

Läckaget i välfärdssystemen, del 1

Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem

Rapport 4 • Juni 2019



DELEGATIONEN FÖR
KORREKTA UTBETALNINGAR
FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN

Läckaget i välfärdssystemen, del 1

Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem

*Rapport 4
Delegationen för korrekta utbetalningar
från välfärdssystemen*

Juni 2019



Regeringskansliet
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm juni 2019

ISBN 978-91-38-24933-8

Förord

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska dessutom vara ett samlande organ och ett kunskapsforum som främjar samverkan och tar fram faktaunderlag till regeringen. Genom sitt arbete ska delegationen bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

För att kunna bedöma hur effektiva välfärdssystemen är på att fördela rätt ersättning till rätt person behövs kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från de aktuella systemen. Att ta fram ett sådant kunskapsunderlag är en central del av det uppdrag delegationen fått av regeringen.

Tidigare studier av detta slag har enbart använd sig av expertbedömningar. Delegationen bestämde tidigt att göra uppskattningarna av de enskilda systemen och den totala bedömningen säkrare än vad som tidigare har gjorts genom att i så stor utsträckning som möjligt istället använda empiriska studier. I denna rapport presenterar vi resultaten från dessa empiriska studier som genomförts av myndigheterna efter överenskommelser med delegationen. För att uppfylla direktivens krav på att bedöma den totala nivån på felaktiga utbetalningar har också expertbedömningar genomförts. Även dessa presenterar vi i denna rapport. De har baserats på det aktuella kunskapsläget om de felaktiga utbetalningarna och är mer osäkra. Sammantaget innebär de empiriskt genomförda studierna att de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som vi presenterar är betydligt säkrare än de som tidigare gjorts.

Brottsförebyggande rådet har avrått från att använda expertbedömningar och menat att det är bättre att avstå från studier av de systemen. Att avstå från dessa studier hade dock inneburit att delegationen inte hade kunnat uppfylla sitt uppdrag att bedöma den totala omfattningen.

Denna rapport har tagits fram av delegationens kansli med värdefulla bidrag från berörda myndigheter. Delegationens ledamöter och experter har lämnat synpunkter på utkast till rapporten. Vi-formen som används i rapporten avser delegationens kansli.

Mer information om delegationens uppdrag och arbete finns på korrektautbetalningar.se

Sven-Erik Österberg
Ordförande

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Inledning	23
1.1 Uppdraget enligt direktivet	23
1.2 Syftet med denna rapport	23
1.3 Orsaker till felaktiga utbetalningar och definitioner	25
1.4 Avgränsningar	26
1.5 Disposition	27
2 Tidigare omfattningsstudier och omfattningsbedömningar	29
2.1 Inledning.....	29
2.1.1 Metoder för omfattningsbedömningar	30
2.2 FUT-delegationens omfattningsbedömningar	31
2.2.1 Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar	32
2.2.2 Felaktiga utbetalningar från 16 trygghetssystem.....	32
2.2.3 Risker för fel inom ytterligare 30 trygghetssystem.....	33
2.3 Samverkansuppdragets omfattningsbedömning.....	34
2.4 Försäkringskassans omfattningsbedömningar inom socialförsäkringen	35

Del 1. Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar med empiriska metoder.....	37
3 Genomförandet av de empiriska omfattningsstudierna ...	39
3.1 Inledning.....	39
3.2 Omfattningsstudier av nio ersättningssystem.....	39
3.2.1 Två riskfyllda system som inte studerats empiriskt.....	41
3.3 En rad möjliga metoder har identifierats	42
3.4 Arbetet har organiserats kring Forum för omfattningsstudier	43
3.5 En gemensam orsaksindelning arbetades fram	44
3.6 Myndigheterna planerade och genomförde omfattningsstudierna	45
3.7 Delegationens kansli bedömde omfattningen av vissa risker som inte studerats empiriskt	45
4 Metoder och orsaksindelning.....	47
4.1 Inledning.....	47
4.2 De vanligaste metoderna i omfattningsstudierna	47
4.2.1 Slumpmässiga kontroller och aktgranskningar	47
4.2.2 Datamatchning och dataanalyser	48
4.2.3 Använda resultat från ordinarie återkrav	49
4.3 Bedömningar av risker som inte studerats empiriskt.....	49
4.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	50
4.4.1 Orsaker	50
4.4.2 Vem som orsakat den felaktiga utbetalningen	52
4.4.3 Misstänkt avsiktliga fel från sökande.....	52
4.4.4 Osäkerhet	53
5 Ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt	55
5.1 Arbetslöshetsförsäkringen.....	57

5.1.1	Sammanfattning.....	57
5.1.2	Kort om arbetslöshetsförsäkringen.....	57
5.1.3	Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien.....	58
5.1.4	Resultat av den empiriska omfattningsstudien.....	60
5.1.5	Bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt	66
5.1.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar	70
5.2	Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd.....	71
5.2.1	Sammanfattning.....	71
5.2.2	Kort om bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	72
5.2.3	Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien.....	72
5.2.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	73
5.2.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt	76
5.2.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar	79
5.3	Dagersättning till asylsökande	80
5.3.1	Sammanfattning.....	80
5.3.2	Kort om dagarsättning till asylsökande.....	80
5.3.3	Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien.....	81
5.3.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	81
5.3.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt	87
5.3.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar	89
5.4	Lönebidrag.....	90
5.4.1	Sammanfattning.....	90
5.4.2	Kort om lönebidrag	90
5.4.3	Metoder och avgränsningar.....	91
5.4.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	94

5.4.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt.....	98
5.4.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar.....	102
5.5	Nystartsjobb.....	103
5.5.1	Sammanfattning.....	103
5.5.2	Kort om nystartsjobb.....	103
5.5.3	Metoder och avgränsningar.....	104
5.5.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	107
5.5.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt.....	111
5.5.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar.....	114
5.6	Studiemedel för studier utomlands.....	115
5.6.1	Sammanfattning.....	115
5.6.2	Kort om studiemedel för studier utomlands.....	115
5.6.3	Metoder och avgränsningar.....	116
5.6.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	117
5.6.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt.....	123
5.6.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar.....	126
5.7	Tillfällig föräldrapenning.....	127
5.7.1	Sammanfattning.....	127
5.7.2	Kort om tillfällig föräldrapenning.....	127
5.7.3	Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien.....	128
5.7.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	128
5.7.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt.....	131
5.7.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar.....	134
5.8	Föräldrapenning.....	135
5.8.1	Sammanfattning.....	135
5.8.2	Kort om föräldrapenning.....	135
5.8.3	Metoder och avgränsningar.....	136
5.8.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	137

5.8.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt	139
5.8.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar	141
5.9	Statligt tandvårdsstöd	142
5.9.1	Sammanfattning	142
5.9.2	Kort om det statliga tandvårdsstödet	142
5.9.3	Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien.....	143
5.9.4	Resultaten av den empiriska omfattningsstudien.....	144
5.9.5	Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt	146
5.9.6	Uppskattningen av felaktiga utbetalningar	147
6	Slutsatser del 1.....	149
6.1	Felaktiga utbetalningar från de nio studerade ersättningssystemen.....	149
6.2	Osäkerheten i uppskattningarna varierar mellan studierna	151
6.2.1	Konfidensintervall för de empiriskt uppskattade felen.....	152
6.2.2	Osäkerheten i bedömningarna av fel som inte studerats empiriskt	153
6.2.3	Resultaten är betydligt säkrare än tidigare uppskattningar	154
6.3	Orsaker till felaktiga utbetalningar	155
6.3.1	Sökande orsakar mest felaktiga utbetalningar	155
6.3.2	Majoriteten av felen orsakade av sökande är misstänkt avsiktliga	157
6.3.3	Uppgifter som är felaktiga, otillräckliga eller ej omhändertagna är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar	158
6.4	Orsaker till felaktiga utbetalningar i olika typer av ersättningssystem.....	159
6.4.1	Ersättningssystem som bedömdes särskilt riskfyllda.....	159

6.4.2	Systemens egenskaper ger upphov till olika typer av fel	161
Del 2.	Expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från några större ersättningssystem	165
7	Expertbedömningar	167
7.1	Inledning	167
7.2	Expert Elicitation som metod.....	167
7.3	Tillämpningen av Expert Elicitation.....	168
7.3.1	Studieprotokoll tas fram	169
7.3.2	Kunskapsunderlag sammanställs	169
7.3.3	Omfattningsseminarier genomförs.....	170
7.3.4	Åtgärder för att motverka skeva bedömningar ...	171
7.4	Bättre förutsättningar jämfört med tidigare expertbedömningar.....	171
7.4.1	Bättre kunskapsunderlag	171
7.4.2	Oberoende inspektionsmyndighet	172
7.4.3	Strukturerad orsaksindelning och spridningsmått.....	172
7.5	Fastslagen orsaksindelning används även vid expertbedömningarna.....	172
7.5.1	Totalt fel i respektive ersättningssystem	173
7.5.2	Orsaker till fel	173
8	Expertbedömningar av fyra ersättningssystem	175
8.1	Sjukpenning	175
8.1.1	Sammanfattning	176
8.1.2	Kort om sjukpenning.....	176
8.1.3	För mycket respektive för lite utbetalt.....	177
8.1.4	Orsaker till felaktiga utbetalningar	177
8.1.5	Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande	182
8.1.6	Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten.....	183
8.2	Sjukersättning	184

8.2.1	Sammanfattning.....	184
8.2.2	Kort om sjukersättning.....	185
8.2.3	För mycket respektive för lite utbetalt	185
8.2.4	Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	186
8.2.5	Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande.....	190
8.2.6	Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten	191
8.3	Studiemedel för studier i Sverige	191
8.3.1	Sammanfattning.....	191
8.3.2	Kort om studiemedel.....	192
8.3.3	För mycket respektive för lite utbetalt	192
8.3.4	Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	193
8.3.5	Fel orsakade av sökande.....	197
8.3.6	Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten	198
8.4	Ekonomiskt bistånd.....	198
8.4.1	Sammanfattning.....	198
8.4.2	Kort om ekonomiskt bistånd.....	199
8.4.3	Deltagande kommuner och förutsättningarna att beräkna ett riskgenomsnitt.....	199
8.4.4	För mycket respektive för lite utbetalt	200
8.4.5	Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	201
8.4.6	Fel orsakade av sökande.....	204
8.4.7	Felaktiga utbetalningar orsakade av kommunerna.....	205
9	Slutsatser del 2.....	207
9.1	Felaktiga utbetalningar från de fyra ersättningssystemen som studerats med hjälp av expertbedömning	207
9.2	Osäkerheten i expertbedömningarna	208
9.3	Vem som orsakat felet	210
9.4	Orsaker till felaktiga utbetalningar.....	211
Del 3.	Empiriska studier av kolliderande ersättningar och bristande samordning.....	213

10	Studerade system, dess regelverk och tidigare studier	.215
10.1	Inledning	215
10.2	Studerade ersättningssystem	216
10.3	Regelverk för sammanfallande ersättningar	217
10.3.1	Gemensamma begrepp och regler	218
10.3.2	Kartläggning av regelverken	219
10.3.3	Sammanfattning av regelverket	220
10.4	Tidigare studier och granskningar	222
10.4.1	FUT-delegationens studier	222
10.4.2	Sveriges a-kassors studier av dubbla utbetalningar	223
10.4.3	Försäkringskassans granskningar av sammanfallande ersättningar	224
10.4.4	Slumpmässiga kontroller inom sjuk- och aktivitetsersättningen	225
11	Genomförande av studien om kolliderande ersättningar och bristande samordning	227
11.1	Inledning	227
11.2	Samkörningen genererar tre grupper	227
11.2.1	Ingen FUT	228
11.2.2	FUT	228
11.2.3	Risk för FUT	228
11.3	Data	229
11.4	Precisionen i data påverkar precisionen i samkörningen	231
11.5	Överväganden och antaganden	233
11.5.1	Uppräkning av resultatet till 2018	234
11.5.2	Antaganden om regelverket för sammanfallande ersättningar	234
11.5.3	Definition av de felaktiga utbetalningar som kolliderande ersättningar orsakar	235
11.6	Avgränsningar	236

12	Resultat av studien om kolliderande ersättningar och bristande samordning	237
12.1	Inledning.....	237
12.2	En stor majoritet har endast en ersättning i taget.....	237
12.3	Delstudie 1: Resultatet av de registerbaserade analyser som identifierat felaktiga utbetalningar.....	238
12.3.1	Sammanfattning.....	239
12.3.2	Kollisioner mellan fyra dagersättningar	239
12.3.3	Kollisioner mellan sjuk- och aktivitetsersättning och studiemedel.....	240
12.3.4	Ekonomiskt bistånd från fler än en kommun.....	241
12.4	Delstudie 2: Resultatet av de registerbaserade analyser som identifierat risker för felaktiga utbetalningar	241
12.4.1	Sammanfattning.....	242
12.4.2	Sjuk- och aktivitetsersättning sammanfaller med vissa dagersättningar	243
12.4.3	Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser i kombination med andra ersättningar	245
12.4.4	Studiemedel i kombination med vissa dagersättningar	246
13	Slutsatser del 3.....	249
13.1	Sammanfattande resultat	249
13.2	Slutsatser.....	250
13.2.1	Kolliderande ersättningar är ett begränsat problem.....	250
13.2.2	Riskerna för bristande samordning kan hanteras inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.....	251
13.2.3	Flera faktorer försvårar kontroll och studier av sammanfallande ersättningar.....	251
13.2.4	Denna studie är den första i sitt slag	252
13.2.5	Det finns förmåga att genomföra fortsatta studier av kolliderande ersättningar och bristande samordning	252

13.2.6	Studiemedel och föräldrapenning utbetalas samtidigt på heltid till betydande belopp	253
13.2.7	Regelverken är svårtolkade och svåröverblickbara.....	253
Del 4.	Avslutande diskussion.....	255
14	Avslutande diskussion och slutsatser	257
14.1	Inledning.....	257
14.2	Omfattningen av fel från 13 ersättningssystem.....	258
14.2.1	Felutbetalningar orsakade av sökande dominerar och majoriteten bedöms vara misstänkt avsiktliga.....	260
14.2.2	Systemens konstruktion är avgörande för vilka risker och orsaker som leder till felaktiga utbetalningar.....	260
14.2.3	En stor del av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara orsakade av felaktiga uppgifter ..	261
14.3	Prioriterade områden för att minska felen och utveckla kunskapen om dem.....	261
14.3.1	Säkerställa korrekta och uppdaterade uppgifter	261
14.3.2	Ersättningssystem med särskilt höga nivåer av felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel.....	262
14.3.3	Myndigheterna behöver prioritera olika områden	263
14.3.4	Fortsätt utveckla kunskapen om felens omfattning och orsaker.....	266
14.4	Kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning	267
Referenser.....		269

Bilagor

Bilaga 1	Genomförda omfattningsstudier m.m.....	273
Bilaga 2	Beskrivning av gällande regelverk m.m.....	277
Bilaga 3	Utgifter för omfattningsstuderade ersättningssystem	289
Bilaga 4	Definition av felaktig utbetalning.....	291

Sammanfattning

De skattefinansierade och skattesubventionerade välfärdssystem behöver vara rättvisa och träffsäkra för att upprätthålla betalningsviljan i befolkningen. Resurser som fördelas genom välfärdssystemen ska endast komma dem till del som resurserna är avsedda för. En viktig utgångspunkt för att bedöma hur effektiva välfärdssystemen är på att fördela rätt ersättning till rätt person är att det finns kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från de aktuella systemen. Först därefter går det att rikta lämpliga åtgärder i syfte att minimera läckaget från välfärdssystemen.

När studier som syftar till att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från enskilda system tas fram, så kallade *omfattningsstudier*, medför det olika utmaningar. En central utmaning är att välfärdssystemens konstruktion och att de risker som är förknippade med systemen varierar i betydande grad. Det i sig presenterar en rad svårigheter, inte minst i valet av metod för att genomföra dessa omfattningsstudier. I tidigare sammanhang (FUT-delegationen och samverkansuppdraget) har samtliga omfattningsstudier gjorts med hjälp av en expertbedömningsmetod, Expert Elicitation. Detta har underlättat jämförelser mellan systemen och sammanställningar i syfte att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Uppskattningar som görs med hjälp av expertbedömningar är dock osäkra och inte fria från olika invändningar.

Delegationen bestämde därför tidigt att omfattningsstudierna i så stor utsträckning bör vila på empirisk grund. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har efter överenskommelse med delegationen genomfört totalt nio empiriska omfattningsstudier.

Myndigheternas arbetsinsats har varit betydande. I dessa studier har metoderna anpassats i syfte att fånga så stor del av feLEN som möjligt empiriskt. Den huvudsakliga metoden har varit slumpmässiga kontroller där ett representativt urval av ärenden eller utbetalningar kontrolleras. Hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som gått att mäta empiriskt varierar dock mellan välfärdssystemen. Det främsta skälet till variationen är att vissa risker är svåra att kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar eftersom dessa fel är svåra att upptäcka med gängse kontroller eller att kvantifiera med statistiska metoder. Dessa risker har istället bedömts av delegationens kansli med hjälp av olika kvalitativa och kvantitativa underlag. Osäkerheten i dessa bedömningar är betydande men är en bästa uppskattning i syfte att få en så heltäckande uppskattning av feLEN som möjligt.

Vår bedömning är att dessa nio omfattningsstudier har, om än med viss variation, en gedigen empirisk kärna och att säkerheten i uppskattningarna är betydligt högre än det som tagits fram i tidigare sammanhang. Genom det arbete som ligger till grund för denna rapport, inte minst på myndigheterna, har positionerna för säkrare uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna flyttats fram väsentligt. En viktig slutsats är att det redan idag går att genomföra empiriska omfattningsstudier med god säkerhet. I mångt och mycket är det en resurs- och en prioriteringsfråga.

I denna rapport belyser vi även omfattningen och orsakerna till felaktiga utbetalningar från fyra utgiftsmässigt stora ersättnings-system där metoden Expert Elicitation tillämpats. Osäkerheten i dessa uppskattningar är större än i de empiriska studierna. Vi belyser även omfattningen av felaktiga utbetalningar vid kolliderande ersättningar och risker för felaktiga utbetalningar vid brist på samordning av ersättningar.

Kunskapen som denna rapport ger kommer att ligga till grund för de slutsatser och förslag på åtgärder som delegationen kommer att presentera i betänkandet senast den 1 december 2019.

Resultat av de nio i huvudsak empiriska omfattningsstudierna

De nio ersättningsystemen som studerats empiriskt sträcker sig över flera politikområden och ansvaret för systemen är fördelade på totalt fem myndigheter och arbetslöshetskassorna. De samlade

utgifterna för ersättningssystemen uppgår till 83,6 miljarder kronor årligen. Omfattningsstudierna har avsett olika studieår, i de flesta fall 2017 eller 2018.

I de empiriska studierna har de felaktiga utbetalningarna uppskattats till 3,1–4,4 miljarder kronor årligen med en punkt-skattning på cirka 3,8 miljarder kronor (för mycket). Övriga fel har genom kanslibedömningarna uppskattats till cirka 1 miljard kronor. De felaktiga utbetalningarna, där för mycket ersättning betalats ut, uppskattas därmed till 4,8 miljarder kronor per år i de nio studerade systemen. Denna punkt-skattning motsvarar 5,7 procent av utgifterna, varav 4,5 procentenheter har uppskattats empiriskt.

För lite utbetald ersättning uppskattas till 308 miljoner kronor. Sådana fel förekommer främst i ersättningssystem där besluten är av tillsvidarekaraktär och förhållanden kan ändras till fördel för den enskilde. När för lite ersättning utbetalas är de felaktiga beloppen ofta små. Av delegationens andra rapport *Bidragsmoralen i sambället* framgår att allmänheten anser att det är allvarigare att människor inte får de bidrag de har rätt till än att det fuskas med bidrag. Att sådana felutbetalningar är så pass begränsade stärker tilltron till välfärdssystemen om detta blir känt.

Säkrare uppskattningar än tidigare

Majoriteten av de felaktiga utbetalningarna har uppskattats med empiriska metoder.

Av den sammantagna uppskattningen av felaktiga utbetalningar från de nio ersättningssystemen är 79 procent empiriskt grundat. Denna andel varierar mellan 61 och 100 procent i de olika ersättningssystemen. Osäkerheten i de empiriska delarna av omfattningsstudierna består i huvudsak av en statistisk osäkerhet, där storleken på de slumpmässiga stickproven har haft en avgörande betydelse. De sammantagna konfidensintervallen för de empiriskt studerade felen uppgår till mellan 3,7 till 5,3 procent, med en punkt-skattning på 4,5 procent. För att underlätta redovisningen av resultatet använder vi i huvudsak punkt-skattningarna från de empiriska studierna.

De risker som inte studerats empiriskt har istället bedömts av delegationens kansli. Uppskattningarna är osäkra eftersom

underlagen för att bedöma konsekvenserna av dessa risker är begränsade. Anledningen är att dessa risker är av sådan art att de ofta inte låter sig kontrolleras och mätas på ett enkelt sätt.

Jämfört med tidigare samlade uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna som gjorts enbart med expertbedömningar, är säkerheten i de omfattningsstudier som presenteras i denna rapport betydligt högre, både sammantaget och för varje enskilt system.

Sökande orsakar majoriteten av felutbetalningarna och en stor andel är misstänkt avsiktliga

De i huvudsak empiriska omfattningsstudierna visar att majoriteten av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att uppgifter som sökande lämnar vid ansökan om ersättning är felaktiga eller att viktiga uppgifter inte anmäls till myndigheterna när de ändras. Dessa fel har betraktats som fel orsakade av sökande och uppskattas stå för 78 procent av de felaktiga utbetalningarna. Det innebär att sökande uppskattas orsaka felaktiga utbetalningar motsvarande 3,7 miljarder kronor, eller 4,4 procent av samtliga utbetalningar i de studerade systemen. Inom lönebidrag och nystartsjobb utgörs de sökande av arbetsgivare och inom statligt tandvårdsstöd av vårdgivare.

Av felen som orsakas av sökande uppskattas 63 procent vara misstänkt avsiktliga fel, med andra ord fusk eller misstänkta bidragsbrott. Den sammanantagna uppskattningen indikerar att nästan hälften (49 procent) av samtliga felutbetalningar har orsakats av sökande i syfte att få mer ersättning än vad hen egentligen har rätt till. I de nio studerade ersättningssystemen har de misstänkt avsiktliga felen uppskattats till drygt 2,3 miljarder kronor, eller 2,8 procent av samtliga utbetalningar.

Vissa ersättningssystem särskilt utsatta för missbruk

Vissa ersättningssystem är mer utsatta för misstänkta bidragsbrott och bedrägligt beteende än andra. Det gäller främst tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb och statligt tandvårdsstöd.

Tillfällig föräldrapenning bedöms vara särskilt utsatt då både andelen felaktiga utbetalningar (20,7 procent) och andelen av felen

som bedöms vara misstänkta avsiktliga fel (74 procent) är betydande.

I övriga tre system sker utbetalningarna till aktörer med kommersiella intressen (nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd). De felaktiga utbetalningarna i dessa system är andelsmässigt inte i nivå med tillfällig föräldrapenning men är fortfarande betydande. Andelen av utbetalningarna som är felaktiga i dessa system uppskattats till 9,9 procent (nystartsjobb), 6,7 procent (lönebidrag) och 5,5 procent (statligt tandvårdsstöd). Felen som arbets- respektive vårdgivarna orsakar uppskattas i dessa tre system till 845 miljoner kronor, varav 650 miljoner kronor (77 procent) bedöms vara misstänkt avsiktliga fel.

I system med manuell handläggning orsakar myndigheterna också betydande felaktiga utbetalningar

I sex av de nio ersättningssystemen som studerats i huvudsak empiriskt finns inslag av manuell handläggning. Tyngdpunkten i handläggningen ligger i huvudsak vid den initiala prövningen (ansökan). Ersättningarna utbetalas därefter generellt över en längre tidsperiod. Det innebär att viktiga förhållanden kan ändras under tid med ersättning som leder till felaktiga utbetalningar om dessa inte anmäls till eller kontrolleras av myndigheten respektive arbetslöshetskassan. Myndigheterna och arbetslöshetskassorna styr i stor utsträckning hur djuplodade kontrollerna ska vara i den initiala prövningen samt hur ofta och hur noggrann man är i att säkerställa att uppgifterna fortfarande är aktuella efter beslut.

I de sex ersättningssystem där inslag av manuell handläggning föreligger uppskattas myndigheterna och arbetslöshetskassorna orsaka att drygt 1 miljard kronor betalas ut för mycket varje år. Det motsvarar 2,4 procent av systemens samlade utgifter. Motsvarande siffror för sökande är 1,3 miljarder kronor och 3,1 procent, varav drygt hälften uppskattas vara misstänkt avsiktliga. Av felen som sökande orsakar är alltså andelen misstänkt avsiktliga fel klart lägre, om än hög, i system med inslag av manuell handläggning än i de s.k. högautomatiserade systemen. Till den senare gruppen hör

föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd där andelen misstänkt avsiktliga fel uppskattats till 69 procent.¹

Expertbedömningar av fyra utgiftsmässigt större ersättningsystem

Det har av olika skäl inte varit möjligt att genomföra fler empiriskt grundade omfattningsstudier. Därför har dessa kompletterats med expertbedömningar av fyra större ersättningsystem. Ett viktigt syfte med expertbedömningarna är att de ska bidra till bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, som är en central del av delegationens uppdrag.

Experter från Försäkringskassan, CSN och tre kommuner har bedömt omfattningen av felaktiga utbetalningar från ersättningsystemen sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige och ekonomiskt bistånd. De samlade utgifterna för dessa fyra system uppgick 2017 till 101,7 miljarder kronor.

Expertbedömningarna är inte lika säkra som de empiriskt grundade studierna och resultaten ska därför tolkas med försiktighet.

Stora osäkerhetsintervall men liten variation i bedömd felnivå

Osäkerhetsintervallet, dvs. det intervall som innefattar 90 procent av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna, är betydande och uppgår till 1,3–7,8 procent från de fyra bedömda systemen. I förhållande till systemens utgifter motsvarar det 1,3–8,0 miljarder kronor per år. I vissa ersättningsystem är osäkerhetsintervallen särskilt stora. Inom exempelvis sjukersättning ligger 90 procent av experternas bedömningar av de felaktiga utbetalningarna inom intervallet 0,2–11,0 procent. Det innebär att experterna bedömt de felaktiga utbetalningarna av sjukersättning till mellan 60 miljoner kronor och drygt 3,6 miljarder kronor per år.

Den sammanlagda punktskattningen, som är medelvärdet för experternas bedömning, uppgår till 3,8 procent eller 3,9 miljarder

¹ Utrymmet för myndighetsfel är begränsat i dessa system varför samtliga fel har bedömts vara orsakade av den sökande.

kronor. Den uppskattade andelen felaktiga utbetalningar från de fyra expertbedömda ersättningssystemen är förhållandevis likvärdiga. Punktskattningarna varierar mellan 3,2 procent (studiemedel) och 5,2 procent (ekonomiskt bistånd).²

Experterna bedömer att huvuddelen av felen orsakas av sökande och är misstänkt avsiktliga

Baserat på medelvärdet för experternas bedömningar, punktskattningen, uppskattar experterna att de sökande orsakar drygt tre fjärdedelar av samtliga felutbetalningar. Detta skulle innebära att sökande orsakade felaktiga utbetalningar om knappt 3 miljarder kronor i de fyra ersättningssystemen under 2017. Detta motsvarar knappt 3 procent av de totala utbetalningarna.

Resterande fjärdedel av felutbetalningarna bedömer experterna vara orsakade av myndigheterna respektive kommunerna. Baserat på medelvärdet för experternas bedömningar innebär det att myndighetsfelen uppskattas till drygt 900 miljoner kronor, eller knappt 1 procent av samtliga utbetalningar.

De felaktiga utbetalningarna bedöms i huvudsak vara orsakade av att felaktiga uppgifter lämnas i ansökan eller att ändrade förhållanden inte anmäls. Ungefär tre fjärdedelar av felen bedöms bero på denna orsak.

Kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning

Vissa välfärdssystem till enskilda avser att täcka inkomstbortfall eller levnadsomkostnader vid en viss aktivitet, till exempel studier. I vissa fall föreligger förbud mot att få utbetalningar från två sådana system samtidigt, i denna rapport kallat *kollision*. Vissa kombinationer är däremot tillåtna men utbetalningarna ska *samordnas* så att personen inte blir dubbelkompenserad i de fall ersättningarna sammantaget utgör mer än hel ersättning. Det har vid flera tillfällen framhållits att kolliderande ersättningar och bristande samordning potentiellt orsakar en stor mängd felaktiga utbetalningar. Därför har vi samkört

² När det gäller ekonomiskt bistånd har deltagandet i expertbedömningarna varit frivilligt. Sammansättningen av de kommuner som deltagit innebär att den uppräknade till riksnivå som görs i rapporten sannolikt ger en underskattning av felens omfattning.

utbetalningarna från en mängd olika ersättningsystem för att beräkna omfattningen av dessa fel.

Kolliderande ersättningar är i sammanhanget ett begränsat problem

Vår studie och tidigare studier av detta slag indikerar att kolliderande ersättningar är ett relativt begränsat problem. I de delar där vår studie har kunnat dra säkra slutsatser kan vi konstatera att de felaktiga utbetalningarna varit mycket begränsade. I vår studie finner vi att endast 42 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar orsakades av kolliderande ersättningar, varav 15 miljoner kronor orsakats av utbetalningar av ekonomiskt bistånd från två kommuner för samma månad.

Hur väl samordning sker idag är svårt att bedöma

Erfarenheten av vår studie visar att det finns omständigheter som försvårar möjligheten att säkerställa korrekt samordning samt att bedöma hur bra det arbetet bedrivs. Det saknas exempelvis uppgifter om fastställt belopp före respektive utbetalt belopp efter samordning. När det gäller ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program håller utbetalningsdata låg kvalitet på flera sätt. Exempelvis framgår inte för vilka dagar ersättningen har utgått. Detta försvårar både kontroll och studier. Kvaliteten på data om arbetslöshetsersättning är högre, men även här saknas information om för vilka dagar ersättning har utbetalats.

Mot bakgrund av svårigheterna att datadrivet studera hur väl samordningen fungerar, genomför vi en fördjupad studie. Det innebär att vi i en kommande rapport uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av bristande samordning.

1 Inledning

1.1 Uppdraget enligt direktivet

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (delegationen) har i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. En central del av delegationens uppdrag är att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar i ersättningsystem där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella. Delegationen ska också göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och redovisa orsakerna till dessa.

Delegationen har också i uppdrag att pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder eller om nya metoder behövs för att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

1.2 Syftet med denna rapport

Uppdraget är att skatta omfattningen av felaktiga utbetalningar i ersättningsystem där det finns väsentliga risker för sådana och göra en bedömning av den totala omfattningen av felutbetalningar från välfärdssystemen. Syftet med denna rapport är att redovisa omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar från totalt 13 olika ersättningsystem. Omfattningen och orsakerna redovisas separat för varje ersättningsystem, men också samlat. Genom att studera omfattningen av och orsakerna till de felaktiga

utbetalningarna blir det möjligt att vidta lämpliga åtgärder för att minimera läckaget från välfärdssystemen.

Delegationen har riskvärderat 27 anslagsmässigt stora ersättningssystem, varav nio bedömdes ha väsentliga risker för felaktiga utbetalningar.³ Av dessa har sju system omfattningsstudierats med i huvudsak empiriska metoder. Ytterligare två ersättningssystem som inte bedömdes ha väsentliga risker för felaktiga utbetalningar studerades empiriskt. Utgifterna för de nio ersättningssystemen som uppgick till nästan 84 miljarder kronor.

Det har inte varit möjligt att genomföra empiriska omfattningsstudier av fler ersättningssystem på den tid som delegationen haft till sitt förfogande. Den främsta orsaken till det är att omfattningsstudier av detta slag är både tids- och resurskrävande. För att svara upp mot direktivet att bedöma den totala omfattningen av fel från välfärdssystemen, har omfattningsstudierna kompletterats med expertbedömningar av vissa utgiftsmässigt stora ersättningssystem.⁴ Utgifterna för dessa fyra ersättningssystem uppgick till nästan 102 miljarder kronor.

Med hjälp av omfattningsstudier och expertbedömningar har ersättningssystem med årliga utgifter på drygt 185 miljarder kronor undersökts. Detta utgör cirka två tredjedelar av välfärdsutbetalningarna om systemet för allmän pension exkluderas.

I rapporten redovisas även en studie av kolliderande ersättningar, där två ersättningar som inte ska kunna ges samtidigt ändå betalats ut för samma tid, samt risker för felaktiga utbetalningar på grund av bristande samordning. Studien omfattade utbetalningar om 152 miljarder kronor.

Sammantaget ger omfattningsstudierna, expertbedömningarna samt studien om kolliderande ersättningar och bristande samordning en bra bild om orsakerna till och omfattningen av läckaget i välfärdssystemen. I en kommande rapport kommer vi att uppskatta felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i systemöverskridande⁵ uppgifter och felaktiga utbetalningar på grund

³ Med anslagsmässigt stora avses system med utbetalningar som överstiger 1 miljard kronor årligen.

⁴ I denna fas har anslagsmässigt stora anslag definierats som årliga utgifter på minst 5 miljarder kronor.

⁵ Se definition nedan.

av att ersättningar inte har samordnats⁶ på ett korrekt sätt. I den kommande rapporten kommer vi även att bedöma den totala omfattningen av fel från välfärdssystemen.

1.3 Orsaker till felaktiga utbetalningar och definitioner

Delegationen har slagit fast en definition av felaktiga utbetalningar som varit styrande för arbetet med att bedöma omfattningen på de felaktiga utbetalningarna.⁷

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.

Inom ramen för arbetet med omfattningsstudierna har en orsaksindelning till de felaktiga utbetalningarna tagits fram. Syftet med indelningen är att orsakerna till de felaktiga utbetalningarna ska kunna redovisas på ett enhetligt och jämförbart sätt i studierna. Orsaksindelningen, som presenteras närmare i kapitel 4, har tillämpats i de flesta omfattningsstudier och i samtliga expertbedömningar.

Nedan följer definitioner av vissa återkommande begrepp i rapporten:

- **Omfattningsstudie:** Studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar från ett ersättningssystem som bygger på empiriska metoder. Det primära syftet med omfattningsstudierna har varit att kvantifiera de felaktiga utbetalningarna i det aktuella systemet med så hög säkerhet som möjligt.
- **Expertbedömning:** En studie där man med hjälp av experters bedömning uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar. Underlagen är sällan heltäckande och experter ges i uppdrag att utifrån sin expertkunskap bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar. Det primära syftet med expertbedömningarna har varit att kvantifiera de felaktiga utbetalningarna i det aktuella systemet. Skattningen utgör också ett viktigt underlag för

⁶ Samordning ska ibland göras när ersättning från två ersättningssystem betalas ut för samma period. Med samordnats menas att en av de två ersättningarna minskats så att mottagaren inte blir dubbelkompenserad.

⁷ Se bilaga 4 för fullständig beskrivning av definitionen.

bedömningen av de totala felutbetalningarna från välfärdssystemen.

- **Risker som inte studerats empiriskt:** Vissa risker har inte gått att mäta med empiriska metoder, andra har inte studerats av andra skäl. Att en risk inte går att mäta beror ofta på att nödvändiga uppgifter för en sådan mätning saknas. För vissa av riskerna som inte har studerats empiriskt har delegationens kansli istället gjort en bedömning av vilka felaktiga utbetalningar de orsakar. Dessa bedömningar vilar på en rad olika kvalitativa och kvantitativa underlag. För en mer ingående beskrivning av hur detta har gått till, se kapitel 4.
- **Systemöverskridande risk:** Det finns vissa uppgifter som är centrala i många ersättningsystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. Fel i sådana uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar.
- **Sammanfallande ersättningar:** Med sammanfallande ersättningar menas ersättningar som utbetalas för samma period, t.ex. en dag.
- **Kolliderande ersättningar:** Med kolliderande ersättningar menas sammanfallande ersättningar där detta enligt regelverken inte är tillåtet. Utbetalningarna sker då från minst två ersättningsystem för samma tid.
- **Samordning av ersättningar:** Utbetalningar från vissa system får kombineras för samma period men utbetalningarna ska då samordnas beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.

1.4 Avgränsningar

Delegationen arbetar med olika avgränsningar i olika delar av uppdraget. Omfattningsstudier har i huvudsak avgränsats till de ersättningsystem som delegationen bedömde har väsentliga risker för felaktiga utbetalningar.

Inom ramen för dessa omfattningsstudier har felaktiga utbetalningar orsakade av fel i vissa s.k. systemöverskridande uppgifter inte undersökts. De främsta skälen till denna avgränsning

är att dessa fel inte enkelt låter sig mätas med konventionella metoder. Inte sällan vilar huvudmannaskapet för en systemöverskridande uppgift hos en annan myndighet än den myndighet där den felaktiga uppgiften genererar en felaktig utbetalning. Ibland kan sådana uppgifter också till sin natur vara ”dolda” (t.ex. svarta inkomster och oredovisade tillgångar). Att bedöma effekterna med avseende på felaktiga utbetalningar i respektive ersättningsystem skulle därmed vara väldigt tids- och resurskrävande.

Därför genomför vi särskilda studier för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa systemöverskridande uppgifter. Resultaten från dessa studier kommer att redovisas i en kommande rapport.

1.5 Disposition

Denna rapport innehåller 14 kapitel och är indelad i tre delar. Uppdelningens syfte är att tydliggöra skillnader i osäkerheten mellan omfattningsstudierna och expertbedömningarna. Genom uppdelningen blir det tydligt vilka system som studerats med i huvudsak empiriska metoder och vilka som studerats med expertbedömning.

Utöver detta kapitel inleds rapporten med en beskrivning av tidigare genomförda omfattningsstudier och bedömningar. Därefter påbörjas del 1 som innehåller 4 kapitel där vi redovisar arbetet och resultaten av de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för delegationens arbete. I del 2 redovisar vi arbetet och resultatet av de uppskattningar som genomförts med hjälp av expertbedömningar. I del 3 redovisar vi studien om kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning. Studien presenteras i kapitel 10–13.

Rapporten avslutas med ett slutsatskapitel.

2 Tidigare omfattningsstudier och omfattningsbedömningar

2.1 Inledning

Enligt uppdraget ska delegationen genomföra omfattningsstudier där det finns väsentliga risker och där *studier saknas eller är inaktuella*. Därför har vi kartlagt genomförda studier, bedömningar och andra slags granskningar med bäring på omfattningen av felaktiga utbetalningar inom de ersättningssystem som ingår i delegationens uppdrag. En översiktlig sammanställning av dessa bedömningar finns i bilaga 1.

Omfattningsbedömningar har tidigare i huvudsak genomförts på uppdrag av regeringen, vilket har skett genom Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), Ekonomistyrningsverkets (ESV) Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Samverkansuppdraget)⁸ samt genom regeringsuppdrag till enskilda myndigheter. Endast i några fall har omfattningsbedömningar genomförts på myndigheternas egna initiativ. Tre större omfattningsbedömningar (totaluppskattning av flera system) av felaktiga utbetalningar har gjorts av FUT-delegationen, Samverkansuppdraget och Försäkringskassan.

⁸ Regeringsuppdrag åt elva myndigheter mot felaktiga utbetalningar 2009–2012. Regeringen gav i mars 2009 i uppdrag åt elva myndigheter att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, ISF, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens pensionsverk. ESV var sammankallande myndighet.

2.1.1 Metoder för omfattningsbedömningar

Den metod som använts så frekvent för att uppskatta felaktiga utbetalningar att den kommit att associeras med svenska omfattningsbedömningar inom välfärdssystemen är *Expert Elicitation*. Den användes av FUT-delegationen, Samverkansuppdraget och i Försäkringskassans större omfattningsbedömningar. I kapitel 8 redogör vi närmare för denna metod.⁹ Osäkerheten i bedömningarna med metoden har samtidigt varit stora, både på totalen och för respektive system. Stora osäkerhetsintervall gör det svårt att följa utvecklingen över tid och att använda uppgifterna i syfte att utvärdera genomförda insatser och styra verksamheten.

I vissa studier har andra metoder använts. Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden (CSN) har t.ex. genomfört slumpkontroller inom ersättningssystem eller delar av ersättningssystem. Genomförda slumpkontroller har i huvudsak syftat till att upptäcka felaktiga uppgifter i underlag från de sökande.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har vid ett flertal granskningar genomfört aktgranskningar och utifrån dessa bedömt omfattningen av specifika risker eller brister. Däremot har varken IAF eller ISF i någon studie gjort en samlad bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom ett ersättningssystem. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har genomfört randomiserade experiment i kombination med uppföljande kontroller.¹⁰

⁹ En utförlig beskrivning av hur metoden tillämpades i FUT-delegationen finns i FUT-delegationens rapport *Vad kostar felet? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (Rapport 7), bilaga 2.

¹⁰ IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*, Rapport 2006:9. I studien utvärderades effekten på uttag av tillfällig föräldrapenning (TFP) efter utskick med information om förmånen och/eller information om risk för ökad kontroll under viss tid. Denna förändring i uttagsmönster som kunde uppmätas av föräldrarnas ”vabbande” vägdes samman med resultatet av de kontroller som gjordes av inkomna ansökningar.

2.2 FUT-delegationens omfattningsbedömningar¹¹

FUT-delegationen identifierade cirka 60 olika trygghetssystem. I samband med omfattningsstudierna valde man att göra fördjupade bedömningar av 16 trygghetssystem och mer översiktliga bedömningar av ytterligare 30. De återstående systemen som inte studerades bedömdes utgöra en försvinnande liten andel av de totala utbetalningarna och sakna betydelse för en omfattningsbedömning. De 16 trygghetssystem som djupstuderades valdes utifrån en riskvärdering, som bygger på en bedömning av vilka system som har störst risk för felaktiga utbetalningar och där denna risk kan medföra stora fel. Ett styrande kriterium för urvalet var också att samtliga myndigheter och organisationer som beslutar om ersättningar från trygghetssystemen, och som ingick i delegationen, skulle involveras. Med några undantag är det i huvudsak de volymmässigt största systemen i respektive utgiftsområde eller motsvarande som valdes ut.

Omfattningsbedömningen baserar sig på *tre olika delstudier*. Den första delstudien utgörs av expertbedömningar för vart och ett av de 16 djupstuderade trygghetssystemen. Tillvägagångssättet baserade sig på metoden Expert Elicitation

Den andra delstudien genomfördes av Skatteverket och Brottsförebyggande rådet (Brå), som på FUT-delegationens uppdrag undersökte omfattningen av svartarbete samtidigt med uttag av arbetslöshetsersättning. Skatteverkets stora svartarbetskartläggning 2006 vägdes in i denna delstudie.

Den tredje delstudien utgjordes av en översiktlig studie av riskerna för fel inom ytterligare 30 trygghetssystem. Denna studie hade stora likheter med FUT-delegationens övriga orsaksstudier avseende frågeställningar och struktur. Även frågor om felens omfattning berördes i denna studie. Dessa system kunde dock inte analyseras lika ingående som de 16 trygghetssystemen.

Den bedömda omfattningen avser 2005 eftersom de senast tillgängliga statistikuppgifterna när omfattningsbedömningarna påbörjades kom från detta år.

¹¹ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (Rapport 7).

Osäkerhetsintervall

I resultatet från omfattningsbedömningen identifierades ett osäkerhetsintervall för respektive trygghetssystem. Detta intervall baserades på den sammanvägda (aggregerade) sannolikhetsfördelningen från experterna. Intervallet visar på osäkerheten i den bedömda omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

2.2.1 Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar

Den sammanvägda bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar uppgick till cirka 4 procent av utgifterna, vilket motsvarade 18–20 miljarder kronor. Denna sammanvägda bedömning baserades på de 16 djupstuderade trygghetssystemen och en översiktlig analys av ytterligare 30 system.

Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel bedömdes *av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar* till 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheter. Det innebär att de avsiktliga felen uppskattades till cirka 10 miljarder kronor.

2.2.2 Felaktiga utbetalningar från 16 trygghetssystem

De felaktiga utbetalningarna från de 16 djupstuderade systemen bedömdes uppgå till 15–17 miljarder kronor. I denna bedömning fanns ett osäkerhetsintervall som uppgick till mellan 3 och 10 procent av de totala utgifterna, vilket gör att de felaktiga utbetalningarna bedömdes vara i intervallet 8–26 miljarder kronor. Tabell 2.1 nedan visar den samlade bedömningen av *för mycket* utbetalda ersättningar. Det gjordes även en uppskattning av för lite utbetald ersättning. Problemen med för lite utbetalt bedömdes ha en betydligt mindre omfattning, eftersom dessa fel efter utbetalning upptäcks av de sökande och korrigeras i större utsträckning än fel som leder till för mycket utbetalt. Det som betalades ut för lite genererades i huvudsak av oavsiktliga fel, lika delar från de sökande och myndigheterna (0,3 procent), vilket motsvarade 568 respektive 594 miljoner kronor.

Tabell 2.1 FUT-delegationens samlade bedömning av för mycket utbetalda ersättningar samt osäkerhetsintervall för de 16 djupstuderade trygghetssystemen, andel och miljoner kronor 2005

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetald ersättning	Felaktiga utbetalningar	Osäkerhetsintervall nedre gräns	Osäkerhetsintervall övre gräns
Assistansersättning	11 348	1 241 (10,9 %)	681 (6,0 %)	2 156 (19,0 %)
Tandvårdsersättning	2 426	97 (4,0 %)	36 (1,5 %)	170 (7,0 %)
Sjuk- och aktivitetsersättningar	69 653	4 510 (6,5 %)	2 090 (3,0 %)	6 965 (10,0 %)
Sjukpenning	35 868	2 600 (7,3 %)	1 076 (3,0 %)	4 663 (13,0 %)
Bostadstillägg till pensionärer	11 170	628 (5,6 %)	335 (3,0 %)	894 (8,0 %)
Föräldrapenning	19 552	1 889 (9,7 %)	587 (3,0 %)	3 324 (17,0 %)
Tillfällig föräldrapenning	4 136	566 (13,7 %)	414 (10,0 %)	910 (22,0 %)
Underhållsstöd	1 935	101 (5,2 %)	39 (2,0 %)	213 (11,0 %)
Bostadsbidrag	3 605	252 (7,0 %)	108 (3,0 %)	397 (11,0 %)
Arbetslöshetsersättning	34 243	758 (2,2 %)	342 (1,0 %)	1 712 (5,0 %)
Aktivitetsstöd	12 598	372 (2,9 %)	189 (1,5 %)	819 (6,5 %)
Lönebidrag	6 662	417 (6,3 %)	200 (3,0 %)	633 (9,5 %)
Anställningsstöd	3 153	132 (4,2 %)	47 (1,5 %)	221 (7,0 %)
Studiemedel	20 133	987 (4,9 %)	705 (3,5 %)	1 510 (7,5 %)
Ersättning till asylsökande	684	58 (8,5 %)	21 (3,0 %)	96 (14,0 %)
Ekonomiskt bistånd	8 062	1 468 (18,2 %)	484 (6,0 %)	2 741 (34,0 %)
Totalt	245 228	16 076 (6,6 %)	7 826 (3,2 %)	25 984 (10,5 %)

Felaktiga utbetalningar till följd av svartarbete

De felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning till följd av svartarbete bedömdes vara i storleksordningen 1–1,5 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar mellan 4 och 6 procent av den totala ersättningen.

2.2.3 Risker för fel inom ytterligare 30 trygghetssystem

FUT-delegationen genomförde en översiktlig analys av orsaker och risker för felaktiga utbetalningar inom ytterligare 30 trygghetssystem. Analysen byggde på intervjuer med experter på de olika trygghetssystemen från ansvariga myndigheter. Intervjuerna genomfördes under augusti till oktober 2007. För att få en

heltäckande bild av omfattningen gjordes vissa grova antaganden om andelen felaktiga utbetalningar.

Inom stora system som ålderspensionssystemet och barnbidrag gjordes ett antagande, som bedömdes vara försiktigt, om att 1 promille betalades ut på felaktiga grunder, vilket motsvarar cirka 0,2 miljarder kronor. För de övriga 28 studerade trygghetssystemen antogs de felaktiga utbetalningarna i genomsnitt uppgå till 3 procent, motsvarande cirka 1,9 miljarder kronor.

2.3 Samverkansuppdragets omfattningsbedömning¹²

Samverkansuppdragets omfattningsbedömning gjordes på 20 utvalda system och avser 2009 års utbetalningar. Den sammanvägda bedömningen var att 3,3 procent av utbetalningarna var felaktiga, vilket motsvarade cirka 16,5 miljarder kronor.

Osäkerhetsintervallet var 0,9–5,8 procent, vilket innebar ett spann mellan 4–29 miljarder. I utbetalningarna räknades även ålderspensionssystemet in. Om pensionssystemet inte räknats med i bedömningen hade uppskattningen av andelen fel landat på 6,6 procent, vilket motsvarade cirka 14 miljarder kronor. Tabell 2.2 nedan visar den bedömda omfattningen av felaktiga utbetalningar på totalen och uppdelat per system.

Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel bedömdes *av totalt utbetalt belopp* uppgå till 1 procent avsiktliga fel från allmänheten, 1 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 1 procent oavsiktliga fel från myndigheten. Det motsvarade en uppskattning av avsiktliga fel om cirka 5 miljarder kronor.

¹² Ekonomistyrningsverket (2010): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

Tabell 2.2 Samverkansuppdragets samlade bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar, andel och miljoner kronor 2009

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetald ersättning	Felaktiga utbetalningar
Ålderspension	237 304	165 (0,1 %)
Sjuk- och aktivitetsersättning	67 840	4 683 (6,9 %)
Föräldrapenning	25 230	908 (3,6 %)
Barnbidrag	23 365	380 (1,6 %)
Studiemedel	22 950	981 (4,3 %)
Sjukpenning	19 606	2 629 (13,4 %)
Arbetslöshetsersättning	19 328	498 (2,6 %)
Assistansersättning	17 636	2 147 (12,2 %)
Efterlevandepension	16 863	47 (0,4 %)
Bostadstillägg till pensionärer	11 870	908 (7,6 %)
Aktivitetsstöd	10 301	1 487 (14,4 %)
Tandvårdsstöd	5 323	557 (10,5 %)
Tillfällig föräldrapenning	4 639	274 (5,9 %)
Arbetssskadelivränta	4 081	233 (5,7 %)
Bostadsbidrag	3 361	116 (3,4 %)
Vårdbidrag	2 789	172 (6,2 %)
Underhållsstöd	2 258	93 (4,1 %)
Nystartsjobb	1 760	121 (6,9 %)
Ersättning till kompletterande aktörer	783	31 (4,0 %)
Ersättning till asylsökande	730	51 (7,0 %)
Totalt	498 017	16 504 (3,3 %)

2.4 Försäkringskassans omfattningsbedömningar inom socialförsäkringen

Försäkringskassans senaste större omfattningsbedömning genomfördes 2010 för de 15 största förmånerna inom socialförsäkringen. Dessa bedömningar baserades också på Expert Elicitation. Försäkringskassans bedömning var att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 3,7 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar, vilket motsvarade cirka 16,4 miljarder kronor. Studien baserades på Försäkringskassans kartläggning 2009.¹³ Bedömningen av felen fördelar sig ungefär lika mellan avsiktliga fel från

¹³ Försäkringskassan (2010): *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*.

allmänheten (1,3 procent), oavsiktliga fel från allmänheten (1,2 procent) och oavsiktliga fel från myndigheter (1,2 procent), dvs. ungefär en tredjedel på varje, av totalt utbetalt belopp.

Tabell 2.3 Försäkringskassans samlade bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen, andel och miljoner kronor 2009

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetald ersättning	Felaktiga utbetalningar
Sjuk- och aktivitetsersättning	69 655	5 280 (7,6 %)
Sjukpenning	23 474	4 057 (17,3 %)
Assistansersättning	16 037	1 681 (10,5%)
Föräldrapenning	24 063	866 (3,6 %)
Efterlevandepension	16 700	752 (4,5 %)
Bostadstillägg till pensionärer	7 123	719 (10,1 %)
Aktivitetsstöd	6 744	507 (7,5 %)
Barnbidrag	23 388	381 (1,6 %)
Tandvårdsstöd	3 749	255 (6,9 %)
Arbetskadeföränta	4 280	316 (7,4%)
Tillfällig föräldrapenning	4 649	274 (5,9 %)
Vårdbidrag	2 681	201 (7,5 %)
Bostadsbidrag	3 208	109 (3,4 %)
Underhållsstöd	2 219	91 (4,1 %)
Ålderspension	219 348	88 (0,04 %)
Övriga förmåner	21 800	796 (3,65 %)
Totalt	449 118	16 373 (3,65 %)

Del 1. Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar med empiriska metoder

3 Genomförandet av de empiriska omfattningsstudierna

3.1 Inledning

Delegationen har i uppdrag att genomföra omfattningsstudier av ersättningssystem där risken för felaktiga utbetalningar är väsentliga och där tidigare studier saknas eller är inaktuella. Berörda myndigheter har på uppdrag av delegationen genomfört nio omfattningsstudier. Arbetsinsatsen har i vissa omfattningsstudier varit betydande.

Felen som myndigheterna har studerat har uppskattats med olika empiriska metoder, anpassade till bland annat ersättningssystemets utformning och tillgängliga data. I de flesta ersättningssystem har det funnit vissa risker för felaktiga utgifter som inte har kunnat mätas empiriskt. För dessa risker har istället delegationens kansli bedömt omfattningen av felet, se avsnitt 4.3 för beskrivning av hur detta har genomförts.

I detta kapitel redogör vi för hur omfattningsstudierna och de kompletterande omfattningsbedömningar planerades och genomfördes. I kapitel 4 redogör vi för de empiriska metoder myndigheterna har använt och i kapitel 5 redovisar vi resultaten av omfattningsstudierna.

3.2 Omfattningsstudier av nio ersättningssystem

Utgångspunkten för delegationen har varit att samtliga ersättningssystem som bedömts ha väsentliga risker för felaktiga utbetalningar ska studeras empiriskt. Det har dock enbart varit möjligt för sju av de nio riskfyllda ersättningssystemen. För de övriga två har detta av olika anledningar inte varit möjligt och de

ingår därför inte i denna rapport. Utöver de sju riskfyllda ersättningssystemen har Försäkringskassan genomfört empiriska studier ytterligare två ersättningssystem, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd. Dessa två studier bygger på tidigare genomförda slumpkontroller. En mer ingående beskrivning av varje omfattningsstudie ges i kapitel 5.

Sammanlagt har alltså felaktiga utbetalningar från nio ersättningssystem uppskattats med i huvudsak empiriska metoder. De sammanlagde utgifterna för dessa ersättningssystem uppgår till 83,6 miljarder kronor.

Av tabellen nedan framgår vilka ersättningssystem varit föremål för diskussion att omfattningsstuderas, vilka som de facto omfattningsstuderades i huvudsak empiriskt och vilket år studierna avsåg.

Tabell 3.1 Ersättningssystem där omfattningen studerats i huvudsak empiriskt, endast delvis eller inte alls.

Ersättningssystem	Huvudman	Bedömdes riskfyllt?	Typ av uppskattning	Studieår
Arbetslöshetsförsäkringen	Arbetsförmedlingen/ Arbetslöshetskassorna	Ja	Huvudsak empirisk	2017
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	Pensionsmyndigheten	Ja	Huvudsak empirisk	2017
Dagersättning till asylsökande	Migrationsverket	Ja	Huvudsak empirisk	2015–2017
Lönebidrag	Arbetsförmedlingen	Ja	Huvudsak empirisk	2018
Nystartsjobb	Arbetsförmedlingen	Ja	Huvudsak empirisk	2018
Studiemedel för studier i utlandet	CSN	Ja	Huvudsak empirisk	2018
Tillfällig föräldrapenning	Försäkringskassan	Ja	Huvudsak empirisk	2017
Assistansersättning	Försäkringskassan	Ja	Ingen uppskattning	-
Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning	Arbetsförmedlingen/ Försäkringskassan	Ja	Delvis empirisk	2018
Föräldrapenning	Försäkringskassan	Nej	Huvudsak empirisk	2016
Statligt tandvårdsstöd	Försäkringskassan	Nej	Huvudsak empirisk	2016

I det följande redogör vi för varför assistansersättning och aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning inte redovisas i denna rapport. Vi kommer dock att återkomma till dessa system i en kommande rapport.

3.2.1 Två riskfyllda system som inte studerats empiriskt

Assistansersättning

Assistansersättningen har i många sammanhang lyfts fram som ett ersättningssystem där risken för felaktiga utbetalningar är stor.¹⁴ Även i den komparativa riskvärdering som föregick omfattningsstudierna bedömdes assistansersättningen vara ett system med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan har framfört till delegationen att ersättningssystemet inte låter sig undersökas empiriskt utan att göra ett oproportionerligt stort intrång på brukarnas personliga integritet. Detta beror på att två centrala risker är svåra att studera empiriskt. Det gäller dels bedömningen om någon har beviljats korrekt antal assistanstimmar, dels om assistans lämnats i den omfattning som redovisats till Försäkringskassan. Delegationens kansli delade den uppfattningen varför ett gemensamt beslut fattades att inte undersöka förutsättningarna för en empirisk omfattningsstudie.

Myndigheten avstod också från att använda expertbedömning som metod. Man lyfte bland annat fram svårigheter med att hitta oberoende experter samt metodens krav på stor systematik, övning och dokumentation för att hantera skeva bedömningar.

Dessa omständigheter ledde till att denna rapport inte berör assistansersättningen. Vi kommer dock återkomma med en bedömning av felet i systemet i en kommande rapport.

Aktivitetsstöd, Utvecklings- och Etableringsersättning

Aktivitetsstöd samt utvecklings- och etableringsersättning är bidrag som ges till personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser. Ersättningarna har sedan 1 januari 2018 ett sammanhållet regelverk. Den stora skillnaden mellan ersättningssystemen är målgruppen. Eftersom regelverket är så pass sammanhållet är riskerna i huvudsak identiska för de tre ersättningssystemen och därför hanteras dessa tre ersättningar som ett sammanhållet system.

Ansvaret för dessa ersättningar är delat mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna.

¹⁴ Se bl.a. SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*. Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader.

Försäkringskassan betalar ut ersättning till programdeltagarna och Arbetsförmedlingen ansvarar för att personerna följer sin handlingsplan och vid behov rapporterar avvikelser till Försäkringskassan. För personer med arbetslöshetsersättning ansvarar arbetslöshetskassorna för beräkningen av dagersättningen.

Lite förenklat har Försäkringskassan en i huvudsak utbetalande funktion för ersättningar som lämnas till deltagare i arbetsmarknads-politiska program. I omfattningsstudien om arbetslöshets-försäkringen som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) genomfört (se kap. 5.1) uppstår de flesta felaktiga utbetalningarna till följd av brister i den s.k. kontrollfunktionen som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Denna kontrollfunktion är också viktig inom dessa tre ersättningar.

Försäkringskassan har genomfört en empirisk studie genom att studera några av de risker som myndigheten själv äger. Arbetsförmedlingen har inte genomfört någon sådan för de risker myndigheten är ansvarig för. Den del som studerats empiriskt av Försäkringskassan bedöms förvisso hålla god kvalitet men delegationens kansli bedömer att riskerna som studerats utgör en för begränsad del av samtliga risker som kan leda till felaktiga utbetalningar och därför inte skulle vara jämförbar med övriga studier. Kansliet beslutade därför att inte redovisa resultaten av Försäkringskassans omfattningsstudie i denna rapport och återkommer till detta system i en kommande rapport.

Rapporten som Försäkringskassan skrivit återges i sin helhet i den separata bilagedelen.

3.3 En rad möjliga metoder har identifierats

Delegationen ska enligt direktivet pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder, eller om nya metoder behövs för att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Tidigare studier har använt sig av en och samma metod, expertbedömningar, för att uppskatta felaktiga utbetalningar i en rad olika system. Metoden är relativt kostnadseffektiv att använda och möjliggör för viss jämförelse mellan bedömda system. Däremot är dessa bedömningar behäftade med stor osäkerhet. Det gör bland annat att det inte går att uttala sig om utvecklingen av de

felaktiga utbetalningarna. Delegationen bestämde att i så stor utsträckning som möjligt använda empiriskt underbyggda studier istället för expertbedömningar för att öka säkerheten i uppskattningarna.

Under hösten 2017 genomförde vi därför ett arbete med att identifiera och värdera möjliga metoder för omfattningsstudier. Arbetet organiserades i en mindre arbetsgrupp som leddes av delegationens kansli, med representanter från IAF, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Arbetsförmedlingen.

Arbetsgruppen hade sammantaget en stor erfarenhet av att tillämpa olika empiriska metoder och ansatser i syfte att göra skattningar baserat på data. Dessa erfarenheter utgjorde en viktig bas i arbetsgruppens arbete att identifiera möjliga metoder. Vi tog också fram situationsanpassade rekommendationer utifrån vilken typ av risker för felaktiga utbetalningar som ersättningssystemen har.

I arbetet beaktades också metoder som använts i omfattningsstudier som genomförts i Sverige, andra länder och i EU. Inspiration hämtades också från andra områden än välfärdsområdet, särskilt från skatteområdets studier av det så kallade skattefelet.

Arbetet resulterade i en metod-promemoria som bland annat beskrev nio olika metoder och ansatser som bedömdes mer eller mindre lämpliga att använda i studierna, beroende på ersättningssystemets utformning, tillgängliga data och karaktären på riskerna för felaktiga utbetalningar.

I promemorian beskrevs också en indelning av orsaker till felaktiga utbetalningar som bedömdes lämplig att utgå från för att identifiera risker och lämpliga metoder för att kvantifiera dessa.

Promemorian låg till grund för det kommande arbetet med att identifiera lämpliga metoder till de enskilda omfattningsstudierna.

3.4 Arbetet har organiserats kring Forum för omfattningsstudier

Inom delegationen formerades en arbetsgrupp för genomförandet av omfattningsstudierna av de riskfyllda ersättningssystemen så snart riskanalyserna hade identifierat dessa system. Arbetsgruppen benämndes Forum för omfattningsstudier.

Syftet med forumet var bland annat att vara ett stöd i allt från val av studieupplägg och design, planering, genomförande och analys till rapportering av enskilda omfattningsstudier. Forumet fungerade även som ett rådgivande och styrande organ för att tillförsäkra enhetlighet och kvalitet i genomförande och rapportering av omfattningsstudierna.

Forumet har letts av delegationens kansli med representanter från de fem utbetalande myndigheterna (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, CSN och Migrationsverket) och IAF. Deltagarna från myndigheterna har haft en nyckelroll inom sina respektive organisationer för planering, samordning, genomförande och rapportering av omfattningsstudierna.

Forumet har också utgjort en plattform för berörda att utbyta erfarenheter med varandra samt att öka kunskapen kring metodologiska och andra närliggande frågor. Erfarenheten av att genomföra omfattningsstudier varierade mellan myndigheterna när delegationen påbörjade sitt arbete. Samarbetet inom forumet har inneburit ett gemensamt utvecklingsarbete och medfört att kunskapsnivån om omfattningsstudier har höjts.

Under 2018 var forumet fokuserat på de empiriska delarna av omfattningsstudierna av de nio ersättningssystemen. Under våren 2019 har forumet arbetat med att identifiera underlag för att bedöma de kvarvarande riskerna för felaktiga utbetalningar i systemen som av olika anledningar inte studerats empiriskt. Forumet har också sammanställt myndigheternas lärdomar och erfarenheter från arbetet med omfattningsstudierna.

3.5 En gemensam orsaksindelning arbetades fram

Delegationen ska enligt direktiven redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen.

En orsaksindelning utvecklades därför inom ramen för forumets arbete. Ambitionen var att orsaksindelningen skulle kunna vara användbar för myndigheterna och samtidigt svara mot delegationens uppdrag. Orsaksindelningen har också tagit sin utgångspunkt i den indelning av fel som användes i metod-promemorian, då denna till väsentlig del låg till grund för hur omfattningsstudierna utformades.

Orsaksindelningen beskrivs i avsnitt 4.4.

3.6 Myndigheterna planerade och genomförde omfattningsstudierna

Myndigheternas arbete inleddes med att undersöka förutsättningarna för omfattningsstudier av sina respektive ersättningsystem. Möjliga upplägg identifierades utifrån de primära riskerna, tillgängliga data och redan genomförda studier. Detta gjordes med stöd av metod-promemorian samt genom dialog inom forumet och med kansliet. Utbytet var särskilt stort när det gäller upplägg av omfattningsstudier inom liknande ersättningssystem.

Baserat på de upplägg som togs fram uppskattades de resurser som behövdes för studierna. En förutsättning för att studier skulle kunna genomföras var att myndigheterna avsatte den kompetens och de resurser som krävdes.

Forumets återkommande möten innehöll löpande avstämningar om hur arbetet med genomförandet av studierna fortlöpte. Några av analysgrupperna på berörda myndigheter hade också återkommande avstämningar med representanter från delegationens kansli.

Rapporteringen av studierna skedde också i relativt hög grad utifrån den framtagna orsaksindelningen. Vissa omfattningsstudier baserades på tidigare genomförda slumpkontroller och då har orsaksindelningen endast delvis kunnat tillämpas. I vissa fall har omfattningsstudierna justerats för att kunna tillämpa orsaksindelningen i så stor utsträckning som möjligt. Dessa förhållanden har delvis begränsat möjligheten att sammanställa och jämföra orsakerna till felaktiga utbetalningar mellan ersättningssystemen.

3.7 Delegationens kansli bedömde omfattningen av vissa risker som inte studerats empiriskt

Det finns risker för felaktiga utbetalningar som av olika anledningar inte har studerats empiriskt. För att få en så heltäckande bild av felen i de nio ersättningssystemen behöver även de fel som dessa risker orsakar bedömas.

För flertalet av dessa risker har delegationens kansli gjort en samlad bedömning. Forumet har bistått i att identifiera underlag för dessa bedömningar.

Bedömningar av omfattningen av dessa felaktiga utbetalningar har gjorts i form av tre scenarion, där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning. Dessa tre scenarion baseras på ett *försiktigt*, ett *mest troligt* och ett *extensivt* antagande om de fel riskerna leder till. Bedömningarna redovisas i kapitel 5 i anslutning till resultaten av de empiriska studierna.

4 Metoder och orsaksindelning

4.1 Inledning

I detta kapitel kommer vi att redogöra för att de metoder och den orsaksindelning som använts i de empiriska omfattningsstudierna. Vi kommer också kort att beskriva hur de kompletterande bedömningarna har gjorts av de risker som inte studerats empiriskt.

Ansatsen i detta arbete har varit att undersöka möjligheterna att välja metoder anpassade till förutsättningarna i respektive ersättningssystem. I tidigare omfattningsstudier i Sverige har nästan uteslutande en och samma metod använts, Expert Elicitation, oavsett hur exempelvis ersättningssystemen är utformade eller hur tillgången till data varit.

De vanligaste metoderna i de omfattningsstudier som redovisas i denna rapport har varit slumpmässiga kontroller och aktgranskningar, samkörningar och dataanalyser samt att använda resultat från ordinarie återkrav. Valet av metoder har också påverkats av den tid och de resurser myndigheterna kunnat avsätta för arbetet.

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de vanligaste metoderna som använts i omfattningsstudierna. I nästa kapitel beskrivs de enskilda studiernas upplägg och metodval.

4.2 De vanligaste metoderna i omfattningsstudierna

4.2.1 Slumpmässiga kontroller och aktgranskningar

Slumpmässiga kontroller är en metod som uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar genom att ett slumpmässigt urval av ärenden eller utbetalningar kontrolleras. I varje ärende kontrolleras normalt sett alla kontrollerbara väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. De slumpmässiga kontrollerna bygger på att

tillförlitliga uppgifter från andra källor kan inhämtas och jämföras med de uppgifter som den sökande lämnat.

Kontrollen behöver ofta ske *efter* en genomförd utbetalning för att kunna kontrollera de uppgifter som ligger till grund för betalningen samt myndighetens beslut och utbetalningsunderlag. I vissa fall kan dock kontrollen behöva göras i samband med t.ex. en inkommen ansökan i syfte att kunna kontrollera sakförhållanden som kan komma att förändras med tiden, t.ex. en persons arbetsförmåga.

I en aktgranskning studeras normalt sett endast det underlag som var tillgängligt vid ett beslut eller utbetalning. Denna granskning kan då uppmärksamma eventuella felaktigheter som beror på att uppgifterna inte var tillräckliga för att fatta beslut om ersättning eller att beslutet var felaktigt, givet det tillgängliga underlaget. I en aktgranskning kan dock inte felaktiga uppgifter upptäckas, normalt sett.

Resultaten av kontrollen eller aktgranskningen redovisas normalt sett i ett på förhand utvecklat och testat frågeformulär. Frågeformuläret struktureras så att det går att dra slutsatser om orsakerna till de felaktiga utbetalningarna. Storleken på de felaktiga utbetalningarna kan också beräknas genom att studera effekten av det nya beslut som fattas som ett resultat av kontrollen.

Urvalet för kontroll eller aktgranskning kan ske genom ett så kallat obundet slumpmässigt urval (OSU). I dessa urval har alla ärenden samma sannolikhet att väljas ut. Det är relativt enkelt att dra dessa urval och att analysera resultatet av dem. I stratifierade slumpmässiga urval låter man relativt sett fler ärenden med risk ingå i urvalet. Detta ger säkrare uppskattning och även kontrollen blir mer träffsäker och effektiv. Det är dock lite svårare att analysera resultatet av dessa urval.

4.2.2 Datamatchning och dataanalyser

Genom datamatchning och dataanalyser samkörs och analyseras stora mängder data i syfte att upptäcka felaktigheter i de uppgifter som ligger till grund för beslut och utbetalningar. Det kan handla om att identifiera när interna data är inkonsistenta eller om att

externa data om exempelvis inkomster eller aktiviteter innebär att ersättningsmottagaren inte uppfyller villkoren i försäkringen.

Eftersom ingen manuell granskning behöver ske kan samkörningen och dataanalysen omfatta alla utbetalningar. Det är dock relativt ovanligt att de större riskerna för felaktiga utbetalningar låter sig studeras med hög precision med denna metod, eftersom riskerna sällan är stora om det finns tillgängliga och precisa data om dem.

4.2.3 Använda resultat från ordinarie återkrav

Statistik från ordinarie återkrav av felaktiga utbetalningar ger en bild av i vilken omfattning felaktiga utbetalningar faktiskt har upptäckts i efterhand. Det kan exempelvis handla om att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden, eller att myndigheten inte omhändertagit information om dessa förändringar.

De återkrävda felaktiga utbetalningarna utgör en miniminivå för de faktiska felaktiga utbetalningarna och är beroende av myndighetens effektivitet i att upptäcka felaktiga utbetalningar.

4.3 Bedömningar av risker som inte studerats empiriskt

Det finns risker för felaktiga utbetalningar som av olika anledningar inte har studerats empiriskt. För att få en så heltäckande bild av felen i de nio ersättningssystemen har delegationens kansli gjort en samlad bedömning av ett flertal av dessa risker. Vi har gjort bedömningen utifrån tre perspektiv:

- Andel av de totala utbetalningarna från förmånen där risken är aktuell.
- Andel av en utbetalning som i genomsnitt blir felaktig om risken realiserar.
- Bedömd sannolikhet att risken inträffar för de utbetalningar den berör.

Dessa parametrar sammanvägdes i bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning. Dessa tre scenarion baseras på ett *försiktigt*, ett *mest troligt* respektive ett *extensivt* antagande om dessa bedömda risker.

I det extensiva och det försiktiga scenariot justerades parametrarna i syfte att åskådliggöra vilken betydelse antagandena har för bedömningen av de felaktiga utbetalningarna. Dessa scenarier ska därför inte tolkas som maximi- eller miniminivåer utan snarare som känslighetsanalyser.

4.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Delegationen har genom Forum för omfattningsstudier tagit fram en orsaksindelning som har använts i omfattningsstudierna. Syftet med orsaksindelningen har varit:

- att kunna bedöma orsakerna till felutbetalningarna på ett enhetligt sätt,
- att kunna härleda var i ärendekedjan ett fel uppstår,
- att kunna bedöma hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av de sökande respektive av myndigheten samt hur stor del av felen orsakade av de sökande som är misstänkt avsiktliga,
- att möjliggöra för jämförelser mellan ersättningssystemen.

Tillsammans utgör felen i respektive orsakskategori de totala felaktiga utbetalningarna från det aktuella ersättningssystemet.

4.4.1 Orsaker

Nedan följer en kortfattad beskrivning av den orsaksindelning som använts i omfattningsstudierna.

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Denna orsaksgrund avser fel som uppstått vid ansökningstillfället på grund av att uppgifterna i ansökan är felaktiga. Det kan exempelvis röra sig om felaktiga uppgifter om inkomst, förmögenhet eller familjeförhållanden.

Ej anmält ändrade förhållanden

Felaktiga utbetalningar kan också uppstå under pågående ersättningsperiod. Ett exempel på uppgifter som kan leda till fel inom denna orsakskategori är ej anmälda förändringar av inkomst, förmögenhet eller bostadskostnad.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut

Fel som orsakas av att myndigheten har fattat beslut utan tillräckliga uppgifter faller under denna kategori. Det kan handla om att det vid beslutstillfället saknades tillräckliga underlag som visade att den sökande uppfyllde villkoren för att kunna få ersättning.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Den sökande kan ha inkommit med tillräckliga och korrekta uppgifter för att få ersättning, men myndigheten kan trots detta fatta ett felaktigt beslut. Beslutet kan leda till att för mycket eller för lite ersättning sedan betalas ut.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Utbetalningen kan bli fel trots att myndigheten fattat ett korrekt beslut. Det kan röra sig om felregistreringar då utbetalningen ska verkställas.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Om sökande har uppgett förändringar, men myndigheten av olika skäl inte omhändertagit dessa, kategoriseras felet under denna orsaksgrund.

Förskottsfel

Denna typ av fel förekommer endast inom system där ersättning utbetalas i förskott och initialt var korrekt, men där ett fel kan uppstå och upptäckas först efter att utbetalningen skett.

4.4.2 Vem som orsakat den felaktiga utbetalningen

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden anses vara orsakade av den sökande. Övriga fel anses i regel ha orsakats av myndigheten. Förskottsfelen kan inte härledas till vare sig den sökande eller myndigheten.

4.4.3 Misstänkt avsiktliga fel från sökande

För att svara upp mot en del av delegationens uppdrag har felaktiga utbetalningar som kan misstänkas vara avsiktliga uppmärksammas särskilt. Begreppen som används i sammanhanget är *misstänkt avsiktliga fel* och *övriga fel*. Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få för mycket ersättning.

Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha agerat avsevärt oaktsamt. Underlåtenhet att anmäla ändringar av förhållanden som är av central betydelse för rätten till ersättning eller dess storlek har betraktats som avsevärt oaktsamt.

4.4.4 Osäkerhet

Kategoriseringen av felen enligt orsaksindelningen innehåller inslag av bedömning och därmed viss osäkerhet. När det gäller variation mellan studierna har kategoriseringen gjorts med ledning av den tolkning som delegationens kansli arbetat fram. Det går dock inte att verifiera om kategoriseringen gjorts på ett enhetligt sätt. Därför ska inte fördelningen mellan orsakerna tolkas som exakta siffror, snarare som en indikation om fördelningen.

Orsaksindelningen innehåller främst två typer av bedömningar som bidrar till osäkerheten. För det första påverkar myndighetens tolkning av utredningsskyldigheten vilka uppgifter man anser den sökande är ansvarig för att hålla korrekta och uppdaterade. Det gör att andelen fel som orsakas av den sökande kan underskattas respektive överskattas i förhållande till övriga studier som genomförts av andra myndigheter. För det andra kan bedömningen av misstänkt avsiktliga fel och övriga fel variera mellan studierna. Inom respektive studie har gränsdragningsärenden diskuterats inom den grupp som genomfört granskningen för att minimera intern variation.

5 Ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt

I detta kapitel redovisar vi omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från nio enskilda ersättningssystem där de felaktiga utbetalningarna i huvudsak har uppskattats empiriskt. Underlag till detta kapitel kommer främst från de empiriska omfattningsstudier som myndigheterna genomfört på uppdrag av delegationen. Studierna redovisas i sin helhet i den separata bilagedelen till denna rapport.¹⁵

De risker som studerats empiriskt innehåller en statistisk osäkerhet för den totala uppskattningen av felutbetalningar från ersättningssystemet. Osäkerheten beskrivs med hjälp av konfidensintervall. Vi redogör för intervallet men väljer att redovisa punkt-skattningen i de flesta tabellerna och i löptexten eftersom felet som kategoriserats enligt orsaksindelningen saknar konfidensintervall.

Det finns risker för felaktiga utbetalningar som av olika anledningar inte har studerats empiriskt. För vissa av dessa risker har vi istället gjort en bedömning av vilka felaktiga utbetalningar de orsakar. Bedömningarna vilar på en rad olika kvalitativa och kvantitativa underlag men är i allmänhet osäkra. Vi redovisar både de empiriskt studerade felet och de vi bedömt under samma avsnitt trots att osäkerheten i den senare delen är klart större. Syftet är att ge en samlad bild av de felaktiga utbetalningarna från respektive ersättningssystem. Vi är tydliga med vad som är empiriskt studerat av myndigheterna och vad som bedömts av delegationens kansli.

De felaktiga utbetalningarna som vi redovisar i detta kapitel inkluderar dock inte fel som orsakats av fel i systemöverskridande

¹⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1. Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem – Bilagedel.*

uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter. Dessa fel redovisas i en kommande rapport.

De felaktiga utbetalningarna har kategoriserats utifrån den orsaksindelning som slagits fast och tillämpats i merparten av studierna. Genom indelningen har det varit möjligt att bedöma orsakerna till felutbetalningarna på ett enhetligt sätt. Dessutom har det varit möjligt att bedöma hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av de sökande respektive av myndigheten samt hur stor del av felen orsakade av de sökande som bedöms vara misstänkt avsiktliga.

Varje ersättningssystem redovisas i ett separat avsnitt som inleds med en sammanfattning av de huvudsakliga resultaten. Därefter redogör vi kort för hur respektive omfattningsstudie har genomförts och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna. Därefter redogör vi för kansliets bedömningar av de risker som inte studerats empiriskt i omfattningsstudierna. I bedömningen av dessa risker har vi också beaktat om de överlappat med risker som studerats empiriskt. De felaktiga utbetalningarna redovisas i monetära termer och i procent av de totala utbetalningarna under det år som studien avser.

I vissa omfattningsstudier har orsaksindelningen inte kunnat tillämpas i alla delar. Det kan ge en skev bild av fördelningen av felens fördelning eftersom det som studerats överskattas och orsaker som inte studerats underskattas. En närmare beskrivning av orsaksindelningen finns i kapitel 5.

5.1 Arbetslöshetsförsäkringen

5.1.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen uppskattas till 4,2 procent, vilket motsvarar 509 miljoner kronor av 2017 års utgifter. Av felutbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas 372 miljoner kronor ha betalats ut för mycket, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 248–499 miljoner kronor. Därtill uppskattas 34 miljoner kronor ha betalats ut för lite, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 14–54 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 103 miljoner kronor.

Av den sammantagna uppskattningen bedöms 29 procent av felutbetalningarna bero på att Arbetsförmedlingen inte lämnar underrättelser i tillräcklig utsträckning till arbetslöshetskassorna när ersättningstagare inte sköter sitt arbetssökande. Andelen av de felaktiga utbetalningarna som beror på arbetslöshetskassornas handläggning uppskattas till strax över 22 procent. Resterande del av uppskattningen orsakas av att ersättningstagaren lämnar felaktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden. De misstänkta avsiktliga felen bedöms utgöra ungefär hälften av de fel som orsakas av ersättningstagare.

5.1.2 Kort om arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att kompensera för förlorad arbetsinkomst vid arbetslöshet. Ersättningsnivåerna grundar sig på inkomstbortfallsprincipen, förutsatt att den ersättnings sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa under en viss period, som innebär att den inkomst som den försäkrade haft är grundande för den ersättning som ska utbetalas.¹⁶ Det krävs att den försäkrade kvalificerar sig genom viss arbetad tid för att ha rätt till ersättning.

Den som söker eller får ersättning och inte sköter sitt arbetssökande ska i normalfallet få en sanktion på grund av sitt agerande. Det är Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna tillsammans som sköter hanteringen. Arbetsförmedlingen har till uppgift att kontrollera att de som får ersättning lever upp till

¹⁶ Annars utgår ett grundbelopp som inte är kopplat till inkomsten.

villkoren i försäkringen och att underrätta arbetslöshetskassorna om så inte är fallet. Arbetslöshetskassans uppgift är sedan att bedöma och besluta om den ersättningssökandes rätt till ersättning ska påverkas på något sätt på grund av den information som Arbetsförmedlingen skickar.

Utbetalningar av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen görs av Sveriges 27 arbetslöshetskassor.¹⁷ Utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen uppgick 2017 till ungefär 12,2 miljarder kronor.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Det är också IAF som genomfört den empiriska omfattningsstudien.

5.1.3 Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien

IAF:s omfattningsstudie bygger på resultatet av fyra delstudier. I det följande beskrivs metoderna och tillvägagångssättet för respektive delstudie.

Slumpmässiga kontroller av beviljade ersättningsperioder – ärendegranskning

IAF har granskat 500 personer (ärenden) som beviljats en ersättningsperiod.¹⁸ Urvalet har stratifierats enligt antalet månader som personerna har fått arbetslöshetsersättning för. Samtliga personer var ersättningstagare under vecka tio eller elva under mars 2018.

Granskningen delades upp i två delar. Den första delen av granskningen riktade in sig på om Arbetsförmedlingen agerat enligt regelverket. Den andra delen av granskningen kontrollerade att arbetslöshetskassorna har handlagt och betalat ut ersättning enligt regelverket. I dessa ärendegranskningar ingick också kontroller av om de ersättningssökande i urvalet har lämnat korrekta uppgifter. Bland annat gjordes en kontroll av om de arbeten som de ersättningssökande lämnat uppgifter om i aktivitetsrapporten för april 2018 verkligen hade sökts.

¹⁷ För den studerade perioden fanns 27 arbetslöshetskassor, idag uppgår de till 26 st.

¹⁸ 499 ärenden granskades då ett ärende delvis fallit bort.

Sluppmässiga kontroller av avslagna ersättningsperioder – ärendegranskning

IAF har granskat 485 ärenden där arbetslöshetskassorna under första kvartalet 2018 fattat beslut om att de ersättningssökande inte har rätt till arbetslöshetsersättning.¹⁹ Om arbetslöshetskassan fattar ett felaktigt beslut om att avslå ansökan om ersättning får det till följd att den ersättningssökande inte får den ersättning som den har rätt till.

Samkörning av register för studier och företagande

Arbetslöshetsersättning utbetalas generellt inte till den som studerar på heltid. IAF har därför genomfört en samkörning av SCB-data med uppgift om registrerade och avklarade studier på eftergymnasial nivå med data om utbetald arbetslöshetsersättning. Syftet var att utreda hur vanligt det är att ersättningssökande som har arbetslöshetsersättning samtidigt studerar på eftergymnasial nivå, men inte har bidrag eller lån från CSN.²⁰ Samkörningen avsåg samtliga personer som under 2017 fått arbetslöshetsersättning.

Den som i lagens mening betraktas som företagare är i normalfallet inte berättigad till arbetslöshetsersättning. IAF har samkört register²¹ för att utreda hur vanligt det är att personer antingen har ett företag eller att de startar företag, som de sedan inte lämnar uppgifter om till sin arbetslöshetskassa, under tiden de får arbetslöshetsersättning.

Sammanställning av uppgifter om återkrav från IAF:s register

IAF har tagit fram och sammanställt uppgifter om 2017 års återkrav av arbetslöshetsersättning. IAF har, med hjälp av uppskattningar från arbetslöshetskassorna, kategoriserat återkraven enligt den orsaksindelning som delegationen tagit fram.

¹⁹ Urval uppgick till 500 ärenden men 15 ärenden bedömdes vara bortfall eftersom det inte avsåg avslag.

²⁰ Arbetslöshetskassorna har möjlighet att via en särskild kontrollrutin göra sökningar mot CSN för att utreda om personer med arbetslöshetsersättning samtidigt har eller har haft bidrag eller lån från CSN.

²¹ IAF har samkört uppgifter från Företagsregistret (SCB) och uppgifter om in- och utgående moms (SCB) med uppgifter från IAF:s databas ASTAT.

Avgränsningar

De risker som IAF har bedömt är viktiga men inte kunnat undersöka är:

- utbetalningar till personer som även har vita inkomster
- utbetalningar till personer som har svarta inkomster
- arbetsgivarintygens äkthet.

När det gäller arbetsgivarintygens äkthet har IAF, på uppdrag av delegationen, frågat arbetslöshetskassorna om i vilken utsträckning falska arbetsgivarintyg upptäcks i handläggningen. De arbetslöshetskassor som svarat meddelade att de inte för någon statistik över hur många som upptäcks. Arbetslöshetskassornas erfarenhet är dock att väldigt få ärenden upptäcks. Det är dock oklart om det beror på att intygen sällan är förfalskade eller att det är svårt att urskilja förfalskade intyg från äkta (se vidare 6.1.5).

5.1.4 Resultat av den empiriska omfattningsstudien

En viktig förutsättning för att säkerställa korrekta utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen är att Arbetsförmedlingen underrättar arbetslöshetskassan när en person missköter sitt arbetssökande. Underrättelsen kan leda till en sanktion. Tanken är att sanktionen ska verka handlingskorrigerande vilket innebär att den ersättnings-sökande efter meddelad sanktion ändrar sitt beteende för att bättre leva upp till regelverket. När arbetslöshetskassan inte får ta ställning till en underrättelse finns risk att sanktion inte utgår, vilket innebär att ersättning betalats ut felaktigt.

För att beräkna de felaktiga utbetalningarna som en utebliven underrättelse kan medföra har IAF använt och presenterat två beräkningsscenarion. Det första baseras på det som IAF observerat i tidigare och pågående granskningar om sanktionssystemets handlingskorrigerande effekt. Detta scenario antar att givet en viss typ av sanktion, har varje individ en viss sannolikhet att ändra sitt beteende och på så sätt undgå att få fler sanktioner.²² Detta scenario,

²² Sannolikheterna utgår från vad som framkommer av IAF:s rapport *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*. Rapport 2017:6.

som IAF bedömer är mer sannolikt, ger en lägre skattning av de felaktiga utbetalningarna eftersom man antar att en vidtagen sanktion från arbetslöshetskassan skulle innebära att ersättningsstagaren bättre skulle leva upp till regelverket.

Det andra beräkningsscenarioet utgår istället från att samtliga fel som upptäckts i ärendegranskningen är sanktioner som uteblivit, vilket IAF bedömer som mindre sannolikt. I detta scenario antas att ingen handlingskorrigerande åtgärd äger rum, vilket ger en högre uppskattning av de felaktiga utbetalningarna.

Scenarierna kan i viss mån tolkas som minimi- respektive maximivärden för de felaktiga utbetalningarna orsakade av bristfällig hantering av underrättelser hos Arbetsförmedlingen. Mer information om vilka antaganden som ligger till grund för de två scenarierna återfinns i IAF:s omfattningsstudie i den separata bilagedelen.

Felaktiga utbetalningar som studerats

När det gäller för mycket utbetald ersättning uppskattas de felaktiga utbetalningarna till 372 miljoner kronor i 2017 års ersättnings- och utgiftsnivå. Det 95-procentiga konfidensintervallet är 248–499 miljoner kronor. I procent motsvarar punktskattningen 3,1 procent av den ersättning som betalats ut. Detta gäller om beräkningen baseras på antagandet om en handlingskorrigerande effekt av sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen. Om man istället antar att sanktionerna inte har någon handlingskorrigerande effekt blir den totala summan 1 368 miljoner kronor, vilket motsvarar 11,3 procent av den ersättning som betalats ut.

Skillnaden mellan punktskattningarna är betydande och beror alltså på vilket antagande man gör om den handlingskorrigerande effekten. IAF har gjort bedömningen att den lägre skattningen, som beaktar att ersättningstagare som får sanktioner generellt ändrar sitt beteende, är det mest realistiska. Delegationens kansli har därför valt att utgå från detta scenario, även om det finns oklarheter om exakt hur stark denna effekt är i verkligheten. IAF:s omfattningsstudie beaktar inte flera dynamiska effekter som en fungerande kontrollfunktion medför. En central dynamisk effekt som inte

beaktats är att personer som får en sanktion i genomsnitt lämnar arbetslöshet för arbete snabbare än vad de annars skulle ha gjort.²³

Tabell 5.1 Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
Handlingskorrigerig	372 (3,1 %)	499 (4,1 %)	248 (2,0 %)
Ingen handlingskorrigerig	1 368 (11,3 %)	1 690 (13,9 %)	1 050 (8,6 %)
För lite ersättning	34 (0,3 %)	54 (0,4 %)	14 (0,1 %)

När det gäller för lite utbetald ersättning är omfattningen betydligt mer begränsad och punktskattningen uppgår till 8 procent av felutbetalningarna eller 34 miljoner kronor.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av IAF.

²³ van den Berg Gerard J. och Vikström J (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* IFAU Rapport 2009:16.

Tabell 5.2 Arbetslöshetsersättning, felaktiga utbetalningar och typ av fel.
Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning (% av utgifterna)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	117 (1,0 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	33 (0,3 %)
Fel orsakade av sökande	150 (1,2 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	0 (0 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	242 (2,0 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	2 (0,0 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	12 (0,1 %)
Fel orsakade av myndigheten/arbetslöshetskassorna	256 (2,1 %)
Totalt	406 (3,3 %)

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan uppskattas till 117 miljoner kronor.

Enligt de bedömningar som arbetslöshetskassorna har gjort, görs återkrav motsvarande 87 miljoner kronor enligt denna orsaksgrund.

Felutbetalningar som beror på att företagare inte lagt sina företag vilande alternativt inte uppgett att de bedriver näringsverksamhet uppskattas till 15 miljoner kronor.

IAF har undersökt hur vanligt det är att ersättningstagare studerar samtidigt som de uppbär ersättning. På grund av den låga precisionen i data om när studierna bedrivits har IAF inte kunnat avgöra om felet är att betrakta som felaktig uppgift vid ansökan eller som ej anmälda ändrade förhållanden. Därför har hälften av utbetalningarna till de som studerat utan ett godkännande från sin arbetslöshetskassa beräknats som ett fel orsakat av att den sökande lämnat felaktiga uppgifter vid ansökan. Detta motsvarar 15 miljoner kronor. Resterande del har kategoriserats som *Ej anmält ändrade förhållanden*.

Ej anmält ändrade förhållanden

Att ersättningstagare inte anmäler ändrade förhållanden uppskattas orsaka felaktiga utbetalningar för 33 miljoner kronor. Arbetslöshetskassorna har bedömt att denna orsaksgrund leder till återkrav motsvarande 18 miljoner kronor.

Av de som studerat utan ett godkännande från sin arbetslöshetskassa har hälften betraktats som fel orsakade av att ändrade förhållanden om påbörjade studier inte anmälts. Detta uppskattas till 15 miljoner kronor.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut

Inga fel av denna orsaksgrund har upptäckts.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Samtliga felaktiga beslut som upptäckts i ärendegranskningarna av Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har skett trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Felen är i huvudsak hänförliga till hur Arbetsförmedlingen hanterar den så kallade kontrollfunktionen. Hur omfattande de felaktiga utbetalningarna blir på grund av brister i kontrollfunktionen beror på vilka antaganden man gör om den handlingskorrigerande effekt som en sanktion får på den ersättningsökande.

Enligt omfattningsstudien uppgår de felaktiga utbetalningarna till mellan 85 och 389 miljoner kronor (242 miljoner kronor). Av dessa härleds mellan 57 och 235 miljoner (146 miljoner kronor) till Arbetsförmedlingen. Vidare har mellan 38 och 154 miljoner kronor (96 miljoner kronor) betalats ut felaktigt på grund av felaktig handläggning av arbetslöshetskassorna, varav två tredjedelar (62 miljoner kronor) är för mycket utbetalt och resterande del (34 miljoner kronor) är för lite utbetald ersättning.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Detta förekommer enbart som orsak till återkrav motsvarande uppskattningsvis 2 miljoner kronor.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Arbetslöshetskassorna upptäckte och återkrävde motsvarande 12 miljoner kronor under 2017 för denna orsaksgrund.

Fel orsakade av den sökande

Av redovisningen ovan framgår att felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktiga uppgifter i ansökan och av att ändrade förhållanden inte anmäls uppskattas till 150 miljoner kronor. Dessa fel är orsakade av den sökande. Majoriteten (80 procent) av felutbetalningarna som IAF studerat bedöms inte vara misstänkt avsiktliga fel.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

I de registersamkörningar som IAF har genomfört av *studier* eller *företagande* vid sidan om ersättning är det rimligt att anta att det förekommer avsiktliga fel. Enligt IAF:s uppskattning är hälften av de felaktiga utbetalningarna på grund av studier vid sidan om ersättning avsiktliga fel. I de övriga fallen kan det röra sig om personer som senare under ersättningsperioden påbörjar studier och oavsiktligt inte rapporterar detta till sin arbetslöshetskassa. Att företag inte lagts vilande eller uppgetts alls vid ansökan om ersättning bedöms vara avsiktliga fel eftersom stödet vid ansökan är tydligt vad gäller företagande. Dessa misstänkt avsiktliga fel bedöms uppgå till 30 miljoner kronor.

IAF har inte kunnat beräkna felaktiga utbetalningar orsakade av att ersättningstagare felaktigt rapporterat sökta arbeten (som i själva verket inte söks) i sina aktivitetsrapporter. Ett sådant förfarande betraktas som avsiktliga fel (se vidare avsnitt 5.1.5).

IAF har inte heller undersökt hur stor del av återkraven som är att betrakta som misstänkt avsiktliga fel. Återkraven med anledning av felaktiga uppgifter vid ansökan eller vid ej anmälda ändrade förhållanden bedöms uppgå till 105 miljoner kronor. En vanlig orsak till återkrav är dock att ersättningstagare inte fyllt i kassakortet rätt när de arbetar deltid. IAF bedömer detta som ett i huvudsak oavsiktligt fel.

Sammantaget innebär det att de misstänkt avsiktliga felen sannolikt är större än de 30 miljoner kronor som IAF kunnat bedöma i sin omfattningsstudie. Flera av riskerna som inte studerats empiriskt av IAF är sådana risker där sökande avsiktligen undanhåller nödvändig information eller vilseleder Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna med felaktiga eller fabricerade uppgifter. Se vidare avsnitt 5.1.5.

Fel orsakade av Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna

De felaktiga utbetalningar som orsakas av Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna uppskattas till 256 miljoner kronor utifrån 2017 års utgifter, vilket motsvarar 2,1 procent av utbetald ersättning.

Att Arbetsförmedlingen brister i att skicka underrättelser och att arbetslöshetskassorna därmed inte får ta ställning till om sanktion ska utdelas beräknas orsaka felaktiga utbetalningar motsvarande 146 miljoner kronor.

Felaktiga utbetalningar orsakade av arbetslöshetskassornas hantering beräknas till 96 miljoner kronor där de flesta felaktigheterna leder till små felaktiga belopp. Ungefär en tredjedel av dessa felaktiga utbetalningar är fall där det utbetalats för lite ersättning. Resterande del beror på mindre handläggningsfel som lett till återkrav.

5.1.5 Bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom arbetslöshetsförsäkringen är svarta inkomster samtidigt som

arbetslöshetsersättning samt felaktig folkbokföring. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- personer får ersättning samtidigt som de arbetat (vitt)
- ej korrekta eller falska arbetsgivarintyg
- felaktigt angivit att man sökt arbete.

Personer får ersättning samtidigt som de arbetat (vitt)

Inledningsvis är det värt att poängtera att risken för att personer med arbetslöshetsersättning samtidigt arbetar vitt kommer att reduceras väsentligt när månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå blir tillgängliga för arbetslöshetskassorna.²⁴

Det är än så länge relativt svårt att upptäcka de fall den sökande arbetar på annan arbetsplats än en för arbetslöshetskassorna känd arbetsplats. Frekvensen för sådana fel bedöms vara större för deltids- och timanställda än för heltidsarbetslösa.

Denna risk överlappar inte med risker som studerats i IAF:s omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Falska eller felaktiga arbetsgivarintyg

En annan risk som inte studerats inom ramen för IAF:s omfattningsstudie är huruvida intyg, särskilt arbetsgivarintyg, är falska eller innehåller avsiktliga eller oavsiktliga felaktigheter. Även här bör poängteras att denna risk reduceras väsentligt när månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå blir tillgängliga för arbetslöshetskassorna. Framöver kommer arbetslöshetskassorna kunna jämföra uppgifterna i arbetsgivarintygen med uppgifterna i de månatliga arbetsgivardeklarationerna.

För att bedöma falska arbetsgivarintyg inom ramen för delegationens arbete har IAF frågat arbetslöshetskassorna om detta.

²⁴ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.

Av dessa har 17 av 26 besvarat frågan. Fem arbetslöshetskassor uppger att de sammanlagt har upptäckt 16–21 falska arbetsgivarintyg. Arbetslöshetskassorna uppger dock att siffrorna är anekdotiska, eftersom de inte för statistik över detta. Generellt är det mycket ovanligt att de upptäcker falska arbetsgivarintyg.

Falska arbetsgivarintyg kan innehålla helt fabricerade uppgifter om arbetad tid, lönenivåer, uppsägningsförhållanden m.m.²⁵ Vi antar att risken för maskopi mellan arbetsgivaren och arbetstagaren är begränsad men att den är större bland små företag.

När det gäller felaktiga arbetsgivarintyg kan viss information i intyget vara felaktigt. Det finns en elektronisk tjänst för arbetsgivarintyg som många arbetsgivare är anslutna till. Tjänsten tillåter integrering med lönesystemet vilket i princip eliminerar risken för felaktiga uppgifter i intyget. Det faktum att den sökande ska godkänna att uppgifterna är korrekta innan de skickas vidare till arbetslöshetskassan innebär att risken för felaktiga uppgifter reduceras ytterligare. Större arbetsgivare kan också antas ha bättre rutiner för framtagande och kontroll av intygen. Små arbetsgivare kan antas ha lägre anslutningsgrad till den elektroniska tjänsten vilket antas öka risken för felaktiga uppgifter när de manuella inslagen ökar.

Den samlade bedömningen är att problemet med avsiktliga och oavsiktliga fel är klart större i intyg utfärdade av små arbetsgivare.

Ytterligare en faktor har vägts in i bedömningen av felaktiga arbetsgivarintyg. Det faktum att 7 av 10 slår i taket för försäkringen innebär att även om uppgiften om lön kan vara felaktig så behöver det inte leda till en felaktig utbetalning. För resterande del (3 av 10) leder felaktiga löneuppgifter till att bara delar av utbetalningen blir felaktig. Detta gäller inte för helt fabricerade arbetsgivarintyg.

Bedömningen av de felaktiga utbetalningarna från denna risk överlappar inte med felaktiga utbetalningar som studerats i IAF:s omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara goda.

²⁵ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet (2015): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*. Rapport 2015:8.

Felaktigt angivit att man sökt arbete

IAF har undersökt förekomsten av denna risk men har inte kunnat beräkna konsekvenserna i termer av felaktiga utbetalningar. Det är svårt att avgöra om den felaktiga uppgiften (om det sökta arbetet) utgör en tillräckligt stor del av samtliga arbeten för att det ska anses att personen *inte sökt tillräckligt många* arbeten. Vad som ska anses vara tillräcklig sökaktivitet tycks dessutom vara svårbedömt.²⁶

För att bedöma omfattningen av felutbetalningarna utgår vi bland annat från den de underlag som IAF tagit fram i delstudien *Kontroll av ersättningsärenden*.²⁷ Det vi kan konstatera utifrån IAF:s delstudie är att 4,4–6,5²⁸ procent av aktivitetsrapporterna innehåller situationer där det enbart ingår arbeten som med säkerhet går att konstatera att personen inte sökt.²⁹

Vi antar att den som ertappas med att ha lämnat felaktiga uppgifter i aktivitetsrapporten blir föremål för sanktion.³⁰ Vilken sanktion det i så fall – rent hypotetiskt³¹ – blir beror på var i den så kallade sanktionstrappan en person befinner sig. För att avgöra hur stor del av ersättningstagarna som befinner sig på respektive trappsteg har vi använt den fördelning som framgår av en tidigare genomförd tillsynsrapport av IAF.³² Att applicera fördelningen på detta sätt får anses vara en väldigt hypotetisk metod med stora inslag av antaganden och därmed stor osäkerhet.

I vår bedömning har vi dessutom antagit att felet inte är jämt fördelade bland alla ersättningstagare. Vi antar att risken för felaktigt lämnade uppgifter om sökta arbeten är något större bland gruppen som tidigare fått en sanktion för misskötsamhet.

²⁶ Se bl.a. SOU 2019:3: *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, s. 194 f.

²⁷ Inom ramen för delstudien undersökte IAF bland annat om den ersättnings sökande de facto hade sökt de arbeten hen uppgav på sin aktivitetsrapport.

²⁸ Siffrorna varierar beroende på om man väljer att inkludera eller exkludera bortfallet i den undersökning IAF genomfört. Se avsnitt 3.2.3 i IAF:s studie.

²⁹ I dessa siffror ingår alltså situationer där arbetsgivaren till IAF bekräftat att personen inte sökt arbetet samt situationer där IAF bedömt att arbetsgivaren inte ens existerar.

³⁰ Det rättsliga läget tycks vara oklart. Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) bedömde att regeringen bör analysera huruvida aktivitetsrapporter ska kompletteras med en s.k. aktivitetsförsäkran som lämnas på heder och samvete.

³¹ Det saknas tidigare fall där det konstaterats att en arbetssökande lämnat felaktiga uppgifter i aktivitetsrapporterna eftersom det inte görs några sådana kontroller. Vilken sanktion som skulle utdelas när någon ertappas med att ha lämnat felaktiga uppgifter är därför okänd.

³² IAF (2017:8): *Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäringen och aktivitetsstödet*, s. 26 ff.

Bedömningen av denna risk har beaktat att en del av det uppskattade beloppet kan överlappa med det belopp som beräknats i IAF:s omfattningsstudie. Detta beror på att aktivitetsrapporter med falskt angivna sökta arbeten samtidigt kan ha bedömts vara aktivitetsrapporter som innehåller för få sökta arbeten och borde ha lett till en sanktion.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av denna risk får i sammanhanget anses vara goda.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Samtliga risker som bedöms i det följande betraktas vara orsakade av den sökande och att felen är misstänkt avsiktliga. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas utbredning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 44 miljoner kronor. Det motsvarar nästan 0,4 procent av 2017 års utbetalningar.

Det *mest troliga* antagandet om riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 103 miljoner kronor. Det motsvarar nästan 0,8 procent av 2017 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till 194 miljoner kronor. Det motsvarar 1,6 procent av 2017 års utbetalningar.

5.1.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av de felutbetalningar orsakade av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 4,2 procent av arbetslöshetsförsäkringen betalades ut felaktigt 2017. Detta motsvarar drygt 509 miljoner kronor i 2017 års utgifter, ungefär 12 156 miljoner kronor. I denna uppskattning ingår inte felaktiga

utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Majoriteten av felet som ingår i uppskattningen orsakas av myndigheterna, särskilt Arbetsförmedlingen som är ansvarig för att kontrollfunktionen ska fungera. Resterande felutbetalningar (33 procent) bedöms vara orsakade av den sökande, varav ungefär hälften bedöms vara misstänkt avsiktliga fel.

De totala felaktiga utbetalningarna fördelas på 34 miljoner kronor för lite respektive 475 miljoner för mycket.

Tabell 5.3 Felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	150 (1,2 %)	103 (0,8 %)	253 (2,1 %)
Varav misstänkt avsiktliga	30 (0,2 %)	103 (0,8 %)	133 (1,1 %)
Fel orsakade av myndigheten	256 (2,1 %)	-	256 (2,1 %)
Totalt	406 (3,3 %)	103 (0,8 %)	509 (4,2 %)

* Mest troliga antagandet.

5.2 Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd

5.2.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna av bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd uppskattas till 8,2 procent, vilket motsvarar 748 miljoner kronor av 2017 års utgifter. Av felutbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas 463 miljoner kronor ha betalats ut för mycket, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 384–543 miljoner kronor. Därtill uppskattas 242 miljoner kronor ha betalats ut för lite, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 207–277 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 43 miljoner kronor.

Av den sammantagna uppskattningen bedöms 91 procent vara orsakade av den sökande. En mindre del uppskattas vara orsakad av myndigheten. För en än mindre andel av felet är det okänt vem som orsakat den felaktiga utbetalningen.

5.2.2 Kort om bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd

Bostadstillägg till pensionärer är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till vissa andra förmåner. Bostadstillägg till pensionärer utbetalas till den som är bosatt i Sverige och har hel allmän pension, änkepension eller särskild efterlevandepension. Storleken på bostadstillägget påverkas av flera faktorer, främst inkomster, eventuella nettotillgångar, samt boendekostnad. Under 2017 fick strax under 300 000 personer bostadstillägg till pensionärer. Om den disponibla inkomsten i förhållande till bostadskostnaden är så låg att person inte uppnår skälig levnadsnivå kan även ett så kallat särskilt bostadstillägg betalas ut.

Äldreförsörjningsstöd utbetalas till de som fyllt 65 år och vars grundläggande försörjningsbehov inte tillgodoses genom andra förmåner i det allmänna pensionssystemet. Likt bostadstillägget är även äldreförsörjningsstödet bosättningsbaserat. Äldreförsörjningsstöd kan beviljas till personer som saknar boendekostnader.

De studerade utgifterna för bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd uppgick 2017 till knappt 9,1 miljarder kronor.

5.2.3 Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien

Pensionsmyndighetens omfattningsstudie bygger på en slumpkontroll av 1 491 ärenden som hade minst en av förmånerna bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Urvalet gjordes från en population på strax under 300 000 personer under augusti 2017.

De personer som ingick i urvalet fick ett brev i vilket de ombads kontrollera de uppgifter som legat till grund för beslut om ersättning. Vidare ombads personerna att uppge uppgifter som ändrats sedan beslutstillfället. Uppgifterna kontrollerades sedan mellan september och december 2017. Ändrade uppgifter uppdaterades i Pensionsmyndighetens ärendehanteringssystem. För att hantera att flera ärenden löpte över en regelförändring genomförd vid årsskiftet 2017/2018 användes en simuleringsmodell som beräknade vad det korrekta beloppet för bostadstillägg borde ha varit under augusti 2017. Modellen kan inte hantera särskilt

bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Därför har ärenden som inkluderat dessa ersättningar samt löpt över årsskiftet beräknats manuellt.³³ De felaktiga utbetalningarna kunde därefter beräknas genom att jämföra det utbetalade månadsbeloppet före och efter kontrollen.

5.2.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

De felaktiga utbetalningarna beräknades till 7,8 procent av de totala utbetalningarna. Uppräknat till 2017 års utbetalningar av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd innebär det att 705 miljoner kronor har betalats ut felaktigt. Av de felaktiga utbetalningarna uppskattas 463 miljoner ha betalats ut för mycket och det 95-procentiga konfidensintervallet är 384–543 miljoner kronor. Felaktiga utbetalningar som resulterar i för lite ersättning uppskattas till 242 miljoner.

Tabell 5.4 Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	463 (5,1 %)	543 (6,0 %)	384 (4,2 %)
För lite ersättning	242 (2,7 %)	277 (3,0 %)	207 (2,3 %)

Enligt Pensionsmyndigheten förekommer det fel i närmare 70 procent av de studerade ärendena. Däremot är felet generellt av sådan art att de felaktiga utbetalningarna blir små.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats i Pensionsmyndighetens omfattningsstudie.

³³ Mer om simuleringsmodellen finns beskrivet i Pensionsmyndighetens omfattningsstudie.

Tabell 5.5 Bostadstillägg till pensionärer, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	62,6 (0,7 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	593,8 (6,6 %)
Fel orsakade av sökande	656,5 (7,3 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	Ej studerat
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	22,1 (0,2 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Ej studerat
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	6,7 (0,1 %)
Fel orsakade av myndigheten	28,8 (0,3 %)
Oklart vem som orsakat felet	19,7 (0,2 %)
Totalt	705 (7,8 %)

Merparten av de felaktiga utbetalningarna (93 procent) orsakas av den sökande. Framförallt rör det sig om att den sökande inte anmält ändrade förhållanden i form av inkomster eller boendekostnad.

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Knappt 9 procent av de felaktiga utbetalningarna uppkommer på grund av fel vid ansökan. Sannolikt är detta en underskattning, eftersom omfattningsstudien inte i detalj kunnat studera när ett fel uppstått. Enligt en slumpkontroll som Pensionsmyndigheten genomfört har 21 procent av förstagångsprövningarna lett till felaktiga beslut när de handläggs enligt ordinarie process, jämfört med när alla kontrollerbara uppgifter kontrollerats med så kallad förstärkt handläggning. Felen i dessa beslut ledde dock till små felutbetalningar, i genomsnitt 65 kronor per månad. De flesta och största felen uppstår på grund av att ändrade förhållanden inte anmäls under tid med ersättning.³⁴

³⁴ Förstärkt handläggning av ansökan om Bostadstillägg/Äldreförsörjningsstöd. Se bilaga 2 i Pensionsmyndighetens omfattningsstudie.

Ej anmält ändrade förhållanden

Merparten av de felaktiga utbetalningarna, nästan 85 procent, uppkommer för att ersättningstagarna inte anmält ändrade förhållanden. De största felen uppskattas vara orsakade av ej anmälda förändringar i inkomster och förmögenheter samt av bostadskostnad och boendeförhållanden. Enligt Pensionsmyndigheten är detta dock sannolikt en överskattning av den totala omfattningen på grund av hur felen från omfattningsstudien har kategoriserats. Det är dock välkänt att det utgör en risk att ändrade förhållanden inte anmäls.

Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

Ej studerat.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Det förekommer att felaktiga beslut fattas, trots att det funnits tillräckliga och korrekta underlag. Detta uppskattas leda till 22 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. I de fall där detta upptäcks kan rättning göras om beslutet fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om beslutet fattats utifrån uppenbart felaktig rättstillämpning. Ett exempel som nämns är om myndigheten av misstag inte beaktat en inkomstuppgift i ett beslut.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Ej studerat.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Att ändrade förhållanden inte omhändertas förekommer i begränsad omfattning. Det uppskattas leda till 7 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Det kan röra sig om att ersättningstagaren uppgett att en inkomstuppgift endast kommer gälla under en kortare period,

eller att en inkomst tillkommer om några månader, utan att myndigheten sedan agerar på dessa uppgifter.

Fel orsakade av den sökande

93 procent av samtliga felutbetalningar som studerats empiriskt orsakades av den sökande. Detta motsvarar strax över 7 procent av de totala utbetalningarna av bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd. Enligt Pensionsmyndigheten är andelen fel som orsakats av den sökande sannolikt överskattade på grund av hur felen från omfattningsstudien har kategoriserats.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Pensionsmyndigheten har inte kunnat kvantifiera de misstänkt avsiktliga felen. Det finns dock på myndigheten en vetskap om att det förekommer avsiktliga fel, vilket avspeglas dels i återkravsärenden och dels i kontrollutredningar vid misstänkta brott. Myndigheten bedömer dock att de felaktiga utbetalningarna till största del beror på oavsiktliga fel som orsakas av de pensionärer som söker ersättning, alternativt av anhöriga som hjälper till med ansökningsen, och att de i många fall saknar kunskap om skyldigheten att anmäla förändringar.

Fel orsakade av myndigheten

Endast en mindre andel, ungefär 4 procent, av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara orsakade av myndigheten.

5.2.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är oredovisade inkomster och tillgångar, samt felaktig folkbokföring. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- felaktiga uppgifter om boendeförhållanden,
- ersättning har nekats felaktigt,
- mottagaren har avlidit utan att detta är känt för Pensionsmyndigheten.

Felaktiga uppgifter om boendeförhållanden

En risk är att boendeförhållanden inte är korrekta. Detta avser särskilt ensamhushåll, där ersättningstagaren fortfarande bor i eget hushåll. Ersättningstagaren kan exempelvis ha en inneboende hos sig och detta skulle sannolikt påverka hur mycket ersättning personen i fråga kan få. Denna risk har varit svår att kontrollera och dessa fel har därför underskattats i Pensionsmyndighetens studie.

Delegationens attitydundersökning visar att bidragsmoralen hos äldre är mycket hög, 83 procent i gruppen 65–79 år ansåg att det var mycket allvarligt att dölja att man bor ihop med någon för att få ut mer bidrag.³⁵ Bidragsmoral behöver dock inte ensamt svara för om ett fel begås eller inte. Det kan förekomma fall där pensionären tror att den inneboende korrekt har folkbokfört sig på adressen och att bostadstillägget ändras automatiskt utifrån detta.

Pensionsmyndighetens omfattningsstudie har funnit flera fall där boendeförhållandena inte är korrekta. Bedömningen beaktar därför att det finns en viss överlappning med en redan studerad risk.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara begränsade och osäkra.

³⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

Ersättning har nekats felaktigt

Under 2018 hade Pensionsmyndigheten närmare 18 000 avslagsärenden inom bostadstillägget. I de fall en person får avslag på sitt ärende finns en möjlighet att få ärendet omprövat. I de fall en person får avslag och väljer att inte ompröva sitt ärende finns en möjlighet att för lite ersättning betalats ut, om det visar sig att avslaget gjorts på felaktiga grunder.

En rapport från ISF publicerad 2012 visar att närmare 30 procent av avslagen gjordes på grund av att bristande underlag hade hanterats felaktigt.³⁶ ISF ansåg att Pensionsmyndigheten borde gjort mer för att inhämta tillräckliga underlag. Överlag hanterar Pensionsmyndigheten enligt studien ärenden korrekt och inhämtar i majoriteten av alla ärenden det underlag som krävs för beslut. Det fanns inga uppenbara skäl till varför kompletteringar inte hade inhämtats i 30 procent av de ärenden som lett till avslag.

Pensionsmyndighetens omfattningsstudie har inte studerat avslagsärenden, varför bedömningen av denna risk inte behöver beakta något överlapp med redan studerad risk.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara osäkra.

Mottagaren har avlidit utan att detta är känt för Pensionsmyndigheten

Det finns en risk att personer som befinner sig utomlands, i synnerhet utanför EU, avlider utan att denna information kommer Pensionsmyndigheten till del. Denna risk kommer att studeras i en kommande rapport, då vi uppskattar i vilken omfattning felaktiga utbetalningar uppstår på grund av att personer är felaktigt folkbokförda i Sverige. Risken att felaktiga utbetalningar uppkommer på grund av att Pensionsmyndigheten inte får vetskap om att en person inom Sverige har avlidit bedöms vara mycket liten. Därför kommer denna risk bedömas i sin helhet i den kommande rapporten.

³⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2012): *Handläggning av bostadstillägg – Hanteringen under 2011*. Rapport 2012:3.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Av de felutbetalningar som bedöms i det följande betraktas hälften orsakade av myndigheten och hälften av den sökande. Hälften av felen bedöms leda till för mycket utbetalt och hälften bedöms leda till för lite utbetalt. Av felen som orsakats av den sökande bedöms endast 17 procent vara misstänkt avsiktliga. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas utbredning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 16 miljoner kronor. Det motsvarar nästan 0,2 procent av 2017 års utbetalningar.

Det mest *troliga* antagandet om riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 43 miljoner kronor. Det motsvarar nästan 0,5 procent av 2017 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till 85 miljoner kronor. Det motsvarar drygt 0,9 procent av 2017 års utbetalningar.

5.2.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av de felutbetalningar orsakade av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 8,2 procent av bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd betalades ut felaktigt varje år. Detta motsvarar 748 miljoner kronor i 2017 års utgifter. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

91 procent av felen uppskattas vara orsakad av den sökande. En mindre andel orsakas av myndigheten och för en ännu mindre andel av felen är det okänt vem som orsakat den felaktiga utbetalningen.

Av de totala felaktiga utbetalningarna uppskattas 264 miljoner kronor betalats ut för lite och 485 miljoner kronor för mycket.

Tabell 5.6 Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg till pensionärer.
Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	656,5 (7,2 %)	21,5 (0,2 %)	678 (7,5 %)
Varav misstänkt avsiktliga	-	4 (0,0 %)	4 (0,0 %)
Fel orsakade av myndigheten	28,8 (0,3 %)	21,5 (0,2 %)	50,3 (0,6 %)
Okänd felkälla	19,7 (0,2 %)		19,7 (0,2 %)
Totalt	705,0 (7,8 %)	43 (0,5 %)	748 (8,2 %)

* Mest troliga antagandet.

5.3 Dagersättning till asylsökande

5.3.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna av dag ersättning till asylsökande uppskattas till 5,2 procent, vilket motsvarar 80 miljoner kronor per år i 2015–2017 års utgifter. Av felutbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas 70 miljoner kronor ha betalats ut för mycket, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 55–92 miljoner kronor. Därtill uppskattas 7 miljoner kronor ha betalats ut för lite, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 2–14 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 3 miljoner kronor.

Av den sammantagna uppskattningen bedöms 57 procent orsakas av Migrationsverket. Även det faktum att dag ersättning betalas ut i förskott genererar en hel del felaktiga utbetalningar. Förskottsfe len står för 28 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Resterande felutbetalningar (16 procent) uppskattas vara orsakade av den sökande, där huvuddelen bedöms vara misstänkt avsiktliga.

5.3.2 Kort om dag ersättning till asylsökande

Dag ersättning till asylsökande är en behovsbaserad förmån. En asylsökande som saknar egna medel kan beviljas dag ersättning. Ersättningens storlek beror på om den asylsökande bor i ett av Migrationsverkets boenden där mat ingår eller i ett boende där mat

inte ingår. Familjesammansättningen, i form av antalet barn och deras åldrar, påverkar också bidragets storlek. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning. Dagersättningen ska sänkas eller upphöra om den asylsökande har egen försörjning.

Dagersättningen kan också sänkas om den sökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet, försvårar utredningen av asylansökan genom att hålla sig undan eller inte samarbetar till att förbereda sin hemresa vid beslut om avvisning eller utvisning.

Dagersättningen ska enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m fl. utbetalas för en månad i förskott, undantagsvis för två veckor om särskilda skäl finns. Migrationsverket har inte möjlighet att återkräva belopp som betalats ut felaktigt. Utgifterna för dagersättning uppgick under den studerade perioden 2015–2017 till cirka 1,5 miljarder kronor per år.

5.3.3 Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien

I Migrationsverkets omfattningsstudie har man använt efterhandskontroller av ärenden som primär metod. Kontrollerna omfattade de huvudsakliga kontrollerbara och väsentliga riskerna för felaktiga utbetalningar. Dagersättningen under hela asylprocessen granskades för 1 000 slumpvis utvalda asylsökande, som sökt asyl tidigast 2015 och fått beslut i sitt ärende om uppehållstillstånd senast 2017. Den grupp som uppfyllde dessa ramar (s.k. rampopulation) omfattade totalt 117 657 personer. I rampopulationen fanns både vuxna och barn i familj. I stickprovet var cirka 40 procent kvinnor och 60 procent män.

Barn utan vårdnadshavare ingick inte i granskningen om de var under 18 år vid beslut i sitt ärende om uppehållstillstånd. Barn utan vårdnadshavare har boende och omvårdnad ombesörjt av kommunen och uppbär i regel inte dagersättning.

5.3.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

Den beloppsmässiga andelen felaktiga utbetalningar uppgår till 5,0 procent. Uppräknat till årsnivå för perioden 2015–2017 innebär det att omfattningen av felaktiga utbetalningar uppgår till drygt

77 miljoner kronor per år. Det 95-procentiga konfidensintervallet är 55–92 miljoner kronor.

Tabell 5.7 Felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	70 (4,6 %)	92 (6,0 %)	55 (3,6 %)
För lite ersättning	7 (0,5 %)	14 (0,9 %)	2 (0,1 %)

Uppskattningsvis 90 procent av felutbetalningarna avser för mycket ersättning. Det motsvarar cirka 70 miljoner kronor årligen.

När det gäller för lite utbetald ersättning är omfattningen betydligt mindre och uppskattas till cirka 10 procent av felutbetalningarna. Punktskattningen uppgår till 7 miljoner kronor.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av Migrationsverket.

59 procent av de felaktiga utbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas ha orsakats av Migrationsverket. Eftersom dagersättning betalas ut i förskott kan en utbetalning redan vara gjord när en ändring omhändertas av Migrationsverket. Nästan en tredjedel av de studerade felutbetalningarna orsakas av denna omständighet. Resterande 12 procent av de studerade felaktiga utbetalningarna orsakas av den sökande.

Tabell 5.8 Dagersättning till asylsökande, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	3,7 (0,2 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	5,7 (0,4 %)
Fel orsakade av sökande	9,4 (0,6 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	6,0 (0,4 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	6,9 (0,5 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	8,4 (0,6 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	24,1 (1,6 %)
Fel orsakade av myndigheten	45,4 (3,0 %)
Förskottsfel	22,1 (1,4 %)
Totalt	76,8 (5,0 %)

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan uppskattas till cirka 3,7 miljoner kronor per år.

Det som framför allt ger upphov till felaktiga utbetalningar är att sökande haft inkomster eller tillgångar vid ansökan som senare kommit till Migrationsverkets kännedom.

Ej anmält ändrade förhållanden

Att ersättningssökande inte anmäler ändrade förhållanden uppskattas orsaka felaktiga utbetalningar för nästan 6 miljoner kronor per år. Exempel på situationer som ger upphov till denna typ av felutbetalningar är då:

- den sökande har avvikit efter utbetalning,
- den sökande inte har meddelat flytt i tid, exempelvis vid utflytt till kommun innan placering har inkommit,
- den sökande inte har anmält ändrad inkomst.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut

Felaktiga utbetalningar som orsakats av att Migrationsverket fattat ett beslut, trots att det saknades tillräckliga uppgifter uppskattas till 6 miljoner kronor per år.

Exempel på situationer som ger upphov till fel i denna kategori är när Migrationsverket:

- har beviljat dag ersättning utan att ansökan registrerats,
- har registrerat och betalat ut dag ersättning utan att beslut fattats,
- har skrivit ut den sökande ur mottagningssystemet,
- har tagit bort den sökande från utbetalningslista eller fattat beslut om att avslå dag ersättningen utan utredning.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Ibland kan felaktiga utbetalningar uppstå trots att Migrationsverket har tillräckliga och korrekta uppgifter. Sådana felutbetalningar uppskattas till cirka 7 miljoner varje år.

Exempel på situationer som ger upphov till sådana felutbetalningar är när myndigheten har:

- beviljat för mycket dag ersättning trots att den sökande deklarerat korrekta uppgifter om egna medel,
- beviljat fel dag ersättningsbelopp jämfört med den sökandes boendesituation (ensamstående eller sammanboende),
- beviljat fel dag ersättningsbelopp jämfört med den sökandes familjesituation, exempelvis antalet barn,
- beviljat dag ersättning retroaktivt för tid innan ansökan upprättats,
- beviljat dag ersättning från ett senare datum än ansökningsdatum, samt
- satt ned eller avslagit ersättning trots att utbetalning redan skett med full dag ersättning för aktuell period.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Fel som orsakats av att Migrationsverket fattat rätt beslut men där utbetalningen ändå blivit fel ingår i denna kategori. Dessa felutbetalningar uppskattas till drygt 8 miljoner kronor per år.

Felen beror bland annat på att felaktig ersättningsnivå registreras i utbetalningssystemet, antingen när ersättningen beviljas eller när ändrade förhållanden omhändertas. Det kan också bero på att myndigheten har beviljat dagersättning korrekt, men att pengarna antingen inte betalats ut, eller betalats ut senare än beslutet anger. Även beslut om att sätta ned eller avslå ersättning men där ersättningen inte stoppas eller sätts ned med rätt nivå ingår i denna kategori.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Att Migrationsverket inte tar om hand ändrade förhållanden, eller gör det för sent, bedöms orsaka ungefär en tredjedel av samtliga felaktiga utbetalningar. Drygt 24 miljoner kronor betalas ut felaktigt av denna orsak enligt uppskattningen.

Det finns många situationer som leder till felaktiga utbetalningar av detta slag. Flera av dessa är kopplade till att myndigheten inte har stoppat utbetalningen av dagersättning trots att man haft information om att viktiga förhållanden i ärendet ändrats. Samtliga uppgifter som är väsentliga för utbetalningen är sådana som Migrationsverket redan har eller är den som producerar den. Det kan till exempel handla om att myndigheten bedömt en person som avviken, att personen rest eller planerar att resa ut ur landet samt att tidsfristen för självmant återvändande löpt ut.

Här ingår också vissa felutbetalningar som orsakats av myndigheten som inte ändrats ersättningsnivån trots att sökande meddelat ändrade förhållanden.

Förskottsfel

Till skillnad från många andra välfärdssystem betalas dagersättning ut i förskott.³⁷ Det kan därmed uppstå felaktiga utbetalningar på

³⁷ Även studiemedel för studier utomlands betalas ut i förskott, se vidare avsnitt 5.6.

grund av att förhållanden ändras så att utbetalningen ska upphöra eller ändras. Utbetalningen är således korrekt när den betalas ut men blir felaktig efter att förhållandena ändras. Den del av utbetalningen som avser perioden efter att utbetalningen skulle ändras räknas här som ett så kallat förskottsfel.

Nästan en tredjedel av alla felutbetalningar som Migrationsverket studerat utgörs av förskottsfel.

De vanligaste situationerna som leder till förskottsfel är när den asylsökande byter boende och det nya boendet genererar ett annat dagernsättningssystem, att inkomst anmäls till myndigheten efter att utbetalning skett eller i samband med att den asylsökande lämnar landet.

Fel orsakade av den sökande

Av det som studerats empiriskt i Migrationsverkets omfattningsstudie uppskattas de felaktiga utbetalningarna som sökande orsakade till 0,6 procent av samtliga utbetalningar. Av de studerade felen uppskattas sökande orsaka ungefär 12 procent.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna som orsakats av den sökande bedöms vara avsiktliga fel, resterande del bedöms vara övriga fel orsakade av den sökande. Det innebär att knappt 0,5 procent av de totala utbetalningarna kan klassas som misstänkt avsiktliga fel och drygt 0,1 procent som övriga fel från den sökande. Detta gäller alltså för förhållanden som gått att upptäcka genom Migrationsverkets studie.

Fel orsakade av myndigheten

Migrationsverket orsakade, eller kunde ha förhindrat, felaktiga utbetalningar i 3 procent av de samlade utbetalningarna. Det handlar om att myndigheten fattat beslut på otillräckliga uppgifter, beslut blir fel trots tillräckliga och korrekta uppgifter, att felaktiga utbetalningar skett trots korrekta beslut samt att ändrade

förhållanden inte omhändertagits trots att myndigheten känt till förändringen. Den senare orsakar mest felaktiga utbetalningar.

5.3.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av dagersättning till asylsökande.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom dagersättning till asylsökande är oredovisade förmögenheter och inkomster. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- uppgifter som lämnas i ansökan som är svåra att verifiera och där kontrollmöjligheter för dessa uppgifter saknas. Detta gäller exempelvis uppgifter om antalet barn och deras åldrar,
- ändringar av uppgifter under tid med ersättning som ej anmälts av ersättningsmottagare är också svåra att upptäcka. Det gäller exempelvis sjukhusvård (där fria måltider ingår), eller kriminalvård (där Kriminalvårdsverket svarar för biståndet).

Migrationsverket bedömer att dessa systemspecifika risker är relativt små och att de inte innebär att omfattningen av felaktiga utbetalningar underskattas i någon större utsträckning.

Felaktiga uppgifter lämnas i ansökan som är svåra att kontrollera

Majoriteten av de nödvändiga uppgifterna (förutom vissa systemöverskridande) som behövs för att utbetalningen ska bli korrekt är uppgifter som Migrationen själv har kontroll över. Vissa uppgifter är däremot svårare att kontrollera. När det gäller

korrektheten i uppgiften om antalet barn och deras åldrar utgår bedömningen från antalet och fördelningen av de som är inskrivna i mottagningssystemet perioden 2016–2018.³⁸ Enligt Migrationsverket saknade cirka 4 800 barn i åldrarna 3–17 år styrkt identitet. Vi bedömer att en begränsad del innehåller felaktigheter kopplade till ålder.

Det är värt att notera att felaktigt uppgiven ålder leder till felaktiga utbetalningar endast vid vissa åldersgränser. En något högre ersättning betalas ut när barnet fyllt 4 år, 11 år respektive 18 år.

Migrationsverket har inte kunnat studera den här typen av uppgifter. Bedömningen överlappar därmed inte med redan studerad risk.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara goda.

Sjukhusvård eller kriminalvård

Enligt Migrationsverket är det ytterst få asylsökande som vårdas på sjukhus eller är i häkte, som myndigheten inte känner till. De som vårdas på sjukhus har fortfarande rätt till dagersättning men med ett lägre belopp. Vårdas någon längre tid än några veckor på sjukhus får Migrationsverket veta det från den asylsökande eller sjukhuset. Den som är i häkte har inte rätt till dagersättning. Denna information överförs från Polisen till Migrationsverket om det inte bara rör sig om några dagar.

Migrationsverket har inte kunnat studera den här typen av uppgifter. Bedömningen överlappar därmed inte med redan studerad risk. Migrationsverkets bedömning är dock att felaktiga utbetalningar av detta slag är försvinnande små vilket har beaktats i vår bedömning.

Här saknas bra underlag för att bedöma konsekvensen av risken.

³⁸ Migrationsverkets årsredovisning 2018. s. 73.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Samtliga risker som bedöms i det följande betraktas vara orsakade av den sökande och att felen är misstänkt avsiktliga. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas omfattning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till drygt 1 miljon kronor.

Det *mest troliga* antagandet om de ej empiriskt studerade riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 3 miljoner kronor. Det motsvarar nästan 0,2 procent av 2017 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till drygt 4 miljoner kronor.

5.3.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av de felutbetalningar orsakade av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 5,2 procent av dagersättning till asylsökande betalades ut felaktigt under perioden 2015–2017. Detta motsvarar cirka 80 miljoner kronor per år under den aktuella perioden. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

57 procent felen som ingår i uppskattningen orsakas av Migrationsverket. Det faktum att ersättning betalas ut i förskott genererar 28 procent av de felaktiga utbetalningarna. Resterande felutbetalningar (16 procent) bedöms vara orsakade av den sökande, där huvuddelen bedöms vara misstänkt avsiktliga.

De totala felaktiga utbetalningarna fördelas på 7 miljoner kronor för lite respektive 73 miljoner för mycket.

Tabell 5.9 Felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	9,4 (0,6 %)	3 (0,2 %)	12,4 (0,8 %)
Varav misstänkt avsiktliga	7,5 (0,5 %)	3 (0,2 %)	10,5 (0,7 %)
Fel orsakade av myndigheten	45,4 (3,0 %)	-	45,4 (3,0 %)
Förskottsfel	22,1 (1,4 %)	-	22,1 (1,4 %)
Totalt	76,9 (5,0 %)	3 (0,2 %)	79,9 (5,2 %)

* Mest troliga antagandet.

5.4 Lönebidrag

5.4.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna från lönebidrag uppskattas till 6,7 procent, vilket motsvarar 777 miljoner kronor i 2018 års utgiftsnivå. Delegationens kansli bedömer att resultatet är en försiktig uppskattning av de felaktiga utbetalningarna.

Felutbetalningarna som studerats empiriskt uppgår enligt studiens osäkerhetsintervall till 403–552 miljoner kronor, med en punktskattning på 475 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 302 miljoner kronor.

51 procent av felen uppskattas vara orsakade av myndigheten och 49 procent av den sökande (arbetsgivaren). Av felen som orsakats av den sökande har i 80 procent bedömts som misstänkt avsiktliga.

5.4.2 Kort om lönebidrag

Anställningsstödet lönebidrag får lämnas till arbetsgivare som anställer personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.³⁹ Lönebidraget ska kompensera arbetsgivaren för nedsättningen av den anställdas

³⁹ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, §§ 24–36.

arbetsförmåga och bidragets storlek fastställs i förhandling mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren utifrån en bedömning av den nedsatta arbetsförmågan. Lönebidraget kan uppgå till maximalt 100 procent av den totala lönekostnaden upp till takbeloppet 18 300 kronor per månad för heltid. Vid deltid minskas anställningsstödet proportionerligt i förhållande till anställningens omfattning.

För att en arbetsgivare ska ha rätt till anställningsstöd, krävs enligt författning att arbetsgivaren vid beslutstillfället;

- är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket,
- inte har näringsförbud,
- inte har skatteskulder som lämnats till Kronofogden för indrivning,
- inte har betalningsanmärkning som Arbetsförmedlingen bedömer som betydande, samt
- gör löneutbetalningar elektroniskt⁴⁰.

Det är också författningsreglerat att den arbetsökande ska erbjudas lön och andra förmåner som följer av, eller i väsentliga delar överensstämmer med, gällande kollektivavtal inom branschen. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare får inte innebära att arbetstagaren har ett väsentligt inflytande i företagets verksamhet.

Studien omfattade utbetalningar av anställningsstödet, vilket utgör lejonparten av utgifterna för lönebidrag. Utgifterna för anställningsstödet 2018 uppgick till ungefär 11,6 miljarder kronor.⁴¹

5.4.3 Metoder och avgränsningar

Arbetsförmedlingens omfattningsstudie bygger på resultatet av två delstudier. Ytterligare en delstudie har använts för att bättre förstå resultaten. Studierna har omfattat utbetalningar till lönebidragsanställningar som beslutades under perioden 1 maj – 21 september

⁴⁰ Kravet gäller beslut fattade från 1 maj 2018 och framåt.

⁴¹ Arbetsförmedlingens studie utgick från ett prognosticerat belopp som var något högre.

2018.⁴² I det följande beskrivs metoderna och tillvägagångssättet för respektive delstudie.

Dataanalys

Arbetsförmedlingen har analyserat om de registerbaserade data som myndigheten har tillgänglig påvisar att beslut eller utbetalningar är felaktiga. Analysen uppmärksammar både felaktigheter vid beslutstillfället och sådana som uppkommer under tid med ersättning. Analysen omfattar hela den studerade populationen.

Aktgranskning

Aktgranskningen har omfattat 500 beslut om lönebidrag. Syftet var att undersöka om den information som krävs för att fatta ett korrekt beslut har samlats in, hanterats och tolkats på rätt sätt. Beslutsunderlag och information som finns tillgängliga i myndighetens systemstöd har granskats. Urvalet till granskningen har varit slumpmässigt. Mindre aktiebolag och övriga bolagsformer har viktats upp i urvalet.

Aktgranskningen och dataanalysen har konstaterats komplettera varandra till stor del. De fel som upptäckts har endast marginellt överlappat varandra.

Kontrollutredning

Kontrollutredningen har omfattat 50 beslut om lönebidrag. Arbetsgivarna har ombetts skicka in underlag som kan styrka att löneutbetalningarna skett elektroniskt. Urvalet till kontrollutredningarna var också slumpmässigt. I urvalet har beslut som i aktgranskningen bedömts ha en större risk för felaktigheter viktats upp.

⁴² Den studerade populationen begränsades också till ärenden som var pågående vid månadsskiftet november/december samma år. Arbetsförmedlingen har gjort bedömningen att den studerade populationen i väsentliga delar är representativ för de beslut som ligger till grund för utbetalningar under 2018 och har därför använt denna population till att estimerade de felaktiga utbetalningarna för hela 2018.

Två definitioner av felaktiga utbetalningar har tillämpats

Arbetsförmedlingen har tillämpat två alternativa definitioner på felaktiga utbetalningar; en ”striktare” definition och en ”generösare” definition som utgått från ”intentionerna med gällande regelverk”. Enligt Arbetsförmedlingen har den ”generösare” definitionen bedömt omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och den ”striktare” definitionen bedömt omfattningen av utbetalningar med *risk* för felaktiga utbetalningar.

Enligt den striktare definitionen ska samtliga underlag, som enligt Arbetsförmedlingens bedömning krävs enligt författningen, finnas registrerade och åtkomliga vid beslut. Som utgångspunkt gäller då att alla underlag för beslut ska finnas i ärendets akt.⁴³ Enligt den generösare definitionen har Arbetsförmedlingen istället bedömt om brister i underlag motsvaras av brister i faktiska förhållanden eller ej. Man har då frångått vissa krav på dokumentation och handläggning i den striktare definitionen, i synnerhet att underlagen ska finnas i ärendets akt. Villkoret om kollektivsavtalsenliga löner kan exemplifiera skillnaden. Enligt den striktare definitionen krävs att kopia av avtal eller intyg på kollektivavtal finns i akten för att detta villkor ska vara uppfyllt. Enligt den generösare definitionen bedöms villkoret uppfyllt om berört fackförbund kan styrka att arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal.

Delegationens kansli bedömer att den generösare definitionen möjliggör de mest rättvisande jämförelserna med övriga omfattningsstuderade ersättningssystem. Redovisningen kommer därför att i huvudsak utgå från denna definition. Vi bedömer också att definitionen leder till en försiktig bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Bedömningar har haft stor betydelse för uppskattningen av omfattningen av felutbetalningarna

I tillämpningen av den generösare definitionen har Arbetsförmedlingen bedömt sannolikheten för faktiska felaktiga

⁴³ Analysen utifrån den ”striktare” definitionen har även beaktat att vissa nödvändiga uppgifter kan finnas dokumenterade i andra ärenden, exempelvis dokumentation som styrker att den arbetssökande uppfyller kvalificeringskraven för nystartsjobb utifrån tidigare beslut om etableringsinsatser.

utbetalningar. Detta har skett med utgångspunkt i de resultat som tagits fram baserat på den striktare definitionen. Bedömningen har gjorts med hjälp av fördjupade genomgångar av ärenden där *risk* för felaktiga utbetalningar förelåg, då så varit möjligt. Även sedan tidigare kända fakta beaktades. Utifrån dessa bedömningar har de *faktiska* felaktiga utbetalningarna beräknats. Dessa bedömningar har haft stor betydelse för hur omfattande de felaktiga utbetalningarna kan anses vara och de olika orsakernas betydelse. Osäkerheten i den empiriska studien är därför stor.

Avgränsningar

Genomförd studie har fokuserat på felaktigheter och brister i myndighetens handläggning. Studien har avgränsats från att studera om lämnade uppgifter i ansökan och andra underlag är korrekta. Det innebär att felaktigheter i lämnade uppgifter och avsiktliga fel underskattats i den empiriska studien. De risker som Arbetsförmedlingen har bedömt är viktiga men inte kunnat undersöka är:

- systemöverskridande risker kopplat till identitet, arbete och inkomster,
- skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs,
- felaktiga eller förfalskade anställningsavtal eller utbetalningsunderlag,
- brister i arbetsgivarens arbetsmiljö,
- brister i eller förfalskade medicinska underlag.

5.4.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

När det gäller för mycket utbetald ersättning uppskattas 23,8 procent av utbetalningarna har betalats ut med *risk* för felaktiga utbetalningar, enligt den striktare definitionen. Detta motsvarar med 95-procents konfidensintervall 2 337–3 205 miljoner med en punktskattning på 2 771 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

Med den generösare definitionen bedöms omfattningen av de felaktiga utbetalningarna uppgå till 4,1 procent (475 miljoner kronor).

Med denna definition är osäkerhetsintervallet 403–552 miljoner kronor. Skillnaden mellan punktskattningarna är till synes mycket stor.

Endast felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning har studerats.

Tabell 5.10 För mycket ersättning utbetalt av anställningsstödet lönebidrag

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf.- intervall (95%)	Nedre gräns för konf.intervall (95%)
Risk för felaktiga utbetalningar	2 771 (23,8 %)	3 205 (27,6 %)	2 337 (20,1 %)
Felaktiga utbetalningar ⁴⁴	475 (4,1 %)	552 (4,8 %)	403 (3,5 %)

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av Arbetsförmedlingen. Redovisningen kommer nu att enbart utgå från den generösare definition som i tabellen ovan utgörs av *felaktiga utbetalningar*.

Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten själv har orsakat felaktiga utbetalningar om knappt 400 miljoner kronor (396 miljoner kronor). Det innebär att en klar majoritet (83 procent) av de felaktiga utbetalningarna som studerats empiriskt bedöms vara orsakade av myndigheten. Nästan två tredjedelar (64 procent) av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Knappt 17 procent, motsvarande 79 miljoner, av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av sökande (arbetsgivare).

⁴⁴ Vad gäller punktskattningen av de felaktiga utbetalningarna saknade Arbetsförmedlingens rapport ett redovisat konfidensintervall, men myndigheten har kompletterat redovisningen med ett beräknat osäkerhetsintervall. Detta intervall har ej beräknats på samma sätt som ett regelrätt konfidensintervall.

Tabell 5.11 Lönebidrag, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	3 (0,0 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	76 (0,7 %)
Fel orsakade av sökande	79 (0,7 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	302 (2,6 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	50 (0,4 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0 (0 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	44 (0,4 %)
Fel orsakade av myndigheten	396 (3,4 %)
Totalt	475 (4,1 %)

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Studien har som sagt avgränsats från att studera om lämnade uppgifter i ansökan och andra underlag är korrekta eller inte. Endast 3 miljoner kronor av studiens uppmärksammade felaktiga utbetalningar har orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan. Resultatet inom denna felorsak baseras endast på en begränsad del av dataanalysen som undersökt om arbetsgivare anställt make/maka i enskild firma.

Studien har inte kunnat särskilja underlåtenhet av arbetsgivare att uppge egentliga förhållanden från brister i handläggningen att säkerställa dessa förhållanden. I studien har dessa slags fel kategoriserats under felorsak *Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut*.

Ej anmält ändrade förhållanden

Felaktiga utbetalningar orsakade av ej anmält ändrade förhållanden uppskattas till 76 miljoner kronor. Dessa fel är nästan uteslutande orsakade av att arbetsgivarna inte har redovisat arbetsgivaravgifter till Skatteverket motsvarande de löner som rekviderats för personer med lönebidrag.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut

302 miljoner kronor, nästan två tredjedelar (64 procent) av de totala felaktiga utbetalningarna, uppskattas vara orsakade av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Dessa felaktiga utbetalningar orsakas i huvudsak av att underlag saknades som visade att den enskilde var klassificerad som arbetslös vid beslutstillfället (115 miljoner kronor) och att uppgifter om kollektivsavgiftsliknande försäkringar saknades (89 miljoner kronor).

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

I denna kategori ingår felutbetalningar som genereras när alla nödvändiga uppgifter finns inför beslutet, med där dessa inte beaktats eller tolkats på rätt sätt. Detta bedöms ha orsakat felaktiga utbetalningar om 50 miljoner kronor. Exempel på fel är att den arbetssökande inte tillhör målgruppen som berättigar till anställningsstödet eller att arbetsgivarkontrollen resulterat i avslag (utan att dessa förhållanden beaktats).

Utbetalning fel, trots rätt beslut

I studien hittades inte några sådana fel.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Under aktgranskningen har ett mindre antal beslut identifierats där ändrade förhållanden uppstått, men där Arbetsförmedlingen inte omhändertagit dessa på ett korrekt sätt. Dessa felaktiga utbetalningar uppskattas till 44 miljoner kronor.

Fel orsakade av den sökande

Som vi tidigare har noterat har studien fokuserat på felaktigheter som orsakats av Arbetsförmedlingen och i hög grad avgränsats från felaktigheter som orsakats av sökande. I studien har 79 miljoner kronor (17 procent) av de felaktiga utbetalningarna bedömts

orsakats av den sökande (arbetsgivaren). Felen handlar i huvudsak om att arbetsgivare anställt make/maka i enskild firma och att arbetsgivare inte redovisat tillräckliga arbetsgivaravgifter till Skatteverket för de anställda som berättigar till lönebidrag.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

100 procent av de fel som orsakats av den sökande (79 miljoner kronor) bedöms vara misstänkt avsiktliga.

Fel orsakade av myndigheten

De felaktiga utbetalningar som orsakas av Arbetsförmedlingen estimeras till 396 miljoner kronor för 2018, vilket motsvarar 3,4 procent av utbetald ersättning. Felen orsakas i huvudsak av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut och detta har uppskattats till 302 miljoner kronor.

5.4.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av lönebidrag.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom lönebidrag är kopplade till identitet, arbete och inkomster. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- felaktiga eller förfalskade anställningsavtal, skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs,
- felaktiga eller förfalskade utbetalningsunderlag,

- brister i arbetsgivarens arbetsmiljö,
- brister i eller förfalskade medicinska underlag.

Felaktiga eller förfalskade anställningsavtal, skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs

Risken för skenanställningar, där arbetsgivare och arbetstagare har gjort upp i maskopi, eller att överenskommet arbete inte utförs bedöms vara mycket liten inom offentlig verksamhet eller i större företag. Utbetalningar till dessa arbetsgivare utgör ungefär hälften av de totala utbetalningarna av lönebidrag.

Bland de övriga företagen bedöms skenanställningar vara relativt ovanligt. Lönebidrag bedöms generellt sett vara mindre utsatt för bedrägerier och bidragsbrott än nystartsjobb. Det finns flera faktorer som bedöms bidra till detta:

- obligatoriskt arbetsplatsbesök innan anställning,
- krav på att arbetet ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat och främja arbetstagaren,
- återkommande uppföljningar,
- få fel påträffades i studiens kontrollutredningar (se vidare nedan).

Eftersom målgruppen för anställningsstödet har någon form av funktionsnedsättning så finns ofta ett aktivt socialt engagemang hos arbetsgivaren, vilket bör bidra till att stödet når seriösa arbetsgivare.

Bedömningen av felaktiga utbetalningar som följd av dessa risker överlappar inte med risker som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är mycket begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Felaktiga eller förfalskade utbetalningsunderlag

Arbetsförmedlingen genomförde 50 kontrollutredningar i ett slumpmässigt urval av beslut om lönebidrag. Arbetsgivarna ombads skicka underlag som kan styrka att löneutbetalningarna skett

elektroniskt. I 2 av dessa 50 beslut konstaterades felaktigheter. Resultatet indikerar att denna risk är begränsad, även om den statistiska osäkerheten är stor på grund av det relativt lilla urvalet.

Vad gäller felaktiga utbetalningsunderlag, upptäcktes i Arbetsförmedlings omfattningsstudie flera fall där rekvirerad lön inte stämde överens med uppgift från Skatteverket. Förekomsten av viss överlappning vid bedömning av denna risk har därför beaktats.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av denna risk får i sammanhanget anses vara ganska goda.

Brister i arbetsgivarens arbetsmiljö

Risker för brister i arbetsgivarnas arbetsmiljö bedöms vara små inom offentlig verksamhet och i större företag. Inom övriga företag och organisationer kan risken antas vara något större. Det obligatoriska initiala arbetsplatsbesöket talar för att brister, eller risker för brister, i arbetsmiljön tidigt uppmärksammas. Löpande uppföljningar bidrar också till att uppkomna brister uppmärksammas. Under tid med anställningsstöd blir Arbetsförmedlingen främst varse om brister i arbetsmiljön då den arbetssökande meddelar sin handläggare om detta. Om den arbetssökande har nedsatta kognitiva förmågor eller står i en beroendeställning till arbetsgivaren ökar risken för att den arbetssökande inte gör Arbetsförmedlingen uppmärksam på brister i arbetsmiljön.

Bedömningen av felaktiga utbetalningar som följd av brister i arbetsgivarens arbetsmiljö överlappar inte med risker för felaktiga utbetalningar som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie. Brister i arbetsmiljön kan dock vara ett tecken på mindre seriösa verksamheter som även missköter betalningar av lön – något som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är mycket begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Brister i eller förfälskade medicinska underlag

Den genomförda aktgranskningen beaktade brister i de medicinska underlagen, men långt ifrån i alla ärenden. I granskningen

uppmärksammades brister såsom att underlagen var gamla, inte helt relevanta eller att felaktiga bedömningar hade gjorts baserade på underlagen. Brister i medicinska underlag och bedömningar bedöms vara relativt vanligt och bedöms i allmänhet leda till att en mindre andel av utbetalningarna blir felaktiga.

Arbetsförmedlingen har inte någon statistik om förfalskade medicinska underlag. Eftersom det ekonomiska värdet av ett förfalskat underlag kan vara relativt stort, finns det incitament för oseriösa arbetsgivare och arbetstagare att i maskopi eftersträva förfalskade medicinska underlag. Det faktum att Arbetsförmedlingen har aktiv återkommande kontakt med den arbetssökande, borde dock ha en avskräckande effekt.

Bedömningen av denna risk överlappar inte med risker studerade i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Samtliga risker som bedöms i det följande betraktas vara orsakade av den sökande. Av felen bedöms 75 procent vara misstänkt avsiktliga. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas omfattning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 87 miljoner kronor.

Det *mest troliga* antagandet om de ej empiriskt studerade riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 302 miljoner kronor. Det motsvarar 2,6 procent av 2018 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till 505 miljoner kronor.

5.4.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 6,7 procent av lönebidragen betalats ut felaktigt 2018. Detta motsvarar 777 miljoner kronor i 2018 års utgifter. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Drygt hälften av felen (51 procent) som ingår i uppskattningen orsakas av myndigheten och knappt hälften (49 procent) av den sökande (arbetsgivaren). Av felen som orsakas av myndigheten har en klar majoritet (76 procent) orsakats av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Felen som orsakats av den sökande har i hög grad (80 procent) bedömts vara misstänkt avsiktliga.

Tabell 5.12 Felaktiga utbetalningar av lönebidrag. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	79 (0,7 %)	302 (2,6 %)	381 (3,3 %)
Varav misstänkt avsiktliga	79 (0,7 %)	226 (1,9 %)	305 (2,6 %)
Fel orsakade av myndigheten	396 (3,4 %)	-	396 (3,4 %)
Totalt	475 (4,1 %)	302 (2,6 %)	777 (6,7 %)

* Mest troliga antagandet.

5.5 Nystartsjobb

5.5.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna från nystartsjobb uppskattas till 9,8 procent, vilket motsvarar 492 miljoner kronor i 2018 års utgiftsnivå. Delegationens kansli bedömer att resultatet är en försiktig uppskattning av de felaktiga utbetalningarna.

Felutbetalningarna som studerats empiriskt uppgår enligt studiens osäkerhetsintervall till 304–416 miljoner kronor, med en punktskattning på 363 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 129 miljoner kronor.

67 procent av felutbetalningarna uppskattas vara orsakad av myndigheten och resterande 33 procent av den sökande (arbetsgivaren). Av felen som orsakats av den sökande har 85 procent bedömts vara misstänkt avsiktliga.

5.5.2 Kort om nystartsjobb

Nystartsjobb är ett stöd som betalas ut till arbetsgivare när de anställer personer som varit utan arbete en längre tid. Nystartsjobb är inte ett arbetsmarknadspolitiskt program och föregås inte av någon arbetsmarknadspolitisk bedömning, utan utbetalas till arbetsgivare som anställer en person som berättigar till stödet.

För att en arbetsgivare ska kunna få stödet krävs att den arbetssökande uppfyller något av följande fyra kriterier. Kriterierna är att den arbetssökande:

- har varit utan arbete i 6 eller 12 månader, beroende på ålder,
- har uppehållstillstånd eller är anvisad till etableringsinsatser,
- är villkorligt frigiven efter fängelsestraff, eller
- deltar i Jobb- och Utvecklingsgarantin.

Stödet utgår med ett belopp motsvarande den arbetsgivaravgift och den allmänna löneavgift arbetsgivare betalar för den anställde, vanligen 31,42 procent av lönen. Stödet kan i vissa fall också stegvis utökas till motsvarande 2,5 gånger arbetsgivaravgiften och den allmänna löneavgiften, beroende på hur länge den som anställs varit

frånvarande från arbetsmarknaden. Vid deltid minskas stödet med motsvarande andel. Den del av arbetsgivarens ersättning till den anställde som överstiger takbeloppet 20 000 kronor per månad vid heltidsarbete berättigar inte till stödet.

Likt villkoren för lönebidrag krävs för stöd vid nystartsjobb enligt författning att en arbetsgivare vid beslutstillfället;

- är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket,
- inte har näringsförbud,
- inte har skatteskulder som lämnats till Kronofogden för indrivning,
- inte har betalningsanmärkning som Arbetsförmedlingen bedömer som betydande, samt
- gör löneutbetalningar elektroniskt.⁴⁵

Det är också författningsreglerat att den arbetssökande ska erbjudas lön och andra förmåner som följer av, eller i väsentliga delar överensstämmer med, gällande kollektivavtal inom branschen. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare får inte innebära att arbetstagaren har ett väsentligt inflytande i företagets verksamhet.

Utgifterna för nystartsjobb uppgick 2018 till ungefär 5,0 miljarder kronor.

5.5.3 Metoder och avgränsningar

Arbetsförmedlingens omfattningsstudie bygger på resultatet av två delstudier. Ytterligare en delstudie har använts för att bättre förstå resultaten. Studierna har omfattat utbetalningar i beslut om nystartsjobb som beslutades under perioden 1 maj – 21 september 2018.⁴⁶ I det följande beskrivs metoderna och tillvägagångssättet för respektive delstudie.

⁴⁵ Kravet gäller beslut fattade från 1 maj 2018 och framåt.

⁴⁶ Den studerade populationen begränsades också till ärenden som var pågående vid månadsskiftet november/december samma år. Arbetsförmedlingen har gjort bedömningen att den studerade populationen i väsentliga delar är representativ för de beslut som ligger till grund för utbetalningar under 2018 och har därför använt denna population till att estimerade felaktiga utbetalningarna för hela 2018.

Dataanalys

Arbetsförmedlingen har analyserat om de registerbaserade data som myndigheten har tillgänglig påvisar att beslut eller utbetalningar är felaktiga. Analysen uppmärksammar både felaktigheter vid beslutstillfället och sådana som uppkommer under tid med ersättning. Analysen omfattar hela den studerade populationen.

Aktgranskning

Aktgranskningen har omfattat 500 beslut om nystartsjobb. Syftet var att undersöka om den information som krävs för att fatta ett korrekt beslut har samlats in, hanterats och tolkats på rätt sätt. Beslutsunderlag och information som finns tillgängliga i myndighetens systemstöd har granskats. Urvalet till granskningen har varit slumpmässigt. Mindre aktiebolag och övriga bolagsformer har viktats upp i urvalet.

Aktgranskningen och dataanalysen har konstaterats komplettera varandra till stor del. De fel som upptäckts har endast marginellt överlappat varandra.

Kontrollutredning

Kontrollutredningen har omfattat 50 beslut om nystartsjobb. Arbetsgivarna har ombetts skicka in underlag som kan styrka att löneutbetalningarna skett elektroniskt. Urvalet till kontrollutredningarna var också slumpmässigt. I urvalet har beslut som i aktgranskningen bedömts ha en större risk för felaktigheter viktats upp.

Två definitioner av felaktiga utbetalningar har tillämpats

Arbetsförmedlingen har tillämpat två alternativa definitioner på felaktiga utbetalningar; en "striktare" definition och en "generösare" definition som utgått från "intentionerna med gällande regelverk". Enligt Arbetsförmedlingen har den "generösare" definitionen bedömt omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och den

”striktare” definitionen bedömt omfattningen av utbetalningar med *risk* för felaktiga utbetalningar.

Enligt den striktare definitionen ska samtliga underlag, som enligt Arbetsförmedlingens bedömning krävs enligt författningen, finnas registrerade och åtkomliga vid beslut. Som utgångspunkt gäller då att alla underlag för beslut ska finnas i ärendets akt.⁴⁷ Enligt den generösare definitionen har Arbetsförmedlingen istället bedömt om brister i underlag motsvaras av brister i faktiska förhållanden eller ej. Man har då frångått vissa krav på dokumentation och handläggning i den striktare definitionen, i synnerhet att underlagen ska finnas i ärendets akt. Villkoret om kollektivavtalsenliga löner kan exemplifiera skillnaden. Enligt den striktare definitionen krävs att kopia av avtal eller intyg på kollektivavtal finns i akten för att detta villkor ska vara uppfyllt. Enligt den generösare definitionen bedöms villkoret uppfyllt om berört fackförbund kan styrka att arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal.

Delegationens kansli bedömer att den generösare definitionen möjliggör de mest rättvisande jämförelserna med övriga omfattningsstuderade ersättningssystem. Redovisningen kommer därför att i huvudsak utgå från denna definition. Vi bedömer också att definitionen leder till en försiktig bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Bedömningar har haft stor betydelse för uppskattningen av omfattningen av felutbetalningarna

I tillämpningen av den generösare definitionen har Arbetsförmedlingen bedömt sannolikheten för faktiska felaktiga utbetalningar. Detta har skett med utgångspunkt i de resultat som tagits fram baserat på den striktare definitionen. Bedömningen har gjorts med hjälp av fördjupade genomgångar av ärenden där *risk* för felaktiga utbetalningar förelåg, då så varit möjligt. Även sedan tidigare kända fakta beaktades. Utifrån dessa bedömningar har de *faktiska* felaktiga utbetalningarna beräknats. Dessa bedömningar har haft stor betydelse för hur omfattande de felaktiga utbetalningarna

⁴⁷ Analysen utifrån den ”striktare” definitionen har även beaktat att vissa nödvändiga uppgifter kan finnas dokumenterade i andra ärenden, exempelvis dokumentation som styrker att den arbetssökande uppfyller kvalificeringskraven för nystartsjobb utifrån tidigare beslut om etableringsinsatser.

kan anses vara och de olika orsakernas betydelse. Osäkerheten i den empiriska studien är därför stor.

Avgränsningar

Genomförd studie har fokuserat på felaktigheter och brister i myndighetens handläggning. Studien har avgränsats från att studera om lämnade uppgifter i ansökan och andra underlag är korrekta. Det innebär att felaktigheter i lämnade uppgifter och avsiktliga fel underskattats i den empiriska studien. De risker som Arbetsförmedlingen har bedömt är viktiga men inte kunnat undersöka är:

- systemöverskridande risker kopplat till identitet, arbete och inkomster,
- skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs,
- felaktiga eller förfalskade anställningsavtal eller utbetalningsunderlag,
- brister i arbetsgivarens arbetsmiljö.

5.5.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

När det gäller för mycket utbetald ersättning uppskattas 24,3 procent av utbetalningarna har betalats ut med *risk* för felaktiga utbetalningar, enligt den striktare definitionen. Detta motsvarar 1 216 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Med denna definition är det 95-procentiga konfidensintervallet 1 027–1 405 miljoner kronor. Med den generösare definitionen bedöms omfattningen av de felaktiga utbetalningarna uppgå till 7,2 procent (363 miljoner kronor). Detta belopp omges inte av ett konfidensintervall, utan av ett osäkerhetsintervall mellan 304–416 miljoner kronor.

Skillnaden mellan dessa punktskattningar är till synes mycket stor.

Endast felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning har studerats.

Tabell 5.13 För mycket ersättning utbetalt av nystartsjobb

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. - intervall (95%)	Nedre gräns för konf.intervall (95%)
Risk för felaktiga utbetalningar	1 216 (24,3 %)	1 405 (28,1 %)	1 027 (20,5 %)
Felaktiga utbetalningar ⁴⁸	363 (7,3 %)	416 (8,3 %)	304 (6,1 %)

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av Arbetsförmedlingen. Redovisningen kommer nu att enbart utgå från den generösare definition som i tabellen ovan utgörs av *felaktiga utbetalningar*.

Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten själv har orsakat felaktiga utbetalningar om 330 miljoner kronor. Det innebär att en stor majoritet (91 procent) av de felaktiga utbetalningarna som studerats empiriskt orsakas av myndigheten. Nästan två tredjedelar (62 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Drygt 9 procent, motsvarande 33 miljoner, av de felaktiga utbetalningarna bedöms orsakade av sökande (arbetsgivare).

⁴⁸ Vad gäller punktskattningen av de felaktiga utbetalningarna saknade Arbetsförmedlingens rapport ett redovisat konfidensintervall, men myndigheten har kompletterat redovisningen med ett beräknat osäkerhetsintervall. Detta intervall har ej beräknats på samma sätt som ett regelrätt konfidensintervall.

Tabell 5.14 Nystartsjobb, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	2 (0,0 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	31 (0,6 %)
Fel orsakade av sökande	33 (0,6 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	225 (4,5 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	52 (1,0 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0 (0 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	53 (1,1 %)
Fel orsakade av myndigheten	330 (6,6 %)
Totalt	363 (7,2 %)

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Endast en mindre del, 2 miljoner kronor, av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan.

Detta är med stor säkerhet en underskattning. Studien har avgränsats från att studera om lämnade uppgifter i ansökan och andra underlag är korrekta eller inte. Resultatet inom denna felorsak baseras endast på en begränsad del av dataanalysen som undersökt om arbetsgivare anställt make/maka i enskild firma.

Genomförda kontrollutredningar har visat på flera fall av felaktigheter som kan ha uppstått som felaktiga uppgifter vid ansökan, men det är osäkert om så är fallet.

Studien har inte kunnat särskilja underlåtenhet för arbetsgivare att uppge egentliga förhållanden från brister i handläggningen att säkerställa dessa förhållanden. I studien har dessa slags fel kategoriserats under felorsak *Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut*.

Ej anmält ändrade förhållanden

Arbetsförmedlingen uppskattar att felaktiga utbetalningar orsakade av ej anmält ändrade förhållanden uppskattas uppgå till 31 miljoner

kronor. Dessa fel är nästan uteslutande orsakade av att arbetsgivarna inte har redovisat arbetsgivaravgifter till Skatteverket motsvarande de löner som rekviderats för personer med nystartsjobb.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut

225 miljoner kronor, nästan två tredjedelar (62 procent) av de totala felaktiga utbetalningarna, uppskattas vara orsakade av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Dessa felaktiga utbetalningar orsakas i huvudsak av att kvalificeringsunderlag för nystartsjobb saknas (85 miljoner kronor) och att beräkningsunderlag för stödbelopp saknas (60 miljoner kronor).

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

I denna kategori ingår felutbetalningar som genereras när alla nödvändiga uppgifter finns inför beslutet, men där dessa inte beaktats eller tolkats på rätt sätt. Detta bedöms ha orsakat felaktiga utbetalningar om 52 miljoner kronor. Denna typ av fel beror framförallt på att kvalificeringsvillkoren för nystartsjobb inte är uppfyllda. Det som kan orsaka denna typ av fel är att regelverket i många hänseenden är komplext.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Inga fel av denna typ har upptäckts i omfattningsstudien.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Under aktgranskningen har ett mindre antal beslut identifierats där ändrade förhållanden uppstått, men där Arbetsförmedlingen inte omhändertagit dessa på ett korrekt sätt. Detta orsakade enligt Arbetsförmedlingens uppskattning felaktiga utbetalningar om 53 miljoner kronor.

Fel orsakade av den sökande

Som vi tidigare har noterat har studien fokuserat på felaktigheter som orsakats av Arbetsförmedlingen och i hög grad avgränsats från felaktigheter som orsakats av sökande. I studien har 33 miljoner kronor (9 procent) av de felaktiga utbetalningarna bedömts ha orsakats av den sökande (arbetsgivaren). Felen handlar i huvudsak om att arbetsgivare anställt make/maka i enskild firma och att arbetsgivare inte redovisat tillräckliga arbetsgivaravgifter till Skatteverket.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Nästan samtliga fel som orsakats av de sökande (31 av 33 miljoner kronor) bedöms som misstänkt avsiktliga fel.

Fel orsakade av myndigheten

De felaktiga utbetalningar som orsakas av Arbetsförmedlingen estimeras till 330 miljoner kronor för 2018, vilket motsvarar 6,6 procent av utbetald ersättning. Felen orsakas i huvudsak av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut (225 miljoner kronor).

5.5.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av nystartsjobb.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom nystartsjobb rör identitet, redovisade samt oredovisade inkomster. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- felaktiga eller förfalskade anställningsavtal, skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs,
- felaktiga eller förfalskade utbetalningsunderlag,
- brister i arbetsgivarens arbetsmiljö.

Felaktiga eller förfalskade anställningsavtal, skenanställningar eller att överenskommet arbete inte utförs

Risken för skenanställningar, där arbetsgivare och arbetstagar har gjort upp i maskopi, eller att överenskommet arbete inte utförs bedöms vara mycket liten inom offentlig verksamhet eller i större företag. Utbetalningar till dessa arbetsgivare utgör ungefär hälften av de totala utbetalningarna av nystartsjobb.

Bland de övriga företagen bedöms skenanställningar, som relativt ovanligt. Det finns flera faktorer som talar för att nystartsjobb är mer utsatt för bedrägerier och bidragsbrott än lönebidrag. Det sker inte samma omfattande initiala prövning och löpande uppföljningar som inom lönebidrag. Arbetsförmedlingens oannonserade kontrollbesök och arbetsplatsbesök visar att det är vanligt att arbetstagar inte är närvarande under normal arbetstid. Detta kan ha sina naturliga förklaringar vad gäller exempelvis föreningar, där verksamheten i högre utsträckning kan vara förlagd till kvällar och helger. Det förefaller också relativt vanligt att arbetsgivare redovisar full närvaro, trots att arbetstagar varit frånvarande.

Bedömningen av felaktiga utbetalningar som följd av dessa risker innebär inte något överlapp med vad som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är mycket begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Felaktiga eller förfalskade utbetalningsunderlag

Arbetsförmedlingen genomförde 50 kontrollutredningar i ett slumpmässigt urval av beslut om nystartsjobb. Arbetsgivarna

ombads skicka underlag som kan styrka att löneutbetalningarna skett elektroniskt. Av 33 kontrollerade mindre arbetsgivare (främst aktiebolag) konstaterades fel i 10 av dessa. Resultatet indikerar att denna risk är relativt stor, även om den statistiska osäkerheten är stor på grund av det relativt lilla urvalet.

Vad gäller felaktiga utbetalningsunderlag, upptäcktes i Arbetsförmedlings omfattningsstudie flera fall där rekvirerad lön inte stämde överens med uppgift från Skatteverket. Viss dubbelräkning vid bedömning av denna risk har därför beaktats.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av denna risk får i sammanhanget anses vara ganska goda.

Brister i arbetsgivarens arbetsmiljö

Risker för brister i arbetsgivarnas arbetsmiljö bedöms vara små inom offentlig verksamhet och i större företag. Inom övriga företag och organisationer kan risken antas vara större. Eftersom inget initialt arbetsplatsbesök sker, såsom i lönebidrag, och den löpande uppföljningen är svagare, så bedöms risken för brister i arbetsmiljön som större.

Bedömningen av felaktiga utbetalningar som följd av brister i arbetsgivarens arbetsmiljö överlappar inte med felaktiga utbetalningar som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie. Brister i arbetsmiljön kan dock vara ett tecken på mindre seriösa verksamheter som även missköter betalningar av lön – något som studerats i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.

Underlagen för att bedöma konsekvenserna av denna risk är mycket begränsade varför uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Samtliga risker som bedöms i det följande betraktas vara orsakade av den sökande. Av felen bedöms 85 procent vara misstänkt avsiktliga. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i

form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas omfattning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 52 miljoner kronor.

Det *mest troliga* antagandet om de ej empiriskt studerade riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 129 miljoner kronor. Det motsvarar 2,6 procent av 2018 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till 260 miljoner kronor.

5.5.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 9,8 procent av utbetalningarna av nystartsjobb betalats ut felaktigt 2018. Detta motsvarar 492 miljoner kronor i 2018 års utgifter. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Ungefär två tredjedelar av felen (67 procent) som ingår i uppskattningen orsakas av myndigheten och ungefär en tredjedel (33 procent) av den sökande. Av felen som orsakas av myndigheten uppskattas drygt två tredjedelar (68 procent) orsakats av att underlag saknas för att kunna fatta korrekta beslut. Felen som orsakats av den sökande har i hög grad (87 procent) bedömts vara misstänkta avsiktliga.

Tabell 5.15 Felaktiga utbetalningar av nystartsjobb. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	33 (0,7 %)	129 (2,6 %)	162 (3,2 %)
Varav misstänkt avsiktliga	31 (0,6 %)	110 (2,2 %)	141 (2,8 %)
Fel orsakade av myndigheten	330 (6,6 %)	-	330 (6,6 %)
Totalt	363 (7,3 %)	129 (2,6 %)	492 (9,9 %)

* Mest troliga antagandet.

5.6 Studiemedel för studier utomlands

5.6.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna av studiemedel för studier utomlands uppskattas till 3,5 procent, vilket motsvarar 94 miljoner kronor per år i 2017 års utgifter. Av felutbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas 78 miljoner kronor ha betalats ut för mycket, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 24–133 miljoner kronor. Därtill uppskattas 3 miljoner kronor ha betalats ut för lite, med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 0–58 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 12 miljoner kronor.

Av den sammantagna uppskattningen bedöms 52 procent vara orsakade av den sökande, varav knappt två tredjedelar (65 procent) av dessa fel bedöms vara misstänkt avsiktliga. Även det faktum att studiemedel betalas ut i förskott genererar en hel del felaktiga utbetalningar. Förskottsfelet står för ungefär 31 procent av de uppskattade felutbetalningarna. Resterande felutbetalningar, cirka 18 procent, bedöms vara orsakade av CSN.

5.6.2 Kort om studiemedel för studier utomlands

Studiemedel består av två delar: bidrag och lån. Det kan beviljas för studier i Sverige och för studier i ulandet. Studerande som har merkostnader för avgifter, resor, försäkringar eller levnadsomkostnader eller liknande har rätt till merkostnadslån.

Merkostnadslån betalas ofta ut terminsvis i förskott, om den studerande visat att kostnaden i dess helhet behöver betalas i förväg. Det är vanligare med undervisningsavgifter och andra merkostnader när det gäller studier utomlands jämfört med studier i Sverige. Studiemedel för studier utomlands involverar därmed högre belopp och merkostnadslånen betalas i normalfallet ut före studiestart för att möjliggöra betalning av studieavgifter.

Utgifterna för studiemedel för studier utomlands uppgick år 2018 till 2,7 miljarder kronor.

5.6.3 Metoder och avgränsningar

CSN har genomfört slumpkontroller för att verifiera uppgifter om studieresultat, antagning, studietid och studietakt. Kontrollen avser såväl uppgiftens giltighet vid ansökanstillfället som förändrade förhållanden. För att kontrollera att studerande uppfyllde kraven skickade CSN e-brev till skolorna för att få uppgifterna som den studerande lämnat verifierade. Upp till två påminnelser skickades till de skolor som inte svarade på förfrågan. Till skolor som inte lämnade ut uppgifter om sina studerande bifogades det medgivande som alla sökande gör i samband med ansökan om studiemedel för studier utomlands, vilket godtas av många skolor.

CSN har också undersökt förekomsten av fel i handläggningen. Den omfattar en kontroll av att handläggare registrerat korrekta uppgifter och inte gjort några bedömningar som uppenbart faller utanför bedömningsutrymmet. Kontrollerna genomfördes av åtta studiestödsutredare under perioden april-november 2018. Slumpkontrollerna utgör det viktigaste underlaget för bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Studerande får tjäna pengar under studietiden, men det finns en maximal gräns för inkomsten innan studiemedlen reduceras. CSN gör årligen efterkontroller av inkomst och studerande meddelar själva ändrade inkomst. I omfattningsstudien ingår en uppföljning av hur stora belopp och hur hög andel som krävs tillbaka årligen på grund av för hög inkomst under studietiden. Uppföljningen av inkomstkontroller ligger *delvis* till grund för bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Inom ramen för omfattningsstudien genomförde CSN en rad andra analyser som inte utgjort underlag för beräkningen av de felaktiga utbetalningarna. För en utförligare beskrivning av dessa analyser, se bilaga i CSN:s omfattningsstudie i den separata bilagedelen till denna rapport.

När det gäller avgränsningar av risker som inte studerats så studeras inte de systemöverskridande riskerna i omfattningsstudierna. För studiemedel för studier utomlands är det risker kopplade till folkbokföring och inkomster som inte är taxerade i Sverige som är relevanta systemöverskridande risker, eftersom rätten till studiemedel påverkas av bosättning och inkomster. Identitet är också relevant, då den sökandes identitet ska styrkas vid ansökan om studiemedel.

När det gäller systemspecifika risker bedömer CSN att samtliga väsentliga risker har fångats inom omfattningsstudien. Det innebär dock inte att alla risker har kunnat kartläggas på ett fullständigt och uttömmande sätt. De fel som inte har omfattningsstuderats bedömer CSN är av marginell betydelse för de totala felaktiga utbetalningarna av studiemedel för studier utomlands.

Avsikten att studera, som spelar en avgörande roll för rätten till ersättning, är inte möjlig att mäta. Men att en studerande inte påbörjat sina studier har fångats upp i studien. Eventuella felaktiga utbetalningar har då antingen ansetts ha orsakats av den sökande, eller så har utbetalningen fått behållas i god tro. I båda fallen är utbetalningen felaktig men fördelningen mellan fel orsakade av sökande och fel på grund av "förskottsfel" blir snedvriden, genom att andelen överskattas och fel av sökande underskattas.

5.6.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

Den beloppsmässiga andelen felaktiga utbetalningar beräknas till 3,1 procent. Uppräknat till 2017 års utgifter innebär det att omfattningen av felaktiga utbetalningar uppgår enligt det 95-procentiga konfidensintervallet till 23–191 miljoner kronor, eller enligt punktskattningen 81,5 miljoner kronor.

Tabell 5.16 Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	78,3 (3,0 %)	133,0 (5,0 %)	23,6 (0,9 %)
För lite ersättning	3,2 (0,1 %)	57,9 (2,2 %)	0 (0,0 %)

Uppskattningsvis 96 procent av de felaktiga beloppen avser för mycket utbetalad ersättning. Det motsvarar drygt 78 miljoner kronor årligen.

När det gäller för lite utbetald ersättning är omfattningen betydligt mindre och punktskattningen utgör cirka 4 procent av felutbetalningarna vilket motsvarar drygt 3 miljoner kronor per år.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av CSN.

Nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna som studerats empiriskt uppskattas vara orsakade av den sökande. Eftersom studiemedel för studier utomlands betalas ut i förskott kan situationen för den sökande ändras strax efter utbetalningen. Sådana situationer innebär att en felaktig utbetalning utgått, vilka utgör drygt en tredjedel av alla empiriskt studerade felutbetalningar. Resterande 14 procent av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara orsakade av CSN.

Tabell 5.17 Studiemedel för studier utomlands, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	3,0 (0,1 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	38,2 (1,4 %)
Fel orsakade av sökande	41,2 (1,5 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	0,1 (0,0 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	11,3 (0,4 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0 (0 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	0 (0 %)
Fel orsakade av myndigheten	11,4 (0,4 %)
Förskottsfel	28,9 (1,1 %)
Totalt	81,5 (3,1 %)

Felaktiga uppgifter vid ansökan

Felaktiga uppgifter vid ansökan uppskattas orsaka 3,7 procent de felaktiga utbetalningarna, eller 0,1 procent av alla utbetalningar.

I slumpkontrollerna har CSN upptäckt fyra fall av felaktiga uppgifter vid ansökan. Alla ärenden avser språkstudier och tre ärenden utgör misstänkta bidragsbrott. I två av de misstänkta brotten har de sökande förfalskat intyg om antagning eller studieresultat. I det tredje fallet underlät den sökande att uppge att hen uppbar aktivitetsersättning från Försäkringskassan vid tidpunkten för ansökan. I det fjärde fallet skickade den sökandes språkskola in blankett som avsåg fel land, vilket föranledde ett felaktigt lånebelopp för undervisningsavgift.

Ej anmält ändrade förhållanden

Ej anmälda ändrade förhållanden utgör 47 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, respektive 1,4 procent av alla utbetalningar. Det är den största orsaken till att utbetalningar blir fel.

I slumpkontrollerna upptäckte CSN 29 fall av felaktiga utbetalningar på grund av att ändrade förhållanden inte hade meddelats eller meddelats i tid.

- I åtta fall hade studierna inte alls påbörjats – en majoritet av dessa ärenden utgjorde misstänkta bidragsbrott.
- I tjugo fall hade det skett ett studieavbrott eller en ändring av studietakten som inte meddelats i tid – fem fall utgjorde misstänkta bidragsbrott.
- I ett fall blev den studerande beviljad ersättning från Försäkringskassan under studietiden.

Övriga ärenden där ändrade förhållanden inte anmälts avser inkomst under studietiden. Eftersom det föreligger en eftersläpning i uppgifter om taxerade inkomster avser efterkontrollen av inkomster för studier som bedrevs 2015. Återkraven på grund av för hög inkomst utgjorde 0,26 procent av de belopp som betalades ut för studier utomlands 2015.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut

Fel som beror på att man inte haft tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut uppskattas till 0,2 procent av de felaktiga utbetalningarna, eller 0,01 procent av alla utbetalningar. CSN har upptäckt ett ärende där CSN borde ha inhämtat ytterligare uppgifter innan beslutet fattades. Den sökande borde ha skickat in studieresultat från föregående studier, men i stället för att begära en komplettering i ärendet förlängde CSN studiestödsperioden utan resultatprovning.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Felaktiga utbetalningar på grund av att CSN fattat fel beslut trots tillräckliga och korrekta uppgifter uppskattas till 13,9 procent de felaktiga utbetalningarna, respektive 0,4 procent av alla utbetalningar. Detta är den helt dominerande orsaken till de fel som orsakas av CSN.

I slumpkontrollerna upptäckte CSN 10 ärenden där felaktiga beslut av myndigheten orsakat felaktiga utbetalningar. I två fall har CSN missat att den sökande tidigare hade skickat in en annan ansökan för samma period som den aktuella ansökan. I dessa lägen

ska CSN beakta den första ansökans ankomstdatum vid beslutet. I de felaktiga besluten hade CSN missat detta och delvis avslagit ansökningarna med hänvisning till att de hade kommit in för sent. I ett annat fall beviljade myndigheten heltid trots att intyget endast gav rätt till deltid. Ett annat exempel är då CSN tolkat att personen ansökte om studiemedel för hela terminen trots att hen bara angivit att hen sökte studiemedel för en vecka. Vidare finns exempel på felaktig inmatning av uppgifter i systemet och förbiseenden.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

CSN har inte påträffat några ärenden där utbetalningen blivit fel trots rätt beslut.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Inte heller här har CSN påträffat några felaktiga utbetalningar som orsakats av att kända ändrade förhållanden inte tagits omhand.

Förskottsfel

Det förekommer situationer där studerande får behålla utbetalade belopp trots att utbetalningen var större än den studerandes studier egentligen gav rätt till.⁴⁹ Beloppen får behållas i "god tro" och i omfattningsstudien klassificeras dessa utbetalningar som "förskottsfel".

Förskottsfelen (god-tro-beloppen) bedöms uppgå till 29 miljoner kronor årligen, vilket motsvarar 1,1 procent av alla utbetalningar respektive 35,4 procent av alla felaktigt utbetalade belopp.

God-tro-utbetalningar förekommer i situationer när pengar har betalats ut i förskott och den studerande gör ett studieavbrott eller en ändring av sin studietakt som inte var känt vid utbetalningstillfället. Om avbrottet eller ändringen av studietakten skett före utbetalningen sker däremot ett återkrav. Återkrav av

⁴⁹ Se avsnitt 2.3.1 *Förskottsfel och god tro* i CSN:s omfattningsstudie *Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands. CSN:s avrapportering till delegationen för korrekta utbetalningar* (Fi 2016:07).

studiemedel med anledning av studieavbrott och sänkt studietakt bedöms uppgå till 31 miljoner kronor. Det innebär att ungefär lika stora belopp återkrävs respektive får behållas i god tro vid studieavbrott eller ändrad studietakt.

Fel orsakade av den sökande

Av det som studerats empiriskt i CSN:s omfattningsstudie uppgick de felaktiga utbetalningarna som sökande orsakar till 1,5 procent av samtliga utbetalningar. Av samtliga studerade felaktiga utbetalningar uppskattas de sökande orsaka ungefär 51 procent, vilket motsvarar drygt 41 miljoner kronor i 2017 års utbetalningar.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Alla upptäckta fel som den sökande har orsakat har klassificerats som misstänkt avsiktliga fel eller övriga fel. Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få för mycket ersättning. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha agerat avsevärt oaktsamt.

När det gäller omfattningsstudien rörande studiemedel för studier utomlands bedömer CSN att samtliga uppgifter som har kontrollerats är centrala för prövningen av rätten till studiemedel. Det innebär att samtliga fall där kunden orsakat en felaktig utbetalning genom att uppge felaktiga uppgifter vid ansökan eller underlåta att meddela ändringar kategoriseras som misstänkt avsiktliga fel, om det inte finns indikationer på motsatsen.⁵⁰

Av de fel som orsakats av den sökande bedöms 60 procent vara avsiktliga. Det motsvarar 30 procent av samtliga felaktiga utbetalningar eller cirka 24,5 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

⁵⁰ För exempel på olika situationer som bedömts som misstänkt avsiktliga se avsnitt 3.3 i CSN:s omfattningsstudie.

Fel orsakade av myndigheten

Av de studerade felaktiga utbetalningarna som CSN orsakat uppstår i huvudsak som en följd av att myndigheten fattat ett beslut som blivit felaktigt eftersom samtliga omständigheter i ärendet inte hade beaktats. Sådana fel, som kategoriseras som *tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut* i omfattningsstudierna, utgör 14 procent av samtliga uppskattade felutbetalningar som gjordes av studiemedel för studier utomlands. Detta motsvarar drygt 11 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

5.6.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av studiemedel för studier utomlands.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom studiemedel för studier utomlands är framför allt oredovisade inkomster (taxerade utomlands samt ej taxerade inkomster i Sverige och utomlands). Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport. Bosättningsvillkoret är i de flesta ersättningssystemen starkt förknippade med om en person kan anses vara bosatt i Sverige. Ofta sammanfaller det med att personen är folkbokförd i Sverige. Inom studiemedel för studier i utlandet är denna koppling inte lika självklar eftersom bosättningsvillkoret kan vara uppfyllt genom historisk bosättning eller genom anknytning. Därför har riskerna kopplade till bosättningsvillkoret i detta fall inte betraktats som en systemöverskridande risk. Denna risk bedöms därför i denna rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de systemöverskridande, som inte uppskattats empiriskt är:

- att utbildning inte håller godtagbar standard,
- att ersättningsmottagaren inte uppfyller bosättningsvillkoret,

- att felaktiga uppgifter lämnas genom maskopi alternativt korrupktion (mutor till lärare) eller att den studerande på annat sätt vilseleder skolan om sina skolprestationer.

Utbildningen håller inte godtagbar standard

Utbildningar som ger rätt till studiemedel för studier utomlands ska uppfylla vissa kriterier för att anses ha *godtagbar standard*. Samtliga skolor som har det beviljats studiemedel för har någon gång prövats. CSN bedömer att det finns en hypotetisk risk att det sker utbetalningar till skolor som godkänts en gång, men där ändrade förhållanden innebär att de inte längre lever upp till godtagbar standard.

CSN har därför tagit fram statistik om när skolor eller utbildningar som det beviljades ersättning för under läsåret 2017/18 senast blev prövade.⁵¹ Av statistiken framgår bland annat att 61 procent av det utbetalda beloppet för läsåret 2017/18 har gjorts för studier på skolor som prövats 2017 eller senare. Motsvarande siffra är 98 procent för skolor som prövats 2007 eller senare. Majoriteten av skolorna som inte prövats på länge är universitet och högskolor som kan förväntas vara mer stabila än mindre skolor, vilket innebär att riskerna torde vara begränsade.

Vi klassificerar samtliga felutbetalningar till följd av att utbildningen inte håller godtagbar standard som ett fel orsakat av myndigheten.

Eftersom ingen uppskattning av de felaktiga utbetalningarna som följd av denna risk görs i CSN:s omfattningsstudie, finns inte något överlapp med bedömningen av denna risk.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara goda.

Ersättningsmottagaren uppfyller inte bosättningsvillkoret

Studiemedel får enligt huvudregeln lämnas för studier utanför Sverige endast om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

⁵¹ CSN (2019): *Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands – CSN:s avrapportering till delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07) s. 38–39.*

För att bedöma denna risk för felaktiga utbetalningar har CSN därför undersökt samtliga ansökningar om studiemedel för utlandsstudier under läsåren 2016/17 och 2017/18. Med hjälp av registeruppgifter har myndigheten följt upp hur lång sammanhängande period de sökande hade varit folkbokförda i Sverige under perioden efter den 1 juli 2011.

Resultatet, som presenteras i bilaga 2 i CSN:s omfattningsstudie, indikerar att cirka 1 procent av mottagarna kan anses tillhöra en grupp med förhöjd risk för att bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Kansliets bedömning i det följande baseras på olika antaganden om andelen av denna grupp som inte uppfyller bosättningsvillkoret. Vi antar också att hälften av detta fel utgörs av misstänkt avsiktliga fel av sökande, och resterande del är orsakad av myndigheten.

Eftersom ingen uppskattning av de felaktiga utbetalningarna som följd av denna risk görs i CSN:s omfattningsstudie, finns inte något överlapp med bedömningen av denna risk.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara goda.

Fabricerade och vilseledande uppgifter

Fel kan bero på förfalskade intyg, korruption eller fusk vid examinering vid den tidigare utbildningen. Förfalskningar av studieresultat upptäcks av CSN bara om den studerande senast läste på samma skola som myndigheten vänt sig till inom kontrollerna. Korruption (att man betalar för att få intyg om antagning eller godkända resultat) och fusk vid examinering fångas inte slumpkontrollerna. Fel kan också uppstå om den studerande vilselett skolan, exempelvis genom att förfalska betyg för att bli inskriven vid skolan. Inte heller dessa fel fångas genom CSN:s slumpkontroller.

Samtliga felutbetalningar som orsakats av denna anledning har klassificerats som misstänkta fel orsakade av den sökande.

Denna typ av fabricerade och vilseledande uppgifter är av sådan kvalitet att det inte går att upptäcka i slumpkontroller. Bedömningen av de felaktiga utbetalningarna som följd av denna risk överlappar därmed inte med felaktiga utbetalningar enligt CSN:s omfattningsstudie.

Underlag för att bedöma konsekvensen av risken saknas.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Felutbetalningarna som bedöms i det följande är fördelade mellan fel orsakade av myndigheten och fel som är avsiktligt orsakade av den sökande. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de fel som inte studerats empiriskt bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till knappt 11 miljoner kronor.

Det *mest troliga* antagandet om dessa fel ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på drygt 12 miljoner kronor. Det motsvarar knappt 0,5 procent av 2017 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna uppgå till drygt 20 miljoner kronor.

5.6.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 3,5 procent av studiemedel för studier utomlands betalades ut felaktigt 2018. Detta motsvarar 94 miljoner kronor i 2018 års utgifter. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Ungefär hälften (52 procent) av alla felutbetalningar som ingår i uppskattningen orsakas av den sökande, varav knappt två tredjedelar (65 procent) av dessa bedöms vara misstänkt avsiktliga. En annan källa till felaktiga utbetalningar är det faktum att ersättningen betalas ut i förskott, vilket svarar för ungefär 31 procent av uppskattningen. Detta genererade felaktiga utbetalningar om cirka 29 miljoner kronor. Resterande felutbetalningar, cirka 18 procent, bedöms vara orsakade av myndigheten.

De totala felaktiga utbetalningarna fördelas på 3 miljoner kronor för lite respektive 91 miljoner för mycket.

Tabell 5.18 Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands.
Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt studerade fel	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	41,2 (1,6 %)	7 (0,3%)	48,2 (1,8%)
Varav misstänkt avsiktliga	24,5 (0,9 %)	7 (0,3%)	31,5 (1,2 %)
Fel orsakade av myndigheten	11,4 (0,4 %)	5 (0,2%)	16,4 (0,6 %)
Förskottsfel	28,9 (1,1 %)	-	29 (1,1%)
Totalt	81,5 (3,1 %)	12 (0,5 %)	93,5 (3,5 %)

* Mest troliga antagandet.

5.7 Tillfällig föräldrapenning

5.7.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning uppskattas till 20,7 procent, vilket motsvarar 1 426 miljoner kronor per år i 2017 års utgifter.

Felutbetalningarna som studerats empiriskt uppgår med ett 95-procentigt konfidensintervall till 928–1 144 miljoner kronor, med en punktskattning på knappt 1 036 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 390 miljoner kronor.

Omfattningsstudien täcker bara in fel som orsakats av den sökande, varav 71 procent av dessa fel bedöms vara misstänkt avsiktliga.

5.7.2 Kort om tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning betalas ut av Försäkringskassan och syftar till att kompensera föräldrar när de avstår förvärvsarbete vid vård av sjukt barn, vid kontaktdagar eller i samband med barns födelse. För att få ersättning måste följande förutsättningar vara uppfyllda:

- föräldern ska vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner,
- föräldern ska vara förälder till eller kunna jämföras med förälder till det barn som ansökan avser,

- föräldern ska ha behövt avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet,
- det barn som ansökan avser ska vara bosatt i Sverige.

Tillfällig föräldrapenning baseras på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och syftar till att täcka upp inkomstbortfall för förlorad arbetstid. Ersättningen utbetalas med ungefär 80 procent av förälderns SGI upp till 7,5 prisbasbelopp (ungefär 700 kronor per dag under 2017) och kan utgå för hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels och en åttondels dag.

5.7.3 Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien

Försäkringskassan genomför löpande slumpkontroller inom tillfällig föräldrapenning för att kontrollera om uppgifter om arbete och barnomsorg som lämnas av de ersättningssökande är korrekta.

Under 2017 genomfördes en fördjupad granskning av 1 013 ärenden för att utreda i vilken omfattning felaktiga utbetalningar skulle ha inträffat om kontrollen inte hade genomförts. Detta underlag utgör grunden för Försäkringskassans omfattningsstudie. Under november-december 2018 kompletterade Försäkringskassan studien med den orsaksindelning som används i detta kapitel.

Försäkringskassans omfattningsstudie är avgränsad till att undersöka om de uppgifter som den sökande angett i sin ansökan har kunnat styrkas genom kontroll mot arbetsgivare och barnomsorg. Huruvida ersättningens storlek eller verkställandet av beslut är korrekta har inte studerats.

5.7.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

De felaktiga utbetalningarna beräknas till 15 procent av de totala utbetalningarna. Uppräknat till 2017 års utbetalningar av tillfällig föräldrapenning innebär det att 1 036 miljoner kronor har betalats ut felaktigt och det 95-procentiga konfidensintervallet är 928–1 144 miljoner kronor.

Tabell 5.19 Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	1 036 (15,0 %)	1 144 (16,6 %)	928 (13,5 %)
För lite ersättning	Ej studerat	Ej studerat	Ej studerat

Försäkringskassans omfattningsstudie har endast studerat om den som ansökt om tillfällig föräldrapenning faktiskt avstått förvärvsarbete och om barnet varit frånvarande från förskola/skola. Omfattningsstudiens fokus har varit på dessa grundläggande villkor, varför studien enbart kunnat studera i vilken utsträckning för mycket ersättning har betalats ut.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av Försäkringskassan.

På grund av omfattningsstudiens upplägg har enbart fel orsakade av den sökande vid ansökningstillfället kunnat konstateras.

Tabell 5.20 Tillfällig föräldrapenning, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	1 036 (15,0 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	Ej studerat
Fel orsakade av sökande	1 036 (15,0 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	Ej studerat
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ej studerat
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Ej studerat
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Ej aktuellt
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat
Totalt	1 036 (15,0 %)

Fel orsakade av den sökande

I omfattningsstudien upptäcktes 257 ärenden med felaktigheter. I regel rör det sig om felaktiga uppgifter om att personen har avstått arbete och vilken tid arbetet var planerat att ske. I fem ärenden har sökande ägnat sig åt annan aktivitet än vård av barn, vilket upptäckts genom kontroll av barnets deltagande i förskola/skola och i elva ärenden har en kombination av den här typen av fel upptäckts.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Försäkringskassan har granskat de felaktiga ärendena med särskilt fokus på att urskilja vilka ärenden som bedöms vara misstänkt avsiktliga fel. Av de 257 felaktiga ärenden som upptäckts i omfattningsstudien har 154 klassats som misstänkt avsiktliga fel (60 procent). De resterande har klassificerats som övriga fel.

Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få för mycket ersättning. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha agerat avsevärt oaktsamt.

För att bedöma om ett upptäckt fel kan klassas som ett misstänkt avsiktligt fel har sakkunniga från Försäkringskassan gått igenom de 257 ärenden som innehöll felaktigheter. I fall där bedömningen varit svår har även andra kompetenser deltagit vid bedömningen. Exempel på fel som förekommit är att en förälder söker tillfällig föräldrapenning samtidigt som denne arbetar eller har semester. Om den försäkrade har underlåtit att svara på kommunikeringen från Försäkringskassan har bedömningen att det föreligger ett misstänkt avsiktligt fel gjorts. Ärenden där det funnits en godtagbar förklaring till felet eller där det är sannolikt att den försäkrade missförstått hur ersättning söks har bedömts som övriga fel.

Eftersom det saknas uppgifter om hur antalet dagar fördelar sig över misstänkt avsiktliga fel och övriga fel har Försäkringskassan gjort ett antagande om att antalet felaktiga dagar är fördelade likadant i bägge grupper.⁵² Detta innebär att de misstänkt avsiktliga felen uppskattas till 9 procent av utbetald ersättning, eller motsvarande 620 miljoner kronor.

⁵² Mer om detta finns beskrivet i Försäkringskassans omfattningsstudie.

Fel orsakade av myndigheten

Fel orsakade av myndigheten har inte studerats.

5.7.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom tillfällig föräldrapenning är SGI och arbetsbaserad försäkrings-tillhörighet. Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de så kallade systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- att förälder stannar hemma med friskt barn,
- svårkontrollerade uppgifter för vissa grupper, till exempel egenföretagare.

I bedömningen beaktar vi också att de slumpmässiga kontrollerna leder till en viss överskattning av felen.

Förälder stannar hemma med friskt barn

Flera faktorer kan vägas in i bedömningen av hur vanligt det är att en förälder stannar hemma med friskt barn.

En äldre studie av IFAU visar att de föräldrar som mottagit ett brev med information om kontroll minskar sitt uttag av tillfällig föräldrapenning med ungefär 13 procent.⁵³ I rapporten estimerar IFAU att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 22,5 procent av utbetald tillfällig föräldrapenning. Vad som inte kunde kontrolleras

⁵³ IFAU (2006:9): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*, s. 35 ff.

var om denna breffekt haft en avskräckande effekt så att även de som borde varit hemma med sjukt barn valde att inte vara det av rädsla att göra fel om en kontroll genomförs.

Andra faktorer som vi bedömer påverkar nivån på felutbetalningarna är ersättningens storlek i förhållande föräldrapenning. För uppskattningsvis hälften av ersättningssökande är föräldrapenningens storlek densamma som ersättningen vid tillfällig föräldrapenning.⁵⁴ Det kan därmed förekomma fall där en sökande för att spara dagar med föräldrapenning istället väljer att söka tillfällig föräldrapenning för att vara hemma med friskt barn. En annan form av utbyte mellan olika ersättningssystem kan uppstå när föräldern är sjuk. För att inte ådra sig en karenstid i sjuklöneperioden kan föräldern välja att ta ut tillfällig föräldrapenning genom att istället anmäla barnet sjukt.

I vår bedömning antar vi att risken för felaktiga utbetalningar är större för föräldrar vars barn ännu inte börjat i grundskolan, eller under perioder med skollov då incitamenten för felaktigheter ökar och kontrollmöjligheterna mot skolan saknas. Detta eftersom det kan vara svårt att under längre perioder eller frekvent återkommande hålla barnet hemma från skolan.

Av delegationens attitydundersökning framgår att det finns en mer tillåtande attityd gentemot att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka, jämfört med till exempel arbeta svart samtidigt som man erhåller studiemedel.⁵⁵

Eftersom denna risk inte kunnat studeras i Försäkringskassans omfattningsstudie, föreligger ingen risk för överlapp med redan studerade risker.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara osäkra, men tidigare studier ger viss indikation på storleken på felet.

⁵⁴ Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*. Socialförsäkringsrapport 2013:6.

⁵⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

Svårkontrollerade uppgifter för vissa grupper, till exempel egenföretagare

För vissa grupper föreligger svårigheter att kontrollera föräldrarnas arbetsfrånvaro gentemot en arbetsgivare. Detta gäller till exempel om föräldern i fråga är egenföretagare och således själv svarar för sin arbetsfrånvaro. Denna grupp har ingått i den kontroll Försäkringskassan genomfört, men tillförlitligheten vad gäller uppgift om arbetsfrånvaro för egenföretagare är svårbedömd. Mycket talar för att resultatet är en underskattning av de faktiska felaktiga utbetalningarna för denna grupp.

Samtidigt är nyttjandet av tillfällig föräldrapenning i denna grupp mycket lågt. Enligt Försäkringskassan är fem procent av samtliga föräldrar egenföretagare (egen firma, handels- eller kommanditbolag).⁵⁶ Av dessa nyttjade endast 7,2 procent tillfällig föräldrapenning under 2010. Detta kan jämföras med nyttjandegraden på 44,1 procent för föräldrar med inkomster från anställning.

En samlad bedömning bör därför ge att en eventuell underskattning av felet på grund av opålitliga uppgifter i allt väsentligt kompenseras av ett kraftigt underutnyttjande av systemet inom denna grupp.

Företagare ingår i det urval Försäkringskassan studerat, vilket innebär att ett visst överlapp mellan Försäkringskassans omfattningsstudie och bedömningen föreligger. Detta är dock mycket begränsat, eftersom gruppen företagare är förhållandevis liten. Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara bristfälliga.

Slumpkontrollen överskattar felet något

Den slumpmässiga kontrollen inom tillfällig föräldrapenning sker innan beslut och utbetalningar. Utöver de slumpmässiga kontrollerna sker riskbaserade kontroller. De ansökningarna som väljs ut för slumpmässig kontroll väljs dock ut först och bland resterande ansökningar sker det riskbaserade urvalet för kontroll. Detta har många fördelar, t.ex. när det handlar om att utveckla och utvärdera de riskbaserade kontrollerna. Det innebär samtidigt att

⁵⁶ Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*. Socialförsäkringsrapport 2013:6, s. 33 ff.

resultaten från slumpkontrollen leder till en viss överskattning av felen. Anledningen är att vissa av de fel som upptäcks i slumpkontrollen skulle ha förhindrats av de riskbaserade kontrollerna, om ansökan inte hade valts ut för slumpmässig kontroll. För att undvika att felen totalt sett överskattas reduceras felen baserat på resultatet av en uppföljning av de riskbaserade kontrollerna.

Underlagen för att bedöma överskattningen får i sammanhanget anses vara ganska goda. Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning.

Med ett *försiktigt* antagande om de ej studerade riskernas utbredning bedömer vi att de felaktiga utbetalningarna uppgår till 165 miljoner kronor. Det motsvarar 2,4 procent av 2017 års utbetalningar.

Det mest *troliga* antagandet om riskerna ger en bedömd omfattning av de felaktiga utbetalningarna på 390 miljoner kronor. Det motsvarar 5,7 procent av 2017 års utbetalningar.

Med ett *extensivt* antagande om riskernas omfattning bedöms de felaktiga utbetalningarna till 830 miljoner kronor. Det motsvarar 12,1 procent av 2017 års utbetalningar.

5.7.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 20,7 procent av det utbetalda beloppet för av tillfällig föräldrapenning betalades ut felaktigt 2017. Detta motsvarar 1 426 miljoner kronor i 2017 års utgifter. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Av det som studerats empiriskt och bedömts på annat sätt uppskattas den sökande ha orsakat samtliga fel. Ungefär tre fjärdedelar av felen är enligt det antagande som beskrivs i 5.6.4 betrakta som misstänkt avsiktliga fel.

Tabell 5.21 Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel*	Totalt
Fel orsakade av sökande	1 036 (15,0 %)	390 (5,7 %)	1 426 (20,7 %)
Varav misstänkt avsiktliga	620 (9,0 %)	390 (5,7 %)	1 010 (14,7 %)
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat	-	Ej studerat
Totalt	1 036 (15,0 %)	390 (5,7 %)	1 426 (20,7 %)

* Mest troliga antagandet.

5.8 Föräldrapenning

5.8.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning uppskattas till 2,2 procent, vilket motsvarar 642 miljoner kronor i 2016 års utgiftsnivå.

Felutbetalningarna som studerats empiriskt uppgår med ett 95-procentigt konfidensintervall till 549–643 miljoner kronor, med en punktskattning på 596 miljoner kronor. Övriga felutbetalningar uppskattas till 46 miljoner kronor.

Omfattningsstudien täcker bara in fel som orsakats av den sökande. Enligt den empiriska undersökningen är 58 procent av felen misstänkt avsiktliga fel.

5.8.2 Kort om föräldrapenning

Föräldrapenning utbetalas till försäkrad förälder som vårdar barn under tid då denne inte förvärvsarbetar eller avstår från att förvärvsarbete. Det krävs också att föräldern är vårdnadshavare. En

vårdnadshavare har möjlighet att avstå dagar med föräldrapenning till en förälder som inte är vårdnadshavare till den som:

- har eller har haft andra gemensamma barn med vårdnadshavaren,
- är eller har varit gift med vårdnadshavaren,
- är eller har varit registrerad partner med vårdnadshavaren,
- är blivande adoptivförälder (med medgivande från socialnämnden).

Föräldrapenning ges antingen som arbetsbaserad eller som bosättningsbaserad förmån. Som arbetsbaserad förmån används den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). När föräldrarnas SGI inte överstiger 250 kronor per dag ges föräldrapenning istället på grundnivå, 250 kronor per dag. Ersättning på grundnivån kan vara både arbets- och bosättningsbaserad. För de föräldrar som är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning betalas ett fast belopp på lägstanivå ut, 180 kronor per dag.

Föräldrapenning ges för 480 dagar per barn som kan fördelas mellan föräldrarna. Av dessa är 90 dagar reserverade åt vardera förälder. Totalt 390 dagar betalas ut som arbetsbaserad förmån enligt SGI eller enligt grundnivån och resterande 90 dagar betalas ut på lägstanivå.

Som mest betalas ersättning ut med ungefär 80 procent av föräldrarnas SGI upp till tio prisbasbelopp (ungefär 950 kronor per dag) och kan utgå för hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels och en åttondels dag.

Utgifterna för föräldrapenning under 2016 var 29 203 miljoner kronor, enligt Försäkringskassans årsredovisning.

5.8.3 Metoder och avgränsningar

Försäkringskassans omfattningsstudie bygger på en slumpkontroll genomförd under 2016. Totalt ingick i kontrollen 1 000 slumpmässigt valda ärenden med minst en utbetalning under perioden 21 februari 2015 till 21 februari 2016. Den försäkrade skulle också ha en SGI större än noll. Slumpkontrollen riktade in sig på lämnade uppgifter om tid då man vårdat barnet genom kontroll mot arbetsgivare och förskola/skola.

Försäkringskassans har skattat de felaktiga utbetalningarna baserat på utgifterna för föräldrapenning på lägstanivå och sjukpenningnivå över grundnivå. Anledningen till detta är att den kontroll som omfattningsstudien bygger på huvudsakligen endast omfattat dessa slags ersättningsdagar. Utbetalningar på grundnivådagar har inte studerats empiriskt. För detta belopp, motsvarande ungefär 2 miljarder kronor, görs istället en bedömning.

5.8.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

De felaktiga utbetalningarna beräknas till 2,2 procent av utbetald föräldrapenning på lägstanivå och sjukpenningnivå över grundnivå, som år 2016 motsvarade ungefär 27 miljarder kronor. Detta innebär att 596 miljoner kronor har betalats ut felaktigt och det 95-procentiga konfidensintervallet är 549–643 miljoner kronor.

Tabell 5.22 Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	596 (2,2 %)	643 (2,4 %)	549 (2,0 %)
För lite ersättning	Ej studerat	Ej studerat	Ej studerat

Försäkringskassans omfattningsstudie har studerat om den som ansökt om föräldrapenning faktiskt avstått förvärvsarbete och ägnat sig åt vård av barn genom att kontrollera om barnet varit frånvarande från förskola/skola. Omfattningsstudiens fokus har varit på dessa grundläggande villkor, varför studien enbart kunnat konstatera fall där för mycket ersättning har betalats ut.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I det följande redovisas orsakerna till de felaktiga utbetalningarna som studerats av Försäkringskassan.

Omfattningsstudiens upplägg innebär att enbart fel orsakade av den sökande har studerats. Fördelningen mellan felaktiga uppgifter lämnade vid ansökan och ändrade förhållanden som inte anmälts går dock inte att avgöra utifrån omfattningsstudien.

Tabell 5.23 Föräldrapenning, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	-
Ej anmält ändrade förhållanden	-
Fel orsakade av sökande	596 (2,2 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	Ej studerat
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ej studerat
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Ej studerat
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Ej studerat
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat
Totalt	596 (2,2 %)

Fel orsakade av den sökande

Totalt upptäcktes 116 ärenden som innehöll någon form av felaktighet. I 65 av dessa ärenden rör de felaktiga uppgifterna arbete och arbetstid, 21 ärenden rör barnets deltagande i förskola/skola och resterade 30 rör en kombination av dessa två kategorier.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande

Försäkringskassans bedömning visar att 67 av de 116 felaktiga ärenden som upptäckts i omfattningsstudien kan klassas som misstänkt avsiktliga fel (58 procent). De resterande har klassificerats som övriga fel.

Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få för mycket ersättning. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha agerat avsevärt oaktsamt.

Bedömningen av huruvida ett upptäckt fel kan klassas som ett misstänkt avsiktligt fel har genomförts av sakkunniga på Försäkringskassans. De har gått igenom de 116 ärenden som innehöll felaktigheter. I de fall där bedömningen varit svår har även andra kompetenser deltagit vid bedömningen. Fel som kan förekomma är att en förälder söker föräldrapenning samtidigt som

denne arbetar eller har semester. Om den försäkrade har underlåtit att svara på kommunikeringen från Försäkringskassan har bedömningen att det föreligger ett misstänkt avsiktligt fel gjorts.

Fel orsakade av myndigheten

Fel orsakade av myndigheten har inte studerats.

5.8.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

I detta avsnitt redovisas bedömningar som delegationens kansli har gjort av de viktigaste riskerna som inte har studerats empiriskt i omfattningsstudien. Syftet med bedömningarna är att möjliggöra en mer komplett uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning.

Vi beskriver varje risk och underlaget för att bedöma riskens effekt separat. Vi redovisar dock bedömningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av dessa risker samlat.

De så kallade systemöverskridande risker som är aktuella inom föräldrapenning är SGI, arbetsbaserad försäkringstillhörighet (för SGI-baserad ersättning) och bosättningsbaserad försäkringstillhörighet (för övriga ersättningar). Dessa risker studeras och redovisas i en kommande rapport.

De viktigaste riskerna för felaktiga utbetalningar, förutom de så kallade systemöverskridande, som inte studerats empiriskt är:

- att förälder arbetar samtidigt vid uttag av föräldrapenning på grundnivå,
- om antal timmar och/eller omfattning stämmer för vissa svärkontrollerade grupper, till exempel egenföretagare.

Förälder arbetar samtidigt vid uttag av föräldrapenning på grundnivå

De felaktiga utbetalningarna beräknades till 2,2 procent av utbetalningarna av föräldrapenning på lägstanivå och sjukpenningnivå över grundnivå. Försäkringskassan har i sin studie inte uppskattat felen för dagar på grundnivå.

Utgifterna som inte studerats uppgår till drygt 2,1 miljarder kronor under det studerade året.⁵⁷ Dessa utbetalningar utgör 7 procent av de totala utbetalningarna av föräldrapenning. I syfte att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar bland alla utbetalningar inom föräldrapenning har vi antagit att andelen felaktiga utbetalningar bland dessa utbetalningar är densamma som de som uppmätts i studien. Till de felaktiga utbetalningarna läggs då 46 miljoner kronor, samtidigt som andelen fel förblir densamma bland alla utbetalningar. Mindre justeringar i antaganden om felfrekvenserna bland dessa utbetalningar skulle ha marginell betydelse för uppskattningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Denna bedömning har gjorts på utgifter som inte studerats av Försäkringskassan, och medför ingen risk för dubbelräkning av felaktiga utbetalningar.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara ganska goda.

Svårkontrollerade uppgifter för vissa grupper, till exempel egenföretagare

För vissa grupper föreligger svårigheter att kontrollera föräldrarnas arbetsfrånvaro gentemot en arbetsgivare. Detta gäller till exempel om föräldern i fråga är egenföretagare och således själv svarar för sin arbetsfrånvaro. Denna grupp har ingått i den kontroll Försäkringskassan genomfört, men tillförlitligheten vad gäller uppgift om arbetsfrånvaro för egenföretagare är svårbedömd. Mycket talar för att resultatet är en underskattning av de faktiska felaktiga utbetalningarna för denna grupp.

Enligt Försäkringskassan⁵⁸ är fem procent av samtliga föräldrar egenföretagare (egen firma, handels- eller kommanditbolag). Det kan förekomma att egenföretagare väljer att i viss utsträckning ta ut föräldraledighet, men också arbeta samtidigt. Detta skulle dock bara avse de företagare som har en verksamhet som möjliggör arbete

⁵⁷ Enligt Försäkringskassans årsredovisning 2016 var de totala utgifterna 29 203 miljoner kronor. I Försäkringskassans omfattningsstudie har utbetalningar om 27 091 miljoner kronor studerats. Studien har alltså inte studerat utbetalningar om 2 112 miljoner.

⁵⁸ Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*. Socialförsäkringsrapport 2013:6, s. 33 ff.

hemifrån. Denna risk rör således endast en delmängd av den mindre andelen företagare.

Företagare ingår i det urval Försäkringskassan studerat, vilket innebär att ett visst överlapp mellan Försäkringskassans omfattningsstudie och bedömningen föreligger. Detta är dock mycket begränsat, eftersom gruppen företagare är förhållandevis liten.

Underlagen för att bedöma konsekvensen av risken får i sammanhanget anses vara mycket bristfälliga.

Samlad bedömning av fel som inte studerats empiriskt

Utifrån underlagen som står till förfogande för att bedöma konsekvenserna av de risker som inte studerats empiriskt gör delegationens kansli följande bedömningar.

De risker för felaktiga utbetalningar som inte studerats empiriskt bedöms uppgå till 46 miljoner kronor. Dessa tillkommer eftersom bedömningen omfattat samtliga utbetalningar av föräldrapenning. Den totala andelen fel förblir densamma. Fördelningen mellan misstänkt avsiktliga och övriga fel bedöms vara oförändrad.

5.8.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

När de empiriskt studerade felen kompletteras med bedömningar av vissa risker som inte studerats empiriskt blir den sammanvägda bedömningen att 2,2 procent av det utbetalda beloppet av föräldrapenning betalades ut felaktigt 2016. Detta motsvarar 642 miljoner kronor av 2016 års utgifter på totalt 29,2 miljarder kronor.

I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

I syfte att uppskatta omfattningen på de misstänkt avsiktliga felen har kansliet gjort två antaganden. Dels att de felaktigt utbetalade dagarna har samma fördelning av ersättningsnivåer och dagbelopp som populationen och dels att dessa dagar fördelar sig över misstänkt avsiktliga och övriga fel enligt samma proportioner som på ärendenivå.

De fel som ingår i uppskattningen orsakas av den som ansöker om föräldrapenning, varav drygt hälften (58 procent) bedöms vara misstänkt avsiktligt.

Tabell 5.24 Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel	Totalt
Fel orsakade av sökande	596 (2,0 %)	46 (0,2 %)	642 (2,2 %)
Varav misstänkt avsiktliga	344 (1,2 %)	27 (0,1 %)	371 (1,3 %)
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat	-	Ej studerat
Totalt	596 (2,0 %)	46 (0,2 %)	642 (2,2 %)

5.9 Statligt tandvårdsstöd

5.9.1 Sammanfattning

De felaktiga utbetalningarna från det statliga tandvårdsstödet uppskattas till 5,5 procent, vilket med ett 95-procentigt konfidensintervall motsvarar 224–381 miljoner kronor, med en punktskattning på 302 miljoner kronor per år i 2016 års utgifter. Beräkningen vilar enbart på en empirisk omfattningsstudie. Vi bedömer att övriga fel i sammanhanget är så pass små att vi avstår från att bedöma omfattningen. Den enda osäkerheten förknippad med beräkningen är därmed en statistisk osäkerhet.

Samtliga fel är orsakade av den sökande (vårdgivare), varav två tredjedelar (67 procent) av dessa fel bedöms vara misstänkt avsiktliga.

5.9.2 Kort om det statliga tandvårdsstödet

Det statliga tandvårdsstödet består av två bidrag, allmänt tandvårdsbidrag (ATB) och särskilt tandvårdsbidrag (STB), samt ett högkostnadsskydd. Det allmänna tandvårdsbidraget är 300 kronor per år för personer i åldrarna 30–64 år. För personer i åldrarna 24–29 år samt äldre än 64 år är ATB 600 kronor per år. Särskilt tandvårdsbidrag betalas ut till patienter som har en sjukdom eller en

funktionsnedsättning som medför risk för försämrad tandhälsa. Det ges med 600 kronor per halvår.

Högekostnadsskyddet ska skydda mot alltför höga tandvårdskostnader. När patientens tandvårdskostnader överstiger 3 000 kronor täcker högekostnadsskyddet 50 procent av den överstigande kostnaden.⁵⁹ När kostnaderna överstiger 15 000 kronor täcker högekostnadsskyddet 85 procent av kostnaderna. Det statliga tandvårdsstödet är till för patienterna men betalas ut till vårdgivarna som i sin tur drar av tandvårdsstödet från patientens pris.

Det statliga tandvårdsstödet skiljer sig mycket från övriga förmåner som administreras av Försäkringskassan. Systemet är i det närmaste helt automatiserat där det i nästan alla ärenden betalas ut ersättning direkt utifrån vad vårdgivarna anger i sina ansökningar. Detta innebär att det finns risk för att ärenden och utbetalningar godkänns, som inte hade blivit godkända om Försäkringskassan hade kontrollerat underlagen vid ansökan. I ärenden som bedöms ha hög risk för felaktiga utbetalningar görs efterhandskontroller där vårdgivarna måste skicka in underlag som styrker den vård och kostnad som de angett i sin ansökan. Om informationen i efterhandskontrollen visar att informationen i ansökan varit felaktig gör Försäkringskassan ett återkrav. För vårdgivare som grovt missköter sig kan sanktioner sättas in som innebär att vårdgivaren måste skicka in underlag innan utbetalning sker.

5.9.3 Metoder och avgränsningar i den empiriska omfattningsstudien

Denna omfattningsstudie bygger på en slumpkontroll som Försäkringskassan genomför varje år för att mäta de felaktiga utbetalningarna från tandvårdsstödet. För att uppskatta andelen felaktiga utbetalningar har Försäkringskassan kontrollerat att de uppgifter om diagnos/tillstånd och åtgärder som rapporterats till Försäkringskassan är korrekta. Uppgifterna avser till exempel journaler, röntgenbilder och kvitton. Efterhandskontrollerna har genomförts på avslutade ersättningsperioder. En ersättningsperiod gäller under ett år från att behandlingen börjar, där tandvårdsstöd i

⁵⁹ Kostnaden beräknas utifrån ett referenspris som är ett fast pris som bestäms av Tandvårds- och läkemedelsverket (TLV) för varje åtgärd som ger rätt till statligt tandvårdsstöd.

form av högkostnadsskydd har betalats ut. Tidsperioden som undersöks är år 2016, men eftersom en ersättningsperiod kan påbörjas närsomhelst under året har ett visst överlapp skett. Vissa ersättningsperioder inleddes därför redan 2015-07-01 medan de sista ersättningsperioderna kan ha avslutats senast 2017-06-30.

Ersättningsperioder där enbart ATB och/eller STB har betalats ut har avgränsats bort i studien. Inom dessa ersättningsperioder bedöms risken för felaktiga utbetalningar av ATB och/eller STB som låg och dessutom med låga belopp.

Utifrån avgränsningarna valdes 3 000 ersättningsperioder ut vilket motsvarade 15 450 patientbesök. Urvalet gjordes med hjälp av stratifierat slumpmässigt urval. Det innebar att alla ersättningsperioder initialt delades in i 12 (3x2x2) grupper utifrån tre kriterier:

1. Vårdgivarkategori (Privat, Landsting, Annan (till exempel högskolor)),
2. Högkostnadsskydd (Över eller under 15 000 kr),
3. Geografi (Större stad eller inte enligt SKL:s definition).

Som minimigräns valdes 50 perioder till varje stratum, detta för att ha en möjlighet att göra en korrekt uppskattning av andelen fel i varje stratum. I efterhand har ytterligare två strata skapats när resultaten från strata viktats ihop. För en mer detaljerad beskrivning av urvalet se Försäkringskassans omfattningsstudie i den separata bilagedelen till denna rapport.

I slumpkontrollen som denna studie bygger på har endast fel som görs av vårdgivarna undersökts. Eventuella fel som begås av Försäkringskassans handläggare och utredare har inte tagits i beaktande. Då misstänkt avsiktliga eller övriga fel inte specifikt ingick som parametrar i den stratifierade slumpkontrollen har Försäkringskassan inte kunnat avgöra huruvida de felaktiga utbetalningarna kan anses vara misstänkt avsiktliga eller övriga fel.

5.9.4 Resultaten av den empiriska omfattningsstudien

Den beloppsmässiga andelen felaktiga utbetalningar uppskattas till cirka 5,5 procent. Uppräknat till 2016 års utgiftsnivå motsvarar det

302 miljoner kronor och det 95-procentiga konfidensintervallet är 224–381 miljoner kronor. Utgifterna för 2016 uppgick till 5,5 miljarder kronor.

Tabell 5.25 Felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	302 (5,5 %)	381 (6,9 %)	224 (4,0 %)
För lite ersättning	Ej studerat	Ej studerat	Ej studerat

Samtliga felutbetalningar som studerats avser situationer där det betalades ut för mycket ersättning.

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

I denna omfattningsstudie har dels ersättningens konstruktion, dels studiens avgränsningar medfört att det endast gått att studera felaktiga utbetalningar som orsakats av *felaktiga uppgifter vid ansökan*.

Tabell 5.26 Statligt tandvårdsstöd, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empiriskt studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning och andel
Felaktiga uppgifter vid ansökan	302 (5,5 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	Ej aktuellt
Fel orsakade av sökande (vårdgivaren)	302 (5,5 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	Ej studerat
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ej studerat
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Ej studerat
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Ej aktuellt
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat
Totalt	302 (5,5 %)

De felaktiga uppgifterna som lämnas vid ansökan om ersättning handlar framförallt om att patientens diagnos/tillstånd eller utförda åtgärder inte uppfyller villkoren i försäkringen. Det kan till exempel

handla om att den nedsättning patienten har i munnen inte motsvarar det vårdgivaren angett eller att vårdgivaren inte utfört den åtgärd som angetts på ett korrekt sätt. I många av dessa fall finns ett annat tillstånd eller åtgärd som vårdgivaren istället borde ha angett respektive utfört. Då görs ett återkrav på den inrapporterade åtgärden och samtidigt görs en tilläggsutbetalning på den åtgärd som vårdgivaren borde ha valt. Den felaktiga utbetalningen blir då skillnaden mellan dessa två belopp.

En felaktig uppgift vid ansökan kan också avse situationer där vårdgivaren i efterhandskontrollen inte kan styrka utförd vård med underlag. Det handlar om att dokumentation inte har kommit in, är bristfällig eller inte styrker diagnos/tillstånd och åtgärder som vårdgivaren rapporterat in vid ansökan. Dessa underlag begärs in från vårdgivarna vid en efterhandskontroll. Vårdgivaren ska kunna styrka att diagnosen/tillståndet och vården berättigar till högstkostnadsskydd. Om vårdgivaren inte inkommer med dessa underlag anses det vara en felaktig utbetalning.⁶⁰

Andra typer av felaktiga uppgifter som lämnats i ansökan handlar om att vårdgivaren angett fel belopp som patienten har fått betala.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av sökande (vårdgivaren)

I den omfattningsstudie som Försäkringskassan genomfört har man inte undersökt huruvida felen kan anses vara misstänkt avsiktliga eller inte.

5.9.5 Bedömning av vissa risker som inte studerats empiriskt

Försäkringskassan har framhållit att det finns risk för att oseriösa vårdgivare ansluts till det statliga tandvårdsstödet som sedan kan begära ut ersättning felaktigt. Vi bedömer dock att sådana felutbetalningar som begås av oseriösa aktörer i stor utsträckning fångas av de slumpkontroller som Försäkringskassans studie bygger

⁶⁰ För en närmare beskrivning av situationer som genererar sådana felutbetalningar, se bilagedelen till denna rapport, Försäkringskassans omfattningsstudie *Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd*, s 7–8.

på. Därmed finns inget behov av att bedöma konsekvenserna av denna risk.

För att öka jämförbarheten mot övriga omfattningsstudier har kansliet, utifrån återkravsbeloppen i den aktuella slumpkontrollen, gjort en grov bedömning av förhållandet mellan misstänkt avsiktliga fel och övriga fel.

Kriterierna som satts upp är att återkravet ska överstiga 1 000 kronor av för mycket utbetald ersättning och ska utgöra mer än 25 procent av det utbetalda beloppet. Utfallet har sedan viktats enligt stratifieringsvikterna som använts i omfattningsstudien för att räkna upp beloppen. Fördelningen mellan misstänkt avsiktliga fel och övriga fel har baserats på denna uppräknings. Kansliets bedömning, utifrån de antaganden som beskrivs ovan, är att 68 procent av det felaktiga utbetalda beloppet är misstänkt avsiktligt.⁶¹ Det innebär att drygt 200 miljoner kronor bedöms vara misstänkt avsiktliga fel, vilket motsvarar 3,7 procent av det som betalades ut 2016.

5.9.6 Uppskattningen av felaktiga utbetalningar

Av resultatet från den empiriska omfattningsstudien uppskattas de felaktiga utbetalningarna till 302 miljoner kronor. Detta motsvarar 5,5 procent av utbetalningarna av det statliga tandvårdsstödet i 2016 års utgiftsnivå. I denna uppskattning ingår inte felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

Felen som uppskattats empiriskt orsakas av vårdgivarna. Försäkringskassan har inte andel som kan anses vara misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel.

⁶¹ Med kriterierna som kansliet använt bedömdes 24 procent av återkravsärendena vara misstänkt avsiktliga fel.

Tabell 5.27 Felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd. Empiriskt studerade fel och bedömningar av övriga fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empiriskt underlag	Bedömning av övriga fel	Totalt
Fel orsakade av sökande (vårdgivare)	302 (5,5 %)	-	302 (5,5 %)
Varav misstänkt avsiktligt*	-	203 (3,7 %)	203 (3,7 %)
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerat	-	Ej studerat
Totalt	302 (5,5 %)	-	302 (5,5 %)

* Bedömning.

Det är värt att notera att majoriteten av de felaktiga utbetalningarna (i belopp mätt) uppstår inom högkostnadsskyddet. Eftersom risknivåerna i högkostnadsskyddet respektive ATB/STB varierar är det viktigt att följa felnivåerna i respektive ersättningstyp. För att på ett rättvisande sätt följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar över tid blir denna distinktion ännu viktigare, särskilt när utgifterna för ATB har ökat, och kommer öka ytterligare, närmaste åren till följd av höjda bidragsnivåer. Om ingen distinktion görs leder ökade utgifter för ATB – allt annat lika – till en sänkt andel felaktiga utbetalningar från det statliga tandvårdsstödet.

6 Slutsatser del 1

Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har efter överenskommelse med delegationen genomfört totalt nio empiriska omfattningsstudier. Myndigheternas arbetsinsats har varit betydande och avgörande för genomförandet av dessa studier. Ett viktigt syfte med de empiriskt grundade omfattningsstudierna är att de bidrar till säkra uppskattningar. De studerade felen har i de flesta fallen kompletterats med vissa bedömningar.

De nio ersättningssystemen som studerats sträcker sig över flera politikområden och ansvaret för systemen är fördelade på totalt fem myndigheter och arbetslöshetskassorna. De samlade utgifterna som studerats uppgår till 83,6 miljarder kronor. Omfattningsstudierna har avsett olika studieår, i de flesta fall 2017 eller 2018.

I detta kapitel sammanställer vi resultaten från de nio omfattningsstudierna som vi redogjort för i kapitel 6. Vi presenterar omfattningen av fel och ersättningssystemens utgifter för det år som respektive studie avser. Vi avstår från att räkna om de felaktiga utbetalningarna till ett givet år eftersom det skulle medföra ytterliga inslag av osäkerhet.⁶²

6.1 Felaktiga utbetalningar från de nio studerade ersättningssystemen

De felaktiga utbetalningarna för de nio studerade systemen uppgår till 5,1 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 6,1 procent av utgifterna. Den övervägande delen av felen, 94 procent, är för

⁶² För den som ändå vill räkna om de felaktiga utbetalningarna så de avser samma år bör andelen fel under studieåret multipliceras med utgifterna för det önskade året.

mycket utbetald ersättning. Felutbetalningarna uppgår till 4,8 miljarder kronor vilket motsvarar 5,7 procent av utgifterna.

För lite utbetald ersättning motsvarar 308 miljoner kronor. För lite utbetald ersättning förekommer främst i ersättningssystem där besluten är av tillsvidarekaraktär och förhållanden kan ändras till fördel för den enskilde. Av de 308 miljonerna kronor som betalades ut för lite stod bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd för 264 miljoner kronor. Dessa ersättningar kännetecknas av många men små felaktiga utbetalningar.

Variationen i andelen felaktiga utbetalningar mellan ersättningsystemen är stor. De felaktiga utbetalningarna inom föräldrapenningen uppskattas till 2,2 procent av utgifterna medan motsvarande siffra för tillfällig föräldrapenning är 20,7 procent.

Tabell 6.1 Felaktiga utbetalningar

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Studieår	Studerade utgifter**	Felaktiga utbetalningar	Varav för mycket
Arbetslöshetsförsäkringen	2017	12 156	509 (4,2 %)	475 (3,9 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	2017	9 070	748 (8,2 %)	485 (5,3 %)
Dagersättning till asylsökande	2015–2017	1 533***	80 (5,2 %)	73 (4,8 %)
Lönebidrag	2018	11 599	777 (6,7 %)	777 (6,7 %)
Nystartsjobb	2018	4 989	492 (9,9 %)	492 (9,9 %)
Studiemedel för studier i utlandet	2018	2 653	94 (3,5 %)	91 (3,4 %)
Tillfällig föräldrapenning	2017	6 885	1 426 (20,7 %)	1 426 (20,7 %)
Föräldrapenning*	2016	29 203	642 (2,2 %)	642 (2,2 %)
Statligt tandvårdsstöd*	2016	5 520	302 (5,5 %)	302 (5,5 %)
Totalt		83 608	5 070 (6,1 %)	4 762 (5,7 %)

*Bedömdes ej ha väsentlig risk. ** I de flesta fallen studeras samtliga utgifter det året studien avser.

*** Avser ett genomsnitt av de studerade utgifterna de tre studieåren.

I den resterande delen av detta kapitel redovisar vi de felaktiga utbetalningarna huvudsakligen utifrån *för mycket* utbetalt. I de fall för *lite utbetald* ersättning ingår i analysen framgår detta.

Majoriteten av de felaktiga utbetalningarna har uppskattats med empiriska metoder. De risker som inte studerats empiriskt har istället bedömts av delegationens kansli. Felaktiga utbetalningar som

har orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter, ingår inte i dessa bedömningar.

Tabell 6.2 Empiriskt studerade och bedömda felaktiga utbetalningar

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Empirisk studerade fel	Bedömning av övriga fel	Felaktiga utb. totalt	% av felen som studerats empiriskt
Arbetslöshetsförsäkringen	372 (3,1 %)	103 (0,8 %)	475 (3,9 %)	78 %
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	463 (5,1 %)	22 (0,2 %)	485 (5,3 %)	95 %
Dagersättning till asylsökande	70 (4,6 %)	3 (0,2 %)	73 (4,8 %)	96 %
Lönebidrag	475 (4,1 %)	302 (2,6 %)	777 (6,7 %)	61 %
Nystartsjobb	363 (7,3 %)	129 (2,6 %)	492 (9,9 %)	74 %
Studiemedel för studier i utlandet	78 (3,0 %)	12 (0,5 %)	91 (3,4 %)	86 %
Tillfällig föräldrapenning	1 036 (15,0 %)	390 (5,7 %)	1 426 (20,7 %)	73 %
Föräldrapenning	596 (2,0 %)	46 (0,2 %)	642 (2,2 %)	93 %
Statligt tandvårdsstöd	302 (5,5 %)	0 (0,0 %)	302 (5,5 %)	100 %
Totalt	3 755 (4,5 %)	1 007 (1,2 %)	4 762 (5,7 %)	79 %

Av sammanställningen ovan framgår att 79 procent av de felaktiga utbetalningarna är empiriskt grundade och att andelen varierar mellan 61 och 100 procent i de olika ersättningsystemen.

Osäkerheten i de felaktiga utbetalningar som baseras på bedömningar är större än de felutbetalningar som baseras på de empiriska studierna. Vi redogör för osäkerheten nedan.

6.2 Osäkerheten i uppskattningarna varierar mellan studierna

Omfattningsstudierna är utformade utifrån ersättningsystemens beskaffenheter och dess risker. Därför varierar metoderna delvis mellan studierna. Hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som omfattas av den empiriska kärnan, och därmed hur stor del som vilar på bedömningar, varierar också mellan studierna. En viktig faktor i sammanhanget är hur många svårkontrollerade risker som ersättningsystemet innehåller.

Vi bedömer att de flesta kontrollerbara riskerna har kunnat studeras empiriskt. Den empiriska delen av respektive omfattningsstudie omgärdas främst av statistisk osäkerhet som redovisas i form av konfidensintervall. De empiriskt studerade riskerna utgör majoriteten av de väsentliga riskerna.

Bedömningarna av risker som inte studerats i omfattningsstudierna är mer osäkra eftersom dessa ofta är av sådan art att de inte låter sig mätas enkelt. Underlagen för att bedöma konsekvenserna av dessa risker är därmed begränsade.

Vår samlade bedömning är att den empiriska kärnan i uppskattningarna är tillräcklig för att sammanställa och jämföra resultaten mellan de olika studierna, om än med viss försiktighet.

6.2.1 Konfidensintervall för de empiriskt uppskattade felen

Osäkerheten i de empiriska delarna av omfattningsstudierna består i huvudsak av en statistisk osäkerhet. Storleken på de slumpmässiga stickproven har haft en avgörande betydelse för den statistiska osäkerheten. I några fall har vissa nödvändiga antaganden gjorts och dessa framgår då tydligt av omfattningsstudien.

Tabell 6.3 Konfidensintervall (95 %) för felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns	Nedre gräns
Arbetslöshetsförsäkringen	372 (3,1 %)	499 (4,1 %)	248 (2,0 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreomsorgsstöd	463 (5,1 %)	543 (6,0 %)	384 (4,2 %)
Dagersättning till asylsökande	70 (4,6 %)	92 (6,0 %)	55 (3,6 %)
Lönebidrag*	475 (4,1 %)	552 (4,8 %)	403 (3,5 %)
Nystartsjobb*	363 (7,3 %)	416 (8,3 %)	304 (6,1 %)
Studiemedel för studier i utlandet	78 (3,0 %)	133 (5,0 %)	24 (0,9 %)
Tillfällig föräldrapenning	1 036 (15,0 %)	1 144 (16,6 %)	928 (13,5 %)
Föräldrapenning**	596 (2,2 %)	643 (2,4 %)	549 (2,0 %)
Statligt tandvårdsstöd	302 (5,5 %)	381 (6,9 %)	224 (4,1 %)
Totalt	3 755 (4,5 %)	4 403 (5,3 %)	3 119 (3,7 %)

* Inget regelrätt konfidensintervall.

** Andelar beräknade utifrån omfattningsstudiens studerade 27 miljarder kronor i utbetalningar.

Eftersom de empiriskt studerade riskerna i stor utsträckning bygger på representativa urval har 95-procentiga konfidensintervall räknats fram. Av dessa framgår att osäkerheten i de empiriska uppskattningarna är liten.

De felaktiga utbetalningarna som studerats empiriskt i studierna visar att felet uppgår till mellan 3,1 och 4,4 miljarder kronor årligen, med ett uppmätt medelvärde (punktskattning) på nästan 3,8 miljarder kronor. Det motsvarar ett spann på 3,7 till 5,3 procent, med ett medelvärde på 4,5 procent. Förutom i tabellen ovan använder vi punktskattningen i samtliga tabeller och analyser i detta kapitel.

6.2.2 Osäkerheten i bedömningarna av fel som inte studerats empiriskt

Omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av risker som inte studerats empiriskt i omfattningsstudierna har bedömts av delegationens kansli. Syftet har varit att få en så heltäckande uppskattning av felens omfattning som möjligt. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna har uppskattats i form av tre scenarion, ett *försiktigt*, ett *mest troligt* och ett *extensivt*.

Denna typ av bedömningar är osäkra. Det mest troliga scenariot kan betraktas som en kvalificerad bedömning baserat på det underlag som funnits tillgängligt. I det extensiva och det försiktiga scenariot har de parametrar som har betydelse för bedömningen justerats (dessa parametrar beskrivs i avsnitt 4.3). Syftet har varit att åskådliggöra vilken betydelse antagandena har för bedömningen av de felaktiga utbetalningarna. Dessa scenarier ska därför inte tolkas som maximi- eller miniminivåer utan snarare som känslighetsanalyser.

Tabell 6.4 Scenarier för bedömning av felaktiga utbetalningar som inte studerats empiriskt

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Mest troligt antagande	Extensivt antagande	Försiktigt antagande
Arbetslöshetsförsäkringen	103 (0,9 %)	194 (1,6 %)	44 (0,4 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	22 (0,5 %)	43 (0,2 %)	8 (0,1 %)
Dagersättning till asylsökande	3 (0,2 %)	4 (0,3 %)	1 (0,1 %)
Lönebidrag	302 (2,6 %)	505 (4,4 %)	87 (0,8 %)
Nystartsjobb	129 (2,6 %)	260 (5,2 %)	52 (1,0 %)
Studiemedel för studier i utlandet	12 (0,5 %)	20 (0,7 %)	11 (0,4 %)
Tillfällig föräldrapenning	390 (5,7 %)	830 (12,1 %)	165 (2,4 %)
Föräldrapenning	46 (0,2 %)	46 (0,2 %)	46 (0,2 %)
Statligt tandvårdsstöd	0	0	0
Totalt	1 007 (1,2 %)	1 902 (2,2 %)	414 (0,5 %)

Av tabellen ovan framgår vad de felaktiga utbetalningarna uppskattats till vid de tre olika scenarierna. Spridningen mellan de olika scenarierna är större ju sämre underlagen för att bedöma felen varit. Vi använder det *mest troliga* scenariot i våra beräkningar av felen.

6.2.3 Resultaten är betydligt säkrare än tidigare uppskattningar

Säkerheten i beräkningarna av de felaktiga utbetalningarna är hög eftersom de till 79 procent baseras på resultat från de empiriska studierna. Till detta lägger vi bedömningar som baseras på det *mest troliga* scenariot av fel som inte studerats empiriskt.

Jämfört med tidigare samlade uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna som gjorts med expertbedömningar, är säkerheten i våra omfattningsstudier betydligt högre, både sammantaget och för varje enskilt system.

6.3 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Delegationen har tagit fram en orsaksindelning som till stora delar har tillämpats i omfattningsstudierna. Syftet med orsaksindelningen är att på ett så enhetligt sätt som möjligt identifiera vad som orsakat felen och om felen kan hänföras till myndigheten eller den sökande. I de fall den sökande orsakat den felaktiga utbetalningen har det gjorts en bedömning huruvida det kan misstänkas ha skett avsiktligt eller inte.

6.3.1 Sökande orsakar mest felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden har i omfattningsstudierna klassificerats som orsakade av den sökande. Övriga fel anses ha orsakats eller kunnat förhindras av myndigheterna eller arbetslöshetskassorna. Resultatet och förhållandet (andelen) mellan myndigheten och sökande påverkas av den kontrollnivå som myndigheten eller arbetslöshetskassan tillämpar i den initiala prövningen och under tid med ersättning.

Utrymmet för myndighetsfel är begränsade i de system där sådana fel inte har studerats.⁶³ Dessa system har en hög automatiseringsgrad och saknar omständigheter som kan ändras under tid med ersättning. De högautomatiserade systemen har också relativt tydliga regelverk och saknar inslag av svåra bedömningar, vilket minskar antalet potentiella felkällor i jämförelse med de andra systemen.

För att få en jämförbar och heltäckande bild utgår vi från att myndighetsfelen är i det närmaste obefintliga i dessa system och vi beräknar dessa som 0 procent.

⁶³ Fel orsakade av myndigheten har inte studerats inom statligt tandvårdsstöd, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Tabell 6.5 Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande och myndigheten

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Sökande	Myndighet	Totalt fel
Arbetslöshetsförsäkringen	253 (2,1 %)	222 (1,8 %)	475 (3,9 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd*	465 (5,1 %)	20 (0,3 %)	485 (5,3 %)
Dagersättning till asylsökande**	12 (0,8 %)	45 (2,4 %)	58 (3,7 %)
Lönebidrag	381 (3,3 %)	396 (3,4 %)	777 (6,7 %)
Nystartsjobb	162 (3,2 %)	330 (6,6 %)	492 (9,9 %)
Studiemedel för studier i utlandet**	48 (1,8 %)	16 (0,5 %)	64 (2,4 %)
Tillfällig föräldrapenning	1 426 (20,7 %)	0 (0,0 %)	1 426 (20,7 %)
Föräldrapenning	642 (2,2 %)	0 (0,0 %)	642 (2,2 %)
Statligt tandvårdsstöd	302 (5,5 %)	0 (0,0 %)	302 (5,5 %)
Totalt	3 691 (4,4 %)	1 029 (1,2%)	4 721 (5,7 %)

* Uppskattning där *oklart* (20 mnkr) fördelats med samma proportion som resterande felutbetalningar.

** Exklusive förskottsfel.

Den samlade uppskattningen indikerar att drygt 1 miljard kronor betalas ut för mycket på grund av myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Med delegationens orsaksindelning innebär det att ungefär 22 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Resterande 78 procent uppskattas vara orsakade av sökande. Nivån varierar dock betydligt mellan de olika ersättningssystemen. Om de högautomatiserade systemen exkluderas ur analysen blir fördelningen mellan myndigheter och sökande 45 respektive 55 procent.

6.3.2 Majoriteten av felen orsakade av sökande är misstänkt avsiktliga

Tabell 6.6 Misstänkt avsiktliga fel orsakade av sökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Misstänkt avsiktliga	Övriga fel, sökande	Sökande totalt
Arbetslöshetsförsäkringen	133 (1,1 %)	120 (1,0 %)	253 (2,1 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd	79 (0,9 %)*	386 (4,3 %)*	465 (5,1 %)**
Dagersättning till asylsökande	11 (0,7 %)	2 (0,1 %)	12 (0,8 %)
Lönebidrag	305 (2,6 %)	76 (0,7 %)	381 (3,3 %)
Nystartsjobb	141 (2,8 %)	21 (0,4 %)	162 (3,2 %)
Studiemedel för studier i utlandet	32 (1,2 %)	16 (0,6 %)	48 (1,8 %)
Tillfällig föräldrapenning	1 050 (15,3 %)	376 (5,5 %)	1 426 (20,7 %)
Föräldrapenning	371 (1,3 %)	271 (0,9 %)	642 (2,2 %)
Statligt tandvårdsstöd	204 (3,7 %)	98 (1,8 %)	302 (5,5 %)
Totalt	2 325 (2,8 %)	1 366 (1,6 %)	3 691 (4,4 %)

* Bedömd nivå.

** Uppskattning där *oklart* (20 mnkr) fördelats med samma proportion som resterande felutbetalningar.

En utgångspunkt för orsakindelningen som tillämpats inom omfattningsstudierna är att samtliga fel orsakade av den sökande ska bedömas för att avgöra om felet kan anses vara misstänkt avsiktligt eller inte. Med misstänkt avsiktliga fel menas felaktiga utbetalningar som den sökande kan antas ha orsakat i syfte att få mer ersättning än vad hen egentligen har rätt till.

Sökande uppskattas orsaka felaktiga utbetalningar motsvarande 3,7 miljarder kronor, eller 4,4 procent av samtliga utbetalningar. Av de totalt 4,7 miljarderna som betalades ut för mycket uppskattar vi att sökande orsakar 78 procent av dessa.

Av de nio välfärdssystem som studerats vänder sig tre av dessa till bland annat aktörer med kommersiella intressen, det gäller nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd. De felaktiga utbetalningarna i dessa system har uppskattats till 9,9, 6,7 respektive 5,5 procent. Felen i dessa tre system som arbets- respektive vårdgivare orsakar uppskattas till 845 miljoner kronor varav 650 miljoner kronor betraktas vara misstänkt avsiktliga fel.

Av felen som orsakas av sökande, enligt delegationens definition och orsaksindelning, uppskattar vi att 63 procent är misstänkt avsiktliga fel. Inom bostadstillägg till pensionärer och äldre-försörjningsstödet uppskattas 17 procent av felen orsakade av den sökande vara misstänkt avsiktliga (lägst). Inom lönebidrag är andelen 87 procent (högst).

Andelen av de totala utgifterna som vi uppskattat som misstänkt avsiktliga fel är klart högst inom tillfällig föräldrapenning (TFP), där drygt 15 procent av de totala utbetalningarna uppskattas vara misstänkt avsiktliga. Nästan hälften (45 procent) av det som uppskattats som misstänkt avsiktligt i de nio ersättningssystemen uppstår inom TFP.

6.3.3 Uppgifter som är felaktiga, otillräckliga eller ej omhändertagna är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar

Ser vi på de totala felen, både för mycket och för litet, har uppgifter och underlag en helt avgörande betydelse för att det ska bli korrekta utbetalningar i de studerade ersättningssystemen. I tabellen nedan har vi sammanställt resultaten som härrör till orsakskategorier med denna innebörd. Resultaten har fördelats på de fel, som enligt orsakskategoriseringen, orsakas av den sökande respektive myndighet.

Tabell 6.7 Felaktiga utbetalningar på grund av ej korrekta, tillräckliga eller omhändertagna uppgifter

Miljoner kronor (% av de felaktiga utbetalningarna)	Ej korrekta uppgifter vid ansökan & ej anmält ändrade förhållanden	Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut & ej omhändertagit ändrade förhållanden	Felaktiga utbetalningar
Arbetslöshetsförsäkringen*	253 (50 %)	158 (31 %)	509
Bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd	678 (91 %)	7 (1 %)	748
Dagersättning till asylsökande	12 (16 %)	30 (38 %)	80
Lönebidrag	381 (49 %)	346 (45 %)	777
Nystartsjobb	162 (33 %)	278 (57 %)	492
Studiemedel för studier i utlandet	48 (51 %)	1 (1 %)	94
Tillfällig föräldrapenning	1 426 (100 %)	0	1 426
Föräldrapenning	642 (100 %)	0	642
Statligt tandvårdsstöd	302 (100 %)	0	302
Totalt	3 905 (77 %)	820 (16 %)	5 070

* Vi har gjort bedömningen att de fel som härrör från att Arbetsförmedlingen inte har lämnat underrättelse till arbetslöshetskassorna bör klassificeras som "Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut" eftersom arbetslöshetskassorna inte har tillräckliga underlag för att fatta ett korrekt beslut om eventuell sanktion.

Totalt sett uppskattas 93 procent av felutbetalningarna bero på att uppgifter är felaktiga inte tillräckliga för att fatta korrekta beslut på eller av att ändrade uppgifter inte omhändertagits. Av de felaktiga utbetalningarna orsakas 77 procent av att felaktiga uppgifter lämnas i ansökan eller att ändrade förhållanden inte anmäls.

6.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar i olika typer av ersättningssystem

6.4.1 Ersättningssystem som bedömdes särskilt riskfyllda

En central del i delegationens uppdrag är att genomföra omfattningsstudier av ersättningssystem där risken för felaktiga utbetalningar är betydande. Delegationen har genomfört omfattningsstudier av sju ersättningssystem som bedömdes vara särskilt riskfyllda. I bedömningen av risknivån i respektive

ersättningssystem ingick även risker för fel som innebär att för lite ersättning betalas ut. Därför ingår även för lite i tabellen nedan.

Tabell 6.8 Ersättningssystem som bedömdes särskilt riskfyllda
Avser för mycket och för lite utbetalat

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Myndighet	Sökande	Totalt
Arbetslöshetsförsäkringen	256 (2,1 %)	253 (2,1 %)	509 (4,2 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd*	50 (0,6 %)	678 (7,5 %)	748 (8,2 %)
Dagersättning till asylsökande**	45 (2,9%)	12 (0,8%)	80 (5,2 %)
Lönebidrag	396 (3,4%)	381 (3,3 %)	777 (6,7 %)
Nystartsjobb	330 (6,6 %)	162 (3,3 %)	492 (9,9 %)
Studiemedel för studier i utlandet**	16 (0,6 %)	48 (1,8 %)	94 (3,5 %)
Tillfällig föräldrapenning	0 (0,0 %)	1 426 (20,7 %)	1 426 (20,7 %)
Totalt	1093 (2,2 %)	2960 (6,1 %)	4 126 (8,4 %)

* Totalsumman inkluderar även 20 miljoner kronor där det var okänt vem orsakade felet.

** Totalsumman inkluderar förskottsfel.

Andelen felaktiga utbetalningar i ersättningssystem som bedömdes särskilt riskfyllda uppskattas till 8,4 procent och varierar mellan 3,5 procent och 20,7 procent.

Tillfällig föräldrapenning sticker ut betydligt i sammanhanget där 20,7 procent av utgifterna uppskattas vara felaktiga.

Förutom studiemedel för studier i utlandet och arbetslöshetsförsäkringen har alla system som på förhand bedömdes vara särskilt riskfyllda en uppskattad felnivå som är högre än 5 procent, vilket får anses vara betydande. I det statliga tandvårdsstödet, som inte bedömdes som riskfyllt, är den uppskattade felnivån 5,5 procent. Det indikerar att riskvärderingsmodellen som tagits fram för att värdera och jämföra risknivåer mellan olika ersättningssystem tjänat sitt syfte förhållandevis väl. Det finns dock anledning att utveckla modellen ytterligare för framtida riskvärderingar. Hur detta kan göras återkommer vi med i vårt betänkande.

6.4.2 Systemens egenskaper ger upphov till olika typer av fel

I det följande grupperar vi ersättningssystemen i två kategorier utifrån vissa gemensamma systemegenskaper. Den första gruppen består av de högautomatiserade systemen och den andra av system med inslag av manuell handläggning.

Högautomatiserade ersättningssystem

Systemen med hög automatiseringsgrad som omfattningsstuderats har stora ärende- och utbetalningsmängder gemensamt. Andelen ärenden som blir föremål för manuell kontroll, i syfte att säkra att centrala uppgifter i ansökan är korrekta, är förhållandevis låg. Kontrollerna görs dels slumpmässigt i allmänpreventivt syfte, dels riktat mot områden eller ansökningar där risken för fel bedöms vara större.

Tabell 6.9 System med hög automatiseringsgrad och låg kontrollnivå

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Myndighet	Sökande	Varav misstänkt avsiktliga
Tillfällig föräldrapenning	0 (0 %)	1 426 (20,7 %)	1 050 (15,3 %)
Föräldrapenning	0 (0 %)	642 (2,2 %)	371 (1,3 %)
Statligt tandvårdsstöd	0 (0 %)	302 (5,5 %)	204 (3,7 %)
Totalt	0 (0 %)	2 370 (5,7 %)	1 625 (3,9 %)

De felaktiga utbetalningarna för dessa tre högautomatiserade system uppskattas till 2,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 5,7 procent av de sammantagna utgifterna. Omfattningsstudierna visar att det är felaktiga uppgifter i ansökan som orsakar den absoluta majoriteten av de felaktiga utbetalningarna i dessa system. Uppskattningen av andelen misstänkt avsiktliga fel är också hög. Av felen i dessa tre system uppskattas 69 procent vara misstänkt avsiktliga.

System med större inslag av manuell handläggning

System med större inslag av manuell handläggning är mindre homogena än de högautomatiserade. Därför är det också naturligt

att orsakerna till felen varierar i större utsträckning. Ersättnings-systemen med inslag av manuell handläggning har dock gemensamt att handläggarna behöver bedöma ett omfattande material i den initiala prövningen av rätten till ersättning. Det påverkar beslutets utfall och därmed utbetalningen. I omfattningsstudierna har normal variation mellan handläggare i olika bedömningar inte betraktats som felaktigheter. En bedömning av en handläggare ska vara uppenbart utanför bedömningsutrymmet för att det ska räknas som en felaktig utbetalning.

I dessa ersättningsystem ligger ofta tonvikten i handläggningen vid den initiala prövningen (ansökan). Ersättningarna utbetalas generellt över en längre tidsperiod. Det innebär att viktiga förhållanden kan ändras under tid med ersättning som leder till felaktiga utbetalningar om dessa inte anmäls till eller kontrolleras av myndigheten respektive arbetslöshetskassan. Myndigheterna och arbetslöshetskassorna styr i stor utsträckning hur djuplodade kontrollerna ska vara i den initiala prövningen samt hur ofta och hur noggrann man är i att säkerställa att uppgifterna fortfarande är aktuella.

Tabell 6.10 System med större inslag av manuell handläggning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Myndighet	Sökande	Varav misstänkt avsiktligt
Arbetslöshetsförsäkringen	222 (1,8 %)	253 (2,1 %)	133 (1,1 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	20 (0,2 %)	465 (5,1 %)	79 (0,9 %)
Dagersättning till asylsökande	39 (2,5 %)	12 (0,8 %)	11 (0,7 %)
Lönebidrag	396 (3,4 %)	381 (3,3 %)	305 (2,6 %)
Nystartsjobb	330 (6,6 %)	162 (3,2 %)	141 (2,8 %)
Studiemedel för studier i utlandet	13 (0,5 %)	48 (1,8 %)	32 (1,2 %)
Totalt	1 020 (2,4 %)	1 321 (3,1 %)	701 (1,7 %)

I ersättningssystemen med inslag av manuell handläggning är utrymmet för myndighetsfel av naturliga skäl större. I dessa system uppskattas myndigheterna och arbetslöshetskassorna betala ut drygt 1 miljard kronor för mycket ersättning varje år. Det motsvarar

2,4 procent av systemens samlade utbetalningar. Motsvarande siffror för sökande är 1,3 miljarder kronor och 3,1 procent, varav drygt hälften uppskattas vara misstänkt avsiktliga.

Det finns variation i felnivån och i orsakerna till felen mellan systemen som innehåller inslag av manuell handläggning.

I lönebidrag och nystartsjobb är det vanligt att handläggningen av det initiala beslutet inte innehåller tillräckliga underlag. De beloppsmässigt största felutbetalningarna orsakas av att underlag saknas som visar att den arbetssökande kvalificerar sig för stöden.

Inom arbetslöshetsförsäkringen orsakas de felaktiga utbetalningarna främst av att Arbetsförmedlingens handläggare inte meddelar arbetslöshetskassan om den arbetssökandes sökaktivitet. Arbetsförmedlingens handläggares agerande, att anmäla den arbetssökande till arbetslöshetskassan eller inte, påverkar därmed vilken information som arbetslöshetskassan fattar sitt beslut och sin utbetalning på.

För dagersättning till asylsökande handlar felutbetalningarna i stor utsträckning om att uppgifter om ändrade förhållanden inte beaktas av Migrationsverket. Vissa av ändringarna agerar myndigheten på direkt men utbetalningen kan då redan vara verkställd. Dessa fel har i omfattningsstudierna kategoriserats som förskottsfel.

Inom bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd uppstår felen framförallt av att ändrade förhållanden inte kommer till Pensionsmyndighetens kännedom. Ansvaret för att meddela ändrade förhållanden vilar till stora delar på ersättningsmottagaren. Samtidigt kan myndigheten förhindra en betydande del av de felaktiga utbetalningarna genom att kontrollera centrala uppgifter med jämna mellanrum efter det initiala beslutet.

För studiemedel för studier utomlands är den huvudsakliga orsaken till felaktiga utbetalningar att ersättningstagaren inte anmäler ändrade förhållanden, till exempel studieavbrott eller ändrad studietakt. En annan större orsak till felaktiga utbetalningar är så kallade förskottsfel. Dessa uppstår i situationer där pengar betalats ut i förskott och den studerande exempelvis gör ett studieavbrott eller en ändring av sin studietakt som inte var känd vid utbetalningstillfället.

Del 2. Expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från några större ersättningssystem

7 Expertbedömningar

7.1 Inledning

Delegationen har i sitt arbete med att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar fokuserat på de system där risken för felaktiga utbetalningar är som störst. Som redovisas i föregående kapitel, har nio ersättningssystem omfattningsstuderats med i huvudsak empiriska metoder, varav sju av dessa bedömdes vara särskilt riskfyllda.

Delegationen ska också bedöma omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Mot bakgrund av delegationens tidsbegränsade uppdrag och de resurser myndigheterna har kunnat ställa till delegationens förfogande har det inte varit möjligt att genomföra fler empiriska studier. Därför har delegationen som komplement till de empiriskt grundade omfattningsstudierna genomfört expertbedömningar av fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. Dessa är sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige samt ekonomiskt bistånd. Ersättningarna administreras av Försäkringskassan, CSN respektive kommunerna.

Tillvägagångssättet har varit att använda metoden Expert Elicitation. I detta kapitel redogör vi för metoden och hur den har tillämpats inom ramen för delegationens arbete. I nästa kapitel redovisar vi resultatet av expertbedömningarna.

7.2 Expert Elicitation som metod

Expert Elicitation är en metod som används för att extrahera ämnesexperter kunskap för att uppskatta okända kvantiteter. De riktlinjer som förespråkas inom Expert Elicitation för hur man ska gå till väga för att göra uppskattningar med hjälp av ämnesexperter

baserar sig på tvärvetenskaplig forskning där flertalet forskningsämnen (t.ex. statistik och psykologi) bidragit.⁶⁴ Den procedur som tillämpas syftar till att göra underlagen för bedömningarna så transparenta, välgrundade och objektiva som möjligt.

Experterna har tillgång till befintliga fakta (data, statistik och annan relevant information) och kombinerar fakta med sin specifika yrkeskompetens på området (t.ex. från kontrollverksamhet, handläggning, forskning). Osäkerheten i uppskattningarna redovisas i form av ett spridningsmått, ett osäkerhetsintervall. Spridningen (osäkerhetsintervallet) i uppskattningarna blir normalt större ju mindre empiriskt grundat underlag som finns tillgängligt och om ämnesexperterna gör olika bedömningar baserat på underlaget. En redovisning av osäkerhetsintervall åskådliggör spridningen mellan experternas uppskattningar och den osäkerhet som är förknippad med uppskattningarna.

I tillämpningen av Expert Elicitation rekommenderas en variation av ämnesexperter för att frågeställningen ska belysas från olika perspektiv. På en myndighet kan sammansättningen av experter bestå av till exempel handläggare, specialister, analytiker och verksamhetsutvecklare. De utvalda personerna ska med sin specialistkompetens och bakgrund kunna göra kvalificerade bedömningar för att besvara frågeställningen.

Experterna gör sina uppskattningar i form av sannolikhetskurvor. Baserat på experternas individuella uppskattningar beräknas ett så kallat väntevärde fram. Väntevärdet är det mått som anger var sannolikhetskurvan har sin tyngdpunkt.

För att åskådliggöra spridningen i experternas bedömning av det totala felet redovisat ett 90-procentigt osäkerhetsintervall. Det är ett intervall inom vilket 90 procent av experternas uppskattningar ligger. I redovisningen redogör vi endast för det 90-procentiga intervallet.

7.3 Tillämpningen av Expert Elicitation

Det primära syftet med expertbedömningarna är att skatta andelen felaktiga utbetalningar från de aktuella ersättningsystemen. Till

⁶⁴ Se vidare i bilagedelen till denna rapport för en mer detaljerad beskrivning. Expert Intelligence (2019): *Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation*.

skillnad från de empiriska studierna ingår i expertbedömningarna även felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i system-överskridande uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter i expertbedömningarna.

I detta avsnitt beskriver vi hur Expert Elicitation tillämpats inom ramen för detta arbete.

7.3.1 Studieprotokoll tas fram

Arbetet inleddes med att konsulten Johan Ekstedt (metodansvarig och seminarieledare för expertbedömningarna) tillsammans med delegationens kansli skapade ett så kallat studieprotokoll. Syftet med studieprotokollet är att beskriva hur varje delstudie (ett per studerat ersättningssystem) ska genomföras. Det skapar även samsyn bland deltagarna om vad som ska åstadkommas och vilken arbetsinsats som experterna kan förvänta sig av arbetet. Ett annat viktigt syfte med studieprotokollet är att säkerställa att tillvägagångsätt och framtagandet av resultat följer en på förhand bestämd metodik.

7.3.2 Kunskapsunderlag sammanställs

Inför att experterna påbörjar arbetet med att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna tas ett kunskapsunderlag fram. Kunskapsunderlaget är en sammanställning av all tillgänglig information som är relevant för att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från det aktuella ersättningssystemet. Det kan till exempel bestå av data, statistik, rapporter, riskanalyser och andra relevanta underlag för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Underlagen som använts av experterna i respektive omfattningsbedömning återges i korthet i den separata bilagedelen till denna rapport.

Kunskapsunderlaget täcker dock sällan alla orsaker till felaktiga utbetalningar. Även på områden där det finns bra kunskapsunderlag saknas det ofta underlag för att kunna kvantifiera de felaktiga utbetalningarna. I vissa fall kan felen vara kvantifierade baserat på ett urval som inte är slumpmässigt, varför resultaten då inte är representativa för hela populationen.

När kunskapsunderlaget är sammanställt bestäms hur det ska användas för att kvantifiera felen. Sammanställningen av kunskapsunderlaget samordnas av konsulten och en ansvarig per myndighet. I arbetet med att bedöma ekonomiskt bistånd var konsulten ensam samordnare för detta arbete.

7.3.3 Omfattningsseminarier genomförs

Konsulten har också varit seminarieledare för expertbedömningarna. Vid varje omfattningsseminarium har mellan 4 och 6 experter deltagit. För varje ersättningsystem som bedömts har två seminarier genomförts, totalt 8 stycken.

Inför det första seminariet får experterna läsa igenom och själva bidra till att komplettera kunskapsunderlaget. Syftet med den första seminariedagen är att gå igenom frågeställningen, diskutera kunskapsunderlaget och bidra till kunskapsutbyte mellan experterna. Under det första seminariet tydliggörs avgränsningarna, orsakindelningen och definitioner tillsammans med delegationens kansli. Experterna får även öva på att uttrycka sig med hjälp av sannolikheter samtidigt som de uppmärksammas på psykologiska fallgropar som är vanliga i samband med intuitiva bedömningar. Efter det första seminariet får experterna i uppgift att arbeta fram en individuell omfattningsbedömning. Detta för att förhindra beroendeförhållanden mellan experterna. Syftet är att varje expert ska göra självständiga och oberoende bedömningar.

Under det andra seminariet redovisar experterna sina respektive uppskattningar. Diskussioner förs i syfte att förstå experternas olika sätt att skatta de felaktiga utbetalningarna samt ge möjlighet att resonera kring varandras tillvägagångssätt och antaganden. Syftet är att kvalitetssäkra det arbete och de uppskattningar som gjorts.

Experterna har efter det andra seminariet getts möjlighet att justera sina uppskattningar om nya insikter framkommit under seminariet. Därefter skickar experterna in sina slutliga uppskattningar till konsulten. De slutliga uppskattningarna ligger sedan till grund för den slutliga bedömningen av felen i respektive ersättningsystem.

7.3.4 Åtgärder för att motverka skeva bedömningar

Av studieprotokollet framgår hur sammansättningen av experterna bör se ut och de kriterier som i så stor utsträckning som möjligt ska vara uppfyllda av deltagande experter. I den samlade avrapporteringen av de fyra expertbedömningarna har experterna avidentifierats. Detta för att skapa större utrymme för oberoende bedömningar i förhållande till den egna myndigheten.

Externa sakkunniga och experter från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bjöds in att delta på omfattningsseminarierna för sjukpenning och sjukersättning. Myndigheten avböjde dock att delta.

När det gäller expertbedömningar av de system som Försäkringskassan och CSN ansvarar för handplockade respektive myndighet experter till seminarierna i syfte att få en tillfredsställande spridning av kompetenser. Experter till seminarierna för ekonomiskt bistånd rekryterades istället genom frivillig anmälan och hade därför inte lika stor spridning av kompetens (se vidare avsnitt 8.4.3).

7.4 Bättre förutsättningar jämfört med tidigare expertbedömningar

7.4.1 Bättre kunskapsunderlag

Inom all form av expertbedömning gäller att ju bättre underlag som experterna kan ankra sina bedömningar i desto mindre behöver de "gissa" och desto säkrare blir skattningarna. Tillgången på statistik och verksamhetsnära data är betydligt bättre idag än när FUT-delegationen genomförde sina bedömningar. Vissa av experterna som deltagit i 2018 års bedömningar deltog även i bedömningar av felaktiga utbetalningar på uppdrag av FUT-delegationen. Dessa experter har bekräftat att kunskapsunderlaget idag är bättre än vid tidigare genomförda expertbedömningar. Den sammantagna bedömningen är att experterna i denna omgång haft klart bättre förutsättningar att genomföra bedömningarna.

7.4.2 Oberoende inspektionsmyndighet

Idag finns en fristående tillsynsmyndighet (ISF) som självständigt utövar tillsyn över Försäkringskassans (och Pensionsmyndighetens) områden vars rapporter har använts i bedömningarna. Detta förhållande gällde inte vid tidigare expertbedömningar som gjorts av FUT-delegationen och inom ramen för Samverkansuppdraget.

7.4.3 Strukturerad orsaksindelning och spridningsmått

En annan skillnad mot tidigare bedömningar är att vi låtit bedömningarna göras mer strukturerat eftersom de har gjorts utifrån en på förhand utvecklad orsakskategori.

Inom ramen för delegationens expertbedömningar har även ett spridningsmått tillförts för att tydliggöra osäkerheten (spridningen) i experternas bedömningar av respektive orsak. Högre spridningsmått ger en tydlig indikation om var osäkerheten i bedömningen är större och var underlaget för att bedöma omfattningen är sämre. Spridningsmättet som används är *kvartilavstånd* som illustrerar skillnaden mellan den nedre och övre kvartilen i experternas skattningar. Ju större kvartilavstånd desto större spridning mellan experternas bedömningar.

7.5 Fastslagen orsaksindelning används även vid expertbedömningarna

Delegationen har genom olika arbetsgrupper tagit fram en orsaksindelning som har använts i omfattningsstudierna. Samma orsaksindelning används även i expertbedömningarna för att öka enhetligheten och möjliggöra vissa jämförelser mellan systemen som studerats empiriskt och de som bedömts genom expertbedömning.

Orsaksindelningen beskrivs närmare avsnitt 4.4. I det följande ges en kort sammanfattning av orsaksindelningen eftersom resultatredovisningen i kapitel 8 utgår från den.

7.5.1 Totalt fel i respektive ersättningssystem

För varje ersättningssystem redovisas en bedömning av hur mycket ersättning som betalats ut för mycket, och hur mycket som betalats ut för lite. Resultaten är avrundade men andelen felaktiga utbetalningar redovisas med en decimals noggrannhet. Detta beror på att beräkningarna baserar sig på matematiska formler som ger exakta tal. Avrundningarna är anpassade till det sammanhang de redovisas i och ska inte tolkas som att resultatet är säkrare ju mindre det är avrundat.

Experternas bedömning av felaktiga utbetalningar där för mycket ersättning betalats ut redovisas med ett 90-procentigt osäkerhetsintervall. Inom detta intervall ligger 90 procent av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna. Osäkerhetsintervallet kompletteras med en punktskattning som är medelvärdet för experternas sammanlagda bedömning.

Experternas omfattningsbedömning av det som betalats ut för lite redovisas endast i form av ett medianvärde per ersättningssystem.

7.5.2 Orsaker till fel

Orsaksindelningen kategoriserar de felaktiga utbetalningarna utifrån var i ärendekedjan felet uppstår. Experterna har fått bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna utifrån varje orsaksindelning. Tillsammans utgör felen i respektive orsakskategori de totala felaktiga utbetalningarna från det aktuella ersättningssystemet.

Till varje bedömning som experterna gjort av respektive orsak redovisas även kvartilavståndet.

8 Expertbedömningar av fyra ersättningssystem

I detta kapitel redovisar vi expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige och ekonomiskt bistånd.

Experterna har bedömt omfattningen av de felaktiga utbetalningarna avseende år 2017 eftersom det var året för de senast tillgängliga helårsuppgifterna när arbetet med seminarierna påbörjades.

Beloppen för expertbedömningarna är avrundade men redovisas med upp till en decimal noggrannhet eftersom beräkningarna baseras på matematiska formler som ger exakta tal. Avrundningarna är anpassade till det sammanhang de redovisas i och ska inte tolkas som att resultatet är säkrare ju mindre det är avrundat.

I den separata bilagedelen till denna rapport finns den fullständiga avrapporteringen av expertbedömningarna.⁶⁵ Av den framgår bl.a. experternas kompetens och sammansättning samt vilka underlag experterna använt för sina bedömningar.

8.1 Sjukpenning

Utgångspunkt för bedömningarna av sjukpenning är utgifterna för år 2017 som uppgick till 32,5 miljarder kronor. I dessa utgifter ingår inte statliga ålderspensionsavgifter för sjukpenning som uppgick till nästan 3,7 miljarder kronor.

⁶⁵ Expert Intelligence (2019): *Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation*. Underlagsrapporten finns publicerad i den separata bilagedelen till denna rapport.

8.1.1 Sammanfattning

Av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna ligger 90 procent inom intervallet 1,2–7,0 procent. Detta motsvarar 384–2 262 miljoner kronor per år. Osäkerhetsintervallet är genomsnittligt i relation till övriga system som bedömts med denna metod. I genomsnitt uppskattar experterna att 3,7 procent av det utbetalda beloppet för sjukpenning var felaktigt vilket motsvarar 1,2 miljarder kronor.

Därtill uppskattar experterna att 0,1 miljarder kronor betalats ut för lite.

Experterna bedömer att drygt hälften (55 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av den enskilde när hen lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden. Resterande 45 procent av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av myndigheten.

Bland fel som enskilda orsakar (648 miljoner kronor) bedömer experterna att nästan två tredjedelar (62 procent) kan vara misstänkt avsiktligt.

8.1.2 Kort om sjukpenning

En person har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. För att kunna få sjukpenning krävs att personen är försäkrad i Sverige för arbetsbaserade förmåner och att personen har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI beräknas av Försäkringskassan baserat på den sökandes årsinkomst och arbetstid. SGI är därför en förutsättning och en viktig parameter för att kunna betala ut rätt ersättning till den enskilde. År 2017 fick 606 000 personer sjukpenning och de totala utgifterna uppgick till drygt 36 miljarder kronor.⁶⁶

Regelverket för sjukpenning har hög komplexitet med svåra bedömningar och gränsdragningar vilket är en riskfaktor. Bedömningen av arbetsförmågan görs i förhållande till olika bedömningsgrunder enligt rehabiliteringskedjans fastställda

⁶⁶ Försäkringskassan (2018): *Årsredovisning 2017*. I utgifterna ingår statliga ålderspensionsavgifter på 3,7 miljarder kronor.

tidsramar. Var i rehabiliteringskedjan en person befinner sig eller hur den tillämpas beror på hur länge sjukperioden har pågått och om personer är anställd, arbetslös eller egen företagare

En annan risk för felaktiga utbetalningar är att personer arbetar samtidigt som de uppbär sjukpenning.

8.1.3 För mycket respektive för lite utbetalt

Experterna uppskattar i genomsnitt att andelen för mycket utbetald ersättning uppgår i till 3,7 procent av totalt utbetalt belopp på 32,3 miljarder kronor år 2017. Bedömningen motsvarar felaktiga utbetalningar på 1 180 miljoner kronor. Osäkerhetsintervallet i uppskattningen är genomsnittligt i förhållande till övriga system som bedömts med denna metod. Av experternas sammantagna uppskattning ligger 90 procent inom intervallet 1,2–7,0 procent.

Experterna bedömer samtidigt att 93 miljoner kronor betalats ut för lite.

Tabell 8.1 Felaktiga utbetalningar av sjukpenning fördelat på för mycket respektive för lite utbetald ersättning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns för osäkerhetsintervall (90%)	Nedre gräns för osäkerhetsintervall (90%)
För mycket	1 180 (3,7 %)	2 262 (7,0 %)	384 (1,2 %)
För lite	93 (0,3 %)	-	-

8.1.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

I det följande redovisas orsakerna och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som experterna bedömt.

Tabell 8.2 Sjukpenning, orsaker till felaktiga utbetalningar*

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Andelen av felen	Spridning i bedömningar (kvartilavstånd)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	417 (1,3 %)	35 %	31 %
Ej anmält ändrade förhållanden	232 (0,7 %)	20 %	8 %
Fel orsakade av sökande	648 (2,0 %)	55 %	-
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	142 (0,4 %)	12 %	5 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	150 (0,5 %)	13 %	30 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	114 (0,4 %)	10 %	5 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	127 (0,4 %)	11 %	11 %
Fel orsakade av myndigheten	532 (1,6 %)	45 %	-
Totalt	1 180 (3,6 %)		

*Avser endast för mycket utbetalt.

Felaktig uppgift vid ansökan

Experterna bedömer att 35 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan. Det motsvarar 417 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. De största felen inom denna kategori bedömer experterna bero på brister och felaktigheter i uppgifterna om arbetsförmågan, om tid då personen avstått arbete (men i realiteten vårdat ett sjukt barn vid deltidssjukskrivning) och om faktiskt utfört arbete i det egna företaget.

Spridning i experternas bedömning:

Bland de sex orsakskategorier som tillämpas är kvartilavståndet (31 procent) i denna kategori högst. Nedan förklaras vad som bidragit till den höga spridningen. För 2017 summerar återkrav/skadestånd och förhindrade felaktiga utbetalningar till cirka 60 miljoner kronor. Till det måste experterna göra antaganden om mörkertalet för att fånga samtliga fel.

De aktuella experternas yrkesroll har påverkat hur de härleder den felaktiga utbetalningen och vad som orsakat den. Experter som

arbetar med att utföra kontroller anser att felaktiga utbetalningar i större utsträckning beror på felaktiga uppgifter från den sökande. Experter med annan yrkesinriktning tenderar att i större utsträckning bedöma sådana felaktiga utbetalningar vara orsakade av myndigheten. Ett annat exempel är när experterna fått bedöma felaktiga utbetalningar som fattas på otillräckliga uppgifter vid beslutstillfället, t.ex. när läkarintygen är bristfälliga. Experter med kontrollbakgrund har i större utsträckning bedömt att sådana brister är orsakade av den enskilde (orsakskategori 1). Experter med annan yrkesinriktning har däremot i större utsträckning bedömt att sådana fel är orsakade av att myndigheten fattat beslut på otillräckliga underlag (orsakskategori 3 Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut).

Ej anmält ändrade förhållanden

Experterna bedömer att 20 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande inte anmäler ändrade förhållanden. Det motsvarar 232 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori är att personen, utan att meddela Försäkringskassan, börjar arbeta mer vid deltidssjukskrivning, börjar arbeta mer innan beviljad sjukskrivningsperiod löpt ut, inte anmäler att hen blivit arbetslös (innebär sänkt ersättning) eller rest utanför EES/EU utan medgivande från Försäkringskassan.

Spridning i experternas bedömning:

Uppskattningen är genomsnittlig med avseende på spridningen. Kvartilavståndet i experternas bedömning är på 8 procent. Utgångspunkt för skattningen bygger på underlag om återkrav/skadestånd och förhindrade felaktiga utbetalningar från kontrollutredningsverksamheten. Till detta har experterna tillfört ett antagande om mörkertalet som skapar spridning i experternas uppskattning.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut

Experterna bedömer att 12 procent av de felaktiga utbetalningarna kan härledas till att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av

otillräckliga underlag. Det motsvarar 142 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. Experterna bedömer att de vanligaste orsakerna till att det inte går att fatta ett korrekt beslut är då tillräcklig utredning om arbetsförmåga och om arbetsgivares möjlighet att anpassa arbetet saknas.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis säker. Experterna är relativt ense om hur stor andel av de totala felen som härrör till denna orsakskategori. Kvartilavståndet på 7 procent för denna orsak är den näst lägsta i denna expertbedömning. För denna orsakskategori ansåg experterna att den rättsliga kvalitetsuppföljningen tillsammans med det stickprov som enheten Intern försäkringskontroll (IFK) tar fram går att använda för att bedöma de felaktiga utbetalningarna. De relativt säkra uppskattningarna återspeglar sig i den låga spridningen av experternas punktskattningar.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Experterna bedömer att 13 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att Försäkringskassan fattar fel beslut trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Punktskattningen motsvarar 150 miljoner i 2017 års utgiftsnivå.

I denna kategori ingår fel där beslut och beloppet kopplat till beslutet ligger uppenbart utanför bedömningsutrymmet. Exempel på sådana felaktiga beslut är när arbetsförmågans nedsättning bedöms på ett sätt som uppenbart inte är förenliga med de tillgängliga uppgifterna. Felaktiga bedömningar kan ske i samband med nybeviljande men också i pågående sjukfall vid 180-dagarsbedömningarna.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis osäker. Kvartilavståndet uppgår till 30 procent och tillsammans med orsakskategori 1 är spridningen i dessa högst bland de sex orsakskategorierna. Experterna upplevde området som svårbedömt då det saknas lämpliga underlag att använda i uppskattningen. För att de rättsliga kvalitetsgranskningarna ska kunna användas hade det krävts att flera

av varandra oberoende granskare hade granskat samma ärenden. Kvalitetsgranskningarna genomförs dock inte på det sättet. Trots de kvalitetsbrister som uppdagas i dessa granskningar kan utbetalningen vara korrekt.

Utbetalning fel trots rätt beslut

Experterna bedömer att 10 procent av alla felaktiga utbetalningarna är felaktiga trots att rätt beslut fattats. Punktskattningen motsvarar 114 miljoner i 2017 års utgiftsnivå.

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori är hänförlig till att handläggarna måste registrera utbetalning av sjukpenning manuellt i utbetalningssystemet. Beslut om att bevilja sjukpenning för en specifik period och omfattning dokumenteras i journal i ärendehanteringssystemet ÄHS. För att utbetalning ska verkställas behöver handläggaren sedan registrera den i utbetalningssystemet. Handläggarna arbetar alltså i olika system – ett där de dokumenterar och fattar beslut och ett där beslutet verkställs – där systemen inte är sammankopplade. Några vanliga fel är:

- fel period registreras (fel från och med datum/till och med datum),
- fel omfattning registreras,
- historikfel kan orsaka ytterligare fel, t.ex. att sjukpenningdagar tar slut,
- omfattning av utbetalningen ändras inte vid ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis säker. Kvartilsavståndet på 5 procent är den lägsta i denna expertbedömning.

Experterna är ense om nivån av andelen fel tack vare pålitligt resultat från det slumpmässiga stickprovet från IFK för år 2017 avseende denna orsaksindelning.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Experterna bedömer att 11 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att ändrade förhållanden inte omhändertas av myndigheten. Punktskattningen motsvarar 127 miljoner i 2017 års utgiftsnivå.

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori är:

- utbetalning stoppas inte vid friskanmälan,
- utbetalning stoppas inte för gravid som fött sitt barn,
- ändrad omfattning registreras inte,
- löpande utbetalning stoppas inte vid beviljad Sjukersättning,
- SGI ändras inte vid partiell sjukersättning.

Spridning i experternas bedömning:

Spridningen i denna uppskattning är genomsnittlig med ett kvartilsavstånd på 11 procent.

En del av felaktigheterna fångas i den löpande granskningen av IFK. Huruvida SGI ändras vid partiell sjukersättning fångas dock inte av granskningen och experterna behöver därför beräkna ett mörkertal vilket skapar en spridning i uppskattningen.

8.1.5 Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande

Experterna bedömer att sökande årligen orsakar felaktiga utbetalningar motsvarande cirka 650 miljoner kronor. Det motsvarar drygt hälften av alla felutbetalningar från det aktuella systemet.

Nästan två tredjedelar av dessa felutbetalningar uppstår på grund av felaktiga uppgifter som lämnas vid ansökan. Resterande tredjedel beror på att sökande inte anmält ändrade förhållanden under tid med ersättning.

Tabell 8.3 Sjukpenning, felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	401 (1,2 %)	62 %	34 %
Övriga felaktiga utbetalningar	247 (0,8 %)	38 %	21 %
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	648 (2,0 %)	100 %	55 %

Drygt 60 procent av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av den sökande bedömer experterna vara misstänkt avsiktliga. Punktskattningen motsvarar cirka 400 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

Misstänkt avsiktliga fel vid ansökan kan bland annat handla om att sökande medvetet ser till att läkarutlåtandet inte speglar verkliga förhållanden eller att undanhålla korrekta uppgifter om hur mycket sökande verkligen arbetar i sitt eget företag.

När mottagaren inte anmäler ändrade förhållanden leder det också till felaktiga utbetalningar. Experterna bedömer att det i många fall handlar om misstänkt avsiktliga fel. Det kan till exempel handla om att någon börjat arbeta mer vid deltidssjukskrivning, börjat arbeta innan beviljad period löpt ut eller inte anmält att hen blivit arbetslös (som innebär sänkt ersättning).

8.1.6 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Experterna bedömer att Försäkringskassan årligen orsakar, eller åtminstone kunde ha förhindrat, felaktiga utbetalningar motsvarande cirka 532 miljoner kronor av sjukpenning. Det motsvarar nästan hälften av felutbetalningarna.

Tabell 8.4 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel orsakad av myndighet	Andel av samtliga fel
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	142 (0,4 %)	27 %	12 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	150 (0,5 %)	28 %	13 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	114 (0,4 %)	21 %	10 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	127 (0,4 %)	24 %	11 %
Fel orsakade av myndigheten	532 (1,6 %)	100 %	45 %

De felaktiga utbetalningarna är relativt jämnt fördelade mellan de fyra orsaker som redovisas i tabellen ovan.

8.2 Sjukersättning

Utgångspunkt för bedömningarna av sjukersättning är utgifterna för år 2017 som uppgick till 32,7 miljarder kronor. I dessa utgifter ingår inte statliga ålderspensionsavgifter för sjukersättning som har uppskattats till 6,1 miljarder kronor.⁶⁷

8.2.1 Sammanfattning

Av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna ligger 90 procent inom intervallet 0,2–11,0 procent. Detta motsvarar 60–3 540 miljoner kronor per år. Osäkerhetsintervallet är stort i relation till övriga system som bedömts med denna metod. I genomsnitt uppskattar experterna att 4,1 procent av det utbetalda beloppet för sjukersättning var felaktigt vilket motsvarar 1,3 miljarder kronor.

Därtill uppskattar experterna att 10 miljoner kronor betalats ut för lite. Experterna bedömer att majoriteten (88 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av den enskilde när hen

⁶⁷ Den statliga ålderspensionsavgiften (SÅP) för sjukersättning redovisas tillsammans med SÅP för aktivitetsersättning (totalt 6,9 miljarder kronor). En proportionerlig fördelning av SÅP mellan ärendeslagen ger en fördelning om 6,1 respektive 0,8 miljarder kronor i SÅP för respektive ersättning.

lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden. Resterande 12 procent av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av myndigheten.

Bland fel som enskilda orsakar (1 184 miljoner kronor) bedömer experterna att nästan tre fjärdedelar (74 procent) kan vara misstänkt avsiktligt.

8.2.2 Kort om sjukersättning

Sjukersättning betalas ut till den som är 30–64 år och har stadigvarande nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Arbetsförmågan ska vara nedsatt i förhållande till alla förvärvsarbeten på arbetsmarknaden. Sjukersättning kan beviljas i hel, $\frac{3}{4}$, halv eller $\frac{1}{4}$ omfattning beroende på i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt. Sjukersättning kan också betalas ut den som är 19–29 år och stadigvarande har helt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningens storlek beror på om personen arbetat tidigare och kan få inkomstrelaterad ersättning, eller om personen enbart har rätt till garantiersättning som grundar sig på bosättningstid. Lagändringar 2008/2009 har gjort att de som beviljats sjukersättning har något skilda möjligheter att pröva sin arbetsförmåga eller ägna sig åt olika typer av sysslor under tid med sjukersättning. De som har sjukersättning enligt de äldre reglerna kan pröva att arbeta utan att rätten till sjukersättning påverkas. De som fått sin sjukersättning senare kan göra det med vilande sjukersättning under maximalt 24 månader.

8.2.3 För mycket respektive för lite utbetalt

Experterna uppskattar att andelen för mycket utbetald ersättning uppgår till 4,2 procent av totalt utbetalt belopp på 32,3 miljarder kronor år 2017. Det motsvarar felaktiga utbetalningar på 1 340 miljoner kronor. Det råder dock stor spridning i uppskattningen. Uppskattningen av för mycket utbetalt visar att 90 procent av experternas uppskattning ligger inom intervallet 0,2–11,0 procent.

För lite ersättning, som experterna uppskattar till 10 miljoner kronor, är i sammanhanget försumbart.

Tabell 8.5 Felaktiga utbetalningar av sjukersättning fördelat på för mycket respektive för lite utbetald ersättning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns – 90 % säkerhet	Nedre gräns – 90 % säkerhet
För mycket	1 340 (4,2 %)	3 540 (11,0 %)	60 (0,2 %)
För lite	10 (0,01 %)	-	-

8.2.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

I det följande redovisas orsakerna och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som experterna bedömt.

Tabell 8.6 Sjukersättning, orsaker till felaktiga utbetalningar*

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Andel av felen	Spridning i bedömningar (kvartilavstånd)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	357 (1,1 %)	27 %	22 %
Ej anmält ändrade förhållanden	827 (2,5 %)	62 %	31 %
Fel orsakade av sökande	1 184 (3,6 %)	88 %	-
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	78 (0,2 %)	6 %	10 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	39 (0,1 %)	3 %	5 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	23 (0,1 %)	2 %	4 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	16 (0,0 %)	1 %	3 %
Fel orsakade av myndigheten	156 (0,5 %)	12 %	-
Totalt	1 340 (4,1 %)	100 %	-

*Avser endast för mycket utbetalt

Felaktig uppgift vid ansökan

Experterna bedömer att 27 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan. Det motsvarar 357 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. De största felen inom denna kategori bedömer experterna beror på brister och felaktigheter i uppgifterna om arbetsförmågan, i uppgifterna om

bisysslor och i uppgifterna om arbetstidens förläggning (vid partiell ersättning).

Spridning i experternas bedömning:

Det råder relativt stor spridning i bedömningen av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av felaktiga uppgifter vid ansökan. Kvartilavståndet uppgår till 22 procent. Nedan förklaras vad som bidragit till den förhållandevis höga spridningen. Felaktiga uppgifter i medicinska underlag leder till att stora delar av eller hela beloppet blir felaktigt utbetalt. Det innebär att sådana fel får stort genomslag på omfattningen i kronor. Experterna har svårt att avgöra hur mycket av dessa fel Försäkringskassan fångar i sina riktade kontroller efter impuls. Detta skapar spridning i uppskattningen bland experterna.

Ej anmält ändrade förhållanden

Experterna bedömer i genomsnitt att 62 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande inte anmäler ändrade förhållanden. Det motsvarar 827 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå.

Experterna bedömer att de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori är att personen, utan att meddela Försäkringskassan, utökar sin arbetstid⁶⁸, påbörjar arbete eller studier, flyttar utomlands eller utökar sin hobbyverksamhet.

Spridning i experternas bedömning:

Uppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av att ändrade förhållanden inte anmäls till Försäkringskassan är förhållandevis osäker. Bland experterna finns samstämmighet att denna orsaksindelning skapar störst omfattning felaktiga utbetalningar. Däremot råder förhållandevis stor spridning bland experterna i hur mycket felaktiga utbetalningar dessa fel genererar. Kvartilavståndet i experternas bedömning uppgår till 31 procent. Att bedöma omfattningen av ändrade förhållanden som inte anmäls till

⁶⁸ Vid hel sjukersättning finns möjlighet att arbeta i genomsnitt 1 timme om dagen utan att ersättningen sätts ned.

Försäkringskassan försvåras också av att det inte sker någon regelbunden kontakt mellan den försäkrade och myndigheten.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut

Experterna bedömer att 6 procent av de felaktiga utbetalningarna kan härledas till att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av otillräckliga underlag. Det motsvarar 78 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. Experterna bedömer att de vanligaste orsakerna till att det inte går att fatta ett korrekt beslut är att det saknas tillräcklig utredning om sociala förhållanden, bisysslor/uppdrag samt om personen är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis säker. Experterna är relativt ense om hur stor andel av de totala felen som härleds till denna orsakskategori. Kvartilavståndet på 7 procent för denna orsak är den näst lägsta i denna expertbedömning. För denna orsakskategori ansåg experterna att den rättsliga kvalitetsuppföljningen tillsammans med IFK:s stickprov går att använda för att bedöma de felaktiga utbetalningarna. De relativt säkra uppskattningarna återspeglar sig i den låga spridningen av experternas punktskattningar.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Experterna bedömer att 3 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att Försäkringskassan fattar fel beslut trots att tillräckliga och korrekta uppgifter finns i ärendet. Punktskattning motsvarar 39 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

I denna orsakskategori ingår fel till följd av felaktig tillämpning av reglerna avseende arbetsförmågans nedsättning

Spridning i experternas bedömning:

Spridningen i denna uppskattning är låg med ett kvartilavstånd på 5 procent. Det tycks föreligga brister i hur utredning av försäkringstillhörighet hanteras, särskilt de med koppling till permanenta och tillfälliga uppehållstillstånd. Den särskilda

beslutsordningen anses dock bidra till att fel inte uppstår i så hög utsträckning.

Utbetalning fel trots rätt beslut

Experterna bedömer att 2 procent av alla felutbetalningarna är felaktiga trots att rätt beslut fattats. Punktskattningen motsvarar 23 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

De vanligaste orsakerna är i flera delar de samma som för sjukpenning. Till exempel är många fel hänförliga till den manuella handläggningen i utbetalningssystemet. Det kan även bli fel vid verkställande av utbetalningen i ärendehanteringssystemet ÄHS. Några vanliga fel är:

- fel period (fel från och med datum/ till och med datum),
- fel omfattning registreras,
- ingen hänsyn tas till andra förmåner.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis säker med ett kvartilsavstånd på 4 procent. Det finns stickprovsundersökningar genomförda av IFK (bilaga 9) som pekar på en mycket låg andel felutbetalningar av detta slag. Dock granskas primärt nybeviljade ärenden och inte alla löpande månadsutbetalningar. Därför reducerar stickprovet inte spridningen lika mycket som motsvarande stickprov på sjukpenning.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Experterna bedömer att en mycket liten del av felutbetalningarna orsakas av att ändrade förhållanden inte omhändertas av myndigheten. Punktskattningen på 1 procent motsvarar 16 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

De vanligaste omständigheterna som myndigheten inte omhändertar trots att den enskilde meddelat ändringar är att personen påbörjar eller utökar arbete/studier alternativt att personen utvandrar.

I vissa fall tas ändringarna om hand direkt men blir felutbetalda en månad p.g.a. att den s.k. brytdatumet för utbetalningen redan passerat.

Spridning i experternas bedömning:

Experterna är i stor utsträckning eniga om denna bedömning då dessa fel uppmärksammas inom myndigheten och leder till återkrav. Spridningen är genomsnittlig med ett kvartilsavstånd på 11 procent.

8.2.5 Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande

Experterna bedömer i genomsnitt att sökande årligen orsakar felaktiga utbetalningar motsvarande nästan 1 200 miljoner kronor. Det motsvarar 88 procent av alla felutbetalningar.

Tabell 8.7 Sjukersättning, felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	875 (2,7 %)	74 %	65 %
Övriga felaktiga utbetalningar	309 (0,9 %)	26 %	23 %
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	1 184 (3,6 %)	100 %	88 %

Av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av den sökande bedömer experterna att tre fjärdedelar är misstänkt avsiktliga. Punktskattningen motsvarar cirka 875 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

Misstänkt avsiktliga fel vid ansökan kan bland annat handla om att uppgifter om arbetsförmågan eller hur mycket sökande verkligen arbetar i sitt egna företag inte speglar verkliga förhållanden.

Experterna bedömer att majoriteten av de misstänkt avsiktliga felen uppstår till följd av att mottagaren inte anmäler att arbetsförmågan förbättrats.

8.2.6 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Experterna bedömer att Försäkringskassan årligen orsakar, eller åtminstone kunde ha förhindrat, felaktiga utbetalningar motsvarande 156 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 12 procent av alla felutbetalningar.

Tabell 8.8 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	78 (0,2 %)	27 %	6 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	39 (0,1 %)	28 %	3 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	23 (0,1 %)	21 %	2 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	16 (0,0 %)	24 %	1 %
Fel orsakade av myndigheten	156 (0,5 %)	100 %	12 %

Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten sker i huvudsak på grund av att man inte haft tillräckliga uppgifter i ärendet för att fatta ett korrekt beslut. Övriga orsaker genererar betydligt mindre felaktiga utbetalningar.

8.3 Studiemedel för studier i Sverige

Utgångspunkt för bedömningarna av studiemedel för studier i Sverige är utgifterna för år 2017 som uppgick till 25,7 miljarder kronor.

8.3.1 Sammanfattning

Av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna ligger 90 procent inom intervallet 2,0–5,2 procent. Detta motsvarar 518–1 339 miljoner kronor per år. Osäkerhetsintervallet är lågt i relation till övriga system som bedömts med denna metod. I genomsnitt uppskattar experterna att 3,2 procent av det utbetalda beloppet för studiemedel för studier i Sverige var felaktigt vilket motsvarar 812 miljoner kronor.

Därtill uppskattar experterna att 100 miljoner kronor betalats ut för lite.

Experterna bedömer att majoriteten (93 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av den enskilde när hen lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden. Resterande 7 procent av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av myndigheten.

Bland fel som enskilda orsakar (757 miljoner kronor) bedömer experterna att två tredjedelar (66 procent) kan vara misstänkt avsiktligt.

8.3.2 Kort om studiemedel

Studiemedel ges till vuxenstuderande på grundläggande och gymnasienivå från och med andra halvåret det år de fyller 20 år, samt till studerande på eftergymnasiala utbildningar. Det finns regler om vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel. Förutom att den sökande ska vara antagen till en utbildning finns det även andra faktorer som påverkar rätten till studiemedel, bland annat inkomstnivå, studietakt och tidigare studieresultat för perioder där studiemedel lämnats.

8.3.3 För mycket respektive för lite utbetalt

Experterna uppskattar att andelen för mycket utbetald ersättning uppgår till 3,2 procent av totalt utbetalt belopp på 25,7 miljarder kronor år 2017. Det motsvarar felaktiga utbetalningar på 812 miljoner kronor. Spridningen i experternas uppskattning är förhållandevis låg. Osäkerhetsintervallet för skattningen av för mycket utbetalt visar att 90 procent av experternas uppskattning ligger inom intervallet 2,0–5,2 procent.

Experterna uppskattar att 100 miljoner kronor betalas ut för lite.

Tabell 8.9 Felaktiga utbetalningar av studiemedel fördelat på för mycket respektive för lite utbetald ersättning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns – 90 % säkerhet	Nedre gräns – 90 % säkerhet
För mycket	812 (3,2 %)	1 339 (5,2 %)	518 (2,0 %)
För lite	100 (0,4 %)	-	-

8.3.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

I det följande redovisas orsakerna och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som experterna bedömt.

Tabell 8.10 Studiemedel, orsaker till felaktiga utbetalningar*

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Andel av felen	Spridning i bedömningar (kvartilavstånd)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	73 (0,3 %)	(9 %)	4 %
Ej anmält ändrade förhållanden	684 (2,7 %)	(84 %)	8 %
Fel orsakade av sökande	757 (2,9 %)	(93 %)	-
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	16 (0,1 %)	(2 %)	1 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	20 (0,1 %)	(3 %)	3 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0 (0 %)	(0 %)	0 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	18 (0,1 %)	(2 %)	3 %
Fel orsakade av myndigheten	55 (0,2 %)	(7 %)	-
Totalt	812 (3,2 %)	(100 %)	-

*Avser endast för mycket utbetalt

Felaktig uppgift vid ansökan

Experterna bedömer att 9 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan. Det motsvarar 73 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. Enligt experterna orsakas dessa av felaktiga uppgifter om bl.a. skolan och

utbildningen, studietiden och studieomfattningen, studieresultatet, tidigare utbildning samt inkomsterna.

Spridning i experternas bedömning:

Det råder relativt stor enighet bland experterna kring omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av felaktiga uppgifter vid ansökan. Kvartilavståndet uppgår till 4 procent. Nedan förklaras vad som bidragit till den förhållandevis höga samstämmigheten bland experterna. För de som beviljats studiemedel för eftergymnasiala studier efterkontrolleras drygt 4 av 5 avseende kursregistrering. Resterande del utgör därmed ett mörkertal. Men fasta terminstider, att få har ersättningar från andra välfärdssystem samt att den osäkra uppgiften om tidigare utbildning saknar betydelse för rätten till studiemedel för eftergymnasiala studier begränsar möjliga felaktigheter. Studiemedel som lämnas för studier på Komvux innebär högre risk för felaktiga utbetalningar av flera skäl. Komvuxstudier är mer flexibla, vilket medför en högre komplexitet och därmed utmaningar för den studerande och för CSN. När det gäller målgruppen för Komvux är språksvårigheter vanligare och behovet av samordning mot andra ersättningar större.

Ej anmält ändrade förhållanden

Experterna bedömer att 84 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande inte anmäler ändrade förhållanden. Det motsvarar 684 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå.

Experterna bedömer att de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori uppstår när personer, utan att meddela CSN, avbryter sina studier, ändrar studietid och omfattning, får andra ersättningar eller får en högre inkomst än det som angivits vid ansökningen.

Spridning i experternas bedömning:

Det råder i förhållande till övriga bedömningar som gjorts inom ersättningsystemet stor spridning i hur mycket felaktiga utbetalningar som ändrade förhållanden som inte anmäls genererar. Kvartilavståndet i experternas bedömning uppgår till 8 procent. Spridningen bland experterna orsakas främst av inkomstkontrollen

för studenter som studerar med studiemedel en termin under ett år. CSN gör då många antaganden för att beräkna hur mycket dessa studerande borde ha tjänat det halvår som studierna bedrevs. Att den studerande inte anmäler avbrott genererar också många fel som inte upptäcks vid högskolestudier där kontrollen av de studerandes studieaktivitet är lägre än för exempelvis komvuxstudier. De flesta studerande kontrolleras i efterhand, vilket innebär att felen ofta upptäcks och korrigeras. De beskrivna situationerna skapar ändå en form av mörkertal som bidrar till spridningen i uppskattningarna.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut

Experterna bedömer att 2 procent av de felaktiga utbetalningarna kan härledas till att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av otillräckliga underlag. Det motsvarar 16 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. Dessa fel kan exempelvis uppstå när CSN fattar beslut att bevilja ersättning utan att de tidigare studieresultaten beaktats.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är förhållandevis säker, där kvartilavståndet uppgår till 1 procent. Samstämmigheten bland experterna beror på att detta kvantifieras genom det kvalitetssäkringssystem som kallas triader.⁶⁹ Kvalitetsgranskningen visar att 5 procent av de manuella besluten (2 procent av alla beslut) är felaktiga och innefattas i denna orsakskategori samt *Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut*.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Experterna bedömer att 2 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att CSN fattar felaktiga beslut trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Punktskattningen motsvarar 20 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå.

I denna kategori ingår fel där beslut och beloppet kopplat till beslutet ligger uppenbart utanför bedömningsutrymmet. Exempel på sådana felaktiga beslut är när en studerande inte avklarar tillräckligt stor andel av registrerade kurser. Det kan då finnas

⁶⁹ I kvalitetssäkringen granskar tre handläggare varandras ärenden och bedömer bl.a. om man fattat rätt beslut.

möjlighet till dispens utifrån personliga skäl. Denna särskilda prövning grundas på den studerandes utsagor, styrkta med intyg om sjukdom eller andra personliga skäl. Bedömningsutrymmet blir därmed betydande. Även manuella felregistreringar i systemstödet ingår i den här uppskattningen, t.ex. att handläggaren missar att beakta någon omständighet i ärendet som har betydelse.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning är i förhållande till övriga bedömningar genomsnittlig. Kvartilsavståndet uppgår till 3 procent. Ett viktigt förhållande som minskat spridningen är det faktum att 69 procent av förstagångsbesluten fattas maskinellt. Det reducerar risken för felaktigheter eftersom sådana primärt sker i den manuella handläggningen.

Utbetalning fel trots rätt beslut

Experterna bedömer att det i princip inte sker felaktiga utbetalningar trots att rätt beslut fattats. Detta beror på att utbetalningarna fastställs maskinellt utifrån besluten, vilket medför att om besluten är rätt blir utbetalningen också rätt.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Experterna bedömer att 2 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att ändrade förhållanden inte omhändertas av myndigheten. Punktskattningen motsvarar 18 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå.

Den vanligaste orsaken till denna typ av felaktiga utbetalningar uppstår när myndigheten inte hinner omhänderta den anmälda omständigheten innan utbetalningen sker. Det kan även bero på att impulser från skolor inte alltid är tydliga med vilka omständigheter som ändrats. Det kan leda till att handläggaren hanterar impulsen som redan åtgärdad.

Spridning i experternas bedömning:

Spridningen i denna uppskattning är genomsnittlig med ett kvartilsavstånd på 3 procent.

Omfattande ärendebalanser och hög arbetsbelastning tycks påverka hur många impulser handläggarna hinner omhänderta. Spridningen i uppskattningarna är alltså främst kopplad till hur mycket experterna tror att arbetsbelastningen påverkar möjligheten att hantera ändrade förhållanden så att utbetalningen kan stoppas eller justeras i tid.

8.3.5 Fel orsakade av sökande

Experterna bedömer att sökande årligen orsakar felaktiga utbetalningar motsvarande cirka 757 miljoner kronor. Det innebär att nästan alla (93 procent) felutbetalningar av studiemedel för studier i Sverige orsakas av den sökande.

Tabell 8.11 Studiemedel Sverige, felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	497 (1,9 %)	66 %	61 %
Övriga felaktiga utbetalningar	260 (1,0 %)	34 %	32 %
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	757 (2,9 %)	100 %	93 %

Av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av den sökande bedömer experterna att två tredjedelar är misstänkt avsiktliga. Punktskattningen motsvarar nästan 500 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

En begränsad del av denna summa bedömer experterna uppstår när sökande avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan.

Experterna bedömer att majoriteten av de misstänkt avsiktliga felen uppstår till följd av att mottagaren inte anmäler ändrade förhållanden till CSN. Det kan bland annat handla om studieavbrott, att personen tjänar mer än tillåtet eller att personen uppbär en annan ersättning som inte får kombineras med studiestöd.

8.3.6 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Experterna bedömer att CSN årligen orsakar, eller åtminstone kunde ha förhindrat, felaktiga utbetalningar motsvarande 55 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 7 procent av alla felutbetalningar.

Tabell 8.12 Felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	16 (0,1 %)	29 %	2 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	20 (0,1 %)	36 %	3 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0 (0 %)	0 %	0 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	18 (0,1 %)	33 %	2 %
Fel orsakade av myndigheten	55 (0,2 %)	100 %	7 %

Experternas bedömning är alltså att felaktiga utbetalningar orsakade av myndigheten är förhållandevis begränsade i omfattning. När de väl uppstår är de relativt jämnt fördelade mellan de tre aktuella orsakerna som framgår av tabellen ovan.

8.4 Ekonomiskt bistånd

Utgångspunkt för bedömningarna av ekonomiskt bistånd är utgifterna för år 2017 som uppgick till 10,7 miljarder kronor.

8.4.1 Sammanfattning

Av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna ligger 90 procent inom intervallet 3,1–7,7 procent. Uppräknat till hela riket blir experternas bedömning att 335–835 miljoner kronor per år betalades ut för mycket. Osäkerhetsintervallet är lågt i relation till övriga system som bedömts med denna metod men är endast baserade på de förhållanden som råder i de kommuner experterna är verksamma i. Genomsnittet enligt experternas bedömning är att 5,2 procent av det utbetalda beloppet för ekonomiskt bistånd var felaktigt vilket motsvarar

556 miljoner kronor. Därtill uppskattar experterna att 60 miljoner kronor betalats ut för lite. Uppräkning till ett riksgenomsnitt ger sannolikt en underskattning av de felaktiga utbetalningarna.

Experterna bedömer att två tredjedelar (67 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av den enskilde när hen lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden.

Resterande 33 procent av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av kommunerna.

Bland fel som enskilda orsakar (370 miljoner kronor) bedömer experterna att två tredjedelar (67 procent) kan vara misstänkt avsiktliga.

8.4.2 Kort om ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd består av två delar, försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. I den senare delen ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och nödvändig tandvård.

8.4.3 Deltagande kommuner och förutsättningarna att beräkna ett riskgenomsnitt

Ansvaret för ekonomiskt bistånd vilar på samtliga kommuner i Sverige. Sannolikt finns en betydande variation mellan kommunerna när det gäller handläggning, kontroll och följaktligen omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

För att uppskatta ett riksgenomsnitt skulle det behövas ett representativt urval av kommuner. I denna expertbedömning har detta inte varit möjligt att uppnå. Resultatet måste därför tolkas med större försiktighet. Ambitionen har varit att få med så många kommuner som möjligt att delta i bedömningarna. På ett möte som SKL anordnade för kommunernas FUT-utredare⁷⁰ informerades vi om vår intention att genomföra expertbedömningar och att vi därför

⁷⁰ En FUT-utredare arbetar med att förebygga och utreda ärenden där det kan ha utgått ersättning felaktigt.

behövde experter från så många kommuner som möjligt till expertseminarierna. Totalt sex FUT-utredare från fyra kommuner anmälde sitt intresse och deltog på det första seminariet. På det andra seminariet kunde endast fyra experter delta. Experterna som deltog och fullgjorde uppdraget tjänstgör i Kristianstad, Örebro respektive Sollentuna kommun.

Experterna som bedömt omfattningen av felaktiga utbetalningar har alltså uppskattat felet i den kommun de själva arbetar. Därefter har resultaten räknats upp till riksnivå.

Det faktum att dessa kommuner deltar i SKL:s FUT-nätverk och har dedikerade FUT-utredare indikerar att deltagande kommuner arbetar mer aktivt med felaktiga utbetalningar än den genomsnittliga kommunen. Om detta genererar mindre felaktiga utbetalningar talar det för att bedömningarna underskattar felens omfattning när det räknas upp till riksnivå. Sammansättningen av deltagande experter har sannolikt också bidragit till den relativt låga spridningen i deras bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

8.4.4 För mycket respektive för lite utbetalt

Experterna uppskattar att andelen för mycket utbetald ersättning uppgår till 5,2 procent av totalt utbetalt belopp på 10,8 miljarder kronor år 2017. Det motsvarar felaktiga utbetalningarna på 556 miljoner kronor. Spridningen i uppskattningarna mellan experterna är relativt liten. Osäkerhetsintervallet för skattningen av för mycket utbetalt visar att 90 procent experternas bedömning ligger inom intervallet 3,1–7,7 procent.

Experterna uppskattar att 60 miljoner kronor betalas ut för lite.

Tabell 8.13 Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd fördelat på för mycket respektive för lite utbetald ersättning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns – 90 % säkerhet	Nedre gräns – 90 % säkerhet
För mycket	556 (5,2 %)	835 (7,7 %)	335 (3,1 %)
För lite	60 (0,6 %)	-	-

8.4.5 Orsaker till felaktiga utbetalningar

I det följande redovisas orsakerna och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som experterna bedömt.

Tabell 8.14 Ekonomiskt bistånd, orsaker till felaktiga utbetalningar*

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Felaktiga utbetalningar	Andel av felen	Spridning i bedömningar (kvartilavstånd)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	309 (2,9 %)	(56 %)	9 %
Ej anmält ändrade förhållanden	62 (0,6 %)	(11 %)	29 %
Fel orsakade av sökande	370 (3,4 %)	(67 %)	-
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	123 (1,1 %)	(22 %)	20 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	31 (0,3 %)	(6 %)	11 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	12 (0,1 %)	(2 %)	4 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	19 (0,2 %)	(3 %)	5 %
Fel orsakade av myndigheten	185 (1,7 %)	(33 %)	-
Totalt	556 (5,2 %)	100 %	-

*Avser endast för mycket utbetalt

Felaktig uppgift vid ansökan

Experterna bedömer att 56 procent av de felaktiga utbetalningarna beror på att sökande lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan. Det motsvarar 309 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå. Enligt experterna är de vanligaste orsakerna till att det blir fel inom denna kategori:

- oredovisade inkomster och förmögenheter,
- felaktigt angiven boendesituation (främst skensärbo),
- att klienten i själva verket befinner sig på annan ort,
- falska handlingar.

Spridning i experternas bedömning:

Det råder genomsnittlig enighet bland experterna kring omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av felaktiga uppgifter vid ansökan. Kvartilavståndet uppgår till 9 procent. Spridningen kan delvis förklaras av att vissa kommuner kräver att klienten anmäler ändrade förhållanden direkt medan andra kommuner tillåter att anmälan görs i kommande månads ansökan. Underlåtelse att meddela ändrade förhållanden hamnar därmed i olika orsakskategorier (1 eller 2) för dessa kommuner, beroende på intern policy.

Ej anmält ändrade förhållanden

Drygt en tiondel av de felaktiga utbetalningarna beror på att den sökande inte anmält ändrade förhållanden. Punktskattningen på 11 procent motsvarar 62 miljoner kronor av 2017 års utgifter.

Spridning i experternas bedömning:

Uppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av att ändrade förhållanden inte anmäls har högst kvartilavstånd (29 procent). Det kan till stor del förklaras av variationen mellan kommuner där vissa kommuner anser att om väsentliga förhållanden ändras mellan två månaders ansökningar så bör klienten anmäla detta. I de fall klienten inte anmäler sådana ändringar klassas felet i denna kategori. Andra kommuner anser att det räcker med att klienten meddelar ändringen vid nästa månads ansökan. För kommuner som tillämpar detta förhållningssätt blir omfattningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av denna anledning obefintliga.

Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut

Experterna bedömer att drygt en femtedel (22 procent) av samtliga fel orsakas av att beslutet vilar på otillräckliga uppgifter. Detta motsvarar 123 miljoner kronor. Det handlar bl.a. om att handläggare inte gör tillräckliga kontroller för att säkerställa att beslutet och utbetalningen blir korrekt.

Spridning i experternas bedömning:

Uppskattningen har näst högst spridning (kvartilavstånd 20 procent). Experterna har kunnat använda viss information från återkravsärenden men detta fångar inte alla fel, varför ett mörkertal måste skattas. Experternas uppskattning av mörkertalets storlek varierar, vilket förklarar en del av spridningen.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Experterna bedömer att 6 procent av de felaktiga utbetalningarna kan härledas till denna orsak. Detta motsvarar 31 miljoner kronor. Enligt experterna kan feLEN bero på att handläggare lägger in egna värderingar i besluten snarare än att följa regelverket. Att handläggare inte alltid följer regelverket kan också bero på bristande kunskap.

Spridning i experternas bedömning:

Uppskattningen är genomsnittlig med avseende på spridning med ett kvartilsavstånd på 11 procent. Experterna har ankrat bedömningen delvis på information som kan fås från statistik om interna felaktigheter. Statistiken fångar inte alla fel varav ett mörkertal måste skattas. Experternas uppskattning av mörkertalets storlek varierar vilket förklarar en del av spridningen.

Utbetalning fel trots rätt beslut

Experterna bedömer att endast 2 procent av alla felaktiga utbetalningar uppstår trots att beslutet är rätt. Detta motsvarar 12 miljoner kronor av 2017 års utgifter. De främsta orsakerna till att en utbetalning blir felaktig trots rätt beslut är kopplade till de manuella inslagen i handläggningen. Det kan t.ex. handla om att pengar betalas ut till fel konto eller att det råkar utgå två utbetalningar.

Spridning i experternas bedömning:

Denna uppskattning har lägst spridning av de sex orsakskategorierna med ett kvartilavstånd på 4 procent.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Experterna bedömer att 3 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att ändrade förhållanden inte omhändertas av kommunen, vilket motsvarar 19 miljoner kronor i 2017 års utgiftsnivå.

Dessa fel orsakas exempelvis när en klient kontaktat förvaltningen via telefon men handläggaren glömmer att föra in uppgiften i systemet. Handläggaren kan också missa att dokumentera viktiga förändringar som sedan inte beaktas vid kommande utbetalningar

Spridning i experternas bedömning:

Spridningen i uppskattningen är den näst lägsta inom ekonomiskt bistånd med ett kvartilsavstånd på 5 procent. Den variation som finns kan delvis förklaras av att ändrade förhållanden oftare omhändertas i tid i de kommuner där man träffar sin klient ofta (varje månad).

8.4.6 Fel orsakade av sökande

Experterna bedömer att sökande årligen orsakar felaktiga utbetalningar motsvarande cirka 370 miljoner kronor. Det innebär att två tredjedelar av alla felutbetalningar av ekonomiskt bistånd orsakas av den sökande.

Tabell 8.15 Ekonomiskt bistånd, felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	247 (2,3 %)	67 %	44 %
Övriga felaktiga utbetalningar	123 (1,1 %)	33 %	22 %
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	370 (3,4 %)	100 %	67 %

Av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av den sökande bedömer experterna att två tredjedelar är misstänkt avsiktliga. Punktskattningen motsvarar nästan 250 miljoner kronor i 2017 års utgifter.

Majoriteten av denna summa bedömer experterna uppstår när sökande avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan. Det kan handla om att sökande avsiktligt anger felaktig boendesituation, inte redovisar inkomster och tillgångar eller på annat sätt använder falska handlingar.

Experterna bedömer att bara en liten del av de misstänkt avsiktliga felen uppstår till följd av att mottagaren inte anmäler ändrade förhållanden till kommunen.

8.4.7 Felaktiga utbetalningar orsakade av kommunerna

Experterna bedömer att kommunerna årligen orsakar, eller åtminstone kunde ha förhindrat, felaktiga utbetalningar motsvarande 185 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 33 procent av alla felutbetalningar.

Tabell 8.16 Felaktiga utbetalningar orsakade av kommunerna

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	123 (1,1 %)	66 %	22 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	31 (0,3 %)	17 %	6 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	12 (0,1 %)	6 %	2 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	19 (0,2 %)	10 %	3 %
Fel orsakade av myndigheten	185	100 %	33 %

Experternas bedömning är alltså att majoriteten av felen som orsakas av kommunerna uppstår på grund av att man inte har tillräckliga uppgifter för att fatta ett korrekt beslut. Denna orsak står för två tredjedelar av alla felutbetalningar som kommunerna själva orsakar. Detta motsvara drygt en femtedel av de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd.

9 Slutsatser del 2

En central del i delegationens uppdrag är att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Mot bakgrund av delegationens tidsbegränsade uppdrag och de resurser myndigheterna har kunnat ställa till delegationens förfogande har det inte varit möjligt att genomföra fler empiriska studier. Därför har delegationen som komplement till de empiriskt grundade omfattningsstudierna genomfört expertbedömningar av fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. Redovisningen av resultatet utgår från punktskattningarna och med andelar med en decimals exakthet. Denna precision är endast matematisk och ska inte tolkas som ett resultat av exakta bedömningar. Resultatet av dessa expertbedömningar är mer osäkra än omfattningsstudierna som redovisats i del 1. De ersättningssystem som expertbedömts är sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige samt ekonomiskt bistånd. Ersättningarna administreras av Försäkringskassan, CSN respektive kommunerna.

9.1 Felaktiga utbetalningar från de fyra ersättningssystemen som studerats med hjälp av expertbedömning

De samlade utgifterna 2017 för de expertbedömda systemen uppgick till 101,7 miljarder kronor. Experterna bedömde att 4,2 miljarder kronor betalades ut felaktigt. I denna uppskattning ingår även felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i systemöverskridande uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter. Majoriteten (94 procent) av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara sådana som innebär att det betalas ut för mycket ersättning.

Tabell 9.1 Felaktiga utbetalningar i fyra ersättningssystem, Expertbedömda fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2017	För mycket* (% av utgifter)	För lite* (% av utgifter)
Sjukpenning	32 500	1 180 (3,6 %)	93 (0,3 %)
Sjukersättning	32 700	1 340 (4,1 %)	10 (0,0 %)
Studiemedel	25 700	812 (3,2 %)	100 (0,4 %)
Ekonomiskt bistånd	10 800	556 (5,2 %)	60 (0,4 %)
Totalt	101 700	3 888 (3,8 %)	263 (0,3 %)

* Punktskattning.

Mellan dessa ersättningssystem är spridningen i andelen uppskattade felaktiga utbetalningar relativt låg. Andelen felaktiga utbetalningar bedömdes till mellan 3,6 procent (studiemedel) och 5,6 procent (ekonomiskt bistånd).

Systemen som expertbedömts är av sådan karaktär att för lite utbetald ersättning kan bli aktuellt. Det är många omständigheter som ska vägas in i beslutet och många förhållanden som kan ändras under tid med ersättning. Trots detta bedömdes alltså endast 6 procent av de felaktiga utbetalningarna föranleda för lite utbetalt.

I det följande görs analysen enbart på felaktiga utbetalningar där det blir för mycket utbetalt.

9.2 Osäkerheten i expertbedömningarna

De felaktiga utbetalningar där för mycket ersättning betalats ut redovisas med en punktskattning och ett 90-procentigt osäkerhetsintervall. Det innebär att 90 procent av experternas samlade uppskattningar ligger inom detta intervall.

Osäkerheten i expertbedömningarna är stor. Det finns dock flera faktorer som talar för att osäkerheten i dessa bedömningar är mindre än när metoden tidigare har använts. Bland annat har kunskapsunderlaget om riskerna för felaktiga utbetalningar varit bättre. Dessutom har bedömningarna gjorts mer strukturerat utifrån en på förhand definierad orsakskategorisering. I tillägg har även ett spridningsmått använts för att tydliggöra osäkerheten i de olika bedömningarna kopplade till respektive orsak.

Tabell 9.2 Felaktiga utbetalningar, punktskattningar samt nedre och övre gräns för 90-procentigt osäkerhetsintervall

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns	Nedre gräns
Sjukpenning	1 180 (3,6 %)	2 262 (7,0 %)	384 (1,2 %)
Sjukersättning	1 340 (4,1 %)	3 540 (11,0 %)	60 (0,2 %)
Studiemedel	812 (3,2 %)	1 339 (5,2 %)	518 (2,0 %)
Ekonomiskt bistånd	556 (5,2 %)	835 (7,7 %)	335 (3,1 %)
Totalt	3 888 (3,8 %)	7 976 (7,8 %)	1 297 (1,3 %)

Av tabellen ovan framgår att osäkerhetsintervallen har en relativt stor spridning. Den stora spridningen gäller respektive studie men också totalen. Dessa osäkerhetsintervall är betydligt större än konfidensintervallen i de empiriska omfattningsstudierna.

Osäkerhetsintervallet är särskilt stort i sjukersättning. Det gäller experternas respektive uppskattning av det totala felet såväl som hur mycket fel respektive orsak genererar. Experterna är relativt eniga om att ej anmälda ändrade förhållanden leder till mest felaktiga utbetalningar inom sjukersättning. Däremot råder förhållandevis stor osäkerhet i hur mycket felaktiga utbetalningar som orsakas av denna anledning. Även inom sjukpenning är osäkerhetsintervallet relativt stort.

Den relativt lilla spridningen i bedömningen av ekonomiskt bistånd beror sannolikt på att de kommuner som deltog i expertbedömningarna har ett aktivt (och likartat) förhållningssätt i arbetet med felaktiga utbetalningar. Hade ett representativt urval av Sveriges kommuner deltagit i expertbedömningarna skulle spridningen sannolikt vara större.

Noteras kan också att punktskattningen vid expertbedömningen av de felaktiga utbetalningarna inom studiemedel vid studier i Sverige är jämförbar med punktskattningen i omfattningsstudien av studiemedel vid utlandsstudier. I den riskanalys som föregick omfattningsstudierna bedömde delegationens arbetsgrupp att risknivån i studiemedel för studier utomlands var väsentlig. Vad gäller studiemedel för studier i Sverige bedömdes någon sådan risk inte föreligga. I efterhand kan vi konstatera att felnivån inom studiemedel Sverige av experterna bedömdes vara 3,2 procent. Detta kan jämföras med 3,6 procent som studiemedel för studier

utomlands uppskattats till (varav 3,1 procent uppskattats empiriskt). Det kan samtidigt vara aktuellt att påminna sig om att osäkerheten i expertbedömningen är stor och att punktskattningen endast är ett genomsnitt av experternas samlade bedömning.

9.3 Vem som orsakat felet

Experterna bedömer att de sökande orsakar felaktiga utbetalningar om knappt 3,0 miljarder kronor i de aktuella ersättningssystemen under 2017. Detta motsvarar 2,9 procent av de totala utbetalningarna och drygt tre fjärdedelar av samtliga felutbetalningar.

Myndigheterna bedöms orsaka felaktiga utbetalningar för drygt 900 miljoner kronor, motsvarande 0,9 procent av samtliga utbetalningar och nästan en fjärdedel av de totala felutbetalningarna.

Tabell 9.3 Felaktiga utbetalningar, fördelat på vem som orsakat felutbetalningen

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Myndighet	Sökande	Varav misstänkt avsiktliga
Sjukpenning	532 (1,6 %)	648 (1,3 %)	401 (1,2 %)
Sjukersättning	156 (0,5 %)	1 184 (3,6 %)	875 (2,7 %)
Studiemedel	55 (0,2 %)	757 (2,9 %)	497 (1,9 %)
Ekonomiskt bistånd	185 (1,7 %)	370 (3,4 %)	247 (2,3 %)
Totalt	928 (0,9 %)	2 959 (2,9 %)	2 020 (2,0 %)

Av fel som orsakas av sökande bedöms i genomsnitt nästan 70 procent vara misstänkt avsiktligt. Denna andel är relativt lika mellan ersättningssystemen och varierar mellan 62 (sjukpenning) och 74 procent (sjukersättning).

Det finns flera anledningar till att Försäkringskassan respektive kommunerna bedöms orsaka relativt sett mycket felaktiga utbetalningar inom sjukpenning och ekonomiskt bistånd. Inom ekonomiskt bistånd fattas nya beslut varje månad. Varje beslutstillfälle är en situation där en felaktig utbetalning kan uppstå som orsakas av myndigheten. Inom sjukpenning är besluten inte lika tidsbegränsade, men mängden beslut varje år gör att det finns många tillfällen där någon form av felaktighet kan uppstå.

9.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Uppgifter och underlag bedöms ha en helt avgörande betydelse för att det ska bli korrekta utbetalningar i dessa ersättningssystem. Totalt sett bedöms 92 procent av felutbetalningarna orsakas av att uppgifter är felaktiga, inte tillräckliga för att fatta korrekta beslut på eller av att ändrade uppgifter inte omhändertagits.

De felaktiga utbetalningarna orsakas i huvudsak av att felaktiga uppgifter lämnas i ansökan eller att ändrade förhållanden inte anmäls. Ungefär 76 procent av felen beror på denna orsak.

Tabell 9.4 Orsaker till felaktiga utbetalningar

Miljoner kronor (% av utgifter)	Sjukpenning	Sjukersättning	Studiemedel	Ekonomiskt bistånd	Totalt
Felaktiga uppgifter vid ansökan	417 (1,3 %)	357 (1,1 %)	73 (0,3 %)	309 (2,9 %)	1 156 (1,1 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	232 (0,7 %)	827 (2,5 %)	684 (2,7 %)	62 (0,6 %)	1 805 (1,8 %)
Fel orsakade av sökande	648 (2,0 %)	1 184 (3,6 %)	757 (2,9 %)	370 (3,4 %)	2 959 (2,9 %)
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	142 (0,4 %)	78 (0,2 %)	16 (0,1 %)	123 (1,1 %)	359 (0,4 %)
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	150 (0,5 %)	39 (0,1 %)	20 (0,1 %)	31 (0,3 %)	240 (0,2 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	114 (0,4 %)	23 (0,1 %)	0 (0 %)	12 (0,1 %)	149 (0,1 %)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	127 (0,4 %)	16 (0,0 %)	18 (0,1 %)	19 (0,2 %)	180 (0,2 %)
Fel orsakade av myndigheten	532 (1,6 %)	156 (0,5 %)	55 (0,2 %)	185 (1,7 %)	928 (0,9 %)
Totalt fel	1 180 (3,6 %)	1 340 (4,1 %)	812 (3,2 %)	556 (5,2 %)	3 888 (3,8 %)

Experterna bedömer att den största orsaken till felaktiga utbetalningar från de fyra systemen är att uppgifter om ändrade

förhållanden inte anmäls till myndigheterna respektive kommunerna. Detta bedöms vara ett särskilt stort problem inom sjukersättning och inom studiemedel. Inom dessa ersättningssystem sker också återkommande utbetalningar, baserat på ett initialt beslut om rätten till ersättning. Experterna bedömer att uppgifter om ändrade förhållanden som inte anmäls till myndigheten orsakar 84 respektive 62 procent av de totala felaktiga utbetalningarna.

Felaktiga uppgifter vid ansökan genererar också en hel del felaktiga utbetalningar. Experterna bedömer att cirka 30 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att felaktiga uppgifter lämnas vid ansökan. Detta tycks vara ett särskilt stort problem inom ekonomiskt bistånd där experterna bedömer att nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna orsakas av denna anledning.

När det gäller övriga orsaker bedöms de leda till relativt lite felaktiga utbetalningar. Även i de ersättningssystem som innefattar svåra bedömningar, såsom inom sjukpenning och sjukersättning, bedöms felaktiga beslut och bedömningar orsaka en relativt liten del av de totala felaktiga utbetalningarna. Anledningen till experternas bedömning kan ligga i att definitionen av felaktiga utbetalningar som delegationen tillämpar förutsätter att beslutet ska vara uppenbart utanför bedömningsutrymmet för att definieras som felaktigt.

Inom sjukersättning bedöms 88 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att lämnade uppgifter vid ansökan är felaktiga eller att ändrade förhållanden inte anmäls.

Del 3. Empiriska studier av kolliderande ersättningar och bristande samordning

10 Studerade system, dess regelverk och tidigare studier

I denna del presenteras vår studie av kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning. Med kolliderande ersättningar menas sådana som inte får ges för samma tid, t.ex. en dag. Ersättningar från vissa system får utbetalas för samma tid, men utbetalningarna ska *samordnas* beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.

Studierna utgör ett komplement till omfattningsstudierna av enskilda ersättningsystem som redovisats i del 2 och där uppskattningen av fel inte har inkluderat sådana fel som beror på kolliderande ersättningar och bristande samordning. En viss risk för överlappning mellan studierna kan därför föreligga. Vi återkommer till hur dessa risker för överlappningar hanteras i en kommande rapport om omfattningsstudierna.

I detta kapitel beskriver vi de ersättningssystem som studerats, de regelverk som gäller för ersättningar som betalas ut för samma tid samt resultaten av tidigare studier och genomförda kontrollinsatser. I kapitel 11 beskriver vi metoden för studien närmare och i kapitel 12 redogör vi för resultaten av studien. I kapitel 13 redogör vi för slutsatserna av studien.

10.1 Inledning

De allra flesta ersättningsmottagare har endast en av de studerade ersättningarna i taget. För dessa utbetalningar finns inga risker för kollisioner eller bristande samordning. Denna risk finns endast bland de utbetalningar som når personer som har mer än en ersättning i taget. Vi kommer att presentera registerbaserade

analyserna som bland dessa utbetalningar identifierat kolliderande ersättningar.

Vi kommer att studera *risker* för felaktiga utbetalningar för en mindre andel av de totala utbetalningarna, men för en relativt stor andel av de ersättningar som utbetalats för samma tid. Anledningarna till att vi studerar *risker* för felutbetalningar är flera, men främst beror det på att vissa slags fel inte kan mätas helt registerbaserat. Detta gäller i första hand ersättningar som inte har samordnats på ett korrekt sätt och därför lett till felaktiga utbetalningar. Hur mycket felaktiga utbetalningar som detta samordningsfel resulterar i kommer vi att återkomma till i en kommande rapport om omfattningsstudier.

Studien har i så stor utsträckning som möjligt skett registerbaserat utifrån tillgängliga data. Registerbaserade undersökningar kräver inte lika mycket tid och resurser som studier baserade på exempelvis slumpmässiga kontroller. Berörda myndigheter har sökt fram så detaljerade data som möjligt över utbetalningar från de ersättningssystem som omfattas av studien. Studien omfattar ett antal större ersättningssystem där det finns risker för kolliderande eller ej samordnade ersättningar. SCB har sedan på delegationens uppdrag samkört dessa data om utbetalningarna.

10.2 Studerade ersättningssystem

Delegationens kansli har med hjälp av berörda myndigheter identifierat de större ersättningssystem där det finns risker för att ersättning felaktigt utbetalas från minst två system för samma tid. Dessa system kompenserar ofta inkomstbortfall och från systemen sker årligen ett stort antal utbetalningar som tillsammans uppgår till betydande belopp. Systemens utgifter under 2018 uppgick till totalt 151 658 miljoner kronor⁷¹ exklusive ekonomiskt bistånd.⁷² I tabell 11.1 framgår vilka ersättningssystem som omfattas av studien.

⁷¹ Uppgifterna har hämtats från Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2018. Utgifter för studiemedel har tagits fram av CSN till delegationen.

⁷² Ekonomiskt bistånd exkluderas från denna summa eftersom vår studie undersöker utbetalningar från ekonomiskt bistånd för sig och utbetalningar från övriga ersättningssystem för sig (se vidare avsnitt 11.6).

Tabell 10.1 Ersättningssystem som omfattas av studien

Ersättningssystem	Myndighet/organisation	Totala utbetalningar (miljoner kronor)
Föräldrapenning	Försäkringskassan	32 027
Tillfällig föräldrapenning	Försäkringskassan	7 405
Sjukpenning	Försäkringskassan	32 483
Rehabiliteringspenning	Försäkringskassan	781
Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning	Försäkringskassan/ Arbetsförmedlingen	15 592
Sjuk- och aktivitetsersättning	Försäkringskassan	34 467
Studiemedel ⁷³	CSN	28 903
Ekonomiskt bistånd ⁷⁴	Kommunerna/ Socialstyrelsen	10 700

Arbetslöshetsersättningen har inte ingått i studien, trots att det där finns risk för kolliderande ersättningar och bristande samordning. Anledningen till detta är att arbetslöshetskassornas gemensamma service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor återkommande undersöker i vilken utsträckning det har skett så kallade dubbla utbetalningar från arbetslöshetskassorna och från ersättningssystem hos Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Där har vi kunnat ta del av och återge resultaten från de studierna.

Studien har däremot *inte* inkluderat ersättningssystem som går till arbetsgivare som får stöd för samma tid som arbetssökande får ersättningar.

10.3 Regelverk för sammanfallande ersättningar

I detta avsnitt redogör vi för gemensamma begrepp och regler, hur vi har kartlagt regelverken för sammanfallande ersättningar samt resultatet av denna kartläggning.

⁷³ För studiemedel Sverige ingår 99 procent av utbetalningarna i vår studie. Motsvarande för utlandsstudier är 68 procent, vilket beror på att det främst är utlandsstuderande som har undervisningsavgifter och att lånen till dessa avgifter utgör en stor andel av studiemedlen. Lånen är kopplade till en kostnad och hör inte till någon särskild kalendervecka, vilket är orsaken till att de inte ingår i vår studie.

⁷⁴ Uppgiften om utbetalningarna avser 2017 eftersom uppgifter om 2018 års utgifter finns tillgängliga först hösten 2019.

10.3.1 Gemensamma begrepp och regler

Med *sammanfallande ersättningar* menas ersättningar som utbetalas för samma period, t.ex. en dag.

Med *kolliderande ersättningar* menas sammanfallande ersättningar där detta enligt regelverken inte är tillåtet. Utbetalningarna sker då från minst två ersättningssystem för samma tid. Det är exempelvis inte möjligt att för samma tid få ersättning för vård av sjukt barn och för att avstå arbete p.g.a. nedsatt arbetsförmåga. Utbetalningarna sker då ofta för sammanlagt mer än heltid, dvs. till mer än 100 procent för samma dag.

Utbetalningar från vissa system får kombineras för samma period men utbetalningarna ska då *samordnas* beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.

Den s.k. *minskningsregeln* tillämpas när ersättning ska utbetalas för samma tid som en ersättning redan har utbetalats. Detta regleras i socialförsäkringsbalken för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmåner.⁷⁵ Liknande regler finns också för ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program när dessa samordnas med andra förmåner, se avsnitt 10.3.3.

Exempel som illustrerar regelverket

Låt oss exemplifiera med Anders. Han är föräldraledig under nio månader och beviljats föräldrapenning för denna tid. I slutet av varje månad sker utbetalningar av föräldrapenning. Under tiden som föräldraledig blir Anders sjuk. Han ansöker om och beviljas sjukpenning för tre veckor. Under dessa veckor är det barnets andra vårdnadshavare som vårdar barnet.

Inför utbetalning av sjukpenning uppmärksammar Försäkringskassan att utbetalning av föräldrapenning redan har skett för den period som Anders beviljats sjukpenning. Minskingsregeln tillämpas och utbetalningen av sjukpenning minskas motsvarande den ersättning som Anders fått i föräldrapenning för dessa tre veckor.

Om detta inte uppmärksammats betalas både föräldrapenning och sjukpenning ut för de tre veckorna. Kolliderande ersättningar

⁷⁵ Socialförsäkringsbalk (2010:110) 107 kap. 2 §.

har då utbetalats. Det är vid utbetalningen av sjukpenning som den redan utförda utbetalningen av föräldrapenning inte har beaktats. Det är i detta exempel därför handläggningen och utbetalning av sjukpenning som har orsakat den felaktiga utbetalningen.

10.3.2 Kartläggning av regelverken

Delegationens kansli har från berörda myndigheter inhämtat information om de studerade regelverkens utformning när det gäller ersättningar som utbetalas för samma tid från de aktuella ersättningssystemen. Resultatet av kartläggningen har legat till grund för hur vi har bitt SCB att samköra och analysera data (se vidare kapitel 11 och 12).

I kartläggningen har vi bitt myndigheterna att redogöra för vilka ersättningssystem som riskerar att kollidera respektive behöver samordnas med utbetalningar från de studerade ersättningssystemen. Vi redogör för resultatet av kartläggningen i detta kapitel och i bilaga 2.

Kartläggningen har visat att regelverken är svårtolkade även för dem som är verksamhetsutvecklare inom och experter på ersättningssystemen. Detta har inneburit en omfattande dialog, med återkommande behov av förtydliganden och kvalitetssäkring.

Vi har identifierat fem grupper av ersättningssystem bland de studerade ersättningssystemen. Inom dessa grupper finns likartade regler. Mellan grupperna finns det samtidigt betydande skillnader. De fem grupperna är:

- fyra dagarsättningar: föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning,
- Tre ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program: aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning,
- sjuk- och aktivitetsersättning,
- studiemedel,
- ekonomiskt bistånd.

10.3.3 Sammanfattning av regelverket

I detta avsnitt sammanfattar vi regelverken. Det finns dock nyanser i regelverken som inte fångas i dessa sammanfattningar och i bilaga 2 beskrivs de mer utförligt. I kapitel 12 och 13 diskuteras också regelverken utifrån genomförda analyser.

Fyra dag ersättningar

Tabell 10.2 Regelverk för dag ersättningar föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning

Ersättningsystem	Får ej utbetalas för samma tid	Ska samordnas med	Kommentar
Föräldrapenning	X		
Tillfällig föräldrapenning	X		
Sjukpenning	X		
Rehabiliteringspenning	X		
Studiemedel			Se bilaga 2

Endast en av dag ersättningar föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning får utbetalas för samma tid.

När det gäller dag ersättningar finns det, såvitt vi erfarit, inga hinder i regelverken mot att dessa dag ersättningar och studiemedel utbetalas på mer än heltid så länge villkoren för dag ersättningar är uppfyllda.

Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Tabell 10.3 Regelverk för ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Ersättningssystem	Får ej utbetalas för samma tid	Ska samordnas med	Kommentar
Föräldrapenning		X	
Tillfällig föräldrapenning	X		
Sjukpenning	X		
Rehabiliteringspenning		X	
Aktivitetsersättning		X	
Sjukersättning		X	
Studiemedel	X		

Ersättningarna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning ska samordnas med sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning och rehabiliteringspenning. Ersättningarna får inte utbetalas för samma tid som studiemedel, tillfällig föräldrapenning eller sjukpenning.

Sjuk- och aktivitetsersättning

Tabell 10.4 Regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning

Ersättningssystem	Får ej utbetalas för samma tid	Ska samordnas med	Kommentar
Föräldrapenning	X	X	Se fotnot ⁷⁶
Tillfällig föräldrapenning	X	X	
Sjukpenning	X	X	
Rehabiliteringspenning	X	X	
Aktivitetsstöd		X	
Etableringsersättning		X	
Utvecklingsersättning		X	
Aktivitetsersättning	X		Gäller SE
Sjukersättning	X		Gäller AE
Studiemedel	X	X	

⁷⁶ Sjuk- och aktivitetsersättning får inte betalas ut för samma tid som föräldrapenning på sjukpenningnivå, däremot för samma tid som föräldrapenning på grund- eller lägstnivå.

Retroaktiv samordning ska ske mellan många ersättningar. När ersättningen väl beviljats får utbetalningar av vissa dagersättningar inte ske för samma tid. Samordning ska också ske löpande när vissa ersättningssystem betalas ut.

Studiemedel

Tabell 10.5 Regelverk för studiemedel

Ersättningssystem	Får ej utbetalas för samma tid	Ska samordnas med	Kommentar
Rehabiliteringspenning	X		
Aktivitetsstöd	X		
Etableringsersättning	X		
Utvecklingsersättning	X		
Aktivitetsersättning	X		
Sjukersättning	X		

Ersättningsnivå för studiemedel och ett antal andra ersättningssystem får tillsammans högst vara 100 procent.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd kan utbetalas för samma tid som samtliga ersättningssystem i studien, men ska då samordnas. Ekonomiskt bistånd får dock inte betalas ut till samma person från två eller fler kommuner för samma månad.

10.4 Tidigare studier och granskningar

I detta avsnitt redogör vi för de studier som genomförts inom ramen för Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), av Sveriges a-kassor respektive Försäkringskassan.

10.4.1 FUT-delegationens studier

FUT-delegationen lät SCB samköra utbetalningar av sjukpenning,

föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättningar och utbetald arbetslöshetsersättning. De felaktiga utbetalningarna som orsakades av det FUT-delegationen benämnde dubbelutnyttjande av bidrag uppskattades till 80 miljoner kronor med ett stort osäkerhetsintervall på mellan 27 och 131 miljoner kronor. FUT-delegationen konstaterade att studien försvårades av det faktum att det från data inte alltid gick att avgöra vilka dagar som utbetalningen avsåg. Någon form av manuell granskning skedde därför i ett slumpmässigt urval av ärendena. Resultatet byggde på antagandet att sjuk- och aktivitetsersättning alltid var korrekt utbetalt och övriga sammanfallande ersättningar var felaktigt utbetalda. FUT-delegationen konstaterar dock att resultatet skulle ändras med andra antaganden.⁷⁷

FUT-delegationen försökte även få en enkel och överskådlig bild av vilka system som inte får kombineras och vilka som ska samordnas men bedömde att detta var omöjligt. Delegationen konstaterade att för flera av förmånerna är reglerna beroende av vilken situation som råder. Exempelvis kan sjukpenning på heltid inte kombineras med sjukersättning på heltid. Däremot kan sjukpenning på halvtid kombineras med sjukersättning på halvtid.⁷⁸

10.4.2 Sveriges a-kassors studier av dubbla utbetalningar

Arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor undersöker återkommande i vilken utsträckning det förekommer utbetalningar från arbetslöshetskassorna samtidigt som utbetalningar utgått från ersättningssystem hos CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.⁷⁹

Den senaste studien gjordes utifrån ett stickprov vecka 38 år 2017. Där upptäcktes felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning motsvarande 19,2 miljoner kronor, uppräknat till

⁷⁷ SOU 2008:74: *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 74f.

⁷⁸ SOU 2008:74: *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 145.

⁷⁹ Studien omfattar förutom arbetslöshetsförsäkringen följande ersättningssystem: Studiemedel, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetspenning, sjukpenning, närståendepenning, smittbärarsättning, rehabiliteringsersättning, arbetsskadesjukpenning, dagarsättning till totalförsvarspliktiga, arbetsskadelivränta, delpension, sjukersättning, aktivitetsersättning, inkomstpension och premiepension.

årsbelopp för 2017.⁸⁰ Ungefär 6,5 miljoner kronor av de felaktiga utbetalningarna orsakades av kollisioner med studiemedel, drygt 11,2 miljoner kronor av kollisioner med utbetalningar från Försäkringskassan (i första hand sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning) och cirka 1,5 miljoner kronor orsakades av att pensionsuttag påbörjats.⁸¹

10.4.3 Försäkringskassans granskningar av sammanfallande ersättningar

I detta avsnitt presenteras resultaten av två tidigare opublicerade granskningar som gjorts av Försäkringskassans kontrollfunktion Intern försäkringskontroll (IFK)⁸².

Kontroll av sammanfallande dag ersättningar

Försäkringskassan genomförde i april 2018 en s.k. riktad kontroll av utbetalningar av dag ersättningar där fler än en förmån utbetalats för samma tid. Urvalet till kontrollen drogs bland de utbetalningar som gjordes i februari 2018. Urvalet resulterade i 5 379 utbetalningar där utbetalningsperioderna från två förmåner sammanföll. Försäkringskassan avgränsade därefter granskningen till ett slumpmässigt urval av utbetalningar från följande ersättningssystem: föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.⁸³

I syfte att kunna uppskatta omfattningen av fel för ett helår har delegationens kansli, i dialog med Försäkringskassan, gjort vissa antaganden och beräkningar. Det mest centrala antagandet är att de felaktiga utbetalningarna är beroende av hur mycket dag ersättning som betalats ut, men varierar inte på annat sätt under ett år.⁸⁴

⁸⁰ Detta utgör ungefär 0,16 procent av totalt utbetald ersättning från arbetslöshetskassorna för 2017.

⁸¹ Stickprovsundersökning vecka 38, 2017, Sveriges a-kassor (version 1.0, februari 2018).

⁸² Intern försäkringskontroll genomför kontroller i alla Försäkringskassans förmåner för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar och systematiska avvikelser som kan leda till felaktiga utbetalningar. Kontroller genomförs också för att följa upp att de manuella och maskinella kontrollerna som ska ske innan utbetalning fungerar och är ändamålsenliga. (Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 136).

⁸³ Etableringsersättning inkluderades inte, eftersom handläggningen av förmånen så nyligen hade övergått till Försäkringskassan (detta skedde vid årsskiftet 2017/2018). I jämförelse med vår studie ingick inte heller aktivitets- och sjukersättning.

⁸⁴ Se vidare bilaga 2.

De totala felaktiga utbetalningarna 2018 har uppskattats till 22,6 miljoner kronor. Den statistiska osäkerheten var dock relativt stor. Med 95 procents säkerhet uppskattas omfattningen av de felaktiga utbetalningarna till mellan 14,5 och 30,9 miljoner kronor för 2018.

I bilaga 2 redogör vi för kontrollerna och analysen i mer detalj.

10.4.4 Sluppmässiga kontroller inom sjuk- och aktivitetsersättningen

I Försäkringskassans sluppmässiga kontroller avseende utbetalningsunderlag och utbetalningar granskades knappt 1 300 utbetalningar inom ersättningssystemen sjukersättning och aktivitetsersättning, under perioden september 2017 till och med augusti 2018. Av 1 293 granskade utbetalningar av sjukersättning konstaterade Försäkringskassan att fel belopp utbetalades i 14 av dessa. Av 1 285 granskade utbetalningar av aktivitetsersättning upptäcktes felaktiga utbetalningar i 12 av dessa.

Försäkringskassan har på vår förfrågan gått igenom dessa 26 felaktiga utbetalningar och det visade sig att två av utbetalningar av sjukersättning var felaktiga p.g.a. kolliderande ersättningar eller bristande samordning. Resultatet visade att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 246 316 kronor. I båda fallen hade inget eller för litet avdrag gjorts för redan utbetald sjukpenning.

11 Genomförande av studien om kolliderande ersättningar och bristande samordning

11.1 Inledning

Ambitionen har varit att genomföra studien av kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning så registerbaserat som möjligt utifrån tillgängliga data. Berörda myndigheter har därför sökt fram så detaljerade data som möjligt över utbetalningar från de ersättningssystem som omfattas av studien. SCB har sedan på delegationens uppdrag samkört dessa data utifrån det regelverk för sammanfallande ersättningar som vi redogjort för i föregående kapitel.

I detta kapitel beskrivs metoden för och genomförande av dessa registerbaserade analyser och i nästa kapitel presenterar vi resultaten.

11.2 Samkörningen genererar tre grupper

Försäkringskassan, CSN och SCB har sökt fram data om samtliga utbetalda ersättningar från berörda ersättningssystem som avsett måndag-fredag vecka 17, 2018. SCB har därefter samkört dessa data. Den aktuella veckan har valts ut i syfte att vara en helgfri vecka under 2018 som är så representativ för året som möjligt (se bilaga 2). Resultatet har sedan räknats upp till årsbasis.

Samkörningen fördelar populationen i tre grupper enligt figur 11.1 nedan.

Figur 11.1 Fördelning av populationen i tre grupper



11.2.1 Ingen FUT

Denna grupp består i huvudsak av individer som fått endast en utbetalning i taget. Till gruppen hör också individer som fått minst två utbetalningar, men där registerdata visat att utbetalningarna kan kombineras enligt regelverket. Detta gäller utbetalningar av ersättningar som får utbetalas för samma dag med upp till 100 procents omfattning.

11.2.2 FUT

Denna grupp består av individer som har fått utbetalningar från minst två ersättningssystem som man inte ska kunna uppbära för samma tid till mer än 100 procents omfattning. Data om utbetalningarna är så detaljerad att det från data gått att fastställa att utbetalningarna har kolliderat och till vilken omfattning. Med tillgängliga data är det möjligt att beräkna omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

11.2.3 Risk för FUT

De flesta individer som ingår i denna grupp har mottagit utbetalningar från minst två ersättningssystem som behöver

samordnas. I dessa fall kan den registerbaserade analysen *inte* avgöra om en felaktig utbetalning har skett eller ej.

I denna grupp finns också individer som fått utbetalningar från minst två system som inte får kombineras, men där data om någon eller båda dessa ersättningar inte är tillräckligt detaljerade för att avgöra om en felaktig utbetalning har skett. I dessa fall går det då inte att avgöra om en felaktig utbetalning föreligger eftersom det är oklart om ersättningarna har lämnats för samma tid och till vilken omfattning.

En fördjupad analys krävs för att avgöra omfattningen av de faktiska felen. Vi planerar att presentera en sådan analys i en kommande rapport. I denna rapport beskriver vi vad vi kan säga om denna grupp utifrån analysen av registerdatat.

11.3 Data

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt den data som vi haft tillgång till. De data som togs fram av myndigheterna hade olika kvalitet och karaktär, vilket påverkade studien. I kommande avsnitt beskriver vi hur det påverkar studien och de steg som varit nödvändiga för att genomföra studien. I bilaga 2 lämnas en mer utförlig beskrivning av data.

För flertalet av Försäkringskassans ersättningssystem håller data hög precision. För dessa innehåller data alla utbetalningar avseende vecka 17, till rätt omfattning och med rätt belopp. För dessa system finns data om s.k. delfall⁸⁵, vilket innebär hög precision. Detta gäller dag ersättningarna föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

För utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning) håller data låg kvalitet. Utbetalningen avser en hel månad, men det framgår inte för vilka dagar i månaden som ersättning har utgått. Uppgift om omfattning är dessutom uppenbart felaktig i en relativt stor andel av ärendena för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

Studiemedel beviljas per vecka och utgår med samma omfattning hela veckan. Data om studiemedel har samma goda egenskaper som

⁸⁵ Se bilaga 2 för närmare beskrivning av dessa slags data.

de ersättningssystem som innehåller delfall och håller hög kvalitet. CSN gjorde bedömningen att det finns rättsliga hinder för myndigheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt till SCB och därför printades uppgifterna och levererades till SCB där de scannades in.⁸⁶

Utbetalningar av ekonomiskt bistånd görs av kommunerna och per kalendermånad. Uppgifter om utbetalningar till biståndsmottagare från landets samtliga kommuner avseende april 2017 till personer som har personnummer har omfattats av denna studie. Tillförlitligheten i de insamlade uppgifterna bedöms som generellt god.

Tabell 11.1 sammanfattar vilken typ av data om utbetalningarna som finns för de olika ersättningssystemen.

Tabell 11.1 Kategorisering av data om de ersättningssystem som studerats

Ersättningssystem	Myndighet/organisation	Typ av data	Minsta period
Föräldrapenning	Försäkringskassan	Delfall	Dag
Tillfällig föräldrapenning	Försäkringskassan	Delfall	Dag
Sjukpenning	Försäkringskassan	Delfall	Dag
Rehabiliteringspenning	Försäkringskassan	Delfall	Dag
Aktivitetsstöd	Försäkringskassan	Ant dgr/mån	Månad
Etableringsersättning	Försäkringskassan	Ant dgr/mån	Månad
Utvecklingsersättning	Försäkringskassan	Ant dgr/mån	Månad
Aktivitetsersättning	Försäkringskassan	Delfall	Månad
Sjukersättning	Försäkringskassan	Delfall	Månad
Studiemedel	CSN	"Delfall"	Vecka
Ekonomiskt bistånd	Kommuner/Socialstyrelsen	Månad	Månad

Källa: Egna definitioner, baserat på information om data från utlämnande myndigheter.

Tabell 11.2 beskriver vilka värden på ersättningens omfattning som utbetalningarna från de olika systemen kan anta respektive vilka värden som faktiskt återfinns i data (dess värdemängder).

⁸⁶ I bedömningen hänvisar CSN till 13 § Studiestödslagen där det framgår att enstaka personuppgifter kan lämnas elektroniskt till SCB och 15 § studiestödsdataförordningen, där det framgår att elektroniskt utlämnande får ske till vissa myndigheter, men SCB omnämns inte här.

Tabell 11.2 Möjliga omfattningar och faktiska värdemängder i data för de studerade ersättningsystemen

Ersättningssystem	Möjliga omfattningar	Omfattningar i data
Föräldrapenning	1/8, ¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Tillfällig föräldrapenning	1/8, ¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Sjukpenning	¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Rehabiliteringspenning	¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Aktivitetsstöd	Hel dag, omf. 1-100 %	Från -44235 % till 53101 %
Etableringsersättning	Hel dag, omf. 1-100 %	Majoriteten har 100 % ⁸⁷
Utvecklingsersättning	Hel dag, omf. 1-100 %	Från 0 till 9350 %
Aktivitetsersättning	¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Sjukersättning	¼, ½, ¾, 1	Se info. till vänster
Studiemedel	½, ¾, 1	Se info. till vänster
Ekonomiskt bistånd	Inte tillämpligt	Inte tillämpligt

Källa: Uppgifter om möjliga omfattningar kommer i de flesta fall från ansökningsblanketter. Värdemängderna i faktiska data har SCB tagit fram.

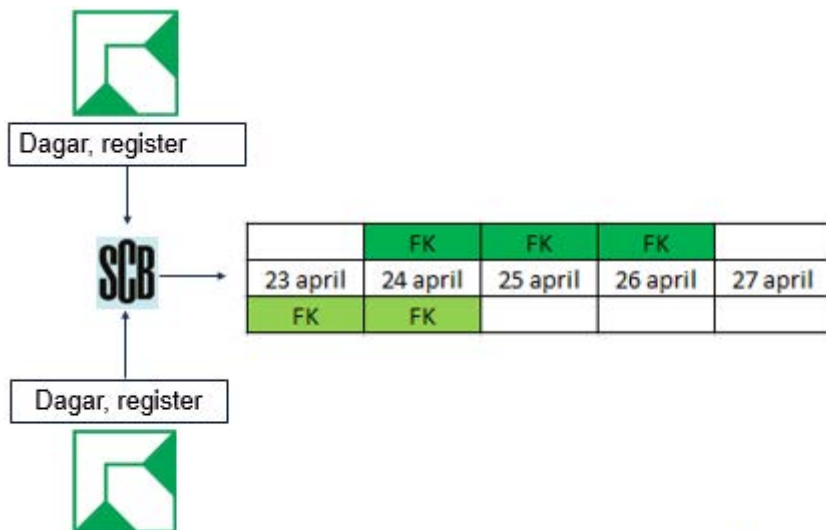
11.4 Precisionen i data påverkar precisionen i samkörningen

I detta avsnitt ges några exempel på vad man kan säga om utbetalningar som utbetalats för samma tid, utifrån de data som SCB haft möjlighet att samköra.

I figur 11.2 illustreras en samkörning av uppgifter om utbetald ersättning från två av Försäkringskassans dag ersättningar som inte får utbetalas för samma tid. Båda utbetalningarna har 100 procents omfattning. Eftersom data om respektive ersättningssystem finns per dag och med information om deras omfattning går det att konstatera att en felaktig utbetalning skett den 24 april. Dessa utbetalningar har alltså kolliderat och tillhör därför populationen *FUT*.

⁸⁷ Närmare 99 procent av utbetalningarna har skett till omfattning 100 procent. Värdemängden sträcker sig från 0 till 300 procent.

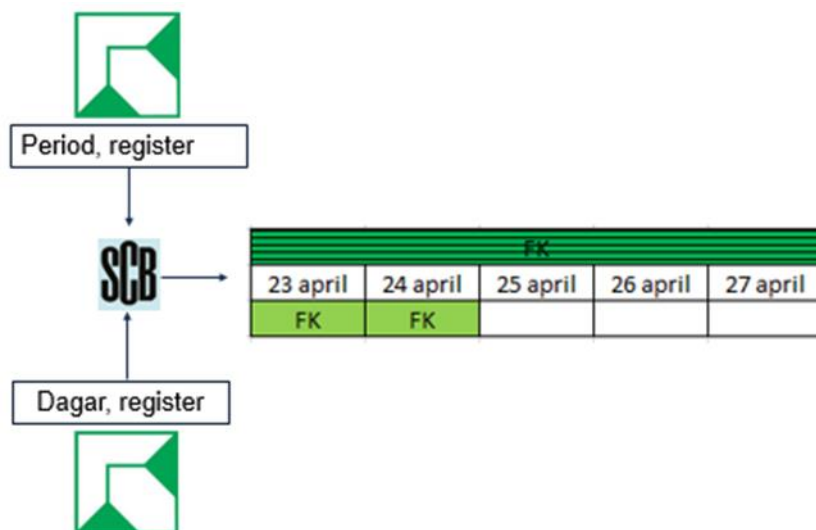
Figur 11.2 Samkörning av ersättningssystem där utbetalningsdata finns på dagnivå och med information om omfattning



Om endast en av ersättningarna hade utbetalats den 24 april, eller om utbetalningarna tillsammans uppgått till maximalt 100 procents omfattning, hade vi kunnat konstatera att dessa tillhört populationen *Ingen FUT*.

I figur 11.3 illustreras en samkörning av utbetalningar av aktivitetsstöd och tillfällig föräldrapenning. För tillfällig föräldrapenning finns data per dag och med säker omfattning. Aktivitetsstöd har enligt data utbetalats med 18 dagar under april 2018, men vi vet inte för vilka dagar. Eftersom april har 21 arbetsdagar kan vi med säkerhet säga att aktivitetsstöd utgått för minst två dagar under studie, men inte för vilka dagar. Från registerdata går det därmed inte att säga med säkerhet om ersättningarna har kolliderat eller inte. Utbetalningar för personen som illustreras i figur 11.3 tillhör därmed gruppen *Risk för FUT*.

Figur 11.3 Samkörning av utbetalningar där det finns risk för felaktiga utbetalningar. Aktivitetsstöd har utbetalats för minst två dagar. Tillfällig föräldrapenning har utbetalats för måndag och tisdag.



I andra fall har två ersättningar som behöver samordnas utbetalats för samma period. Från registerdata kan vi inte avgöra om samordningen har skett korrekt eller inte, eftersom data inte innehåller uppgifter om "fastställt" belopp före samordning respektive utbetalt belopp efter samordning.

11.5 Överväganden och antaganden

I detta avsnitt redogör vi för de överväganden och antaganden som vi har gjort i studien. Antagandena gäller tolkningar av regelverket för sammanfallande ersättningar och beräkningar av de felaktiga utbetalningar som kolliderande ersättningar orsakar. I bilaga 2 beskriver vi överväganden för val av studievecka och hanteringen av de kvalitetsbrister som funnits i data.

11.5.1 Uppräkning av resultatet till 2018

Resultaten i detta kapitel baseras på antagandet att vi valt ut en representativ studievecka. Resultaten av samkörningen under studieveckan presenteras uppräknade till hela 2018. Detta sker genom att ställa de totala utbetalningarna under 2018 i relation till utbetalningarna under studieveckan.⁸⁸

Under de fem studerade dagarna utbetalades 2 414 miljoner kronor i de ersättningsystem som omfattas av studien. Under hela 2018 utbetalades 151 658 miljoner kronor.

11.5.2 Antaganden om regelverket för sammanfallande ersättningar

Mellan ersättningsystem som enligt regelverket inte får utbetalas för samma tid använder vi uppgifterna om ersättningarnas omfattning för att avgöra om ersättningarna har kolliderat eller ej. Som *huvudregel* antar vi att utbetalningarna har kolliderat för den del av den sammanlagda omfattningen som överstiger 100 procent. Om omfattningen av ersättningarna däremot är maximalt 100 procent antar vi att ersättningarna utbetalats för olika tid på dagen och därmed inte har kolliderat.

Ett undantag tillämpas dock. I avsnitt 10.3.4 konstaterade vi att partiell sjuk- och aktivitetsersättning och dagersättning kan utbetalas för en dag till en omfattning som överstiger 100 procent. Såvitt kansliet erfar är det bland de studerade ersättningsystemen som inte får utbetalas för samma tid endast vid just dessa kombinationer som omfattningen helt korrekt kan summeras till över 100 procent för en och samma dag. Vi utgår därför att detta undantag endast gäller denna situation.

⁸⁸ Uppräkningen har gjorts med kvoten: utgifterna för hela 2018/utbetalade ersättningar under studieveckan.

11.5.3 Definition av de felaktiga utbetalningar som kolliderande ersättningar orsakar

I de fall den registerbaserade analysen konstaterat att två utbetalningar kolliderat har de felaktiga utbetalningarna definierats på följande sätt:

Den uppskattat korrekta utbetalningen = Summa utbetalt belopp/Summa omfattning för utbetalningarna den aktuella dagen

Den felaktiga utbetalningen = Summa utbetalt belopp – den uppskattat korrekta utbetalningen

Låt oss titta på ett exempel där två utbetalningar sker samma dag i två ersättningssystem som inte får kombineras.

- Föräldrapenning utbetalas med 1 000 kronor till en omfattning om 100 procent.
- Sjukpenning utbetalas med 350 kronor till en omfattning om 50 procent.

Den uppskattade korrekta utbetalningen beräknas till $1350/1,5 = 900$ kr. Den felaktiga utbetalningen beräknas till $1350-900 = 450$ kr.

Med denna definition antas det lika sannolikt att utbetalning 1 är fel som det är sannolikt att utbetalning 2 är fel. De felaktiga utbetalningarna kan då beräknas på ett relativt enkelt sätt. Definitionen kan appliceras på samkörningar av ett stort antal ersättningssystem och kan skalas upp om fler ersättningssystem skulle ingå i kommande studier av kolliderande ersättningar.

Samtidigt kan definitionen kritiseras för att ge approximativa estimat och för att inte ta hänsyn till de faktiska förhållanden som avgör vilken (om någon) utbetalning som de facto är korrekt. Med en registerbaserad analys är det dock inte möjligt att undersöka de faktiska förhållanden och en approximativ ansats är nödvändig.

Vi bedömer att denna definition ger det mest troliga värdet. Det mest centrala antagandet är att vissa ersättningssystem inte på ett systematiskt sätt tenderar att vara korrekt utbetalda vid kollisioner med andra ersättningssystem. Vid sammanfallande ersättningar av några kombinationer av ersättningssystem stämmer inte detta antagande och då använder vi en annan beräkningsmetod. Vi redogör då explicit för detta i dessa fall.

11.6 Avgränsningar

När det gäller *ekonomiskt bistånd* undersöks om utbetalningar har gjorts från två eller fler kommuner till samma person för samma månad. Studien har dock avgränsats från att studera samordningarna, då det praktiskt skulle innebära en betydande arbetsinsats och logistisk utmaning att genomföra slumpmässiga kontroller av utbetalningar från kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Här kan dock noteras att kommunerna använder tjänsten SSBTEK för att genomföra enhetlig och korrekt samordning mot utbetalningar av ersättningar från de utbetalande myndigheterna. Såvitt delegationens kansli erfar används denna tjänst i mycket hög utsträckning av kommunernas handläggare innan utbetalningar av ekonomiskt bistånd verkställs.

Studien har också avgränsats med anledning av att kartläggningen inte gav en komplett bild av regelverken. Några kollisioner mellan å ena sidan aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning, samt tillfällig föräldrapenning och sjukpenning å andra sidan, har inte studerats. I kartläggningen framkom nämligen inga hinder i regelverken mot att göra dessa utbetalningar för samma tid. För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utbetalas aktivitetsstöd, utvecklingsersättning alternativt etableringsersättning också när deltagaren vårdat sjukt barn eller varit sjuk. Detta innebär att inget inkomstbortfall har skett, varför tillfällig föräldrapenning eller sjukpenning inte får utbetalas för samma tid.

12 Resultat av studien om kolliderande ersättningar och bristande samordning

12.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för resultaten av de registerbaserade analyser som vi har genomfört för att identifiera kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning. Vi börjar med att undersöka för vilka utbetalningar som kolliderande ersättningar och bristande samordning kan uppstå. Därefter redogör vi för resultaten av de registerbaserade analyser som kunnat identifiera felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar (del 1). I det avslutande avsnittet redovisar vi de registerbaserade analyser som identifierat *risker* för felaktiga utbetalningar (del 2).

12.2 En stor majoritet har endast en ersättning i taget

Från de studerade ersättningssystemen utbetalades 151 658 miljoner kronor under 2018.⁸⁹ De flesta personer får bara utbetalningar från ett av dessa system i taget. 147 615 miljoner kronor (97,9 procent) av medlen utbetalades till personer som endast fått en utbetalning. Som framgår av tabell 12.1 var dock variationen ganska stor mellan systemen.

⁸⁹ Uppgifterna har hämtats från Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2018. I bilaga 3 presenteras statistik över utgifterna under 2018. Utgifter av studiemedel har tagits fram av CSN specifikt för denna studie. För studier i Sverige ingår 99 procent av utbetalningarna i studien. Motsvarande för utlandsstudier är 68 procent. Lånen till undervisningsavgifter är inte kopplade till en kalendervecka, vilket är orsaken till att de utelämnades från utsökningen till registerstudien.

Tabell 12.1 En stor majoritet av utbetalningarna sker till personer med endast en utbetalning, men variationen är relativt stor mellan ersättningssystemen

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Totala utbetalningar	Utbetalningar till personer med endast en utbetalning
Aktivitetsstöd inkl. utvecklingsersättning (ASUE)	10 667	10 082 (94,5 %)
Studiemedel	28 903	28 726 (99,4 %)
Föräldrapenning (FP)	32 027	31 597 (98,7 %)
Rehabiliteringspenning (Rehab)	781	702 (89,9 %)
Sjuk- och aktivitetsersättning (SA)	34 467	33 454 (97,1 %)
Sjukpenning (SJP)	32 483	31 112 (95,8 %)
Tillfällig föräldrapenning (TFP)	7 405	7 232 (97,7 %)
Etableringsersättning (EE)	4 925	4 785 (97,1 %)

Av de cirka 4 miljarder kronor som utbetalats till dem som fått fler än en ersättning i taget, så har vi närmare studerat ungefär 3,5 miljarder kronor. Vi kommer se att det bland dessa utbetalningar är ganska vanligt att ersättningar har utbetalats för samma dagar, men utan risk för felaktiga utbetalningar. Detta kommer vi att studera närmare i kommande avsnitt.

12.3 Delstudie 1: Resultatet av de registerbaserade analyser som identifierat felaktiga utbetalningar

I detta avsnitt redogör vi för resultaten av de registerbaserade analyser som identifierat felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar.

12.3.1 Sammanfattning

De sammanfallande ersättningar mellan Försäkringskassans och CSN:s ersättningsystem som vi studerat i detta avsnitt har uppgått till 455 miljoner kr. Med den definition av felaktiga utbetalningar som vi har fastställt kan vi konstatera att kolliderande ersättningar orsakat felaktiga utbetalningarna om 27 miljoner kronor.

De sammanfallande utbetalningarna från de fyra dagersättningarna föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning uppgick till 413 miljoner kronor. Av dessa kolliderade 48 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna beräknas till 17 miljoner kronor. Dessa orsakas främst av kollisioner mellan föräldrapenning och sjukpenning (9 miljoner kronor) samt tillfällig föräldrapenning och sjukpenning (5 miljoner kronor).

De sammanfallande ersättningarna mellan sjuk- och aktivitetsersättning och studiemedel uppgick till 42 miljoner kronor. Av dessa kolliderade 19 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna av studiemedel var 10 miljoner kronor. Kollisioner mellan aktivitetsstöd och studiemedel står för merparten av de felaktiga utbetalningarna (9 miljoner kronor).

Utbetalningar av ekonomiskt bistånd från två olika kommuner för samma månad har lett till 15 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar.

12.3.2 Kollisioner mellan fyra dagersättningar

De flesta mottagarna av dagersättningar föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning har inte fått någon annan ersättning utbetald för samma dagar, varken annan dagersättning eller annat ersättningsystem. I de fall de har fått två dagersättningar för samma dag (sammanfallande ersättningar), så har dessa utbetalningar sällan kolliderat utan oftast varit korrekta. Resultatet av denna registerbaserade analys presenteras i tabell 12.2.

Tabell 12.2 Kolliderande dag ersättningar

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Kolliderande ersättningar	Estimerade felaktiga utbetalningar ⁹⁰
FP och TFP	70	7 (10 %)	2,1
FP och SJP	125	25 (20 %)	9,2
FP och Rehab	0,03	0,03 (100 %)	0,01
TFP och SJP	115	15 (13 %)	4,6
TFP och Rehab	1,15	1,11 (97 %)	0,5
SJP och Rehab	102	0,2 (0,2 %)	0,1
Totalt	413	48 (12 %)	16,5

De sammanfallande ersättningarna uppgick till 413 miljoner kronor. Av dessa kolliderade 48 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna beräknas till 17 miljoner kronor. Dessa orsakas främst av kollisioner mellan föräldrapenning och sjukpenning (9 miljoner kronor) samt tillfällig föräldrapenning och sjukpenning (5 miljoner kronor).

12.3.3 Kollisioner mellan sjuk- och aktivitetsersättning och studiemedel

Sjuk- och aktivitetsersättning och studiemedel får inte utbetalas med mer än 100 procents omfattning. Om detta inträffar för någon dag i veckan är det utbetalade studiemedlet för hela veckan felaktigt utbetalt. I tabell 12.3 presenterar vi statistik över sammanfallande ersättningar och hur mycket studiemedel som utbetalats felaktigt.

Tabell 12.3 Sjuk- och aktivitetsersättning kolliderar med studiemedel

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Kolliderande ersättningar	Estimerade felaktiga utbetalningar
Aktivitetsersättning - studiemedel	24	18 (74 %)	9,1
Sjukersättning - studiemedel	17	1,2 (7 %)	0,9
Totalt	42	19 (47 %)	10,1

⁹⁰ Estimaterna på de felaktiga utbetalningarna beaktar att dessa sammanfallande ersättningar samordnas vid andra utbetalningen i ungefär 1 av 10 fall. Försäkringskassans granskning av sammanfallande dag ersättningar visade att samordning hade skett endast i 4 av 46 fall då dessa dag ersättningar hade betalats ut som förmån två (se bilaga 2).

De sammanfallande ersättningarna uppgick till 42 miljoner kronor. Av dessa kolliderade 19 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna av studiemedel beräknas till 10 miljoner kronor. Kollisioner mellan aktivitetsstöd och studiemedel står för merparten av felutbetalningarna (9 miljoner kronor).

12.3.4 Ekonomiskt bistånd från fler än en kommun

Ekonomiskt bistånd, som beviljas per månad, får inte betalas ut till samma person från två eller fler kommuner för samma månad. I de registerbaserade analyserna har vi sett att 30 miljoner kronor har utbetalats från två olika kommuner till samma person. För ekonomiskt bistånd finns inte uppgift om omfattning, som vi använt i definitionen av de felaktiga utbetalningarna vid kolliderande ersättningar. Därför uppskattar vi att hälften av dessa utbetalningar är korrekta. De felaktiga utbetalningarna beräknas då till 15 miljoner kronor.

12.4 Delstudie 2: Resultatet av de registerbaserade analyser som identifierat risker för felaktiga utbetalningar

I detta avsnitt redovisar vi de registerbaserade analyser som identifierat *risker* för felaktiga utbetalningar. Det har i dessa analyser inte varit möjligt att från data avgöra om det skett felaktiga utbetalningar. Anledningen är bland annat dålig datakvalitet och att eventuella brister i samordning inte låter sig studeras helt registerbaserat utifrån tillgänglig data. I kommande rapport om omfattningsstudierna uppskattas omfattningen av de faktiska felaktiga utbetalningarna.

12.4.1 Sammanfattning

De sammanfallande ersättningar från Försäkringskassans och CSN:s system som vi studerat i detta avsnitt har uppgått till 3,0 miljarder kronor. För 2,3 miljarder miljoner kronor av dessa finns en risk för felaktiga utbetalningar. För en stor majoritet av dessa utbetalningar kan risken bedömas vara begränsad.

Sammanfallande ersättningar av hel sjuk- eller aktivitetsersättning (SA) och dagersättningar som inte får kombineras med hel SA uppgår till 51 miljoner kronor under 2018. Det finns här en betydande risk för felaktiga utbetalningar. De största utbetalningarna sker av sjukersättning samtidigt som sjukpenning (42 miljoner kr).

Partiell sjuk- eller aktivitetsersättning (SA) och vissa dagersättningar utbetalades för samma dagar med 1,86 miljarder kronor under 2018. Nästan 88 procent av utbetalningarna (1,63 miljarder kronor) skedde med viss risk för felaktiga utbetalningar. 1,5 miljarder kronor utbetalades till personer som samtidigt fick partiell sjukersättning och hel sjukpenning.

Enligt studiens osäkra data utbetalades 656 miljoner kronor då ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser sammanföll med andra studerade ersättningar. 419 miljoner kronor utbetalades med viss risk för felaktiga utbetalningar. Kombinationen aktivitetsstöd och sjukersättningar dominerade och uppgick till 433 miljoner kronor, varav 218 miljoner kronor med viss risk för felaktiga utbetalningar. Dessa utbetalningar gick nästan uteslutande till personer med helt aktivitetsstöd och partiell sjukersättning.

Sammanlagt utbetalades 327 miljoner kronor i studiemedel och föräldrapenning för samma dagar. Cirka 200 miljoner kronor av dessa utbetalningar gick till personer med studiemedel för heltidsstudier och hel föräldrapenning. För dessa finns det risk för felaktiga utbetalningar.

12.4.2 Sjuk- och aktivitetsersättning sammanfaller med vissa dag ersättningar

I detta avsnitt analyserar vi då ersättningar från sjuk- och aktivitetsersättning (SA) och vissa dag ersättningar utbetalas för samma dagar. Analysen fördelas på hel respektive partiell SA eftersom inga dag ersättningar får utbetalas för samma dagar som hel SA. Undantaget är dock föräldrapenning på grund- eller lägstnivå som får utbetalas för samma tid som SA.

När sjuk- och aktivitetsersättning (SA) först beviljas och annan dag ersättning redan har betalats ut för samma tid, så ska SA minskas vid den första utbetalningen som avser retroaktiv period.

I tabell 12.4 presenteras resultatet av samkörning mellan hel sjuk- och aktivitetsersättning och de dag ersättningar som inte får kombineras.

Tabell 12.4 Sammanfallande ersättningar mellan hel sjuk- och aktivitetsersättning och potentiellt kolliderande dag ersättningar

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Utbetalningar med risk för felaktiga utbetalningar
Hel SE och FP på sjukpenningnivå ⁹¹	0,4	0,4 (100 %)
Hel SE och TFP	0	0
Hel SE och SJP	42	42 (100 %)
Hel SE och Rehab	0,4	0,4 (100 %)
Hel AE och FP på sjukpenningnivå ⁹²	1,6	1,6 (100 %)
Hel AE och TFP	0	0
Hel AE och SJP	6	6 (100 %)
Hel AE och Rehab	0	0
Totalt	51	51 (100 %)

Hel sjuk- och aktivitetsersättning (SA) och dag ersättningar som inte får kombineras med hel SA utbetalas för samma dagar med

⁹¹ Endast 1,1 procent av utbetalningarna av hel sjukersättning och föräldrapenning utgår till personer som har föräldrapenning på sjukpenningnivå och hel sjukersättning.

⁹² Endast 3,6 procent av utbetalningarna av hel aktivitetsersättning och föräldrapenning utgår till personer som har föräldrapenning på sjukpenningnivå och hel aktivitetsersättning.

51 miljoner kronor under 2018. De största utbetalningarna sker av sjukersättning samtidigt som sjukpenning (42 miljoner kr).

Eftersom dessa ersättningssystem inte får utbetalas för samma tid så finns en betydande risk för felaktiga utbetalningar. Från data kan vi dock inte avgöra i vilken mån det har skett felaktiga utbetalningar och det finns tyvärr inga tidigare studier att luta sig mot.

Partiell sjuk- och aktivitetsersättning (SA) och dag ersättningar utbetalades för samma dagar med totalt sett cirka 1,86 miljarder kronor under 2018. Då partiell SA utbetalas kan dag ersättning utbetalas med upp till 100 procent på resterande tid. Det innebär att sannolikheten att dessa sammanfallande utbetalningar har lett till felaktiga utbetalningar kan bedömas vara mycket låg. I tabell 12.5 presenteras statistiken.

Tabell 12.5 Sammanfallande ersättningar mellan partiell sjuk- och aktivitetsersättning och dag ersättningar

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Utbetalningar med viss risk för felaktiga utbetalningar
Partiell SE och SJP	1 714	1 495 (87,2 %)
Partiell SE och Rehab	49	48 (98 %)
Partiell SE och FP	36	32 (90 %)
Partiell SE och TFP	18	17 (93 %)
Partiell AE och SJP	31	27 (90 %)
Partiell AE och Rehab	1,7	1,7 (100 %)
Partiell AE och FP	10,1	9,7 (96 %)
Partiell AE och TFP	0,23	0,17 (75 %)
Totalt	1 860	1 632 (87,7 %)

Nästan 88 procent av de sammanfallande utbetalningarna (1,63 miljarder kronor) sker med viss risk för felaktiga utbetalningar, då de sker till en omfattning över 100 procent. Denna grupp domineras av personer som får partiell sjukersättning och hel sjukpenning. Totalt utbetalades knappt 1,5 miljarder kronor i sjukersättning och sjukpenning till personer som samtidigt fick partiell sjukersättning och hel sjukpenning. Även om sannolikheten för fel kan bedömas vara låg, handlar det om betydande belopp.

12.4.3 Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser i kombination med andra ersättningar

För utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning) ska utbetalningarna samordnas mot utbetalningar från sjuk- och aktivitetsersättning samt mot dag ersättningarna föräldrapenning och rehabiliteringspenning. Studiemedel får inte utbetalas för samma tid som dessa ersättningar. Inte heller tillfällig föräldrapenning eller sjukpenning får utbetalas för samma tid, men som vi beskrev i avsnitt 11.6 så har studien inte omfattat dessa potentiella kollisioner, eftersom kartläggningen inte gav en komplett bild i dessa delar. I figur 12.6 presenteras resultaten av den registerbaserade analysen.

Tabell 12.6 Sammanfallande ersättningar mellan ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och andra ersättningar

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Utbetalningar med risk för felaktiga utbetalningar
ASUE och sjukersättning	433	218 (50 %)
ASUE och aktivitetsersättning	52	39 (77 %)
ASUE och föräldrapenning	25	23 (92 %)
ASUE och Rehab	24,3	24,2 (99,3%)
ASUE och studiemedel	19	11 (55 %)
EE och sjukersättning	0	0
EE och aktivitetsersättning	0,2	0,2 (100 %)
EE och föräldrapenning	84,5	84,1 (99,5 %)
EE och Rehab	0	0
EE och studiemedel	19	19 (100 %)
Totalt	657	419 (64 %)

Enligt de osäkra data som studien byggt på sammanföll ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser med andra studerade ersättningar i ganska stor omfattning. Totalt uppskattas att de sammanfallande ersättningarna uppgick till 657 miljoner kronor under 2018, varav det finns risk för felaktiga utbetalningar i

419 miljoner kronor. Sammanfallande utbetalningar av aktivitetsstöd och sjukersättningar dominerade och uppgick till 433 miljoner kronor. I 218 miljoner kronor av dessa fanns viss risk för felaktiga utbetalningar. Dessa utbetalningar gick nästan uteslutande till personer som, enligt data, har helt aktivitetsstöd och partiell sjukersättning.

12.4.4 Studiemedel i kombination med vissa dag ersättningar

Enligt regelverken för studiemedel finns inget hinder för utbetalningar av dag ersättningarna föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning för samma dagar som studiemedel, oavsett omfattning av ersättningarna. Studiemedel kan dock inte ges för samma tid som rehabiliteringspenning.

När det gäller dag ersättningarna finns det inga hinder i regelverken mot att dessa dag ersättningar och studiemedel utbetalas på mer än heltid så länge villkoren för dag ersättningarna är uppfyllda.

De flesta mottagarna av studiemedel har inte fått någon annan ersättning utbetald för samma dagar. I den utsträckning som utbetalningar sker av studiemedel och någon av de fyra dag ersättningarna, så sker det dock nästan alltid till mer än 100 procents omfattning. I tabell 12.7 ser vi att de sammanfallande ersättningarna mellan studiemedel och de fyra dag ersättningarna uppgått till totalt 459 miljoner kronor under 2018. 96 procent av dessa har utbetalats till mer än 100 procents omfattning, totalt 442 miljoner kronor.

Tabell 12.7 Sammanfallande ersättningar mellan studiemedel och fyra dag ersättningar

Miljoner kronor (% av de sammanfallande ersättningarna)	Sammanfallande ersättningar	Utbetalningarna där omfattningen > 100 %
Studiemedel och FP	327	314 (96 %)
Studiemedel och TFP	52,4	51,8 (98,6%)
Studiemedel och SJP	80	76 (96 %)
Studiemedel och Rehab	0,2	0,2 (100 %)
Totalt	459	442 (96 %)

Rätten till dagersättningarna tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och rehabiliteringspenning förutsätter att personen arbetar parallellt med studierna och att man avstår detta arbete under tid med ersättning. Studiemedel kan också fortsätta att lämnas under viss tid då den studerande är sjuk eller avstår från studier för tillfällig vård av barn, t.ex. då barnet är sjukt eller smittat.

Den dominerande kombinationen är studiemedel och föräldrapenning, där 314 miljoner kronor utbetalats med en omfattning större än 100 procent. Cirka 200 miljoner kronor av dessa utbetalningar gick till personer med studiemedel för heltidsstudier och hel föräldrapenning, varav drygt 70 procent av utbetald föräldrapenning utbetalades på så kallad sjukpenningnivå.

För att ha rätt till föräldrapenning ska föräldern avstå från arbete under den tid för vilken föräldrapenning utbetalas samt vårda barnet. Eftersom det i många fall finns förutsättningar att bedriva studier relativt flexibelt finns det ett visst utrymme för en person att under samma dag bedriva studier och att vårda ett barn.⁹³ Enligt uttalanden i förarbetena till den tidigare lagen (1962:381) om allmän försäkring, som ersatts av socialförsäkringsbalken, kan en förälder som bedriver bundna heltidsstudier normalt inte anses uppfylla kravet på att samtidigt vårda barn i den utsträckningen att föräldrapenning kan betalas ut. Om studierna är förlagda så att föräldern ändå kan anses uppfylla vårdsnadskravet kan dock föräldrapenning betalas ut.⁹⁴ För åtminstone de 200 miljoner kronor där studiemedel för heltidsstudier och hel föräldrapenning utbetalas för samma dagar finns därmed en risk för felaktiga utbetalningar av föräldrapenning, eftersom det kan vara svårörenligt bedriva heltidsstudier och samtidigt uppfylla kravet på att vårda barnet.

⁹³ Ett sådant exempel kan vara att en person vårdar sitt barn på dagtid och studerar på distans och har förlagt sina studier till kvällstid när den andra vårdnadshavaren är hemma och tar hand om barnet.

⁹⁴ Prop. 1978/79:168 s. 56.

13 Slutsatser del 3

13.1 Sammanfattande resultat

Studien har omfattat knappt 152 miljarder kronor som utbetalats under 2018 från större ersättningssystem med risker för att ersättning felaktigt utbetalas från två ersättningssystem för samma tid. De allra flesta personer får utbetalningar från bara ett av dessa system i taget. Knappt 148 miljarder kronor (97,9 procent) av medlen utbetalades till personer som endast fått en utbetalning. Av de cirka 4 miljarder kronor som utbetalats till dem som fått fler än en ersättning i taget, så har vi närmare studerat ungefär 3,5 miljarder kronor.

I den första delen av studien (delstudie 1) har vi identifierat felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar. I den andra delen av studien (delstudie 2) har vi identifierat *risker* för felaktiga utbetalningar. I denna rapport har vi redovisat resultatet av båda dessa delstudier. I en kommande rapport uppskattar vi hur stor andel av utbetalningarna med risk för fel (från delstudie 2), som faktiskt har lett till felaktiga utbetalningar.

Av de 455 miljoner kronor som studerats i delstudie 1 har 67 miljoner kronor kolliderat, dvs. utbetalats för samma tid. Med den definition av felaktiga utbetalningar som vi har fastställt kan vi konstatera att de felaktiga utbetalningarna uppgått till 27 miljoner kronor.

Av de 3,0 miljarder kronor som studerats i delstudie 2 har 0,7 miljarder kronor utgått till personer utan någon risk för felaktiga utbetalningar. För 2,3 miljarder kronor finns en risk för felaktiga utbetalningar. För en majoritet av dessa bedöms risken vara begränsad.

Resultaten sammanfattas i tabell 13.1 där vi noterar att ungefär 98,5 procent av utbetalningarna gjorts utan risk för felaktiga

utbetalningar, 1,5 procent har gjorts med risk för felaktiga utbetalningar och endast 0,02 procent av de totala utbetalningarna har identifierats som felaktiga. Här ska samtidigt noteras att denna sammanställning bygger på den något förenklade antagandet att vår kartläggning gett en helt komplett bild av regelverken för sammanfallande ersättningar.⁹⁵

Tabell 13.1 Sammanfattande resultat av studien om kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning

Kategori	Utbetalningar (mnkr)	Andel
Ingen FUT	149 329	98,46 %
Risk för FUT	2 302	1,52 %
FUT	27	0,02 %
Totalt	151 658	100 %

13.2 Slutsatser

13.2.1 Kolliderande ersättningar är ett begränsat problem

Våra genomförda studier och tidigare studier indikerar att kolliderande ersättningar är ett relativt begränsat problem. I de delar där vår studie har kunnat dra säkra slutsatser kan vi konstatera att de felaktiga utbetalningarna varit mycket begränsade. Vår huvudstudie har endast identifierat 27 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar. Resultaten är också i paritet med resultaten av Försäkringskassans genomförda granskningar (se avsnitt 10.4.3). Vi har också sett att utbetalningar av ekonomiskt bistånd från två olika kommuner för samma månad har lett till cirka 15 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Utbetalningar av arbetslöshetsförsäkring samtidigt som ersättningar från CSN, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten sker också i begränsad omfattning. Dessa orsakade 19 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar, enligt Sveriges a-kassors senaste studie. Sammantaget uppgår följaktligen de felaktiga utbetalningarna till 61 miljoner kronor. Genomförda studier pekar alltså på att kolliderande ersättningar leder till totalt sett små felaktiga utbetalningar.

⁹⁵ Som vi noterade i avsnitt 11.6 stämmer detta inte riktigt.

13.2.2 Riskerna för bristande samordning kan hanteras inom ramen för befintlig myndighetsstruktur

I de delar där studien kunnat påvisa *risker* för felaktiga utbetalningar kan vi ännu inte säga hur stor omfattningen av de faktiska felaktiga utbetalningarna är. De 2,3 miljarder kronor i utbetalningar med risk för felaktiga utbetalningar omfattas till 89 procent av regler om att ersättningarna ska samordnas, i övriga 11 procent finns risk för rena kollisioner mellan ersättningarna. Utbetalningarna kommer också i stor utsträckning från en myndighet, Försäkringskassan. Utifrån nuvarande förutsättningar (se nästa avsnitt) krävs det en manuell informationsinhämtning för att kunna fastställa om utbetalningarna är korrekta eller inte.

Vi bedömer därför att dessa risker kan hanteras inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

13.2.3 Flera faktorer försvårar kontroll och studier av sammanfallande ersättningar

Det finns tre primära faktorer som försvårar för både kontroll och studier av sammanfallande ersättningar. Detta är anledningen till att vi inte kunnat dra säkra slutsatser om en större del av de sammanfallande utbetalningarna.

- Det går inte alltid att från data upptäcka om två ersättningar har utgått för sammanlagt mer än heltid. Av de studerade ersättningarna gäller detta exempelvis då partiell sjuk- och aktivitetsersättning ges för samma dagar som någon dagersättning utbetalas. Anledningen är att omfattningen i dessa fall kan summeras till mer än 100 procent, utan att det med säkerhet betyder att ersättningarna har utgått för sammanlagt mer än heltid.
- Det går inte heller att från data konstatera om samordning har gjorts eller inte, i de fall utbetalningar har sammanfallit. Data om utbetalningar som kan samordnas innehåller, såvitt vi erfarit, inte uppgifter om fastställt belopp före samordning respektive utbetalt belopp efter samordning.
- Data om utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program håller låg kvalitet på flera sätt.

Exempelvis framgår inte för vilka dagar ersättningen har utgått. Detta försvårar både kontroll och studier. Kvaliteten på data om arbetslöshetsersättning är högre, men även här saknas information om för vilka dagar ersättning har utbetalats.

13.2.4 Denna studie är den första i sitt slag

Denna studie av kolliderande ersättningar och bristande samordning är den första i sitt slag att vara så heltäckande. Som vi tidigare noterat har både Försäkringskassan och arbetslöshetskassornas gemensamma service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor gjort värdefulla kontroller och analyser, men dessa har inte tagit fram en samlad bild av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Detta kan ses i ljuset av att risken för kolliderande ersättningar har tilldragit sig relativt stort intresse under minst ett par decenniers tid och nu senast varit en av anledningarna till att regeringen tillsatte utredningen om en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

13.2.5 Det finns förmåga att genomföra fortsatta studier av kolliderande ersättningar och bristande samordning

I denna rapport beskrivs upplägget och genomförandet av denna studie i sin helhet. Genom studien har SCB och berörda myndigheter utvecklat sin förmåga att genomföra omfattningsstudier av detta slag. SCB har utvecklat förmågan att göra komplexa bearbetningar och samkörningar när det gäller de ersättningssystem som vi har studerat. Både Försäkringskassan och CSN har på flera sätt bidragit till delegationens studie och samtidigt utvecklat förmågan till fortsatta studier. Särskilt kan nämnas arbetet med att beskriva regelverken och att söka ut data. Försäkringskassans har dessutom god förmåga och erfarenhet av att genomföra relevanta kontroller och att analysera resultatet av dessa.

13.2.6 Studiemedel och föräldrapenning utbetalas samtidigt på heltid till betydande belopp

I vår studie har vi sett att det under 2018 utbetalats sammantaget drygt 200 miljoner kronor i studiemedel och föräldrapenning till personer som fick studiemedel på heltid och samtidigt uppbar hel föräldrapenning. Av utbetald föräldrapenning utbetalades drygt 70 procent på så kallad sjukpenningnivå. Detta innebär en risk för felaktiga utbetalningar såvida inte studierna är förlagda så att föräldern samtidigt kan uppfylla vårdnadskravet. När studiemedel och föräldrapenning ges för motsvarande två heltider innebär det också att kostnadstäckning ges för levnadsomkostnader för heltidssysselsättning via studiemedelssystemet, och samtidigt ges ersättning för utebliven inkomst för att vårda barn.⁹⁶

13.2.7 Regelverken är svårtolkade och svåröverblickbara

Baserat på vår kartläggning gör vi bedömningen att regelverken för sammanfallande ersättningar är svårtolkade och svåröverblickbara. Detta försvårar för både sökande och berörda myndigheter.

I föregående avsnitt såg vi exempel på ersättningar som utbetalas för upp till motsvarande två heltider. Eftersom regelverken är svåröverblickbara och dessutom samverkar på olika sätt kan det finnas även andra liknande situationer.

Det finns också situationer där förbud mot att lämna två ersättningar för samma tid har förts in i regelverket avseende den ena, men inte den andra ersättningen. Detta medför risker för felaktiga utbetalningar och att ersättningarna trots allt utbetalas för samma tid. Ett exempel är kombinationen studiestöd och aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning som innan den 1 januari 2018 enbart reglerades i studiestödslagen.

⁹⁶ Föräldrapenning och andra inkomster kan utbetalas upp till det fribelopp som den studerande får tjäna innan studiestödet börjar reduceras. Fribeloppet är cirka 180 000 kronor per år vid ordinarie heltidsstudier vid ett universitet eller en högskola.

Del 4. Avslutande diskussion

14 Avslutande diskussion och slutsatser

14.1 Inledning

I denna rapport har vi redovisat omfattningsstudier och expertbedömningar av totalt 13 olika ersättningssystem. Vi har även studerat kolliderande ersättningar och bristande samordning när minst två ersättningar betalas ut för samma tid. Det här är första gången så genomgripande empiriska studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har gjorts samlat. De relativt få empiriska studier som framställts tidigare har nästan alltid gjorts på initiativ av regeringen.

Resultaten som presenteras i denna rapport vilar på olika underlag och säkerheten varierar mellan dessa.

De empiriska omfattningsstudierna har bidragit till säkrare uppskattningar av de fel som studerats. För att få en så heltäckande uppskattning av felens omfattning som möjligt har de empiriska studierna av enskilda ersättningssystem kompletterats med tilläggsbedömningar av de risker som inte studerats. Dessa bedömningar har gjorts av delegationens kansli och är mer osäkra.

I delegationens uppdrag ligger också att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det har av olika skäl inte varit möjligt att genomföra fler empiriska studier i detta syfte. Därför har de empiriskt grundade omfattningsstudierna kompletterats med expertbedömningar av fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. Resultatet av dessa expertbedömningar är mer osäkra än omfattningsstudierna.

Vi har även studerat om välfärdsutbetalningar som avser att täcka inkomstbortfall eller levnadsomkostnader har betalats ut för samma tid. Denna studie har skett helt registerbaserat och identifierat kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning.

14.2 Omfattningen av fel från 13 ersättningsystem

De samlade årliga utgifterna för de 13 ersättningsystem som undersökts i denna rapport uppgår till drygt 185 miljarder kronor. I tabell 14.1 nedan redovisas uppskattningarna från respektive studie. För mer information om den statistiska osäkerheten kring de empiriska studierna och de kanslibedömningar som gjorts, se kapitel 6. Osäkerhetsintervallet och bedömningarna av de expertbedömda systemen redovisas i kapitel 9.

Tabell 14.1 Felaktiga utbetalningar av för mycket från 13 ersättningsystem

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Studerade utgifter	Empiriskt studerade fel	Bedömda fel***	Totalt
<i>I huvudsak empiriska omfattningsstudier</i>				
Arbetslöshetsförsäkringen	12 156	372 (3,1 %)	103 (0,8 %)	475 (3,9 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	9 070	463 (5,1 %)	22 (0,2 %)	485 (5,3 %)
Dagersättning till asylsökande	1 533**	70 (4,6 %)	3 (0,2 %)	73 (4,8 %)
Lönebidrag	11 599	475 (4,1 %)	302 (2,6 %)	777 (6,7 %)
Nystartsjobb	4 989	363 (7,3 %)	129 (2,6 %)	492 (9,9 %)
Studiemedel för studier i utlandet	2 653	78 (3,0 %)	12 (0,5 %)	91 (3,4 %)
Tillfällig föräldrapenning	6 885	1 036 (15,0 %)	390 (5,7 %)	1 426 (20,7 %)
Föräldrapenning*	29 203	596 (2,0 %)	46 (0,2 %)	642 (2,2 %)
Statligt tandvårdsstöd*	5 520	302 (5,5 %)	0 (0,0 %)	302 (5,5 %)
Empiriska studier totalt	83 608	3 755 (4,5 %)	1 007 (1,2 %)	4 762 (5,7 %)
<i>Bedömningar med Expert Elicitation</i>				
Sjukpenning	32 500	-	1 180 (3,6 %)	1 180 (3,6 %)
Sjukersättning	32 700	-	1 340 (4,1 %)	1 340 (4,1 %)
Studiemedel	25 700	-	812 (3,2 %)	812 (3,2 %)
Ekonomiskt bistånd	10 800	-	556 (5,2 %)	556 (5,2 %)
Expertbedömningar totalt	101 700	-	3 888 (3,8 %)	3 888 (3,8 %)
Totalt	185 308	3 755 (2,0 %)	4 895 (2,6 %)	8 650 (4,7 %)

*Bedömdes ej ha väsentlig risk. ** Avser ett genomsnitt av de studerade utgifterna de tre studieåren. *** Kansliet har kompletterat de empiriska studierna med tilläggsbedömningar av risker som inte studerats empiriskt. Bedömningar med Expert Elicitation har genomförts av utsedda experter.

Utgifterna för de nio ersättningssystem som studerats empiriskt uppgick till 83,6 miljarder kronor. I de empiriska studierna har de felaktiga utbetalningarna uppskattats till 3,1–4,4 miljarder kronor årligen med en punktskattning på cirka 3,8 miljarder kronor (för mycket). Övriga fel har genom kanslibedömningarna uppskattats till cirka 1 miljard kronor. Det innebär att punktskattningarna tillsammans med kanslibedömningarna av felutbetalningarna för dessa nio ersättningssystem uppskattas till 4,8 miljarder kronor. Andelen felaktiga utbetalningar uppskattas då till 5,7 procent av de samlade utgifterna. Felutbetalningarna som uppskattats empiriskt utgör därmed 79 procent av de uppskattade felen i dessa nio ersättningssystem.

Utgifterna för de fyra expertbedömda systemen uppgick till nästan 102 miljarder kronor. Uppskattningarna med hjälp av denna metod är betydligt mer osäkra. Osäkerhetsintervallet, dvs. det intervall som innefattar 90 procent av experternas sammanlagda uppskattning av de felaktiga utbetalningarna, uppgår till 1,3–8,0 miljarder kronor, eller 1,3–7,8 procent, per år. Den samlade punktskattningen, som är medelvärdet för experternas bedömning, uppgår till 3,8 procent eller 3,9 miljarder kronor.

Det finns flera omständigheter som behöver uppmärksammas när uppskattningar av olika slag slås samman. För det första innehåller uppskattningarna av de empiriskt studerade ersättningssystemen olika mycket och olika typer av osäkerhet. För det andra har bedömningarna av de expertbedömda systemen visat på särskilt stora osäkerhetsintervall. Det gör att sammanslagningar av detta slag blir väldigt osäkra. När konfidensintervallen för de nio empiriska studierna slås samman med osäkerhetsintervallen för de fyra expertbedömda systemen uppskattas felen till mellan 4,4 och 12,4 miljarder kronor per år. De kompletterande kanslibedömningarna behöver därutöver adderas till detta intervall. Punktskattningarna plus kanslibedömningarna ger vid handen att felaktiga utbetalningarna där för mycket ersättning betalats ut uppskattats till 8,7 miljarder kronor eller 4,7 procent av utgifterna.

På motsvarande sätt uppskattas för lite utbetald ersättning sammanlagt till 572 miljoner kronor, varav 308 miljoner kronor uppskattats empiriskt.

14.2.1 Felutbetalningar orsakade av sökande dominerar och majoriteten bedöms vara misstänkt avsiktliga

I de empiriska studierna uppskattas med vår definition sökande orsaka 76 procent av de felaktiga utbetalningarna. I de expertbedömda systemen bedöms andelen vara likartad.

Av felen som sökande orsakar uppskattas cirka två tredjedelar vara misstänkt avsiktliga (63 procent i de empiriska studierna och 68 procent i expertbedömningarna). Vissa system tycks vara mer utsatta för misstänkta bidragsbrott och bedrägligt beteende än andra. Det gäller tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb och statligt tandvårdsstöd.

Totalt uppskattas drygt en femtedel av de felaktiga utbetalningarna vara orsakade av myndigheterna (20 procent i de omfattningsstuderade och 24 procent i de expertbedömda). Denna nivå varierar mellan olika ersättningssystem. I fem av de empiriskt studerade ersättningssystemen där det förekommer manuell handläggning uppskattas myndigheterna orsaka nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna. Utrymmet för en myndighet att handlägga felaktigt i ett högautomatiserat system är däremot begränsat. I sådana system kan dock omfattningen av de felaktiga utbetalningarna påverkas av de kontroller som myndigheten utför innan utbetalning.

14.2.2 Systemens konstruktion är avgörande för vilka risker och orsaker som leder till felaktiga utbetalningar

Vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna hänger i stor utsträckning ihop med ersättningssystemens konstruktion. I ersättningssystem av tillsvidarekaraktär, där det efter initial prövning sker återkommande utbetalningar, uppstår felen i huvudsak av att ändrade förhållanden inte anmäls (i tid). I dessa system tycks tonvikten av kontrollen ligga vid den initiala prövningen, varför andelen felutbetalningar som uppstår i ansökningsfasen är relativt begränsade. Myndigheterna styr dock i viss utsträckning vilket ansvar man lägger på den sökande för att hålla uppgifterna uppdaterade och vilka uppgifter myndigheten säkerställer på egen hand, t.ex. genom att hämta informationen från ursprungskällan.

I ersättningssystem där en ansökan oftast leder till en utbetalning uppstår felet nästan uteslutande av att uppgifterna i ansökan är felaktiga. Dessa system är i stor utsträckning automatiserade och drygt två tredjedelar av felutbetalningarna uppskattas vara misstänkt avsiktliga.

14.2.3 En stor del av de felaktiga utbetalningarna uppskattas vara orsakade av felaktiga uppgifter

Uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i de nio ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt. I dessa system uppskattas 93 procent av felutbetalningarna bero på att uppgifter är felaktiga, inte tillräckliga för att fatta korrekta beslut på eller av att ändrade uppgifter inte omhändertagits.

I de expertbedömda systemen ligger uppskattningarna på ungefär samma nivåer som i de empiriska studierna.

14.3 Prioriterade områden för att minska felet och utveckla kunskapen om dem

14.3.1 Säkerställa korrekta och uppdaterade uppgifter

Drygt 3 av 4 felutbetalda kronor uppskattas vara orsakade av felaktiga och ej uppdaterade uppgifter. Att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta och uppdaterade behöver därför bli en mer prioriterad fråga hos myndigheterna.

I de högautomatiserade systemen behöver informationen i ansökan säkerställas innan utbetalning. Kontrollnivåerna i dessa system behöver därför stärkas. I ersättningssystem med återkommande utbetalningar handlar det om att hålla viktig information korrekt och uppdaterad. För även om felaktiga och ej uppdaterade uppgifter kan sägas vara orsakade av den sökande kan myndigheterna påverka felens omfattning.

I vår rapport *Styrning för att motverka felaktiga utbetalningar* konstaterade vi också att myndigheterna efterfrågar ett ökat och effektivare informationsutbyte sinsemellan som kan bidra till att problemen med felaktiga och ej uppdaterade uppgifter minskar.

I vår rapport *Bidragsmoralen i samballet* konstaterar vi att det finns en viss tillåtande attityd till exempelvis att ansöka om tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka. Detta har betydelse när den sökande lämnar uppgifter i ansökan. Det finns därmed ett behov av insatser, som att exempelvis tydligare kommunicera om de kontroller som görs, i enskilda ärenden och generellt sett.

När det gäller möjligheterna att säkerställa korrekta utbetalningar med hjälp av digitalisering och användning av artificiell intelligens återkommer vi till detta i en kommande rapport. I vårt betänkande kommer vi också att presentera förslag som syftar till att säkerställa korrekta och uppdaterade uppgifter.

14.3.2 Ersättningsystem med särskilt höga nivåer av felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel

Av de 13 välfärdssystem som behandlats i denna rapport är det några där nivåerna av de felaktiga utbetalningar och de misstänkt avsiktliga felen uppskattas vara särskilt höga.

Inom tillfällig föräldrapenning är både omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel klart störst. Av de totala utgifterna uppskattas 20,7 procent vara felaktigt utbetalda, varav 74 procent bedöms vara misstänkt avsiktliga. Nästan hälften (45 procent) av de felaktiga utbetalningarna som bedömts som misstänkt avsiktliga i de nio empiriskt studerade systemen uppstår inom tillfällig föräldrapenning. Det omfattande missbruket av tillfällig föräldrapenning hotar legitimiteten för välfärdssystemen och därför behöver en rad åtgärder vidtas, till att börja med en utökad kontrollintensitet.

I de tre system där utbetalningarna sker till aktörer med kommersiella intressen (nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd) är också andelen fel och misstänkt avsiktliga fel hög. De felaktiga utbetalningarna i dessa system har uppskattats till 9,9, 6,7 respektive 5,5 procent. Felen som de sökande (arbets- respektive vårdgivare) orsakar uppskattas uppgå till 845 miljoner kronor, varav

650 miljoner kronor (77 procent) bedöms vara misstänkt avsiktliga fel.

I två av de expertbedömda systemen, sjukersättning och sjukpenning, bedömdes de felaktiga utbetalningarna sammantaget till mellan 0,4 och 5,8 miljarder kronor med en punktskattning på över 2,5 miljarder kronor. Punktskattningen och framför allt osäkerhetsintervallet är betydande. Den empiriska kunskapen om orsakerna till och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna behöver därför utvecklas.

14.3.3 Myndigheterna behöver prioritera olika områden

Mot bakgrund av den kunskap om orsakerna till felen som omfattningsstudierna har gett, bedömer vi att stora delar av de felaktiga utbetalningarna går att reducera inom ramen för befintlig lagstiftning och myndighetsstruktur. Därför är det viktigt att se vad som huvudsakligen orsakat de felaktiga utbetalningarna från respektive myndighet.

Vi kan konstatera att det finns stora skillnader mellan ersättningssystemen i vad som huvudsakligen orsakat de felaktiga utbetalningarna. Iakttagelserna bygger på de 13 ersättningssystem som avhandlats i denna rapport, där de felaktiga utbetalningarna sammantaget uppskattats till närmare nio miljarder kronor. Eftersom dessa belopp är betydande pekar resultaten på prioriterade områden för respektive myndighet, även om resultaten inte nödvändigtvis kan generaliseras till alla system som myndigheterna administrerar.

Försäkringskassan

I fyra av de fem ersättningssystem som Försäkringskassan administrerar bedöms de felaktiga utbetalningarna nästan uteslutande bero på att felaktiga uppgifter ligger till grund för beslut och utbetalningar.

Av de empiriskt studerade ersättningssystemen (tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och föräldrapenning) uppskattas de felaktiga utbetalningarna orsakas av att beslut baserats på felaktiga uppgifter i ansökan. Också inom de expertbedömda

systemen (sjukersättning och sjukpenning) bedöms en relativt hög andel (88 respektive 55 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att lämnade uppgifter vid ansökan är felaktiga eller att ändrade förhållanden inte anmäls. Totalt sett bedöms alltså andra felorsaker svara för endast en liten del av de felaktiga utbetalningarna i dessa system.⁹⁷

För att minska de felaktiga utbetalningarna är det därför viktigt att myndigheten stärker arbetet med att säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta och uppdaterade.

Arbetsförmedlingen

I de två system som Arbetsförmedlingen ensam administrerar (nystartsjobb och lönebidrag) bedöms en relativt hög andel (57 respektive 45 procent) av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att det initiala beslutet inte innehåller tillräckliga underlag för att kunna fatta korrekta beslut. Av de fel som orsakas av den sökande uppskattas samtidigt en hög andel vara misstänkt avsiktliga (87 respektive 80 procent).

Inom arbetslöshetsförsäkringen uppskattas nästan en tredjedel av de felaktiga utbetalningarna vara orsakade av Arbetsförmedlingen. Felen uppstår när myndighetens handläggare inte meddelar arbetslöshetskassan om att ersättningstagare inte lever upp till kraven i regelverket. Detta avser framförallt när den arbetssökande inte i tillräcklig utsträckning söker lämpligt arbete.

För att minska de felaktiga utbetalningarna är det därför viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer att alla relevanta uppgifter och underlag inhämtas och dokumenteras samt att myndigheten lämnar underrättelser till arbetslöshetskassorna när så ska ske. Myndigheten behöver också säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta, särskilt sådana uppgifter som lämnats avsiktligen felaktiga.

⁹⁷ Bland de övriga orsakskategorierna återfinns exempelvis felaktiga bedömningar och felaktiga beslut när ärendet innehåller tillräcklig och korrekta uppgifter. Enligt delegationens definition är det dock endast bedömningar som uppenbart faller utanför bedömningsutrymmet som har bedömts som felaktiga utbetalningar.

Arbetslöshetskassorna

Inom arbetslöshetsförsäkringen orsakar arbetslöshetskassorna en begränsad mängd felaktiga utbetalningar. De fel som arbetslöshetskassorna orsakar leder mestadels till små felaktiga belopp.

Centrala studiestödsnämnden

Inom studiemedel för studier i Sverige respektive utlandet har de felaktiga utbetalningarna uppskattats till relativt låga nivåer (3,1 respektive 3,6 procent av utgifterna). Totalt sett bedöms en hög andel av felen orsakas av att ändrade förhållanden inte anmäls av den sökande.

När det gäller studiemedel för studier i Sverige bedöms att 84 procent av felutbetalningarna orsakas av att ändrade förhållanden inte anmäls. Vid utlandsstudier är detta också den orsak som leder till mest felaktiga utbetalningar. Totalt sett uppskattas den sökande orsaka drygt hälften (52 procent) av felen, medan förskottsfelelen uppskattas orsaka knappt en tredjedel (31 procent) av felen.

För att minska de felaktiga utbetalningarna är det därför viktigt att CSN fortsatt arbetar för att uppgifter om ändrade förhållanden tidigt kommer till myndighetens kännedom.

Pensionsmyndigheten

Över 90 procent av de felaktiga utbetalningarna inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd uppskattas ha orsakats av felaktiga eller ej uppdaterade uppgifter. Den stora majoriteten av dessa fel har uppstått då ändrade förhållanden inte anmälts. Felen är samtidigt ofta små.

För att minska de felaktiga utbetalningarna är det därför viktigt att myndigheten fortsatt arbetar för att viktiga förhållanden som ändras tidigt kommer till myndighetens kännedom.

Migrationsverket

Av de felaktiga utbetalningarna av dagersättning till asylsökande uppskattas en relativt stor andel orsakas av att uppgifter om ändrade

förhållanden inte beaktats av myndigheten. I många fall handlar det om uppgifter som Migrationsverket själva upprättar eller får kännedom om via en tillförlitlig tredje part, till exempel en kommun. Genom att snabbare beakta sådana förändringar kan de felaktiga utbetalningarna minska. Vissa av ändringarna agerar verket på direkt men utbetalningen kan då redan vara verkställd. Dessa fel har i omfattningsstudierna kategoriserats som förskottsfel och är en naturlig följd av ersättningssystemets konstruktion. För att minska de felaktiga utbetalningarna är det därför viktigt att myndigheten säkerställer att förändrade uppgifter som kan påverka ersättningen snabbt beaktas.

14.3.4 Fortsätt utveckla kunskapen om felens omfattning och orsaker

Alla typer av uppskattningar är behäftade med osäkerhet. Studierna som presenteras i denna rapport visar dock att det är möjligt att med tillgängliga resurser och befintlig lagstiftning uppskatta felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen med i huvudsak empiriska metoder. Vår bedömning är därför att en stor del av feLEN kan mätas genom empiriska studier. Med de empiriska studierna av systemöverskridande risker kommer denna andel sannolikt att öka. Detta visar att det är möjligt att göra återkommande empiriska studier för att utveckla kunskapen om felens omfattning och orsaker.

Jämfört med tidigare uppskattningar som gjorts med enbart med expertbedömningar, är säkerheten i våra omfattningsstudier betydligt högre, både sammantaget och för varje enskilt system.

På områden där kunskapen om de felaktiga utbetalningarna är som minst är osäkerheterna i uppskattningarna av naturliga skäl störst. Det beror ofta på att det är svårt att upptäcka fel genom kontroll inom dessa områden. Det finns här ett behov av att utveckla kontroll- och mätmetoder av de svårkontrollerade fel som bedöms vara väsentliga.

Först med den kunskap som omfattningsstudierna ger kan vi på ett trovärdigt och effektivt sätt prioritera och utforma verkningfulla åtgärder för att motverka feLEN. Kunskapen från studierna ger underlag för att bedöma inom vilka system åtgärder behöver vidtas och hur dessa bör utformas. Det möjliggör också en bedömning av insatsernas kostnadseffektivitet.

14.4 Kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning

Vi har studerat om välfärdsutbetalningar från 13 ersättningssystem som avser att täcka inkomstbortfall eller levnadsomkostnader har betalats ut för samma tid. Denna studie har omfattat 152 miljarder kronor och har identifierat kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning.

Vår studie och tidigare studier indikerar att kolliderande ersättningar är ett begränsat problem. I vår studie finner vi att endast 42 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar orsakades av kolliderande ersättningar, varav 15 miljoner kronor orsakades av utbetalningar av ekonomiskt bistånd från två kommuner för samma månad. I jämförelse med de uppskattade felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem orsakar kolliderande ersättningar alltså endast marginella felutbetalningar.

Resultaten av vår studie visar vidare att de allra flesta personer får utbetalningar från endast ett av de studerade systemen i taget. Knappt 148 miljarder kronor (97,9 procent) av medlen utbetalades till personer som endast fått en utbetalning. Ungefär 98,5 procent av utbetalningarna har gjorts utan risk för felaktiga utbetalningar, 1,5 procent har gjorts med risk för felaktiga utbetalningar och 0,02 procent har identifierats som felaktiga.⁹⁸

Tabell 14.2 Sammanfattande resultat av studien om kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning

Kategori	Utbetalningar (mnkr)	Andel
Ingen FUT	149 329	98,46 %
Risk för FUT	2 302	1,52 %
FUT	27	0,02 %
Totalt	151 658	100 %

Bland de totalt 2,3 miljarder kronor med *risk* för felaktiga utbetalningar kan vi ännu inte uppskatta andelen *faktiska* felaktiga utbetalningarna (till detta återkommer vi i en kommande rapport).

⁹⁸ Här ska samtidigt noteras att denna sammanställning bygger på den något förenklade antagandet att vår kartläggning gett en helt komplett bild av regelverken för sammanfallande ersättningar. Som vi noterade i 11.6 stämmer detta inte riktigt.

Dessa utbetalningar kräver i hög grad en manuell samordning och har också utbetalats i stor utsträckning från en myndighet, Försäkringskassan. Vi bedömer därför att riskerna för bristande samordning kan hanteras inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

Det finns flera faktorer som skulle stärka möjligheterna att kontrollera och studera sammanfallande ersättningar. Det vore önskvärt om data om utbetalningar innehöll uppgifter om fastställt belopp före respektive utbetalt belopp efter samordning. Det vore också värdefullt om det blir möjligt att för alla kombinationer av ersättningssystem identifiera när ersättningarna har utbetalats för mer än heltid. Avslutningsvis skulle kvaliteten på utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program behöva förbättras, bland annat genom att det från data framgår för vilka dagar ersättning har utbetalats.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner och betänkanden

Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*

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

SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.* Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader.

SOU 2019:3: *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.* Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

Lagar och förordningar

Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Studiestödslag (1999:1395).

Årsredovisningar

Arbetsförmedlingen (2019): *Årsredovisning 2018.*

Försäkringskassan (2018): *Årsredovisning 2017.*

Försäkringskassan (2019): *Årsredovisning 2018.*

Migrationsverket (2019): *Årsredovisning 2018.*

Publikationer från myndigheter och organisationer

- Brottsförebyggande rådet (2015): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*. Rapport 2015:8.
- Centrala studiestödsnämnden (2018): *Regelhandbok studiemedel*.
- Centrala studiestödsnämnden (2019): *Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands. CSN:s avrapportering till Delegationen för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07)*.
- Centrala studiestödsnämnden (2019): *Studiemedel i kombination med andra ersättningar*.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 1.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*. Rapport 3.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 2.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7.
- Ekonomistyrningsverket (2010): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- Expert Intelligence (2019): *Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation*. Avrapportering till Delegationen för korrekta utbetalningar.
- Försäkringskassan (2010): *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*.
- Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*, Socialförsäkringsrapport 2013:6.
- Försäkringskassan (2019): *Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd*. Avrapportering till Delegationen för korrekta utbetalningar.
- IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*, Rapport 2006:9.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017): *Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning*. Rapport 2017:6.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017): *Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet*. Rapport 2017:8.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2012): *Handläggning av bostadstillägg – Hanteringen under 2011*. Rapport 2012:3.
- Statistiska centralbyrån (2017): *Arbetskraftsundersökningarna – Tema: Arbetade timmar*.
- van den Berg Gerard J. och Vikström J. (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* IFAU Rapport 2009:16.

Genomförda omfattningsstudier m.m.

Delegationen har kartlagt genomförda omfattningsstudier, omfattningsbedömningar, granskningar och uppföljningar inom de ersättningssystem som ingår i delegationens uppdrag. Sammanställningen nedan visar på en översiktlig nivå ett antal studier och granskningar som har genomförts under perioden 2007–2017.

Myndighet/ organisation	År	Studie/rapport	Ersättningssystem	Metoder
FUT-delegationen	2007	Vad kostar feLEN? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen	16 ersättningssystem djupstuderades	I huvudsak Expert Elicitation men även intervjuer
ESV	2010	Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	20 ersättningssystem	Expert Elicitation
Försäkringskassan	2017	Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader – svar på regeringsuppdrag	Ersättning för höga sjuklönekostnader	Slumpmässiga kontroller
Försäkringskassan	2017	Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka överutnyttjande och bedrägeri med statligt tandvårdsstöd? Socialförsäkringsrapport 2017:10	Tandvårdsstöd	Riktade och slumpmässiga kontroller

Försäkringskassan	2015	Efterhandskontroller inom tandvården – svar på regeringsuppdrag	Tandvårdsstöd	Slumpmässiga kontroller
Försäkringskassan	2007–2010	Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen (2010) Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – Försäkringskassans riskanalyser (2008)	15 ersättningssystem	Expert Elicitation
IAF	2017	Felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning (Rapport 2017:17)	Arbetslöshetsersättning	Registerdata, årsredovisningar
IAF	2017	Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa (Rapport 2017:1)	Arbetslöshetsersättning	Analys av registerdata + ärendegranskning
IAF	2016	Företag utan verksamhet (2016:25)	Arbetslöshetsersättning	Ärendegranskning av delvis manuellt utsökta ärenden
IAF	2016	Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt? (Rapport 2016:19)	Arbetslöshetsersättning	Enkätstudie. Mäter mörkertal
IAF	2016	Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt (Rapport 2016:14)	Arbetslöshetsersättning	Ärendekartläggningar + intervjuer
IAF	2016	Aktivitetsrapporter som saknar aktiviteter (Rapport 2016:13)	Arbetslöshetsersättning	Ärendegranskning (totalgranskning)
IAF	2015	Arbetsförmedlingens uppföljning av anvisningar till arbete (Rapport 2015:22)	Arbetslöshetsersättning	Analys av registerdata + ärendekartläggningar

Arbetsförmedlingen	2016	Taxibranschen – Granskning ur perspektivet felaktiga utbetalningar och konkurrensbegränsning	Nystartsjobb, särskilt nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning	Riskbaserade och slumpmässiga kontroller inom förväntad riskgrupp
CSN	2017	Svar på regeringsuppdrag – Ändrade bestämmelser för studiemedel för utlandsstudier	Studiemedel utland	Slumpmässiga eller riktade kontroller
IFAU	2011	Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjukskrivning - effekter av utökad kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen (Rapport 2011:23)	Tillfällig föräldrapenning	Uppföljande analys av IFAU rapport 2006:9.
IFAU	2008	Rapport 2008:5 Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?	Arbetslöshetsförsäkringen	Randomiserat experiment.
IFAU	2006	Rapport 2006:9 Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn	Tillfällig föräldrapenning	Randomiserat experiment. Mäter mörkertal.
ISF	2017	Rapport 2017:9 Bedömningar vid 90 och 180 dagar i rehabiliteringskedjan	Sjukpenning	Aktgranskning av mindre slumpurval av ärenden
ISF	2014	Rapport 2014:14 Handläggningen av bostadstillägg – slutrapport	Bostadstillägg	Aktgranskning av slumpurval av ärenden
ISF	2011	Rapport 2011:8 Försäkringskassans hantering av underlag för beslut om sjukpenning	Sjukpenning	Aktgranskning av slumpurval av ärenden

Riks- revisionen	2017	RiR 2017:10 Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling	Tandvårdsstödet	Randomiserat experiment. Mäter överutnyttjande av dyr åtgärd.
Brå & Skatteverket	2007	Rapport 2007:23 Fusk med a-kassa. Motiv, omfattning och åtgärder	Arbetslöshets- försäkringen	Kvantitativ metod i denna studie: Telefonintervjuer med ersättnings- mottagare Jfr resultat med andra studier, RRV 1995:32 och SKV rapport 2006:4.

Beskrivning av gällande regelverk m.m.

Beskrivning av gällande regelverk

Regelverk för studiemedel

För att beviljas studiemedel måste studietakten vara minst 50 procent. Studiemedel beviljas till 50, 75 eller 100 procent. Studiemedel beviljas för en hel vecka i taget på samma ersättningsnivå.

Ersättningsnivå för studiemedel och ett antal andra ersättnings-system får tillsammans maximalt vara 100 procent. Dessa regler gäller följande ersättningsystem:

- Aktivitetsstöd
- Utvecklingsersättning
- Etableringsersättning
- Sjukersättning
- Aktivitetsersättning
- Rehabiliteringsersättning⁹⁹

Detta gäller för varje enskild dag i veckan. Om ersättningsnivån för någon dag överstigit 100 procent, så har studiemedlet utgått felaktigt för hela veckan.¹⁰⁰

⁹⁹ Studiestödslag (1999:1395) 3 kap. 25§

¹⁰⁰ Enligt underlag från CSN.

Regelverk för fyra dag ersättningar

Dag ersättningar föräldrapering, tillfällig föräldrapering, sjukpering och rehabiliteringspering ingår i denna studie. För samma tid får inte mer än en av dessa dag ersättningar utbetalas. Detta yttrar sig vanligen genom att den totala omfattningen överstiger heltid för en dag.

Vad gäller sammanfallande dag ersättningar och studiemedel förefaller detta vara relativt svårtolkat utifrån dag ersättningar perspektiv. Baserat på den information vi har fått i vår kartläggning, gör vi följande tolkning av regelverket.

När det gäller dag ersättningar finns det, såvitt vi erfarit, inga hinder i regelverken mot att dessa dag ersättningar och studiemedel utbetalas på mer än heltid så länge villkoren för dag ersättningar är uppfyllda.

Dag ersättningar som bygger på inkomstbortfallsprincipen kan dock inte utbetalas för tid som personen aktivt studerar, då villkoren för rätten till dag ersättningen samtidigt inte kan vara uppfyllda. Rätten till dag ersättningar tillfällig föräldrapering, sjukpering och rehabiliteringspering förutsätter att personen arbetar parallellt med studierna och att man avstår detta arbete under tid med ersättning. Annars finns det inget inkomstbortfall som dessa dag ersättningar kan ersätta. Utbetalningar baseras då på den s.k. studietids-SGI:n som fastställs för det arbete som sker parallellt med studierna.

Studiemedel kan också fortsätta att lämnas under viss tid då den studerande är sjuk eller avstår från studier för tillfällig vård av barn, t.ex. då barnet är sjukt eller smittat. Om studierna avbryts på grund av sjukdom, kan personen ha rätt till sjukpering, men då ska inte heller studiemedel utbetalas.

Som framgår av kapitel 12 är det föräldrapering som är den absolut vanligaste dag ersättningen som kombineras med studiemedel. För att ha rätt till föräldrapering ska föräldern avstå från arbete under den tid för vilken föräldrapering utbetalas samt vårda barnet. Eftersom det i många fall finns förutsättningar att bedriva studier relativt flexibelt finns det ett visst utrymme för en

person att under samma dag bedriva studier och att vårda ett barn.¹⁰¹ Enligt uttalanden i förarbetena till den tidigare lagen (1962:381) om allmän försäkring, som ersatts av socialförsäkringsbalken, kan en förälder som bedriver bundna heltidsstudier normalt inte anses uppfylla kravet på att samtidigt vårda barn i den utsträckningen att föräldraperning kan betalas ut. Om studierna är förlagda så att föräldern ändå kan anses uppfylla vårdnadskravet kan dock föräldraperning betalas ut.¹⁰²

Regelverk för ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

I studien ingår aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning (ASUEEE). För dessa ersättningssystem är regelverken vad gäller sammanfallande ersättningar identiska.

För dessa ersättningar ska utbetalningarna samordnas mot utbetalningar från sjuk- och aktivitetsersättning samt mot dagersättningarna föräldraperning och rehabiliteringspenning. Om programmets omfattning är lägre än heltid ska minskning inte göras med de belopp som lämnas för resterande tid, upp till heltid. Det finns också ett förbud mot utbetalningar för samma tid som studiemedel. Om studiestödet lämnas för lägre omfattning än heltid får dock ASUEEE lämnas för resterande tid, upp till heltid.¹⁰³

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utbetalas aktivitetsstöd, utvecklingsersättning alternativt etableringsersättning också när deltagaren vårdat sjukt barn eller själv varit sjuk. Detta innebär att inget inkomstbortfall har skett, varför tillfällig föräldraperning eller sjukpenning inte får utbetalas för samma tid.

Regelverk för sjuk- och aktivitetsersättning

För sjukersättning respektive aktivitetsersättning är regelverken vad gäller sammanfallande ersättningar identiska.

¹⁰¹ Ett sådant exempel kan vara att en person vårdar sitt barn på dagtid och studerar på distans och har förlagt sina studier till kvällstid när den andra vårdnadshavaren är hemma och tar hand om barnet.

¹⁰² Prop. 1978/79:168 s. 56

¹⁰³ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 5 kap. 2-4§.

När sjuk- och aktivitetsersättning (SA) först beviljas och annan förmån redan har betalats ut för samma tid, så minskas SA vid den första utbetalningen som avser retroaktiv period. SA minskas med det belopp och i den omfattning som sammanfaller med annan förmån för samma tid. Efter den första retroaktiva utbetalningen av SA sker samordningen löpande vid utbetalningen av ASUEEEE.

När sjuk- och aktivitetsersättning (SA) har beviljats får ej utbetalningar av de fyra dagersättningarna och studiemedel ske för samma tid. När hel SA har beviljats, dvs. på 100 procents omfattning, får de fyra dagersättningarna följaktligen inte utbetalas för samma dagar/period. Undantaget är dock föräldrapenning på grund- eller lägstanivå som får utbetalas för samma tid som SA.

När partiell SA har beviljats, dvs. på lägre än 100 procents omfattning, kan dagersättningarna utbetalas för samma period/dagar, men inte för samma tid. På resterande tid kan de fyra dagersättningarna beviljas utifrån fastställd SGI. På den resterande tiden kan dagersättningarna beviljas med upp till 100 procent.

Låt oss illustrera detta med ett *exempel*. Vid exempelvis halv sjukersättning och halvtidsarbete ska årsarbetstiden i SGI fastställas utifrån halvtidsarbetet. Om en person är helt sjukskriven från sitt halvtidsarbete så fastställs omfattningen av sjukpenningen till 100 procent. Utifrån konstruktionen med SGI-baserade förmåner, så kompenserar ersättningsnivån i sjukpenningen motsvarande en halvtidslön. Personen beviljas då samtidigt sjukersättning på 50 procents omfattning och sjukpenning på 100 procents omfattning, totalt 150 procent.

Regelverk för ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd kan utbetalas för samma tid som samtliga ersättningssystem i studien, men behöver samordnas. Ekonomiskt bistånd, som beviljas per månad, får dock inte betalas ut till samma person från två eller fler kommuner för samma månad.

Försäkringskassans granskning av sammanfallande dagersättningar

I detta avsnitt redogör vi för en tidigare opublicerad granskning av sammanfallande dagersättning.

Försäkringskassans kontrollfunktion Intern försäkringskontroll (IFK) genomförde i april 2018 en s.k. riktad kontroll av utbetalningar av dagersättningar där fler än en förmån utbetalats för samma tid. Urvalet till kontrollen drogs bland de utbetalningar som gjordes i februari 2018. Utbetalningarna kunde alltså avse uttag av dagersättningar i februari 2018 men också tidigare månader. I syfte att identifiera sammanfallande utbetalningar identifierades om andra utbetalningar avsett samma period har gjorts under perioden januari 2017 – februari 2018.

Samkörningen och urvalet baserades på data om utbetalningarna från Försäkringskassans utbetalningssystem. De data som lagras i utbetalningssystemet är inte så detaljerade/granulära. Även om ansökningar om t.ex. föräldrapenning och sjukpenning innehåller information om vilka dagar som personen ansöker om ersättningar, så lagras inte information om för *vilka* dagar ersättningen utbetalas. I utbetalningssystemet lagras istället information om utbetalningarna i form av perioder, där periodernas första och sista dag med ersättning anges.

Urvalet resulterade i 5 379 utbetalningar där utbetalningsperioderna från två förmåner sammanföll. Granskningen avgränsades därefter till utbetalningar från följande ersättnings-system: Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Etableringsersättning inkluderades *inte*, då handläggningen av förmånen nyligen hade övergått till Försäkringskassan (detta skedde vid årsskiftet 2017/2018). I jämförelse med delegationens studie ingick inte heller aktivitets- och sjukersättning av Försäkringskassans ersättningsystem.

Med denna avgränsning återstod 4 619 utbetalningar, dvs. en övervägande majoritet av de utbetalningar som identifierades i samkörningen (endast 760 utbetalningar exkluderades). Från dessa utbetalningar drogs ett obundet slumpmässigt urval om 10 procent.

Av de 462 kontrollerade utbetalningarna har 71 konstaterats sammanträffa med andra förmåner. I de övriga 391 utbetalningarna

sammanfaller perioderna men inte de enskilda dagarna så minskningsregeln ska inte tillämpas.

Av de 71 utbetalningarna med en sammanträffande förmån konstaterade man i kontrollen att minskningsregeln inte hade tillämpats i 49 fall när den andra utbetalningen gjorts. Det felutbetalda beloppet i urvalet var 162 479 kronor.

De felaktiga utbetalningarna kan sägas uppstå vid utbetalning 2. Det är i utbetalningen av denna ersättning som avdraget för annan förmån skulle ha gjorts. Resultatet av granskningen redovisas därför utifrån detta perspektiv i tabellen nedan.

Tabell 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av att minskningsregeln inte tillämpats korrekt vid sammanfallande dag ersättningar

Ersättnings-system	Antal granskade utbetaln.	Antal sammanfallande utbetaln. där förmånen är nr 2 att utbetalas	Antal korrekta utbetaln.	Antal felaktiga utbetaln.	Felaktigt utbetalt belopp (feb 2018)
TFP	79	13	4	9	19 236
FP	230	8	0	8	32 450
SJP/Rehab	41	25	0	25	86 182
AS/UE	112	25	18	7	24 611
Summa	462	71	22	49	162 479

Eftersom urvalet av utbetalningarna har dragits slumpmässigt så kan de totala felaktiga utbetalningarna under februari 2018 uppskattas. Eftersom urvalsstorleken var 10 procent så blir punktskattningen 10 gånger större än resultatet i stickprovet, dvs. cirka 1,62 miljoner kronor. Den statistiska osäkerheten är dock stor, eftersom det granskade urvalet endast omfattat 71 fall av sammanfallande utbetalningar och endast 49 fall med felaktiga utbetalningar. För den aktuella månaden uppgår de felaktiga utbetalningarna med 95 procents säkerhet till mellan 1,04 och 2,21 miljoner kronor.

Uppskattning av kolliderande ersättningar under 2018

Uppskattningen från Försäkringskassans granskning bygger på data från en månad. För att kunna jämföra resultatet av denna kontroll

med andra studier behöver de felaktiga utbetalningarna som orsakats av de kolliderande ersättningarna uppskattas för hela 2018.

I syfte att kunna uppskatta omfattningen av fel för ett helår har delegationens kansli, i dialog med Försäkringskassan, gjort ett antal antaganden och beräkningar. Dessa kompenserar för att granskningen avgränsat ett antal mindre dag ersättningar och har avsett utbetalningar under en månad (och inte ett år).

Under ”Beräkningsfaktor” nedan anges vilken faktor som de uppskattade felaktiga utbetalningarna (cirka 1,62 miljoner kronor) multipliceras med.

1. Kompensation för att granskningen inte har omfattat ett antal mindre dag ersättningar
 - Antagande: Felen är ungefär lika vanliga och lika stora i de ersättningssystem som studerats som de som inte studerats.
 - Beräkningsfaktor 1: För proportionell uppräknings av felen till de ej studerade ersättningssystem används kvoten mellan studerade respektive inte studerade utbetalningar: $5379/4619$.
2. Kompensation för att granskningen har omfattat en månad (och inte ett år)
 - Antagande: De fel som uppstod p.g.a. att minskningsreglerna inte har tillämpats korrekt är beroende av hur mycket dag ersättningar betalats ut, men varierar inte på annat sätt under ett år.
 - Beräkningsfaktor 2: För proportionell uppräknings till ett helår används kvoten mellan de utbetalningar av de studerade dag ersättningarna som gjordes under 2018 och de utbetalningar som gjordes från dessa ersättningssystem i februari 2018: $83363/6949 \text{ mnkr} = 11,997.104$ Noteras kan att kvoten ligger mycket nära 12.

¹⁰⁴ Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2018 utbetalades 32 483 mnkr i sjukpenning, 32 027 mnkr i föräldrapenning, 7 405 mnkr i tillfällig föräldrapenning, 781 mnkr i rehabiliteringspenning, 10 667 mnkr för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Detta summerar till 83 363 mnkr. Under februari 2018 utbetalades 6 949 mnkr från dessa ersättningssystem, enligt ett särskilt statistikuttag som Försäkringskassan gjort till delegationen.

De totala felaktiga utbetalningarna under 2018 orsakade av att minskningsregeln inte tillämpats korrekt vid sammanfallande dagersättningar uppskattas då till $1,62 \cdot 5379 / 4619 \cdot 11,997 = 22,6$ miljoner kronor. Med 95 procents säkerhet var de felaktiga utbetalningarna mellan 14,5 och 30,9 miljoner kronor.¹⁰⁵

Data

I detta avsnitt beskriver vi kvaliteten på den data vi haft tillgång till. De data som togs fram av myndigheterna hade olika karaktär, vilket påverkade studien.

Fyra dagersättningar och sjuk- och aktivitetsersättning

För flertalet av Försäkringskassans ersättningssystem håller data hög precision. För dessa innehåller data alla utbetalningar avseende vecka 17, till rätt omfattning och med rätt belopp. Detta gäller dagersättningarna föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

Data om utbetalningar från dessa ersättningssystem bygger på så kallade delfall. Ett delfall beskriver perioder där ersättning utgått till en och samma omfattning.¹⁰⁶ Datauttaget omfattar alla delfall som helt eller delvis infaller under studieveckan. Detta innebär att delfallen omfattar alla dagar i studieveckan för vilka ersättning har utgått. Delfallen innehåller samtidigt inte dagar för vilka ersättning *inte* har utgått. Delfallen innehåller därför inga ”hål” med dagar för vilka ersättning inte har utgått.

För de fyra dagersättningarna finns data om utbetalda ersättningar per dag. För sjuk- och aktivitetsersättning beviljas ersättningen per månad, varför informationen också redovisas per månad.

¹⁰⁵ Denna beräkning baseras på att storleken på konfidensintervallet från februari 2018 räknas upp proportionellt till hela 2018, dvs. multipliceras med beräkningsfaktorerna, precis som det uppskattade värdet.

¹⁰⁶ Händelser som definierar slutet på ett delsjukfall och början på ett nytt är förändring av omfattning.

Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

För utbetalningar av ASUEEE (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning) håller data låg kvalitet. Detta yttrar sig på följande sätt:

- Det framgår inte för vilka dagar i månaden ersättning har utgått
- Uppgift om omfattning är uppenbart felaktig i en relativt stor andel av ärendena
- Uppgift om antalet dagar per månad överstiger det möjliga antalet i ett antal ärenden
- För etableringsersättning finns ingen uppgift om antalet utbetalda dagar
- Det är ganska vanligt med flera rader per person, vilket exempelvis medfört att det totala antalet dagar överstiger 30.

Informationen om utbetalningarna anges i form av antal dagar per månad. I de fall ersättning inte utbetalats för alla månadens vardagar framgår alltså inte för vilka dagar ersättning utgått. Studieveckan infaller under april 2018, då antalet vardagar var 21. Av utbetalningarna av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning (ASUE) gavs cirka 60 procent för alla 21 vardagar i april. Vi kan i dessa fall säga med säkerhet att ASUE utbetalats för alla dagar i studieveckan. För cirka 75 procent av utbetalningarna utgick ersättning för minst 17 dagar, dvs. ASUE utbetalades för minst en dag under studieveckan. Även dessa siffror är osäkra med tanke på datakvaliteten. För etableringsersättning fanns ingen information om antalet dagar.

Uppgifterna om omfattning antar uppenbart felaktiga värden för en relativt stor andel av utbetalningarna, särskilt när det gäller utbetalningar av aktivitetsstöd och etableringsersättning. I aktivitetsstöd har drygt 35 procent av utbetalningarna uppgift om omfattning som är mindre än 0 eller större än 100 procent. För utvecklingsersättning är motsvarande siffra cirka 20 procent.

Studiemedel

Studiemedel beviljas per vecka och utgår med samma omfattning hela veckan. Data från CSN innehåller uppgifter om omfattning, utbetalt lån respektive bidrag per vecka samt typ av studier (i utland eller i Sverige). Data om studiemedel har samma goda egenskaper som de ersättningssystem som innehåller delfall, även om logiken för att ta fram data skiljer sig åt.

CSN gjorde bedömningen att det finns rättsliga hinder för myndigheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt till SCB.¹⁰⁷ CSN printade därför knappt 14 000 sidor med uppgifter om utbetalningar som fraktades till SCB, där dessa scannades.

I en uppföljning av datakvaliteten jämfördes de data som printades av CSN med de data som scannats och tolkats av SCB. Antalet unika individer var identiskt och mellan de summerade utbetalningarna fanns en differens på 2 300 kronor (av knappt 649 miljoner kronor).

Ekonomiskt bistånd

Utbetalningar av ekonomiskt bistånd görs av kommunerna och per kalendermånad. Uppgifter om utbetalningar till biståndsmottagare från landets samtliga kommuner avseende april 2017 till personer som har personnummer har omfattats av denna studie. Det har inte varit möjligt att samköra uppgifter om utbetalda ersättningar till de som inte har personnummer.

Tillförlitligheten i de insamlade uppgifterna bedöms som generellt god.¹⁰⁸ Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för ekonomiskt bistånd.

¹⁰⁷ I bedömningen hänvisar CSN till 13 § Studiestödslagen där det framgår att enstaka personuppgifter kan lämnas elektroniskt till SCB och 15 § studiestödsdataförordningen, där det framgår att elektroniskt utlämnande får ske till vissa myndigheter, men SCB omnämns inte här.

¹⁰⁸ Vid tidpunkten för framtagande av denna rapport avsåg den senaste kvalitetsdeklarationen statistikår 2016: Socialstyrelsens kvalitetsdeklaration för Ekonomiskt bistånd avseende statistikår 2016, version 1 (2017-09-13).

Överväganden och antaganden

Antaganden om data

I syfte att hantera problemen med datakvaliteten i ASUEEE har följande bearbetning gjorts:

- Data med flera rader utbetalningar har hanterats genom att summera nettobelopp och nettodagar per person.
- Uppgift om omfattning större än 100 procent har tilldelats värde 100 procent.
- Ett genomsnittligt dagbelopp har beräknats även i de fall uppgift om antalet utbetalda dagar överstiger 21
- I de fall uppgift om antalet utbetalda dagar saknas, har dagbeloppet beräknats till utbetalt belopp/30.

Utbetalningar av föräldrapenning på grundnivå respektive lägstnivå utgår till 180 respektive 250 kr/dag. Vi antar att alla utbetalningar som utgår med dessa belopp (eller dessa belopp multiplicerade med omfattningarna $1/8$, $1/4$, $1/2$, $3/4$) per dag kan klassificeras som föräldrapenning på grund- respektive lägstnivå. Vi antar vidare att alla andra utbetalningar avser föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Överväganden om vald studievecka

Studievecka vecka 17 har valts i syfte att bl.a. vara så representativ för året som möjligt. Här redogör vi för de kriterier som användes vid valet.

Det mest grundläggande villkoret är att studieveckan skulle infalla under 2018 och minst 6 månader innan uttaget av data skulle göras. Uttaget gjordes i mitten av november, vilket innebar att veckorna 1-19 2018 kvarstod som alternativ. Anledningen till valet av tidsperiod är att en utbetalning avseende en vecka kan dröja upp till minst sex månader p.g.a. möjlighet att söka om ersättning för retroaktiv tid, samt att det finns varierande tidsutsträckning i handläggning, kontroll och utbetalning av ersättningen.

Veckan ska dessutom

- inte ”bryta” en månad, dvs. inte infalla under två månader,

- inte innehålla röda arbetsdagar,
- inte infalla under vabruari,
- inte infalla i anslutning till terminsstart eller terminsslut,
- inte infalla under sommaren, då de flesta som studerar inte har studiemedel,
- inte infalla under den period då influensans påverkan är stor. Den brukar ebba ut runt vecka 17,
- helst infalla så långt ifrån årsskiftet 2017/2018 som möjligt, då ansvaret för etableringsersättningen övergick till Försäkringskassan.

Den vecka som bäst uppfyllde dessa kriterier var vecka 17, som inföll 23–29 april 2018.

Utgifter för omfattningsstuderade ersättningssystem

Tabellen är en översikt av utgifterna 2016, 2017 och 2018 för de ersättningssystem som ingår i delegationens uppdrag och som omfattningsstuderats. Beloppen anges i miljoner kronor.

Ersättningssystem	Utbetalande myndighet	Utgifter 2016	Utgifter 2017	Utgifter 2018
Arbetslöshetsersättning	A-kassorna	12 516	12 168	12 752
Bostadstillägg till pensionärer	Pensionsmyndigheten	8 465	8 264	9 138
Äldreförsörjningsstöd	Pensionsmyndigheten	894	1 009	1 081
Dagersättning till asylsökande	Migrationsverket	2 161	1 379	1 019
Lönebidrag m.m.	Arbetsförmedlingen	13 721	12 544	13 002
Nystartsjobb	Arbetsförmedlingen	6 351	5 992	4 989
Studiemedel Sverige	CSN	*	25 672	27 309
Studiemedel Utland	CSN	*	2 691	2 653
Tillfällig föräldrapenning	Försäkringskassan	6 570	6 885	7 405
Föräldrapenning	Försäkringskassan	29 203	30 688	32 027
Statligt tandvårdsstöd	Försäkringskassan	5 520	5 773	6 449
Sjukpenning	Försäkringskassan	33 711	32 314	32 483
Aktivitets- och sjukersättningar	Försäkringskassan	37 148	35 833	34 467
Ekonomiskt bistånd	Kommuner	10 500	10 700	**
Rehabiliteringspenning	Försäkringskassan	1 251	960	781
Aktivitetsstöd	Försäkringskassan	13 415	12 329	10 667
Etableringsersättning	Arbetsförmedlingen	4 226	5 355	4 925
Totalt		185 652	210 556	201 147

*2016 ingår inte i studien. Uppgiften finns inte särredovisad i CSN:s årsredovisning.

**Statistik avseende Ekonomiskt bistånd för 2018 blir tillgänglig först hösten 2019.

Definition av felaktig utbetalning

Definition: En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.

Generellt om felaktiga utbetalningar

En felaktig utbetalning uppstår oftast på grund av att en ersättning betalas ut på felaktiga grunder. Det kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt. Felaktiga utbetalningar kan också uppstå till följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i rätt tid.

En felaktig utbetalning kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet. Även ett felaktigt beslut om att avvisa eller avslå en ansökan som därmed aldrig leder till en utbetalning betraktas som en felaktig utbetalning enligt ovanstående definition.

Med gällande regler och avtal avses regelverket för beviljande och utbetalning av ersättningen för den period som utbetalningen avser. En utbetalning kan vara felaktig om den grundar sig på uppgifter som var aktuella vid beslutstillfället men förutsättningarna ändrats och dessa inte beaktats inför en utbetalning.

Felaktiga utbetalningar kan också uppstå till följd av *oegentligheter*. Det är avsiktliga fel som uppstår när en myndighetsperson vilseleder i syfte att få till stånd en utbetalning som annars inte skulle ha utgått eller en utbetalning som blir större än den annars skulle ha varit.

I vissa fall kan en felaktig utbetalning påverka utbetalningen från ett annat ersättningssystem. Den totala summan som betalas ut till

den enskilda kan bli rätt men beror på att de felaktiga utbetalningarna från de olika ersättningssystemen tar ut varandra.

Bedömningsförmåner

Inslagen av bedömning varierar i olika ersättningssystem. Det innebär att ersättningssystem med större bedömningsutrymme också inrymmer större inslag av variation mellan handläggare, kontor och över tid som inte går att förklara med underliggande variation i befolkningen. Så länge beslutet ligger inom ramen för det bedömningsutrymme som lagen medger kan beslutet, och därmed utbetalningen, inte anses vara fel. En utbetalning är dock felaktig om den grundar sig på en bedömning som uppenbart är utanför bedömningsutrymmet.

Löpande utbetalningar

Det är viktigt att skilja på löpande utbetalningar och engångsutbetalningar. Underlåtelse att meddela och beakta ändrade förhållanden, som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek, innebär att ersättningen betalas ut på felaktiga grunder trots att underlaget vid beslutstillfället var korrekt.

Preliminära ersättningar

Vissa ersättningar bygger på preliminära uppgifter och ersättningen betalas därför ut preliminärt. En utbetalning kan dock vara felaktig även i ett system med preliminära utbetalningar om den baseras på orimliga prognoser i ansökan eller felaktiga sakuppgifter, t.ex. avseende identitet och boendeförhållanden. Om en preliminär uppgift ändras under ersättningsperioden och detta inte anmäls eller beaktas i rätt tid är reglerna för uppgifts- och anmälnings-skyldigheten inte uppfyllda. Därmed är utbetalningar efter denna tidpunkt felaktiga.

Att det uppstår skillnader mellan preliminära och slutliga belopp i ersättningssystem som baseras på prognoser eller förväntade förhållanden beror på en avsiktlig lagkonstruktion. Skillnaden

mellan preliminära och slutgiltiga belopp, och de återkrav som följer, är naturliga konsekvenser av lagkonstruktionen och är inte att betrakta som en felaktig utbetalning enligt definitionen. Dessa korrigeringar i efterhand är felaktiga utbetalningar av annat slag.

Tillämpning av definitionen

Utbetalningar som baseras på ofullständigt underlag är helt felaktiga om uppgifter som saknas är centrala för förmånen saknas. Med centrala uppgifter menas uppgifter om behövs för att bedöma/fastställa de grundläggande villkoren för rätten till ersättning.

Utbetalningar som baseras på ofullständiga underlag, där uppgifter av perifer karaktär saknas, är inte helt felaktiga. Den felaktiga utbetalningen fastställs genom att beräkna skillnaden mellan vad som har betalats ut och vad som borde ha betalats ut om underlagen varit fullständiga.

Om beslutet föranleder löpande utbetalningar ska de felaktiga utbetalningarna beräknas enligt beräkningsreglerna ovan.

Utbetalningar som baseras på korrekta uppgifter från sökande, som myndigheten använder på ett felaktigt sätt, är inte felaktiga utbetalningar. Detta gäller endast om uppgifterna från den sökande är fullständiga och korrekta samt att den sökande skulle ha fått samma belopp om uppgifterna användes på ett korrekt sätt.

Om den sökande har lämnat korrekta uppgifter, men på ett sätt som frångår myndighetens rutiner, så innebär detta förhållande i sig inte att utbetalningen varit felaktig.