

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2018:5

---

## Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller

En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i  
Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller

---

*isf*

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se).

Stockholm 2018

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Elisabeth Frid, Fredrik Cullberg Jansson, Malin Olsson och Julia Pietrek

## Sammanfattning

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 gett Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att kartlägga och analysera Försäkringskassans arbete med profilering som urvalsmetod för riktade kontroller. ISF ska kartlägga och analysera metodens träffsäkerhet, effektivitet och rättssäkerhet. ISF ska också undersöka vilka kontroller som genomförs i sådana ärenden som valts ut genom profilering och vad resultatet av dessa kontroller är för någon eller några förmåner. I rapporten har vi valt att använda begreppen riskbaserade kontroller, riskbaserade urval samt urvalsprofiler eller -modeller som synonyma begrepp till profilering.

Granskningen fokuserar på fyra huvudsakliga frågor, med utgångspunkt i regeringsuppdraget:

- Hur använder Försäkringskassan de riskbaserade urvalen i sina kontroller?
- Hur ser det faktiska resultatet ut i ett urval av förmåner där riskbaserade kontroller redan används?
- Är kontroller genom riskbaserade urval ett träffsäkert och kostnadseffektivt sätt att kontrollera?
- Hur förhåller sig den riskbaserade urvalsmetoden till rättssäkerhet ur ett diskriminerings- och integritetsperspektiv?

I denna rapport går ISF igenom samtliga typer av modellbaserade metoder som Försäkringskassan använder, och i vilka sammanhang de används. Försäkringskassan arbetar med att ta fram modeller i flera förmåner än de som beskrivs i rapporten, men vi beskriver inte dessa modeller eftersom de än så länge är i ett tidigt skede av sin utveckling.

Vi analyserar Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller ur ett träffsäkerhets-, effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv. ISF definierar träffsäkerhet som att kontrollen är träffsäker när andelen personer som faktiskt har gjort fel är en stor del av dem som har kontrollerats. Det effektivitetsbegrepp som används i rapporten innebär att kostnaden för den sista kontrollen är lika stor som den felaktiga utbetalningen.

ISF har valt att använda en definition av rättssäkerhet som innebär att enskilda ska kunna lita på att myndigheter styrs av rättsregler och att de tillämpar reglerna på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt.

I granskningen ingår en studie om likabehandling när det gäller tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan har kommit längst i arbetet med riskbaserade urval inom tillfällig föräldrapenning och det har styrts vårt val av fördjupningsområde. I den förmånen aktualiseras de tre perspektiven – träffsäkerhet, effektivitet och rättssäkerhet.

Utifrån analysen kan ISF konstatera att Försäkringskassans utveckling av riskbaserade kontroller på ett övertygande sätt har visat att träffsäkerheten är betydligt högre än för de övriga alternativ som finns tillgängliga i dag. Med små korrigeringar går det även att garantera att metoderna ger likabehandling. Metoder som är både träffsäkra och behandlar alla lika utifrån risk har stora förutsättningar att vara effektiva, om de används

i tillräcklig omfattning. Därför finns det ett potentiellt stort värde för socialförsäkringen om metoderna vidareutvecklas och förfinas.

I rapporten lämnar ISF följande rekommendationer:

- Regeringen bör se över förutsättningarna för att skapa tydligare ekonomiska incitament för Försäkringskassan att anpassa kontrollarbetet optimalt. Drivkraften att konstruera system för effektiv kontroll ökar om verksamheten har möjlighet att utnyttja en del av de resurser som samtidigt sparas.
- Regeringen bör utreda hur kontroller kan genomföras på ett integritetssäkert sätt och utan att strida mot diskrimineringsförbudet. ISF ansluter sig till de uppfattningar om behovet av en sådan utredning som har förts fram i betänkandena SOU 2017:37 och 2017:52.
- Försäkringskassan och regeringen bör föra en dialog om hur de fel som de sökande gör av okunskap eller på grund av felaktig information kan avhjälpas. Om feLEN beror på att lagstiftningen är för komplicerad så kan det vara nödvändigt med regelförenklingar.
- Försäkringskassan bör ta fram en policy om att riskbaserade urvalsprofiler ska genomgå en certifiering eller någon form av oberoende etisk prövning. Syftet med policyn är att garantera att urvalsprofilerna ger en likvärdig behandling.
- Försäkringskassan bör stratifiera urvalet utifrån risk så att alla personer oavsett riskvärde har en sannolikhet att bli kontrollerade. Sannolikheten för att bli utvald begränsas då inte enbart till dem med högst risk utan även de med ett lågt värde har en sannolikhet att bli kontrollerade.
- Försäkringskassan bör fortsätta använda slumpmässiga kontroller, eventuellt inom ramen för ett stratifierat urval, för att kunna uppskatta storleken på felutbetalningarna och för att uppdatera framtida urvalsprofiler. Slumpmässiga kontroller är också ett viktigt verktyg för att upptäcka olika typer av omedvetna fel som företrädesvis bör förebyggas med andra metoder än kontroll.

De områden som berörs av rekommendationerna beskrivs närmare i följande avsnitt.

## Försäkringskassans kontroller

Försäkringskassan bedriver löpande en kontrollverksamhet. Delar av den sker i handläggningen av ärenden och är dold för allmänheten. Andra delar kräver någon form av kommunikation med den person som ansöker om en förmån.

Kommunikationen mellan Försäkringskassan och medborgarna är i sig en viktig funktion för att skapa tillit till socialförsäkringen. Kommunikationen ska bidra till att människor upplever att Försäkringskassan ägnar sig åt rätt saker och genomför kontroller på rätt sätt. Ett sätt att formulera detta på är att de personer som överväger att felaktigt utnyttja eller begå bidragsbrott mot socialförsäkringen ska känna att det finns en betydande risk att

bli upptäckt. Samtidigt ska de personer som agerar korrekt inte känna sig misstänkliggjorda.

Parallellt med detta behöver Försäkringskassan arbeta med att minimera förekomsten av oavsiktliga fel. De oavsiktliga felen kan till exempel handla om att den person som ansöker om tillfällig föräldrapenning räknar med sin lunchrast i arbetstiden. Antalet timmar som personen avstått från att arbeta för att vårda sitt sjuka barn blir då fel.

Mängden oavsiktliga fel är inom vissa förmåner stora. Det är därför också viktigt att utarbeta strategier för att identifiera sådana fel. Resultatet av ett framgångsrikt arbete inom dessa områden medför samtidigt att felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen minimeras, vilket är ett mål i sig.

Det är viktigt att förtydliga att en förhöjd risk för fel enligt en urvalsmodell inte nödvändigtvis betyder att något är fel. Den höga risken innebär att sannolikheten att något är felaktigt är så hög att det finns sakliga skäl att gå igenom ärendet mer noggrant.

## Försäkringskassans urvalsmodeller är inte bara riskbaserade

Genom att skapa riskmodeller utnyttjar Försäkringskassan den stora mängden lagrad information som myndigheten har om de försäkrade. Det datamaterial som används för att skapa modellerna innefattar inte enbart historisk information om ansökningar, beslut och utbetalningar eller demografisk information. Datamaterialet innefattar också aktuell ärendeninformation och beteendemönster i nätverk av personer och företag. Myndigheten väger samman informationen för att kunna bedöma behov och risker i enskilda ärenden.

Målet är att bedömningarna ska kunna göras i realtid, alltså under pågående handläggning av ett ärende. Som ett led i detta arbete har Försäkringskassan utvecklat IT-stödet RaKuR (ramverk för bedömning av kundbehov och risk). RaKuR är en teknisk infrastruktur för att administrera och köra urvalsprofiler, och distribuera urvalet till handläggningssystemet.

Försäkringskassan arbetar med att utveckla och vidarebearbeta modeller inom flera områden. Möjligheterna för verksamhetsområdet Urvalsanalys att stödja handläggningen är stora, tack vare IT-stödet RaKuR och mängden lagrad information om de försäkrade.

Försäkringskassan använder sig av riskbaserade kontroller inom tillfällig föräldrapenning, assistansersättning, tandvårdsstöd, ersättning för höga sjuklönekostnader och inom vissa delar av kontrollutredningen. En kontrollutredning är en fördjupad utredning som genomförs i de ärenden där Försäkringskassan misstänker bidragsbrott.

Försäkringskassan använder även några av urvalsmodellerna primärt för att styra produktionen på ett effektivare sätt eller för att öka service och information till de försäkrade. Den typen av modeller används i handläggningen av bostadsbidrag, bostadstillägg och inom delar av sjukersättningen.

ISF ser stor potential i dessa modeller. Vidare bedömer ISF att det går att göra stora vinster i form av ett minskat antal felutbetalningar för den typen

av kontroller där urvalsanalytikerna har markerat ärenden där kommande händelser kan komma att påverka rätten till ersättningen eller ersättningens storlek. Det kan till exempel handla om att uppmärksamma förmånshandläggaren inom bostadstillägg på att en utbetalning gjorts inom sjukpenning eller föräldrapenning vid ansökningsdatumet eller senare.

## Försäkringskassan måste ha ett helhetsperspektiv på respektive förmån

Det är nödvändigt att ha ett helhetsperspektiv på kontrollerna inom respektive förmån. Det kan innebära att lagstiftningen behöver bli tydligare eller att det behöver finnas tydligare incitament för Försäkringskassan att upptäcka felaktigheter. Försäkringskassan bör också övervaka att kontrollurvalen inte blir skeva för att garantera likabehandling.

Försäkringskassan gör insatser för att minska felaktiga utbetalningar. Men det krävs en tydligare struktur för hur olika insatser inom respektive förmån ska samverka. Inom den tillfälliga föräldrapenningen försöker myndigheten till exempel att lösa två problem samtidigt. Medvetna och omedvetna fel hanteras med samma metod. Men omfattningen av kontrollerna är inte tillräckligt stor för att komma tillrätta med vare sig de medvetna eller de omedvetna felen. En stor mängd omedvetna fel kommer inte att rättas till eftersom omsättningen av sökande är så stor att de flesta aldrig kommer att bli uppmärksammade på att de har gjort fel. Den utbildande och tillrättavisande ambitionen kommer därför att ha en begränsad effekt. Dessutom är modellen utformad för att träffa den stora mängden i huvudsak omedvetna fel och därför kommer träffsäkerheten inte att vara tillräckligt effektiv när det gäller att identifiera de medvetna felen.

Fel som de sökande gör av okunskap eller på grund av felaktig information bör avhjälpas med åtgärder som gör det enklare att göra rätt. Det kan vara nödvändigt att förenkla reglerna i de fall felen beror på att lagstiftningen är för komplicerad. Medvetna fel behöver sannolikt bemötas med att öka risken för upptäckt.

## Lärdomar från användning av riskbaserade kontroller inom tillfällig föräldrapenning

Studien inom tillfällig föräldrapenning visar att Försäkringskassans användning av riskbaserade kontrollurval ökar träffsäkerheten i uppföljningarna, men att de i sin nuvarande utformning inte klarar ISF:s test för likabehandling. Enligt testet anses personer behandlas lika om deras andel av de faktiska fel som upptäcks genom en urvalsprofil har samma proportion som deras andel av faktiska fel i ett representativt urval.

ISF tar inte ställning till om den bristande likabehandlingen utgör diskriminering i diskrimineringslagens mening. Det beror på att ISF inom ramen för granskningen inte har undersökt om alla rekvisiten i diskrimineringslagen är uppfyllda. För att det ska kunna vara fråga om indirekt diskriminering krävs enligt diskrimineringslagen<sup>1</sup> att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst

---

<sup>1</sup> 1 kap. 4 § p 2 diskrimineringslagen (2008:567).

kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfarings sättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Detta innebär att åtgärder som har negativa effekter för en viss grupp ändå kan vara tillåtna om två krav är uppfyllda. För det första måste syftet med åtgärden vara objektivt sett godtagbart. Det betyder att syftet ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra måste åtgärden vara lämplig och nödvändig.<sup>2</sup> ISF har inom ramen för granskningen inte gjort någon sådan intresseavvägning. Sammanfattningsvis kan vi inte uttala oss om de riskbaserade kontrollerna är diskriminerande i diskrimineringslagens mening.

ISF kan inte heller avgöra om skevheten uppstår till följd av metoden som används för det riskbaserade urvalet eller på grund av vissa ytterligare restriktioner som påverkar urvalet som lämnas till kontroll. Metoden är fortfarande under utveckling, men ISF ser likväl en tydlig potential i att använda riskbaserade kontroller. Försäkringskassan bör fortsätta arbetet för att öka både precision och rättssäkerhet i de riskbaserade urvalen. Det är viktigt att träffsäkerheten ökar för att minimera uppföljningen av personer som är fullt berättigade till ersättning. Samtidigt är det av största vikt att det finns en betydande risk att övriga blir upptäckta.

Lärdomar från en kommande rapport från ISF om riskbaserade urvalsprofiler och likabehandling kan användas för att identifiera möjliga utvecklingsvägar.<sup>3</sup> Analysen i den rapporten visar att det är möjligt att nå hög träffsäkerhet genom att inkludera variabler som inte har något verkligt orsaksbundet (kausalt) samband med utfallet. Dessutom visar analysen att träffsäkerheten kan öka ytterligare genom att begränsa uppföljningen till dem som har det högsta riskvärdena. Men detta kan å andra sidan medföra en betydande risk för att minska likabehandlingen. Alternativa urvalsapproacher än att begränsa sig till dem med högst risk kan därför vara nödvändiga.

I den mån Försäkringskassan begränsar sina riskbaserade kontroller till de ärenden som beräknas ha den högsta risken för att vara felaktiga, vilket sker inom den tillfälliga föräldrapenningen, finns det skäl för myndigheten att överväga att använda en annan urvalsapproach. ISF rekommenderar Försäkringskassan att stratifiera urvalet utifrån risk så att alla personer oavsett riskvärde har en sannolikhet att bli kontrollerade. Ju högre riskvärde, desto större sannolikhet att väljas ut till kontroll. Sannolikheten för att bli utvald begränsas då inte enbart till dem med högst risk utan även de med lågt värde har en sannolikhet att bli kontrollerade. Om stratifieringen utformas optimalt i relation till hela populationen så skulle en sådan metod eventuellt helt kunna ersätta dagens slumpmässiga urval.

ISF rekommenderar att Försäkringskassan analyserar vilken betydelse en stratifiering kan ha för träffsäkerheten och rättssäkerheten.

---

<sup>2</sup> Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 491.

<sup>3</sup> ISF, *Riskbaserade urvalsprofiler och likabehandling*. Kommande rapport från ISF.

För att undvika att någon försöker manipulera risken att bli upptäckt vill Försäkringskassan inte sprida vilken information de använder i kontrollarbetet. Men för myndighetens trovärdighet är det ändå viktigt att metoderna behandlar alla på ett rättssäkert sätt. Ett sätt att hantera detta är att låta de profiler som används genomgå en certifiering eller någon form av oberoende etisk prövning av en betrodd granskare.

## Aspekterna på rättssäkerhet bör aktualiseras tidigt

Försäkringskassan får behandla personuppgifter om det finns rättsligt stöd för att göra det. Det rättsliga stödet är tydligt när det gäller personuppgifter som myndigheten behandlar för att handlägga enskilda ärenden. Men det rättsliga stödet är svagare när det gäller att hantera personuppgifter på det sätt som Försäkringskassan gör för att skapa urvalsprofiler. Försäkringskassan ser ett behov av att lagregleringen av myndighetens personuppgiftsbehandling, som finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken, förändras och har framfört begäran om lagändring till regeringen vid flera tillfällen. Men myndigheten har ännu inte fått något gehör i denna fråga.

Försäkringskassan har ett viktigt uppdrag i att motverka felaktiga utbetalningar och att stoppa fusk. För att kunna utföra uppdraget behöver myndigheten ha tillräckliga rättsliga förutsättningar. ISF anser att det är mycket tveksamt om regleringen av myndighetens möjligheter att behandla personuppgifter är tillräckligt tydlig i sin nuvarande utformning. Personuppgifter får bara behandlas när det är helt klart för vilka ändamål uppgifterna kan behandlas. Enligt reglerna i 114 kap. socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan bland annat behandla personuppgifter för att utöva tillsyn och för resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning och utvärdering. Ändamålet *tillsyn* som Försäkringskassan hänvisar till tar sikte på den tillsynsroll som Riksförsäkringsverket hade i relation till de olika försäkringskassorna. Nu är Försäkringskassan en myndighet och utövar inte någon tillsyn över den egna verksamheten. Det är långsökt att inordna myndighetens arbete med det riskbaserade urval som senare kan leda till kontroll i enskilda fall under begreppet tillsyn. Inte heller ändamålen *resultatstyrning*, *resultatuppföljning*, *resultatredovisning* och *utvärdering* bör kunna användas som stöd för att utföra riskbaserade kontroller. Dessa ändamål syftar snarare på generella kvalitetskontroller av Försäkringskassans verksamhet.

Vidare anser ISF att det är av stor vikt att Försäkringskassan har tillräckliga rättsliga möjligheter att utföra sitt kontrolluppdrag. För att säkerställa att det sker på ett rättssäkert sätt anser vi att det rättsliga stödet måste vara explicit. Men hur det rättsliga stödet ska vara utformat för att samtidigt upprätthålla det grundlagsskyddade kravet på likabehandling måste övervägas noggrant.

En annan central fråga som Försäkringskassan behöver förhålla sig till är vilken rätt till information som de försäkrade har om att det förekommer riskbaserade kontroller och om vilka personuppgifter som Försäkringskassan behandlar inom ramen för kontrollarbetet. Frågor om förhållandet mellan Försäkringskassans skyldighet att informera enskilda om vilka



uppgifter om dem som myndigheten behandlar och sekretessreglerna kommer sannolikt att öka i betydelse när EU:s dataskyddsförordning blir svensk lag i maj 2018.

Att införa ett arbetssätt där riskbaserade kontroller används väcker rättsliga frågor ur integritetssynpunkt om hur Försäkringskassan får hantera stora datamängder. Andra frågor gäller om det finns någon risk för att utfallet av de riskbaserade kontrollerna skulle kunna vara indirekt diskriminerande eller utpekande för vissa grupper av försäkrade. När de tekniska möjligheterna att utöva kontroll är mycket långtgående fyller de rättsliga och etiska gränserna en viktig funktion för att garantera rättssäkerheten. Därför bör myndigheterna föra en diskussion om vad som är lämpligt att göra för offentliga organ, vid sidan av det pågående arbetet med att utveckla de tekniska möjligheterna. ISF vill framhålla vikten av att myndigheters rättsliga avdelningar är delaktiga i arbetet med riskbaserade kontroller redan i uppstartsskedet.

ISF:s uppfattning är att Försäkringskassans Rättsavdelning inte har varit tillräckligt delaktig när de riskbaserade kontrollerna har införts. Försäkringskassans svar till regeringen har innehållit få eller inga resonemang om rättssäkerhetsaspekter på det nya arbetssättet. Nu är Rättsavdelningen mer involverad än tidigare och ska godkänna varje ny urvalsprofil i förhållande till hur personuppgifter behandlas och ändamål med behandlingen, vilket är positivt. Men ISF anser att även mer generella överväganden om arbetssättets juridiska lämplighet borde ha dokumenterats innan Försäkringskassan tog det i bruk. ISF menar att det är angeläget att en myndighet överväger de rättsliga riskerna tidigt, helst innan ett nytt arbetssätt införs.

Försäkringskassan måste också kontinuerligt ta hänsyn till övriga rättsliga aspekter, såsom risken för bristande likabehandling.

## Öka incitamenten att upptäcka felaktigheter

De genomförda kontrollerna är mer träffsäkra i dag än innan de riskbaserade urvalen började användas. Omfattningen av kontrollerna skulle sannolikt kunna utökas med både en ökad tillit till socialförsäkringarna och med en vinst för statsbudgeten som följd av minskade felaktiga utbetalningar. Kostnaden för extra kontroller är sannolikt lägre än den besparing som kan göras genom att de felaktiga utbetalningarna minskar.

Drivkraften att konstruera system för effektiv kontroll ökar om verksamheten får utnyttja en del av de resurser som de sparar, det vill säga minskningen i felaktiga utbetalningar. I dag blir det samhällsekonomiska perspektivet lidande eftersom kontrollen bekostas av myndigheten genom sitt förvaltningsanslag samtidigt som minskade felutbetalningar huvudsakligen syns som minskade utgifter i statsbudgeten.



*adress* Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7  
*telefon* 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* [registrator@inspsf.se](mailto:registrator@inspsf.se) *webb* [www.inspsf.se](http://www.inspsf.se)