande andel 65 procent. Effektskattningen visar på en ökning med 20 procentenheter. Personer som får återkrav på över 40 000 kronor utgör 10 procent av urvalet.

Även för mindre återkrav ökade återbetalningen, men från högre nivåer och inte lika mycket. För återkrav mellan 10 000 och 39 999 kronor ökade andelen som återbetalas med 14 procentenheter. För belopp under 10 000 kronor ökade motsvarande andel med omkring

10 procentenheter. Resultaten visar därmed att återbetalningen ökade i samtliga storleksgrupper, men mest för återkrav över 40 000 kronor.

Tabell 11 Effekter på återbetalning, uppdelat på återkravets storlek

	<3 000 kr	*3 000 – 9 999 kr*	*10 000 – 40 000 kr*	*>40 000 kr*
Antal återkrav	19 920	31 646	18 363	7 857
Andel av urvalet	26 %	41 %	24 %	10 %
Betalt inom 2 år – före	84 %	79 %	65 %	42 %
Betalt inom 2 år – efter	93 %	90 %	82 %	65 %
Effektskattning, procentenheter	+8,8***	+10***	+14,3***	+20***

Anm.: Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

4.1.2 Större återkrav lämnas oftare till Kronofogdemyndigheten

Ändringarna har också ökat sannolikheten att återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Även denna effekt är större ju högre återkravsbeloppet är. För återkrav under 3 000 kronor är den skattade ökningen 11 procentenheter. Motsvarande ökning är 15 procentenheter för återkrav mellan 3 000 och 9 999 kronor och 20 procentenheter för återkrav mellan 10 000 och 39 999 kronor.

Den största effekten finns bland återkrav som överstiger 40 000 kronor. Före ändringarna lämnades omkring 5 procent av dessa återkrav till Kronofogdemyndigheten inom två år. Efter ändringarna var motsvarande andel 34 procent. Effektskattningen visar en ökning med nära 32 procentenheter. Det innebär att ungefär vart tredje återkrav över 40 000 kronor numera lämnas till Kronofogdemyndigheten. Resultaten visar därmed inte bara att ändringarna har ökat återbetalningen hos stora återkrav. De visar också att Kronofogdemyndigheten har fått en betydligt större roll i att få in betalningarna.

Tabell 12 Effekter på verkställighet, uppdelat på återkravets storlek

	<3 000 kr	*3 000 – 9 999 kr*	*10 000 –40 000 kr*	*>40 000 kr*
Verkställt återkrav – före	1 %	2 %	2 %	5 %
Verkställt återkrav – efter	10 %	16 %	20 %	34 %
Effektskattning, procentenheter	+10,6***	+15***	+20***	+31,8***

Anm.: Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

4.1.3 Kortare avbetalningsplaner har särskilt förändrat villkoren för stora återkrav

Förutsättningarna för att betala tillbaka stora återkrav via en avbetalningsplan har förändrats särskilt mycket. Före ändringarna hade nästan hälften av personer med återkrav på över 40 000 kronor en avbetalningsplan som sträckte sig över mer än två år. Efter ändringarna var motsvarande andel omkring två procent. Möjligheten att återbetala ett stort återkrav över en längre tid har alltså i praktiken nästan försvunnit.

Vissa personer klarar de högre betalningarna och betalar därför tillbaka en större del av skulden inom två år. Men att ungefär vart tredje återkrav som överstiger 40 000 kronor lämnas till Kronofogdemyndigheten visar att en betydande andel inte klarar att betala enligt villkoren eller inte kommer överens med myndigheten om någon plan. Vissa börjar betala till Försäkringskassan, men klarar inte att fullfölja återbetalningen. Då lämnas återkravet vidare till Kronofogdemyndigheten.

Resultaten stämmer därför överens med att de kortare avbetalningsplanerna är en viktig förklaring till att stora återkrav både betalas tillbaka snabbare och betydligt oftare hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Men möjligheten till direkt verkställighet och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner

infördes samtidigt och därför kan vi inte avgöra exakt hur stor del av utvecklingen som beror på respektive förändring.

4.2 Ändringarna har haft olika effekt beroende på personernas skuldsituation

Vissa av de personer som får ett återkrav har redan obetalda återkrav hos Försäkringskassan (kapitel 2). Omkring en sjättedel har dessutom skulder hos Kronofogdemyndigheten när det får beslut om återkravet. Resultaten i detta avsnitt visar att en stor del av de effekter som vi redovisar i kapitel 3 beror på att ändringarna har förändrat mönstret för hur återbetalningen går till inom denna grupp. Men ändringarna har även påverkat de personer som vid beslutsdatumet för återkravet varken hade skulder hos Kronofogdemyndigheten, eller redan hade obetalda återkrav hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

4.2.1 Ändringarna har störst effekt för personer som redan har skulder

Ändringarna har haft störst effekt för personer som redan hade ett obetalt återkrav hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten eller en skuld hos Kronofogdemyndigheten när det nya återkravet beslutades. Gruppen omfattar drygt en fjärdedel av urvalet.

Inom denna grupp ökade den genomsnittliga andelen av återkravet som betalades tillbaka inom två år från 37 till 58 procent. Den skattade effekten är en ökning med 27 procentenheter. Ännu större är effekten på sannolikheten att det nya återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten. Andelen ökade från 7 till 49 procent och den skattade effekten är en ökning med 49,7 procentenheter. Efter ändringarna lämnas alltså nästan vartannat nytt återkrav i denna grupp till Kronofogdemyndigheten.

Tabell 13 Effekter av ändringarna, endast återkrav hos skuldsatta personer

Mått	*Med obetalt återkrav eller skuld hos Kronofogdemyndigheten*
Antal återkrav	21 510
Andel av urvalet	28 %
Betalt inom 2 år – före	37 %
Betalt inom 2 år – efter	58 %
Effektskattning	+27 ***
Verkställt återkrav – före	7 %
Verkställt återkrav – efter	49 %
Effektskattning	+49,7 ***

Anm.: Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

Det är inte oväntat att ökningen av andelen återkrav som lämnas till Kronofogdemyndigheten är större än ökningen av återbetalningen. Att ett återkrav lämnas för verkställighet innebär inte att hela skulden blir betald inom två år. Däremot visar resultaten att Kronofogdemyndigheten har fått en central roll för återbetalningen inom denna redan skuldsatta grupp. I de båda motsvarar ökningen till största delen av indrivning av Kronofogdemyndigheten. Vi ser ingen tydlig ökning av den andel som betalas direkt till Försäkringskassan.

För personer som redan har ett obetalt återkrav hos Försäkringskassan kan den förändrade hanteringen av avbetalningsplaner vara en viktig förklaring till den stora ökningen i antalet krav som lämnas till Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan tillåter normalt endast en pågående avbetalningsplan per person. Om personen får ett nytt återkrav behöver den tidigare skulden därför föras in i en ny plan. När den samlade fordran ska återbetalas på kortare tid kan månadsbeloppet öka kraftigt. Andelen i denna grupp som har en avbetalningsplan som löper längre än två år har minskat från 40 till 5 procent. Samtidigt har andelen som över huvud taget kommer överens om en avbetalningsplan också minskat.

Återbetalningen gäller enbart det nya återkravet. Vi ser ingen tydlig ökning av återbetalningen på de äldre återkrav som redan fanns hos Försäkringskassan när det nya återkravet beslutades. I genomsnitt betalades 58 procent av dessa skulder före ändringarna och 59 procent efter ändringarna. Mönstret tyder i stället på att det nya återkravet har fått större tyngd i den faktiska indrivningen.

För personer som redan har skulder hos Kronofogdemyndigheten ser mekanismen delvis annorlunda ut. Deras betalningsutrymme kan redan vara begränsat eller tas i anspråk genom en pågående utmätning. Före lagändringen kunde det nya återkravet ligga kvar hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utan att få del av de betalningar som kom in genom Kronofogdemyndigheten. Efter lagändringen kan återkravet snabbare lämnas för verkställighet och bli en del av den indrivning som redan pågår.

Sammantaget visar resultaten att ändringarna framför allt har påverkat personer som redan har skulder. Mer av det nya återkravet betalas tillbaka, men det sker huvudsakligen genom att återkravet oftare lämnas till Kronofogdemyndigheten och därmed får del av myndighetens indrivning. Effekten handlar därmed både om ökad återbetalning och om en förändrad prioritering mellan personens olika skulder.

4.2.2 Ändringarna påverkar även personer utan obetalda skulder hos myndigheterna

Ändringarna har också ökat återbetalningen bland personer som varken hade obetalda återkrav hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten eller skulder hos Kronofogdemyndigheten när återkravet beslutades. Gruppen utgör 72 procent av urvalet. Men dessa effekter är mindre än för personer som redan var skuldsatta. En viktig förklaring är att återbetalningen var hög redan före ändringarna och att utrymmet för ytterligare ökning därför var begränsat.

Före ändringarna betalades i genomsnitt 88 procent av återkravsbeloppet tillbaka inom två år i denna grupp. Efter ändringarna var motsvarande andel 96 procent. Effektskattningen visar att ändringarna ökade återbetalningen med 5,5 procentenheter. Ändringarna har alltså haft betydelse även för personer utan tidigare registrerade skulder. Effekten är samtidigt betydligt mindre än för

personer som redan hade obetalda återkrav eller skulder hos Kronofogdemyndigheten. Trots att den redan skuldsatta gruppen är omkring en fjärdedel av urvalet, tyder våra resultat på att gruppen står för mer än hälften av den samlade ökning i återbetalning som redovisas i kapitel 3.

Sannolikheten att återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten har ökat med 4,9 procentenheter för återbetalningsskyldiga utan obetalda skulder. Före ändringarna lämnades i princip inga återkrav i denna grupp till Kronofogdemyndigheten. Efter ändringarna var andelen 6 procent. Verkställighet hos Kronofogdemyndigheten har därmed blivit vanligare även bland personer utan tidigare skulder, men är fortfarande betydligt mindre vanligt än bland personer som redan var skuldsatta.

Vi ser däremot ingen statistiskt säkerställd effekt på andelen som inte betalar något alls inom två år. Den skattade förändringen är en minskning med 1,1 procentenheter. Vi bedömer därför att den ökade återbetalningen inte beror på att personer som annars inte skulle ha betalat någonting börjar betala. Resultaten beror i stället på att personer som även tidigare skulle ha betalat en del av återkravet nu betalar en större andel inom två år. För vissa sker detta efter att återkravet har lämnats till Kronofogdemyndigheten.

Resultaten skiljer sig därmed från resultaten för personer med tidigare skulder. Inom den redan skuldsatta gruppen var återbetalningen låg före ändringarna och ökningen sker till stor del genom att betydligt fler återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten. Bland personer utan tidigare registrerade skulder var återbetalningen redan hög. För denna grupp har ändringarna främst inneburit att en större del av återkravet betalas inom två år, medan relativt få återkrav efter ändringarna lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Tabell 14 Effekter på återbetalning och verkställighet på återkrav där personer varken har skulder hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Kronofogdemyndigheten

Mått	*Utan obetalt återkrav eller skuld hos Kronofogdemyndigheten*
Antal återkrav	56 276
Andel av urvalet	72 %
Betalt inom 2 år – före	88 %
Betalt inom 2 år – efter	96 %
Effektskattning	+5,5 ***
Verkställt återkrav – före	0 %
Verkställt återkrav – efter	6 %
Effektskattning	+4,9 ***

Anm.: Genomsnitt före gäller återkrav beslutade 1 januari–31 juli 2022 och genomsnitt efter återkrav beslutade 1 september 2022–30 april 2023. Återkrav beslutade i augusti 2022 ingår inte. Effektskattningen bygger på den RD-modell som beskrivs i metodbilagan och motsvarar därför inte skillnaden mellan genomsnitten före och efter. Stjärnorna beskriver: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

5 Konsekvenser för återkrav inom slutavstämning för bostadsbidrag

I detta kapitel redovisar vi konsekvenser av ändringarna för återkrav inom bostadsbidrag som har beslutats efter avstämning. Vi gör det på grund av att sådana ärenden skiljer sig administrativt från övriga återkrav, vilket ger andra utmaningar i analysen än för övriga förmåner.

Vi ser liknande resultat för återkrav som uppkommer genom slutavstämning av bostadsbidrag som för andra återkrav. Även för denna grupp har andelen ärenden som drivs in av Kronofogdemyndigheten ökat tydligt efter lagändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner. Andelen återkrav som verkställs av Kronofogdemyndigheten har ökat med omkring 10 procentenheter jämfört med före lagändringen, och den genomsnittliga återbetalningen inom två år har ökat med omkring 12 procentenheter. Men resultaten skiljer sig tydligt beroende på om personerna har tidigare återkrav från bostadsbidrag eller inte. På grund av bostadsbidragets konstruktion har nästan hälften redan obetalda återkrav hos Försäkringskassan. Likt resultaten i kapitel 4 är ökningen störst för återkrav där den betalningsskyldige redan hade obetalda återkrav sedan tidigare.

Sammantaget visar kapitlet att lagändringen om direkt verkställbarhet och Försäkringskassans kortare avbetalningsplaner även för slutavstämningsärenden bidrar till att en större andel av betalas tillbaka inom två år.

5.1 Många skuldsatta till följd av bostadsbidragets konstruktion

Cirka 40 procent av de personer som fick bostadsbidrag under 2021 blev återbetalningsskyldiga vid slutavstämningen året efter. Det motsvarar omkring 78 000 återkrav och det är nästan lika många som det totala antalet återkrav som beslutades under 2022 från övriga förmåner och Pensionsmyndigheten sammantaget. Slutavstämningarna utgör därmed en betydande del av samtliga återkravsärenden.

Att många blir återbetalningsskyldiga inom bostadsbidrag är ingen enskild företeelse under 2022. Andelen som får återkrav efter avstämning har varit hög både före och efter 2022. Det är en direkt följd av hur bostadsbidraget är konstruerat, där bidraget betalas ut preliminärt utifrån en uppskattad årsinkomst. Först i efterhand stäms den uppskattade inkomsten av mot den fastställda inkomsten. Det innebär att även normala inkomstförändringar under året kan leda till att hushåll får för mycket bostadsbidrag och senare blir återbetalningsskyldiga. Risken är särskilt stor för hushåll med varierande eller svårförutsägbara inkomster.

Detta problem har uppmärksammats under lång tid. Den statliga utredningen *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet* föreslog redan 2021 att bostadsbidraget i högre grad skulle grundas på månadsvisa inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå. Syftet var att öka träffsäkerheten i utbetalningarna och minska den skuldsättning som uppstår när preliminära bidrag senare visar sig ha varit för höga. Utredningen bedömde också att en övergång till månadsuppgifter skulle kunna minska återkraven för hushåll med bostadsbidrag med mer än 90 procent.[24]

Ett liknande förslag presenterades därefter i proposition 2025/26:170. Regeringen föreslog då att basera bidraget på månadsuppgifter i arbetsgivardeklarationer på individnivå och förenklade arbetsgivardeklarationer. Förslaget ska genomföras 1 januari 2027. Genom att bostadsbidraget i större utsträckning ska bygga på aktuella månads-

[24] SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*, vol. 1, s. 318–319.

uppgifter kommer risken för stora avvikelser vid slutavstämningen att minska och därmed även antalet återkrav.[25]

5.1.1 Vi har hanterat slutavstämningsärenden separat i vår analys

I rapporten redovisar vi konsekvenser på slutavstämningsärenden separat från övriga återkrav. Vi gör det på grund av att slutavstämning inom bostadsbidrag skiljer sig administrativt från övriga återkrav vilket medför andra svårigheter för analysen.

Bostadsbidrag betalas ut preliminärt under året baserat på den försäkrades uppskattade inkomster. Eftersom de faktiska inkomsterna inte är kända förrän efter beskattningsårets slut bygger beslutet på en prognos. När Skatteverket har fastställt taxeringsuppgifterna genomför Försäkringskassan en slutavstämning. Myndigheten jämför då de inkomster som låg till grund för det preliminära beslutet med de faktiska inkomsterna.

Om den faktiska inkomsten har varit högre än den uppskattade inkomsten uppstår ett återkrav, eftersom den enskilde då har fått ett för högt bostadsbidrag. Om inkomsten har varit lägre kan den försäkrade i stället få ytterligare bostadsbidrag utbetalt vid slutavstämningen.

Besluten om återkrav fattas i större omgångar när taxeringsuppgifter blir tillgängliga. Under det år då lagändringen började gälla genomfördes tre större slutavstämningsomgångar i april, juni och september 2022. De som fick återkrav efter avstämning i september omfattades därmed av ändringarna, medan de övriga genomfördes enligt de tidigare reglerna. Därför kan vi jämföra återkrav efter slutavstämning som skedde under samma år, men där bara de som fick återkravet i september påverkades av lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner.

5.1.2 Vissa avstämningar skjuts på till september

Om det skulle ha varit helt godtyckligt om en person fick ett återkrav i april, juni eller september hade vi kunnat isolera och skatta effekten av ändringarna. Då hade analysen liknat en randomiserad kontrollerad

[25] Prop. 2025/26:170, *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*, s. 1 och 114.

studie. Men det finns vissa systematiska skillnader mellan grupperna som kan påverka förmågan att återbetala ett återkrav. Det innebär att det också kan finnas systematiska skillnader i återbetalningsbeteende mellan grupperna som fick återkrav före ändringarna (i juni) och efter ändringarna (i september). Skillnader i utfall mellan grupperna behöver därför inte bara bero på ändringarna utan även på gruppernas olikheter.

Det som avgör när slutavstämningen genomförs är när taxerings-uppgifterna blir tillgängliga. Personer som har deklarerat tidigt och inte har gjort några manuella ändringar får oftast ett slutskattebesked tidigt och kommer således få sitt eventuella återkrav redan i april eller juni. De personer vars deklaration innehåller manuella ändringar eller där Skatteverket av andra skäl dröjer i handläggningen kan i stället få sitt eventuella återkrav i avstämningen i september. Det är tänkbart att personer som deklarerar olika även skiljer sig systematiskt på sätt som kan ha samband med hur de återbetalar felaktiga utbetalningar.

En annan försvårande faktor med att jämföra mellan återkrav i september med tidigare återkrav är att Försäkringskassan har beslutat att alltid stämma av bostadsbidragsärenden i september om minst en av de sökande har fått en utbetalning av CSN under bidragsåret.[26] Det innebär att många unga vuxna och vissa barnfamiljer där minst en förälder har fått studiemedel under bidragsåret får sin avstämning i september även om de fick slutskattebeskedet redan i april. För de avstämningar som sker i april och maj är cirka 5 procent återkrav till unga vuxna utan barn. Bland de som får återkrav i september är cirka 38 procent unga vuxna utan barn. Den absoluta majoriteten av unga vuxna får sin avstämning i september, och därför finns det ingen naturlig jämförelsegrupp för dem. I kommande avsnitt exkluderar vi unga vuxna från analysen och redovisar konsekvenser för de återkrav som gäller barnfamiljer.

[26] Uppgift från Försäkringskassan via e-post den 19 december 2025.

Tabell 15 Fördelning av återkrav efter hushållstyp och avstämningstidpunkt inom bostadsbidrag

	Avstämning i april/juni	*Avstämning i september*	*Samtliga återkrav*
Unga vuxna utan barn	5 %	39 %	22 %
Ensamstående föräldrar	63 %	31 %	47 %
Sammanboende föräldrar	32 %	30 %	31 %
Antal	38 504	39 501	78 005

5.1.3 Bostadsbidrag söks årligen

Bostadsbidrag är en förmån som personer söker årligen, vilket är ytterligare en faktor som försvårar en effektutvärdering. Många av de som fick ett återkrav efter avstämning under 2022 fick även ett återkrav under 2021 (se avsnitt 5.2.3). Många fick också ett nytt återkrav under 2023 (se avsnitt 5.4). Det innebär att de resultat som vi visar i detta kapitel kan påverkas av att de som inte berördes av lagändringen under 2022 kommer att beröras av den under 2023. De resultat som vi visar i detta kapitel kan därmed vara något undervärderade.

Vi har utifrån dessa förutsättningar gjort vad vi kan för att ändå undersöka hur ändringarna har påverkat slutavstämningsärendena. I avsnitt 5.3 redovisar vi både genomsnittsskillnader och skattade skillnader, där vi har tagit hänsyn till att grupperna kan skilja sig åt utifrån de uppgifter vi har tillgång till. Vi uttalar oss inte om effekter, men vi bedömer ändå att de resultat som vi redovisar i detta kapitel mestadels är en konsekvens av lagändringen om direkt verkställbara beslut och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner.

5.1.4 Det kan finnas okända skillnader mellan grupperna som påverkar våra resultat

De barnfamiljer som fick återkrav efter slutavstämning i september är i flera avseenden jämförbara med de barnfamiljer som fick återkrav

i april eller juni. Det gäller framför allt återkravets storlek, hushållens sammansättning och tidigare skuldsituation. Det tyder på att grupperna inte är allt för olika, vilket stärker förutsättningarna för att de resultat som vi redovisar i avsnitt 5.3 faktiskt är en konsekvens av ändringarna, och inte enbart beror på okända skillnader mellan grupperna.

Samtidigt finns det skillnader mellan grupperna som vi behöver ta hänsyn till. De barnfamiljer som fick återkrav i september hade i genomsnitt något högre inkomster och något högre utbildningsnivå än de som fick återkrav tidigare under året. Det innebär att resultaten i avsnitt 5.3 behöver tolkas med viss försiktighet. Det gäller särskilt resultat som kan påverkas direkt av hushållens betalningsförmåga, till exempel om återkravet betalas tillbaka snabbt eller inte.

Tidpunkten för slutavstämningen är som sagt inte slumpmässig. Den påverkas bland annat av när uppgifter från slutskattebesked blir tillgängliga och av att vissa grupper i stor utsträckning får sin avstämning i september, särskilt unga vuxna utan barn. Därför har vår vi i vår analys fokuserat på barnfamiljer. I bilagan redovisar vi hur dessa barnfamiljer skiljer sig åt före återkravet. Det är dessa skillnader som vi sedan har tagit hänsyn till när vi i avsnitt 5.2 redovisar justerade skillnader mellan grupperna.

Sammantaget visar vår granskning av dessa barnfamiljers återkrav följande:

- Återkraven storlek och hushållens sammansättning är likartade.
- Septembergruppen har något starkare socioekonomiska förutsättningar.
- Många har redan obetalda återkrav, men skuldhistoriken skiljer sig något mellan grupperna.

5.2 Mer av skulderna betalas tillbaka inom två år

Resultaten för bostadsbidragets slutavstämning ger samma övergripande bild som analysen av övriga återkrav. Mer av återkraven betalas tillbaka inom två år efter ändringarna, och effekten är störst

för personer som redan har obetalda återkrav. I april- och junigruppen betalades i genomsnitt 80 procent av återkravsbeloppet tillbaka inom två år. I septembergruppen var motsvarande andel 93 procent. Den justerade skillnaden är 11,6 procentenheter och är ungefär lika stor som effekten för övriga återkrav i kapitel 3.

Skillnaden är betydligt större bland de personer som redan hade ett obetalt återkrav. I denna grupp ökade återbetalningen från 60 till 84 procent. Den justerade skillnaden är 25,4 procentenheter. Bland personer utan tidigare obetalda återkrav ökade återbetalningen från 94 till 97 procent, vilket motsvarar en justerad skillnad på 3,5 procentenheter. Den samlade effekten drivs alltså till stor del av personer som redan befann sig i en återbetalningssituation.

Tabell 16 Skillnader i hur står andel av återkravet som återbetalas inom två år, uppdelat på tidigare skuldsituation

	Genomsnitt april/juni	*Genomsnitt september*	*Skillnad, procentenheter*	*Justerad skillnad*
Samtliga	80 %	93 %	+12,6	+11,6
Med obetalda återkrav	60 %	84 %	+24,1	+25,4
Utan obetalda återkrav	94 %	97 %	+3,6	+3,5

Anm.: Den justerade skillnaden tar hänsyn till observerbara skillnader i bland annat återkravets storlek, hushållens sammansättning, inkomster, utbildning och tidigare skuldsituation.

5.2.1 Det nya återkravet får större del av betalningarna

För personer med tidigare obetalda återkrav liknar utvecklingen den som vi redovisar i kapitel 4. Färre kommer överens om en avbetalningsplan och planerna har blivit betydligt kortare efter ändringarna. Andelen som har en plan som sträcker sig över mer än två år har minskat från 42 till 6 procent.

Samtidigt ökade andelen nya återkrav som blev helt återbetalda inom två år från 42 till 78 procent. Återbetalningen ökade både genom högre betalningar direkt till Försäkringskassan och genom att fler återkrav lämnades till Kronofogdemyndigheten. Andelen som lämnades för verkställighet ökade från 3 till 25 procent.

Vi ser däremot ingen motsvarande ökning av betalningen av de äldre återkraven. Av dessa betalades 75 procent tillbaka i april- och junigruppen och 74 procent i septembergruppen. Resultaten tyder därför på att den ökade återbetalningen gäller det nya återkravet, men inte de gamla kraven. En trolig förklaring är att vissa betalar det nya kravet direkt för att undvika att behöva omförhandla en äldre avbetalningsplan enligt de nya villkoren. En annan förklaring är att det nya återkravet lämnas till Kronofogdemyndigheten och därmed får del av myndighetens indrivning.

Tabell 17 Skillnader i utfall för återkrav av bostadsbidrag till barnfamiljer som redan har obetalda återkrav, 2022

Utfall	*Genomsnitt april / juni*	*Genomsnitt september*	*Skillnad*	*Justerad skillnad*
Andel återbetalt	60 %	84 %	+24,1	+25,4
Helt återbetalt inom 60 dagar	7 %	20 %	+13,5	+13,8
Helt återbetalt inom två år	42 %	78 %	+35,6	+36,5
Ingen betalning inom två år	31 %	12 %	-18,4	-19,4
Verkställt av Kronofogdemyndigheten	3 %	25 %	+22,2	+21,6
Avbetalningsplan har upprättats	77 %	59 %	-17,7	-13,1
Avbetalningsplan på över 2 år	42 %	6 %	-36,8	-35,5
Andel återbetalning på äldre återkrav	75 %	74 %	-0,2	-0,1

Anm.: Den justerade skillnaden tar hänsyn till observerbara skillnader i bland annat återkravets storlek, hushållens sammansättning, inkomster, utbildning och tidigare skuldsituation.

5.2.2 Små förändringar för personer utan tidigare återkrav

Skillnaden är mindre för personer som inte hade några obetalda återkrav när det nya återkravet beslutades. Det beror till stor del på att återbetalningen redan var hög före lagändringen. I april- och juni-

gruppen betalades i genomsnitt 94 procent av ett återkrav tillbaka inom två år. I septembergruppen var motsvarande andel 97 procent. Den justerade skillnaden är 3,5 procentenheter.

Andelen återkrav som blir helt återbetalda inom två år har också ökat, från 85 till 95 procent. Den justerade skillnaden är 9,8 procentenheter. Men den ökningen ska ses i ljuset av att andelen som tecknar en avbetalningsplan på mer än två år samtidigt har minskat med 7,6 procentenheter. Resultaten tyder på att ändringarna har gjort att vissa har gått från att betala av återkravet med en plan på över två år till att betala av hela skulden inom två år med en kortare plan. Att andelen som inte betalade något alls knappt har minskat (från 3 till 2 procent) stärker slutsatsen att ändringarna främst har fått vissa personer att gå från att betala av lite till att betala av fullt under de två första åren.

Andelen ärenden som lämnas till Kronofogdemyndigheten har ökat från 0 till 5 procent, men ligger alltså fortfarande på en låg nivå.

Tabell 18 Skillnader i utfall för återkrav av bostadsbidrag till barnfamiljer utan tidigare obetalda återkrav, 2022

Utfall	*Genomsnitt april / juni*	*Genomsnitt september*	*Skillnad*	*Justerad skillnad*
Andel återbetalt	94 %	97 %	+3,6	+3,5
Helt återbetalt inom 60 dagar	43 %	44 %	+1,9	+2
Helt återbetalt inom två år	85 %	95 %	+9,6	+9,8
Ingen betalning inom två år	3 %	2 %	-1	-0,8
Verkställt av Kronofogdemyndigheten	0 %	5 %	+4,7	+4,8
Avbetalningsplan har upprättats	54 %	48 %	-5,8	-2,3
Avbetalningsplan på över 2 år	8 %	0 %	-7,5	-7,6

Anm.: Den justerade skillnaden tar hänsyn till observerbara skillnader i bland annat återkravets storlek, hushållens sammansättning, inkomster, utbildning och tidigare skuldsituation.

5.3 Något färre blir återbetalningsskyldiga igen om ändringarna har påverkat dem

Kortare avbetalningsplaner och en högre risk att få skulden lämnad till Kronofogdemyndigheten kan påverka hur personer agerar för att minska risken att bli återbetalningsskyldiga på nytt. Det kan exempelvis påverka vilka förmåner de ansöker om, vilka uppgifter de lämnar och hur snabbt de anmäler förändringar. Sådana beteendeförändringar kan i sin tur minska nya felaktiga utbetalningar. Men det är svårt att säkert uttala sig om hur ändringarna påverkar beteendet. För det första känner vi endast till de felaktiga utbetalningar som myndigheterna har uppmärksammat. Det innebär att vi inte vet den sanna mängden felaktiga utbetalningar. För det andra har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lång handläggningstid, vilket gör det svårt att undersöka frågan under endast två års uppföljningstid.

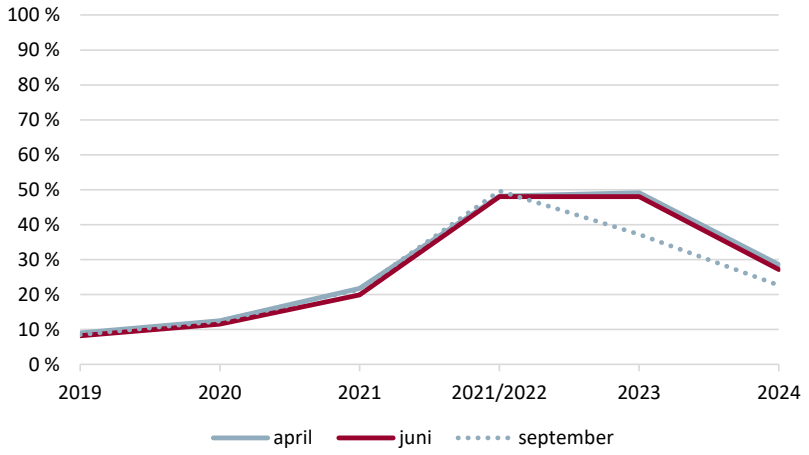
Men när det gäller slutavstämningsärenden inom bostadsbidraget är det ändå något lättare att undersöka frågan om förändrat beteende. Bostadsbidraget söks nämligen årligen och innefattar årliga avstämningar, och därför kan vi undersöka hur ofta personer har blivit återbetalningsskyldiga under tidigare och senare avstämningar. Det är tänkbart att erfarenheten av att fått en tidigare felaktig utbetalning påverkar hur personen ansöker om kommande bidrag.

Omkring 50 procent av april-, juni- och septembergruppen som fick ett återkrav under 2022 års avstämning fick även ett återkrav under föregående avstämning (årsskiftet 2021/2022). Historiken under tidigare års avstämningar ser väldigt lika ut för alla tre grupper som fick återkrav under 2022 års avstämning. Men våra resultat visar att andelen som har fått ett nytt återkrav efter senare slutavstämningar är lägre i septembergruppen än i april- och junigruppen. Bland de som fick ett återkrav vid avstämningen 2022 fick 48 procent i april- och junigruppen även ett återkrav vid avstämningen 2023. Motsvarande andel i septembergruppen var 38 procent.

Även vid avstämningen 2024 var andelen lägre i septembergruppen, 22 procent jämfört med 27 procent i april- och junigruppen. Men det är svårare att tolka resultatet för 2024 än resultatet för 2023. Under 2023 fick 48 procent av personerna i april- och junigruppen ett nytt återkrav. Även dessa personer omfattades därmed av de nya reglerna och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner före nästa avstämning. Vissa i april- och junigruppen utgör därför inte

längre en tydligt opåverkad jämförelsegrupp. Jämförelsen för 2024 gäller i stället personer som har mött de nya villkoren vid olika tidpunkter och olika många gånger. Skillnaden mellan grupperna kan därför inte enbart tolkas som en konsekvens av att septembergruppen omfattades av ändringarna redan 2022.

Figur 2 Andelen som fått återkrav under tidigare och senare avstämningar av bostadsbidrag för personer som fick återkrav för avstämning 2022, uppdelat på vilken månad personen fick återkravet



Anm.: Uppgifterna innehåller återkrav som uppstod vid avstämningar som fortfarande var pågående under 2021-10-01. Därför visas inte den totala andelen återkrav under de tidigare årens avstämningar.

Skillnaderna går i den riktning som skulle kunna förväntas om striktare återbetalningsvillkor gör att personer med erfarenhet av den nya situationen i högre grad försöker undvika nya återkrav.

Men resultaten ska ändå tolkas försiktigt. Vi vet inte om den lägre andelen beror på att personerna har lämnat mer träffsäkra inkomstuppgifter, om de har slutat få ersättning om bostadsbidrag eller om de ansökt om bostadsbidrag men medvetet överskattat sina preliminära inkomstuppgifter för att inte riskera återkrav. Just att överskatta inkomstuppgifterna är inte otroligt, eftersom de vid avstämningen kommer att kompenseras för denna eventuella överskattning. Grupperna skiljer sig dessutom något åt i sina bakgrundsegenskaper,

vilket gör att skillnaderna också kan bero på andra faktorer än lag-ändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalnings-planer. Resultaten ger därför inte något säkert svar på om ändringarna har påverkat framtida felaktiga utbetalningar. Men resultaten visar att nya återkrav förekommer mer sällan i den grupp som omfattades av ändringarna inom just bostadsbidraget.

6 Konsekvenser för personers skulder och inkomster

Resultaten i tidigare kapitel visar att lagändringen om direkt verkställbara beslut och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner har ökat återbetalningen av återkrav. Samtidigt lämnas betydligt fler återkrav till Kronofogdemyndigheten än före ändringarna. Striktare regler vid återbetalningen kan få ekonomiska konsekvenser även utanför det återkrav som ska betalas. I det här kapitlet redogör vi därför för om ändringarna har påverkat personernas övriga skulder, ansökningar om skuldsanering och inkomster under de första två åren efter återkravsbeslutet.

Resultaten visar att sannolikheten att ha minst en skuld hos Kronofogdemyndigheten har ökat. Ökningen gäller framför allt andra återkrav från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Men vår skattning visar också att andelen personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten från andra fordringsägare har ökat något. De beskrivande resultaten ger däremot inte någon tydlig bild av denna ökning, och resultatet behöver därför tolkas försiktigt.

Vi ser inga tydliga effekter på ansökningar om skuldsanering eller på de inkomstmått som vi har undersökt. Vi bedömer att ändringarna inte har påverkat personernas pensionsgrundande inkomst, familjens disponibla inkomst eller sannolikheten att ha låg ekonomisk standard under uppföljningsperioden.

Sammantaget ser vi vissa tecken på att ändringarna kan ha påverkat personernas möjligheter att betala skulder till andra fordringsägare. Vi ser däremot inte några tydliga tecken på mer omfattande skuldproblem eller försämrade årsinkomster under de första två åren. Registeruppgifterna fångar samtidigt inte upp hur högre betalningar

på återkravet påverkar hushållens ekonomiska marginaler eller deras möjligheter att klara löpande utgifter.

6.1 Individers skuldsättning

Resultaten i kapitel 3 visar att återbetalningen av återkrav har ökat, men också att betydligt fler återkrav lämnas till Kronofogdemyndigheten. När en större del av personens ekonomiska utrymme används till att betala återkravet blir det mindre kvar till andra utgifter och skulder. Om inkomsten inte samtidigt ökar kan personen behöva ta nya lån eller skjuta upp andra betalningar. Den ökade återbetalningen kan då delvis innebära att skulder flyttas mellan olika fordringsägare.

I det här kapitlet redovisar vi därför om ändringarna har påverkat personernas övriga skuldsättning. Vi har analyserat om fler får nya skulder hos Kronofogdemyndigheten från andra fordringsägare, till exempel företag. Vi har även undersökt om fler ansöker om skuldsanering, vilket är ett tecken på mer omfattande och långvariga skuldproblem.

Tillsammans ger dessa mått en bredare bild av om den ökade återbetalningen av återkrav har följts av en ökad skuldsättning på andra områden.

Sammanfattningsvis visar vår analys följande:

- Något fler än tidigare har skulder hos Kronofogdemyndigheten från andra fordringsägare.
- Vi ser inga tydliga tecken på fler ansökningar om skuldsanering på grund av ändringarna.

6.1.1 Något fler än tidigare har skulder från andra fordringsägare hos Kronofogdemyndigheten

Ändringarna har ökat sannolikheten att en person har en skuld hos Kronofogdemyndigheten från en annan fordringsägare, två år efter återkravsbeslutet. Den skattade ökningen är 3,1 procentenheter och är statistiskt signifikant. Ökningen är förhållandevis liten, men den är viktig eftersom måttet inte omfattar det återkrav som vi har undersökt. Det tyder på att ändringarna även kan ha påverkat personernas övriga skuldsättning.

En möjlig förklaring är att personer som betalar mer på återkravet får mindre utrymme att betala andra skulder och löpande utgifter. Det kan leda till att nya skulder lämnas till Kronofogdemyndigheten, exempelvis skulder till företag. Det kan också innebära att skulder som redan finns hos Kronofogdemyndigheten blir kvar längre, eftersom en större del av personens betalningsutrymme går till återkravet. I båda fallen kan den ökade återbetalningen till återkraven delvis motsvaras av en försämrad förmåga att betala andra fordringsägare.

De beskrivande resultaten ger en mindre tydlig bild. Andelen som hade en skuld hos Kronofogdemyndigheten från någon annan fordringsägare två år efter återkravsbeslutet avrundas till 21 procent före och 20 procent efter ändringarna. Det motsäger inte den skattade effekten. Det beror på att genomsnitten i de beskrivande resultaten jämför samtliga återkrav under perioderna före och efter förändringen, medan effektskattningen jämför återkrav inom samma förmån precis vid tidpunkten för ändringarna och tar hänsyn till den underliggande utvecklingen över tid (se bilaga 1: metod).

Resultatet ska ändå tolkas försiktigt. Analysen visar inte vilka typer av skulder det rör sig om, hur stora de är eller om ökningen beror på att nya skulder tillkommer eller på att befintliga skulder ligger kvar längre. Resultatet ger däremot stöd för att konsekvenserna inte behöver vara begränsade till återkravet, utan att de även kan påverka personens möjligheter att betala andra skulder.

6.1.2 Inga tydliga tecken på fler ansökningar om skuldsanering på grund av ändringarna

Vi ser inte någon tydlig ökning av ansökningar om skuldsanering under de två första åren efter återkravsbeslutet. Både före och efter ändringarna ansökte omkring 4 procent om skuldsanering inom två år. Vår effektskattning visar på en positiv effekt på 0,8 procentenheter, men den effekten är inte statistiskt säkerställd.

Resultaten ger därför inte stöd för att lagändringen och den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner har lett till fler ansökningar om skuldsanering under den uppföljningsperiod som vi har studerat. Det innebär att vi inte ser tydliga tecken på att ändringarna, inom två år, har ökat denna mer långtgående form av skuldproblematik.

Men även detta resultat behöver tolkas med viss försiktighet. Skuldsanering är ofta en åtgärd som blir aktuell först efter en längre tids ekonomiska problem. Två år kan därför vara en kort uppföljningsperiod för att fånga upp eventuella effekter på ansökningar om skuldsanering, särskilt om effekterna är små. Resultaten visar att vi inte ser någon ökning under de första två åren, men de säger inte något säkert om hur utvecklingen ser ut på längre sikt.

6.2 Vi ser inte att ändringarna har påverkat inkomsten hos betalningsskyldiga

Vi har undersökt om ändringarna också har påverkat de betalningsskyldigas inkomster för att bättre förstå vad den ökade återbetalningen innebär för dem. Våra tidigare resultat visar att en större andel av återkraven betalas tillbaka inom två år. För personen i fråga innebär det att hen behöver göra större betalningar till återkravet. Om personens inkomst inte samtidigt ökar återstår därmed mindre pengar till andra utgifter, sparande eller betalning av andra skulder. Vi kan däremot inte se vad personerna annars skulle ha använt pengarna till.

Inkomsten skulle kunna påverkas i olika riktningar. Personer kan exempelvis försöka arbeta mer för att ha råd att betala tillbaka skulden. Det är också möjligt att de mindre ekonomiska marginalerna försämrar möjligheten att arbeta och därmed även inkomsten. Vi har undersökt om ändringarna har påverkat den pensionsgrundande inkomsten, förekomsten av pensionsgrundande inkomst, familjens disponibla inkomst eller andelen personer med låg ekonomisk standard.

Sammantaget visar resultaten inga tydliga tecken på att ändringarna har påverkat de betalningsskyldigas inkomster. Vi ser varken någon tydlig ökning eller minskning av den pensionsgrundande inkomsten, eller att fler eller färre personer skulle ha en sådan inkomst. Resultaten tyder alltså inte på att personerna arbetar mer eller får högre arbetsinkomster för att kunna betala tillbaka skulden. Vi ser inte heller någon tydlig förändring av familjens disponibla inkomst eller av andelen med låg ekonomisk standard. Samtliga resultat finns i bilagan.

Vi kan därmed inte veta om återbetalningen har påverkat personers framtida inkomster. Resultaten talar därför för att mer av personernas resurser har gått till att återbetala återkraven och att mindre har funnits kvar till andra ändamål.

Resultaten behöver också tolkas med försiktighet. Inkomstuppgifterna är årsvisa och sträcker sig endast till 2023. De kan därför dölja kortvariga förändringar och ger begränsade möjligheter att följa mer långsiktiga konsekvenser. Vi har dessutom inte haft tillgång till uppgifter om ekonomiskt bistånd. Därför har vi inte kunnat undersöka om behovet av sådant stöd har förändrats.

7 Slutsatser

Vår granskning visar att lagändringen om direkt verkställbara beslut och Försäkringskassans samtidigt ändrade hantering av avbetalningsplaner har gjort indrivningen av återkrav mer effektiv under återkravens första två år. En större andel av beloppen betalas tillbaka, fler återkrav blir helt betalda och färre förblir helt utan inbetalning.

En viktig orsak till den ökade återbetalningen är att Kronofogdemyndigheten har fått en större roll. Obetalda återkrav lämnas över oftare och snabbare, och Kronofogdemyndigheten lyckas driva in åtminstone en del av skulden i en majoritet av de ärenden som lämnas över.

Konsekvenserna av lagändringen och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner är störst för personer med stora återkrav och för personer som redan hade obetalda återkrav eller skulder hos Kronofogdemyndigheten när det nya återkravet beslutades. Återbetalningen har ökat tydligt för dessa grupper. Samtidigt lämnar Försäkringskassan betydligt fler återkrav också till Kronofogdemyndigheten i de grupperna. Resultaten ger också vissa tecken på att skulder till andra fordringsägare har ökat, men bilden är inte entydig. Vi ser heller inte några tydliga effekter på ansökningar om skuldsanering eller årsinkomster.

Vi bedömer att ändringarna har förbättrat statens möjligheter att få tillbaka felaktigt utbetalda belopp under de första två åren. Det är däremot för tidigt att uttala sig om staten sammantaget får tillbaka mer på längre sikt, eller om det är så att återbetalningen framför allt har tidigarelagts.

Våra resultat visar att konsekvenserna av en felaktig utbetalning har blivit större för den enskilde. Det gör det ännu viktigare att så långt som möjligt undvika att återkravet uppstår, speciellt inom förmåner

där regelverken är krångliga och där myndigheterna i högre grad orsakar de felaktiga utbetalningarna. Annars riskerar personer att drabbas av kännbara ekonomiska konsekvenser för fel som de inte medvetet har orsakat.

7.1 Ändringarna har ökat återbetalningen av återkrav

Vår rapport visar att lagändringen om direkt verkställbara beslut och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner har lett till att återkrav betalas tillbaka snabbare under en tvåårsperiod. Ändringarna har därmed haft den huvudsakliga effekt som förväntades. Men det behövs en längre uppföljningstid för att veta om staten får in mer pengar på längre sikt.

7.1.1 230 miljoner kronor extra till staten under de två första åren

Före ändringarna betalades i genomsnitt 72 procent av ett återkrav tillbaka inom två år. Efter ändringarna har andelen ökat till 84 procent. Vår effektskattning visar en ökning på 12 procentenheter. Det innebär att staten får tillbaka mer av de felaktigt utbetalda beloppen under återkravens första år. Det är också fler återkrav som blir helt återbetalda inom två år. Dessutom har andelen återkrav där inget alls betalas tillbaka minskat.

Under 2025 uppgick de beslutade återkraven till cirka 1,8 miljarder kronor hos Försäkringskassan[27] och 228 miljoner kronor hos Pensionsmyndigheten[28]. Sammantaget motsvarar detta cirka 2 miljarder kronor i återkrav från de två myndigheterna. Om vi räknar med att återbetalningen ökar med 11,5 procent har ändringarna lett till att ett års återkrav återbetalas med drygt 230 miljoner kronor mer inom en tvåårsperiod.

[27] Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2025*, tabell 86.
[28] Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2025*, tabell 38.

7.1.2 Det går inte än att svara på om staten får tillbaka mer på längre sikt

Men våra resultat visar inte om staten får tillbaka mer över en längre tidsperiod. En del av effekten kan bestå i att personer som även före ändringarna skulle ha betalat sitt återkrav gör det tidigare nu än vad de skulle ha gjort utan ändringarna.

Den frågan är särskilt viktig eftersom preskriptionsreglerna samtidigt har förändrats. De nya återkraven preskriberas fem år efter att beslutet har fått laga kraft. Tidigare var preskriptionstiden tio år och kunde avbrytas, vilket innebar att myndigheterna då kunde driva in återkraven under betydligt längre tid. För att ändringarna ska leda till att staten får tillbaka mer även på lång sikt behöver den högre återbetalningen före femårspreskriptionen vara större än de betalningar som staten före ändringarna fick in under tio år.

Historiska uppgifter från Försäkringskassan visar att omkring 94 procent av de återkrav som myndigheten beslutade om 2015 var avslutade efter tio år. Däremot kan Försäkringskassan inte svara exakt på hur stor andel av dessa krav som blev helt återbetalda eller avslutades av andra skäl. Statistiken tyder på att relativt få återkrav fortfarande var pågående efter denna tid. Uppgifterna visar samtidigt att återbetalningen enligt de tidigare reglerna kunde pågå betydligt längre än två år. Vi kan därför inte avgöra om en lika stor andel kommer att vara avslutad när återkraven enligt de nya reglerna preskriberas efter fem år eller om den kortare preskriptionstiden innebär att staten går miste om betalningar som tidigare kom in senare.

Våra resultat ska därför tolkas som att staten får tillbaka mer under återkravens två första år och att fler återkrav betalas tillbaka snabbare. För att bedöma hur mycket pengar staten får tillbaka totalt behöver återkraven följas fram till femårspreskriptionen och jämföras med hur återbetalningen utvecklades över tid enligt de tidigare reglerna.

7.1.3 Kronofogdemyndigheten lyckas driva in skulder i majoriteten av återkraven

Kronofogdemyndigheten har fått en betydligt större roll i indrivningen av återkrav. Före ändringarna lämnade Försäkringskassan endast omkring 2 procent av återkraven till Kronofogdemyndigheten

under de två första åren. Efter ändringarna är motsvarande andel omkring 17 procent. Huvuddelen av den ökade återbetalningen beror på att mer pengar kommer in genom Kronofogdemyndighetens indrivningsprocess. Resultaten tyder därmed på att ändringarna framför allt har fått effekt genom att fler obetalda återkrav når Kronofogdemyndigheten.

I omkring två tredjedelar av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten efter ändringarna betalas åtminstone en del av skulden under uppföljningsperioden. Myndigheten tar skatteåterbäring i anspråk i 36 procent av ärendena. Egen inbetalning förekommer i 23 procent av ärendena och löneutmätning i 20 procent. Resultaten visar att Kronofogdemyndigheten med hjälp av olika indrivningsåtgärder får in åtminstone en del av skulden i majoriteten av de återkrav som lämnas dit.

7.1.4 Längden på Försäkringskassans avbetalningsplaner har minskat drastiskt

Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner har också bidragit till att återkraven betalas tillbaka snabbare. Den genomsnittliga längden på avbetalningsplanerna har minskat med drygt ett år. Före ändringarna fick 17 procent en avbetalningsplan som var längre än två år. Efter ändringarna fick 1 procent så långa planer.

Kortare planer innebär att den betalningsskyldige behöver betala ett högre månadsbelopp än tidigare. Våra resultat tyder på att vissa personer har haft möjlighet att göra det och därför betalar tillbaka mer under de första två åren än vad de skulle gjort om de skulle ha fått en längre avbetalningsplan. Samtidigt visar resultaten att den huvudsakliga ökningen i återbetalning av ändringarna kommer från när återkraven väl har lämnats till Kronofogdemyndigheten.

Men vi kan inte särskilja effekten av de kortare planerna från effekten av lagändringen. Det beror på att de båda ändringarna samspelar med varandra. Om en person inte följer sin plan kan återkravet nu enklare lämnas till Kronofogdemyndigheten. Det kan både öka incitamentet att följa den överenskomna planen och medföra att personer som inte klarar de högre månadsbeloppen snabbare får skulden överlämnad.

7.1.5 Få återkrav verkställdes innan lagändringen

En viktig förklaring till effekterna är att få återkrav gick vidare till verkställighet före lagändringen. Kronofogdemyndigheten verkställde som sagt endast omkring 2 procent av återkraven inom två år, trots att Försäkringskassan inte fick in några pengar alls i omkring 18 procent av återkraven.

Skillnaden mellan andelen återkrav utan betalning och andelen som gick till verkställighet tyder på att den tidigare rättsliga processen hindrade Försäkringskassans möjlighet till indrivning. Försäkringskassan påbörjade sällan processen att ta hjälp av Kronofogdemyndigheten för att driva in många av sina obetalda återkrav under de två första åren. Och i nästan hälften av de fall Försäkringskassan ansökte om betalningsföreläggande så ledde det aldrig till verkställighet. Att det sker återbetalning i en majoritet av de ärenden som Försäkringskassan numera lämnar över till Kronofogdemyndigheten visar att åtminstone en del av dessa skulder faktiskt går att driva in.

7.1.6 Det finns fortfarande återkrav där det inte går att få in några pengar

Den effektivare processen innebär inte att alla återkrav går att driva in. Även efter ändringarna betalas inget belopp alls i knappt 10 procent av återkraven.

En förklaring är att den skuldsatta personen inte har några pengar eller andra tillgångar som går att driva in. I ungefär en tredjedel av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten efter lagändringen sker varken indrivning eller egen inbetalning under de två år som följer. Personerna kan ha inkomster som inte överstiger förbehållsbeloppet och samtidigt sakna bankmedel, skatteåterbäring eller andra utmätningsbara tillgångar.

En annan förklaring är att vissa återkrav inte når fram till Kronofogdemyndigheten. Omkring 5 procent av de återkrav som beslutades efter lagändringen hade efter två år varken återbetalats eller lämnats till Kronofogdemyndigheten av Försäkringskassan. Det kan sannolikt förklaras av att Försäkringskassan inte har lyckats delge återkravsbeslutet. Beslutet har då inte fått laga kraft, vilket är en förutsättning för att återkravet ska verkställas.

Delgivningsproblemet uppmärksammas även i SOU 2026:39, *Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen*. Utredningen föreslår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få möjlighet att tills vidare hålla inne en fortsatt ersättning om personen inte har kunnat delges ett återkravsbeslut. Syftet är att få personen att göra sig tillgänglig för delgivning, så att beslutet kan få laga kraft och återbetalningsprocessen gå vidare. Förslaget skulle kunna minska det hinder som våra resultat synliggör Utredningen beräknar att åtgärden skulle kunna användas i närmare 500 ärenden per år. Det skulle med andra ord bara kunna användas i en del återkrav och löser därför inte problemet i samtliga ärenden.[29]

Skulder som inte kan drivas in kan ligga kvar i väntan på att personens ekonomiska situation förbättras. Resultaten om att inga pengar kommer in i 10 procent av återkraven visar därför inte med säkerhet att pengarna aldrig kommer att kunna drivas in, utan att någon betalning inte har skett under uppföljningsperioden. Statens möjligheter att försöka driva in återkraven har alltså blivit bättre, men det finns fortfarande en grupp där möjligheten att få betalt är begränsad.

7.1.7 Oklart om ändringarna förebygger felaktiga utbetalningar

Införandet av reglerna om direkt verkställbara beslut motiverades inte enbart av att indrivningen skulle bli snabbare och mer effektiv. I konsekvensanalysen framhöll regeringen även att en effektivare indrivning skulle kunna öka enskildas vilja att betala frivilligt och bidra till minskat bidragsfusk.[30] Ändringen kan därmed ses som en del av en utveckling mot tydligare och mer kännbara konsekvenser när ersättning har betalats ut felaktigt. Kunskap om hur sådana konsekvenser påverkar enskildas beteende är särskilt viktig sedan sanktionsavgift och bidragsspärr har införts i socialförsäkringen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar.[31]

Granskningen ger inget säkert svar på om lagändringen om direkt verkställbara återkravsbeslut förebygger framtida felaktiga utbetalningar. Vi har försökt undersöka frågan genom att studera

[29] SOU 2026:39, *Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen*, s. 162–166.
[30] Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 30–31.
[31] Prop. 2025/26:210, *Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen*, s. 1–2.

avstämningsärenden inom bostadsbidraget. Där är möjligheterna att identifiera förebyggande effekter förhållandevis goda eftersom bidraget söks och stäms av återkommande och det därför finns en tydlig möjlighet för sökande att dra lärdom från tidigare återkrav.

Bland de personer som fick ett återkrav under 2022 var andelen som fick ett nytt återkrav vid avstämningen 2023 lägre i den grupp som omfattades av ändringarna: 38 procent jämfört med 48 procent i jämförelsegruppen som inte omfattades av ändringarna. Vid flera tidigare avstämningar var andelen som fick återkrav däremot mycket likartad i de båda grupperna. Skillnaden vid avstämningen 2023 avviker därför från gruppernas tidigare mönster.

En tolkning av resultatet är att striktare regler kring återbetalning kan leda till att personer som får ett återkrav blir bättre på att rapportera in förändringar av inkomsten för att undvika återbetalning efter det. Men det är också möjligt att de striktare reglerna kan påverka om personer alls fortsätter att ansöka om bostadsbidrag. Vår data visar inte om en person faktiskt har ansökt om fortsatt bostadsbidrag eller om personen har ansökt om bostadsbidrag men inte blivit återbetalningsskyldig. Resultaten visar att det finns tecken på att de felaktiga utbetalningarna har minskat något på grund av ändringarna. Men vi kan inte avgöra om det handlar om bättre träffsäkerhet i ansökningarna eller minskat användande av bostadsbidraget.

Det kan också noteras att även om det finns en möjlig beteendeförändring, så har den i så fall begränsat inflytande på den totala skuldsättningen hos Försäkringskassan vid avstämning av bostadsbidrag. Före lagändringen och de kortare avbetalningsplanerna blev 38 procent av samtliga sökande återbetalningsskyldiga. Vid senaste avstämningen under 2025 var andelen återbetalningsskyldiga 34 procent.[32] Statistiken visar att den höga andelen återbetalningsskyldiga inom bostadsbidraget knappast är ett resultat av att Försäkringskassan tidigare hade långa avbetalningsplaner och att få återkrav lämnades till Kronofogdemyndigheten. Det handlar snarare om komplexiteten i bidragets utformning.

[32] Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2025*, s. 35–36, ISF:s bearbetning.

7.2 Fler skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten efter ändringarna

Införandet av direkt verkställighet och Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner har inneburit kortare avbetalningsplaner hos Försäkringskassan och att flera blir skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten. Konsekvenserna är särskilt tydliga för personer som redan har skulder och för personer som får stora återkrav. För personer med små ekonomiska marginaler kan det innebära ökad ekonomisk press, särskilt om återkravet är stort eller personen redan har skulder.

7.2.1 Återbetalningsskyldiga har relativt ofta ansträngd ekonomi

Personer som får återkrav är inte en enhetlig grupp, men låg ekonomisk standard är betydligt vanligare än i befolkningen som helhet. Omkring en tredjedel av dem som får ett återkrav lever i ett hushåll med låg ekonomisk standard, vilket innebär att hushållets disponibla inkomst, justerad för hushållets sammansättning, understiger 60 procent av medianen. I befolkningen som helhet var motsvarande andel 14 procent 2022. Att låg ekonomisk standard är relativt vanligt i gruppen är väntat, eftersom flera av de förmåner som återkraven gäller riktar sig till hushåll med låga inkomster eller personer med begränsad arbetsförmåga.

Även skulder hos Kronofogdemyndigheten är vanligare i gruppen. 18 procent hade redan en sådan skuld när återkravet beslutades. Som jämförelse hade drygt 3 procent av Sveriges befolkning en skuld registrerad för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten vid utgången av 2024. Jämförelsen är inte exakt, men visar tydligt att personer som får återkrav ofta befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation redan innan återkravet tillkommer. Det är även vissa som redan har obetalda återkrav. Av personerna som fick återkrav från Försäkringskassan under vår studieperiod hade 16 procent redan obetalda återkrav. Motsvarande andel för Pensionsmyndighetens återkrav var 2 procent.

Liknande mönster finnshos den stora grupp personer som har fått återkrav efter avstämning av bostadsbidraget. Bland ensamstående

barnfamiljer som fick återkrav efter slutavstämning hade många låg inkomst. Återkommande återkrav var också vanligt. Omkring hälften av familjerna hade fått ett återkrav även året före.

I omkring en tredjedel av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten efter ändringarna har det varken skett utmätning eller egen inbetalning under de två år som vi har följt. Det betyder att personen som får återkrav i vissa fall varken har löpande betalningsutrymme och andra tillgångar som kan utmätas. Det förstärker också bilden av att vissa betalningsskyldiga har små ekonomiska marginaler.

7.2.2 Ändringarna har ökat skuldsättningen hos Kronofogdemyndigheten

Ändringarna har, som vi tidigare konstaterat, ökat sannolikheten för att Försäkringskassan lämnar betalningsskyldigas återkrav till Kronofogdemyndigheten. För vissa handlar det om att de för första gången får en skuld som lämnas till Kronofogdemyndigheten. Om skulden inte betalas efter att personen fått möjlighet att betala eller invända kan det leda till att ett kreditupplysningsföretag registrerar en betalningsanmärkning. Det kan till exempel göra det svårare att få lån eller ingå hyresavtal och andra avtal.[33]

I 60 procent av de återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten efter ändringarna har personen redan skulder där. För dem innebär ändringarna alltså inte en första kontakt med Kronofogdemyndigheten, utan att återkravet läggs till de skulder som myndigheten redan hanterar.

För den del av dessa personer som redan har löneutmätning innebär en samlad indrivning att skulderna hanteras inom samma system och utifrån samma bedömning av betalningsförmågan. Kronofogde-myndigheten bestämmer ett förbehållsbelopp som personen får behålla för sin försörjning. Om ytterligare en skuld tillkommer påverkas varken förbehållsbeloppet eller det sammanlagda belopp som utmäts varje månad. Pengarna fördelas i stället mellan fler fordringsägare. Det kan vara en fördel jämfört med att återkravet

[33] Kronofogdemyndighetens webbplats, *Jag kan inte betala min skatt. Får jag en betalningsanmärkning nu?* www.kronofogden.se, hämtad 23 september 2026.

ligger kvar hos Försäkringskassan och hanteras vid sidan av den pågående indrivningen.

7.2.3 Pengar som tidigare gick till annat, går nu till att återbetala återkrav

Vi finner inga resultat som tyder på att den direkta verkställigheten eller Försäkringskassans kortare avbetalningsplaner har lett till förändringar av den pensionsgrundande inkomsten, familjens disponibla inkomst eller andelen hushåll med låg ekonomisk standard. Det tyder på att den ökade återbetalningen inte förklaras av att personer anpassat sin inkomst för att möta återbetalningskraven.

I den här undersökningen har vi inte haft tillgång till uppgifter om ekonomiskt bistånd, konsumtion, sparande och privata skulder som inte har nått Kronofogdemyndigheten. Därför har vi inte kunnat undersöka om personer har behövt minska nödvändiga utgifter, använda sparade pengar, låna av andra eller ansöka om stöd från socialtjänsten.

I sammanhanget kan vi också notera att en stor del av Kronofogdemyndighetens indrivning sker genom att ta skatteåterbäring i anspråk. Det sker i 36 procent av de återkrav som lämnas till myndigheten. Skatteåterbäringen omfattas inte av samma löpande förbehållsbeloppsberäkning som löneutmätning. För ett hushåll som har räknat med skatteåterbäringen för att betala räkningar eller andra nödvändiga utgifter kan utmätningen därför leda till ett tillfälligt försörjningsproblem.

Våra resultat visar alltså att mer pengar betalas tillbaka och att fler återkrav verkställs. Men det är fortfarande till stor del okänt vad det innebär för hushållens ekonomiska trygghet, hälsa och vardag. Det behövs ytterligare studier av till exempel de betalningsskyldigas erfarenheter för att förstå dessa konsekvenser fullt ut.

7.2.4 Kortare avbetalningsplaner har särskilt påverkat personer med stora återkrav

Konsekvenserna är särskilt kännbara för personer som får återkrav som överstiger 40 000 kronor. Det gäller ungefär 10 procent av vårt urval. I denna grupp hade nästan hälften en avbetalningsplan som

sträckte sig över mer än två år före ändringarna. Efter ändringarna var motsvarande andel omkring 2 procent. Det innebär att personerna behöver betala ett högre belopp vid varje betalningstillfälle än de skulle ha gjort med den tidigare hanteringen, och att dessa belopp blir kan bli betydande.

Ett räkneexempel kan illustrera vad de kortare avbetalningsplanerna innebär. Anta att en person får ett återkrav på 40 000 kronor och om skulden fördelas över ett år uppgår återbetalningen, inklusive ränta och avgifter, till i genomsnitt cirka 3 450 kronor per månad. Det månadsbeloppet kan vara svårt för vissa att klara, speciellt för personer med långvarig ersättning inom sjukförsäkringen eller pensionärer som har små möjligheter att påverka sin ekonomiska situation.

Våra resultat tyder på att vissa personer klarar de högre betalningarna och därför betalar tillbaka skulden snabbare. Men för en betydande grupp verkar betalningskraven däremot vara svåra att klara. Efter ändringarna lämnar Försäkringskassan ungefär vart tredje återkrav på över 40 000 kronor till Kronofogdemyndigheten inom två år, jämfört med omkring 5 procent före ändringarna. Resultaten visar också att fler personer börjar betala till Försäkringskassan utan att klara av hela återbetalningen enligt villkoren. De tycks med andra ord ha en vilja och försöka betala av sin skuld, men sakna förmågan att fullfölja återbetalningen. Återkravet lämnas då vidare till Kronofogde-myndigheten. De kortare avbetalningsplanerna för därmed med sig både snabbare återbetalning för vissa och för andra en högre risk för indrivning hos Kronofogdemyndigheten.

7.3 Det är viktigt att förbättra ersättningarnas konstruktion

Under de senaste åren har flera reformer genomförts eller beslutats som skärper konsekvenserna när felaktiga utbetalningar redan har uppstått. Direkt verkställbara återkravsbeslut är ett sådant exempel. Sanktionsavgifter och bidragsspärr i socialförsäkringen, som infördes den 1 juli 2026, är ett annat. Dessa reformer är motiverade utifrån statens behov av effektiv indrivning och ett starkt skydd mot felaktiga

utbetalningar. Men de förändrar inte i sig de bakomliggande problemen som gör att många återkrav uppstår.[34]

Det finns förstås olika orsaker till att återkrav kan uppstå inom socialförsäkringen. En stor andel har det gemensamt att felen inte är avsiktliga. Försäkringskassan har uppskattat att mindre än hälften av de felaktigt utbetalda beloppen var på grund av misstänkt avsiktliga fel.[35] Inom Pensionsmyndigheten förmåner uppskattas endast 12 procent av de felaktiga utbetalningarna vara misstänkt avsiktliga.[36] Det förekommer också att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten själva orsakar de e felaktiga utbetalningarna i sin handläggning Hur vanligt det är varierar mellan olika förmåner, men inom till exempel arbetsskadelivränta har Försäkringskassan uppskattat att myndigheten själv orsakat över hälften av det felaktigt utbetalda beloppet.[37] Det kan bero på både brister i handläggningen eller att handläggningstiderna inom vissa förmåner är långa, vilket också gör återkraven onödigt stora.[38]

Men den stora andelen fel är sådana som samtidigt kan vara oavsiktliga och orsakade av den återbetalningsskyldiga. Det är särskilt vanligt inom vissa förmåner där den sökande kan ha svårt att komma in med rätt uppgifter i rätt tid. Ett sätt att förebygga återkrav i dessa är att förenkla förmånernas konstruktion.

Ett exempel där reglerna förenklats på detta sätt är bostadsbidraget. Bostadsbidraget har under de senaste åren varit den förmån som har gett upphov till flest återkrav.[39] Från den 1 januari 2027 ska bostadsbidraget i större utsträckning beräknas utifrån automatiskt inhämtade, månadsvisa inkomstuppgifter. Utredningen *Träffsäkert* bedömde att denna förändring skulle kunna minska återkraven för

[34] Prop. 2025/26:210, *Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen*, s. 1–2 och 126.
[35] Försäkringskassan, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner*, PM 2023:8, s. 19, tabell 5.
[36] Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom Pensionsmyndighetens förmåner, 2026,* s.43
[37] Försäkringskassan, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner*, PM 2023:8, s. 18, tabell 4.
[38] Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av arbetsskadelivränta*, PM 2023:9, s. 14, tabell 3; Riksrevisionen, *Ändrade förhållanden – ineffektiv hantering i socialförsäkringen,* RIR 2026:4
[39] Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*, 2022, dnr FK 2022/012403, s. 30.

hushåll med bostadsbidrag med mer än 90 procent.[40] Motsvarande behov av enklare regler finns även inom andra förmåner. ISF och andra har exempelvis visat att bostadstilläggets komplexa regler och omfattande informationskrav gör det svårt för både enskilda och myndigheterna att göra rätt. [41]

Vi har i den här rapporten konstaterat att många som får återkrav riktade mot sig är i ekonomiskt svåra situationer. Tidigare kunde möjligheten till en längre avbetalningsplan mildra konsekvenserna för de återbetalningsskyldiga, även när återkravet hade blivit stort till följd av komplicerade regler eller brister i myndigheternas handläggning. Men efter ändringarna kan personer som saknar ekonomiskt utrymme och möjligheter att betala hela skulden inom ett år i stället hamna hos Kronofogdemyndigheten.

Det finns en risk att lagändringen i kombination med Försäkringskassans nya hantering av avbetalningsplaner i sådana fall där exempelvis den enskilde inte själv orsakat den felaktiga utbetalningen kan upplevas som oproportionerliga och svåra att förstå för den enskilde. Striktare krav vid återbetalning behöver därför kombineras med ett fortsatt arbete för enklare regler och en bättre handläggning, som gör det lättare för enskilda att göra rätt och som minimerar risken för felaktiga utbetalningar.

[40] SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*, vol. 1, s. 318–319.
[41] Inspektionen för socialförsäkringen, *Enklare regler för bostadstillägg*, rapport 2025:5, s. 40–43 och 109–119.

8 Referenser

Armstrong T. B. och M. Kolesár, Simple and Honest Confidence Intervals in Nonparametric Regression, *Quantitative Economics*, 2020, 11 (1), s.1–39.

Calonico, S., M. D. Cattaneo, M. H. Farrell och R. Titiunik, Regression discontinuity designs using covariates, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 101, nr 3, 2019, s. 442–451.

Calonico, S., M. D. Cattaneo och R. Titiunik, Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs, *Econometrica*, vol. 82, nr 6, 2014, s. 2295–2326.

Calonico, S., M. D. Cattaneo, M. H. Farrell, F. Palomba och R. Titiunik, *Treatment effect heterogeneity in regression discontinuity designs*. arXiv:2503.13696, version 3, 2025.

Försäkringskassan, *Beloppsgräns återkrav*. Protokoll, dnr 001940-2015.

Försäkringskassans beslut den 24 september 2024 (diarienummer saknas).

Försäkringskassan, *Försäkringskassans arbete med återkrav och fordran – ett kunskapsunderlag*. Dnr FK 2022/012403, 2022.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*.

Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av arbetsskadelivränta*, PM 2023:9.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2025*.

Försäkringskassan, *Hur avbetalningsplaner ska hanteras från och med den 1 september 2022*. Informationsmeddelande 2022:090.

Försäkringskassan, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner*, PM 2023:8

Försäkringskassan, *Särskilda skäl enligt indrivningsförordningen*. Rättsligt ställningstagande 2022:07, dnr FK 2022/013662.

Försäkringskassan, *Återbetalning*. Vägledning 2024:2, version 1.

Gelman, A., och G. Imbens, Why high-order polynomials should not be used in regression discontinuity designs, *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 37, nr 3, 2019, s. 447–456.

Hahn, J., P. Todd och W. van der Klaauw, Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design, *Econometrica*, vol. 69, nr 1, 2001, s. 201–209.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Enklare regler för bostadstillägg*. Rapport 2025:5.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet*. Rapport 2024:2.

Noack. C., och C. Rothe, Donut Regression Discontinuity Designs*,* *Arbetsmanus*, 2026.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2025*.

Pensionsmyndigheten, *Felaktiga utbetalningar inom Pensionsmyndighetens förmåner, 2026.*

Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*.

Prop. 2025/26:170, *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*.

Prop. 2025/26:210, *Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen*.

Riksrevisionen, *Ändrade förhållanden – ineffektiv hantering i socialförsäkringen,* RIR 2026:4.

SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*. Vol. 1.

SOU 2026:39, *Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen*.

Bilaga 1: Metod

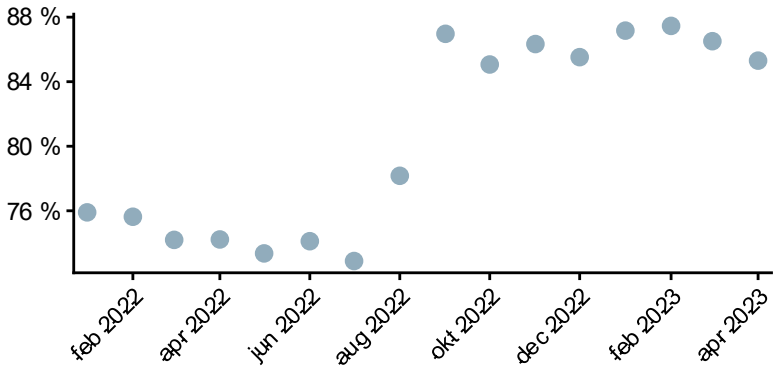
I denna bilaga redovisar vi våra resultat och hur vi har kommit fram till dem. Vi inkluderar flera känslighetsanalyser och diskuterar tillförlitligheten i våra resultat.

Beskrivande statistik behöver kompletteras med en effektutvärdering

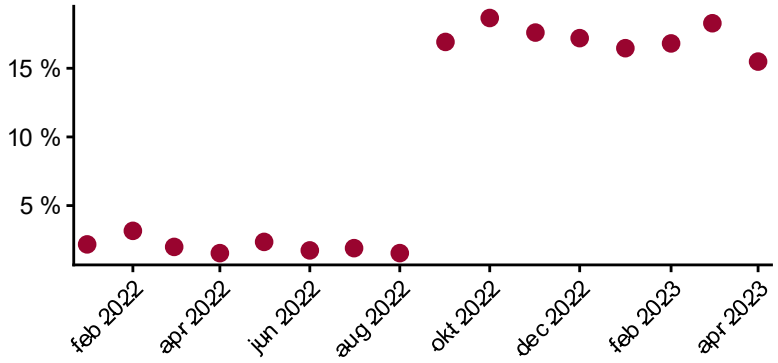
Rapportens underlag är en analys av de återkrav som beslutades mellan januari 2022 och april 2023. Vi inkluderar återkrav innan januari 2022 eftersom vi inte har uppgifter från Kronofogdemyndighetens skulder som avslutades under 2021. Det säkerställer att vi kan använda historiska uppgifter för alla återkrav i urvalet. Huvuddelen av våra resultat är en uppföljning för varje återkrav och vad som sker under de kommande två åren efter återkravet beslutats. Beskrivande statistik visar tydliga skillnader hur stor andel som återbetalas inom 2 år för återkrav beslutade efter 1 september 2022 jämfört med innan (Figur B1). Statistiken visar också att Försäkringskassan lämnar tydligt större andel återkrav till Kronofogdemyndigheten för återkrav beslutade 1 september 2022 eller senare (Figur B2).

I figur B1 kan man också se att återkravsbeslut för augusti 2022 avviker en del från den övriga tidstrenden. Det beror på att vissa i gruppen kunde påverkas av Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner. Vi diskuterar det problemet lite längre ned i bilagan.

Figur B1 Den genomsnittliga andelen av återkravsbeloppet som betalas tillbaka inom två år, uppdelat på beslutsmånad



Figur B2 Andelen återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten inom två år, uppdelat på beslutsmånad



Även om de beskrivande resultaten indikerar tydliga skillnader i indrivning efter den 1 september 2022 kan dessa skillnader inte utan vidare tolkas som en effekt av lagändringen. En enkel jämförelse av genomsnitt före och efter reformdatumet riskerar att sammanblanda lagändringens effekt med andra samtidiga förändringar.

För det första har sammansättning av ärenden förändrats över tid. Återkravens storlek, hushållens inkomster, skuldsituation, familjesammansättning eller tidigare återkravshistorik har varierat mellan perioderna. Att exempelvis återkrav inom aktivitetsstöd är mycket vanligare före 1 september 2022 kan möjligtvis påverka sannolikheten att ärendet går vidare till Kronofogdemyndigheten och hur mycket som återbetalas. Även administrativa prioriteringar eller handläggningspraxis kan förändras gradvis över tid, vilket kan påverka vilka ärenden som beslutas och när.

Tabell B1 Skillnader i ärendetyp före och efter 1 september

Typ av återkrav	*Jan 22 – Aug 22*	*Sep 22 – Apr 23*	*Skillnad i medelvärde*	*p-värde*
Skuldbelopp (SEK)	19 795	19 174	-621	0,1177
Solidariskt krav	0,010	0,011	0,001	0,2459
Kontrollkrav	0,166	0,153	-0,013	0
Pensionsmyndighetens krav	0,058	0,088	0,030	0
Aktivitetsstöd	0,206	0,119	-0,087	0
Barnbidrag	0,062	0,057	-0,005	0,0019
Bostadsbidrag	0,055	0,056	0,001	0,5194
Bostadstillägg	0,095	0,167	0,072	0
Föräldrapenning	0,107	0,144	0,036	0
Sjukpenning	0,213	0,209	-0,004	0,1438
Tillfällig föräldrapenning	0,059	0,069	0,010	0
Underhållsstöd	0,091	0,089	-0,001	0,525
Övrig förmån	0,111	0,090	-0,021	0

Tabell B2 Skillnader i betalningsskyldigas bakgrundsegenskaper före och efter 1 september

Bakgrundsegenskaper betalningsskyldig	*Jan 22 – Aug 22*	*Sep 22 - Apr 23*	*Skillnad i medelvärde*	*p-värde*
Ålder	41,9	42,7	0,8	0
Man	0,432	0,418	-0,014	0,0001
Utländsk bakgrund	0,500	0,454	-0,047	0
Antal barn hemmaboende	1,16	1,11	-0,05	0
Förgymnasial utbildning	0,276	0,269	-0,006	0,0389
Gymnasial utbildning	0,424	0,421	-0,003	0,4113
Eftergymnasial utbildning	0,253	0,258	0,005	0,0768
Okänd utbildning	0,047	0,051	0,004	0,0106
Sysselsättning 2021	0,533	0,542	0,010	0,0007
Disponibel inkomst hushåll 2021	405 206	412 623	7417	0,1799

Tabell B3 Skillnader i betalningsskyldigas skuldsituation före och efter 1 september

Skuldsituation för återkrav	*Jan 22 – Aug 22*	*Sep 22 - Apr 23*	*Skillnad i medelvärde*	*p-värde*
Obetalt återkrav	0,153	0,143	-0,010	0,0001
Skuld hos Kronofogdemyndigheten, övrig fordringsägare	0,182	0,173	-0,009	0,0005
Skuld hos Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan	0,031	0,029	-0,001	0,2951
Pågående ansökan om betalningsföreläggande	0,086	0,086	0,000	0,8057
Ränteutgift enligt deklaration för inkomstår 2021	10 372	10 576	204	0,1303

För det andra kan externa och institutionella faktorer förändras under den studerade perioden. Makroekonomiska förhållanden såsom inflation, ränteläge och arbetsmarknadssituation kan påverka

betalningsförmåga och därmed indrivningsutfall. Även förändringar i samarbete mellan myndigheter, interna riktlinjer, resursfördelning eller digitala system kan påverka handläggning och indrivning oberoende av lagändringen. Om sådana faktorer förändras över tid riskerar en före-/efterjämförelse att tillskriva lagändringen effekter som i själva verket beror på dessa parallella utvecklingar.

En ytterligare komplikation är att utvecklingen i utfallen kan följa en underliggande trend. Om exempelvis andelen ärenden som drivs in redan före lagändringen var ökande eller minskande över tid, kommer en enkel jämförelse av genomsnitt före och efter den 1 september 2022 att blanda samman denna trend med reform-effekten. Detta gäller även om förändringen sker gradvis snarare än abrupt vid reformdatumet.

Mot denna bakgrund kompletterar vi den beskrivande statistiken i rapporten med en Regression Discontinuity-design (RD). Effekt-skattningen mer lämplig än en ren genomsnittsjämförelse, men uttalar sig om effekter just för de återkrav som beslutas kring införandet. RD-ansatsen utnyttjar den skarpa gränsdragningen i lagstiftningen och fokuserar på återkrav beslutade precis före respektive precis efter den 1 september 2022. Genom att jämföra ärenden som ligger mycket nära gränsdatumet minskar risken att systematiska skillnader i ärendenas egenskaper eller bredare tids-förändringar påverkar resultaten. Under antagandet att potentiella utfall utvecklas kontinuerligt med beslutsdatum i frånvaro av reformen kan en diskontinuitet vid just detta datum tolkas som en kausal effekt av lagändringen.

RD-designen innebär därmed att vi kontrollerar för långsamma förändringar över tid – både i ärendenas sammansättning och i den institutionella kontexten – genom att identifieringen bygger på lokala jämförelser runt reformdatumet snarare än på skillnader mellan två längre tidsperioder

Lagändringen om direkt verkställbara beslut påverkar de personer som fått beslut om återkrav daterat den 1 september 2022 eller senare. För de personer som fått beslut om återkrav före den 1 september 2022 gällde de tidigare reglerna[42]. Denna skarpa gränsdragning ger teoretiskt goda möjligheter att isolera effekten

[42] Prop. 2021/22:206, Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut. s. 37

av lagändringen genom att jämföra utfall för återkrav beslutade 1 september 2022 och senare med utfall för återkrav som beslutades innan lagändringen med en RD. Designen går att applicera där en behandling (lagändringen) bestäms av ett i princip godtyckligt gränsvärde (1 september) för en observerad variabel som urvalsgruppen inte kan bestämma över (datum för när återkrav beslutas). I vårt fall innebär det att återkrav är behandlade om de beslutats 1 september 2022 eller senare och obehandlade om de beslutats före 1 september 2022. Idén med designen är att, i frånvaro av lagändringen, skulle de potentiella utfallen för återkrav utvecklas kontinuerligt med beslutsdatum. Genom att jämföra återkrav beslutade precis före och precis efter den 1 september 2022 och skatta lokala trender på vardera sidan av gränsdatumet kan en eventuell diskontinuitet i utfall vid denna brytpunkt tolkas som en kausal effekt av lagändringen (Hahn et al. 2001[43]).

Vi jämför återkrav inom samma förmåner

Metoden vilar på antagandet att typen av återkravsärenden utvecklas kontinuerligt över tid. För att undersöka hur väl detta antagande håller, behövs en förståelse hur och när återkrav beslutas. Enligt Verksamhetsområdet betalning och återbetalning har Försäkringskassan en turordning vid beslutsprocessen men att det finns vissa undantag.

> Vi har i princip två köer. En med ärenden som kommer från kontrollverksamheten och en med övriga. Kön med kontrollärenden prioriteras så att de alltid hanteras omgående. I den andra kön gäller sortering utifrån ärendeålder (räknat ifrån när felutbetalningen upptäcktes och ett återkravsärende startades), men om det är så att den enskilde själv uppmärksammat FK på felutbetalningen så prioriteras dessa i den kön och kommer då upp för omedelbar hantering. Detsamma gäller om den enskilde hör av sig till oss och vill att vi beslutar i dennes ärende, då tar vi också hand om det med förtur.[44]

[43]Hahn, J., Todd, J. and Van der Klaauw, W. (2001) *Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design.* Econometrica, 69, 201–209.
[44] Mejl från Försäkringskassan den 11 december 2023.

Pensionsmyndigheten menar att de ibland *”prioriterade även ärenden där kunder uttryckte stor oro för sina återkrav”*[45] även om de i huvudsak har en turordning där äldsta ärende hanteras först.

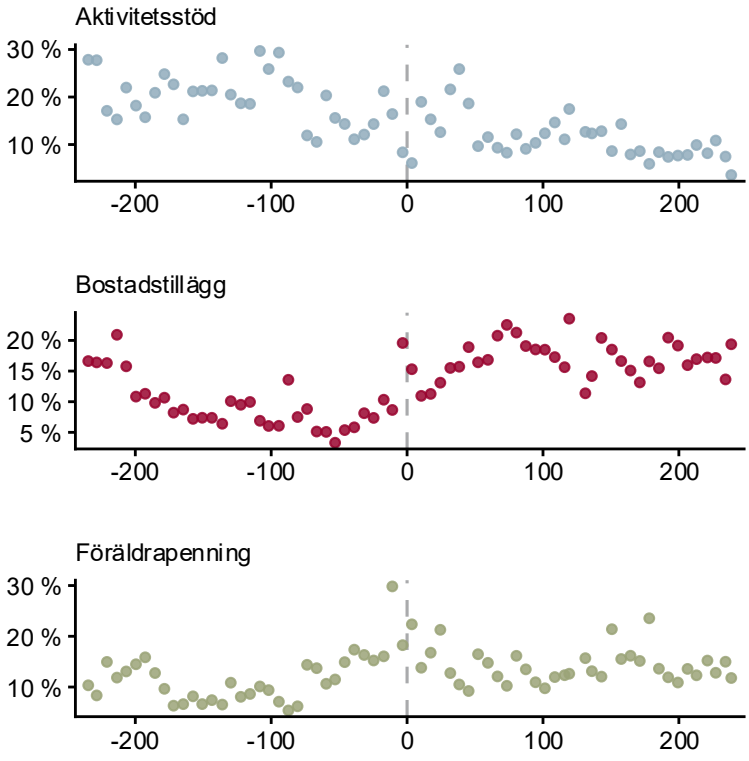
En förutsättning för metoden är att ärendesammansättningen förändras gradvis med beslutsdatum och inte uppvisar ett abrupt skifte vid gränsdatumet. I vår kontext kan sammansättningen förändras snabbt om inflödet av felaktiga utbetalningar varierar mellan förmånsslag, om kontrollärenden prioriteras olika över tid eller om handläggningskapacitet och semestermönster påverkar vilka ärenden som hinner beslutas. Om andelen återkrav inom vissa förmåner ökar eller minskar abrupt kan även utfallet förändras mekaniskt, vilket skulle bryta mot kontinuitetsantagandet och ge upphov till bias.

Statistiken för vårt urval visar att myndigheterna prioriterar olika förmåner över tid och att det ibland kan variera kraftigt. Till exempel sker det stora förändringar inom bostadstillägg och aktivitetsstöd (figur B3).

Det som är positivt för vår analys är att liknande svängningar förekommer även vid andra tidpunkter än runt den 1 september 2022. Detta talar för att variationen i stor utsträckning drivs av process- och säsongsrelaterade faktorer snarare än av ett beteendeskifte precis vid lagändringens införande. Samtidigt innebär det att när ett sådant skifte råkar sammanfalla med brytpunkten kan RD-estimaten fånga både lagändringen och förändringar i ärendesammansättningen.

[45] Mejl från Pensionsmyndigheten den 25 november 2024.

Figur B3 Andel återkrav som beslutas inom olika förmåner, uppdelat på beslutsvecka



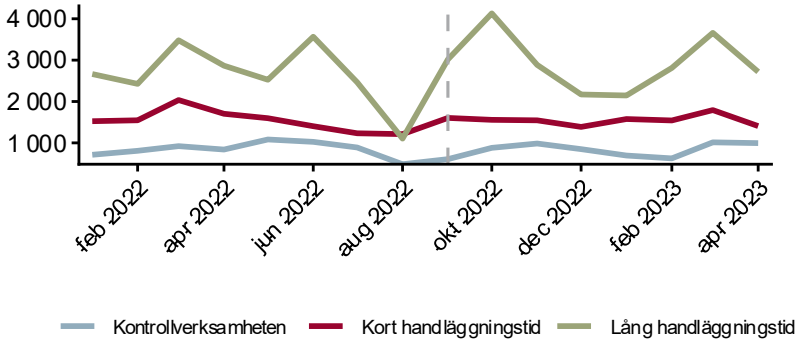
Antal beslutade ärenden förändras över tid

Ett annat problem är att personer som är medvetna om lagändringen och som riskerar att få ett återkrav under hösten 2022 kan eventuellt försöka påskynda processen om de vill undvika att deras beslut omfattas av lagändringen. Det kan leda till att en viss typ av återkravsbeslut koncentreras precis innan lagändringen, vilket skulle snedvrida våra resultat. Effekten vi mäter blir då en blandning av effekten av ändringarna och selektionseffekten av de återbetalningsskyldigas agerande. Det går heller inte utesluta risken att vissa handläggare medvetet dröjde med att fatta beslut i vissa ärenden, eller att handläggare påskyndande beslutsprocessen. Det kan handla om

godhet (så att berörda personer slipper de hårdare kraven efter 1 september) eller att man avvaktar med beslut i ärenden som man misstänker kommer hamna hos Kronofogdemyndigheten för att myndigheten ska slippa hela processen för att få betalningsföreläggandet att vinna laga kraft.

Handläggningstiden för beslutade återkrav är generellt kortare strax innan lagändringen. Det är en högre andel ärenden som har en handläggningstid under 60 dagar för ärenden beslutade i augusti, vilket indikerar att en större andel ärenden där individen själva hörde av sig beslutades i augusti. Men sett till antal är det inte ökning, snarare är det färre beslut med kort handläggningstid som beslutas innan lagändring. Att handläggningstiden minskar i augusti förklaras sannolikt av semester. Ärenden har en kommuniceringstid på 21 dagar och beslut fattade i augusti handlades i stor utsträckning under semestertider. Försäkringskassan fattar färre återkravsbeslut under semestertiden, och om inflödet med prioriterade ärenden är konstant, kommer andelen naturligt öka.

Figur B4 Antal beslutade återkrav, uppdelat på om återkravet hade kort handläggningstid, lång handläggningstid eller kom från kontrollverksamheten



Vi använder inte återkrav beslutade i augusti 2022 i analysen

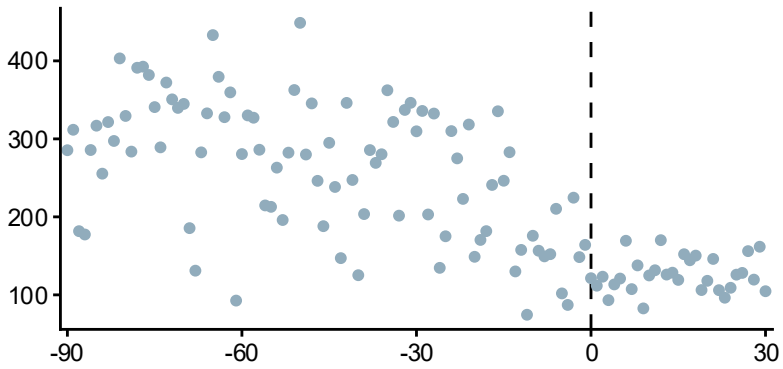
En utmaning i utvärderingen är att Försäkringskassans ändrade hantering av avbetalningsplaner inte omfattades av samma

övergångsregel som lagändringen om direkt verkställbara beslut. Ett annat förhållningssätt till längden på avbetalningsplaner meddelades den 1 september 2022 och skulle gälla oavsett om återkravsbeslutet hade fattats före eller efter detta datum.

Detta innebär att återkrav kan påverkas av den ändrade hanteringen av avbetalningsplaner utan att samtidigt omfattas av lagändringen – om återkravsbeslutet fattades före den 1 september 2022 men avbetalningsplanen upprättades efter detta datum. Vissa ärenden till vänster om brytpunkten kan därmed påverkas av den ändrade hanteringen, vilket riskerar att skapa bias om vi vill renodla effekten av båda ändringar.

Intuitivt bör sannolikheten att påverkas av den ändrade hanteringen öka desto närmare den 1 september 2022 återkravsbeslutet ligger. I figur B5 ser vi också en tydlig nedgång i den genomsnittliga planlängden redan dagarna före den 1 september 2022 (markerad som 0 i figuren). Det innebär att vissa personer som får sitt återkrav i augusti 2022, kom överens om en avbetalningsplan i september eller senare, där den nya hanteringen med kortare avbetalningsplaner gällde.

Figur B5 Längd på avbetalningsplan för återkrav, genomsnitt uppdelat på beslutsdag centrerat vid 1 september 2022



Samtidigt tecknar majoriteten av betalningsskyldigana en avbetalningsplan relativt tidigt. Bland dem som gör det inom 90 dagar från beslutsdatum har 50 procent tecknat planen inom de första tolv dagarna och 75 procent inom 30 dagar. Även om den ändrade

hanteringen i princip kan påverka ärenden långt före 1 september 2022, är det därför främst ärenden med beslutsdatum i augusti som riskerar att påverkas genom spillover-effekter. Vi ser sådana tecken även i figur B1 där återbetalningen är högre för just augusti jämfört med tidigare.

Utmaningen är att vi inte kan hantera problemet genom att kontrollera för längden på avbetalningsplan. Den ändrade hanteringen kan rimligen påverka både längden på planen och sannolikheten att en plan över huvud taget upprättas. Det kan också påverka personer i augusti att vissa, väljer att komma överens om en plan precis innan den ändrade hanteringen för att få en längre plan. Att försöka kontrollera för planen innebär därmed att kontrollera för en potentiell post-treatment-variabel, vilket riskerar att introducera ytterligare bias snarare än att lösa problemet.

Vår strategi för att minska spillover-problemet är i stället en så kallad donut-ansats, där observationer nära brytpunkten exkluderas. Givet mönstren framstår det som särskilt motiverat att exkludera ärenden med beslutsdatum i augusti 2022. Genom att utesluta återkrav beslutade i augusti minskar risken att ärenden till vänster om brytpunkten i vissa fall har påverkats av den striktare tillämpningen och i vissa fall inte. Samtidigt kan vi fortfarande jämföra återkrav som beslutades nära varandra i tid.

Ytterligare avvägningar

I vårt urval exkluderar vi återkrav som är felregistrerade eller har avslutats av andra skäl under följande två åren, till exempel via omprövning eller överklagande. Det är något mindre än tre procent som avslutats av annat skäl, och vi ser inga skillnader före eller efter ändringarna i andelen avslutade av andra skäl.

I analysen följer vi återkrav. Solidariska återkrav kan ställas till två personer, vilket är vanligt inom bostadsbidrag. I dessa fall tar vi genomsnittet av varje variabel inom återkravet. Till exempel om en betalningsskyldig i ett solidariskt krav har en skuld hos Kronofogdemyndigheten men den andra inte har det, så kommer variabeln ta värdet 0,5.

Regressionsmodell

Vi skattar effekterna med en regressionsdiskontinuitetsanalys (RD). Modellen jämför återkrav som beslutades strax före 1 augusti 2022 och strax efter den 1 september 2022:

$$y_i = \alpha + 1[d_i \geq c](f_r(c - d_i) + \tau) + 1[d_i < c]f_l(d_i - c) + \epsilon_i$$

I denna modell skattas det utfall som är av intresse (y_i), till exempel om ett återkrav lämnas in till Kronofogdemyndigheten inom en tvåårsperiod. d_i är beslutsdatum för varje återkravsärende och c är 1 september 2022. I modellen inkluderas två funktioner. f_l som kan kontrollera för en kontinuerlig trend mellan utfallet och hur långt innan ett återkrav beslutats från 1 september 2022. f_r som kan kontrollera för trenden mellan utfallet och hur långt efter återkravet beslutades. $1[d_i \geq c]$ är en indikator ifall ett återkravsärende är beslutat 1 september 2022 eller senare och effektcoefficienten är således τ.

Modellen skattas lokalt: endast återkrav inom en viss bandbredd från 1 september 2022 används. Återkraven viktas med en triangulär kärnfunktion, vilket ger större vikt åt beslut närmare den 1 september. Valet av bandbredd innebär en avvägning. En smal bandbredd ger färre observationer och mindre precisa skattningar, medan en bredare bandbredd ställer större krav på att de linjära trenderna beskriver utvecklingen väl. Lokala linjära skattningar är etablerade inom RD-analys.

I huvudanalysen beräknar vi skattningar och konfidensintervall med RDHonest. Metoden tar hänsyn till att de lokalt linjära trenderna kan ge en missvisande bild av utfallsnivåerna precis vid gränsdatumet om det underliggande sambandet inte är helt linjärt. Hur stor avvikelse som tillåts anges med en gräns för trendens krökning. Konfidensintervallen tar hänsyn till den möjliga bias som följer av detta antagande.[46]

I analyser där återkrav beslutade i augusti 2022 utesluts uppstår ett avstånd mellan de observationer som används före gränsdatumet och själva gränsdatumet. Noack och Rothe (2026) visar att sådana så kallade donut-skattningar kan få större bias och osäkerhet än skattningar som använder observationerna närmast gränsen. De

[46] Armstrong, T. B. och Kolesár, M. (2020), ”Simple and Honest Confidence Intervals in Nonparametric Regression”, *Quantitative Economics*, 11(1), s. 1–39

visar också att konfidensintervall som tar hänsyn till möjlig bias kan användas för donut-RD utan någon särskild justering av metoden.[47] Det är ett skäl till att vi använder RDHonest i huvudanalysen.

Även om urvalet sträcker sig från januari 2022 – april 2023 framstår sambandet mellan utfallet och beslutsdatum som relativt linjärt över hela perioden, finns flera argument för att ändå att skatta effekten lokalt. För det första säkerställer en lokal linjär RD att jämförelsen görs mellan återkravsärenden som beslutats under så lika institutionella och konjunkturella förhållanden som möjligt. För det andra reduceras risken att långsiktiga trender eller säsongsmönster påverkar skattningen av lagändringens effekt. Sammantaget bedöms därför en lokalt linjär RD-specifikation ge den mest tillförlitliga kausala skattningen av effekten av lagändringen.

I kapitel 4 genomför vi vissa heterogena analyser. I dessa analyser följer vi Calonico m.fl 2025 och interagerar $1[d_i \geq c]$ med förutbestämda individ- och ärendeegenskaper. [48]

Testa balans i bakgrundsegenskaper

För att bedöma om personer som får återkrav inom samma förmån strax före och strax efter lagändringen är jämförbara undersöker vi balansen i 35 bakgrundsvariabler. Variablerna avser förhållanden som inte kan ha påverkats av ändringarna. Vi använder regressionsdiskontinuitetsanalys för att undersöka om det finns en skillnad i respektive variabel vid brytpunkten den 1 september 2022.

Tabellen nedan visar skattningarna och deras konfidensintervall. Om bakgrundsvariablerna inte förändras vid brytpunkten stärker det stödet för att de skattade effekterna speglar ändringarna snarare än skillnader i vilka personer som får återkrav. Balanstesten kan däremot inte utesluta skillnader i egenskaper som vi inte observerar.

För 34 av de 35 bakgrundsvariablerna omfattar konfidensintervallet noll. Vi finner därmed inga statistiskt säkerställda skillnader i dessa variabler vid brytpunkten. Undantaget är okänd utbildning, där den

[47] Noack, C. och Rothe, C. (2026), ”Donut Regression Discontinuity Designs”, arbetsmanus.
[48] Calonico, Sebastian, et al. "Treatment effect heterogeneity in regression discontinuity designs." *arXiv preprint arXiv:2503.13696* (2025).

skattade andelen minskar med 2,4 procentenheter. Det 95-procentiga konfidensintervallet sträcker sig från −4,0 till −0,8 procentenheter.

Skillnaden innebär att tillgången till uppgifter om utbildning inte är helt jämförbar på respektive sida om brytpunkten. Om personer med okänd utbildning också skiljer sig i egenskaper som påverkar återbetalningen kan detta ha betydelse för effektskattningarna. Balanstestet kan däremot inte avgöra om avvikelsen speglar skillnader i personernas bakgrund eller i registreringen av utbildningsuppgifter.

Resultatet behöver också tolkas med hänsyn till att vi testar många variabler. Enstaka statistiskt signifikanta resultat kan då uppstå av slumpen även om det inte finns någon verklig obalans. Avvikelser i balans behöver däremot undersökas närmare, och vi testar att ha med och inte ha med kontrollvariabler i våra skattningar.

Tabell B4 Balanstest för modellen

Bakgrundsvariabel	*Skattning*	*95 % KI*	*Antal före*	*Antal efter*
Personuppgifter				
Man	−0,012	[−0,060; 0,036]	7 815	9 543
Ålder (år)	0,448	[−1,067; 1,963]	9 836	11 090
Utländsk bakgrund	−0,027	[−0,067; 0,012]	13 577	14 742
Familj och hushåll				
Antal hemmavarande barn	0,054	[−0,078; 0,186]	8 395	9 961
Vuxet barn i hushållet	−0,018	[−0,041; 0,006]	13 264	14 472
Ensamboende	0,018	[−0,010; 0,045]	9 113	10 674
Ensamstående förälder	−0,011	[−0,047; 0,024]	7 068	8 883
Person i ett gift par	0,012	[−0,020; 0,044]	13 524	14 662
Person i ett samboförhållande	0,021	[−0,020; 0,062]	8 641	10 281
Övrig familjeställning	−0,018	[−0,052; 0,016]	8 641	10 281
Utbildning				
Förgymnasial utbildning	0,016	[−0,021; 0,053]	11 194	12 268
Gymnasial utbildning	0,041	[−0,004; 0,085]	6 799	8 443
Eftergymnasial utbildning	−0,033	[−0,086; 0,020]	11 194	12 268

Okänd utbildning	−0,024	[−0,040; −0,008]	6 799	8 443
Sysselsättning och ekonomi				
Sysselsatt 2021	0,010	[−0,028; 0,047]	10 309	11 732
Pensionsgrundande inkomst 2021 (kr)	2 886	[−15 672; 21 444]	13 524	14 662
Ränteutgifter 2021 (kr)	1 420	[−55; 2 895]	11 194	12 268
Disponibel inkomst – under 60 procent av median	−0,005	[−0,049; 0,040]	8 871	10 516
Disponibel inkomst – 60 – 100 procent av median	0,029	[−0,005; 0,064]	8 299	9 865
Disponibel inkomst – över median	−0,023	[−0,064; 0,019]	13 264	14 472
Disponibel inkomst – ingen eller okänd	−0,001	[−0,016; 0,013]	9 916	11 180
Återkrav och tidigare skulder				
Återkravets belopp (kr)	1 386	[−4 559; 7 330]	9 113	10 674
Pågående återkrav dagen före beslutet	−0,016	[−0,049; 0,017]	10 754	12 054
Pågående utmätning av skulder till Försäkrings-kassan	−0,002	[−0,017; 0,013]	13 042	14 349
Pågående utmätning av andra skulder	−0,020	[−0,061; 0,021]	10 152	11 482
Pågående betalnings-föreläggande	0,011	[−0,006; 0,029]	10 309	11 732
Pågående skuldsanering	0,005	[−0,001; 0,011]	8 299	9 865
Skuldsanering under de föregående fem åren	−0,006	[−0,013; 0,001]	12 837	14 174
Län				
Stockholms län	−0,018	[−0,071; 0,034]	10 481	11 955
Uppsala län	0,003	[−0,006; 0,012]	13 524	14 662
Södermanlands län	−0,004	[−0,019; 0,011]	7 180	9 168
Östergötlands län	−0,002	[−0,026; 0,022]	10 481	11 955
Skåne län	0,000	[−0,033; 0,032]	7 452	9 384

Västra Götalands län	−0,005	[−0,038; 0,027]	11 149	12 203
Övriga län	0,025	[−0,043; 0,093]	10 152	11 482

Anm.: Varje bakgrundsvariabel skattas separat med lokal linjär regressionsdiskontinuitetsanalys i rdrobust, triangulär kärna och MSE-optimal bandbredd (mserd). Kontroll för ärendetyp ingår och standardfelen är klustrade på förmån. Tabellen visar biasjusterade skattningar och robusta 95-procentiga konfidensintervall (KI). Antalen avser observationer inom den valda bandbredden på respektive sida och varierar därför mellan variablerna. För indikatorvariabler anges skillnaden i andelar: 0,010 motsvarar 1 procentenhet. Övriga skattningar anges i variabelns enhet.

Skattningar

För att undersöka hur känsliga resultaten är för valet av modell genomför vi skattningarna med flera specifikationer och metoder. Vi jämför modeller med och utan kontrollvariabler för att bedöma om hänsyn till skillnader i personernas bakgrund påverkar de skattade effekterna. Vi undersöker också hur resultaten påverkas av valet av bandbredd och av hur sambandet mellan beslutsdatum och utfall modelleras på respektive sida om brytpunkten.

Vi genomför flera skattningar. Metoderna bygger på olika sätt att hantera möjlig bias och beräkna konfidensintervall. Huvudmodellen i rapporten är (1). I (2) varierar vi hur vi beräknar standardfel i skattningen. I (3) använder vi enbart kontrollvariabler för vilken förmånstyp det gäller. I (4) och (5) testar vi att estimera med rdrobust i stället för RDHonest. Vi testar även att byta från triangulär till uniform kernel.

Resultaten är likartade mellan de olika skattningarna vilket stärker stöder för att slutsatserna är robusta och inte beror på ett enskilt modellval. Ett undantag är det resultat vi presenterar i kapitel 6 som gäller om personer har skulder hos Kronofogdemyndigheten från andra fordringsägare 2 år efter återkravsbeslutet. Samtliga skattningar är positiva, men skattningen där vi enbart kontrollerar för vilken förmån det gäller (3), så är effekten inte signifikant. Resultatet är inte lika tydligt och får därmed tolkas försiktigt.

Tabell B5 Olika typer av skattningar

Utfall	*Genomsnitt*		*Effektskattning (95 % KI)*				
	Före	*Efter*	*(1) RDHonest Kontroll 2 Ej klustrade Triangulär*	*(2) RDHonest Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(3) RDHonest Kontroll 1 Ej klustrade Triangulär*	*(4) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(5) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Uniform*
Helt återbetalt inom 60 dagar	44 %	49 %	+0,4 [−3,5; 4,3]	+0,3 [−2,7; 3,3]	+1,4 [−2,9; 5,8]	+2,4 [−0,9; 5,0]	+3,0 [−0,8; 6,2]
Andel av återkrav som återbetalas	74 %	86 %	+11,5 [8,7; 14,3]	+11,5 [7,1; 15,9]	+12,7 [9,4; 16,0]	+12,2 [7,9; 15,5]	+12,1 [7,4; 15,8]
Helt återbetalt	67 %	83 %	+13,2 [9,7; 16,7]	+13,2 [7,8; 18,6]	+14,4 [10,2; 18,5]	+14,0 [8,6; 17,7]	+14,0 [8,3; 18,2]
Inget återbetalt	18 %	10 %	−8,5 [−11,3; −5,7]	−8,5 [−12,1; −4,8]	−9,6 [−12,6; −6,6]	−9,0 [−11,5; −5,5]	−9,2 [−12,6; −6,1]
Andel återbetalt via Försäkringskassan	73 %	79 %	+2,9 [−0,1; 5,9]	+2,9 [−0,9; 6,7]	+4,2 [0,4; 7,9]	+3,2 [−0,6; 5,7]	+3,4 [−0,9; 6,0]
Andel indrivet av Kronofogdemyndigheten	0 %	7 %	+8,6 [7,0; 10,2]	+8,6 [5,9; 11,4]	+8,4 [6,7; 10,1]	+8,6 [6,5; 10,5]	+8,7 [6,1; 11,0]
Krav lämnat till Kronofogdemyndigheten	2 %	17 %	+17,2 [14,5; 20,0]	+17,2 [11,9; 22,6]	+16,5 [13,4; 19,6]	+16,4 [12,5; 19,9]	+17,3 [13,2; 21,9]

Utfall	*Genomsnitt*		*Effektskattning (95 % KI)*				
	Före	*Efter*	*(1) RDHonest Kontroll 2 Ej klustrade Triangulär*	*(2) RDHonest Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(3) RDHonest Kontroll 1 Ej klustrade Triangulär*	*(4) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(5) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Uniform*
Något betalt innan kravet lämnas till Kronofogdemyndigheten	0 %	3 %	+3,4 [2,3; 4,6]	+3,4 [2,1; 4,8]	+3,3 [2,1; 4,5]	+3,0 [2,2; 3,7]	+2,7 [1,6; 3,4]
Inget betalt innan kravet lämnas till Kronofogdemyndigheten	2 %	14 %	+13,9 [11,4; 16,4]	+13,9 [9,2; 18,6]	+13,3 [10,6; 16,1]	+13,4 [9,8; 16,7]	+13,4 [9,3; 17,4]
Nytt återkrav	18 %	15 %	−0,5 [−4,2; 3,2]	−0,5 [−3,0; 1,9]	−1,1 [−5,0; 2,9]	−0,8 [−3,4; 1,6]	−1,3 [−4,0; 1,4]
Skulder hos Kronofogdemyndigheten från annan fordringsägare, inklusive pågående ansökan om betalningsföreläggande	22 %	21 %	+3,1 [0,3; 5,9]	+3,1 [0,7; 5,6]	+1,7 [−2,0; 5,3]	+2,7 [1,4; 4,7]	+3,8 [1,8; 6,8]
Skulder hos Kronofogdemyndigheten från annan fordringsägare, endast verkställda skulder	20 %	19 %	+3,0 [0,5; 5,5]	+3,0 [0,7; 5,3]	+1,7 [−2,0; 5,3]	+2,1 [1,0; 4,1]	+2,4 [1,1; 4,7]

Utfall	*Genomsnitt*		*Effektskattning (95 % KI)*				
	Före	*Efter*	*(1) RDHonest Kontroll 2 Ej klustrade Triangulär*	*(2) RDHonest Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(3) RDHonest Kontroll 1 Ej klustrade Triangulär*	*(4) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(5) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Uniform*
Ansökan om skuldsanering	4 %	4 %	+0,8 [−0,6; 2,1]	+0,8 [−0,2; 1,8]	+0,6 [−0,9; 2,0]	+0,7 [−0,6; 1,8]	+1,0 [−0,2; 2,3]
Avbetalningsplan över två år	17 %	1 %	−11,9 [−14,6; −9,2]	−11,9 [−16,4; −7,4]	−12,0 [−14,8; −9,2]	−10,5 [−14,0; −6,9]	−10,6 [−14,3; −6,4]
Kommer överens om avbetalningsplan	43 %	38 %	−1,8 [−6,3; 2,7]	−1,8 [−5,5; 2,0]	−2,0 [−6,6; 2,6]	−1,9 [−5,5; 2,0]	+0,1 [−4,2; 5,4]
Ej överenskommen kvittning	2 %	3 %	+0,6 [−0,4; 1,7]	+0,6 [−0,2; 1,5]	+0,4 [−0,8; 1,5]	−0,3 [−1,4; 0,3]	+1,0 [0,1; 1,9]
Pensionsgrundande inkomst (2023)	235 032	233 294	−2 986 [−18 881; 12 910]	−3 036 [−19 398; 13 325]	−679 [−19 642; 18 285]	−7 310 [−26 426; 9 330]	−7 313 [−27 663; 10 783]
Pesnionsgrundande inkomst över 1200 kronor (2023)	79 %	78 %	+1,6 [−1,2; 4,4]	+1,6 [−1,5; 4,7]	+2,0 [−0,8; 4,9]	+1,4 [−1,3; 4,9]	+1,8 [−1,3; 5,6]
Disponibel inkomst per konsumtionsenhet (2023)	242 418	246 709	−4 915 [−26 378; 16 548]	−4 914 [−28 386; 18 558]	+2 875 [−19 379; 25 129]	−2 055 [−21 925; 20 495]	+1 144 [−25 077; 32 267]

Utfall	*Genomsnitt*		*Effektskattning (95 % KI)*				
	Före	*Efter*	*(1) RDHonest Kontroll 2 Ej klustrade Triangulär*	*(2) RDHonest Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(3) RDHonest Kontroll 1 Ej klustrade Triangulär*	*(4) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Triangulär*	*(5) rdrobust Kontroll 2 Klustrade Uniform*
Låg ekonomisk standard (2023)	30 %	29 %	+1,3 [−3,0; 5,7]	+1,3 [−5,2; 7,9]	+0,4 [−4,2; 5,0]	+2,3 [−1,5; 6,8]	+2,6 [−1,2; 7,1]

Anm.: Genomsnitten före och efter är beskrivande och avser observationer med giltiga värden på utfallet och beslutsdatum, före respektive från och med den 1 september 2022. För andelsutfall anges genomsnitten i procent och effekterna i procentenheter. Övriga utfall redovisas i ursprunglig enhet. 95-procentiga konfidensintervall anges inom hakparentes. De fem modellerna utgår från samma urval med fullständiga uppgifter för respektive utfall. De valda bandbredderna och därmed antalet observationer i de lokala skattningarna kan däremot skilja sig åt. Samtliga modeller använder lokal linjär regression.

RDHonest: bandbredd väljs med opt.criterion = 'MSE' och M väljs med paketets automatiska ROT-regel. Modell (1) och (3) använder se.method = 'nn'. Modell (2) använder EHW med klustring på förmån. rdrobust: bandbredd väljs med bwselect = 'mserd'; p = 1 och q = 2. Modell (4) och (5) använder CR1 med klustring på förmån. För rdrobust redovisas punktskattningen tillsammans med det robusta bias-korrigerade konfidensintervallet. Intervallet behöver därför inte vara centrerat kring den redovisade punktskattningen. Kontrollvariabler specificieras nedanför:

Kontroll 1: forman_aktivitetsersattning, forman_aktivitetsstod, forman_allman_alderspension, forman_arbetsskadelivranta, forman_barnbidrag, forman_bostadsbidrag, forman_efterlevandepension_efterlevandestod, forman_etableringsersattning, forman_foraldrapenning, forman_sjukersattning, forman_sjukpenning, forman_tillfallig_foraldrapenning, forman_underhallsstod, forman_utvecklingsersattning, forman_omv_och_mek, forman_bostadstillagg_fk, forman_bostadstillagg_pm, mer_formaner, kort_handlaggningstid, kontrollkrav

Kontroll 2: Kontroll 1 + skuld, man, alder, utlandsk_bakgrund, sysselsattning_2021, utb_eftergymnasial, utb_forgymnasial, utb_gymnasial, cdisp04kehb_2021, pagaende_utmatning_annan, pagaende_utmatning_fk, pagaende_betalningsforelaggande, obetalt_krav

Placebotest

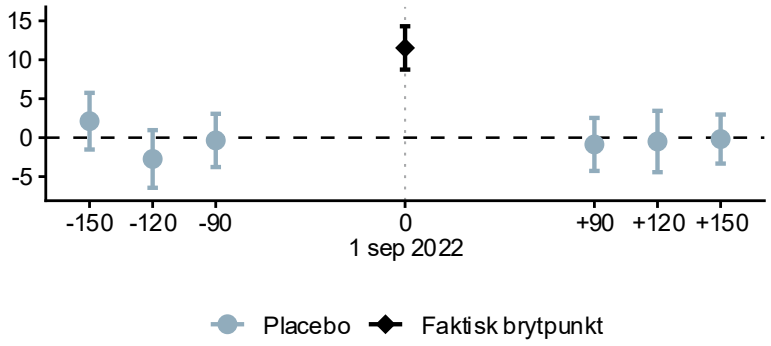
För att undersöka om analysmodellen fångar upp förändringar även vid andra tidpunkter genomför vi placebotest med alternativa brytpunkter. Vi upprepar skattningarna vid sex tidpunkter: 90, 120 och 150 dagar före respektive efter den faktiska brytpunkten den 1 september 2022. Testen gäller två av våra huvudresultat, andelen av återkravsbeloppet som har betalats tillbaka inom två år och andelen återkrav som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten.

Vi använder samma modellspecifikation (1) som i huvudanalysen, med RDHonest, kontrollvariabler 2 och triangulär kärna. Bandbredden väljs på nytt vid varje skattning. För brytpunkter före den 1 september använder vi enbart återkravsbeslut från tiden före detta datum. På motsvarande sätt använder vi enbart beslut från tiden efter den 1 september för de senare brytpunkterna. Därmed undviker vi att jämförelserna vid placebobrytpunkterna sträcker sig över den faktiska brytpunkten.[49]

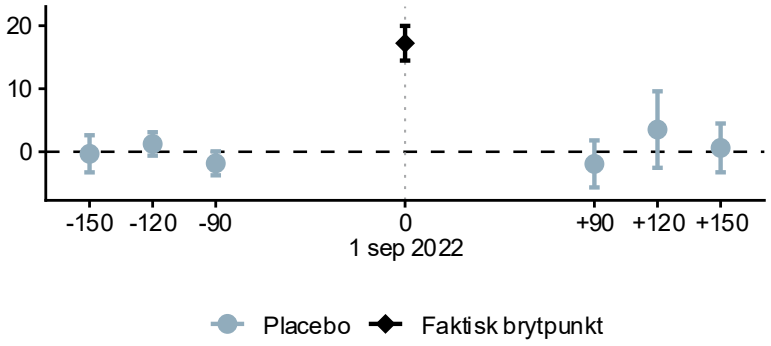
Figurerna visar att samtliga placeboskattningar har 95-procentiga konfidensintervall som omfattar noll. Det gäller båda utfallen och samtliga sex alternativa brytpunkter. Punktskattningarna varierar kring noll och är betydligt mindre än skattningarna vid den faktiska brytpunkten. Att placebotesten inte visar på signifikanta skillnader vid andra brytpunkter stärker bedömningen att den skattade skillnaden vid 1 september beror i huvudsak på ändringarna, och inte andra faktorer.

[49] Cattaneo, M. D. och Titiunik, R. (2022). Regression Discontinuity Designs. *Annual Review of Economics*, 14, s. 821–851

Figur B6 Placeboskattningar med utfallet andelen av återkravet som betalats tillbaka inom 2 år



Figur B7 Placeboskattningar med utfallet andelen återkrav som Försäkringskassan lämnar till Kronofogdemyndigheten



Bilaga 2: skillnader mellan avstämningsärenden i bostadsbidraget

Återkravens storlek och hushållens sammansättning är likartade

Återkravens storlek är relativt likartad mellan barnfamiljer som fick återkrav i april eller juni och barnfamiljer som fick återkrav i september. Bland ensamstående föräldrar var medianåterkravet något högre i septembergruppen. Medianen uppgick till 5 539 kronor, jämfört med 5 213 kronor bland de som fick återkrav i april eller juni. Grupperna är också lika när det gäller kön, ålder och födelseland. Andelen män var 18 procent i båda grupperna, genomsnittsåldern var omkring 40 år och andelen utrikes födda var 41 procent.

Även hushållens sammansättning är snarlik bland ensamstående föräldrar. I båda grupperna hade en majoritet ett eller två barn, medan ungefär en tredjedel hade tre eller fler barn. Det innebär att septembergruppen inte framstår som tydligt annorlunda när det gäller hushållens storlek eller sammansättning.

Bland sammanboende föräldrar är skillnaderna ännu mindre när det gäller återkravets storlek. Medianåterkravet var 7 585 kronor bland de som fick återkrav i april eller juni och 7 518 kronor bland de som fick återkrav i september. Även könsfördelningen och åldern var i princip densamma i de två grupperna.

Det finns vissa små skillnader bland sammanboende föräldrar. Andelen utrikes födda var något lägre i septembergruppen, 80 procent jämfört med 83 procent bland de som fick återkrav i april eller juni. Septembergruppen hade också något lägre andel hushåll med fler än tre barn. Men dessa skillnader är inte så stora att de i sig talar för att grupperna skulle vara svåra att jämföra.

Detta är viktigt mot bakgrund av resultaten i övriga rapporten. Som sagt har återkravets storlek och personers skuldsituation betydelse för

hur ändringarna påverkar återbetalning och verkställighet av skulder (se avsnitt 4.1). Att återkravens storlek är relativt likartad mellan grupperna förbättrar därför möjligheten att tolka senare skillnader som en följd av ändringarna, snarare än som en följd av att återkraven i september var större eller mindre.

Tabell B6 Återkravsbelopp och bakgrundsegenskaper för barnfamiljer med återkrav efter slutavstämning

Bakgrundsegenskaper	*Ensamstående*		*Sammanboende*	
	April/Juni	*September*	*April/Juni*	*September*
Skuld (median)	5 213	5 539	7 585	7 518
Man	18 %	18 %	50 %	50 %
Ålder	41 år	40 år	40 år	40 år
Utrikesfödd	41 %	41 %	83 %	80 %
Ett barn	28 %	30 %	11 %	13 %
Två barn	37 %	37 %	28 %	29 %
Tre barn	21 %	20 %	29 %	28 %
Fler än tre barn	14 %	13 %	33 %	29 %

Septembergruppen har något starkare socioekonomiska förutsättningar

Den tydligaste skillnaden mellan grupperna gäller inkomster och utbildningsnivå. Barnfamiljerna som fick återkrav i september hade i genomsnitt något starkare socioekonomiska förutsättningar än de som fick återkrav i april eller juni. Skillnaderna är inte stora, men de är viktiga eftersom ekonomiska resurser kan påverka möjligheten att betala tillbaka ett återkrav.

Bland ensamstående föräldrar var andelen med låg disponibel inkomst lägre i septembergruppen. I april- och junigruppen hade 35 procent en disponibel inkomst under 60 procent av medianen. I septembergruppen var motsvarande andel 28 procent. Samtidigt var andelen med en disponibel inkomst över medianen dubbelt så hög i septembergruppen, 16 procent jämfört med 8 procent bland de som fick återkrav tidigare under året.

Vi ser samma mönster i utbildningsnivån. Bland ensamstående föräldrar hade 32 procent i septembergruppen eftergymnasial utbildning, jämfört med 23 procent i april- och junigruppen. Andelen med förgymnasial utbildning var samtidigt något lägre i septembergruppen. Däremot var andelen sysselsatta i november 2021 något lägre bland de som fick återkrav i september, 85 procent jämfört med 89 procent.

Även bland sammanboende föräldrar hade septembergruppen något starkare ekonomiska och utbildningsmässiga förutsättningar. Andelen med låg disponibel inkomst var 70 procent i septembergruppen, jämfört med 77 procent i april- och junigruppen. Andelen med eftergymnasial utbildning var 30 procent i septembergruppen och 25 procent bland de som fick återkrav tidigare under året. Sysselsättningen var däremot ungefär lika i de två grupperna.

Den samlade bilden är alltså att septembergruppen inte hade sämre ekonomiska förutsättningar än jämförelsegruppen. Snarare hade de i vissa avseenden något bättre förutsättningar att betala tillbaka ett återkrav. Det innebär att en del av den högre återbetalningen i septembergruppen kan bero på skillnader mellan grupperna, särskilt när det gäller tidig återbetalning.

Samtidigt ska vi inte överdriva skillnaderna. Även i septembergruppen hade många hushåll låga inkomster. Det gäller särskilt sammanboende föräldrar, där en stor andel hade en disponibel inkomst under 60 procent av medianen. Slutavstämningsärenden inom bostadsbidrag berör därmed i stor utsträckning hushåll med begränsade ekonomiska marginaler, oavsett om återkravet beslutades före eller efter lagändringen.

Tabell B7 Inkomst, utbildning och sysselsättning för barnfamiljer med återkrav efter slutavstämning

	Ensamstående		*Sammanboende*	
	April/Juni	*September*	*April/Juni*	*September*
Disponibel inkomst (<60 % av median)	35 %	28 %	77 %	70 %
Disponibel inkomst (60–100 % av median)	57 %	56 %	22 %	28 %
Disponibel inkomst (>100 % av median)	8 %	16 %	1 %	1 %
Förgymnasial utbildning	19 %	16 %	37 %	32 %
Gymnasial utbildning	57 %	51 %	35 %	36 %
Eftergymnasial utbildning	23 %	32 %	25 %	30 %
Okänd utbildning	1 %	1 %	3 %	3 %
Sysselsättning (november 2021)	89 %	85 %	56 %	54 %

Många har tidigare återkrav, men skuldhistoriken skiljer sig något mellan grupperna

Många barnfamiljer som får återkrav efter slutavstämning har även tidigare haft återkrav. Det hänger samman med hur bostadsbidraget är konstruerat. Eftersom bidraget betalas ut preliminärt och sedan stäms av i efterhand kan hushåll få återkrav flera år i rad om deras inkomster återkommande blir högre än de inkomster som har legat till grund för det preliminära bidraget.

Bland ensamstående föräldrar hade 45 procent fått återkrav även året innan, både bland de som fick återkrav i april eller juni och bland de som fick återkrav i september. Andelen med ett pågående återkrav var också i princip densamma i de två grupperna, 57 respektive 56 procent. Det visar att återkommande återkrav var vanligt i båda grupperna.

Även andra mått på skuldsättning var mycket lika bland ensamstående föräldrar. Andelen där det fanns en pågående ansökan om betalningsföreläggande var 7 procent i april- och junigruppen och

8 procent i septembergruppen. Andelen med pågående utmätning hos Kronofogdemyndigheten på grund av skulder från andra aktörer än Försäkringskassan var 17 procent i båda grupperna. Andelen med pågående utmätning för skuld till Försäkringskassan var låg i båda grupperna, men något högre i septembergruppen.

Bland sammanboende föräldrar var det också vanligt med tidigare återkrav. Hälften (50 procent) av de som fick återkrav i april eller juni hade även fått återkrav året innan. I septembergruppen var motsvarande andel 52 procent. Skillnaden är liten, men visar att återkommande återkrav var minst lika vanligt bland de som omfattades av lagändringen under 2022.

Den tydligaste skillnaden bland sammanboende föräldrar gäller pågående återkrav. I april- och junigruppen hade 22 procent ett pågående återkrav när det nya återkravet beslutades. I septembergruppen var motsvarande andel 28 procent. Det innebär att sammanboende föräldrar i septembergruppen något oftare redan hade en skuld till Försäkringskassan än april- och junigruppen. Däremot var skillnaderna små när det gäller betalningsföreläggande och utmätning. Andelen med pågående betalningsföreläggande var 4 procent i båda grupperna, och andelen med pågående utmätning på grund av skulder från andra aktörer var 10 respektive 11 procent.

Skuldhistoriken förstärker bilden av att grupperna är relativt jämförbara. Det finns vissa skillnader, särskilt bland sammanboende föräldrar, men de är begränsade. För ensamstående föräldrar är grupperna mycket lika även i detta avseende. Det talar för att de skillnader i återbetalning och indrivning som vi redovisar i avsnitt 5.3 inte i någon större utsträckning kan förklaras av att septembergruppen hade en helt annan tidigare skuldproblematik. Snarare tolkar vi att de skillnader som finns mellan grupperna förklaras av ändringarna.

Tabell B8 Skuldhistorik för barnfamiljer med återkrav efter slutavstämning

	Ensamstående		*Sammanboende*	
	April/Juni	*September*	*April/Juni*	*September*
Återkrav även året innan	45 %	45 %	50 %	52 %
Pågående återkrav	57 %	56 %	22 %	28 %
Pågående betalningsföreläggande	7 %	8 %	4 %	4 %
Pågående utmätning (Skuld från annan aktör)	17 %	17 %	10 %	11 %
Pågående utmätning (Skuld från Försäkrings-kassan)	2 %	3 %	1 %	1 %

isf INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@isf.se *webb* www.isf.se

ISBN 978-91-90154-16-8