

Läckaget i välfärdssystemen, del 2

Omfattningen av felaktiga utbetalningar
från välfärdssystemen

Rapport 6 • Oktober 2019



DELEGATIONEN FÖR
KORREKTA UTBETALNINGAR
FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN

Läckaget i välfärdssystemen, del 2

Omfattningen av felaktiga utbetalningar
från välfärdssystemen

*Rapport 6
Delegationen för korrekta utbetalningar
från välfärdssystemen*

Oktober 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 oktober 2019

ISBN 978-91-38-24971-0

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 samlade 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 endast genomförts med hjälp 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 göra empiriska studier.

Den 2 juni 2019 publicerades den första delen av omfattningsstudierna i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4). Rapporten redovisar resultaten från empiriska studier som genomförts av berörda myndigheter samt expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa system.

Här presenteras den andra delen av omfattningsstudierna. Rapporten innehåller uppskattningar av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter och fel i ytterligare fyra ersättningssystem, samt bedömning av den totala nivån på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

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. Följande rapporter har tidigare publicerats.

- Rapport 1. Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen
- Rapport 2. Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen
- Rapport 3. Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning
- Rapport 4. Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem
- Rapport 5. Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

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

Sven-Erik Österberg
Ordförande

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Uppdraget enligt direktivet	17
1.2 Syftet med denna rapport	17
1.3 Läckaget i välfärdssystemen, del 1	19
1.4 Uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna behöver inkludera mörkertalet	20
1.5 Rapportens disposition	21
2 Felaktiga utbetalningar i enskilda ersättningssystem	23
2.1 Felaktiga utbetalningar från 13 ersättningssystem	24
2.1.1 Nio ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt	24
2.1.2 Fyra ersättningssystem som uppskattats med Expert Elicitation	25
2.2 Ålderspensionssystemet	26
2.3 Assistansersättning	27
2.3.1 Assistansersättningen är ett riskfyllt system	27
2.3.2 Tidigare uppskattningar av felaktiga utbetalningar från assistansersättning	28
2.3.3 Försäkringskassan anser att det saknas förutsättningar att uppskatta de felaktiga utbetalningarna	30
2.3.4 Tillvägagångsättet för kansliets bedömning	31
2.3.5 Bedömningen av hur felaktiga utbetalningar har utvecklats	32

2.4	Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	37
2.4.1	Kort om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning	37
2.4.2	Samlad bedömning av felen baserad på olika underlag	38
2.4.3	Metoder och avgränsningar i Försäkringskassans empiriska omfattningsstudie	39
2.4.4	Resultat av den empiriska omfattningsstudien	41
2.4.5	Bedömning av ej studerade risker	43
2.4.6	Bedömning av riskernas påverkan och osäkerhet	46
2.4.7	Felaktiga utbetalningar från aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning	48
2.5	Barnbidrag	50
2.6	Ersättning för höga sjuklönekostnader	51
2.7	Schablonantaganden om övriga ersättningssystem	52
2.8	Felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning	55
2.8.1	Kolliderande ersättningar	55
2.8.2	Metod för studien av bristande samordning	57
2.8.3	Resultat av studien om bristande samordning	58
2.8.4	Samlat resultat	62
3	Introduktion till systemöverskridande uppgifter	63
3.1	Inledning	63
3.2	Syftet med dessa studier	64
3.3	Metod för att identifiera systemöverskridande uppgifter	64
3.4	Identifierade systemöverskridande uppgifter	65
3.5	Deskriptiv statistik om uppgifterna	67
3.6	Avgränsningar	68
3.7	Allmänt om metod för studier och bedömningar	69

4	Sjukpenninggrundande inkomst	71
4.1	Inledning.....	71
4.2	Tidigare studier	72
4.3	Metod för kvantifiering av SGI-felen	73
4.3.1	SGI-fel uppskattas med data från en tidigare studie	73
4.3.2	Bedömning av fel	74
4.3.3	Värdering av data	76
4.3.4	Bortfall och osäkerhet	77
4.3.5	Skyddad SGI och särskild beräkningsgrund	77
4.4	Resultat	78
4.5	Slutsatser.....	83
4.6	Behov av kommande studier och förbättring av data	86
5	Folkbokföring	87
5.1	Inledning.....	87
5.2	Definitioner	88
5.3	Avgränsningar	88
5.4	Tidigare studier	89
5.5	Studerade system där bosättning i Sverige eller korrekt folkbokföringsadress har betydelse	90
5.6	Metod.....	94
5.6.1	Övertäckning	94
5.6.2	Modell för skattning av antal med felaktig folkbokföring inom Sverige	99
5.6.3	Hur möjligheten till export bedöms påverka modellen för övertäckning	102
5.7	Resultat.....	102
5.7.1	Övertäckning	103
5.7.2	Känslighetsanalys.....	112
5.7.3	Felaktig folkbokföring	113
5.8	Slutsatser.....	114

6	Identitet och samordningsnummer	117
6.1	Inledning	117
6.2	Avgränsningar.....	119
6.3	Utbetalningar till personer med samordningsnummer.....	119
6.4	Bedömning av felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer.....	122
6.5	Slutsatser	123
7	Svartarbete	125
7.1	Kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar.....	125
7.1.1	Svartarbetet kan leda till felaktiga utbetalningar på flera olika sätt	126
7.1.2	Svartarbetet påverkar rätten till ersättning från olika ersättningsystem på olika sätt.....	127
7.2	Svartarbetets omfattning.....	129
7.2.1	Nationalräkenskaperna	130
7.2.2	Skatteverkets kartläggningar av svartarbete och det totala skattefelet för drygt 10 år sedan...	130
7.2.3	Andra studier om svartarbetets omfattning	133
7.3	Studier av svartarbetets koppling till felaktiga utbetalningar	134
7.4	Metod för kansliets bedömningar	135
7.5	Resultat av bedömningarna	135
7.5.1	Bedömning av omfattningen av det svartarbete som utförts av ersättningsmottagare	135
7.5.2	Bedömning av de felaktiga utbetalningar som orsakats av oredovisade inkomster i inkomstprövade ersättningsystem.....	137
7.5.3	Bedömning av de felaktiga utbetalningar som orsakats av att svartarbetet medfört att grundläggande krav till ersättning inte uppfyllts.....	138
7.5.4	Samlad bedömning av de felaktiga utbetalningar som svartarbetet leder till.....	139

7.6	Slutsatser.....	140
7.6.1	Behov av kommande studier.....	140
8	Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar	141
8.1	Inledning.....	141
8.2	Empiriska studier av enskilda system	142
8.2.1	Nio empiriskt studerade system.....	142
8.2.2	Kolliderande ersättningar och bristande samordning	142
8.2.3	Barnbidrag.....	143
8.2.4	Ersättning för höga sjuklönekostnader.....	143
8.3	Expertbedömningar av enskilda system	143
8.4	Bedömningen av tre större ersättningssystem	144
8.4.1	Ålderspensionssystemet.....	144
8.4.2	Assistansersättning.....	144
8.4.3	Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	145
8.5	Schabloniserat antagande om övriga mindre ersättningssystem.....	146
8.6	Studier och bedömningar av fel i systemöverskridande uppgifter	146
8.6.1	Sjukpenninggrundande inkomst (SGI).....	146
8.6.2	Folkbokföring.....	146
8.6.3	Samordningsnummer	147
8.6.4	Svartarbete.....	147
8.6.5	Samlade resultat av systemöverskridande uppgifter.....	148
8.7	Reducering av vissa uppskattningar på grund av överlappning.....	148
8.7.1	Reducering av estimat från studien av sjukpenninggrundande inkomst p.g.a. överlappning	149
8.7.2	Reducering av estimat från studien av folkbokföring i Sverige p.g.a. överlappning	150
8.7.3	Reducering av estimat från bedömning av samordningsnummer p.g.a. överlappning	151

8.7.4	Reducering av estimat från bedömning av svartarbete p.g.a. överlappning.....	151
8.7.5	Sammanfattande bedömningar hur estimaten ska reduceras för att undvika dubbelräkning.....	152
8.8	Metod för att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	153
8.9	Sammantagen bild av de felaktiga utbetalningarna.....	155
9	Behov av fortsatt kunskapsuppbyggnad	161
9.1	Prioriterade systemöverskridande uppgifter att studera....	161
9.1.1	Arbetsbaserad försäkringstillhörighet	162
9.1.2	Identitetsrelaterat missbruk	165
9.1.3	Lön samtidigt som ersättning.....	167
9.2	Behov av fortsatta studier	168
9.2.1	Svartarbete	169
9.2.2	Sjukpenninggrundande inkomst	169
9.2.3	Folkbokföring inom Sverige	169
9.2.4	Enskilda ersättningssystem med höga punktskattningar och stor osäkerhet.....	169
10	Slutsatser	171
10.1	Stora summor betalas ut felaktigt varje år.....	172
10.1.1	Felen varierar mellan välfärdssystemen... ..	172
10.1.2	...och mellan de systemöverskridande uppgifterna	173
10.2	Svårt att uttala sig om felens utveckling över tid.....	174
10.3	Orsaker till de felaktiga utbetalningarna.....	175
10.4	Mer empirisk kunskap behövs	177
	Referenser.....	179
	Bilaga SGI.....	183

Sammanfattning

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystem har bland annat i uppdrag att ta fram kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Underlaget ska kunna användas för att rikta lämpliga åtgärder i syfte att minimera läckaget från välfärdssystemen.

Delegationen bestämde tidigt att omfattningsstudierna i så stor utsträckning som möjligt 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.

Möjligheten att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varierar dock mellan välfärdssystemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar, eftersom felet är svårt att upptäcka med gängse kontrollmetoder eller kvantifiera med statistiska metoder. För att kunna bedöma samtliga felaktiga utbetalningar måste detta mörkertal uppskattas. Att endast redovisa de kontrollerbara felet skulle leda till underskattningar, i vissa system till kraftiga sådana. Ett sådant underlag skulle därmed tillföra begränsad nytta som underlag för prioriteringar. Delegationens uppdrag skulle dessutom inte uppfyllas. En viktig skillnad i delegationens uppskattning jämfört med tidigare bedömningar är att vi har baserat uppskattningarna på så mycket empiriskt underlag som möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som vi har haft.

För att få till så kompletta bedömningar som möjligt har mörkertalet i de olika systemen bedömts med hjälp av olika kvalitativa och kvantitativa underlag. Bedömningen av mörkertalet

är osäkrare än uppskattningar som kan baseras på empiriskt underlag.

Dessa studier och bedömningar presenterades i vår rapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*. I rapporten redovisade vi också de felaktiga utbetalningarna i fyra utgiftsmässigt stora ersättnings-system som bedömts med Expert Elicitation.

I föregående rapport presenterade vi även en registerbaserad studie om kolliderande ersättningar. I denna rapport redovisar vi en studie av bristande samordning av ersättningar som bygger vidare på den registerbaserade studien.¹

En central del i delegationens uppdrag är att göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. För att kunna göra denna bedömning presenterar vi i denna rapport kompletterande uppskattningar och analyser av fler ersättnings-system, särskilt av sådana där utgifterna är omfattande. Dessa studier och analyser har genomförts av delegationens kansli.

Vi har också genomfört särskilda studier och bedömningar i syfte att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa så kallade systemöverskridande uppgifter. Det är uppgifter som är centrala i många ersättnings-system för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen.

Uppskattade felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem

I de nio system där de felaktiga utbetalningarna studerats i huvudsak empiriskt uppskattas felet till mellan 3,8–6,8 miljarder kronor, med en punktskattning på 5,1 miljarder kronor.

I de fyra ersättnings-system som bedömts med Expert Elicitation uppskattades de felaktiga utbetalningarna till mellan 1,4–8,1 miljarder kronor, med en punktskattning på 4 miljarder kronor.

I denna rapport har kansliet uppskattat felet i ytterligare fyra ersättnings-system där utgifterna är stora eller där risken för felaktiga utbetalningar bedömts vara väsentlig. Ålderspensionssystemet har inte förändrats nämnvärt sedan senaste uppskattningen som genomfördes 2011. Därför har vi använt den senaste uppskattningen

¹ Med kolliderande ersättningar menas sådana som felaktigt 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.

och extrapolerat den till 2018 års utgifter. Baserat på den bedömningen uppskattas de felaktiga utbetalningarna till 20–740 miljoner kronor, med en punktskattning på 229 miljoner kronor.

Assistansersättning är ett ersättningssystem med flera väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Det har inte varit möjligt för kansliet att utan Försäkringskassans delaktighet genomföra empiriska studier eller strukturerade expertbedömningar (Expert Elicitation) av assistansersättningen. Därför har kansliet uppskattat omfattningen av de felaktiga utbetalningarna genom att utgå från tidigare uppskattningar och sedan bedöma hur olika förändringar kan antas ha påverkat de felaktiga utbetalningarna. Analysen av förändringarna har gjorts utifrån de underlag som Försäkringskassan presenterat i två promemorior. Kansliets bedömning är att de felaktiga utbetalningarna sannolikt minskat samtidigt som de till antalet många förändringarna på området haft en relativt begränsad påverkan. Vi bedömer att andelen felaktiga utbetalningar minskat från 12,2 procent till 11,4 procent med ett osäkerhetsintervall på 8,6–14,3 procent. I 2018 års utgifter motsvarar osäkerhetsintervallet 2 496–4 150 miljoner kronor med en punktskattning på 3 309 miljoner kronor.

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning är ersättningar som lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Ansvaret för ersättningarna är delat mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan har genomfört en omfattningsstudie av dessa tre ersättningar. Studien rör en stor del av de fel som kan uppkomma hos Försäkringskassan, men en mindre del av de fel som kan förekomma inom förmånerna som helhet. De risker för felaktiga utbetalningar som inte kunnat fångas genom Försäkringskassans omfattningsstudie har istället bedömts av kansliet. Bedömningen vilar i stor utsträckning på den omfattningsstudie som IAF genomfört inom arbetslöshetsersättningen, eftersom det finns betydande likheter mellan ersättningssystemen. De felaktiga utbetalningarna uppskattas andelsmässigt till en snarlik nivå som felen inom arbetslöshetsersättningen, ungefär 3–5,3 procent eller motsvarande mellan 459–811 miljoner kronor. Punktskattningen bedöms vara 4,2 procent eller 640 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

Kansliet har bedömt felaktiga utbetalningar av allmänt barnbidrag genom att tillämpa en register- och indikatorbaserad modell som kan

användas för att skatta antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige. Genom att studera utbetalningarna till dessa individer har vi kunnat uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Eftersom den primära risken inom barnbidraget är att personer är folkbokförda i Sverige, men inte längre bor kvar här, och systemet har en väldigt hög automatiseringsgrad bedömer vi att i princip samtliga felaktiga utbetalningar kan uppskattas med modellen. De felaktiga utbetalningarna uppskattas till nästan 67 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Det innebär att cirka 0,2 procent av de årliga utgifterna för barnbidraget betalats ut felaktigt. Eftersom studien är en totalundersökning omges punktskattningen inte av något konfidens- eller osäkerhetsintervall.

Försäkringskassan har inom ramen för ett regeringsuppdrag uppskattat de felaktiga utbetalningarna inom *ersättning för höga sjuklönekostnader* som kan lämnas till mindre arbetsgivare för deras sjuklönekostnader. Uppskattningen bygger på ett urval av slumpmässiga och riktade kontroller. De felaktiga utbetalningarna (för mycket) uppskattades till mellan 4,6–13,6 procent med en punktskattning på 8,6 procent. I 2018 års utgifter motsvarar det 44–130 miljoner kronor och punktskattningen motsvarar 82 miljoner kronor.

Övriga 23 välfärdssystem som täcks av delegationens uppdrag har kansliet uppskattat med hjälp av schablonmässiga antaganden. Utgifterna för dessa system utgör endast 8 procent (54 miljarder kronor) av de samlade, studerade utgifterna. Vi har antagit att de felaktiga utbetalningarna är i paritet med de system som undersöktes närmare i föregående rapport och som samtidigt inte bedömdes vara riskfyllda i den initiala riskanalysen. Den genomsnittliga punktskattningen av dessa två omfattningsstudier och fyra expertbedömningar uppgår till 3,5 procent. Vi har antagit att andelen felaktiga utbetalningar i övriga 23 system i genomsnitt uppgår till 3,5 procent. Det innebär att de felaktiga utbetalningarna i dessa 23 system antas uppgå till sammanlagt 1,9 miljarder kronor.

Vi har också uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning, baserats på flera empiriska studier och vissa begränsade antaganden. I en stor registerbaserad studie som omfattade utbetalningar om knappt 152 miljarder kronor kunde vi konstatera att kolliderande ersättningar är ett begränsat problem. Slumpmässiga kontroller har

också gjorts av utbetalningar som kan behöva samordnas. Den totala bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna orsakade av kolliderande ersättningar eller bristande samordning uppgår till 91–129 miljoner kronor för 2018, med en punktskattning på 109 miljoner kronor.

Uppskattade felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga systemöverskridande uppgifter

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, t.ex. uppgifter i folkbokföringen. Vi benämner dessa systemöverskridande uppgifter. Kansliet har genomfört särskilda studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på att vissa av dessa systemöverskridande uppgifter är felaktiga. Vi har analyserat totalt fyra olika sådana uppgifter.

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ligger till grund för beräkning av en rad socialförsäkringsförmåner. Vi har undersökt de felaktiga utbetalningarna som orsakas av felaktig SGI i de tre största ersättningssystemen, i termer av mottagare och utgifter, där SGI används för att bestämma nivån på ersättningen. Dessa är föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Analysen visar att felaktig SGI är relativt vanligt men att de felaktiga utbetalningarna som detta orsakar är relativt små. Detta gäller både när felaktig SGI leder till för mycket respektive för lite utbetald ersättning. Uppräknat till 2018 års utgifter uppskattas mellan 292–877 miljoner kronor ha betalats ut för mycket med en punktskattning på 584 miljoner kronor. Osäkerhetsintervallet motsvarar mellan 0,4–1,3 procent av utbetalningarna i de tre studerade ersättningssystemen.

För många av ersättningssystemen är ett villkor för rätten till ersättning att ersättningstagaren är, eller åtminstone har varit, bosatt i landet. Vi har med hjälp av en register- och indikatorbaserad modell skattat antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige. Vi har sedan studerat utbetalningarna till dessa individer och därmed kunnat uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Resultatet av analysen visar att 0,18 procent av de totala, studerade utbetalningarna betalats ut felaktigt till personer som inte längre är

bosatta i Sverige. De felaktiga utbetalningarna uppskattas till 285 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Variationen är dock stor mellan ersättningssystemen som ingått i studien.

Kansliet har också bedömt i vilken utsträckning arbete som ska beskattas men som inte har beskattats (svartarbete) får i termer av felaktiga utbetalningar från de välfärdssystem där arbete och inkomster påverkar rätten till eller storleken på ersättningen. Kansliet har utgått från den senaste bedömningen av oredovisade inkomster som tagits fram genom nationalräkenskaperna. Vi har därefter bedömt att svartarbete är lika vanligt bland ersättningsmottagare som övriga befolkningen samt bedömt hur mycket svartarbete påverkar de felaktiga utbetalningarna i respektive ersättningssystem. Sammantaget bedömer vi att svartarbetet föranleder felaktiga utbetalningar på mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år, med en punktskattning på 4,5 miljarder kronor.

Kansliet har också studerat utbetalningar till personer med samordningsnummer och kunnat konstatera att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Utbetalningar till personer med samordningsnummer uppgår till 160 miljoner kronor per år, varför de felaktiga utbetalningarna maximalt kan uppgå till detta belopp. Vi har därefter gjort olika antaganden för att uppskatta hur stor del av dessa som kan antas vara felaktiga. Enligt vårt huvudscenario skulle de felaktiga utbetalningarna uppgå till i storleksordningen 10 miljoner kronor per år. Med alternativa antaganden skulle de felaktiga utbetalningarna istället uppgå till knappt 4 miljoner kronor respektive 19 miljoner kronor.

Bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I denna rapport redogör vi alltså för uppskattningar av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystemen samt sådan som uppstår till följd av fel i vissa systemöverskridande uppgifter. För att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna baserat på dessa olika uppskattningarna behöver man beakta den överlappning som uppstår när man mäter felaktiga utbetalningar från två håll. Om överlappningen inte beaktas riskerar vissa felaktiga utbetalningar att dubbelräknas och den samlade uppskattningen

skulle därmed överskattas. Vi har därför valt att utgå från uppskattningarna av de enskilda ersättningssystemen och därför beaktat i vilken grad uppskattningarna från de systemöverskridande uppgifterna riskera att dubbelräknas i de olika ersättningssystemen.

Baserat på de studier och analyser som redovisats i föregående omfattningsrapport och i denna rapport uppskattar vi att de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgår till 11–27 miljarder kronor per år, med en punktskattning på 18 miljarder kronor. Som andel av samtliga utbetalningar motsvarar det mellan knappt 2 och drygt 4 procent, och punktskattningen uppgår till knappt 3 procent. Om ålderspensionssystemet exkluderas fördubblas närmast andelarna till mellan 3,5–8 procent av utbetalningarna, med en punktskattning på 5,5 procent. I monetära termer är de felaktiga utbetalningarna sålunda betydande även om man utgår från den lägsta delen av osäkerhetsintervallet.

Huruvida de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen sammantaget ökat eller minskat över tid har inte gått att fastställa. Det beror på att osäkerhetsintervallen i våra uppskattningar överlappar de osäkerhetsintervall som omgärdade de tidigare uppskattningar som gjorts av utredningar och myndigheter. För att med större säkerhet kunna uttala sig om utvecklingen av de felaktiga utbetalningarna behöver uppskattningarna i ännu större utsträckning vila på empiriska studier. Delegationens arbete har medfört att betydande steg mot säkrare bedömningar har tagits, vilket är en utveckling som bör fortsätta.

Ett fåtal ersättningssystem står för en relativt stor del av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Det gäller sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb. Utgifterna i dessa sex ersättningssystem utgör knappt en femtedel av utbetalningarna från välfärdssystemen. Samtidigt uppskattas de felaktiga utbetalningarna i dessa system stå för nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna.

Mer empirisk kunskap behövs

Inom ramen för delegationens arbete har det genomförts flera empiriska studier, men det behövs ännu mer empirisk kunskap för att få säkrare uppskattningar om felens omfattning, karaktär och

orsaker. Vi har särskilt sett behov av empiriska studier inom några systemöverskridande uppgifter som inte varit möjliga att studera inom ramen för delegationens arbete. Det gäller arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. För att få säkrare bedömningarna är det också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring samt tre ersättningsystem där felen bedöms höga, men osäkerheterna i bedömningarna är stora (sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning).

Delegationen kommer i betänkandet att presentera en modell som möjliggör för återkommande bedömningar av de felaktiga utbetalningarna.

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.

1.2 Syftet med denna rapport

För att svara upp mot direktivet att bedöma den totala omfattningen av fel behöver en väsentlig del av utbetalningarna från välfärdssystemen analyseras. Delegationens arbete har haft ett stort fokus på ersättningsystem där risken för felaktiga utbetalningar är särskilt stor eller där samhällets utgifter är omfattande. I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* redovisar vi uppskattningar av och orsakerna till felaktiga utbetalningar från totalt 13 olika ersättningsystem, varav sju bedömdes vara särskilt riskfyllda. De samlade utgifterna för dessa ersättningsystem uppgick till nästan 196 miljarder kronor i 2018 års utgifter. Sammantaget täcker dessa 13 system ungefär två tredjedelar av utgifterna för de välfärdssystem som faller inom delegationens uppdrag om ålderspensionssystemet

exkluderas. Uppskattningarna som redovisades i föregående rapport behöver därför kompletteras med analyser av fler ersättningssystem, särskilt av sådana där utgifterna är väsentliga.

Syftet med denna rapport är att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. För att kunna göra det har vi i denna rapport analyserat ytterligare fyra ersättningssystem där utgifterna är omfattande.² Vi redogör också för en omfattningsstudie av förmånen *Ersättning vid höga sjuklönekostnader*³ som Försäkringskassan genomfört inom ramen för ett regeringsuppdrag. Eftersom det inte varit möjligt att särskilt studera alla ersättningssystem gör vi ett schablonmässigt antagande om de felaktiga utbetalningarna från ett antal i huvudsak mindre ersättningssystem. Vi redovisar också en studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av bristande samordning, vilken bygger vidare på en registerbaserad studie som vi redovisade i föregående rapport.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* uppskattade vi felaktiga utbetalningar som leder till både för mycket och för lite ersättning. I denna rapport redovisar vi i huvudsak felaktiga utbetalningar som betalats ut för mycket. Där det har varit möjligt att studera för lite utbetald ersättning redovisar vi dock även det. Vi avstår dock från att sammanställa det eftersom det inte ger en tillräckligt komplett bild.

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, så kallade systemöverskridande uppgifter. Kansliet har genomfört särskilda studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa av dessa systemöverskridande uppgifterna, till exempel felaktiga uppgifter i folkbokföringen samt i den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).

Genom denna vertikala och horisontella ansats uppnås en bättre uppfattning om vilka ersättningssystem som är mest riskfyllda och vilka systemöverskridande uppgifter som genererar mest felaktiga utbetalningar. Denna kunskap är nödvändig för att kunna fatta välgrundade beslut om inom vilka områden som åtgärder bör vidtas.

² Ålderspension, barnbidrag, assistansersättning samt ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning).

³ Ersättningen syftar till att kompensera främst mindre arbetsgivare för deras sjuklönekostnader, se vidare prop. 2014/15:1 s. 403.

Slutligen redogör vi också för behovet av fortsatta studier och lyfter fram några områden där detta behov är särskilt stort.

1.3 Läckaget i välfärdssystemen, del 1

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, redovisar vi resultaten från nio omfattningsstudier som genomförts med i huvudsak empiriska metoder. Studierna genomfördes av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Migrationsverket och Pensionsmyndigheten på uppdrag av delegationen. Metoderna för att uppskatta felen anpassades i syfte att i så stor utsträckning som möjligt empiriskt kunna mäta felen och dess orsaker. Genom denna ansats minimeras det mörkertal som inte går att mäta men som ändå måste uppskattas. Resultaten i dessa studier är robusta och konfidensintervallen generellt små.

Möjligheten att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varier mellan systemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar eftersom felen är svåra att upptäcka med gängse kontrollmetoder eller kvantifiera med statistiska metoder. För att kunna bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar måste dock detta mörkertal uppskattas. Det har varit svårt att få myndigheterna att göra mörkertalsskattningar inom ramen för de empiriska studierna. För att täcka in samtliga felkällor, även de som är svåra att mäta empiriskt, har kansliet bedömt dessa med hjälp av olika kvalitativa och kvantitativa underlag.

De felaktiga utbetalningarna (för mycket ersättning) från dessa nio välfärdssystem uppskattas till mellan 3,8–6,8 miljarder kronor per år med en punktskattning på cirka 5,1 miljarder kronor i 2018 års utgifter.

I rapporten bedömdes även omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar från fyra utgiftsmässigt stora ersättnings-system med hjälp av metoden Expert Elicitation. De felaktiga utbetalningarna från dessa fyra välfärdssystem bedömdes uppgå till mellan 1,4–8,1 miljarder kronor, med en punktskattning på 4 miljarder kronor i 2018 års utgifter. Osäkerheten i dessa uppskattningar är större än i de empiriska studierna.

Slutligen uppskattades även de felaktiga utbetalningar som uppstår till följd av *kolliderande ersättningar*, dvs. situationer där ersättning från två olika ersättningar felaktigt betalats ut för samma period. Felaktiga utbetalningar på grund av kolliderande ersättningar uppskattades endast till 61 miljoner kronor.

Sammantaget bedömdes de felaktiga utbetalningarna från de 13 studerade systemen och från kolliderade ersättningar uppgå till mellan 5,3–15,0 miljarder kronor, med en punktskattning på 9,2 miljarder kronor i 2018 års utgifter.

1.4 Uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna behöver inkludera mörkertalet

I våra omfattningsstudier har vi försökt att ta hänsyn till alla väsentliga risker och felkällor. Men det ligger i sakens natur att vissa felkällor är svårare än andra att uppskatta omfattningen av. Beslut och prioriteringar på området behöver därför baseras på mer eller mindre välgrundade bedömningar, vilket inte är unikt för detta område. För att en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna ska bli så användbar som möjligt behöver den även innefatta mörkertalet på området, dvs. sådana felaktiga utbetalningar som är svåra att mäta empiriskt, men som det ändå finns anledning att tro existerar.

En redovisning av de felaktiga utbetalningarna som enbart utgår från kontrollerbara risker och felkällor är inte användbar på samma sätt. De uppskattade felen i olika välfärdssystem blir inte jämförbara eftersom felnivån i huvudsak styrs av vilka felkällor en myndighet anser sig kunna kontrollera. Uppskattningar som exkluderar bedömningar av mörkertalet har även en begränsad användning som beslutsunderlag för prioriteringar.

I vårt uppdrag ingår att pröva vilka metoder som bäst lämpar sig för att minimera problemet med mörkertal.

En viktig skillnad i delegationens uppskattning jämfört med tidigare bedömningar är att vi har baserat uppskattningarna på så mycket empiriskt underlag som möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som vi har haft.

Det som inte varit möjligt att uppskatta empiriskt har uppskattats med hjälp av olika bedömningar. Bedömningen av mörkertalet blir

alltid osäkrare än uppskattningar som kan baseras på empiriskt underlag.

Vi redovisar osäkerheten i form av osäkerhetsintervall och osäkerhetens karaktär i samband med att vi presenterar de olika resultaten.

1.5 Rapportens disposition

Inledningsvis redogör vi i denna rapport för uppskattningar av felaktiga utbetalningar från fyra enskilda ersättningsystem, ålderspension, assistansersättning, ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt barnbidrag. Vi redogör även för felaktigt utbetalda ersättningar för höga sjuklönekostnader och för det schablonantagande som vi har använt för de system som vi inte har kunnat studera separat. Vi redovisar även felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar.

Därefter redogör vi för felaktiga utbetalningar som har orsakats av fel i vissa systemöverskridande uppgifter. De uppgifter som vi har studerat är sjukpenninggrundande inkomst (SGI), felaktig folkbokföring, identitet och samordningsnummer samt svartarbete.

Slutligen gör vi en samlad bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, identifierar behov av fortsatta studier och drar slutsatser.

2 Felaktiga utbetalningar i enskilda ersättningssystem

Delegationen har till uppgift att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

För att kunna uppskatta omfattningen av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen har kansliet studerat omfattningen av de felaktiga utbetalningarna i en mängd enskilda ersättningssystem. I föregående omfattningsrapport presenterade vi resultatet av uppskattningar från 13 ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt eller med hjälp av Expert Elicitation. Resultaten av dessa uppskattningar återger vi kortfattat nedan. Kansliet har också uppskattat felen i ytterligare fyra ersättningssystem där utgifterna är stora eller där risken för felaktiga utbetalningar är väsentlig. Dessa analyser redovisas i avsnitt 2.3–2.6. I avsnitt 2.7 redovisar vi en omfattningsstudie av förmånen Ersättning vid höga sjuklönekostnader som Försäkringskassan genomfört inom ramen för ett regeringsuppdrag. Övriga välfärdssystem som täcks av delegationens uppdrag har kansliet uppskattat med hjälp av schablonmässiga antaganden, vilket redovisas i avsnitt 2.8. Kapitlet avslutas med en beskrivning av studier som uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av kolliderande ersättningar och bristande samordning.

2.1 Felaktiga utbetalningar från 13 ersättningsystem

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, redovisade vi resultaten av i huvudsak empiriska omfattningsstudier av nio ersättningsystem och expertbedömningar av ytterligare fyra ersättningsystem.

För att få en så heltäckande uppskattning av felens omfattning som möjligt har de empiriska studierna av enskilda ersättningsystem kompletterats med tilläggsbedömningar av de risker som inte studerats. Dessa kompletterande bedömningar har genomförts av kansliet. I rapporten omgärdas punktskattningarna av de empiriskt studerade felen med konfidensintervall. Kansliets egna bedömningar gjordes i form av tre scenarion där olika antaganden gjorts om riskernas omfattning. Någon sammanslagning av konfidensintervallen och de olika scenarierna gjordes aldrig. Se vidare avsnitt 8.8 för en mer ingående redovisning av hur dessa osäkerheter har hanterats när vi uppskattar de totala felaktiga utbetalningarna.

2.1.1 Nio ersättningsystem som studerats i huvudsak empiriskt

I det följande har de felaktiga utbetalningarna som uppskattats empiriskt och de som bedömts av kansliet slagits samman. Den lägsta gränsen i konfidensintervallet har adderats med det scenario som bedömts vara ett försiktigt antagande. Punktskattningen från de empiriska studierna har slagits samman med det mest troliga antagandet (scenariot) som gjort av risker som inte studerats empiriskt. På motsvarande sätt har den övre gränsen i konfidensintervallet slagits ihop med det extensiva antagandet (scenariot).

I tabell 2.1 presenteras resultaten av denna sammanslagning. I tabellen har utgifterna för 2018 använts på samtliga ersättningsystem varför vissa siffror inte överensstämmer med vissa siffror i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*. Vi har alltså använt andelarna felaktiga utbetalningar för att extrapolera felens omfattning när studierna har avsett andra år än 2018.

Tabell 2.1 Uppskattade felaktiga utbetalningar

I huvudsak empiriska studier

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Punktskattning	Övre intervall	Nedre intervall
Arbetslöshetsförsäkringen	12 752	498 (3,9 %)	727 (5,7 %)	306 (2,4 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd	10 219	546 (5,3 %)	660 (6,5 %)	442 (4,3 %)
Dagersättning till asylsökande	1 019	49 (4,8 %)	64 (6,3 %)	37 (3,7 %)
Lönebidrag	13 002	871 (6,7 %)	1 185 (9,1 %)	549 (4,2 %)
Nystartsjobb	4 989	492 (9,9 %)	676 (13,5 %)	356 (7,1 %)
Studiemedel för studier i utlandet	2 653	90 (3,4 %)	153 (5,8 %)	35 (1,3 %)
Tillfällig föräldrapenning	7 405	1 534 (20,7%)	2 123 (28,7 %)	1 176 (15,9 %)
Föräldrapenning	32 027	704 (2,2 %)	756 (2,4 %)	653 (2,0 %)
Statligt tandvårdsstöd	6 449	353 (5,5 %)	445 (6,9 %)	262 (4,1 %)
Totalt	90 515	5 137 (5,7 %)	6 789 (7,5%)	3 815 (4,2 %)

De felaktiga utbetalningarna i dessa nio ersättningssystem uppskattas till 4,2–7,5 procent, eller 3,8–6,8 miljarder kronor, med en punktskattning på 5,1 miljarder kronor.

2.1.2 Fyra ersättningssystem som uppskattats med Expert Elicitation

Som komplement till de empiriskt grundade omfattningsstudierna genomfördes expertbedömningar av fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. De ersättningssystem som expertbedömts inom ramen för delegationens arbete är sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige samt ekonomiskt bistånd. Resultatet av dessa expertbedömningar är mer osäkra än de i huvudsak empiriska omfattningsstudierna vilket också framgår av de förhållandevis stora osäkerhetsintervallen.

Experterna bedömde omfattningen av de felaktiga utbetalningarna avseende 2017 eftersom det var året för de senast tillgängliga helårsuppgifterna när arbetet med seminarierna påbörjades. I tabell 2.2 nedan har utgifterna för 2018 använts på samtliga ersättningssystem förutom för ekonomiskt bistånd

eftersom dessa uppgifter blir klara först i november 2019. Andelarna från expertbedömningarna (punktskattningen och osäkerhetsintervallet) har också extrapolerats till utgifterna för 2018.

Tabell 2.2 Uppskattade felaktiga utbetalningar
Expert Elicitation

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Punktskattning	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Sjukpenning	36 325	1 308 (3,6 %)	2 543 (7,0 %)	436 (1,2 %)
Sjukersättning	30 886	1 266 (4,1 %)	3 336 (10,8 %)	62 (0,2 %)
Studiemedel Sverige	27 309	874 (3,2 %)	1 420 (5,2 %)	542 (2,0 %)
Ekonomiskt bistånd	10 700	556 (5,1 %)	824 (7,7 %)	332 (3,1 %)
Totalt	105 220	4 004 (3,8 %)	8 123 (7,7 %)	1 376 (1,3 %)

Experterna har bedömt att de felaktiga utbetalningarna i dessa fyra ersättningssystem uppgår till 1,3–7,7 procent, eller 1,4–8,1 miljarder kronor, med en punktskattning på 4 miljarder kronor.

2.2 Ålderspensionssystemet

Bedömningen av ålderspensionssystemet baseras på de uppskattningar och antaganden om andelen felutbetalningar som gjordes i ESV:s redovisning av samverkansuppdraget 2011. Detta är den senast genomförda omfattningsbedömningen. Kansliet har i dialog med Pensionsmyndigheten undersökt om systemet förändrats på ett sätt som innebär att de tidigare uppskattningarna inte längre är giltiga. Slutsatserna av samtalen är att systemet i huvudsak är intakt och att riskerna för felaktiga utbetalningar inte ändrats nämnvärt. Det har därför varit rimligt att använda den senaste uppskattningen och extrapolera den till de aktuella utgifterna för systemet. Det är viktigt att ha i åtanke att uppskattningarna från 2011 innehåller osäkerhet som i huvudsak är hänförliga till de osäkerheter som är associerad med Expert Elicitation. Pensionsmyndigheten har i ett dokument sammanfattat erfarenheterna från samverkansuppdraget där följande framgår.

Erfarenheterna av den genomförda studien är att metoden för att skatta felutbetalningar måste anses som mycket osäker. Den kan leda till grova över- eller underskattningar och det kan finnas fel som inte alls har

kommit med i analysen. För förmåner som betalas ut under lång tid är det inte alls säkert att ett fel var lika vanligt förr som nu, det kanske var mer eller mindre vanligt.⁴

I sammanhanget kan nämnas att uppskattningen av felaktiga utbetalningar från ålderspensionssystemet inte inkluderar de problem som uppmärksammats på fondtorget för premiepensioner. Det handlar bl.a. om misstankar om olika former av oegentligheter, bedrägeri och förskingring. Denna form av felaktigheter är av ett annat slag och faller utanför delegationens uppdrag.

Baserat på bedömningen om andelen felaktiga utbetalningar som togs fram inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag (2011) motsvarar det 20–740 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Punkt-skattningen, dvs. experternas genomsnittliga bedömning från 2011 var 0,07 procent, vilket motsvarar 229 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

2.3 Assistansersättning

2.3.1 Assistansersättningen är ett riskfyllt system

Att det inom assistansersättningen finns stora risker med felaktiga utbetalningar och bedrägerier är känt sedan länge och väldokumenterat i olika rapporter och utredningar. Även i den komparativa riskvärdering som föregick omfattningsstudierna bedömdes assistansersättningen vara ett system med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar.⁵

Försäkringskassans möjlighet att kontrollera om utförd assistans motsvarar de timmar som Försäkringskassan betalat för är begränsad. Brukaren och assistenterna ska intyga att tidredovisning och räkning är sanningsenlig. Försäkringskassan framhåller att ”i det stora flertalet fall när de inblandade aktörerna är seriösa så är sannolikt denna uppföljning till fyllest.”⁶ Vid brottsliga upplägg och där de inblandade aktörerna av olika anledningar är olämpliga

⁴ Pensionsmyndigheten (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1).

⁶ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen* s. 10. PM 2019:6.

utnyttjas bristen på insyn för att dölja de faktiska förhållandena. Intygandet tappar då sin funktion eftersom regelverket inte möjliggör kontroller av att personlig assistans utförs i enlighet med beslutet.⁷ Enligt Försäkringskassan ger tillgängliga kontrollverktyg mycket begränsade möjligheter att med tillfredställande systematik avgöra vilka tidredovisningar och räkningar som är sanningsenliga och vilka som inte är det.⁸

2.3.2 Tidigare uppskattningar av felaktiga utbetalningar från assistansersättning

De felaktiga utbetalningarna från assistansersättningen har vid tre olika tillfällen uppskattats, alla gånger på uppdrag av regeringen. Uppskattningar har gjorts av FUT-delegationen, Försäkringskassan och ESV som samtliga använt Expert Elicitation som metod.⁹

Efter ESV:s bedömning från 2010 har ytterligare två uppskattningar av felaktiga utbetalningar från assistansersättning genomförts. Båda dessa har dock tagit sin utgångspunkt i ovanstående bedömningar av felens omfattning.

I det följande ges en kort beskrivning av de senaste två uppskattningarna

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6)

Utredningen om assistansersättningens kostnader bedömde i sitt betänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6) omfattningen av alla typer av felaktiga utbetalningar, inte bara sådana som orsakas av avsiktliga fel (bidragsbrott). Utredningen genomförde inga egna kvantifieringar utan valde att utgå från FUT-delegationens och ESV:s uppskattningar som gjordes

⁷ SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, s. 312.

⁸ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen* s. 9–10. PM 2019:6.

⁹ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007) *Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen* Rapport 7, Försäkringskassan (2010) *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*. Svar på regeringsuppdrag samt Ekonomistyrningsverket (2011:11): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

med hjälp av Expert Elicitation.¹⁰ Utredningen bedömde att metoden är användbar vid uppskattning av fuskets omfattning vid jämförelse med andra tänkbara metoder.¹¹ Utifrån FUT-delegationens och ESV:s uppskattade nivåer gjordes en samlad bedömning baserad på vad utredningen i övrigt visat.

Inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag bedömdes att 12,2 procent av utbetalningarna var felaktiga. Av dessa bedömdes 7,0 procent vara avsiktliga fel (brott), 1,7 procent vara oavsiktliga fel från allmänheten och 3,5 procent oavsiktliga fel från myndigheten. FUT-delegationen bedömde att 10,9 procent av utbetalningarna var felaktiga och att 6,8 procent var avsiktliga fel från sökande, 2,7 procent var oavsiktliga fel från sökande och 1,4 procent oavsiktliga fel från myndigheten.

Utredningen menade att de felaktiga utbetalningarna på 12 procent bör vara en giltig nivå. Däremot ansåg man att ett intervall på 9–15 procent skulle vara rimligare än de breda intervall som FUT-delegationen och ESV presenterade.¹² Utredningens samlade underlag motiverade att det lägre intervallet justerades upp. Det övre intervallvärdet i de tidigare uppskattningarna innehöll sådant som utredningen bedömde vara överutnyttjande snarare än fusk och felaktiga utbetalningar. Därmed blev det motiverat att även justera ner det övre intervallet.

Personlig assistans - Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet¹³

Våren 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera skillnaden mellan uppskattad brottslighet respektive misstänkta brott som identifieras av Försäkringskassan och brott som leder till lagföring. Utredaren överlämnade en promemoria till regeringen januari 2018.

I promemorian bedömdes att *brottsligheten* före år 2011 sannolikt uppgick till cirka 7 procent av utbetalningarna. Även här utgick man

¹⁰ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (Rapport 7) samt Ekonomistyrningsverket (2011:11): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

¹¹ SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, s. 320.

¹² FUT-delegationens osäkerhetsintervall uppgick till 6–19 procent medan den i Samverkansuppdraget uppgick till 1,8–27,6 procent.

¹³ Socialdepartementet (2018): *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. S2018/00301/FST.

från den senaste uppskattningen, vilket var ESV:s bedömning av de avsiktliga felen. Brottslighetens omfattning bedömdes dock ha minskat efter 2011 då IVO:s tillståndsprövning och kontrollverksamhet infördes. Tillståndsprövningen stramades upp 2013 och har sedan 2017 skruvats upp ytterligare. Vidare framhålls i promemorian att de ekonomiska villkoren blivit snävare genom lägre schablonbeloppsuppräknningar och att det därför är mindre sannolikt att brottsligheten skulle vara lika hög 2018 som före 2011. I en debattartikel i anslutning till promemorians överlämnande bedömer utredaren att fuskets uppgår till 2–7 procent av de totala utbetalningarna.¹⁴

I promemorian framhåller man också att Försäkringskassans styrning 2011–2014 präglades av ett starkt fokus på kund och kundnöjdhet. Man framhåller att Försäkringskassan blivit medveten om konsekvenserna av detta och att myndigheten i en rapport från 2016 har bedömt att kundfokuset varit negativt ur ett kontrollperspektiv.

2.3.3 Försäkringskassan anser att det saknas förutsättningar att uppskatta de felaktiga utbetalningarna

Försäkringskassan har i dialogen med kansliet framfört att felaktiga utbetalningar inom assistansersättning av två skäl inte går att uppskatta med hjälp av empiriska metoder. För det första saknas möjlighet att kontrollera om det beviljade behovet motsvarar det faktiska behovet och i så fall i vilken utsträckning. För det andra saknas det uppgifter som kan verifiera om den redovisade tiden för utförd assistans motsvarar den assistans som faktiskt utförts.¹⁵

Försäkringskassan anser inte heller att metoden Expert Elicitation, som tidigare har använts, är meningsfull att använda. Enligt Försäkringskassan ger metoden inte en tillräckligt tillförlitlig uppskattning eftersom det saknas sätt att avgöra riktigheten i den uppskattning som görs av experterna.¹⁶

¹⁴ Svensson, S. (2018): *På sikt kan kostnaden för personlig assistans dubblas*. DN-debatt, Dagens Nyheter 2018-02-06.

¹⁵ Försäkringskassan (2019): *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning* PM 2019:3, s. 3 och 14.

¹⁶ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen* PM 2019:6, s. 14.

Kansliet delar inte den uppfattningen och anser att det hade varit värdefullt att kunna basera uppskattningen på en aktuell bedömning.

2.3.4 Tillvägagångssättet för kansliets bedömning

Delegationens uppdrag är att genomföra uppskattningar av felaktiga utbetalningar, särskilt i system där risken för felaktiga utbetalningar är stor, vilket är fallet när det gäller assistansersättningen.¹⁷ Utgifterna från ersättningssystemet är dessutom betydande.

Uppskattningar som i så stor utsträckning som möjligt bygger på empiriskt underlag är att föredra. Många gånger är det svårt att kvantifiera felen, såsom inom assistansersättningen. I dessa fall bör ett systematiskt metodutvecklingsarbete ske så att det blir möjligt att bilda sig en uppfattning om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.¹⁸

Det har inte varit möjligt för kansliet att utan Försäkringskassans delaktighet genomföra empiriska studier eller strukturerade expertbedömningar av assistansersättningen.

Vi behöver därför utgå från de tidigare uppskattningarna, den senaste gjordes dock 2012. Där bedömdes de felaktiga utbetalningarna till 12,2 procent med ett osäkerhetsintervall på 9–15 procent.

Efter det har en hel del åtgärder vidtagits för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Detta har Försäkringskassan redogjort för i två underlagspromemorior till kansliet.¹⁹ Att enbart använda en tidigare siffra skulle därför innebära att ingen hänsyn tas till de förändringar som skett.

Vi anser därför att det bästa tillvägagångssättet är att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar genom att utgå från tidigare uppskattningar och bedöma hur olika förändringar kan antas ha påverkat de felaktiga utbetalningarna (se nästa avsnitt). Analysen av förändringarna har gjorts utifrån de underlag som Försäkringskassan tagit fram i dessa promemorior.

¹⁷ Dir. 2016:60.

¹⁸ Nature 2019, vol 570. *Finding consensus Eliciting the expertise of diverse specialists can reconcile conflicting views and evidence.*

¹⁹ Försäkringskassan (2019): *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning* och Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen.*

2.3.5 Bedömningen av hur felaktiga utbetalningar har utvecklats

Av Försäkringskassans två underlagspromemorior framgår att myndigheten bedömer att de felaktiga utbetalningarna sannolikt minskat. I det följande redogör vi för de förändringar som enligt Försäkringskassan har haft störst potentiell påverkan på felaktiga utbetalningar. Avsnittet avslutas med en redogörelse av hur vi har kvantifierat dessa förändringar.

Förändringar som indikerar att felutbetalningarna påverkats

Den rättsliga kvaliteten har enligt Försäkringskassan förbättrats då flera åtgärder som vidtagits har fått genomslag i handläggningen. Här lyfts bland annat utvecklade styrande och stödjande dokument, framtagande av särskilda läkarutlåtanden för assistansersättningen och tillgängliggörandet av försäkringsmedicinska rådgivare för handläggarna av assistansersättningen. Även andelen avslag, som idag är närmare 80 procent, indikerar enligt Försäkringskassan att det är svårare nu än tidigare för personer som simulerar eller överdriver sina hjälpbehov att få assistansersättning. Den låga beviljandegraden innebär att endast 314 personer beviljades ersättningen under perioden juni 2017 – december 2018. Eftersom risken för felaktiga utbetalningar, enligt Försäkringskassan, är högre bland äldre ärenden och andelen nybeviljade ärenden är liten i förhållande till den totala ärendestocken har de kvalitetshöjande insatserna haft en ”mindre påverkan på risken för felaktiga utbetalningar.” Trots att den rättsliga kvaliteten bedöms vara bättre än tidigare bedömer Försäkringskassan att den fortfarande inte fullt ut är tillfredsställande vilket innebär att det fortfarande finns risk för att personer felaktigt beviljas ersättning.²⁰

En lagändring som trädde ikraft 1 april 2018 innebär att Försäkringskassan inte längre har möjlighet att genomföra tvåårsomprövningar.²¹ Det har enligt Försäkringskassan inneburit en

²⁰ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*, s. 11.

²¹ Rätten till ersättning får numer endast omprövas vid väsentligt ändrade förhållanden för den försäkrade.

ökad risk för felaktiga utbetalningar.²² Försäkringskassan genomförde dock en satsning på tvåårsomprövningar innan lagändringen trädde ikraft. Enligt Försäkringskassan har tvåårsomprövningarna länge varit nedprioriterade. Effekten av att de avvecklats ska därför inte överskattas.²³

Andra lagändringar och förändringar inom Försäkringskassan har gett myndigheten möjlighet att utföra fler kontroller innan beslut och utbetalning. Det handlar bland annat om kontroll av assistenter med sjukersättning, assistenternas ålder, att assistenter följer arbetstidslagstiftningen, att arbetsgivare har F-skatt och är registrerade hos Skatteverket samt kontroll av tillstånd från IVO. Förbättringarna när det gäller dessa kontroller, som sker innan utbetalning, påverkar samtliga ärenden och ”bör därmed sänka risken för fel i samband med utbetalning i hela populationen.”²⁴

Försäkringskassan kan numera också besluta att anordnare är återbetalningsskyldiga för felaktigt utbetald ersättning. Detta var tidigare inte möjligt och den skärpta lagstiftningen ”innebär rimligen att anordnare är mindre benägna att medverka till felaktiga utbetalningar”.²⁵

Som tidigare nämnts har kraven på anordnarna skärpts vilket gjort det svårare för oseriösa anordnare att ta sig in på marknaden. Statistik som Försäkringskassan presenterar visar att avslag på ansökan om att bedriva assistansverksamhet överstiger bifallen och att IVO varje år återkallar ett tiotal tillstånd.²⁶

Försäkringskassan framhåller också att de idag har en bättre samverkan med andra myndigheter och därmed fått bättre kunskap om brottsligheten och därigenom utvecklat metoderna för att komma till rätta med den. Myndigheten menar att även detta talar för att det idag är svårare att begå brott med assistansersättningen. Man framhåller samtidigt att uppföljningsmöjligheterna avseende om assistansen lämnas i den utsträckning som det betalas för är

²² Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*, s. 3.

²³ *Ibid.*, s. 11.

²⁴ *Ibid.*, s. 12.

²⁵ *Ibid.*, s. 12.

²⁶ Enligt Försäkringskassan innebär Högsta förvaltningsdomstolens dom den 21 februari 2019 i mål nr 6518–17 att olämpliga anordnare kan utföra personlig assistans trots att de saknar tillstånd av och utan tillsyn från IVO. Kansliets uppskattning av de felaktiga utbetalningarna avser 2018 och domens effekt kommer därför inte att beaktas i bedömningen.

begränsade. Det gör att brott kan begås oupptäckt. Krasst konstateras att det i regel krävs ”omfattande spaningsresurser för att kunna belägga brott, resurser som i praktiken är knappa.”²⁷

Samtidigt kan nämnas att Försäkringskassan de senaste åren har utvecklat utredningsmetodikerna bland annat genom att tillämpa så kallad riskprofilering, tillsätta särskilda utredningsteam bestående av handläggare och särskilda kontrollutredare samt upprättat en samordningsfunktion med ansvar för att bland annat ha löpande kontakt med IVO gällande misstänkt oseriösa anordnare. Förändringarna har inneburit en markant ökning av upptäckta felaktiga utbetalningar, antalet kontrollutredningar och polis-anmälningar.²⁸

Slutligen framhålls att en ökad internationalisering där människor, företag och pengar rör sig över gränserna gör kontrollarbetet generellt mer komplicerat.²⁹

Kansliets analys av förändringarna

Kansliet har gjort kvantitativa uppskattningar utifrån de beskrivningar av förändringarna som Försäkringskassan redogjort för. Beräkningarna utgår från att andelen felaktiga utbetalningar förändras över tid eftersom den påverkas av felen i ut- och inflödet samt i den befintliga stocken av assistansberättigade. Om andelen felaktiga utbetalningar i inflödet och utflödet är på samma nivå som genomsnittet i den befintliga stocken blir andelen felaktiga utbetalningar också oförändrad.

De förändringar som har skett de senaste åren har troligtvis främst påverkat andelen felaktiga utbetalningar av nya assistansberättigade, dvs. inflödet. Även utflödet bör ha påverkats, men i betydligt mindre utsträckning.

När det gäller möjligheten att bedöma inverkan av IVO:s tillståndsprovning av assistansanordnare kan följande konstateras. För att bedriva personlig assistans yrkesmässigt har det sedan 1 januari 2011 krävts tillstånd från Socialstyrelsen. Från 1 juni 2013 övergick det ansvaret till IVO. Det innebär att när den senaste

²⁷ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*, s. 13.

²⁸ *Ibid.* s. 12.

²⁹ *Ibid.* s. 14.

omfattningsbedömningen från 2012 gjordes fanns redan tillståndsplikt och ett statligt tillsynsansvar. Tillståndsgivningen har stramats åt men det är svårt att avgöra hur mycket det kan ha påverkat de felaktiga utbetalningarna. Uppstramningen har i vart fall inte påverkat de bolag som haft tillstånd att bedriva assistansverksamhet innan 2013.³⁰

När det gäller IVO:s tillsynsansvar infördes kravet på lämplighet 2013. Mellan 2013 och 2016 har IVO genomfört granskningar av 55 assistansföretag.³¹ Det utgör endast cirka 5 procent av de företag som då hade tillstånd att anordna personlig assistans. Under perioden 2013 till 2017 fick 21 företag tillstånden återkallade, i endast ett fåtal av dessa fanns klarlagda kopplingar till brott, trots att tillsynen sker riskbaserat.³²

Dessutom påtalar Försäkringskassan att antalet konstaterade felaktiga utbetalningar har ökat markant de senaste två åren (2017 och 2018). Detsamma gäller antalet avslutade kontrollutredningar och utvecklingen av återkrav.³³

I vårt huvudscenario gör vi därför antagandet att andelen felaktiga ärenden har varit oförändrad fram till 2015, men att felen i inflödet under 2016–2018 har halverats till 6 procent jämfört med det genomsnittliga felet i stocken som antas vara 12,2 procent baserat på tidigare bedömningar. Andelen felaktiga utbetalningar i de äldre ärendena antas alltså ligga kvar på 12,2 procent. Risken för felaktiga utbetalningar är sannolikt högre i äldre ärenden, vilket Försäkringskassan också har påtalat i det senaste underlaget till delegationen.³⁴ Vi antar också att de som lämnar assistansersättningen med orsakskoden ”Anledning okänd” hade helt felaktiga beslut.³⁵ Det innebär att samtliga assistanstimmar som

³⁰ I beredningsprocessen av denna rapport framförde Försäkringskassan att det finns så kallade vilande tillstånd som säljs till bolag som mister tillstånd att bedriva assistansverksamhet eller till bolag som Försäkringskassan beslutat att stoppa utbetalningar till.

³¹ Inspektionen för vård och omsorg (2016): *Lämplig eller inte – det är prövningen. Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans*. IVO 2016-43.

³² Se IVO (2016): *Lämplig eller inte – det är prövningen. Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans* samt IVO (2108): *Lämplighetsprövning av assistansanordnare 2017*.

³³ Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*, s. 9.

³⁴ *Ibid.*, s. 11.

³⁵ Statistiken om in och utflöde baseras på Försäkringskassan (2017): *Assistansersättning – Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis*. Socialförsäkringsrapport 2017:14.

betalades ut för dessa brukare betraktas som helt felaktiga. Trots att denna grupp är liten, 3,8 procent av utflödet, är den ändå viktig att beakta.³⁶

Vi utgår vidare från att påverkan av IVO:s tillsyn med avseende på felaktiga utbetalningar är i huvudsak beaktad genom den grupp som klassificerats som ”Anledning okänd”.

Baserat på dessa antaganden och med utgångspunkt i den senaste uppskattningen minskar andelen felaktiga utbetalningar successivt, från 12,2 procent 2015 till 11,4 procent 2018 med ett osäkerhetsintervall på 8,6–14,3 procent. I 2018 års utgifter motsvarar osäkerhetsintervallet 2 496–4 150 med en punktskattning på 3 309 miljoner kronor

Skälet till att det inte blir större skillnader är bland annat att inflödet av nya assistansberättigade är en liten del av den totala stocken. Ett alternativt antagande om andel fel i inflödet får därför liten påverkan på den totala felnivån. Skulle vi till exemplet anta att det inte finns några fel alls i inflödet, istället för 6 procent, så sjunker andelen fel enbart marginellt från 11,4 till 11,2 procent 2018. Lite större påverkan får man om vi antar att de strukturella förändringarna i arbetssätt och regler började ge avtryck redan 2012. Allt annat lika skulle det innebära att andelen fel 2018 minskar från 11,4 till 10,8 procent.

Sammantaget indikerar den kvalitativa och den kvantitativa analysen som vi här har redogjort för till slutsatsen att andelen felaktiga utbetalningar från assistansersättningen har sjunkit något jämfört med bedömningen som gjordes i samband med *Utredningen om assistansersättningens kostnader*. Den underliggande utgångsnivån på 9–15 procent är behäftad med den osäkerhet som är associerad med expertbedömningar. Resultatet ska därför tolkas försiktigt.

³⁶ Under perioden 2010–2017 utgjorde den gruppen drygt 3 procent. Övriga anledningar till att assistans upphör under samma period var dödsfall (60 procent), flytt till annat boende (11 procent) och grundläggande behov mindre än 20 timmar (26 procent). Källa: Försäkringskassan (2017) *Assistansersättning – Inflowe, utflowe och konsekvenser av förändrad rättspraxis*. Socialförsäkringsrapport 2017:14.

2.4 Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

2.4.1 Kort om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning (ASUEEE) är tre ersättningar som riktar sig till arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. De arbetsmarknadspolitiska programmen syftar till att stärka deltagarens ställning på arbetsmarknaden genom att förbättra förutsättningarna att få och behålla ett arbete samt stimulera arbetsgivare att anställa personer som annars bedöms ha svårt att få ett arbete. Ersättningssystemen administreras gemensamt av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och har sedan 2018³⁷ harmoniserade regler vad gäller sanktioner i fall där ersättningstagaren missköter sig, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.³⁸ Under 2018 betalades ungefär 15 miljarder kronor ut.

Till personer som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning betalas aktivitetsstöd ut med som lägst 365 kronor och med som högst med 910 kronor per dag de första 100 dagarna. Därefter kan ersättning betalas ut med som mest 760 kronor. Dagpenningens storlek beslutas av den arbetslöshetskassa ersättningstagaren tillhör.

För de som inte uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning betalas istället en ersättning på 223 kronor ut under som mest 450 dagar. De som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning samt är yngre än 25 år får inte aktivitetsstöd, utan får istället utvecklingsersättning.

Utvecklingsersättning betalades 2018 ut med som mest 158 kronor per dag för den som fyllt 20 år, har fullföljt gymnasiestudier och deltar i utbildning eller omfattas av utbildningskontrakt. För övriga ersättningstagare betalas 57 kronor per dag ut.³⁹

Etableringsersättning utbetalas till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Ersättningen uppgår till 308 kronor per dag.

³⁷ Reglerna för sanktioner inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen är gemensamma sedan 2015. Etableringsersättningens regelverk harmoniserades med dessa 2018.

³⁸ 6 kap 2–4 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

³⁹ Utvecklingsersättning lämnas med 1/5 av studiestöd enligt 3 kap. 12 § 1 studiestödslagen respektive 1/22 av ett belopp som motsvarar det studiebidrag inom studiehjälpen som lämnas enligt 2 kap. 7 § studiestödslagen.

De som får etableringsersättning kan också få etableringstillägg och bostadsersättning.

Ovanstående belopp avser programdeltagande på heltid. Vid deltid sänks beloppen proportionellt.

Arbetsförmedlingens uppgift är att säkerställa att de arbetsökande som får aktivitetsstöd, utvecklingsstöd eller etableringsersättning har en planering (individuell handlingsplan), som ska innehålla aktiviteter som den arbetssökande ska vidta för att ta sig ur sin arbetslöshet. Arbetsförmedlingen ska också ta emot och kontrollera de aktivitetsrapporter som den arbetssökande ska skicka in varje månad. I de fall ersättningstagaren t.ex. inte skickat in en aktivitetsrapport, inte kommit på ett bokat besök eller på annat sätt kan antas missköta sitt arbetssökande, förlänger sin tid i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet ska Arbetsförmedlingen utreda om detta ska leda till en sanktion. Vid ett första fall av misskötsel ska ersättningstagaren ges en varning. Vid fortsatt misskötsel stängs personen av från ersättning i 1, 5, 10 respektive 45 dagar vid varje ytterligare tillfälle. En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program kan återkallas⁴⁰ om den som anvisats programmet

- inte inställer sig den dag han eller hon skulle ha påbörjat programmet och inte heller anmäler giltigt förhinder,
- inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt, eller
- missköter sig eller stör verksamheten.

Ansökan om ersättning lämnas till Försäkringskassan månadsvis och i efterhand. Ansökan ska innehålla information om närvaro i och frånvaro från det arbetsmarknadspolitiska programmet, eventuella arbetsinkomster och andra förmåner personen har fått.

2.4.2 Samlad bedömning av felen baserad på olika underlag

Inom ASUEEE har Försäkringskassan en förhållandevis begränsad roll primärt som utbetalande myndighet. Försäkringskassan har

⁴⁰ Ytterligare återkallelsegrunder finns i 15 § Förordning (2017:827).

genomfört en omfattningsstudie för ASUEEE.⁴¹ Den rör en stor del av de fel som kan uppkomma hos Försäkringskassan, men en mindre del av de fel som kan förekomma inom förmånerna som helhet. Omfattningsstudien är därför inte tillräcklig för att ge en komplett bild av de felaktiga utbetalningarna inom dessa förmåner. Vi har därför kompletterat omfattningsstudien med en bedömning av de felaktiga utbetalningarna med vägledning av tidigare studier, IAF:s granskningsrapporter och framförallt den omfattningsstudie som gjorts inom arbetslöshetsförsäkringen, en förmån som har flera gemensamma nämnare med ASUEEE.

2.4.3 Metoder och avgränsningar i Försäkringskassans empiriska omfattningsstudie

Försäkringskassan beskriver i omfattningsstudien fyra huvudsakliga risker för fel:

- deltagaren lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan om ersättning,
- Försäkringskassan gör fel bedömning av rätten till ersättning eller vid beräkningen av ersättningens storlek,
- andra myndigheter lämnar felaktiga eller inaktuella uppgifter som påverkar rätten till eller ersättnings storlek efter att utbetalning redan skett,
- felaktiga uppgifter om inkomster från personer som förvärvsarbetar vid sidan om programdeltagande samt andra felaktiga intyg, så som identitetshandlingar eller arbetsgivarintyg.

De fel som omfattningsstudien undersökt är de fall där en ersättningssökande lämnar felaktiga uppgifter i ansökan angående frånvaro från arbetsmarknadspolitiskt program.

Det finns ersättningsberättigade skäl till frånvaro:

- sjukdom,
- tillfällig vård av barn,

⁴¹ Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*. Bilagedel.

- vård av svårt sjuk närstående,
- kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt, dock högst 3 ersättningsdagar per tillfälle,
- tillfälligt uppehåll i upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning, om uppehållet är en följd av att utbildningsanordnaren gör ett uppehåll i verksamheten, dock högst 10 ersättningsdagar under perioden juni-augusti,
- tillfälligt uppehåll i insatserna som ingår i programmet jobb- och utvecklingsgarantin, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod, om personen under uppehållet är beredd att ta aktiv del av Arbetsförmedlingens service i fråga om platsförmedling.⁴²

Vad gäller sjukdom tar Arbetsförmedlingen emot och registrerar anmälan. Enskild angelägenhet och tillfälligt uppehåll ska den ersättningssökande ange om frånvaron är godkänd av eller anmäld till Arbetsförmedlingen. Vid otillåten frånvaro från program ska Arbetsförmedlingen fatta sanktionsbeslut.

Studien har gjorts med ett obundet slumpmässigt urval om 1 200 ärenden. Urvalsramen bestod av 1 231 808 ansökningar där den sökande anmält frånvaro. Ansökningarna ska ha inkommit till Försäkringskassan mellan den 1 februari och den 31 oktober 2018. Av de 1 200 ärendena har sedan 931 ärenden med frånvaro kunnat kontrollerats mot Arbetsförmedlingen.⁴³

Avgränsningar

Försäkringskassans omfattningsstudie innefattar de fall där en ansökan innehåller information om frånvaro och undersöker om denna inte anmälts till eller blivit godkänd av Arbetsförmedlingen. Fel som inte ingår är de fall där den ersättningssökande inte anmält frånvaron varken till Arbetsförmedlingen eller till Försäkringskassan samt de fall där ersättningssökande anmält frånvaro till Arbetsförmedlingen men inte till Försäkringskassan.

⁴² 4 kap 1–4 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴³ Det fanns ett bortfall på 18 ansökningar. Ytterligare 13 exkluderades på grund av att de innehöll felaktiga inmatningar.

Att vårda sjukt barn, samt vård av närstående är frånvarogrunder som inte behöver ett godkännande från Arbetsförmedlingen. Dessa orsakar därför inte felaktiga utbetalningar och har därför gått att exkludera från vidare kontroll.

Det finns en rad andra källor till felaktiga utbetalning som inte studerats inom ramen för omfattningsstudien. Bland annat felaktiga utbetalningar som uppkommer på grund av bristande kontroll hos Arbetsförmedlingen.

2.4.4 Resultat av den empiriska omfattningsstudien

Försäkringskassans omfattningsstudie avser ansökningar för januari till september 2018. För att kunna göra beräkningar för helåret 2018 har Försäkringskassan gjort ett antagande om att antalet ansökningar avseende november och december månad är detsamma som för oktober.

De felaktiga utbetalningarna har därefter beräknats genom att multiplicera det genomsnittliga felet per ansökan med antalet ansökningar som uppskattats innehålla felaktiga uppgifter. Punktskattningen av de felaktiga utbetalningarna uppgick då till 85 miljoner kronor (0,6 % av utbetald ersättning), med ett 95-procentigt konfidensintervall på mellan 66–110 miljoner kronor, eller 0,4 till 0,7 procent av utbetald ersättning.

Tabell 2.3 Felaktiga utbetalningar av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Punktskattning	Övre gräns för konf. intervall (95%)	Nedre gräns för konf. intervall (95%)
För mycket ersättning	85 (0,6 %)	110 (0,7 %)	66 (0,4 %)
För lite ersättning	Ej studerat	Ej studerat	Ej studerat

Orsaker till felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt

Den totala andelen ej godkänd frånvaro för 2018 uppskattades till 7 procent av all anmäld frånvaro. I denna siffra ingår endast frånvaro på grund av sjukdom, enskild angelägenhet och tillfälligt uppehåll, eftersom dessa först ska tas emot och registreras av Arbetsförmedlingen. Sjukdom var orsak till merparten av den

ogiltiga frånvaron, 6 procentenheter. Endast 1 procentenhet av frånvaron rörde enskild angelägenhet eller tillfälligt uppehåll.

Tabell 2.4 Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, felaktiga utbetalningar och typ av fel. Empirisk studerade fel

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Omfattning (% av utgifterna)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	85 (0,6 %)
Ej anmält ändrade förhållanden	Ej studerat
Fel orsakade av sökande	85 (0,6 %)
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	85 (0,6 %)

Fel orsakade av den sökande

De fel som studerats rör sjukdom, enskild angelägenhet och tillfälligt uppehåll från arbetsmarknadspolitiskt program. Det stora flertalet av de fel som hittats har av Försäkringskassan bedömts vara icke avsiktliga fel.

Misstänkt avsiktliga fel respektive övriga fel orsakade av den sökande

Av de 931 ärenden som kontrollerats gick 21 vidare till kontrollutredning. De misstänkt avsiktliga felen motsvarar därmed ungefär 0,2 procent av samtliga ansökningar, vilket enligt beräkning skulle motsvara 8,4 miljoner kronor av utbetald ersättning. Beloppet är beräknat som det genomsnittliga felet i ärenden med fel multiplicerat med antalet felaktiga ärenden. Metoden för att bedöma om ett fel är att betrakta som misstänkt avsiktligt skiljer sig från den metod Försäkringskassans använt i omfattningsstudierna för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Jämförelser mellan

andelen misstänkt avsiktliga fel inom ASUEEE, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning bör därför göras med försiktighet.

2.4.5 Bedömning av ej studerade risker

Det finns risker för felaktiga utbetalningar som inte kunnat fångas genom Försäkringskassans omfattningsstudie och som kan uppkomma inom förmånerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Nedan görs en beskrivning av de risker som inte studerats och hur dessa påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar. Vi har kategoriserat riskerna utifrån ovanstående orsaksindelning med fokus på om det är myndigheterna eller de sökande som står för de risker vi har identifierat.

Myndighetsrisker inom Försäkringskassans ansvarsområde

En risk som potentiellt skulle kunna uppkomma är att Försäkringskassan felaktigt betalar ut ersättning till personer som inte alls ska kunna få ersättning baserat på information från Arbetsförmedlingen. Risker för denna typ av fel är dock mycket liten, givet att ersättningen huvudsakligen är villkorad mot deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program. Denna information bör därmed inte vara behäftad med fel i någon större utsträckning.

I en studie av IAF framkommer dock att det finns brister i Försäkringskassans hantering av ärenden med olovlig frånvaro. Försäkringskassans brister i handläggningen, har enligt IAF:s bedömning, lett till felaktiga utbetalningar i cirka 10 procent av de granskade ärendena.⁴⁴

Myndighetsrisker kopplade till Arbetsförmedlingens kontrollfunktion

I omfattningsstudien för arbetslöshetsförsäkringen uppskattades en stor del av felen orsakas av brister i Arbetsförmedlingens kontroll-

⁴⁴ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Sanktioner inom etableringsersättningen*. Rapport 2019:10.

funktion.⁴⁵ Dessa brister leder till flera risker för felaktiga utbetalningar. Eftersom ersättningstagare som får någon av ersättningarna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning i allt väsentligt ska leva upp till samma regler som de som får arbetslöshetsersättning är det rimligt att anta att dessa risker uppkommer även inom dessa förmåner.

En risk för felaktiga utbetalningar som uppkommer av brister i Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är att underrättelser *inte* skickas till prövning när ersättningstagaren missköter sig, t.ex. genom att inte aktivt söka lämpligt arbete eller inte delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Ett undantag för att aktivt söka arbete kan dock ges till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program eller insatser, t.ex. stöd till start av näringsverksamhet eller förberedande insatser som är individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete.

Om deltagaren misstänks missköta sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet ska Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning, en enhet inom Arbetsförmedlingens organisation som prövar ersättningstagarens rätt till ersättning efter regelöverträdelser. Vid beslut om sanktion skickas sedan informationen vidare till Försäkringskassan, som verkställer sanktionsbeslutet och beslutar för vilka dagar ersättningstagaren stängs av från ersättning.

Utöver uteblivna underrättelser finns ett antal övriga risker som bedöms kunna orsaka felaktiga utbetalningar i mer begränsad omfattning.

En sådan risk är om en ersättningstagare inom ASUEEE på något sätt kan antas missköta sitt arbetssökande eller inte deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet. I de fallen ska handläggaren på Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Det finns här en risk att handläggaren på enheten Ersättningsprövning fattar felaktiga beslut och att sanktion därför uteblir på felaktiga grunder. Försäkringskassan får därmed inte den information som krävs för att göra en korrekt utbetalning.

⁴⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2019:1.

Det är också Arbetsförmedlingen som ska godkänna frånvaro från de arbetsmarknadspolitiska programmen. Den här typen av godkännande skulle kunna lämnas på felaktiga grunder och orsaka felaktiga utbetalningar. Det saknas dock underlag för att uppskatta hur omfattande denna risk är.

Risker hos arbetslöshetskassorna

För deltagare som är berättigade arbetslöshetsersättning utbetalas aktivitetsstöd med samma belopp som skulle getts i arbetslöshetsersättning. Detta innebär att Försäkringskassan för vissa ersättningstagare är beroende av information från arbetslöshetskassorna om hur mycket som skulle betalas ut i dagpenning. I IAF:s omfattningsstudie fanns ett fåtal fall av felberäknade dagpenningar. Det är rimligt att anta att den här typen av fel därmed även påverkar en del av de som får aktivitetsstöd på samma nivå som arbetslöshetsersättning. Generellt orsakade dock dessa felberäkningar endast små felaktiga utbetalningar, ibland för mycket och ibland för lite.

Sökanderisker

Det finns även ett antal andra risker som kan uppstå, där myndigheternas möjlighet till kontroll är begränsad. Detta rör till exempel frånvaro där den ersättningssökande anmält sin frånvaro till Arbetsförmedlingen, men inte till Försäkringskassan, eller inte anmält frånvaro till någon av myndigheterna. I programformer där den sökande inte har en anordnare och en daglig aktivitet är det svårt att upptäcka frånvaro som deltagaren inte själv anmäler.

I vissa fall kan det röra ett deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som anordnas av en kompletterande aktör. Arbetsförmedlingen är i dessa fall beroende av information från den kompletterande aktören vid till exempel frånvaro. Detta innebär att information om frånvaro då måste passera flera instanser innan den når Försäkringskassan, som vid det laget då redan kan ha betalat ut ersättningen. Enligt en studie av IAF förekommer det att de kompletterande aktörerna inte förmedlar denna information så som

det är tänkt.⁴⁶ Bland annat händer det att den kompletterande aktören själv kontaktar den deltagande ersättningstagaren och sedan gör en bedömning om en avvikelserapport ska skickas till Arbetsförmedlingen. Det ska också förekomma att flera frånvaroperioder läggs samman och skickas i en och samma avvikelserapport. Slutligen visar rapporten att handläggare på Arbetsförmedlingen ibland har sådan hög arbetsbelastning att de inte till fullo hinner agera på innehållet i en avvikelserapport. I dessa fall sker avvikelser från regelverket, vilket med stor säkerhet leder till felaktiga utbetalningar.

Avslutningsvis kan det också uppkomma risker för felaktiga utbetalningar på grund av felaktiga intyg från den ersättnings-sökande och tredje person. Det rör framförallt falska läkarintyg och arbetsgivarintyg, samt felaktiga eller icke redovisade uppgifter⁴⁷ om lön som intjänats vid sidan om deltagande i det arbetsmarknads-politiska programmet.

För de ersättningstagare inom ASUEEE som inte undantas att aktivt söka arbete, finns risk att den månatliga aktivitetsrapporten innehåller arbeten som i realiteten inte sökts. IAF gjorde i sin omfattningsstudie en kontroll mot arbetsgivare av arbeten som i aktivitetsrapporter uppgetts ha sökts. Kontrollen gjordes på aktivitetsrapporter som skickats in av personer med arbetslöshets-ersättning och visade att det är vanligt förekommande att arbeten inte har sökts.

2.4.6 Bedömning av riskernas påverkan och osäkerhet

Med omfattningsstudien inom arbetslöshetsförsäkringen som referens kan en bedömning av de felaktiga utbetalningarna inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen göras. Det är dock viktigt att beakta att målgrupperna för arbetslöshetsförsäkring och ASUEEE skiljer sig åt. De som får arbetslöshetsersättning står generellt närmare arbetsmarknaden jämfört med de som får aktivitetsstöd. Utvecklingsersättning betalas enbart ut till yngre och etableringsersättning utgår endast till

⁴⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018): *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlings kontrollarbete*. Rapport 2018:14.

⁴⁷ Sedan 2018 genomför Försäkringskassan stickprovskontroller mot Skatteverket av redovisade inkomster. Det förekommer fall där inkomster inte har redovisats.

nyanlända med uppehållstillstånd. Utvecklingsersättning står för ungefär 2,5 procent av de totala utbetalningarna inom ASUEEE medan etableringsersättningen står för en tredjedel.

Ersättningsnivåerna skiljer sig dessutom mellan ersättningsystemen, vilket kan påverka ersättningstagarens incitament att leva upp till regelverket. Även Arbetsförmedlingens handläggares attityd och benägenhet att agera på den information de får om ersättningstagaren kan skilja sig mellan olika grupper. I en rapport från IAF görs en jämförelse av underrättelsegraden och sanktionsgraden för de som får arbetslöshetsersättning och de som får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.⁴⁸ Rapporten visar att fler underrättelser skickas för personer som har arbetslöshetsersättning, men arbetslöshetskassornas sanktionsgrad är lägre än sanktionsgraden hos enheten Ersättningsprövning, som fattar sanktionsbeslut för personer med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning samt etableringsersättning. En delförklaring till detta tros vara att personer med arbetslöshetsersättning inte alltid sökt ersättning för perioden som en underrättelse avser. Rapporten uppmärksammar också att programdeltagare ibland felaktigt undantas från kravet att rapportera sina aktiviteter i aktivitetsrapport, något som skulle leda till att programdeltagare får färre sanktioner än vad de egentligen borde ha fått.

En fördjupad analys från IAF visar också att bedömningarna av lika fall skiljer sig åt mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning, där enheten Ersättningsprövning i regel är mer benägna att besluta om sanktion när det är motiverat. Denna skillnad kan inte förklaras av handläggarens ålder, kön, arbetslivserfarenhet, tid som handläggare eller tid i anställning.⁴⁹

En uppskattning av de felaktiga utbetalningarna inom ASUEEE utifrån en jämförelse med arbetslöshetsförsäkringen görs därför inte helt utan problem.

Nedan följer en redovisning av huruvida de felaktiga utbetalningarna bedöms vara större eller mindre som resultat av skillnader i målgrupp gentemot omfattningsstudien inom arbetslöshetsförsäkringen.

⁴⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017): *Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet en jämförande rapport*. Rapport 2017:8.

⁴⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Lika i sak, lika för alla?* Rapport 2019:5.

Tabell 2.5 Risker med motsvarigheter inom arbetslöshetsförsäkringen

Risk	Komparativ sannolikhet att risken inträffar	Komparativ påverkan på FUT
AF skickar inte underrättelser	Likartad	Marginellt högre
EEP fattar felaktigt beslut om sanktion	Lägre	Marginellt lägre
AR innehåller jobb som egentligen inte sökts	Likartad	Likartad
Felaktigt beräknad dagpeng	Likartad	Likartad
Falska intyg	Marginellt lägre	Lägre
Inkomster som inte uppgetts	Likartad	Likartad

Vissa risker inom ASUEEE är inte jämförbara med eller saknar motsvarigheter med arbetslöshetsförsäkringen. Det rör till exempel t.ex. beslut om rätten till ersättning som inom arbetslöshetsförsäkringen hanteras av arbetslöshetskassorna och inom ASUEEE av Försäkringskassan. Rätten till ersättning bedöms inte på samma grunder och organisationerna skiljer sig åt. Även de bedömningar av frånvaro från arbetsmarknadspolitiskt program som Arbetsförmedlingens handläggare gör saknar motsvarighet inom arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom nedanstående risker saknar motsvarigheter inom arbetslöshetsförsäkringen, kan de antas ha en ökande effekt på bedömningen av de felaktiga utbetalningarna.

Tabell 2.6 Risker som saknar motsvarighet inom arbetslöshetsförsäkringen

Risk	Sannolikhet att risken inträffar	Påverkan på FUT
FK fattar felaktigt beslut om rätten till ersättning	Mycket låg	Marginell ökning
AF godkänner felaktigt frånvaro	Medel	Ökar marginellt
Kompletterande aktör skickar inte/dröjer med avvikelse rapport	Medel	Ökar marginellt

2.4.7 Felaktiga utbetalningar från aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

För att uppskatta de felaktiga utbetalningarna inom ASUEEE har vi kompletterat Försäkringskassans omfattningsstudie med en vår bedömning som bygger på den omfattningsstudie som genomförts inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns mellan ASUEEE och

arbetslöshetsförsäkringen många likheter. Det är dock viktigt att notera att de nedan redovisade felaktiga utbetalningarna inom ASUEEE i stor omfattning bygger på bedömningar utifrån en omfattningsstudie i ett snarlikt, men inte helt identiskt, system. I synnerhet är förmånerna avsedda för olika målgrupper, vars beteende kan avvika från varandra. Uppskattningen ska därför tolkas med försiktighet och ses som en indikation utifrån den information som finns tillgänglig.

Vi kan konstatera att för att utbetalningar av ersättningarna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning ska bli korrekta, krävs information från flera parter, såväl myndigheter som programanordnare och ersättningstagare. Detta ger upphov till flera ytor där felaktiga utbetalningar kan uppstå. Systemets konstruktion kan därför vara en källa till fler felaktiga utbetalningar än inom arbetslöshetsförsäkringen.

Avseende felaktiga utbetalningar som upptäcks har vi fått utgå ifrån återkrävt belopp under 2018. Under 2018 återkrävde Försäkringskassan ungefär 47,5 miljoner kronor inom ASUEEE. Försäkringskassan har dock sedan 2018 möjlighet att kvitta felaktiga belopp mot kommande utbetalningar. Kvittning används endast i de fall där uppgift om sanktion inkommer retroaktivt. Det saknas dock statistik på hur mycket som kvittas av det som upptäcks vara felaktigt inom ASUEEE, vilket innebär att vår bedömning nedan i detta hänseende underskattar de felaktiga utbetalningarna något. Det finns också en risk att åtminstone en del av återkraven gjorts på grund av förhållanden som studerats i Försäkringskassans omfattningsstudie. Återkraven kan således delvis överlappa med de felaktiga utbetalningarna som beskrivits i omfattningsstudien.

Försäkringskassans omfattningsstudie har undersökt en delmängd av de felaktiga utbetalningarna som uppstår av frånvaro. Resultatet av denna studie är medräknat i vår bedömning nedan. Omfattningsstudien täcker dock inte alla risker inom ASUEEE. Därför har vi kompletterat Försäkringskassans omfattningsstudie med en samlad bedömning av de felaktiga utbetalningarna. Som vägledning har vi använt oss av tidigare studier, IAF:s granskningsrapporter och framförallt den omfattningsstudie som gjorts inom arbetslöshetsförsäkringen, en förmån som har flera gemensamma nämnare med ASUEEE. De granskningsrapporter vi har använt oss av visar också på flera risker för felaktiga

utbetalningar som liknar de inom arbetslöshetsförsäkringen även inom ASUEEE, framförallt kopplat till brister i Arbetsförmedlingens kontrollfunktion.

Vår samlade bedömning är att felet inom ASUEEE andelsmässigt ligger på en snarlik nivå med felet inom arbetslöshetsersättningen, ungefär 3–5,3 procent eller motsvarande 459–811 miljoner kronor. Intervallet utgår ifrån referensstudien inom arbetslöshetsförsäkringen, men kan inte betraktas som ett konfidensintervall, utan bör ses som ett osäkerhetsintervall som grundar sig på de antaganden vi presenterat i kapitlet. Punktskattningen bedöms vara 4,2 procent eller 640 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

2.5 Barnbidrag

Barnbidraget är bosättningsbaserat och huvudregeln är att man måste vara bosatt i landet för att kunna få ersättning. Grundkravet för att ha rätt till bidraget är bosättning i Sverige. Det är dock tillåtet för barn att studera utomlands och fortfarande anses bosatt i Sverige, så länge barnet kommer hem på skolloven. Försäkringskassan bedömer att detta är en ytterst begränsad grupp. De centrala uppgifterna för att bedöma rätten till och storleken på barnbidraget (flerbarnstillägg) finns i Skatteverkets folkbokföring. Det gäller t.ex. uppgifter om vårdnadsförhållanden, antal barn i hushållet, barnens ålder m.m. Den viktigaste uppgiften är dock var barnet är bosatt. Många kommuner lämnar information till Försäkringskassan om barn inte dyker upp vid skolstart. I samband med detta kan Försäkringskassan upptäcka utlandsflytt som inte anmälts till Skatteverket. Vid folkbokföring på fel fastighet kan beräkningen av eventuellt flerbarnstillägg bli felaktigt. I undantagsfall kan ersättning betalas ut trots att personen inte anses vara bosatt i Sverige men då ska barnbidraget samordnas med andra länder.⁵⁰

Resultatet av kansliets studie avseende personer som är folkbokförda i Sverige, men bedöms inte längre vara bosatta i landet används för att bedöma de felaktiga utbetalningarna inom barnbidrag. Vi bedömer att i princip samtliga felaktiga utbetalningar kan härledas till felaktig folkbokföring och därmed kan uppskattas

⁵⁰ EU:s förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

registerbaserat. Genom att bedöma antalet som är felaktigt folkbokförda i Sverige och samtidigt mottagit barnbidrag har vi kunnat uppskatta de felaktiga utbetalningarna.

Under 2016 betalades ungefär 26,3 miljarder kronor ut till cirka 1,3 miljoner personer. Barnbidrag kan under vissa omständigheter betalas ut även vid längre utlandsvistelse.⁵¹ Vi har dock inte kunnat kontrollera om dessa omständigheter gäller för de undersökta personerna. Det finns därför viss risk för överskattning i denna uppskattning av de felaktiga utbetalningarna. Totalt bedömdes 2 773 personer vara felaktigt folkbokförda i Sverige samtidigt som de fått barnbidrag. De felaktiga utbetalningarna uppgår till 54,5 miljoner kronor i 2016 års volymer. Det innebär att cirka 0,2 procent av de årliga utgifterna för barnbidraget betalats ut felaktigt. I 2018 års utgifter (31,7 miljarder kronor) innebär det att de felaktiga utbetalningarna uppskattas till nästan 67 miljoner kronor.

Vi bedömer att felet som kunnat fastställas med denna metod täcker samtliga felaktiga utbetalningar, under förutsättning att modellen som använts skattar antalet personer som inte bör vara folkbokförda i Sverige gör det på ett tillfredsställande sätt (se avsnitten 5.6 och 5.8).

2.6 Ersättning för höga sjuklönekostnader

Ersättning för höga sjuklönekostnader är en förmån som Försäkringskassan administrerar och vars syfte är att kompensera främst mindre arbetsgivare för deras sjuklönekostnader. Ersättningen ska kompensera den del av sjuklönekostnaden som överstiger en viss andel av arbetsgivarens totala lönekostnad.

Försäkringskassan har inom ramen för ett regeringsuppdrag uppskattat de felaktiga utbetalningarna från ersättningsystemet. Försäkringskassan uppskattade de felaktiga utbetalningarna (för mycket) till 77 miljoner (8,6 procent), med ett 95-procentigt konfidensintervall mellan 42 miljoner (4,6 procent) och 122 miljoner (13,6 procent). Studien presenterades 2017 och avsåg ärenden från 2016 då utgifterna uppgick till 900 miljoner kronor.⁵² När dessa

⁵¹ Avser biståndsarbetare och utlandssända.

⁵² Försäkringskassan (2017). *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*. Svar på regeringsuppdrag..

resultat extrapoleras till 2018 års utgifter, som uppgick till 954 miljoner kronor, skulle punktskattningen motsvara 82 miljoner kronor med ett konfidensintervall på 44–130 miljoner kronor.

Ibland betalas också för lite ersättning ut, dock i mindre omfattning än för mycket. Försäkringskassan uppskattar att i cirka 4 procent av ärendena betalas det ut för lite ersättning. För lite utbetald ersättning uppskattas till 0,7–1,8 procent av de totala utbetalningarna. Punktskattningen på 1,2 procent motsvarar cirka 10,5 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

2.7 Schablonantaganden om övriga ersättningssystem

Totalt ingår 41 olika ersättningssystem i delegationens uppdrag. Vissa av dessa system består i sin tur av flera olika förmåner och bidrag. I ålderspensionssystemet ingår garantipension, inkomstpension, tjänstepension och premiepension. Merkostnadslån samt tilläggs lån och -bidrag som administreras av CSN ingår i systemet för studiemedel.

Utgifterna för dessa 41 olika system uppgick 2018 till 654 miljarder kronor, varav ålderspensionssystemet stod för hälften av utgifterna.

18 system har studerats i varierande grad genom myndigheternas empiriska omfattningsstudier, expertbedömningarna samt genom olika analyser och bedömningar som genomförts av kansliet. Utgifterna för dessa 18 ersättningssystem uppgick till 600 miljarder, dvs. cirka 92 procent av de samlade utgifterna för systemen som ingår i delegationens uppdrag.

Resterande 23 ersättningssystem, varav 11 har varit föremål för delegationens riskanalyser, har hanterats väldigt översiktligt. Trots att dessa ersättningssystem är fler till antalet utgör utgifterna endast 8 procent (54 miljarder kronor) av de samlade utgifterna för systemen som ingår i delegationens uppdrag. För dessa 23 ersättningssystem kommer vi att anta att andelen felaktiga utbetalningar är i paritet med de system som inte bedömdes vara riskfyllda i den initiala riskanalysen. Kansliets studie om allmänt barnbidrag visade att felnivåerna är mycket låga och systemets konstruktion är i sammanhanget unik. Ålderspensionssystemet är

omfattande men felnivån bedöms också vara mycket låg. Därför exkluderar vi dessa två system när vi beräknar schabloniserade nivåer för övriga ersättningssystem. Av tabellen nedan framgår vilka ersättningssystem som ligger till grund för det schabloniserade antagandet.

Tabell 2.7 Punktskattningar av felaktiga utbetalningar

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Felaktiga utbetalningar, punktskattning
Ekonomiskt bistånd	10 700*	556 (5,2 %)
Föräldrapenning	32 027	705 (2,2 %)
Sjukersättning	30 886	1 266 (4,1 %)
Sjukpenning	32 483	1 169 (3,6 %)
Statligt tandvårdsstöd	6 449	355 (5,5 %)
Studiemedel Sverige	27 309	874 (3,2 %)
Totalt	139 854	4 925 (3,5 %)

* Avser 2017.

Av tabellen ovan framgår att punktskattningarna varierar mellan 2,2–5,5 procent och det viktade genomsnittet för dessa sex ersättningssystem uppgår till 3,5 procent.

Baserat på vad riskanalyserna av de system som inte studerats eller analyserats närmare blir det schabloniserade antagandet inte orimligt. Som jämförelse kan nämnas att FUT-delegationen antog 3 procent för de system som inte studerades ingående.

Som komplement till vårt huvudscenario på 3,5 procent presenterar vi också två alternativa scenarion, ett mer tilltaget på 4,5 procent och ett mer försiktigt på 2,5 procent. Dessa alternativa scenarier fångar in en större del av de individuella punktskattningar som ligger till grund för schablonantagandet. Tabellen nedan visar hur de olika antaganden påverkar resultatet. De felaktiga utbetalningarna i dessa 23 system antas därmed uppgå till sammanlagt 1,9 miljarder kronor enligt huvudscenariot. Vi avstår från att räkna fram antagandena på respektive ersättningssystem eftersom det primära syftet är att uppskatta de totala felen, inte att uppskatta felen i varje ersättningssystem.

Tabell 2.8 Övriga system – Schabloniserade antaganden om felaktiga utbetalningar

Ersättningsystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Antagande FUT 3,5 %	Antagande FUT 4,5 %	Antagande FUT 2,5 %
Aktivitetsersättning	3 900	-	-	-
Arbetshjälpmedel m.m.	154	-	-	-
Arbetskadeföränta	2 598	-	-	-
Barnpension och efterlevandestöd	951	-	-	-
Bilstöd till personer med funktionsnedsättning	99	-	-	-
Bostadsbidrag	4 574	-	-	-
Bostadstillägg till personer med S/A	5 130	-	-	-
Efterlevandepension (vuxna)	10 870	-	-	-
Ersättning inom det statliga personskadeskyddet	38	-	-	-
Graviditetspenning	613	-	-	-
Handikappersättning	1 343	-	-	-
Hemutrustningslån	139	-	-	-
Kostnadsersättning till elever i gymn. lärlingsutbildning	85	-	-	-
Lönegaranti	700	-	-	-
Närståendepenning	173	-	-	-
Rehabiliteringsersättning	781	-	-	-
Sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall	132	-	-	-
Sjukvård i internationella förhållanden	493	-	-	-
Studiebidrag, generellt	8 974	-	-	-
Studiebidrag, prioriterat	1 649	-	-	-
Studiehjälp	3 950	-	-	-
Underhållsstöd (netto)	2 592	-	-	-
Vårdbidrag	3 686	-	-	-
Totalt	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (5,5 %)

2.8 Felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning

I detta avsnitt presenterar vi för första gången en studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av bristande samordning av ersättningar. Denna studie baseras på en slumpmässig kontroll som Försäkringskassan har genomfört och bygger vidare på en registerbaserad studie av kolliderande ersättningar som vi redogjorde för i föregående rapport om delegationens omfattningsstudier. I detta avsnitt redogör vi därför kort för tidigare publicerad studie om kolliderande ersättningar samt därefter för metod och resultat för den nya studien.

2.8.1 Kolliderande ersättningar⁵³

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* redogjorde vi för delegationens registerbaserade studie av kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning. Med kolliderande ersättningar menas sådana som felaktigt 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. Den publicerade studien byggde på två delstudier. I den första delstudien identifierades felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar. I den delstudien identifierades *risker* för felaktiga utbetalningar.

Ambitionen var att genomföra denna studie så registerbaserat som möjligt utifrån tillgängliga data. Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statistiska centralbyrån (SCB) sökte därför fram så detaljerade data som möjligt över utbetalningar från de ersättningssystem som omfattas av studien. Utbetalningarna avsåg en studievecka som valts ut för att vara så representativ för året som möjligt. SCB samkörde sedan på delegationens uppdrag dessa data utifrån det regelverk för sammanfallande ersättningar som kartlagts.

Studien omfattade större ersättningssystem med risker för att ersättning felaktigt utbetalas från två ersättningssystem för samma

⁵³ Detta avsnitt bygger på del 3 i delegationens rapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*.

tid. Knappt 152 miljarder kronor betalades ut från dessa system under 2018. Studien visade att 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 studerades ungefär 3,5 miljarder kronor.

Resultaten sammanfattas i tabell 2.9 där vi kan notera att av de studerade utbetalningarna om knappt 152 miljarder kronor har ungefär 98,5 procent av utbetalningarna gjorts utan risk för felaktiga utbetalningar, 1,5 procent har gjorts med risk för felaktiga utbetalningar och endast 27 miljoner kronor (0,02 procent) av de totala utbetalningarna har identifierats som felaktiga. För en majoritet av de utbetalningar som gjorts med risk för felaktiga utbetalningar bedömdes risken vara begränsad.

Tabell 2.9 Sammanfattande resultat av studien om kolliderande ersättningar och risker för bristande samordning

Kategori	Utbetalningar	Andel
Miljoner kronor (% av utgifterna)		
Inga felaktiga utbetalningar	149 329	98,46 %
Risk för felaktiga utbetalningar	2 302	1,52 %
Felaktiga utbetalningar	27	0,02 %
Totalt	151 658	100 %

Av rapporten framgick att kolliderande ersättningar uppskattas leda till totalt 61 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar per år. I detta estimat ingår förutom ovan nämnda 27 miljoner kronor, 15 miljoner kronor orsakade av att ekonomiskt bistånd utbetalats från två kommuner för samma månad, samt 19 miljoner kronor orsakade av att arbetslöshetsersättning utbetalats samtidigt som ersättningar från andra utbetalande myndigheter.

Anledningarna till att den rapporten delvis behövde studera *risker* för felutbetalningar var flera, men främst berodde det på bristande datakvalitet och att eventuella brister i samordningen inte låter sig studeras helt registerbaserat utifrån tillgängliga data. Av rapporten framgår också att delegationens kansli i en kommande rapport planerar att uppskatta hur stor andel av utbetalningarna med risk för

fel, som *faktiskt* har lett till felaktiga utbetalningar. Detta sker i efterföljande avsnitt 2.8.2–2.8.3.

I rapporten beskrivs också närmare de ersättningssystem som studerats, de regelverk som gäller för ersättningar som betalas ut för samma tid samt resultat av tidigare studier och genomförda kontrollinsatser. I rapporten redogjordes också närmare för metoden för den registerbaserade studien och dess antaganden. I dessa delar hänvisar vi den intresserade läsaren till del 3 i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

2.8.2 Metod för studien av bristande samordning

Av de 2,3 miljarder kronor som betalats ut med risk för felaktiga utbetalningar har vi närmare undersökt utbetalningar om drygt 1,9 miljarder kronor.⁵⁴ Studien har omfattat utbetalningar från Försäkringskassan där registerdata indikerat att utbetalningar från två ersättningssystem som behöver samordnas kan ha utgått för samma tid. Försäkringskassan har gjort en slumpmässig kontroll för att undersöka om utbetalningarna de facto har avsett samma tid och, i så fall, om ersättningarna har samordnats korrekt.

Som grund för urvalet till den studie som vi redovisar i denna rapport har Försäkringskassan på nytt sökt fram data om utbetalningarna från de berörda ersättningssystemen avseende studieveckan.⁵⁵ Därefter har den kod som SCB tagit fram för att identifiera sammanfallande ersättningar applicerats.

Av de utbetalningar som enligt den registerbaserade studien skett med risk för felaktiga utbetalningar utgick mest pengar då data indikerade att antingen sjuk- eller aktivitetsersättning eller ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning) kunde ha utbetalats för samma tid som någon annan ersättning.

Vi valde därför ut de kombinationer av ersättningssystem som beloppsmässigt var störst. Dessa inkluderade tillsammans

⁵⁴ Hur de totalt 2,3 miljarder kronor med risk för felaktiga utbetalningar har fördelats framgår av avsnitt 12.4 i delegationens rapport *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

⁵⁵ Anledningen till att data söktes fram på nytt var att den ursprungliga utsökningen omfattades av statistiksekretess. Eftersom ett antal månader hade passerat hade också data om utbetalningarna förändrats något, men inte på ett sätt som kan förväntas ha en större inverkan på resultaten av studien. I den mån det har varit nödvändigt har också hänsyn till dessa förändringar tagits.

1 932 miljoner kronor, en mycket stor andel av de totalt 2 302 miljoner där det fanns viss risk för felaktiga utbetalningar. Undersökningen omfattade då ett slumpmässigt urval av utbetalningar av följande kombinationer:

- Hel sjukersättning (Hel SE) – Sjukpenning (SJP)
- Hel aktivitetsersättning (Hel AE) – Sjukpenning (SJP)
- Partiell sjukersättning (Partiell SE) – Sjukpenning (SJP)
- Partiell sjukersättning (Partiell SE) – Rehabiliteringspenning (Rehab)
- Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (ASUE) – Sjukersättning (SE)
- Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (ASUE) – Aktivitetsersättning (AE)
- Etableringsersättning (EE) – föräldrapenning (FP)

I några fall utgjorde urvalet en totalundersökning av utbetalningarna under studieveckan.

2.8.3 Resultat av studien om bristande samordning

I tabell 2.10 sammanfattas urvalet och resultatet av Försäkringskassans granskning.

Tabell 2.10 Urval och resultat av Försäkringskassans granskning av utbetalningar med risk för bristande samordning

Kategori	Population	Antal	Antal där	Antal avvikande
Miljoner kronor (% av utgifterna)	studieveckan	granskade	förmånerna sammanfaller	ärenden
Hel SE-SJP	228	228 (100 %)	225 (99 %)	6 (3 %)
Hel AE-SJP	42	42 (100 %)	40 (95 %)	0
Partiell SE-SJP	7 580	478 (6 %)	4 (1 %)	1 (25 %)
Partiell SE-Rehab	288	23 (8 %)	0	0
ASUE-SE	1 615	345 (21 %)	54 (16 %)	6 (11 %)
ASUE-AE	315	200 (63 %)	148 (74 %)	7 (5 %)
EE-FP	715	300 (42 %)	31 (10 %)	20 (65 %)
Summa	10 783	1 616 (15 %)	502 (31 %)	40 (8 %)

Andelen felaktigheter som upptäcktes i granskningen var låg. Av totalt 1 616 granskade ärenden (kombinationer av utbetalningar) upptäcktes avvikelser endast i 40. Lite förenklat kan man säga att antingen utbetalades ersättningarna inte för samma tid eller så har utbetalningarna samordnats korrekt. I de fall partiell sjukersättning har utbetalats för samma dagar som sjukpenning eller rehabiliteringspenning har ersättningarna – med något undantag – inte utbetalats för mer än heltid, dvs. för samma tid. I de fall hel sjuk- eller aktivitetsersättning har utbetalats för samma dagar som sjukpenning har samordningen hanterats korrekt i samtliga fall utom sex. När det gäller aktivitetsstöd och utvecklingsersättning har inte heller många fel upptäckts. Resultatet återspeglar också att data om utbetalningar av dessa ersättningsystem håller låg kvalitet.⁵⁶

Avslutningsvis kan vi notera att hälften av avvikelserna som upptäcktes i granskningen rörde utbetalningar av etableringsersättning och föräldrapenning. 20 av de 31 fall där utbetalningarna helt eller delvis överlappar varandra i tid och omfattning, hade inte samordnats korrekt. Noterbart är att handläggningen för föräldrapenning i samtliga 12 fall hade brustit i sitt samordningsansvar när föräldrapenning hade utbetalats för samma tid som redan utbetalad etableringsersättning. En anledning till detta resultat är att den

⁵⁶ Se *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*, s. 229–233.

automatiserade handläggningen av föräldrapenning saknar regelutfall till manuell handläggning i dessa situationer.

Studieveckan inföll i slutet av april 2018. Den 1 januari samma år övergick ansvaret för bland annat utbetalningar av etableringsersättning från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Av de totalt 300 utvalda ärendena granskades inte 249 på grund av att Försäkringskassan inte hade tillgång till information om utbetalningarna om etableringsersättning. I dessa ärenden hade Arbetsförmedlingen fattat beslut om etableringsplan och skötte därför alltjämt utbetalningarna. Detta innebär ett stort partiellt bortfall på cirka 83 procent.

Räknar vi upp resultatet från granskningen av utbetalningarna den aktuella studieveckan till utbetalningarna för helåret 2018 blir resultatet enligt tabell 2.11. Resultatet redovisas utan respektive med hänsyn till det nyss nämnda partiella bortfallet. När vi tar hänsyn till bortfallet antar vi att omfattningen av fel i bortfallet är densamma som bland de ärenden som granskats.

Tabell 2.11 Sammanfattande resultat av studien om bristande samordning

Kategori	Uppskattade utgifter population 2018	Punktskattning FUT, utan hänsyn till bortfall	Punktskattning FUT, med hänsyn till bortfall
Hel SE-SJP	42	0,1 (0,3 %)	0,1 (0,3 %)
Hel AE-SJP	6	0	0
Part SE-SJP	1 495	1,6 (0,1 %)	1,6 (0,1 %)
Part SE-Rehab	48	0	0
ASUE-SE	218	0,5 (0,2 %)	0,5 (0,2 %)
ASUE-AE	39	0,3 (0,8 %)	0,3 (0,8 %)
EE-FP	84	3,9 (4,6 %)	23,0 (27,3 %)
Summa	1 932	6,5 (0,3 %)	25,5 (1,3 %)

Resultatet visar alltså att av de studerade utbetalningarna om drygt 1,9 miljarder kronor uppskattas de felaktiga utbetalningarna som orsakas av bristande samordning till 6,5 miljoner kronor om vi antar att det partiella bortfallet inte innehåller några fel. Antagandet att omfattningen av fel i bortfallet är densamma som bland de ärenden som granskats är dock mycket rimligare.

Den mest sannolika uppskattningen är därför att 25,5 miljoner kronor av de studerade 1 932 miljoner kronorna har utbetalats felaktigt på grund av bristande samordning. Detta utgör 1,3 procent av de studerade utbetalningarna.

Dessa resultat gäller alltså 1 932 av 2 302 miljoner kronor av utbetalningar med risk för felaktiga utbetalningar. Bland de resterande 370 miljoner kronor återfinns utbetalningar om 170 miljoner kronor från ett antal kombinationer av ersättningssystem som var och en är beloppsmässigt relativt små. Därutöver återfinns cirka 200 miljoner kronor i hel föräldrapenning till personer som samtidigt fick studiemedel för heltidsstudier. Av utbetald föräldrapenning utbetalades drygt 70 procent på så kallad sjukpenningnivå. Detta innebär en risk för felaktiga utbetalningar av föräldrapenning eftersom det kan vara svårörentligt att bedriva heltidsstudier och samtidigt uppfylla kravet på att vårda barnet.⁵⁷

Ett försiktigt antagande är att andelen fel i de resterande 370 miljoner kronor antas vara lika stor som bland de studerade utbetalningarna. Rimligare är dock att anta att andelen fel i de 170 miljoner kronor är lika stor som bland de studerade utbetalningarna, medan andelen fel är väsentligt högre bland de 200 miljoner kronor som utbetalats i hel föräldrapenning och studiemedel för heltidsstudier. Bland dessa utbetalningar kan ett rimligt respektive tilltaget antagande vara att andelen fel är 10 respektive 20 procent. I tabellen nedan sammanfattas studieresultaten samt våra antaganden och dess konsekvenser för bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Tabell 2.12 Sammanfattande bedömning av felaktiga utbetalningar orsakade av bristande samordning

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Punktestimat	Övre intervall	Nedre intervall
Studerade utbetalningar	1 932	25,5 (1,3 %)	25,5 (1,3 %)	25,5 (1,3 %)
Ej studerade 170 mnkr	170	2,4 (1,3 %)	2,4 (1,3 %)	2,4 (1,3 %)
Ej studerade 200 mnkr	200	20 (10 %)	40 (20 %)	2,6 (1,3 %)
Totalt	2 302	48 (2,1 %)	68 (2,9 %)	30 (1,3 %)

⁵⁷ För en mer närmare beskrivning, se Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*, s. 246 f.

Sammantaget innebär det att felaktiga utbetalningar orsakade av bristande samordning bland dessa 2 302 miljoner kronor uppskattas till 30–68 miljoner kronor, med en punktskattning på 48 miljoner kronor.

2.8.4 Samlat resultat

Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar uppskattas alltså till 61 miljoner kronor för 2018. De felaktiga utbetalningarna orsakade av bristande samordning uppskattas till 30–68 miljoner kronor, med en punktskattning på 48 miljoner kronor.

Totalt sett uppskattas dessa felaktiga utbetalningar uppgå till 91–129 miljoner kronor för 2018, med en punktskattning på 109 miljoner kronor.

Av punktskattningen svarar felaktiga utbetalningar där föräldrapenning är en av de utbetalade ersättningarna för 57 miljoner kronor, dvs. drygt hälften av de uppskattade felutbetalningarna.⁵⁸

⁵⁸ 14 miljoner kronor i kolliderande ersättningar med tillfällig föräldrapenning respektive sjukpenning, 23 miljoner kronor i bristande samordning med etableringsersättning och 20 miljoner kronor när hel föräldrapenning utbetalas för samma dagar som studiemedel för heltidsstudier.

3 Introduktion till systemöverskridande uppgifter

3.1 Inledning

Ett centralt uppdrag för delegationen är att genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar i ersättnings-system med väsentliga risker samt att göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.⁵⁹

Med anledning av detta uppdrag har delegationen uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ett stort antal ersättningssystem, varav de flesta studerats i huvudsak empiriskt. De empiriska studierna har utgått från de risker som är specifika för de enskilda ersättningssystemen. Studierna visade att drygt 3 av 4 felutbetalda kronor uppskattas vara orsakade av felaktiga eller ej uppdaterade uppgifter.⁶⁰

Det finns samtidigt vissa uppgifter som är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, t.ex. uppgifter i folkbokföringen. Fel i sådana uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar. Vi benämner dessa systemöverskridande uppgifter.

Inom ramen för de empiriska omfattningsstudierna har felaktiga utbetalningar orsakade av systemöverskridande uppgifter inte undersökts. Det främsta skälet 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

⁵⁹ Dir 2016:60

⁶⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

”dolda” (t.ex. svarta inkomster och oredovisade tillgångar). Att bedöma konsekvenserna i form av felaktiga utbetalningar i respektive ersättningssystem skulle därmed vara mycket tids- och resurskrävande.

Därför har vi genomfört särskilda studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa systemöverskridande uppgifter. Dessa presenteras i kapitel 4–7. Vi presenterar uppskattningar av i vilken utsträckning fel i dessa uppgifter föranleder felaktiga utbetalningar totalt sett samt, då det är möjligt, fördelat på berörda ersättningssystem. Dessa studier och bedömningar har tagits fram av delegationens kansli.

Flera tidigare utredningar har identifierat, undersökt och föreslagit förändringar för att minska fel i systemöverskridande uppgifter, t.ex. rörande inkomster och folkbokföring.⁶¹ Med något undantag har dock ingen tidigare försökt kvantifiera felens effekter på välfärdssystemen i form av felaktiga utbetalningar.⁶²

3.2 Syftet med dessa studier

Syftet med att göra uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av fel i några centrala systemöverskridande uppgifter är tvåfaldigt. En sådan analys skapar dels förutsättningar att rikta åtgärder för att säkra de uppgifter som orsakar mest skada i termer av felaktiga utbetalningar. Dels bidrar analysen till en säkrare bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

3.3 Metod för att identifiera systemöverskridande uppgifter

Vi har identifierat ett antal systemöverskridande uppgifter baserat på fyra arbetsmoment:

⁶¹ Se t.ex. SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* och Brå rapport 2015:8 *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*.

⁶² På FUT-delegationens uppdrag genomförde dock Brottsförebyggande rådet och Skatteverket en studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsersättningen som orsakats av svartarbete (Brå rapport 2007:23 *Fusk med a-kassa, Motiv, omfattning och åtgärder*).

1. I ett tidigt skede av arbetet med att undersöka förutsättningarna för omfattningsstudier av enskilda system identifierades vilka uppgifter som primärt ligger till grund för beslut om ersättning. Från dessa sammanställningar kunde vissa uppgifter identifieras som återkom i många ersättningssystem.
2. Några tidigare utredningar med ett systemöverskridande perspektiv på välfärdssystemen har belyst ett antal uppgifter som har central betydelse i flera ersättningssystem. Vi har gått igenom några av dessa utredningar.
3. Vi gav också ett konsultföretag ett mindre uppdrag att identifiera vilka av de identifierade, systemöverskridande uppgifterna som ligger till grund för rätten till och storleken på ersättningen i de 29 ersättningssystem som riskbedömdes.⁶³
4. Slutligen har delegationens kansli gjort vissa kompletteringar i dialog med berörda myndigheter.

Vi bedömer att dessa moment resulterat i en sammanställning som innehåller de viktigaste systemöverskridande uppgifterna i de ersättningssystem som riskbedömts.

3.4 Identifierade systemöverskridande uppgifter

En grundläggande förutsättning för många ersättningar är att man omfattas av svensk socialförsäkring genom att vara försäkrad för bosättningsbaserade eller arbetsbaserade försäkringar. Därför har uppgifter och intyg om identitet, bosättning och arbete en avgörande betydelse. Brottsförebyggande rådet (Brå) tillskriver arbetet en särskild strategisk betydelse, då många bidrag är inkomstrelaterade och felaktiga arbetsgivarintyg därigenom kan öppna för många slags välfärdsbrott.⁶⁴ Inkomster (inte bara löneinkomster) och tillgångar påverkar också rätten till och storleken på ett flertal ersättningar. Såväl historiska, fastställda som förväntade framtida inkomster kan ha betydelse och fastställs bland

⁶³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1).

⁶⁴ Brottsförebyggande rådet (2015): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*. Rapport 2015:8.

annat i pensionsgrundande inkomst (PGI) och sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden lyfter särskilt fram oriktiga uppgifter om identiteter och bosättning samt familjerättsliga förhållanden. Utbetalningar till identiteter med samordningsnummer bedömdes riskfyllda eftersom det bedömdes finnas brister i identitetskontrollen och utbetalande myndigheters hantering av dessa uppgifter.⁶⁵ Skatteverket har särskilt pekat på risker för utnyttjade identiteter.⁶⁶

Vår kartläggning av systemöverskridande uppgifter visar också att Skatteverkets folkbokföringsregister innehåller flera uppgifter som har en central betydelse i många ersättningssystem. Förutom uppgift om folkbokföring i Sverige och bostadsadress gäller det även ålder och civilstånd.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser kan de systemöverskridande uppgifterna kategoriseras på följande sätt:

- Identitet
 - Person- eller samordningsnummer (utnyttjad eller oriktig identitet)
- Centrala folkbokföringsuppgifter
 - Bosatt i Sverige (ligger till grund för bosättningsbaserad försäkringstillhörighet)
 - Bostadsadress
 - Ålder
 - Civilstånd
- Arbete och företagande
 - Arbetar i Sverige (ligger till grund för arbetsbaserad försäkringstillhörighet)
 - Fastställda inkomstmått
 - Förväntade framtida inkomster, SGI
 - Fastställda inkomster, PGI
 - (Oredovisade) inkomster
 - Arbetstid
- Tillgångar/förmögenhet

⁶⁵ SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

⁶⁶ Skatteverket (2018): *Motverka registrering av falska identiteter*.

Utredningen om välfärdsbrottslighet bedömde också att det finns stor risk för att felaktiga uppgifter om företag registreras, eftersom Bolagsverkets inte bedömdes ha ett tillräckligt uttryckligt granskande eller kontrollerande uppdrag. Bolagsverket bedömdes inte heller ha några tillräckliga organisatoriska funktioner som i dagsläget fullgör sådana uppgifter.⁶⁷ Dessa uppgifter ligger sällan till grund för beslut om utbetalning från välfärdssystemen, men felaktiga uppgifter medför risker för felaktiga utbetalningar och försvårar myndigheternas kontroll och ansvarsutkrävande.

3.5 Deskriptiv statistik om uppgifterna

I detta avsnitt presenterar vi sammanställd statistik av i vilken utsträckning dessa systemöverskridande uppgifter har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. Statistiken är avgränsad till de 29 ersättningsystem vars utgifter 2017 översteg 1 miljard kronor, se avsnitt 3.6 nedan. Vi redogör för de sammantagna årliga utbetalningarna som sker i ersättningsystem där de systemöverskridande uppgifterna har betydelse för rätten till ersättning respektive ersättningens storlek.

Denna statistik ger en övergripande bild av de årliga utbetalningarna i system där felaktigheter i systemöverskridande uppgifter kan orsaka felaktiga utbetalningar. Det är dock viktigt att vara medveten om att denna övergripande bild med stor säkerhet *inte* återspeglar riskerna för felaktiga utbetalningar orsakade av olika uppgifter. Detta beror bland annat på att uppgifternas betydelse varierar. En felaktig uppgift kan exempelvis ha en direkt avgörande betydelse för rätten till ersättning, medan en annan felaktig uppgift kan ha en endast marginell betydelse för ersättningens storlek i samma system.

Från statistiken framgår inte heller om uppgiften har betydelse endast för en del av utgifterna i ett ersättningsystem. Anledningen är att det i denna sammanställning inte heller varit möjligt att göra skillnad på de fall där uppgiften har betydelse för ersättningsystemets hela utgifter och de fall där uppgifterna har betydelse för en mindre del av utgifterna.

⁶⁷ SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 271.

Mot bakgrund av den trubbighet som präglar statistiken har vi därför sammanställt den i följande intervaller: <50 miljarder kronor, 50–100 miljarder kronor samt >100 miljarder kronor.

Tabell 3.1 Utgifterna i de ersättningssystem där de systemöverskridande uppgifterna har betydelse

Uppgift (miljarder kronor)	Utgifter där uppgiften påverkar rätten till ersättning	Utgifter där uppgiften påverkar ersättningens storlek
Civilstånd	<50	<50
Ålder	>100	50–100
Bostadsadress	<50	<50
Försäkrad för bostadningsbaserad förmån	>100	0
Inkomst	<50	50–100
Förmögenhet	<50	<50
Försäkrad för arbetsbaserade förmåner	>100	0
Pensionsgrundande inkomst (PGI)	0	>100
Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	0	>100

Utbetalningar från välfärdssystemen kan också gå till personer som har samordningsnummer. Vi har från utbetalande myndigheter samlat in statistik där utbetalningarna fördelats på om mottagarna haft samordningsnummer eller personnummer och presenterar den i kapitel 6. När det gäller svartarbete har vi gjort en särskild sammanställning i kapitel 7.

3.6 Avgränsningar

Det har i studier av de systemöverskridande uppgifterna inte varit möjligt att undersöka alla ersättningssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som ingår i delegationen och som avser enskilda personer. I likhet med tidigare omfattningsstudier har vi därför avgränsat dessa studier till de 29 ersättningssystem vars utgifter 2017 översteg 1 miljard kronor.⁶⁸

⁶⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1)*, s. 49 f.

Vi har avgränsat empiriska studier och bedömningar till några centrala uppgifter som har betydelse i ett stort antal beslut och som används i flera ersättningssystem. Vi har uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar som kan uppstå på grund av felaktigheter i följande uppgifter:

1. Sjukpenninggrundande inkomst, SGI
2. Folkbokföring i Sverige
3. Svartarbete och oredovisade inkomster

Vi har också bedömt omfattningen av felaktiga utbetalningar till identiteter med samordningsnummer. Felaktiga uppgifter om arbetad tid har också studerats inom ramen för enskilda ersättningssystem, såsom tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. De felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktigt fastställd Pensionsgrundande inkomst (PGI) har delvis inkluderats i bedömningen av felaktiga utbetalningar från ålderspensions-systemet.

Det har dock inte varit möjligt att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktigheter i samtliga systemöverskridande uppgifter. För några av dessa har vi undersökt möjliga metoder och förutsättningar för att genomföra studier på dessa områden, men av olika skäl har det inte varit möjligt att studera dessa områden inom ramen för delegationens arbete. I kapitel 9 diskuterar vi hur sådana studier skulle kunna utformas framåt.

I bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har vi inte beaktat fel i de systemöverskridande uppgifter som inte studerats eller bedömts.

3.7 Allmänt om metod för studier och bedömningar

Kansliet har lett arbetet med att identifiera och värdera lämpliga metoder och ansatser för att studera de systemöverskridande uppgifterna. En arbetsgrupp bestående av representanter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Arbetsförmedlingen har också bistått oss i ett inledande skede av detta arbete.

Vi har haft dialog med de myndigheter som är huvudmän för de aktuella uppgifterna, gått igenom aktuellt kunskapsunderlag i form

av tidigare studier samt identifierat mikrodata från vilka både omfattningen av felaktiga uppgifter och dess konsekvenser för felaktiga utbetalningar skulle kunna estimeras.

Metod för genomförda studier och bedömningar beskrivs i respektive kapitel.

4 Sjukpenninggrundande inkomst

4.1 Inledning

Sjukpenninggrundande inkomst, SGI, ligger till grund för beräkning av en rad socialförsäkringsförmåner. Försäkringskassan fastställer den sjukpenninggrundande inkomsten utifrån den beräknade årliga arbetsinkomsten. De största ersättningssystemen, i termer av mottagare och utgifter, där SGI används för att bestämma nivån på ersättningen är föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Vi har avgränsat vår studie till dessa ersättningar vars utgifter framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.1 Studerade ersättningssystem

Ersättningssystem	Utgifter 2014 (mnr)	Utgifter 2018 (mnr)
Föräldrapenning*	30 090	32 027
Sjukpenning	30 663	32 500
Tillfällig föräldrapenning	6 648	7 405
Totalt	67 401	71 932

* Inkluderar även föräldrapenning på lägsta- och grundnivå som även kan ges om personen inte har någon SGI.

Ersättningarna som framgår av tabell 4.2 påverkas också i varierande grad av SGI, men dessa har inte ingått i analysen som vi redogör för i detta kapitel.

Tabell 4.2 Ersättningssystem med SGI som inte studerats

Ersättningssystem ⁶⁹	Utgifter 2014 (mnkr)	Utgifter 2018 (mnkr)
Aktivitetsersättning*	3 397	3 614
Arbetskadelivränta**	2 901	2 598
Graviditetspenning	601	613
Närstående penning	178	173
Rehabiliteringspenning	1 265	781
Sjukersättning*	42 740	30 886
Totalt	51 082	38 665

* Ersättning beräknas efter antagandeinkomsten baserat på SGI om det medför en högre antagandeinkomst än den som beräknas baserat på PGI.

** Huvudregeln är att storleken på livränteunderlaget ska motsvara den SGI den försäkrade hade vid det tillfälle när livränta för första gången ska lämnas.

I det datamaterial vi haft tillgång till finns ett fåtal utbetalningar av t.ex. rehabiliteringsersättning och graviditetspenning. Vi har dock valt att inte studera dessa system eftersom de förekommer i så begränsad omfattning i vårt datamaterial. När det gäller övriga ersättningssystem i tabell 4.2 fyller SGI en annan roll än i de studerade systemen och riskerna för felaktiga utbetalningar ser därför också annorlunda ut.

En felaktig SGI påverkar nivån på den ersättning som betalas ut och kan innebära att för mycket eller för lite ersättning betalas ut.⁷⁰

Försäkringskassan fastställer en stor andel av SGI enligt tidigare beslut. I vissa fall rimlighetsbedömer handläggaren de lämnade uppgifterna om årsinkomst och årsarbetstid, exempelvis med hjälp av tidigare fastställda uppgifter. Lämnade uppgifter kan också kontrolleras gentemot arbetsgivare.

4.2 Tidigare studier

Försäkringskassan har analyserat felaktig SGI ur olika perspektiv. Dessa analyser har dock inte haft till syfte att uppskatta

⁶⁹ Även Smittbärarersättning och dagpenning inom totalförsvaret använder SGI. Dessa system finansierades dock inte från Försäkringskassan anslag under 2018. Smittbärarersättningens anslag låg fram till 1 januari 2019 hos Folkhälsomyndigheten.

⁷⁰ I de fall den felaktiga och den korrekta SGI:n överstiger motsvarande maxbelopp för ersättning bedöms felaktiga belopp inte ha utbetalats.

omfattningen av de felaktiga utbetalningar som en felaktig SGI orsakar. Analyserna har inte publicerats externt.

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) har studerat ärenden med nollklassad SGI.⁷¹ Enligt rapporten håller Försäkringskassans handläggning av dessa ärenden generellt hög kvalitet. ISF konstaterade dock att Försäkringskassan behöver prioritera arbetet med SGI högre, eftersom SGI:n ligger till grund för ett stort antal utbetalningar och har stora konsekvenser för den enskildes och samhällets ekonomi.

4.3 Metod för kvantifiering av SGI-felen

4.3.1 SGI-fel uppskattas med data från en tidigare studie

Efter dialog med Försäkringskassan angående möjligheten att kvantifiera felen inom SGI, kunde vi ta del av ett material från en studie med slumpmässiga kontroller genomförd 2014. Försäkringskassans syfte med studien var att utreda möjligheten att utveckla prediktiva modeller för vilka SGI:er som skulle kunna fastställas automatiskt och vilka som kräver manuell handläggning. Försäkringskassan har avidentifierat datamaterialet och kompletterat detta med data om utbetalningar samt beslut om fastställd SGI för de personer som ingick i studien.

Försäkringskassan har dock pekat på en rad osäkerheter i datamaterialet (som vi redovisar och resonerar kring i avsnitt 4.3.3 och 4.3.4) och avrått från att använda det för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Vi har dock bedömt att kvaliteten på materialet är tillräckligt god för att kunna ge en ungefärlig skattning av storleksordningen på de felaktiga utbetalningar som SGI-felet orsakar.

Datamaterialet består av ett stratifierat urval om 3 001 ärenden som gjorts från en urvalsram på 729 782 ärenden. Stratifieringen är baserad på fyra olika ärendetyper. Ärendena inkom till Försäkringskassan mellan den 22 januari och 23 februari 2014. Efter bortfall kvarstod i materialet 2 199 ärenden, varav 9 ärenden sedan inte kunnat matchas mot en faktiskt genomförd utbetalning under perioden eller mot existerande beslut om SGI.

⁷¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2016): *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*. Rapport 2016:10.

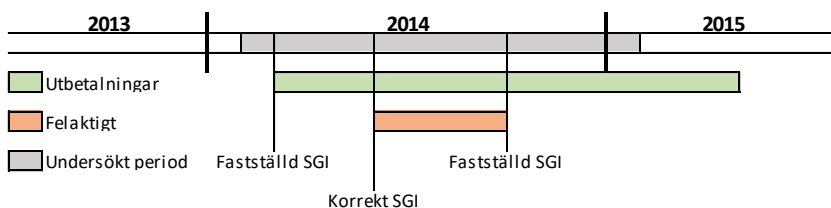
4.3.2 Bedömning av fel

För att bedöma om ersättning felaktigt har betalats ut, har vi använt oss av resultatet från den slumpmässiga kontrollen genom att jämföra fastställd SGI med korrekta SGI:n som bestämts i kontroll mot arbetsgivaren. I ärenden där kontroll av SGI genomfördes redan i det ursprungliga SGI-ärendet antas SGI vara korrekt.

SGI är dock inte en beräkning utifrån den ersättnings sökandes tidigare inkomster, utan en bedömning av framtida inkomster. Det finns därför ett mått av osäkerhet i vad en korrekt SGI faktiskt är. Eftersom vi i data inte kan ta hänsyn till de bedömningar som ligger till grund för SGI, har vi valt att definiera en felaktig SGI som felaktigt fastställd uppgift om årsarbetstid och/eller årsinkomst utifrån vad som var känt vid tidpunkten då SGI fastställdes.

För de ärenden där det finns en skillnad mellan den fastställda och kontrollerade SGI:n har vi sedan undersökt om det skett några utbetalningar. Utbetalningarna ska ha skett mellan 1 februari 2014 och 31 januari 2015. På så sätt fångar vi upp till ett år av utbetalningar från det att kontrollen pågick. Vi antar att felaktiga utbetalningar kan utgå från och med det att den kontrollerade, korrekta SGI:n skulle börjat gälla till dess att en ny SGI har beslutats, men som längst till och med 31 januari 2015. Vi illustrerar detta i figur 4.1.

Figur 4.1 Definition av period för felaktiga utbetalningar



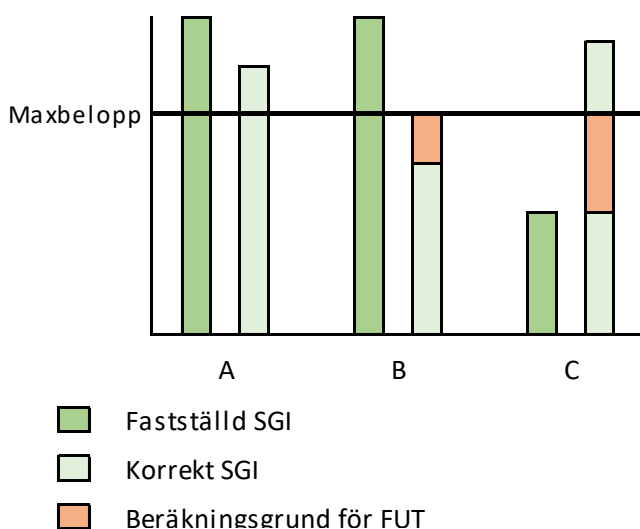
När en ny SGI fastställs görs i vissa fall rimlighetsbedömningar. Det är därmed inte säkert att en ny SGI blir korrekt i dessa fall. Detta innebär att en ny fastställd SGI inte nödvändigtvis speglar den korrekta inkomsten. Vårt antagande om att felaktiga utbetalningar endast utgår till nästa SGI-beslut leder därför till att de felaktiga utbetalningarna potentiellt underskattas, eftersom det nya SGI-beslutet i sig inte är en garanti för att det SGI blir korrekt.

Inte alla felaktiga SGI-beslut leder till felaktiga utbetalningar. Vi har jämfört den korrekta SGI:n med respektive förmåns maxnivå för

2014. Endast felaktiga SGI:er som skulle påverka det utbetalade dagbeloppet har inkluderats i uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Vi illustrerar några olika situationer i figur 4.2. Om både den fastställda och den kontrollerade SGI:n överstiger maxnivån har felaktig utbetalning inte skett (A). Om fastställd SGI är högre än den korrekta, har för mycket ersättning betalats ut (B). Om istället den fastställd SGI är lägre än den korrekta, har för lite ersättning betalats ut (C). Maxnivåerna för de undersökta förmånerna är för föräldrapenningen en SGI motsvarande 10 prisbasbelopp. För sjukpenning och tillfällig föräldrapenning var maxnivåerna istället 7,5 prisbasbelopp vid tidpunkten för studien.⁷²

Figur 4.2 Definition av felaktiga utbetalningar av för mycket respektive för lite



Den kontrollerade, korrekta SGI:n kan vid kontroll mot arbetsgivare också ha bedömts vara densamma som den fastställda, men gälla från och med ett tidigare datum. I de fall ingen ersättning har betalats ut under denna mellanliggande period har inga felaktiga utbetalningar skett.

⁷² Prisbasbeloppet för år 2014 var 44 400 kronor.

4.3.3 Värdering av data

Det datamaterial som använts i vår studie togs fram av Försäkringskassan under 2014 inom ramen för den studie vi nämnde under avsnitt 4.3.1. Det har inte genomförts någon motsvarande datainsamling varken före eller efter detta.

Datamaterialet som sådant innehåller dock en del brister som påverkar tillförlitligheten i den analys som vi har genomfört. Bland annat finns ett större bortfall motsvarande 811 personer, eller närmare 27 procent av urvalet. Det saknas dock information om varför SGI i dessa ärenden inte har kontrollerats. Om bortfallet beror på slumpmässiga faktorer, kan det felaktiga beloppet beräknas upp under antagande att samma andel fel finns i bortfallet som i de ärenden som har kontrollerats. Om det däremot finns en systematik i varför SGI:n för dessa ärenden inte har kontrollerats, utgör detta ett problem vid beräkningen av det totala felet. Denna typ av systematik kan till exempel vara att bortfallet består av ärenden som avser personer som på någon väsentlig parameter (t.ex. kön, ålder, inkomst, erhållen förmån eller liknande) avviker från gruppen som har kontrollerats. Vi har dock inte haft anledning att tro att bortfallet beror på något sådant systematiskt fel.

Försäkringskassan har efter insamling av data fått göra en mängd tvättningar för att få tillräckligt med data att använda för sina syften. Vad dessa tvättningar inneburit har inte varit känt för oss när vi genomfört våra datakörningar. Vi har dessutom fått genomföra ytterligare korrigeringar av data avseende värden som förefaller ha matats in felaktigt av handläggarna under genomförandet av kontrollen. De korrigeringar vi har genomfört har framförallt varit kopplade till datumvariabler som innehåller uppenbara fel eller värdemängder som inte stämmer överens med befintliga data. Avseende fel i datum kan det röra sig om årtal av typen 213 istället för 2013. Värdemängder som vi tolkat som felaktiga är inkomster som matats in med ett tusental för mycket eller för lite i jämförelse med t.ex. befintliga SGI-beslut. Mer information om vilka korrigeringar vi har gjort finns i bilagan.

Det finns med andra ord flera potentiella problem i datamaterialet som kan ha följdproblem i den analys vi genomfört. Vi bedömer dock att analysen som sådan ändå bör ge en förhållandevis god bild av de felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktiga SGI:er.

4.3.4 Bortfall och osäkerhet

För att hantera bortfallet i datamaterialet har två beräkningar gjorts. I den första beräkningen antas att det inte förekommer några fel alls för de personer som ingår i bortfallet. I den andra beräkningen antas istället att felen i bortfallet är fördelade på samma sätt som för de personer vars SGI har kontrollerats.

Eftersom bortfallet sannolikt inte är helt fritt från felaktiga SGI-beslut, har vi bedömt att det senare scenariot är mer sannolikt. Den verkliga omfattningen av fel i bortfallet är dock okänd.

Underlaget för vilka ärenden som ingått i urvalsramen finns inte längre tillgängligt. För att beräkna andelen felaktiga utbetalningar i förhållande till de totala årliga utbetalningarna inom ersättnings-systemen har vi därför uppskattat utbetalningarna utifrån de totala utbetalningarna för de ärenden som ingått i urvalet. Eftersom andelen inte kunnat beräknats utifrån de totala, faktiska utbetalningarna, består den beräknade andelen av två osäkerheter. Den första är en statistisk osäkerhet som omger andelen fel i urvalet, det 95-procentiga konfidensintervallet. Den andra beror på en osäkerhet för huruvida utbetalningarna inom urvalet är helt representativa för dels utbetalningarna för urvalsramen och dels utbetalningarna för samtliga ärenden. På grund av detta ska resultatet tolkas med något större försiktighet än om andelen av de felaktiga utbetalningarna kunnat beräknats med större säkerhet.

4.3.5 Skyddad SGI och särskild beräkningsgrund

Det finns situationer när SGI omfattas av skydd. Det innebär att den inte får sänkas. Ett exempel på när SGI omfattas av skydd är när en förälder helt eller delvis vårdar barn som inte fyllt ett år. Men även när barnet har fyllt ett år kan SGI, under vissa förutsättningar, omfattas av skydd (RAR 2002:2). Vid minskad arbetstid kan föräldern arbeta och ta ut föräldrapenning i en omfattning som motsvarar fastställd SGI och på så sätt omfattas av SGI-skydd. Det innebär att exempelvis tillfällig föräldrapenning och sjukpenning beräknas på den SGI som är skyddad, trots att förälderns faktiska inkomst är lägre, vilket kan ge högre ersättning än det faktiska inkomstbortfallet.

För föräldrapenning finns utöver nu nämnda regler ett förlängt skydd i 12 kap. 27 § SFB. Skyddet innebär att även om föräldrarnas SGI sänks efter barnets ettårsdag får föräldern som minst behålla den tidigare nivån på föräldrapenningen fram till dess att barnet fyller två år (s.k. särskild beräkningsgrund för föräldrapenning). Den särskilda beräkningsgrunden utgör alltså inget SGI-skydd utan är ett skydd mot att föräldrapenningen sänks. Detta förlängda skydd gäller även i det fall en kvinna är gravid på nytt innan barnet är eller skulle ha varit ett år och nio månader. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter att det föregående barnet fötts eller adopterats.⁷³

I datamaterialet finns skyddad SGI rapporterat, vi bedömer dock att detta är underrapporterat. Bland de ärenden med felaktig SGI och förekomst av utbetalningar, var det endast ett ärende som hade en skyddad SGI. Utbetalningarna i detta ärende har inte räknats till de felaktiga utbetalningarna.

Det finns därmed risk att vi överskattar antalet fel och de felaktiga utbetalningarna som följer av ett felaktigt SGI-beslut.

4.4 Resultat

Nedan redovisar vi resultatet från de databearbetningar och den analys vi gjort. Vi redovisar först deskriptiv statistik för den databearbetning vi gjort, därefter uppräkningsen av de felaktiga utbetalningarna utifrån det stratifierade urvalet. Slutligen redovisar vi fördelningen av de felaktiga utbetalningarna på års- och förmånsnivå.

Förhållandevis vanligt med felaktig SGI, men avvikelserna är små

Totalt har 520 av ärendena en felaktig SGI som lett till minst en felaktig utbetalning. Detta motsvarar 24 procent av de kontrollerade ärendena.⁷⁴ Om vi antar att felfrekvensen i bortfallet är densamma

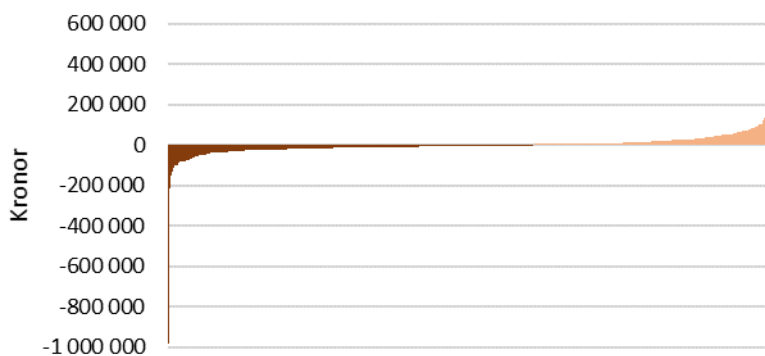
⁷³ 12 kap. 29 § SFB.

⁷⁴ $520 / 2\ 190 = 24\ %$. Bortfallet frånräknat.

som i de ärenden som vi kunnat kontrollera, är det ytterligare 140 ärenden som skulle innehållit fel.⁷⁵

I diagrammet nedan illustreras avvikelserna mellan fastställd SGI och korrekt SGI. Till vänster i diagrammet visas de SGI:er som fastställts till ett lägre belopp än den korrekta SGI:n. Observera att en stor avvikelse inte per automatik betyder stora felaktiga utbetalningar, eftersom ärendet t.ex. kan ha haft en fastställd SGI som legat strax över eller under maxnivån.

Figur 4.3 Differenser mellan fastställd och korrekt SGI



Om vi beaktar maxgränserna inom respektive ersättningssystem och beräknar felen i förhållande till dessa blir skillnaderna annorlunda. Vi kan se att de mycket stora felen i diagrammet ovan inte blir lika märkbara. Vi ser också att differenserna i ett fåtal av ärendena fortsatt är betydande, men att den faktiska påverkan av en felaktig SGI blir betydligt mindre.

⁷⁵ 660 / 3001 = 22 %.

Figur 4.4 Differenser mellan fastställd och korrekt SGI med hänsyn tagen till maxgränser



Felaktig SGI leder generellt till små fel. Det genomsnittliga felet bland de kontrollerade ärendena var 470 kronor per ärende. När vi viktat för bortfallet uppgår det genomsnittliga felaktiga beloppet till 365 kronor per ärende. Sett enbart till ärendena med fel var det genomsnittliga felaktiga beloppet ungefär 1 980 kronor. Det förekommer dock ett antal ärenden där de felaktiga utbetalningarna under den undersökta perioden är mycket stora. Nio ärenden innehöll felaktiga utbetalningar mellan 10 000 och 28 000 kronor för mycket. Av ärenden med för lite utbetalt, var det endast två där minst 15 000 kronor för lite hade betalats ut. I ärendena med störst fel hade 171 000 för mycket respektive 188 000 kronor för lite betalats ut.

Dessa två ärenden innehåller stora avvikelser mellan fastställd och korrekt SGI samt ett stort antal utbetalningar av framförallt föräldrapenning. När vi nedan beräknar de totala felaktiga utbetalningarna är det värt att notera att dessa två ärenden ensamt står för närmare hälften av det uppmätta felet inom föräldrapenning. Dessa ärenden har också stor inverkan på det uppmätta konfidensintervallet. Samtidigt är det inget som talar för att förekomsten av ärenden med stora felaktigheter i datamaterialet endast är en slump eller ett resultat av felaktigt inmatade värden från kontrollen.

Som referens redovisar vi dock resultaten utan dessa två ärenden i fotnot.

Något vanligare att för lite betalas ut än för mycket

Vi har räknat upp felen i urvalet enligt vikterna för respektive stratum. De felaktiga utbetalningarna uppgår då till 158–475 miljoner kronor med ett 95-procentigt konfidensintervall och en punktskattning på 316 miljoner kronor för de kontrollerade ärendena. Med antagande om att felen i bortfallet är fördelade på samma sätt som för de personer vars SGI har kontrollerats uppgår de felaktiga utbetalningarna till 205–568 miljoner kronor, med en punktskattning på 386 miljoner kronor.

Tabell 4.3 Uppräknade fel⁷⁶

För mycket respektive för lite

Miljoner kronor	Bortfall utan fel	Konf.intervall	Viktat för bortfall	Konf.intervall
För mycket	132	66–198	163	86–240
För lite	185	93–278	223	118–328
Total	316	158–475	386	205–568

Antaganden måste göras för att räkna upp felaktiga utbetalningar till årsnivå

För att kunna beräkna de felaktiga utbetalningarna på årsbasis har vi använt oss av en uppskattning av de totala utbetalningarna i urvalsramen. Denna uppskattning har beräknats genom att räkna upp genomförda betalningar i de ärenden som ingått i urvalet, med urvalsvikterna. För att resultatet ska kunna ingå i vår bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna, använder vi också ersättnings-systems utgifter för 2018.

Denna metod innebär att vår uppskattning av de totala utbetalningarna omges av statistisk osäkerhet. Vi har valt att använda punktskattningen för att beräkna andelen fel. Uppräkningen på årsnivå blir därför också mer osäker än om vi haft tillgång till hur stora utbetalningarna som faktiskt utgått till personerna i urvalsramen varit. Eftersom kontrollen genomfördes 2014 och vi beräknar de felaktiga utbetalningarna utifrån 2018 års totala

⁷⁶ Vid exkludering av två outlierärenden:

Bortfall utan fel i miljoner kronor: För lite 101 (81–122). För mycket 112 (90–134).

Viktat för bortfall miljoner kronor: För lite 124 (99–149). För mycket 139 (111–167).

utbetalningar, kan estimatet inte heller beakta eventuella förändringar i handläggningen av SGI som har genomförts sedan 2014.

Felaktiga utbetalningar på förmånsnivå per år

Av de felaktiga utbetalningarna har 13 procent skett inom tillfällig föräldrapenning, 58 procent inom föräldrapenning och resterande 29 procent inom sjukpenningen. När vi beräknar andelen felaktiga utbetalningar i förhållande till den uppskattning vi gjort av de totala utbetalningarna för urvalsramen under 2014, uppgår de felaktiga utbetalningarna till 126 miljoner kronor eller 1,7 procent för tillfällig föräldrapenning och 510 miljoner kronor eller 1,8 procent för föräldrapenning exklusive lägsta- och grundnivå som kan ges även om personen inte har någon SGI. Inom dessa ersättningssystem är fördelningen ungefär 60 procent för lite och 40 procent för mycket. Inom sjukpenningen uppgår de felaktiga utbetalningarna till 293 miljoner kronor eller 0,9 procent, där 30 procent är för lite och 70 procent är för mycket.

Med antagandet om att de felaktiga utbetalningarna fördelar sig likadant inom bortfallet, uppgår de felaktiga utbetalningarna andelsmässigt till 156 miljoner kronor eller 2,1 procent för tillfällig föräldrapenning, 623 miljoner kronor eller 2,2 procent för föräldrapenningen exklusive ersättning på lägsta- och grundnivå, samt 390 miljoner kronor eller 1,2 procent inom sjukpenningen. Fördelningen av för lite respektive för mycket är densamma som redovisats ovan.

Tabell 4.4 Felaktiga utbetalningar per ersättningssystem

Bortfall antas vara utan fel

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetalt under 2018	Punktskattning	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Föräldrapenning*	28 312	510 (1,8 %)	764 (2,7 %)	255 (0,9 %)
Sjukpenning	32 500	293 (0,9 %)	439 (1,4 %)	146 (0,5 %)
Tillfällig föräldrapenning	7 405	126 (1,7 %)	189 (2,6 %)	63 (0,9%)
Total	68 217	929 (1,4 %)	1 392 (2,0 %)	464 (0,7 %)

* Föräldrapenning exklusive lägsta- och grundnivå.

Tabell 4.5 Felaktiga utbetalningar per ersättningssystem

Andelen fel i bortfallet antas vara densamma som i de kontrollerade ärendena

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetalt under 2018	Punktskattning	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Föräldrapenning	28 312	623 (2,2 %)	934 (3,3 %)	311 (1,1 %)
Sjukpenning	32 500	390 (1,2 %)	585 (1,8 %)	195 (0,6 %)
Tillfällig föräldrapenning	7 405	156 (2,1 %)	233 (3,2 %)	78 (1,1%)
Total	68 217	1 168 (1,7 %)	1 753 (2,6 %)	584 (0,8 %)

* Föräldrapenning exklusive lägsta- och grundnivå.

Vi har gjort bedömningen att det är mest rimligt att anta att bortfallet innehåller samma grad av fel som de ärenden som har kontrollerats. De felaktiga utbetalningarna av endast för mycket med det antagandet redovisas nedan i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Felaktiga utbetalningar per ersättningssystem – endast för mycket

Andelen fel i bortfallet antas vara densamma som i de kontrollerade ärendena

Ersättningssystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utbetalt under 2018	Punktskattning	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Föräldrapenning*	28 312	249 (0,9 %)	374 (1,3 %)	125 (0,4 %)
Sjukpenning	32 500	273 (0,8 %)	410 (1,3 %)	137 (0,4 %)
Tillfällig föräldrapenning	7 405	62 (0,8 %)	93 (1,3 %)	31 (0,4%)
Total	68 217	584 (0,9 %)	877 (1,3 %)	292 (0,4 %)

* Föräldrapenning exklusive lägsta- och grundnivå.

4.5 Slutsatser

Felaktig SGI uppvisar generellt förhållandevis små avvikelser, men det finns även ett fåtal som avviker med större belopp. Andelsmässigt, i förhållande till de totala utgifterna, uppstår enligt vår studie inte några stora felaktiga utbetalningar på grund av en felaktig SGI. De felaktiga utbetalningarna i absoluta tal uppgår dock till betydande summor, eftersom SGI är centralt inom flera

beloppsmässigt stora ersättningssystem. Det är viktigt att notera att det belopp vi kunnat uppskatta på grund av brister i datamaterialet också är approximativt.

Datamaterialet vi använt innehåller också några egenskaper som kan påverka estimatet. Det förefaller som att antalet skyddade SGI:er är underrapporterat. Om så är fallet innebär det att SGI:er som vi tolkat som felaktiga, i realiteten är korrekta. Vårt resultat överskattar i så fall de felaktiga utbetalningarna. I datamaterialet finns även två ärenden vars beslutade SGI avviker stort från den korrekta SGI:n. Dessa ärenden har stor påverkan på estimatet. Det är väntat att den här typen av ärenden finns och att de också ingår i en slumpmässig kontroll. Givet materialets kvalitet kan det dock vara så att den korrekta SGI:n i dessa ärenden matats in felaktigt, eller att vi av slump fått med ett större antal av den här typen av ärenden, än vad som är förväntat. Fördelningen av felaktiga ärenden och storleken på felen i de ärenden som finns i bortfallet är också okänt. Det finns en möjlighet att felfrekvensen är både högre och lägre, vilket skulle påverka estimatet.

Vi har antagit att de felaktiga SGI-besluten blir korrekta vid nästkommande beslut. Detta antagande är inte givet, utan flera felaktiga SGI:er skulle kunna följa på varandra, vilket betyder att de felaktiga utbetalningarna skulle fortsätta även vid nya beslut. Vi har även antagit att alla SGI:er som kontrollerats i den ursprungliga handläggningen varit korrekta. Dessa två antaganden bidrar sammantaget till att vi underskatta de felaktiga utbetalningarna.

Slutligen har vi inte haft tillgång till de totala utbetalningarna inom urvalsramen. Detta innebär att vi har fått göra en uppskattning av de totala utbetalningarna för att kunna beräkna andelen fel inom varje ersättningssystem. Detta gör att estimatet blir mer osäkert.

I den expertbedömning av sjukpenning som gjorts inom ramen för delegationens arbete har experterna tagit felaktigt fastställda SGI:er i beaktan. Experterna uppskattade att 1,2 till 7 procent av utbetald ersättning är felaktig och att felaktiga SGI:er står för ungefär 20 procent av felen.⁷⁷ Enligt experternas bedömning skulle de felaktiga utbetalningarna av för mycket ersättning som följd av felaktigt fastställd SGI inom sjukpenningen ligga på 86–504 miljoner

⁷⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) Bilagedel, bilaga 10, s. 15-26.

kronor. Enligt denna studie ligger felet på 137–410 miljoner kronor för mycket utbetald ersättning. I avsnitt 8.7 redogör vi för hur vi beaktat denna överlappning, samt den överlappning som skett med de empiriska studierna av tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning.

I arbetet med datamaterialet har vi sett att flera utbetalningar baserats på SGI:er som fastställts för många år sedan. Det har också funnits ett flertal fastställda SGI:er som avviker stort från den kontrollerade, korrekta SGI:n. Som vi sett uppskattas också de felaktiga utbetalningarna till 584–1 753 miljoner kronor inom de tre studerade systemen. Enligt vårt resultat är det något fler som har en SGI vars fel föranleder för lite utbetald ersättning än för mycket. Beloppsmässigt betalas det dock ut ungefär lika mycket för lite ersättning som för mycket. Det finns därför, i linje med ISF:s rekommendation, anledning att prioritera arbetet med att säkerställa att SGI:er fastställs korrekt för att undvika felaktiga utbetalningar.

Vi noterar också att tidigare fastställda uppgifter om årsarbetstid och årsinkomst förifylls i självbetjäningstjänsterna. I vår rapport om digitalisering och AI pekar vi på att förifyllnad kan bidra till en ökad risk för felaktiga utbetalningar om det finns en förhöjd risk att de förifyllda uppgifterna är felaktiga. En ökad risk för felaktiga uppgifter kan gälla såväl uppgifter av ett visst slag som enskilda uppgifter, exempelvis sådana uppgifter som ska spegla aktuella förhållanden men som senast uppdaterades för en lång tid sedan.⁷⁸ Resultaten från denna studie indikerar också att förifyllnad av exempelvis äldre uppgifter om årsarbetstid och årsinkomst kan ha bidragit till felaktiga utbetalningar, inte minst för lite utbetalt.

I och med att de månatliga arbetsgivardeklarationerna har införts planerar Försäkringskassan att i grunden förändra sin handläggning och kontroller av SGI. Vi har förstått att dessa förändringar i huvudsak kommer att införas efter det att delegationen ska lämna sitt betänkande (1 december 2019).

⁷⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5), s. 54 f.

4.6 Behov av kommande studier och förbättring av data

Vi rekommenderar att nya omfattningsstudier genomförs för att kunna göra mer exakta uppskattningar av felaktiga utbetalningar inom förmåner med SGI. För att möjliggöra dessa måste i likhet med denna studie en definition av felaktig SGI kunna formuleras. Sådana omfattningsstudier bör använda data som bättre anpassats för ändamålet och bör utföras för att minimera de brister som uppkommit när SGI:er kontrollerats i det datamaterial vi haft tillgång till. Dessa omfattningsstudier bör också så långt det är möjligt utformas för att kunna hantera de situationer när fel i SGI:er inträffar samtidigt med övriga fel i ersättningssystemet som kan orsaka felaktiga utbetalningar.

5 Folkbokföring

5.1 Inledning

För många ersättningssystem är ett villkor för rätten till ersättning att ersättningstagaren är, eller åtminstone har varit, bosatt i landet.

Utbetalande myndigheter hyser stor tilltro till att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta. I delegationens riskanalyser av de utgiftsmässigt större ersättningssystemen framkom dock att myndigheterna inte har någon egen uppfattning om kvaliteten i dessa uppgifter. Det finns inget som talar för att uppfattningen om kvaliteten skulle skilja sig åt bland övriga ersättningssystem som inte ingått i riskanalysen.⁷⁹ Samtidigt har felaktiga folkbokföringsuppgifter i flera sammanhang framhållits som en riskfaktor för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.⁸⁰

Statistiska centralbyrån (SCB) har utvecklat modeller för att skatta övertäckningsfel i sitt Register över totalbefolkningen (RTB), vilket är en spegelbild av de uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen om folkbokförda. SCB vidareutvecklar också modeller för att uppskatta felen i folkbokföringen på uppdrag av Skatteverket. Detta samarbete är en del av ett pågående utvecklingsarbete där Skatteverket utvecklar en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret. Skatteverket har ett återrappporteringskrav om att bl.a. bedöma folkbokföringsfelets storlek.⁸¹

De modeller som hittills har utvecklats har flera värdefulla egenskaper som gör att de är metodmässigt möjliga att återanvända för delegationens estimat på de felaktiga utbetalningar från

⁷⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1)*.

⁸⁰ Se bland annat SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

⁸¹ Skatteverkets regleringsbrev för 2019.

välfärdssystemen som uppkommer när personer är felaktigt folkbokförda. I detta avsnitt redovisas de registerkörningar vi gjort för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av att personer kvarstår som folkbokförda i Sverige även efter att de har flyttat ut från landet. Vi redovisar också våra erfarenheter av modellen för personer som ska vara folkbokförda i landet, men är det på fel fastighet.

De modeller som vi bygger vår studie på har redovisats till regeringen av Skatteverket hösten 2018. Modellerna är under fortsatt utveckling och Skatteverket kommer under hösten 2019 att besluta vilka modellspecifikationer som myndighetens skattningar ska baseras på. För att inte föregå detta arbete kommer vi i denna rapport endast redovisa det antal personer som bedöms tillhöra den så kallade övertäckningen, i de fall de samtidigt har mottagit minst en utbetalning från de studerade ersättningsystemen.

5.2 Definitioner

Övertäckning (ÖT) betyder att en person är folkbokförd i Sverige trots att denne inte längre bor i landet.

Felaktig folkbokföring (FFB) betyder att personer är folkbokförda på fel fastighet i Sverige.

5.3 Avgränsningar

Den studie vi har gjort inkluderar folkbokföringsdatabasens uppgifter om bosättning i Sverige. Däremot omfattas inte studien av andra uppgifter i databasen som kan ha betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen, t.ex. ålder, civilstånd eller sammanboende.

Att vi inte har kunnat beakta samboförhållanden och civilstånd i de registerkörningar vi har genomfört påverkar möjligheten att uppskatta de felaktiga utbetalningarna inom vissa av ersättningsystemen. Dessa två förhållanden bedöms vara en återkommande orsak till felaktiga utbetalningarna inom flera förmåner.

Problematik med missbrukade identiteter, exempelvis personer som har falsk identitet eller förekommer under flera identiteter, har inte heller kunnat ingå i denna studie. Vi analyserar istället denna

problematik närmare i en separat bedömning, se kapitel 6 samt avsnitt 9.1.2.

Vi har endast studerat 2016 års utbetalningar, men det är värt att nämna att i de fall en felaktig bosättningsuppgift inte upptäcks, kan de felaktiga utbetalningarna fortgå över lång tid.

5.4 Tidigare studier

Att felaktiga utbetalningar kan uppkomma som en konsekvens av felaktigheter i folkbokföringsregistret är känt sedan tidigare. Inga tidigare studier har dock försökt att kvantifiera hur stora felen är.

En rapport från Riksrevisionen 2017 om Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringsregistret, visar att kunskaperna om vilka brister som finns i folkbokföringsdatabasen är goda, men att kunskaperna är sämre avseende hur omfattande felen är och vilka konsekvenser som dessa medför. Riksrevisionen menar därför att det inte går att säkerställa att kontrollen inriktas mot de fel som borde prioriteras högst. Enligt rapporten är Skatteverkets främsta källa till information om fel i folkbokföringen de s.k. impulser som inkommer från privatpersoner, myndigheter eller andra organisationer. Enligt rapporten är det dock ett tidskrävande arbete att agera på den information som inkommer, varför endast 40 procent av inkomna impulser hanteras. Riksrevisionen rekommenderade bland annat Skatteverket att öka sin kunskap om felen i folkbokföringen för att kunna stärka arbetet med riskanalys, säkerställa IT-resurser för hanteringen av underrättelser om fel samt utveckla kontrollen inom folkbokföringen för att utreda och åtgärda prioriterade fel.⁸²

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med att minska risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer. ISF konstaterar att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har kontroller för att hantera risker för fel, men att dessa inte är tillräckliga. En problematik som nämns är att myndigheterna i hög grad förlitar sig på folkbokföringsregistret i sina bedömningar för att besluta om den ersättningssökande är bosatt i landet. Förändringar ska rapporteras in av privatpersoner,

⁸² Riksrevisionen (2017): *Folkbokföringen – Ett kvalitetsarbete i uppförbacke*. RiR 2017:23.

vilket leder till att dessa förändringar inte alltid rapporteras eller är helt tillförlitliga. Skatteverket gör inte heller ändringar i folkbokföringsregistret retroaktivt. ISF bedömer att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten måste identifiera vilka risker som finns för felaktiga bedömningar och hur omfattande de är samt förbättra befintliga kontroller och utveckla nya för att motverka felaktiga utbetalningar.⁸³

5.5 Studerade system där bosättning i Sverige eller korrekt folkbokföringsadress har betydelse

De ersättningssystem vi studerat är ett urval av ersättningar ur Socialförsäkringsbalken där risk för felaktiga utbetalningar föreligger vid fel i folkbokföringen och där vi har haft möjlighet att få nödvändiga data om utbetalningar. Ersättningssystemen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Genom internationella och bilaterala avtal eller enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken kan ersättning exporteras till eller ska samordnas med annat land, till exempel inom EU och EES. Reglerna är dock komplexa och varierar mellan ersättningssystemen.

Ersättning kan också helt korrekt betalas ut trots felaktig folkbokföring (FFB) under kortare perioder eller så länge minst en ersättningstagare i hushållet är korrekt folkbokförd.

Vi har, med hjälp av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, kartlagt inom vilka ersättningssystem bosättning och korrekt folkbokföring har betydelse, samt vilka system som kan exporteras till annat land. I tabell 5.1 sammanfattar vi resultatet av kartläggningen och vi utvecklar beskrivningen i text därefter. I de fall vi inte nämner folkbokföring betyder det att felaktiga utbetalningar inte kan uppkomma med anledning av felaktig uppgift om folkbokföring.

⁸³ Inspektionen för socialförsäkringen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*. Rapport 2018:6.

Tabell 5.1 Ersättningssystem som studerats

Ersättningssystem	Myndighet	FUT vid ÖT/FFB	Kan exporteras
Aktivitetsersättning	Försäkringskassan	Ja / Nej	Ja
ASUEEE	Försäkringskassan	Ja / Nej	Nej
Barnbidrag	Försäkringskassan	Ja / Nej	Ja. I praktiken till en begränsad grupp.
Bostadsbidrag	Försäkringskassan	Ja / Ja	Ja ¹
Bostadstillägg sjuk- och aktivitetsersättning	Försäkringskassan	Ja / Ja	Nej
Föräldrapenning ⁶	Försäkringskassan	Ja ² / Nej	Ja
Handikappersättning	Försäkringskassan	Ja / Nej	Ja
Rehabiliteringsersättning	Försäkringskassan	Ja / Nej	Begränsat
Sjukersättning	Försäkringskassan	Ja / Nej	Ja
Statligt tandvårdsstöd	Försäkringskassan	Ja / Nej	Nej
Tillfällig föräldrapenning	Försäkringskassan	Ja / Nej	Begränsat
Underhållsstöd	Försäkringskassan	Ja / Nej	Nej
Vårdbidrag	Försäkringskassan	Ja / Nej	Nej
Bostadstillägg till pensionärer	Pensionsmyndigheten	Ja / Nej	Ja ⁵
Efterlevandestöd till barn	Pensionsmyndigheten	Ja / Nej	Ja
Garantipension	Pensionsmyndigheten	Ja / Nej	Ja ³
Särskilt pensionstillägg	Pensionsmyndigheten	Ja / Ja ⁴	Ja
Äldreförsörjningsstöd	Pensionsmyndigheten	Ja / Ja	Ja ⁵

¹ Vissa delar av bostadsbidraget är en familjeförmån och kan exporteras.

² Lägsta- och grundnivån var bosättningsbaserad vid studiens genomförande.

³ Övergångsregler gäller fram till 2020, därefter är det okänt om ersättning kommer gå att exportera.

⁴ Endast teoretiskt och i mycket begränsade fall.

⁵ Särskilda regler att ersättningsmottagaren ska ha kvar och betala för sin bostad.

⁶ Omklassificerades under 2019 till en EU-familjeförmån. Det finns nu en härledd rätt av föräldrapenning på grundnivå till förälder som inte själv omfattas av svensk försäkring.

Inom aktivitetsersättningen kan det uppstå felaktiga utbetalningar om mottagaren inte längre bor i landet. Ersättningen kan dock exporteras inom EU/EES och Kanada. Felaktig folkbokföring är inte ett hinder för ersättning, men i de fall personen inte längre går att nå kan ersättningen innehållas eller dras in.

Inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning (ASUEEE) krävs deltagande i något arbetsmarknads-

politiskt program. Deltagande kan rent praktiskt inte ske samtidigt som programdeltagaren långvarigt bor i annat land.

Barnbidraget är bosättningsbaserat och huvudregeln är att man måste vara bosatt i landet för att kunna få ersättning. I gränsöverskridande situationer kan ersättningen samordnas med andra länder, men antalet ärenden är begränsat.⁸⁴ Vid felaktig folkbokföring kan beräkningen av eventuellt flerbarnstillägg bli felaktigt.

Huvuddelen av bostadsbidraget kan inte exporteras, däremot är en del av bostadsbidraget en familjeförmån som omfattas av förordning 883/2004 och som därmed kan exporteras. Inom bostadsbidraget gäller att en person i hushållet ska vara folkbokförd på fastigheten, övriga mottagare behöver inte vara det. Det kan även göras undantag för folkbokföring om det rör sig om perioder kortare än ett år och om ersättningstagaren därefter har för avsikt att flytta tillbaka till sin nuvarande bostad.

Bostadstillägget till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning är kopplat till bostaden och kan därför inte exporteras.

Handikappersättning kommer från den 1 januari 2019 på sikt att ersättas av merkostnadsersättning för vuxen. Det finns övergångsbestämmelser som beskriver när handikappersättningen kommer att upphöra.⁸⁵ Ersättningen går att exportera.

Föräldrapenning på lägstanivå är bosättningsbaserad, medan föräldrapenning på SGI-nivå är arbetsbaserad. Krav finns om att barnet ska vara bosatt i Sverige, men rätt till ersättning kan finnas inom EU/EES och Schweiz.

Rehabiliteringsersättning kan i begränsade fall, efter medgivande, exporteras.

Likt aktivitetsersättningen, kan sjukersättningen exporteras inom EU/EES och länder Sverige slutit bilaterala avtal med. På garantinivå kan ersättning exporteras under en kortare period om mottagaren fortsatt ska anses vara bosatt i Sverige. Vid bosättning utomlands kan export av ersättning på garantinivå ske inom EU/EES. Felaktig folkbokföring ger inte upphov till felaktiga utbetalningar. Om Försäkringskassan däremot inte kan komma i kontakt med ersättningstagaren kan ersättningen innehållas eller dras in.

⁸⁴ Förordning 883/2004.

⁸⁵ Lag om ändring i Socialförsäkringsbalken 2018:1265.

Det statliga tandvårdsstödet kan inte exporteras.

Tillfällig föräldrapenning kan endast i begränsade fall exporteras. Barnets bosättning är central för utbetalning. Tillfällig föräldrapenning betalas i regel inte ut vid utlandsvistelse, men om barnet är bosatt inom EU/EES kan rätt till ersättning finnas.

Vid underhållsstöd ger felaktig folkbokföring inte en felaktig utbetalning till mottagaren, utan felet uppstår om den andra föräldern bor kvar i hushållet. Underhållsstödet går inte att exportera.

Vårdbidrag kommer från den 1 januari 2019 på sikt att ersättas av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning till föräldrar med barn som har en funktionsnedsättning. Det finns övergångsbestämmelser som beskriver när vårdbidraget kommer att upphöra.⁸⁶ Vårdbidraget går inte att exportera.

Bostadstillägget till pensionärer kan behållas under ett års tid även vid bosättning utanför Sverige och inom EU/EES. Vid vistelse utanför EU/EES kan ersättningen exporteras i upp till sex månader. Ersättningsmottagaren måste ha kvar och fortsatt betala för sin bostad.

Efterlevandestöd till barn kräver bosättning i Sverige, men kan exporteras.

Garantipensionen kan exporteras. Under 2019 gäller övergångsregler, det är ännu inte klart vilka regler som kommer gälla därefter.

Särskilt pensionstillägg kan bli fel om mottagaren inte är bosatt i Sverige. Om annan än vårdnadshavaren mottar ersättning för att ha vårdat ett barn under tiden med vård krävs att personen varit folkbokförd på fastigheten.

Äldreförsörjningsstöd kräver bosättning i Sverige. Personen får vistas utomlands inom EU/EES i upp till ett år om denne fortsatt har kvar och betalar för sin bostad. Utlandsvistelse utanför EU/EES får vara i upp till tre månader.

⁸⁶ Lag om ändring i Socialförsäkringsbalken 2018:1265.

5.6 Metod

5.6.1 Övertäckning

Metoden för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar som orsakas av personer som är folkbokförda i Sverige men inte längre bor kvar (övertäckning) bygger på en modell med två huvudkomponenter.

1. Ett logiskt villkor som identifierar personer som har en misstänkt låg aktivitet i Sverige och därför misstänks tillhöra övertäckningen, samt
2. en sammanvägning av 31 indikatorer för att avgöra vilka av dessa personer som bedöms tillhöra övertäckningen.

I detta avsnitt beskrivs dessa två komponenter närmare. De anpassningar av modellen som vi bedömt vara nödvändiga utifrån delegationens uppdrag beskrivs i avsnittet *Anpassningar av modellerna för delegationens uppdrag*.

Det logiska villkoret används för att urskilja de individer som misstänks tillhöra övertäckningen. Enligt SCB:s definition gäller för att en person ska bedömas tillhöra övertäckningen att följande villkor uppfylls:

- *Personen saknar helt aktivitet i RTB.* Om en individ lämnat avtryck i något av RTB:s händelseregister anses den enligt övertäckningsmodellen säkert tillhöra RTB. Dessa händelser är: Född, immigration, civilståndsändring, medborgarskapsbyte, inrikes flytt, emigration eller död. Några undantag finns, t.ex. att individen folkbokförs på "Utan känd hemvist".
- *Personen saknar helt aktiviteter i STATIV.* STATIV är en Longitudinell individdatabas för integrationsstudier som innehåller data om immigration, demografi, utbildning, sysselsättning, arbetssökande och inkomster. Har personen lämnat avtryck i STATIV under året anses den vara korrekt folkbokförd i Sverige
- Personen har inkomster som är mindre än ett prisbasbelopp.

Ytterligare en grupp som bedöms kunna tillhöra den misstänkta övertäckningen är de som endast har inkomster från garantipension

och i övrigt saknar transfereringar. Dessa personer anses därför ingå i den misstänkta övertäckningen även om villkoren i de tre ovanstående punkterna inte till fullo uppfyllts.

Vi har valt att justera det logiska villkoret ovan något för att bättre passa våra syften. Även denna ändring beskrivs under avsnittet *Anpassningar av modellerna för delegationens uppdrag*.

Modellens 31 indikatorer ger därefter tillsammans en bild av om en person ska bedömas vara bosatt i landet eller inte. Av de 31 indikatorerna pekar 12 av dem på att personen ska anses vara bosatt i Sverige, medan resterande 19 istället pekar på att personen sannolikt inte längre bor kvar i landet och därmed tillhör övertäckningen.

Varje indikator har även tilldelats en vikt, låg, mellan och hög, som anger hur starkt indikatorn bedöms visa huruvida personen tillhör befolkningen eller övertäckningen. Viktningen innebär att vissa indikatorer ges en större påverkan på den slutliga bedömningen av personens boendestatus. Vikterna översätts i modellen till numeriska värden från 1 (låg) till 3 (hög).

De indikatorer som pekar på att personen bor i landet och är korrekt registrerad i RTB rör framförallt aktiviteter så som studier, pendling och inkomster. Dessa indikatorer, med tillhörande vikter, framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Indikatorer som tyder på att personen ska tillhöra folkbokföringsregistret

Indikator	Vikt	Beskrivning
Gränspendling	Hög	Avser gränspendling till Norge eller Danmark under det studerade året.
Högskolestudier	Hög	Registrerad för mer än 10 högskolepoäng, vilket i praktiken motsvarar ungefär en halv termin.
Ränteinkomster	Hög	Person med ränteinkomster större än två prisbasbelopp hör sannolikt till RTB-populationen, eftersom höga ränteinkomster tyder på anknytning till landet.
Inaktivitet följt av död	Normal	Inaktivitet i RTB kan ha uppstått på grund av sjukdom. Om personen sedan registreras som avliden i Sverige tillhör personen RTB-populationen.
Återkommande aktivitet i RTB utan aktivitet i STATIV ⁸⁷ och IoT ⁸⁸	Normal	Även om en person är inaktiv i STATIV och IoT, kan sällanhändelser som de i RTB visa att personen trots allt tillhör RTB-populationen.
Familjeinkomst större än ett PBB*	Normal	Visar på att det finns någon form av försörjning, vilket kan tyda på att personen tillhör populationen.
Från inaktiv till aktiv på samma adress	Normal	Personen har varit inaktiv, men blir aktiv på samma adress.
Utländsk medborgare immigrerat efter 60 års ålder	Normal	Personen kan ha intjänad pension från annat land och lämnar sannolikt inte avtryck i STATIV eller IoT, de kan därför felaktigt tolkas som inaktiva.
Inaktiv med aktiv RTB-familjemedlem	Låg	Indikerar att en inaktiv person har en familjemedlem som är aktiv. Personen tolkas därför kunna tillhöra populationen.
Inaktiv skriven på församling	Låg	Myndigheterna har kännedom om att personen varit skriven på en viss församling, personen antas kunna ha små eller inga aktiviteter i registren.
Familjeinkomst större än 0*	Låg	Att det finns en familjeinkomst tyder i låg grad på att personen tillhör populationen.
Anknytning till arbetsmarknaden	Låg	Indikerar att personen vid något tillfälle under året arbetat i landet, vilket är en svag indikator på att de tillhör populationen.

* Dessa indikatorer har omdefinierats med en ny definition av inkomst som bättre passar studiens syfte. Originaldefinitionen inkluderade även ersättningssystem som t.ex. arbetslöshetsersättning och studiemedel. Den nya definitionen innehåller endast inkomst av arbete.

De Indikatorer som pekar på att personen istället tillhör övertäckningen är framförallt sådana som tyder på ekonomisk inaktivitet och migration.

Tabell 5.3 Indikatorer som tyder på att personen tillhör övertäckningen

Indikator	Vikt	Beskrivning
Inaktiv följt av emigration	Hög	Om en person markeras som emigrerad efter tid som inaktiv är det rimligt att anta att personen varit emigrerad under hela den inaktiva tiden.
Inaktiv före immigration	Hög	Personer ska inte kunna vara aktiva innan immigration, om så sker är det ett tecken på att personen tillhör övertäckningen.
Endast garantipension	Hög	Avser personer som inte har någon annan inkomst eller bidrag än garantipension.
Immigration följt av aktivitet IoT följt av inaktivitet	Hög	Den som immigrerar och arbetar i Sverige blir aktiv i IoT. Om denne sedan flyttar blir den åter inaktiv, vilket är ett tecken på övertäckning.
Sen avisering inaktiv	Hög	En person försvinner från RTB utan att ha avlidit eller emigrerat utan markering. Denne anses då ha tillhört övertäckningen under hela den inaktiva perioden.
Utgående uppehållstillstånd	Hög	Den som inte förnyat sitt uppehållstillstånd under det senaste året har sannolikt emigrerat och tillhör därför övertäckningen.
Inaktiv efter död	Hög	Ger i normalfallet inga träffar, men tyder på övertäckning om så sker.
Barn i skolålder ej i skola	Hög	Gäller för de som har barn i skolålder, huruvida dessa är inskrivna eller inte.
Inaktiv utan känd hemvist	Normal	Personer som är inaktiva och dessutom saknar känd hemvist.
Inaktiv med arbete som grund för bosättning	Normal	Den som arbetat som förutsättning för bosättning och som blivit inaktiv bedöms sannolikt tillhöra övertäckningen.
Särskild postadress till utlandet	Normal	Den som vill motta sin post från SKV till adress i utlandet tillhör sannolikt övertäckningen.

⁸⁷ Stativ är en longitudinell databas för integrationsstudier som samlar uppgifter från SCB, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Innehåller variabler om bland annat immigration, demografi (födelseland, medborgarskap m.m.), utbildning, arbete och sysselsättning m.m.

⁸⁸ IoT står för Inkomst- och Taxeringsregistret. Registret innehåller variabler för taxerad inkomst, inkomst av arbete eller näringsinkomster m.m.

Högskolestudier följt av inaktivitet utländska medborgare	Normal	Utländska studenter ska under sin vistelsetid folkbokföra sig i Sverige vid studier som varar längre än ett år. Har personen därefter blivit inaktiv är det ett tecken på att den tillhör övertäckningen.
Studier som grund för bosättning och inaktiv	Normal	Avser person med studier som grund för bosättning. Blir dessa inaktiva är det ett tecken på att de lämnat landet.
Aktivitet i IoT följt av inaktivitet och aktivitet i IoT ny adress	Normal	Om en person haft aktiviteter i IoT, därefter inaktivitet för att sedan återkomma på ny adress, kan detta vara ett tecken på en tids utlandsvistelse.
Automatisk nolltaxerare efter 25 år	Låg	Normalt finns någon form av inkomst eller bidrag efter 25 års ålder. Finns det inte kan det vara ett tecken på övertäckning.
Yngre familjemedlem finns kvar på samma adress	Låg	Om en familj i registret delas upp och en yngre medlem blir kvar på samma adress är detta ett tecken på övertäckning.
Utländsk medborgare ensam i sin familj	Låg	Om en utländsk medborgare efter förändrade familjeförhållanden och blir ensam kvar i sin familj och samtidigt är inaktiv, tillhör sannolikt övertäckningen.
Inaktiv och inkomst är 0 efter att ha varit högre	Låg	Att en inaktiv person har en inkomst som blivit noll kan vara ett tecken på övertäckning.
Immigration följt av inaktivitet och ingen familj i Sverige	Låg	Vid immigration syns vanligen en person i flera register. Om så inte sker är det sannolikt att personen flyttat ut ur landet.

En mer ingående beskrivning av indikatorerna finns i SCB:s rapport från 2018.⁸⁹

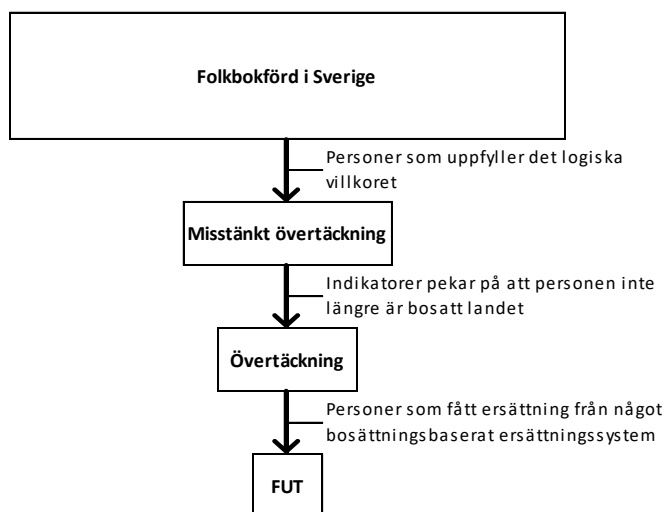
Vikterna för varje indikatorträff räknas samman. Om summan för indikatorer som tyder på att personen tillhör övertäckningen är större än summan för värden som pekar på att personen fortfarande bor kvar i landet, uppfyller personen villkoret för att bedömas tillhöra övertäckningen. Om en person helt och hållet saknar träff på någon indikator (summan av samtliga indikatorer multiplicerade med motsvarande vikter är noll) anses villkoret också vara uppfyllt, eftersom personen då bedöms helt sakna aktiviteter i Sverige.

Modellen har applicerats på samtliga personer folkbokförda i Sverige under 2016. Det logiska villkoret sorterar ut personer som bedöms tillhöra den misstänkta övertäckningen. Därefter avgörs vilka av personerna i den misstänkta övertäckningen som bedöms tillhöra övertäckningen med hjälp av de sammanvägda indikatorerna.

⁸⁹ Statistiska centralbyrån (2018): *Folkbokföringsfelet – En metodrapport om skattning av övertäckning, undertäckning och folkbokförda på fel adress.*

Modellen är inte avsedd för att beräkna felaktiga utbetalningar, därför har vi därefter, utanför modellen, undersökt vilka av personerna som bedömts tillhöra övertäckningen som också fått utbetalningar från något av de studerade ersättningssystemen.

Figur 5.1 Från folkbokföringsregistret till övertäckning och felaktiga utbetalningar



5.6.2 Modell för skattning av antal med felaktig folkbokföring inom Sverige

Även felaktig folkbokföring *inom* Sverige kan i vissa ersättningssystem orsaka felaktiga utbetalningar.

SCB har utvecklat en modell i syfte att skatta antalet individer med felaktig folkbokföring. Nedanstående beskrivning av modellen och de tillhörande indikatorerna bygger på SCB:s rapport från 2018. Modellen var vid publiceringen av denna rapport fortfarande inte fastställd.

Indikatorerna i modellen är indelade i flera nivåer som gradvis avgränsar en allt mindre grupp individer. Därför är modellen lämpad för beräkningar av medelantal individer som är felaktigt folkbokförda i Sverige. För att kunna bedöma felaktiga utbetalningar måste en nivå som är rimlig att använda för vardera av indikatorerna först bestämmas.

Tabell 5.4 Indikatorer för bedömning av personer med felaktig folkbokföring

Indikator	Nivå	Antal individer
Studera	Registrerade studenter	400 000
	Ej distansstuderande	328 000
	Samma studieort 3 terminer i följd	181 000
	Olika studie/folkbokföringsorter	69 700
	Avstånd studieort minst 38 km	38 200
	Avstånd studieort minst 100 km	14 500
	Folkbokförd hos förälder	10 300
Pendlingsavstånd	600 km eller längre	14 200
	700 km eller längre	10 300
	800 km eller längre	6 100
	900 km eller längre	3 800
	1 000 km eller längre	2 300
Boyta per person	10 m ² eller mindre	6 200
	7,5 m ² eller mindre	2 700
	5 m ² eller mindre	700
Stora övriga hushåll	3 personer eller fler	60 000
	8 personer eller fler	16 000
	10 personer eller fler	6 600
Impuls	Impuls som lett till korrigerad adress	29 000

Även här finns för vissa ersättningssystem undantag som gör att felaktig folkbokföring *inom* Sverige inte nödvändigtvis innebär att rätten till ersättning påverkas. Inom några ersättningssystem krävs inte heller att personen är folkbokförd på rätt fastighet, utan fokus ligger mer på att familjeförhållande är korrekta, t.ex. samboende och civilstånd.

Utöver att vi bedömer att modellen skulle kunna utgöra ett värdefullt verktyg för myndigheter att kunna kontrollera uppgift om folkbokföring, har vi valt att inte gå vidare med att uppskatta felaktiga utbetalningar med modellen som verktyg. Detta eftersom vi på grund av regelverkens utformning skulle behöva tillgång till ytterligare data för att kunna få fram uppskattningar med rimlig säkerhet.

Anpassningar av modellerna för delegationens uppdrag

Vår ambition har varit att nå fram till en modellspecifikation som dels följt det utvecklingsarbete som skett, dels ger ett så rättvisande resultat som möjligt utifrån delegationens uppdrag. Vi har bedömt att modellen för *övertäckning* behöver några mindre justeringar för att den ska kunna användas för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen i enlighet med delegationens uppdrag.

I den befintliga modellen för *övertäckning* definieras i det logiska villkoret att en familj/ett hushåll med ett minimum av inkomster (över ett prisbasbelopp) säkert tillhör RTB. I detta inkomstmått ingår då också vissa transfereringar och bidrag. För att kunna skatta övertäckningen även bland de som får utbetalningar från välfärdssystemen, dvs. personer med utbetalda socialförsäkringar som är bosättningsbaserade, måste detta inkomstkriterium för vilka som säkert anses tillhöra RTB justeras. Vi har därför justerat detta inkomstmått till att exkludera inkomster från välfärdssystemen.

Om det finns individer och familjer med exempelvis mindre transfereringsinkomster, som samtidigt uppfyller flera starka indikatorer på övertäckning, medför våra justeringar av det logiska villkoret att även dessa individer och familjer bedöms tillhöra övertäckningen.

Det finns i modellen även två indikatorer som rör inkomster. Dessa indikatorer är för inkomster större än 0 och inkomster större än ett prisbasbelopp. Vi har valt att i likhet med justeringen av det logiska villkoret justera även dessa så att de inte medräknar några inkomster från bidrag.

Vi har dessutom vid studien av äldreförsörjningsstöd gjort ett avsteg från modellen. Vi har under arbetets gång noterat att modellen innehåller förhållandevis få indikatorer som pekar på att de korrekt tillhör folkbokföringen som rimligen kan tänkas uppfyllas av äldre personer. Vi bedömer att t.ex. gränspendling och studier inte är vanligt förekommande i denna grupp. Samtidigt inkluderar indikatorn *endast garantipension* utbetalningar av äldreförsörjningsstöd och bedöms starkt peka på att personen tillhör övertäckningen. Vi bedömer därför att de som endast har träff på denna indikator och ingen av övriga indikatorer som pekar på att personen tillhör övertäckningen, istället korrekt tillhör folkbokföringsregistret. Vi

har bedömt att denna justering av modellen inte är nödvändig för uppskattningarna inom övriga ersättningssystem. Detta baseras på att den direkta kopplingen till personer som fått ersättning från dessa ersättningssystem och samtidigt endast har träff på indikatorn *endast garantipension* inte är lika stark.

5.6.3 Hur möjligheten till export bedöms påverka modellen för övertäckning

Som vi redovisat ovan förekommer i flera ersättningssystem möjligheten för en ersättningstagare att vara bosatt utomlands och behålla sin ersättning (s.k. export). Huruvida dessa personer kvarstår i folkbokföringsregistret är därmed av vikt när vi bedömer skattningarna av de felaktiga utbetalningarna. Vår bedömning är att merparten av de som väljer att lämna landet för att bosätta sig inom EU/EES anmäler utflyttningen till Skatteverket, bland annat av skatterättsliga skäl. Att registreras som utflyttad har heller inga nackdelar, eftersom personer lätt kan registrera sig som återflyttade vid behov. Det innebär att dessa personer i hög grad avregistreras från folkbokföringen som utflyttade och därmed inte heller kan ingå i våra registerkörningar och i övertäckningen. Detta tillsammans med att modellen ställer förhållandevis höga krav för att bedöma någon som en del av övertäckningen gör att de estimat vi fått fram endast bör inkludera ett mindre antal personer som exporterat sin ersättning.

5.7 Resultat

I det följande redovisar vi resultatet av våra registerkörningar. Vi redovisar estimaten av de felaktiga utbetalningarna per ersättningssystem och år tillsammans med estimat på antal personer som bedömts ha fått ersättning felaktigt. Vi redovisar även som referens de totala årliga utbetalningarna och antal mottagare inom respektive ersättningssystem under 2016, enligt data från SCB.

Totalt omfattar registerkörningarna ersättningssystem som under 2016 betalade ut ungefär 148 miljarder kronor i ersättning.

5.7.1 Övertäckning

Regelverken vad gäller ersättning vid vistelse utomlands är generellt sett något mer kategoriska än vid felaktig folkbokföring. Detta utgör en god grund för att kunna studera dessa ersättningssystem och göra en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna. Resultatet är dock beroende av att modellen på tillfredsställande sätt kan bedöma vilka personer som är felaktigt bokförda i Sverige och inte. I estimaten ingår sannolikt också ett mindre antal personer som på laglig väg har exporterat sin ersättning, men inte anmält utlandsflytt till Skatteverket.

Av de personer som enligt modellen bedöms tillhöra övertäckningen har 10 776 personer fått utbetalningar från minst ett av de undersökta ersättningssystemen. De redovisade estimaten omges inte av något konfidensintervall eller osäkerhetsintervall eftersom detta är en totalundersökning. Spridningsmått avser utbetalningar på årsbasis. Sjuk- och aktivitetsersättningen redovisas också samlat.

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Under 2016 betalades ungefär 16,8 miljarder kronor ut i aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.⁹⁰ Antalet mottagare av dessa ersättningar var cirka 312 000 personer. Dessa ersättningar kräver deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program. Vårt resultat visar att väldigt få personer inom övertäckningen fått dessa ersättningar, 67 personer inom aktivitetsstödet och 9 inom etableringsersättning. Uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem är små.

⁹⁰ Under 2016 var regelverket för att få etableringsersättning annorlunda än det är idag. Ett villkor för ersättning var dock att delta i aktiviteter.

Tabell 5.5 Felaktiga utbetalningar av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
859 000 (0,01 %)	4 906	9 812	15 610

Tabell 5.6 Felaktiga utbetalningar av etableringsersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
335 000 (0,01 %)	13 552	29 568	53 284

Barnbidrag

Under 2016 betalades ungefär 26,3 miljarder kronor ut till cirka 1,3 miljoner personer. Barnbidrag kan under vissa omständigheter betalas ut även vid längre utlandsvistelser. Det gäller bland annat för de med gränsöverskridande arbete. Det finns därför viss risk för överskattning i denna uppskattning av de felaktiga utbetalningarna. Ingen av de personer som ingår i övertäckningen har dock haft någon familjeinkomst. Inom övertäckningen har 2 773 personer fått barnbidrag.

Tabell 5.7 Felaktiga utbetalningar av barnbidrag

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
54 472 000 (0,2 %)	11 550	12 600	27 000

Bostadsbidrag

Ungefär 5,2 miljarder betalades ut till knappt 242 000 personer. Huvuddelen av bostadsbidraget betalas ut till personer som är bosatta utanför landet. Ett i förhållande till de totala utbetalningarna mindre belopp har utbetalats till de 1 056 personer som bedöms tillhöra övertäckningen.

Tabell 5.8 Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
31 029 000 (0,6 %)	13 450	27 200	42 000

Bostadstillägg inom sjuk- och aktivitetsersättning

Totalt betalades 4,8 miljarder kronor i bostadstillägg ut till ungefär 140 000 personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Bostadstillägget är en bosättningsbaserad ersättning och betalas inte ut till personer som inte är bosatta i landet. Ungefär 4,9 miljoner kronor har utbetalats till de 150 personer som bedömts tillhöra övertäckningen.

Tabell 5.9 Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg inom sjuk- och aktivitetsersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
4 908 000 (0,1 %)	19 628	31 746	47 832

Föräldrapenning

Totalt betalades 3,8 miljarder kronor i föräldrapenning på lägsta- och grundnivå ut till cirka 432 281 personer. På lägstanivån är föräldrapenningen bosättningsbaserad, på grundnivå kan ersättning ges om inkomsten är låg. Nedan redovisas det belopp som utbetalats av föräldrapenning på lägsta- eller grundnivå till 583 personer som bedöms tillhöra övertäckningen.

Tabell 5.10 Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning på lägsta- och grundnivå

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
16 699 000 (0,4 %)	8 100	17 750	43 225

Handikappersättning

Under 2016 betalades 1,3 miljarder kronor ut till ungefär 65 400 personer. Strax över 2,2 miljoner kronor har betalats ut till de 105 personer vi genom modellen bedömt tillhör övertäckningen.

Tabell 5.11 Felaktiga utbetalningar av handikappersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
2 205 000 (0,2 %)	15 948	15 948	30 564

Rehabiliteringsersättning

Rehabiliteringsersättningen omfattade 2016 1,25 miljarder kronor som utbetalades till 22 400 personer. Inte någon av de personer som bedömts tillhöra övertäckningen har fått rehabiliteringsersättning.

Tabell 5.12 Felaktiga utbetalningar av rehabiliteringsersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
0 (0 %)	-	-	-

Sjuk- och aktivitetsersättning

Sjuk- och aktivitetsersättning betalades ut med 47,2 miljarder kronor under 2016. Totalt mottog 350 000 personer ersättning. Sjuk- och aktivitetsersättningar kan exporteras, varför nedanstående belopp inte är ett säkert felaktigt belopp. I övertäckningen har 224 personer mottagit 19,2 miljoner kronor.

Tabell 5.13 Felaktiga utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
19 272 000 (0,04 %)	31 194	86 814	133 197

Statligt tandvårdsstöd

Det statliga tandvårdsstödet kan betalas ut via allmänt tandvårdsbidrag, särskilt tandvårdsbidrag och som tandvårdsersättning via högkostnadsskyddet. Tillsammans uppgick dessa under 2016 till 5,5 miljarder kronor som utbetalades för 4,2 miljoner personer. Det utbetalade beloppet är i allmänhet litet. Endast ett begränsat belopp av statligt tandvårdsstöd har betalats ut till de 5 275 personerna inom övertäckningen. Det allmänna bidraget har betalats ut med 1 378 600 kronor. Särskilt tandvårdsbidrag har betalats ut med

ungefär 26 000 kronor. Högkostnadsskyddet har utgått med 11 279 699 kronor.

Tabell 5.14 Felaktiga utbetalningar av statligt tandvårdsstöd

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
12 684 000 (0,2 %)	300	300	1 166

Tillfällig föräldrapenning

Ungefär 870 000 personer mottog under 2016 tillfällig föräldrapenning. Totalt betalades 6,5 miljarder kronor ut. Tillfällig föräldrapenning kan under vissa förutsättningar betalas ut till personer som vistas utomlands. Av de som bedömts tillhöra övertäckningen har endast 21 personer fått ersättning.

Tabell 5.15 Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
193 000 (0,003 %)	3 964	6 608	11 892

Underhållsstöd

Under 2016 betalades 3,7 miljarder kronor ut i underhållsstöd. Stödet betalades under året ut till ungefär 177 000 personer. Underhållsstödet kan inte exporteras till andra länder. Ungefär 17 miljoner kronor har utbetalats till 650 personer som bedömts tillhöra övertäckningen.

Tabell 5.16 Felaktiga utbetalningar av underhållsstöd

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
17 046 000 (0,5 %)	17 303	18 876	37 752

Vårdbidrag

Vårdbidraget betalades ut till 66 100 personer under 2016. Totalt betalades 3,3 miljarder kronor ut. Under en halv miljon kronor har betalats ut till 19 personer i övertäckningen.

Tabell 5.17 Felaktiga utbetalningar av vårdbidrag

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
445 000 (0,01 %)	20 234	27 684	27 684

Bostadstillägg till pensionärer

Totalt betalades 8,1 miljarder kronor i bostadstillägg ut till ungefär 302 000 pensionärer. Bostadstillägg till pensionärer kan exporteras i upp till ett år. Ungefär 30 miljoner kronor har utbetalats till de 770 personer som bedömts tillhöra övertäckningen.

Tabell 5.18 Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg till pensionärer

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
30 184 000 (0,4 %)	26 270	36 204	58 025

Efterlevandestöd till barn

Ungefär 210 miljoner kronor betalades ut i efterlevandestöd till barn. Ersättning betalades ut till cirka 13 500 personer. Ersättningen kan under vissa förhållanden exporteras inom EU. I övertäckningen har 395 personer mottagit 6,3 miljoner kronor.

Tabell 5.19 Felaktiga utbetalningar av efterlevandestöd till barn

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
6 268 000 (3 %)	16 584	17 724	17 724

Garantipension

Garantipension (inkl. garantipension till omställningspension, förlängd omställningspension, särskilt efterlevandestöd och änkepension) betalades ut till ungefär 636 000 personer till ett belopp på 13 miljarder. Av dessa bedömdes 796 personer tillhöra övertäckningen. Dessa mottog i sin tur ungefär 10 miljoner kronor i ersättning.

Tabell 5.20 Felaktiga utbetalningar av garantipension

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
10 029 000 (0,1 %)	7 080	10 948	15 736

Särskilt pensionstillägg

Särskilt pensionstillägg utbetalas bara till ett fåtal personer, 782 personer under 2016. Knappt 10 miljoner betalades ut samma år. Inga personer i övertäckningen har mottagit särskilt pensionstillägg.

Tabell 5.21 Felaktiga utbetalningar av särskilt pensionstillägg

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
0 (0 %)	-	-	-

Äldreförsörjningsstöd

Ungefär 24 000 personer fick under 2016 äldreförsörjningsstöd. Totalt betalades strax under 900 miljoner kronor ut. Vi har under arbetets gång noterat att modellen innehåller förhållandevis få indikatorer som rimligen kan tänkas uppfyllas av äldre personer och som pekar på att de korrekt tillhör folkbokföringen. Modellen bedömer dessutom att om en person inte har någon annan inkomst från tjänst eller bidrag än garantipension, vilket enligt modellen även inkluderar äldreförsörjningsstödet, är detta en stark indikation på att personen tillhör övertäckningen. Vi har därför i fallet med äldreförsörjningsstöd fått göra ett avsteg från modellen.

Eftersom vi kan anta att personer i den här gruppen generellt lämnar färre avtryck i registren även om de är bosatta i Sverige, kommer den här gruppen att överskattas i modellen. Vi har därför vid denna registerkörning valt att bedöma de personer som endast har träff på denna indikator som bosatta i Sverige. De är därmed inte en del av övertäckningen och ersättningen de mottagit är inte en del av det uppskattade beloppet på felaktiga utbetalningar som redovisas nedan.

Av de studerade systemen utmärker sig äldreförsörjningsstödet som det system där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedöms vara som störst, både procentuellt och som belopp räknat. Det finns

möjligheter att under kortare perioder behålla sin ersättning under förutsättning att mottagaren fortsatt har kvar och betalar för sin bostad. Inom EU/EES får personen vistas i upp till ett år och utanför EU/EES i upp till tre månader. Av de som bedömts tillhöra övertäckningen har 871 personer fått cirka 61,5 miljoner kronor i ersättning.

Tabell 5.22 Felaktiga utbetalningar av äldreomsorgsstöd

Felaktiga utbetalningar (kr)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
61 536 000 (7 %)	43 297	66 086	93 283

Felaktiga utbetalningar totalt

De totala utbetalningarna från de studerade ersättningssystemen uppgick till ungefär 148 miljarder kronor under 2016. Med övertäckningsmodellen som verktyg har vi fått fram en mindre population vars mottagna ersättningar vi har undersökt. Enligt de estimat vi har fått fram uppgick de felaktiga utbetalningarna på grund av personer som inte längre är bosatta i Sverige till knappt 268 miljoner kronor för 2016, vilket motsvarar 0,18 procent av de totala utbetalningarna. Variationen är dock stor mellan de olika ersättningssystemen.

Tabell 5.23 Uppskattning av de felaktiga utbetalningarna

Ersättningssystem	Totala utgifter 2016 (tkr)	Felaktiga utbetalningar (tkr)	Andel
ASUEEE	16 776 275	1 194	0,01 %
Barnbidrag*	26 277 183	54 472	0,2%
Bostadsbidrag*	5 174 734	31 029	0,6%
Bostadstillägg sjuk- och aktivitetsersättning	4 761 769	4 908	0,1%
Föräldrapenning*/**	3 812 564	16 699	0,4%
Handikappersättning*	1 322 892	2 205	0,2%
Rehabiliteringsersättning*	1 258 706	0	0,0%
Sjuk/aktivitetsersättning*	47 200 000	19 272	0,04%
Statligt tandvårdsstöd	5 497 190	12 684	0,2%
Tillfällig föräldrapenning*	6 559 012	193	0,003%
Underhållsstöd	3 711 589	17 046	0,5%
Vårdbidrag	3 306 540	445	0,01%
Bostadstillägg till pensionärer*	8 112 672	30 184	0,4%
Efterlevandestöd till barn*	210 000	6 268	3,0%
Garantipension*	13 042 262	10 021	0,1%
Särskilt pensionstillägg*	10 000	0	0,00%
Äldreförsörjningsstöd*	882 802	61 536	7,0%
Total	147 916 192	268 155	0,18 %

* System där en mindre del av beloppet kan vara korrekt exporterad ersättning.

** Endast lägsta- och grundnivån.

Dessa estimat är beroende av hur väl modellen förmår att korrekt bedöma vilka som tillhör övertäckningen och således inte längre är bosatta inom landets gränser. I beloppen ovan antas det också finnas ett mindre antal som på laglig väg har exporterat sin ersättning. Antalet personer i denna grupp ska dock inte överskattas.

För att uppskatta den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har estimatet ovan räknats om till 2018 års utgiftsnivåer genom att multiplicera andelen fel med 2018 års utgifter för respektive ersättningssystem. De felaktiga utbetalningarna uppskattas då till 285 miljoner kronor.

5.7.2 Känslighetsanalys

Vi har genomfört en känslighetsanalys för att kontrollera hur mycket övertäckningsmodellen påverkas av förändringar i de förutbestämda vikterna. Varje vikt har ändrats nedåt, en vikt åt gången. Vid varje ändring har modellen körts om för att kontrollera påverkan på antalet personer som bedöms tillhöra övertäckningen och har haft någon utbetalning från minst ett ersättningssystem. Analysen har gjorts i två scenarier:

- samtliga indikatorer ingick och vi tillät att vikter med värdet 1 (låg) blir 0. Detta innebär att indikatorn tilläts utgå från modellen. De personer som har haft träff på endast en indikator och vars vikt tidigare varit 1, kommer istället bedömas som tillhörande övertäckningen, som person utan träff på någon indikator.
- I det andra scenariot räknas endast ändringar gjorda på indikatorer med vikter som har värdet 2 (normal) eller 3 (hög).

Vi beräknar därefter medelvärdet samt kvartiler för varje scenario.

När vi låter samtliga indikatorer ingå ges ett medelvärde på 10 913 personer. Detta är något högre än de 10 776 personer som bedömts tillhöra övertäckningen när modellen körts med de ursprungliga vikterna. Spridningsmåttens visar dock att merparten av värdena hamnar nära det antal vi redovisat i tidigare.

Tabell 5.24 Medelvärde och spridningsmått för samtliga vikter

Medelvärde (antal personer)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
10 913	10 721	10 769	10 789

När vi endast räknar med förändringarna av vikter med värdet 2 och 3 ges istället ett medelvärde på 10 761. Spridningsmåttens hamnar också väldigt nära det antal personer som bedömts tillhöra övertäckningen vi fått när modellen körts med de ursprungliga vikterna.

Tabell 5.25 Medelvärde och spridningsmått för vikter med mellan och hög vikt

Medelvärde (antal personer)	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen
10 761	10 699	10 769	10 770

Det som framgår är att modellen är förhållandevis okänslig för förändringar i vikterna. Endast förändringar i vikterna för indikatorerna *endast garantipension* och *familjeinkomst större än 0* ger märkbara förändringar i antalet personer som bedöms tillhöra övertäckningen. När vi förändrar vikten för indikatorn *endast garantipension* nedåt, från 3 till 2, minskar antalet träffar med ungefär 2 800 personer. När det gäller indikatorn *familjeinkomst större än noll* har denna indikator vikten 1. Vid förändring låter vi därmed denna indikator utgå från modellen. Antalet personer som bedöms tillhöra övertäckningen ökar då med ungefär 4 000 personer. Detta beror på att vissa personer inte har träff på någon annan indikator än denna och därmed bedöms tillhöra övertäckningen eftersom de då helt saknar träff på någon indikator.

Vår känslighetsanalys speglar inte hur den ursprungliga övertäckningsmodellen påverkas av ändringar i vikterna, eftersom vi gjort justeringar bland annat på indikatorn *familjeinkomst större än noll* och *familjeinkomst större än ett prisbasbelopp* samt det logiska villkor som ligger till grund för den bedöma misstänkt övertäckning.

5.7.3 Felaktig folkbokföring

Möjligheten att uppskatta de felaktiga utbetalningarna på grund av felaktig folkbokföring i Sverige är mer begränsad än vid övertäckning. Regelverken innehåller ofta undantag som gör att det inte går att konstatera felaktiga utbetalningar utan tillgång till mer information kring det individuella ärendet.

Vi ser att modellen har potential att användas för syftet att uppskatta felaktiga utbetalningar, men att kompletterande information från myndigheterna är nödvändig för att med önskvärd precision kunna avgöra om den felaktiga folkbokföringen har orsakat felaktiga utbetalningar.

5.8 Slutsatser

Enligt vår studie uppskattas de felaktiga utbetalningarna till personer som är felaktigt folkbokförda i Sverige (tillhör övertäckningen) till nästan 268 miljoner kronor för 2016, vilket motsvarar 0,18 procent av de studerade utgifterna. Beräknat utifrån 2018 års utbetalningar uppskattas 285 miljoner kronor ha betalats ut felaktigt.

Detta resultat är dock beroende av hur väl modellen för övertäckning förmår att korrekt urskilja de personer som tillhör övertäckningen respektive inte gör det. Vår bedömning är att modellen i hög grad förmår urskilja personer som sedan en länge tid inte längre är bosatta i Sverige. Eftersom vissa personer kan göra sporadiska avtryck i registren och på så sätt enligt modellen inte tillhör den misstänkta övertäckningen, finns dock risk att vi underskattar de felaktiga utbetalningarna. Det kan också finnas personer som avsiktligt lämnar avtryck i registren för att uppfattas som bosatta i Sverige. Därtill kan det också finnas ett behov att utveckla indikatorer som i högre grad kan uppfyllas av pensionärer med i övrigt låg aktivitet för att inte riskera att överskatta denna grupp i övertäckningsmodellen.

Givet att modellen fungerar tillfredställande visar vår studie på att övertäckning, felaktig folkbokföring i Sverige, föranleder relativt stora felaktiga utbetalningar, men resultatet pekar samtidigt på att de felaktiga utbetalningarna är begränsade i förhållande till såväl de totala utbetalningarna som den allmänna diskussionen om kvaliteten i folkbokföringsregistret. De felaktiga utbetalningarna är heller inte jämnt fördelade över ersättningssystemen. Studien visar också att det är möjligt att löpande kvantifiera konsekvenserna av övertäckning i form av felaktiga utbetalningar.

När det gäller felaktig folkbokföring inom Sverige har vår studie inte kunnat ge några entydiga svar. Detta beror i huvudsak på att rätten till ersättning från de studerade välfärdssystemen inte ensamt är beroende av korrekt folkbokföring.

Inom vissa ersättningssystem är det istället någon annan eller ytterligare information som krävs för att kunna konstatera om ersättning faktiskt har betalats ut felaktigt. I vissa fall är det inte folkbokföringen i sig som är central för rätten till ersättning, däremot för möjligheten för myndigheterna att kontakta ersättningstagaren. Det gäller därmed kontaktuppgifter i en vidare

bemärkelse. I andra fall är folkbokföringen mer en indikation på att eventuella samboförhållanden inte stämmer överens med vad som uppgetts i ett ärende.

Undantagen i regelverken gör att det inte går att göra säkra uppskattningar enbart med registerdata. Vi bedömer dock att modellen för felaktig folkbokföring skulle kunna utgöra ett verktyg för att studera risker för felaktiga utbetalningar, men endast med hjälp av ytterligare information på ärendenivå.

Slutligen vore det värdefullt om registret löpande kunde verifieras genom den dagliga handläggningen. Om resultatet av genomförda kontroller av var personer är bosatta sparas, kan detta användas av SCB för att löpande förbättra och verifiera modellerna.

6 Identitet och samordningsnummer

6.1 Inledning

En utbetalning är korrekt om den uppgår till rätt belopp och når rätt person. I detta avsnitt behandlar vi risken för identitetsrelaterat missbruk, som kan medföra att utbetalningar når fel person. Det kan handla om att exempelvis falska eller missbrukade identiteter används för välfärdsutbetalningar. Denna fråga tillmäts stor uppmärksamhet i bland annat Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (nedan kallad Utredningen om välfärdsbrottslighet) och i den pågående Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05).

Utredningen om välfärdsbrottslighet pekade på risken att oriktiga (falska eller manipulerade) identiteter används för brottsliga syften och att oriktiga handlingar som styrker identiteter inte upptäcks, då det förekommer en mängd olika identitetshandlingar och utgivare av identitetshandlingar. Det finns idag inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor om identiteter eller ett sammanhållet ansvar för utfärdande av identitetshandlingar. När det gäller fastställandet av identiteter är det dock främst de kontroller som vidtas vid Migrationsverket och vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som får betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen pekade också på risken att myndigheterna använder samordningsnummer som grundar sig på ostyrkta uppgifter som om de grundar sig på styrkta uppgifter. Man pekade på att det i sin tur innebär en stor risk att de aktörer som använder dessa nummer till grund för beslut om ersättningar inte

kontrollerar nödvändiga uppgifter innan de läggs till grund för olika åtgärder och beslut.⁹¹

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen lyfter i en statusrapport fram att man hittat flera typer av, och exempel på, identitetsbaserad brottslighet med syfte att felaktigt få ut pengar från välfärdssystemen. Man nämner exempelvis att personer får ersättningar från välfärdssystemen under två olika identiteter. Man gör också bedömningen att nya upplägg organiseras med snabbhet och i en del fall omfattar ett stort antal identiteter. Utredningen anger att det inte sällan är utländska identiteter som används genom att EU-medborgare folkbokförs i Sverige och utnyttjas för att bland annat ansöka om ersättningar från välfärdssystemen.⁹²

I vår rapport Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen framhåller också respondenter som intervjuats att digitaliseringen öppnat för mer systematiska, storskaliga och organiserade bedrägerier. De tar exempelvis upp att ett större antal identiteter kan utnyttjas, med eller utan deras kännedom, till digitala ansökningar om ersättningar från välfärdssystemen.⁹³

Mot bakgrund av Utredningen om välfärdsbrottslighets betänkande fick Skatteverket i uppdrag att motverka registrering av falska identiteter och att om möjligt beskriva omfattningen falska identiteter.⁹⁴ I sitt svar på uppdraget beskriver myndigheten att problematiken med identitetsrelaterat missbruk är komplex och svåröverskådlig. Man anger att den samlade uppfattningen inom Sverige och i Norden är att de direkt falska identiteterna minskar i omfattning till förmån för olika varianter av utnyttjade identiteter. Utnyttjade identiteter är identiteter som nyttjas av någon annan för ekonomisk vinning, med eller utan dennes medverkan eller kännedom. Skatteverket pekar på att vinningen kan uppstå på många olika sätt, men avgränsar sig till identitetsmissbruk som är kopplad till företagsverksamhet. Myndigheten konstaterar samtidigt att

⁹¹ SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. s. 267 ff.

⁹² Statusrapport från utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05), *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*, juni 2019. s. 18 f.

⁹³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar (Rapport 5)*. s. 36.

⁹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Skatteverket.

någon samlad bild av omfattning och konsekvenser av identitetsrelaterade fel och missbruk inte finns i dagsläget och att den samlade bilden är komplex att ta fram.⁹⁵

6.2 Avgränsningar

Problematiken med identitetsrelaterat missbruk är, som vi sett, mångfacetterad och komplex. De utredningar och regeringsuppdrag som tagit upp problematiken har inte sett att det varit möjligt att kvantifiera dess omfattning. Enligt uppgift från utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, avser inte heller den utredningen att göra en kvantifiering av problematiken.

Vi har därför undersökt möjliga metoder och förutsättningar för att kvantifiera omfattningen av de felaktiga utbetalningar som identitetsrelaterat missbruk föranleder. Det har av olika skäl inte varit möjligt att studera detta i sin helhet inom ramen för delegationens arbete. I avsnitt 9.1.2 återkommer vi till behovet att studera omfattningen av denna problematik och hur det skulle kunna göras.

I detta kapitel har vi därför avgränsat oss till att studera omfattningen av utbetalningar till personer med samordningsnummer och göra en bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningar som kan uppstå som konsekvens av identitetsrelaterat missbruk med samordningsnummer. Bakgrunden är att denna risk lyftes fram av Utredningen om välfärdsbrottslighet och att det varit möjligt att inhämta underlag som gör en sådan bedömning möjlig.

6.3 Utbetalningar till personer med samordningsnummer

Omfattningen av utbetalningar till personer med samordningsnummer är totalt sett marginell i förhållande till de totala utbetalningarna. Från de två myndigheter som gör de största utbetalningarna, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, utgick 0,030 respektive 0,026 procent av de totala utbetalningarna till

⁹⁵ Skatteverket (2018): *Motverka registrering av falska identiteter*.

personer med samordningsnummer. Motsvarande siffror för CSN var klart lägre, 0,006 procent. Uppgifterna presenteras i tabell 6.1 och kommer från 2017 respektive 2018. Anledningen till att uppgifterna kommer från olika år beror på att möjligheten att ta fram aktuell statistik varierade mellan myndigheterna.⁹⁶

Tabell 6.1 Utbetalningar från tre utbetalande myndigheter

Miljoner kronor (% av utgifterna)	Studieår	Totala utbetalningar	Utbetalningar till personer med samordningsnummer
Pensionsmyndigheten	2017	340 292	101,6 (0,030 %)
Försäkringskassan	2018	213 272	55,9 (0,026 %)
Centrala studiestödsnämnden	2017	31 818	1,9 (0,006 %)

Pensionsmyndigheten betalade ut cirka 102 miljoner kronor till personer med samordningsnummer under 2017. Beloppsmässigt utgick knappt hälften av de utbetalade medlen till personer med efterlevandeförmåner. Av tabell 6.2 framgår hur utbetalningarna är fördelade per grupp av ersättningsystem. Värt att notera är att detta endast avser utbetalningar och att samordningsnummer även används i beslut om intjänande av pension.⁹⁷

⁹⁶ Förfrågan om statistik över utbetalningarna ställdes till myndigheterna redan hösten 2018. Då tog Pensionsmyndigheten och CSN fram uppgifter, där det sista helåret avsåg 2017. Försäkringskassan bedömde dock att möjligheten att ta fram relevant statistik för 2018 var mycket bättre jämfört med tidigare år. Därför har Försäkringskassan under våren 2019 tagit fram statistik för 2018.

⁹⁷ Kvalitetsbrister i samordningsnumren kan påverka Pensionsmyndighetens beslut om intjänande av pension och framtida utbetalningar. En person kan tjäna in till pension med ett samordningsnummer och sedan bli folkbokförd och få ett personnummer. Det förekommer att samma individ genom livet har tilldelats flera samordningsnummer, exempelvis efter att ha varit bosatt i Sverige i olika perioder, och därigenom tjänat in till pension på olika pensionskonton. Pensionsmyndigheten får information från Skatteverket om detta och har en rutin för att lägga ihop sådana konton. Myndighetens konstaterar dock att det i sammanhanget rör få ärenden och låga belopp.

Tabell 6.2 Utbetalningar under 2017 från Pensionsmyndigheten per grupp av ersättningssystem

Grupp av ersättningssystem	Utbetalt belopp (mnkr)
Efterlevandeförmån	50,2
Garantipension	17,4
Inkomstpension	32,1
Premiepension	1,7
Summa	101,6

Under 2018 betalade Försäkringskassan ut knappt 56 miljoner kronor till personer med samordningsnummer. Tre ersättningssystem dominerade: barnbidrag, föräldrapenning och sjukpenning. Utbetalningarna till övriga ersättningssystem⁹⁸ uppgick tillsammans till mindre än 10 miljoner kronor. Här kan noteras att utbetalningar av assistansersättning inte omfattas av denna statistik, eftersom utbetalningarna ofta sker till assistansanordnarna istället för brukarna.

Tabell 6.3 Utbetalningar under 2018 från Försäkringskassan per ersättningssystem

Ersättningssystem	Utbetalt belopp (mnkr)
Barnbidrag	16,7
Föräldrapenning	15,2
Sjukpenning	14,0
Övriga ersättningssystem	9,9
Summa	55,9

CSN utbetalade endast cirka 1,9 miljoner kronor under 2017 till personer med samordningsnummer. Ungefär två tredjedelar utbetalades i studiemedel och en tredjedel i form av studiehjälp.

⁹⁸ Aktivitetsstöd, arbetsskadelivränta, boendetillägg, bostadstillägg, dagpenning till värnpliktiga, etableringsersättning, familjebidrag, graviditetspenning, handikappersättning, närståendepenning, rehabiliteringsersättning, sjuk- och aktivitetsersättning, smittbärarsersättning, statligt tandvårdsstöd, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, vårdbidrag och yrkesskadelivränta.

Tabell 6.4 Utbetalningar under 2017 från Centrala studiestödsnämnden per ersättningssystem

Ersättningssystem	Utbetalt belopp (mnkr)
Studiemedel	1,3
Studiehjälp	0,6
Summa	1,9

För de två återstående utbetalande myndigheterna har följande framkommit. Migrationsverket använder inte samordningsnummer för sin handläggning.⁹⁹ Arbetsförmedlingen har tagit fram uppgifter om utbetalningar till personer med samordningsnummer. Uppgifterna indikerar att dessa utbetalningar är mycket begränsade i relation till de totala utbetalningarna från myndigheten. Dessvärre har Arbetsförmedlingen inte kunnat särskilja utbetalningar till personer med samordningsnummer som senare fått personnummer, från utbetalningar till personer med personnummer. Detta innebär att osäkerheten i denna statistik därför är så stor att vi väljer att inte publicera den. Det finns samtidigt inga indikationer på att omfattningen av dessa utbetalningar totalt sett är stora, varför vi inte ser skäl att försöka uppskatta dess storlek.

Till personer med samordningsnummer utgår alltså ungefär 160 miljoner kronor årligen i utbetalningar från välfärdssystemen från de fyra utbetalande myndigheterna, exklusive Arbetsförmedlingen.

6.4 Bedömning av felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer

Det har varit svårt att hitta bra indikatorer för att bedöma de felaktiga utbetalningarna till samordningsnummer, men vi har funnit en stark indikator. Av de totalt 160 miljonerna som årligen betalas ut, avser knappt 34 miljoner kronor utbetalningar av intjänad pension i form av inkomstpension och premiepension. Vi bedömer att risken för felaktiga utbetalningar orsakade av missbrukade samordningsnummer bland dessa utbetalningar är minimal och antar därför att detta inte föranleder några felaktiga utbetalningar. Från myndigheterna efterfrågade vi statistiken grupperad på om utbetalningen skett till person med samordningsnummer med styrkt

⁹⁹ Skatteverket (2018): *Samordningsnumrens funktion i sambället*, s. 8.

identitet respektive ej styrkt identitet. Myndigheterna har dock inte haft möjlighet att gruppera statistiken på detta sätt.¹⁰⁰ Andelen utbetalningar till personer utan styrkt identitet hade annars kunnat vara en indikator på andelen osäkra utbetalningar bland de resterande utbetalningarna på 126 miljoner kronor.

Frågan är därför hur stor andelen fel är bland dessa 126 miljoner kronor i utbetalningar. En referenspunkt kan vara resultatet av de i huvudsak empiriska studierna av ersättningssystem med betydande risker för fel. Estimaten i några av de system som landat relativt högt uppgår till 6–10 procent. Om vi därför, relativt högt räknat, skulle anta att 8 procent av de resterande 126 miljoner kronorna är felaktiga skulle detta resultera i cirka 10 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar om året. Även om vi skulle anta att denna andel är ännu högre, säg 15 procent, skulle de felaktiga utbetalningarna inte uppgå till mer än 19 miljoner. En försiktig bedömning kan baseras på ett antagande om 3 procents felaktigheter, vilket motsvarar 3,8 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. De felaktiga utbetalningarna kan samtidigt maximalt uppgå till cirka 160 miljoner kronor per år.

6.5 Slutsatser

De totala utbetalningarna till personer med samordningsnummer är relativt begränsade och uppgår till 160 miljoner kronor per år, varför de felaktiga utbetalningarna maximalt kan uppgå till detta belopp. Med antaganden enligt vårt huvudscenario skulle de felaktiga utbetalningarna uppgå till i storleksordningen 10 miljoner kronor per år. Med alternativa antaganden skulle de felaktiga utbetalningarna istället uppgå till 19 miljoner kronor respektive knappt 4 miljoner kronor. Oavsett val av antagande skulle de felaktiga utbetalningarna orsakade av missbruk eller felaktigheter med samordningsnummer föranleda begränsade felaktiga utbetalningar.

Ett sätt att utveckla möjligheterna att följa upp risker för felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer är att säkerställa att statistiken för utbetalningar kan fördelas på om identiteterna är styrkta eller ej.

¹⁰⁰ Som huvudregel gäller att den myndighet som rekviderar samordningsnumret ska fastställa personens identitet. Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten får dock rekvidera samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet. (Skatteverket (2018): *Samordningsnumrens funktion i sambället*. s. 42).

7 Svartarbete

7.1 Kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar

Arbete som ska beskattas men inte beskattats benämns svartarbete och dess inkomster benämns svarta inkomster.¹⁰¹ Svartarbetet bedömdes 2007 orsaka ungefär hälften av det samlade skattefelet.¹⁰² Svartarbetet leder dessutom till osund konkurrens, till otrygga anställningar och har också betydelse för utbetalningarna från välfärdssystemen. För drygt 10 år sedan uppskattade Brottsförebyggande rådet och Skatteverket att 1–1,5 miljarder kronor arbetslöshetsersättning utbetalats felaktigt på grund av svartarbete. Detta motsvarade 4–6 procent av utgifterna för arbetslöshetsersättning.¹⁰³ Någon samlad analys av kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i stort har dock inte gjorts, än mindre en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar som en följd av svarta inkomster. I detta kapitel presenterar vi en modell för en sådan analys och tar fram en bedömning av hur stora felaktiga utbetalningar som svartarbetet leder till. Analysen och bedömningen utgår från tidigare publicerade uppskattningar av svartarbetets omfattning. För att kunna bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar har vi gjort ett antal antaganden som vi redogör för nedan.

¹⁰¹ Skatteverket (2006): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2006:4.

¹⁰² Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?*. Rapport 2008:1.

¹⁰³ Brå (2007): *Fusk med a-kassa, Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23.

7.1.1 Svartarbetet kan leda till felaktiga utbetalningar på flera olika sätt

Svartarbete leder till felaktiga utbetalningar på två sätt. Antingen för att inkomster inte tas upp vid ansökan eller för att den sökande arbetar när rätt till ersättning kräver att man inte får eller inte ska kunna arbeta.

1. Inkomster tas inte upp vid ansökan av inkomstprövad ersättning (t.ex. bostadsbidrag eller studiestöd) och ersättningen utbetalats helt felaktigt eller till ett för högt belopp.
2. Svartarbetet som utförs under tid med ersättning innebär att ersättningsmottagaren helt eller delvis inte uppfyller villkoren för den utbetalda ersättningen.
 - A. Svartarbetet innebär att ersättningsmottagaren inte avstår arbete under tid med exempelvis vissa dagersättningar.
 - B. Svartarbete som utförs *under tid* med exempelvis arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd innebär att ersättningsmottagaren inte kan ta ett reguljärt arbete eller delta i arbetsmarknadspolitiskt program under den tid denne svartarbetar.¹⁰⁴
 - C. Svartarbetet visar att ersättningsmottagaren har arbetsförmåga eller liknande *minst* motsvarande den omfattning som svartarbetet sker, vilket påverkar rätten till exempelvis sjukpenning eller sjukersättning.¹⁰⁵

Eftersom svartarbetet definitionsmässigt är olagligt är det osannolikt att de sökande redovisar de svarta inkomsterna till de utbetalande myndigheterna. Dessa inkomster är dessutom svåra att kontrollera för de utbetalande myndigheterna. Det finns därför goda skäl att anta att varken det svarta arbetet eller dess genererade

¹⁰⁴ När det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen medför svartarbete dessutom att ersättningen inte kan samordnas med de oredovisade lönerna. Ersättningen ska minskas med den lön eller andra anställningsförmåner som programdeltagaren får från en arbetsgivare för samma dag som ersättning utgår (5 kap. 4 § FEA). Effekten är stor eftersom minskningen sker krona för krona, upp till ersättningens storlek.

¹⁰⁵ För sjukpenning prövas arbetsförmågan enligt rehabiliteringskedjan, vilket undantagsvis kan innebära att svartarbetet påvisar arbetsförmåga som inte har betydelse för prövningen av den sjukskrivnes arbetsförmåga sitt vanliga arbete, eller ett annat tillfälligt arbete, hos dennes arbetsgivare. Arbete påverkar inte heller rätten till sjukersättning om den är av mindre omfattning.

inkomster redovisas till utbetalande myndigheter i samband med ansökan om ersättning. Därmed kan svartarbetet alltid antas leda till felaktiga utbetalningar i de situationer som beskrivits ovan.

De oredovisade inkomsterna från svartarbetet tillgodoräknas inte när exempelvis sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller pensionsgrundande inkomst (PGI) ska beräknas. Eftersom dessa inkomster inte blir föremål för beskattning och därigenom inte bidrar till finansieringen av välfärdssystemen, kan svartarbete *inte* leda till felaktiga utbetalningar i form av för låga utbetalningar från välfärdssystemen (exempelvis SGI- eller PGI-baserade ersättnings-system). Oredovisade inkomster leder dock till lägre inkomstgrundande pension, vilket kan leda till framtida felaktiga utbetalningar (för mycket) i form av (högre) framtida garantipension och bostadstillägg.

7.1.2 Svartarbetet påverkar rätten till ersättning från olika ersättningsystem på olika sätt

Svartarbete leder till felaktiga utbetalningar på olika sätt i olika ersättningsystem. Av de 29 ersättningsystem som vi inom ramen för vårt uppdrag har riskanalyserat¹⁰⁶ bedömer vi att svartarbete har betydelse för 18 system.¹⁰⁷ Utbetalningarna från de ersättningsystem som påverkas av svartarbete uppgick till totalt 218,8 miljarder kronor under 2018, vilket är 34,5 procent av utbetalningarna från de system som riskanalyserats. I tabell 7.1 redogör vi för i vilka ersättnings-system svartarbete har betydelse och på vilket av de två sätten som vi nämnde i föregående avsnitt:

1. Inkomster tas inte upp vid ansökan av inkomstprövad ersättning.
2. Svartarbetet innebär att ersättningsmottagaren helt eller delvis inte uppfyller kraven för den utbetalade ersättningen.

För några ersättningsystem skulle man kunna argumentera för att svartarbete kan ha betydelse på båda ovanstående sätten. I dessa fall

¹⁰⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1), s. 49f.

¹⁰⁷ En mycket begränsad del av utbetalningarna av studiehjälp påverkas också av familjens inkomster. Vad gäller garantipension finns en indirekt effekt på kommande års utbetalningar, men ingen direkt effekt av arbetsinkomster under tid med garantipension. Dessa två system finns därför inte med i sammanställningen.

har vi valt det sätt som vi bedömer är det dominerande, eftersom vi annars skulle riskera att dubbelräkna svartarbetets konsekvenser. Detta leder dock till en viss underskattning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Tabell 7.1 Bedömda ersättningssystem och på vilket sätt svartarbetet har betydelse för felaktiga utbetalningar

Ersättningssystem	Kategori 1	Kategori 2	Utgifter 2018 (mnkr)
Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning		X	15 229
Arbetslöshetsersättning		X	12 752
Arbetskadeföränta	X		2 598
Bostadsbidrag	X		4 574
Bostadstillägg till pensionärer och Åldreförsörjningsstöd	X		10 219
Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning		X	5 130
Dagersättning till asylsökande	X		1 019
Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) *	X		10 700
Föräldrapenning		X	32 027
Lönebidrag		X	13 002
Nystartsjobb		X	4 898
Rehabiliteringspenning		X	781
Sjuk- och aktivitetsersättning		X	34 500
Sjukpenning		X	32 483
Statlig lönegaranti	X		1 480
Studiemedel för studier i Sverige	X		27 309
Studiemedel för utlandsstudier	X		2 653
Tillfällig föräldrapenning		X	7 405
Totalt	60 600	158 300	218 800

* Uppgifter för 2018 har inte publicerats vid tidpunkten för publicering av denna rapport. Därför anges uppgifter för 2017.

För de ersättningssystem där svartarbete kan leda till felaktiga utbetalningar enligt orsakskategori 1 utbetalades totalt 60,6 miljarder kronor under 2018. För kategori 2 var motsvarande siffra 158,3 miljarder kronor.

Svartarbete kan leda till att hela eller delar av utbetald ersättning utbetalats felaktigt. Detta beror inte minst på omfattningen av ersättningsmottagarens svartarbete. Om omfattningen av svartarbetet är begränsad blir också omfattningen av felaktiga utbetalningar vanligtvis begränsad och omvänt gäller vid mer omfattande svartarbete. Andra faktorer som påverkar omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från ersättningssystem i kategori 1 är ersättningsmottagarens deklarerade inkomster, regelverkens gränser över vilka inkomsten börjar reducera ersättningens storlek (t.ex. fribelopp) och med vilken faktor den ska reduceras.

För flera ersättningssystem i kategori 2 är de felaktiga utbetalningarna direkt proportionella med omfattningen av svartarbetet. Om svartarbete exempelvis sker i genomsnitt 10 timmar/vecka (25 procent av heltid) under heltidssjukskrivning så påvisar svartarbetet minst en 25 procentig arbetsförmåga och därigenom ska rätten till sjukpenning minska med minst 25 procent. För andra ersättningssystem i kategori 2 kan effekten bero på *när* svartarbetet sker. Utbetalningarna från dessa ersättningssystem uppgår till drygt 1/3 av de totala utbetalningarna från kategori 2. För exempelvis tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning leder svartarbete till felaktiga utbetalningar i proportion till omfattningen av svartarbetet, men endast om svartarbetet sker under de timmar för vilka föräldraförmåner betalas ut.¹⁰⁸ Om svartarbetet däremot sker under annan tid påverkar svartarbetet varken rätten till ersättning eller dess storlek.¹⁰⁹

7.2 Svartarbetets omfattning

Vi har varken möjlighet eller i uppdrag att uppskatta omfattningen på svartarbetet, utan kommer utgå från den senaste uppskattningen av SCB som används i nationalräkenskaperna. I detta avsnitt redogör vi för SCB:s uppskattning och även för uppskattningar gjorda av Skatteverket och EU-kommissionen samt några nyare forskningsstudier.

¹⁰⁸ För föräldrapenning på grund- eller lägstanivå är det dessutom möjligt att arbeta upp till 7/8 av en dag och ändå ta ut hel ersättning på dessa nivåer.

¹⁰⁹ Det går exempelvis att uppfylla rätten till tillfällig föräldrapenning genom att vårda barnet under den dag som ersättningsmottagaren annars skulle ha arbetat och sedan arbeta svart under kväll eller helg, då barnets andra vårdnadshavare tar hand om barnet.

7.2.1 Nationalräkenskaperna

Baserat på bland annat de diskrepanser som uppmätts i nationalräkenskaperna, Skatteverkets studie av svartarbetet från 2006 (se nästa avsnitt) samt branschspecifika undersökningar uppdaterade SCB 2008 sina uppskattningar av de svarta inkomsterna i nationalräkenskaperna. De svarta inkomsterna uppskattades till 149 miljarder kronor för 2005, motsvarande 5,5 procent av BNP. Av dessa bedömdes 35 miljarder vara oredovisade löneinkomster och 114 miljarder oredovisade företagarinkomster.¹¹⁰ Enligt SCB har främst s.k. framskrivningsmetoder använts för att ta fram uppskattningar av hur den svarta och illegala ekonomin har utvecklats efter 2005.¹¹¹

I samband med revideringen av nationalräkenskaperna i september 2019 tillämpades dock en ny modell för att uppskatta de svarta lönerna. I nationalräkenskaperna för 2017 uppskattades då de oredovisade löneinkomsterna till 71 miljarder kronor. Dessa motsvarade cirka 1,5 procent av BNP och 3,9 procent av den s.k. totala egentliga lönen.¹¹² I den egentliga lönen innefattas arbetsgivarens ersättning, kontanta löner eller naturaförmåner, till en anställd för utfört arbete, exklusive arbetsgivarens sociala avgifter.¹¹³ Detta innebär att de uppskattade oredovisade löneinkomsterna på 71 miljarder kronor för 2017 inte innefattar oredovisade inkomster till egenföretagare, ägare i fåmansaktiebolag eller liknande.

7.2.2 Skatteverkets kartläggningar av svartarbetet och det totala skattefelet för drygt 10 år sedan

Den hittills mest omfattande kartläggningen av svartarbetet i Sverige genomfördes av Skatteverket för över 10 år sedan. I Skatteverkets rapport 2006:4 *Svartköp och svartjobb i Sverige* uppskattades de dolda

¹¹⁰ SCB (2008): *Svart arbete i nationalräkenskaperna*.

¹¹¹ E-post från Nationalräkenskaperna 2019-08-27.

¹¹² Uppgifterna för 2017 finns inte publicerade, men har tagits fram av SCB på vår förfrågan och har beaktat den revidering som gjordes av nationalräkenskaperna den 13/9 2019, där omfattningen av de svarta lönerna har justerats upp. Motsvarande siffror för 2011 finns publicerade på sidan 251 (tabell 4.7.3) i SCB (2016): *Sweden GNI Inventory*, reviderad oktober 2016.

¹¹³ SCB, *Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna*, läst 2019-09-06.

arbetsinkomsterna till 115–120 miljarder kronor i 2002 års nivå. Uppskattningen baseras på en diskrepans i nationalräkenskaperna mellan statistiken över hushållens utgifter och officiellt redovisad inkomst för hushållssektorn. Diskrepansen omfattar både oredovisade löner till anställda och oredovisade företagsinkomster (inkomst av näringsverksamhet). Diskrepansen beräknades till cirka 5 procent av BNP för 2002.¹¹⁴

För att kartlägga strukturen på de dolda arbetsinkomsterna och för att verifiera att omfattningen ligger på en rättvisande nivå genomförde Skatteverket också en rad delstudier, bland annat en analys av genomförda revisioner och en enkätundersökning. Dessa delstudier uppskattade sammantaget omfattningen av svarta inkomster till 90 miljarder kronor. I rapporten konstaterades samtidigt att det är förväntat att de genomförda studierna inte kan förklara hela diskrepansen i nationalräkenskaperna och att uppskattningen på cirka 5 procent av BNP var rimlig.¹¹⁵

Skatteverket publicerade den så kallade skattefelskartan för Sverige 2007. Det totala skattefelet¹¹⁶ beräknades då till 133 miljarder kronor, varav svartarbetet svarade för cirka hälften (66 miljarder kronor). Uppskattningen av skattefelet på 66 miljarder kronor är lägre än uppskattningen av svartarbetets omfattning, eftersom det avser den skattemässiga effekten av de oredovisade inkomsterna på t.ex. inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Inom ramen för denna analys kunde myndigheten identifiera sådan information som gjorde det möjligt att ytterligare fylla ramen från diskrepansen i nationalräkenskaperna med innehåll. Totalt bedömdes 91 procent av skattefelet som orsakades av svartarbete kunna förklaras, vilket ytterligare gjorde det troligt att uppskattningen på cirka 5 procent av BNP var en rättvisande nivå.¹¹⁷

Av de 66 miljarder kronor i skattefel som svartarbetet bedömdes orsaka, bedömdes 15,5 miljarder kronor kunna kategoriseras som

¹¹⁴ Skatteverket (2006): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2006:4.

Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?* Rapport 2008:1. s. 7.

¹¹⁵ Skatteverket (2006): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2006:4.

Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?* Rapport 2008:1. s. 35.

¹¹⁶ Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha fastställts om alla redovisat korrekt och den skatt som Skatteverket faktiskt fastställde

¹¹⁷ Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?* Rapport 2008:1. s. 36.

svarta löneinkomster till privatpersoner eller svarta tjänster som sålts mellan privatpersoner eller från privatpersoner till företag.¹¹⁸ Av den resterande delen bedömdes merparten vara oredovisade inkomster av svart försäljning.¹¹⁹

I syfte att närmare undersöka svartarbete och svartköp lät Skatteverket göra en enkätundersökning där respondenterna bland annat tillfrågades om de utfört svart arbete. Inom olika sysselsättningskategorier var det störst andel studerande och värnpliktiga som angett att de svartarbetet. Jämfört med genomsnittet angav en lägre andel av de arbetslösa att de utfört svart arbete. Män, unga och låginkomsttagare angav också i högre utsträckning än andra att de arbetat svart. Skatteverket bedömde dock att denna undersökning kraftigt underskattade omfattningen av det totala svartarbetet, eftersom estimatet från enkätstudien landade på endast 15 miljarder kronor i förhållande till det samlade estimatet på 115–120 miljarder kronor.¹²⁰ Det är därför tveksamt om enkätstudien gav en representativ bild av vilka som svartarbetade. Någon annan kartläggning av vilka som svartarbetar har inte gjorts, såvitt vi har sett.

Utvecklingen av svartarbetet sedan 2006

Det är osäkert om Skatteverkets över 10 år gamla analys av omfattningen av svartarbetet ger en helt rättvisande bild av dagens omfattning av och karaktär på svartarbetet. Sedan 2006 har demografin och skattesystem (sänkta inkomstskatter och införandet av ROT- och RUT-avdrag) förändrats. Skatteverkets kontrollverktyg har utökats i form av exempelvis personalliggare och kassaregister. Dessutom har månatliga arbetsgivardeklarationer införts, i syfte att motverka skattefuskar och skatteundandragande. Enligt Skatteverkets attitydundersökningar minskade också acceptansen för svartarbete relativt kraftigt mellan 2006 och 2012,

¹¹⁸ Följande poster har adderats: Skattefel inom svartarbete privatpersoner (8,9 mdkr), Privatpersoners försäljning av svarta tjänster till företag (3,3 mdkr) och Svarta tjänster mellan privatpersoner (3,3 mdkr).

¹¹⁹ Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?* Rapport 2008:1. s. 61 f.

¹²⁰ Skatteverket (2006): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2006:4. s. 56–59.

varefter nivån varit relativt konstant över tid.¹²¹ Dessa faktorer pekar mot att svartarbetets omfattning är lägre idag jämfört med för drygt 10 år sedan.

7.2.3 Andra studier om svartarbetets omfattning

Nedan redogör vi för några nyare forskningsstudier som uppskattar omfattningen av svartarbetet i befolkningen. Medina och Schneider (2017) använder sig av olika metoder och deras olika estimat av den dolda ekonomin för Sverige varierar mellan 7,9–15,7 procent av BNP beroende på metod.¹²² Gyomai och Van de Ven (2014) beräknar att 3 procent av BNP är svartarbete för Sverige, medan Dybka m.fl. (2019) skattar svartarbetet i Sverige inom intervallet 3,6–6,6 procent av BNP.¹²³ Medina och Schneider (2017) presenterade tidsserier över utvecklingen av svartarbetet de senaste 20 åren. Dessa pekar sammantaget på att det inte skett någon större förändring i svartarbetets omfattning i Sverige mellan åren 2003 och 2015. Gemensamt för ovanstående studier är att de använder sig av makroekonomiska metoder, där någon form av indikator antas kunna användas för att uppskatta den svarta ekonomins storlek.

EU-kommissionen har också estimerat omfattningen av svartarbetet i samtliga EU-länder. För Sverige uppskattades att 7,7 procent av utfört arbete (eng. *labour input*) i privat sektor under 2013 var oredovisat, dvs. svart.¹²⁴

¹²¹ Skatteverket (2012): *Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusk och Skatteverkets kontroll Resultat från en riksomfattande undersökning våren 2012*, s. 47 f. Rapport 2012:1.

Skatteverket (2019): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2018*, s. 50 f.

¹²² Medina Leandro och Schneider Friedrich, "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?", IMF Working Paper 18/17.

¹²³ Dybka, P., Kowalczyk, M., Olesiński, B. et al. (2019): Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid model-based estimation of the shadow economy size, *Int Tax Public Finance* (2019) 26:4; Gyomai, G., van de Ven, P. (2014), The non-observed economy in the system of national accounts, OECD Statistics Brief No. 18

¹²⁴ Europeiska kommissionen (2017): *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*.

7.3 Studier av svartarbetets koppling till felaktiga utbetalningar

På uppdrag av FUT-delegationen genomförde Brottsförebyggande rådet och Skatteverket 2007 en studie där svartarbetets påverkan på arbetslöshetsersättning studerades. De felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning som orsakats av svart arbete uppskattades till 1–1,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 4–6 procent av den utbetalda ersättningen.¹²⁵ Fyra metoder kombinerades och användes för att uppskatta omfattningen felaktiga utbetalningar som en följd av svartarbetet:

1. Svar på direkt fråga till personer med ersättning om antal dagar under de senaste 12 månaderna man för egen del fått arbetslöshetsersättning man inte haft rätt till.
2. Svar på fråga om man utfört svart arbete under de senaste 12 månaderna för dem som uppgivit sig vara "arbetslösa" i Skatteverkets svartarbetskartläggning (2006:4).
3. Beräkningar i RRV:s rapport "FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen" från 1995 (1995:32).
4. "Utproportionering" av uppskattade totala dolda arbetsinkomster enligt Skatteverkets svartarbetskartläggning (2006:4) på samtliga i arbetskraften.¹²⁶

De två förstnämnda metoderna bedömdes underskatta omfattningen av svartarbete och de två sistnämnda bedömdes överskatta omfattningen.

Med den fjärde metoden uppskattades de felaktiga utbetalningar orsakade av svartarbetet till 2 miljarder kronor. Detta bedömdes dock överskatta omfattningen av svartarbete eftersom svartarbete bedömdes vara lägre i gruppen som får arbetslöshetsersättning i jämförelse med övriga personer i aktiv ålder. Uppskattningen utgick från estimatet på 115–120 miljarder kronor i oredovisade inkomster. De oredovisade inkomster som uppskattats hänförliga till egenföretagare exkluderades dock. Detta motiverades med att få egenföretagare uppbär ersättning. De oredovisade inkomster som

¹²⁵ Brottsförebyggande rådet (2007): *Fusk med a-kassa, Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23.

¹²⁶ *Ibid.*, s. 49.

ingick i beräkningen minskades då från 115 miljarder kronor till 84 miljarder kronor.¹²⁷

7.4 Metod för kansliets bedömningar

I denna rapport har vi utgått från den senaste bedömningen av oredovisade inkomster som SCB gjort i nationalräkenskaperna. Vi har därefter genomfört bedömningen av felaktiga utbetalningar orsakade av svartarbete i två steg.

1. Svartarbetet bland ersättningsmottagare,
2. Felaktiga utbetalningar till ersättningsmottagarna som svartarbetet lett till under 2018.

För att kunna bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar har vi gjort ett antal antaganden som vi redogör för nedan. Vi har presenterat tre scenarier med olika antaganden som ger bedömningar av felaktiga utbetalningar på en lägre nivå, en högre nivå och en nivå som vi bedömer är den mest troliga.

7.5 Resultat av bedömningarna

7.5.1 Bedömning av omfattningen av det svartarbete som utförts av ersättningsmottagare

Det finns, som vi sett, starka indikationer på att omfattningen av svartarbete varierar mellan olika delar av den svenska befolkningen. Eftersom kunskapen samtidigt är begränsad om hur denna fördelning ser ut, behöver vi göra antaganden för ersättningsmottagare respektive den övriga befolkningen.

För det första behöver man ta ställning till vilka oredovisade inkomster som ska beaktas i bedömningen. Som vi noterade i avsnitt 7.3 beaktade Brå och Skatteverket oredovisade löneinkomster och en större del av de oredovisade företagarinkomsterna. Vi bedömer dock att det finns flera skäl till att endast beakta de oredovisade löneinkomsterna. Det främsta skälet är att de oredovisade företagarinkomsterna troligen är skevt fördelade på så sätt att en mindre andel av företagen står för en relativt stor andel av

¹²⁷ Ibid., s. 49–54.

de oredovisade företagarinkomsterna. Det är också osannolikt att de oredovisade inkomsterna från dessa företag är förknippade med omfattande utbetalningar från de aktuella ersättningssystemen. Vidare sker utbetalningar från välfärdssystemen generellt sett i lägre omfattning till företagare än andra grupper. När det gäller exempelvis tillfällig föräldrapenning nyttjade endast 7,2 procent av föräldrar med företag (egen firma, handels- eller kommanditbolag) denna förmån under 2010. Motsvarande siffra var 44,1 procent bland föräldrar med inkomster från anställning.¹²⁸ Samtidigt är oredovisade inkomster ett relativt sett större problem bland företagare och när utbetalningar från välfärdssystemen sker till företagare som samtidigt arbetar svart kan detta leda till felaktiga utbetalningar. Sammantaget gör vi dock bedömningen att det är mest rättvisande att endast beakta oredovisade löneinkomster.

Det finns faktorer som talar för att svartarbetet kan vara både mer och mindre omfattande bland ersättningsmottagare jämfört med den aktiva befolkningen i övrigt. Bland de faktorer som talar för att det är mer omfattande finns att ersättningsmottagarna har mer tid att disponera och att det finns incitament att arbeta svart eftersom det inte påverkar ersättningarna från de aktuella ersättningssystemen. Bland de faktorer som talar för att det är mindre omfattande finns att mottagarna av flera ersättningssystem har varaktig eller tillfälligt nedsatt arbetsförmåga eller bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Deras möjligheter att arbeta svart är därmed lägre än befolkningen i stort. Ersättningsmottagarna är samtidigt en relativt heterogen grupp, där exempelvis personer med studiestöd eller ersättningar från föräldraförsäkringen kan ha goda förutsättningar att arbeta svart. Som vi noterade ovan så uppgav också vissa grupper av ersättningsmottagare, såsom arbetssökande, i mindre utsträckning än andra att de svartarbetat i Skatteverkets enkätundersökning, medan studenter uppgav i högre utsträckning att de svartarbetat. Sannolikt har dock de höjda fribeloppen minskat incitamenten för studerande att arbeta svart. Avslutsvis kan attityderna till bidrags- och skattefusk påverka. Allmänhetens attityder till svartarbete är generellt negativa, i högre grad så bland äldre.¹²⁹ Detta har betydelse eftersom ersättningsmottagare snarare är äldre än yngre. Attityderna till kombinationen svartarbete och vissa ersättningssystem är också

¹²⁸ Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*. Socialförsäkringsrapport 2013:6. s. 33 ff.

¹²⁹ Skatteverket (2019): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2018*. s. 50f.

negativ, särskilt kombinationen med sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Kombinationen svartarbete och studiemedel anses dock mindre allvarlig, särskilt bland den yngsta åldersgruppen (15–29 år), den åldersgrupp som i huvudsak uppbär studiemedel. De attityder som talar för att svartarbetet är mer omfattande bland ersättningsmottagare är att de generellt har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med andra grupper.¹³⁰ Sammantaget gör vi antagandet att svartarbetet är lika vanligt bland ersättningsmottagare som bland den övriga aktiva befolkningen.

Vi utgår därför från att 3,9 procent av ersättningsmottagarnas inkomster är svarta och gör bedömningen att detta sammantaget är ett rimligt antagande. Beräkningen innehåller sannolikt vissa över- och underskattningar. Om vi istället skulle anta att delar av de oredovisade företagarinkomsterna också skulle beaktas i bedömningen, skulle andelen kunna vara den dubbla: 7,8 procent. Om vi å andra sidan skulle bedöma att de faktorer som talar för att svartarbetet är mindre vanligt bland ersättningsmottagare kraftigt överväger andra faktorer, skulle andelen kunna vara halverad: 1,95 procent.

7.5.2 Bedömning av de felaktiga utbetalningar som orsakats av oredovisade inkomster i inkomstprövade ersättningssystem

För de ersättningssystem där svartarbete kan leda till felaktiga utbetalningar enligt orsakskategori 1 utbetalades totalt 60,6 miljarder kronor under 2018. Svartarbetet kan antas leda till att de oredovisade inkomsterna inte tas upp vid ansökan av inkomstprövad ersättning (t.ex. bostadsbidrag eller studiestöd) och att ersättningen därför utbetalats helt felaktigt eller till ett för högt belopp. Teoretiskt sett kan de felaktiga utbetalningarna bedömas genom att jämföra de ersättningar som de facto har betalats ut med de ersättningar som skulle ha betalats ut om även de oredovisade inkomsterna hade tagits upp i ansökan om ersättning. I vilken grad de svarta inkomsterna skulle ha påverkat ersättningarna i de aktuella välfärdssystemen är

¹³⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 2)*.

dock inte helt självklart. Effekten av varje intjänad svart krona beror på följande faktorer:

- ersättningsmottagarnas upptagna inkomster
- gränser för fribelopp och motsvarande inkomstgränser då ersättningen börjar reduceras med överstigande inkomster, samt
- till vilken grad ersättningar reduceras med inkomster överstigande inkomstgränserna

Mot bakgrund av en genomgång av regelverken för de beloppsmässigt större ersättningssystemen så gör vi antagandet att varje krona i ökad inkomst innebär att ersättningarna skulle minska med 0,2 kronor. Eftersom de oredovisade inkomsterna totalt sett bedömts uppgå till 3,9 procent innebär det att de felaktiga utbetalningarna uppskattas till $3,9 \times 0,2 = 0,78$ procent av de totala utbetalningarna. Det betyder att de felaktiga utbetalningarna skulle uppgå till $60,6 \times 0,0078 = 0,47$ miljarder kronor. Med de alternativa antagandena om andelen svarta löner bland ersättningsmottagarna skulle den lägre nivån landa på 0,24 miljarder kronor och den högre på 0,95 miljarder kronor.

7.5.3 Bedömning av de felaktiga utbetalningar som orsakats av att svartarbetet medfört att grundläggande krav till ersättning inte uppfyllts

Från ersättningssystemen i kategori 2 utbetalades totalt 158,3 miljarder kronor under 2018. För att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningar som svartarbetet lett till behöver vi beakta två faktorer som vi diskuterar kort nedan.

Vi har sedan tidigare antagit att omfattningen av svartarbete är lika vanligt bland ersättningsmottagare som i den övriga aktiva befolkningen. Denna jämförelse har baserats på andelen av de totala inkomsterna som är oredovisade, dvs. 3,9 procent. Frågan är nu hur stor andel av den arbetade *tiden* som inte redovisats, dvs. utförts svart. Ett antagande är att denna andel är lika stor som den del av inkomsterna som är svarta. Detta antagande bygger på att det svarta arbetet i genomsnitt ger en lön per timme på samma nivå som vitt arbete. Vidare kan svartarbetet antas ske i samma utsträckning under

den period som ersättningsmottagarna uppbär ersättning, som under den period då ersättningsmottagarna inte uppbär ersättning. Med dessa antaganden kan ersättningsmottagarna antas ha arbetat svart under 3,9 procent av de dagar som de uppburit ersättning.

Vi kan också konstatera att drygt 1/3 av de totala utbetalningarna som sker från ersättningssystemen i denna kategori inte nödvändigtvis blir felaktiga när ersättningsmottagaren arbetar svart. Som vi nämnde i avsnitt 7.1.2 beror detta på om svartarbetet sker under tid med ersättning eller under annan tid.

Med hänsyn till ovanstående faktorer kan man anta att varje krona ökad inkomst innebär att ersättningarna skulle minska med 0,65 krona. Detta skulle innebära att $3,9 \times 0,65 = 2,54$ procent av de totala utbetalningarna var felaktiga, dvs. $158,3 \times 0,0254 = 4,02$ miljarder kronor. Om vi istället gör antagandet att effekten av varje svartarbetad krona är lägre respektive högre och varje procents ökad inkomst istället skulle minska ersättningarna med 0,4 procent respektive 0,8 procent blir motsvarande uppskattningar 2,47 respektive 4,94 miljarder.

7.5.4 Samlad bedömning av de felaktiga utbetalningar som svartarbetet leder till

I syfte att illustrera nivån på bedömningarna och deras osäkerhet presenterar vi tre alternativa scenarier per kategori och total. Eftersom bedömningarna är förknippade med stor osäkerhet redovisas den totala bedömningen och dess osäkerhetsintervall med endast en decimal.

Tabell 7.2 Bedömd effekt av svartarbete i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Miljarder kronor (andel av totala utbetalningar i respektive kategori och totalt)

Kategori	Totala utbet. från välfärdssystemen	Bedömd effekt av svartarbetet, huvudscenario	Bedömd effekt av svartarbete, övre gräns	Bedömd effekt av svartarbetet, nedre gräns
1	60,6	0,47 (0,8 %)	0,95 (1,6 %)	0,24 (0,4 %)
2	158,3	4,02 (2,5 %)	4,94 (3,1 %)	2,47 (1,6 %)
Totalt	218,8	4,5 (2,1 %)	5,9 (2,7 %)	2,7 (1,2 %)

Den samlade bedömningen är att svartarbetet föranleder 4,5 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar, med ett osäkerhetsintervall på 2,7–5,9 miljarder kronor.

Den samlade bedömningen är att svartarbetet föranleder 4,5 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar, med ett osäkerhetsintervall på 2,7–5,9 miljarder kronor.

7.6 Slutsatser

Med utgångspunkt i tidigare publicerade uppskattningar av svartarbetets omfattning samt redovisade antaganden har vi uppskattat att svartarbetet föranleder 4,5 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar. När beräkningen görs med alternativa antaganden landar bedömningen på 2,7 respektive 5,9 miljarder kronor.

Svartarbetets effekter i form av felaktiga utbetalningar domineras av att svartarbetet innebär att ersättningsmottagaren helt eller delvis inte uppfyller kraven för den utbetalade ersättningen. Detta föranleder ungefär 4 av de totalt 4,5 miljarder kronorna i bedömda felaktiga utbetalningar. Effekten av att oredovisade inkomster resulterar i för hög inkomstbaserad ersättning bedöms uppgå till ungefär 0,5 miljard kronor.

7.6.1 Behov av kommande studier

Inom ramen för ett utvecklingsarbete att bedöma det totala skattefelet genomför Skatteverket studier av svartarbetet, bl.a. slumpmässiga kontroller. Verket genomför också en uppdatering av några av resultaten i rapporten om svartköp och svartjobb från 2006.¹³¹ Det är angeläget att uppdatera ovanstående estimat när nya studier har publicerats.

Svartarbetet bedömdes 2007 förorsaka ungefär hälften av det samlade skattefelet och bedöms i denna rapport leda till en relativt stor del av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Det finns därför starka skäl av närmare studera svartarbetet och dess konsekvenser i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa studier kan med fördel involvera Skatteverket och berörda utbetalande myndigheter.

¹³¹ Skatteverkets årsredovisning 2018, s. 28.

8 Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar

8.1 Inledning

Delegationen ska enligt direktiven bl.a. göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen. Delegationens arbete har huvudsakligen fokuserats på att uppskatta felaktiga utbetalningar från ersättningsystem där risken för felaktiga utbetalningar är särskilt stor eller där utgifterna är omfattande. Resultaten av dessa uppskattningar i totalt 13 ersättningssystem redovisas i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

I denna rapport har kansliet analyserat ytterligare fyra¹³² ersättningssystem där utgifterna är omfattande. Vi redogör även för en empirisk studie av felaktiga utbetalningar från förmånen *ersättning för höga sjuklönekostnader* som Försäkringskassan presenterade 2017 som svar på ett regeringsuppdrag. För övriga mindre välfärdssystem som täcks av delegationens uppdrag har vi gjort ett schablonmässigt antagande om felaktiga utbetalningar. Antagandet baseras på andelen uppskattade fel i system som inte ansågs riskfyllda (se vidare kap 8.5). I bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ingår endast *för mycket* ersättning.

De samlade utgifterna för samtliga ersättningssystem som studerats uppgår till 654 miljarder kronor.

I denna rapport gör vi också uppskattningar av de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa systemöverskridande uppgifter. Dessa uppskattningar överlappar delvis uppskattningar i andra studier och har därför reducerats i motsvarande omfattning, se vidare avsnitt 8.7.

¹³² Assistansersättning, ålderspensionssystemet, ersättning till deltagare i arbetsmarknadsprogram samt barnbidrag.

8.2 Empiriska studier av enskilda system

8.2.1 Nio empiriskt studerade system

De samlade utgifterna för de nio¹³³ ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt uppgår till 90,5 miljarder kronor i 2018 års utgifter. De felaktiga utbetalningarna uppskattas till mellan 4,2–7,5 procent vilket motsvarar 3,8–6,8 miljarder kronor. Punktskattningen av de felaktiga utbetalningar har uppskattats till 5,7 procent vilket motsvarar 5,1 miljarder kronor.¹³⁴ Andelen fel i de olika ersättningssystemen varierar från 2,2 till 20,7 procent. För en mer detaljerad beskrivning av studierna se bland annat kapitel 5 och 6 i *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

8.2.2 Kolliderande ersättningar och bristande samordning

Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning har uppskattats till 91–129 miljoner kronor för 2018, med en punktskattning på 109 miljoner kronor. Dessa estimat baseras på flera empiriska studier och vissa begränsade antaganden. I en stor registerbaserad studie som omfattade utbetalningar om knappt 152 miljarder kronor som avser att täcka inkomstbortfall och levnadsomkostnader, kunde vi konstatera att ersättning felaktigt utbetalas från två ersättningssystem för samma tid i mycket begränsad utsträckning. De felaktiga utbetalningarna uppgick till 27 miljoner kronor per år.

Kolliderande ersättningar uppskattas även leda till 15 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar som orsakats av att ekonomiskt bistånd utbetalats från två kommuner för samma månad, samt 19 miljoner kronor i felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning, när denna ersättning utbetalts för samma tid som ersättningar från andra myndigheter.

Sluppmässiga kontroller har också gjorts av utbetalningar där data från den registerbaserade studien indikerat att utbetalningar från två ersättningssystem som behöver samordnas kan ha utgått för samma tid. Baserat på resultatet av dessa sluppmässiga kontroller

¹³³ Arbetslöshetsförsäkringen, Bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd, Dagersättning till asylsökande, Lönebidrag, Nystartsjobb, Studiemedel för studier utomlands, Tillfällig föräldrapenning, Föräldrapenning samt Statligt tandvårdsstöd.

¹³⁴ Nivåerna avser för mycket utbetald ersättning.

och antaganden om fel bland de ej studerade utbetalningarna uppskattades bristande samordning orsaka felaktiga utbetalningar på 30–68 miljoner kronor, med en punktskattning på 48 miljoner kronor.

Av de 109 miljoner kronor i punktskattningen för de felaktiga utbetalningarna kommer 57 miljoner kronor från utbetalningar där föräldrapenning var en av de utbetalade ersättningarna.

I den totala bedömningen av felaktiga utbetalningar behöver vi beakta att den expertbedömning som gjorts av ekonomiskt bistånd har innefattat alla orsaker till felaktiga utbetalningar. Till estimatet av de totala felaktiga utbetalningarna ska därför de 15 miljoner kronor i fel som upptäcktes inom ekonomiskt bistånd exkluderas.

8.2.3 Barnbidrag

Resultatet av kansliets studie avseende överteckning i folkbokföringen har använts för att skatta de felaktiga utbetalningarna inom barnbidrag, eftersom felaktig folkbokföring är den primära risken i systemet. De felaktiga utbetalningarna har uppskattats till ungefär 0,21 procent som i 2018 års utgifter innebär nästan 66 miljoner kronor.

8.2.4 Ersättning för höga sjuklönekostnader

Försäkringskassan uppskattade att de felaktiga utbetalningarna (för mycket) uppgick till 8,6 procent, med ett 95-procentigt konfidensintervall på 4,6 procent till 13,6 procent. Studien presenterades 2017 och avsåg ärenden från 2016. Omräknat till 2018 års utgifter, som uppgick till 954 miljoner kronor, motsvarar konfidensintervallet 44–130 miljoner kronor med en punktskattning på 82 miljoner kronor.

8.3 Expertbedömningar av enskilda system

Ett viktigt syfte med expertbedömningarna av fyra¹³⁵ utgiftsmässigt stora systemen var att de skulle bidra till bedömningen av den totala

¹³⁵ Sjukpenning, Sjukersättning, Studiemedel för studier i Sverige samt Ekonomiskt bistånd.

omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. De samlade utgifterna för dessa fyra system uppgick 2018 till 105,2 miljarder kronor. Osäkerhetsintervallet, dvs. det intervall som innehåller 90 procent av experternas sammanlagda uppskattningar av felet uppgår till 1,3–7,8 procent från de fyra bedömda systemen med en punktskattning på 3,8 procent. I 2018 års utgifter motsvarar intervallet 1,3–8,1 miljarder kronor och punktskattningen motsvarar 4 miljarder kronor. För en detaljerad beskrivning av studierna se bland annat kapitel 8 i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.

8.4 Bedömningen av tre större ersättningssystem

För tre större ersättningssystem har några nya uppskattningar av felaktiga utbetalningar av olika anledningar inte gjorts. Bedömningen av de felaktiga utbetalningarna har därför baserats dels på tidigare studier, dels på tillgängligt underlag. Nedan redogör vi kort för dessa bedömningar. Se avsnitt 2.2–2.4 för en mer detaljerad beskrivning.

8.4.1 Ålderspensionssystemet

Bedömningen av ålderspensionssystemet baseras på de uppskattningar och antaganden om andelen felutbetalningar som gjordes i ESV:s redovisning av samverkansuppdraget 2011. Detta är den senast genomförda omfattningsbedömningen.

Omräknat till 2018 års utgifter ger det felaktiga utbetalningar på mellan 20–740 miljoner kronor. Punktskattningen, dvs. experternas genomsnittliga bedömning från 2011 på 0,07 procent motsvarar 229 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

8.4.2 Assistansersättning

Försäkringskassan har på uppdrag av kansliet tagit fram två promemorior som beskriver hur förändringar i handläggningen, kontrollmöjligheterna samt regelverket kan ha påverkat de felaktiga utbetalningarna från assistansersättning.

Kansliet har sedan gjort beräkningar av dessa förändringar med utgångspunkt i den senaste uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna som gjordes av *Utredningen om assistansersättningens kostnader*.¹³⁶ Utredningen uppskattade att de felaktiga utbetalningarna 2012 uppgick till 12 procent med ett osäkerhetsintervall på 9–15 procent.

Baserat på det underlag som stått till förfogande har kansliet med detta tillvägagångssätt uppskattat de felaktiga utbetalningarna till 8,6–14,3 procent med en punktskattning på 11,4 procent. I 2018 års utgifter motsvarar osäkerhetsintervallet 2 496–4 150 med en punktskattning på 3 309 miljoner kronor.

8.4.3 Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Försäkringskassan har genomfört en omfattningsstudie med inriktning på några av de fel som kan uppkomma i samband med frånvaro från arbetsmarknadspolitiska program. Eftersom Försäkringskassan har ett relativt begränsat ansvar, främst som utbetalande myndighet, har omfattningsstudien behövt kompletteras med bedömningar för att fånga samtliga risker för felaktiga utbetalningar. Kansliet har därför bedömt dessa risker med vägledning av tidigare studier, IAF:s granskningsrapporter och framförallt den omfattningsstudie som gjorts inom arbetslöshetsförsäkringen, en förmån som har flera gemensamma nämnare med ASUEEE.

Den samlade bedömningen, baserat på det underlag som redovisas i avsnitt 2.4 ger vid handen att de felaktiga utbetalningarna andelsmässigt uppskattas till en snarlik nivå som inom arbetslöshetsersättningen. Kansliets beräkning innebär därmed att de felaktiga utbetalningarna uppskattas till 3–5,3 procent eller motsvarande 459–811 miljoner kronor med en punktskattning på 4,2 procent eller 640 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

¹³⁶ SOU 2012:6 *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen*.

8.5 Schabloniserat antagande om övriga mindre ersättningssystem

Utgifterna för övriga system uppgår till 53,6 miljarder kronor. Vi har antagit att de felaktiga utbetalningarna i dessa system i genomsnitt är 3,5 procent. Det innebär att de felaktiga utbetalningarna antas vara knappt 1,9 miljarder kronor i 2018 års utgifter. Vid de alternativa antagandena på 2,5 och 4,5 procent uppskattas de felaktiga utbetalningarna till 1,3 respektive 2,4 miljarder kronor.

8.6 Studier och bedömningar av fel i systemöverskridande uppgifter

Vi har genomfört flera studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i vissa systemöverskridande uppgifter.

8.6.1 Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

I kapitel 4 redogjorde vi för studier av felaktiga utbetalningar som orsakats av felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Studien omfattade utbetalningar från ersättningssystemen föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning. Det finns flera osäkerheter i det data som studien har byggt på, vilka kan leda till att omfattningen av felaktiga utbetalningar överskattas eller underskattas. Uppräknat till 2018 års utgifter uppskattades att totalt 584 miljoner kronor utbetalats för mycket, med ett osäkerhetsintervall på 292–877 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,4–1,3 procent av utbetalningarna i de tre studerade ersättningssystemen.

8.6.2 Folkbokföring

För många av ersättningssystemen är ett villkor för rätten till ersättning att ersättningstagaren är eller åtminstone har varit bosatt i landet. I kapitel 5 presenterade vi en studie som uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar som sker när bosättningsbaserade ersättningar utgår till personer som felaktigt är

folkbokförda i Sverige (övertäckning). För 2016 uppskattades dessa felaktiga utbetalningar till totalt 268 miljoner kronor. Estimaten innehåller en osäkerhet som i hög grad beror på hur träffsäker modellen är att identifiera personer som inte är bosatta i Sverige. Uppräknat till 2018 års utgifter motsvarar detta 285 miljoner kronor.

8.6.3 Samordningsnummer

Utbetalningar från välfärdssystemen till personer med samordningsnummer har lyfts fram som en risk i tidigare utredningar. Baserat på utbetalningsstatistik som vi redovisat i kapitel 6 utgör välfärdssystemutbetalningar till samordningsnummer en mycket liten andel av samtliga utbetalningar. Årligen uppgår dessa utbetalningar till cirka 160 miljoner kronor. Av dessa utgör 34 miljoner kronor utbetalningar av intjänad pension, där risken för felaktiga utbetalningar har bedömts som minimal. Därutöver har det dock varit svårt att hitta bra indikatorer för att bedöma de felaktiga utbetalningarna till samordningsnummer. I vårt huvudscenari antas vi att 8 procent av utbetalningarna till samordningsnummer (exklusive utbetalningar av intjänad pension) är felaktiga, vilket motsvarar 10 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Om man istället antar 3 eller 15 procent uppgår de felaktiga utbetalningarna till 4 respektive 19 miljoner kronor.

8.6.4 Svartarbete

I kapitel 7 redogör vi för en modell för att studera kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Av 29 tidigare riskbedömda ersättningssystem bedöms svartarbete ha betydelse för 18 system. Detta bedöms ske genom att inkomster inte tas upp vid ansökan av inkomstprövad ersättning eller att svartarbetet innebär att ersättningsmottagaren helt eller delvis inte uppfyller kraven för den utbetalade ersättningen. Med utgångspunkt i tidigare publicerade uppskattningar av svartarbetets omfattning samt redovisade antaganden uppskattar vi att svartarbetet föranleder 4,5 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar. När beräkningen görs

med alternativa antaganden landar bedömningen på 2,7 respektive 5,9 miljarder kronor.

8.6.5 Samlade resultat av systemöverskridande uppgifter

I tabell 8.1 sammanställs resultaten av dessa studier och bedömningar. De samlade felaktiga utbetalningarna som genererats av fel i dessa systemöverskridande uppgifter uppskattas till 3,3–7,1 miljarder kronor med en punktskattning på 5,4 miljarder kronor i 2018 års utgifter.

Tabell 8.1 Sammanställning av resultat från studier och bedömningar av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter

Uppgift Miljoner kronor (% av utgifterna)	Studerade utgifter under 2018	Punktskattning felaktiga utbetalningar	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Sjukpenninggrundan de inkomst (SGI)	68 217	584 (0,9 %)	877 (1,3 %)	292 (0,4 %)
Folkbokföring i Sverige	140 700	285 (0,2 %)	(285) ¹³⁷ (0,2 %)	(285) (0,2 %)
Samordnings- nummer	160	10 (8 %)	19 (15 %)	4 (3 %)
Svartarbete	218 800	4 500 (2,1 %)	5 900 (2,7 %)	2 700 (1,2 %)
Summa*		5 379	7 081	3 281

* Det är inte möjligt att ange en total eller andel för de felaktiga utbetalningarna bland de studerade utgifterna, eftersom flera ersättningssystem ingått i minst två studier.

8.7 Reducering av vissa uppskattningar på grund av överlappning

Inom ramen för de i huvudsak empiriska omfattningsstudierna har felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter inte undersökts. Resultaten från de studier och bedömningar som presenterades i föregående avsnitt behöver därför adderas till de uppskattade felen i de empiriska omfattningsstudierna som presenterades i avsnitt 8.2.1. När detta sker kan dock vissa fel dubbelräknas. En sådan risk uppstår exempelvis om en person fått

¹³⁷ För studien av folkbokföring (övertäckning) finns inget osäkerhetsintervall.

en helt felaktig utbetalning av tillfällig föräldrapenning på grund av att personen inte avstått från arbete, samtidigt som personens SGI varit för hög. Om estimatet från den empiriska studien av tillfällig föräldrapenning och estimatet av för mycket utbetalt från SGI-studien skulle adderas utan hänsyn till detta skulle alltså delar av de uppskattade felen räknas dubbelt och den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar skulle överskattas.

I detta avsnitt gör vi därför en bedömning av i vilken utsträckning studiernas estimat av de felaktiga utbetalningarna överlappar varandra. Vi har valt att utgå från estimaten från studierna av de enskilda ersättningssystemen och bedömer därför i vilken grad estimaten från studierna och bedömningarna av de systemöverskridande uppgifterna ska reduceras för att inte riskera att dubbelräknas med estimaten från studierna av de enskilda ersättningssystemen. Ett liknande angreppssätt skulle också kunna göras med utgångspunkt i estimaten från de systemöverskridande studierna. Det centrala är att respektive studie ger så träffsäkra estimat som möjligt och att överlappet beaktas för att felen inte ska dubbelräknas.

Till skillnad från de empiriska studierna har uppskattningarna som gjorts med Expert Elicitation beaktat felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter. Det innebär att de uppskattade felen från kansliets studier av fel i de systemöverskridande uppgifterna varken bör eller behöver adderas till de uppskattningar som experterna genomfört av de fyra ersättningssystemen (se avsnitt 8.3).

8.7.1 Reducering av estimat från studien av sjukpenninggrundande inkomst p.g.a. överlappning

Studien av sjukpenninggrundande inkomst omfattade utbetalningar från ersättningssystemen föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning. Av dessa system studerades omfattningen av felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i huvudsak empiriskt. För tillfällig föräldrapenning (TFP) uppskattades de felaktiga utbetalningarna till 20,7 procent av utgifterna. Om SGI-felen och felen i TFP-studien vore oberoende av varandra skulle estimatet från SGI-studien reduceras med 20,7 procent. Men sannolikt är dessa fel relativt starkt korrelerade

med varandra, eftersom risken för felaktiga uppgifter från den sökande om årsinkomst kan antas vara korrelerad med risken för felaktiga uppgifter om den sökande avstått arbete för att vårda barn. Estimatet bör därför reduceras mer. Dessa studier bygger dock på olika slumpmässiga kontroller som genomförts av olika ärenden och det är därför inte möjligt att empiriskt undersöka hur stor korrelationen är. Reduktionen behöver därför bygga på ett antagande. En relativt stark korrelation motiverar samtidigt att estimatet reduceras mer och vi har därför reducerat estimatet från SGI-studien med 50 procent för att undvika en överskattning av den totala bedömningen av felaktiga utbetalningar.

När det gäller föräldrapenning uppskattades de felaktiga utbetalningarna till 2,2 procent av utgifterna. Om felen vore oberoende skulle estimatet från SGI-studien reduceras med 2,2 procent. Förutsättningarna för bedömningen av korrelationen mellan SGI-felen och FP-felen är densamma som för tillfällig föräldrapenning. Med motsvarande resonemang som för tillfällig föräldrapenning kan det därför vara rimligt att estimatet från SGI-studien reduceras med 10 procent.

När det gäller sjukpenning ingick också fel orsakade av felaktig SGI i dess bedömning. Det innebär att estimatet från SGI-studien reduceras i sin helhet när det gäller sjukpenning.

Sammantaget innebär detta att punkttestimatet av för mycket utbetalt från SGI-studien reduceras med 329 miljoner kronor. För det nedre respektive övre osäkerhetsintervallet reduceras estimatet med 165 respektive 494 miljoner kronor.

8.7.2 Reducering av estimat från studien av folkbokföring i Sverige p.g.a. överlappning

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktig folkbokföring i Sverige (övertäckning) uppskattas till 268 miljoner kronor för 2016. Även här föreligger en viss överlappning. Estimatet på felaktiga utbetalningar från barnbidrag från 2016 bygger i sin helhet på studien om övertäckning, varför estimatet bör reduceras med 54,5 miljoner. I bedömningen av felaktiga utbetalningar från ålderspension har också garantipension ingått. De felaktiga utbetalningarna orsakade av övertäckning inom garantipensionen uppskattades under 2016 till totalt 10 miljoner kronor i detta

system. Sammantaget reduceras estimatet därför med 64,5 miljoner kronor.

De övriga systemen reduceras därefter med 15 procent, med totalt 30,5 miljoner kronor. Totalt sett ska estimatet för 2016 på 268 miljoner kronor reduceras med 95 miljoner kronor till 173 miljoner kronor. Uppräknat till 2018 års utgifter motsvarar detta 184 miljoner kronor.

8.7.3 Reducering av estimat från bedömning av samordningsnummer p.g.a. överlappning

Som vi har noterat kan inte de felaktiga utbetalningarna till samordningsnummer uppgå till några betydande belopp. Med vårt huvudscenario skulle dessa uppgå till 10 miljoner kronor om året. Utbetalningar till personer med samordningsnummer har också i hög grad utbetalats från ersättningssystem där andelen felaktiga utbetalningar har bedömts vara låg eller mycket låg. Det finns därför ingen anledning att tro att överlappet i dessa estimat skulle föranleda mer än ytterst marginell dubbelräkning. Av denna anledning ser vi inget skäl att reducera de angivna estimaten vad gäller samordningsnummer.

8.7.4 Reducering av estimat från bedömning av svartarbete p.g.a. överlappning

Svartarbetet har bedömts föranleda 4,5 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar. Av 29 tidigare riskbedömda ersättningssystem bedömdes svartarbete ha betydelse för 18 system. Fyra av dessa ersättningssystem har bedömts genom Expert Elicitation. De felaktiga utbetalningar som svartarbete bedöms förorsaka i dessa system ska därför räknas bort för att inte dessa fel ska dubbelräknas. Om vi antar att felen är jämnt fördelade inom respektive kategori som felen uppskattats utifrån (se kapitel 7), ska punkttestimatet därför reduceras med 1,9 miljarder kronor. På motsvarande sätt ska det nedre respektive övre osäkerhetsintervallet reduceras med 1,14 respektive 2,57 miljarder kronor.

Bland de resterande felaktiga utbetalningar som svartarbetet bedöms föranleda, härrör dessa till primärt till ersättningssystem som

har studerats empiriskt. Generellt sett bedöms svartarbete vara av en annan karaktär än de fel som upptäckts i de enskilda omfattningsstudierna. Detta kan tala för att de fel som upptäckts i de enskilda omfattningsstudierna i endast begränsad utsträckning är korrelerade med de fel som svartarbetet bedömts föranleda. Mot denna bakgrund kan det vara rimligt att resterande del av estimatet från svartarbetet reduceras med 15 procent. Detta motsvarar 0,39 miljarder kronor för punktskattningen, 0,24 miljarder kronor för nedre osäkerhetsintervallet och 0,5 miljarder kronor för den övre osäkerhetsintervallet.

Sammantaget innebär detta att punkttestimatet av felaktiga utbetalningar orsakade av svartarbete reduceras med 2,29 miljarder kronor. För det nedre respektive övre osäkerhetsintervallet reduceras estimaten med 1,37 respektive 3,07 miljarder kronor.

8.7.5 Sammanfattande bedömningar hur estimaten ska reduceras för att undvika dubbelräkning

I tabell 8.2 sammanfattas resultatet av studier och bedömningar av de felaktiga utbetalningar som fel i systemöverskridande uppgifter leder till. I tabellen har vi också tagit med uppgifter om estimaten efter att reduktion skett för överlappning.

Tabell 8.2 Sammanställning av resultaten inklusive reduktion för överlapp

Uppgift Miljoner kronor	Punktskattning felaktiga utbetalningar	Övre osäkerhets- intervall	Nedre osäkerhets- intervall
Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	584	877	292
<i>Efter reduktion (för överlappning)</i>	<i>256</i>	<i>383</i>	<i>128</i>
Felaktig folkbokföring i Sverige	285	(285)*	(285)*
<i>Efter reduktion (för överlappning)</i>	<i>184</i>	<i>184</i>	<i>184</i>
Samordningsnummer (behöver ej reduceras)	10	19	4
Svartarbete	4 500	5 900	2 700
<i>Efter reduktion (för överlappning)</i>	<i>2 200</i>	<i>2 830</i>	<i>1 330</i>
Summa (efter reduktion)	2 650	3 416	1 646

* För studien av folkbokföring (övertäckning) finns inget osäkerhetsintervall.

8.8 Metod för att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar

Bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar behöver innefatta alla orsaker till felaktiga utbetalningar, även sådana som inte låter sig upptäckas med gängse kontroll- eller mätmetoder. De uppskattningar som genomförts inom ramen för delegationens arbete har inneburit att alla väsentliga orsaker till fel har inkluderats i bedömningen så att den ska bli så användbar som möjligt.

Bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar baseras olika typer av uppskattningar:

- empiriska studier av enskilda ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter,
- kansliets bedömningar som kompletterat de empiriska studierna,
- kansliets bedömningar av enskilda ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter,
- expertbedömningar av utgiftsmässigt stora ersättningssystem,
- schablonmässiga antaganden av enskilda ersättningssystem, samt

- bedömning av överlapp mellan uppskattningar av enskilda ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter.

Underlagen är av varierande karaktär och kvalitet samt innehåller både kvalitativa och kvantitativa inslag. Detta innebär att uppskattningarna innehåller olika mycket osäkerhet och att osäkerheten är av varierande karaktär.

I de empiriska studierna av enskilda ersättningssystem som presenterades i föregående rapport är säkerheten i uppskattningarna högre, men här finns en statistisk osäkerhet som presenteras i form av ett konfidensintervall. Felaktiga utbetalningar som har bedömts av kansliet har en annan typ av osäkerhet eftersom dessa bedömningar avser att uppskatta ett mörkertal som av naturliga skäl är svårt att kvantifiera. För att åskådliggöra osäkerheten i dessa bedömningar presenterade vi två alternativa beräkningar för att belysa de underliggande antagandenas betydelse för bedömningen av de felaktiga utbetalningarna. Dessa beräkningar ska inte tolkas som maximi- eller miniminivåer utan snarare som känslighetsanalyser. För att fånga samtliga fel och för att belysa den samlade osäkerheten i uppskattningen i ersättningssystemen har konfidensintervallen och de alternativa beräkningarna slagits samman. Detta osäkerhetsintervall kompletterar punktskattningen för att belysa osäkerheten i uppskattningen.

I ersättningssystem som uppskattats med hjälp av Expert Elicitation belyses osäkerheten också genom ett så kallat osäkerhetsintervall.¹³⁸ Det är ett intervall inom vilket 90 procent av experternas uppskattningar ligger.

Studierna av de systemöverskridande uppgifterna har också olika grad av osäkerhet som också åskådliggörs med osäkerhetsintervall. I huvudsak handlar osäkerheten om de antaganden som ligger till grund för den indikatorbaserade modellen för att skatta antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige samt de antaganden som ligger till grund för kansliets bedömningar. För att kunna addera de uppskattade felen i de enskilda systemen med de systemöverskridande felen behöver överlappningen beaktas så att

¹³⁸ De ersättningssystem som bedömts med Expert Elicitation är Ekonomiskt bistånd, Sjukpenning, Sjukersättning, Studiemedel för studier i Sverige samt Ålderspensionssystemet (som uppskattades inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag).

vissa fel inte dubbelräknas. Det uppstår också osäkerhet när denna överlappning beaktas och därefter beräknas.

I vissa fall har studier och expertbedömningar baserats på 2016 eller 2017 års utgiftsnivåer. Då har vi extrapolerat andelarna felaktiga utbetalningar till 2018 års utgifter för att få enhetlighet. Detta tillför ytterligare osäkerhet.

8.9 Sammantagen bild av de felaktiga utbetalningarna

Ett viktigt syfte med denna rapport är att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Vi har studerat och analyserat enskilda ersättningssystem och en handfull systemöverskridande uppgifter. Om fler sådana uppgifter hade studerats skulle uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna sannolikt varit högre.

Vi väljer att redovisa totalen inklusive och exklusive ålderspensionssystemet eftersom det utgör hälften av välfärdsutbetalningarna samtidigt som riskerna för felaktiga utbetalningar bedömts vara mycket små.

En samlad bedömning av de felaktiga utbetalningarna är nödvändig för att belysa den ungefärliga storleken av de felaktiga utbetalningarna såväl totalt som i de olika ersättningssystemen samt till följd av fel i olika systemöverskridande uppgifter. Dessutom utgör den samlade bedömningen ett användbart beslutsunderlag för prioritering av åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna. I tabell 8.3 sammanfattar vi resultaten av dessa studier och analyser.

Tabell 8.3 Bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna

Typ av studie Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter, 2018	Punktskattning	Övre gräns	Nedre gräns
Huvudsak empiriska*	90 515	5 137 (5,7 %)	6 789 (7,5%)	3 815 (4,2 %)
Expertbedömningar	105 220	4 004 (3,8 %)	8 122 (7,7 %)	1 376 (1,3 %)
Kolliderande ersättningar och bristande samordning (reducerat)*		94	114	76
Barnbidrag*	31 722	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)
Ersättning för höga sjuklönkostnader*	954	77 (8,6%)	122 (13,6 %)	42 (4,6 %)
Assistansersättning**	29 022	3 309 (11,4 %)	4 150 (14,3 %)	2 496 (8,6 %)
Ersättning till deltagare i arbetsmarknads- politiska program**	15 229	640 (4,2 %)	807 (5,3 %)	459 (3 %)
Övriga system (schablonantagande)	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (2,5 %)
Systemöverskridande uppgifter (reducerat) * (**)		2 650	3 416	1 646
Totalt	326 283	17 854 (5,5 %)	25 999 (8,0 %)	11 317 (3,5 %)
Ålderspension**	327 721	229 (0,07 %)	740 (0,2 %)	20 (0,0 %)
Totalt	654 004	18 083 (2,8 %)	26 739 (4,1 %)	11 337 (1,7 %)

*Empiriska studier.

**Särskilda studier.

De felaktiga utbetalningarna uppskattas till 11–27 miljarder kronor per år, med en punktskattning på 18 miljarder kronor. Som andel av samtliga utbetalningar motsvarar osäkerhetsintervallet mellan knappt 2 och drygt 4 procent, och punktskattningen uppgår till knappt 3 procent. Om ålderspensionssystemet exkluderas fördubblas närmast andelarna till mellan 3,5–8 procent av utbetalningarna, med en punktskattning på 5,5 procent.

Ett fåtal ersättningssystem står för en relativt stor del av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Det gäller sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb. Utgifterna i dessa system uppgick 2018 till 121,6 miljarder kronor, vilket motsvarade knappt 19 procent av de totala utgifterna. Dessa sex system står för nästan hälften av de

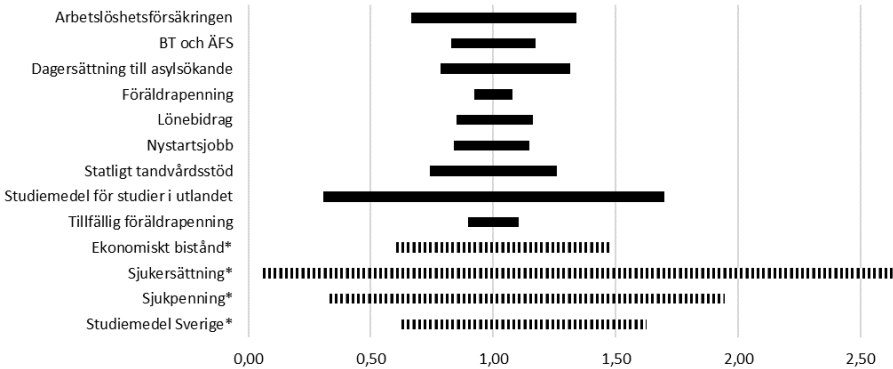
uppskattade felaktiga utbetalningarna. Skulle vi därtill lägga de felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i systemöverskridande uppgifter i dessa system, skulle andelen överstiga 50 procent.

Som vi tydliggjort vid flera tillfällen är alla typer av uppskattningar förknippade med en viss grad av osäkerhet. Det är dock viktigt att notera att osäkerheten i uppskattningarna varierar mellan olika system, mycket beroende på vilken typ av metod som ligger till grund för uppskattningen. I de ersättningssystem som studerats empiriskt är osäkerheten i allmänhet mindre än i de som bedömts av kansliet eller expertbedömts.

I figur 8.1 nedan illustreras osäkerheten inom de 13 ersättningssystem som vi redogjorde för i *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*. Det finns två uppskattningar som avviker något inom sina respektive grupper, studiemedel för studier i utlandet och ekonomiskt bistånd. Studiemedel för studier i utlandet har ett större konfidensintervall på grund av den varierande karaktären på de fel som upptäckts i studien. Expertbedömningen för ekonomiskt bistånd har sannolikt ett mindre osäkerhetsintervall på grund av att deltagande experter kom ifrån kommuner med ett aktivt arbete att motverka felaktiga utbetalningar. Hade expertbedömningen istället kunnat göras med ett mer representativt urval av experter hade osäkerheten sannolikt varit större.

Figur 8.1 Osäkerhet inom empiriskt studerade system samt expertbedömda system

Nedre och övre konfidensintervall mätt som andel av punktskattning.

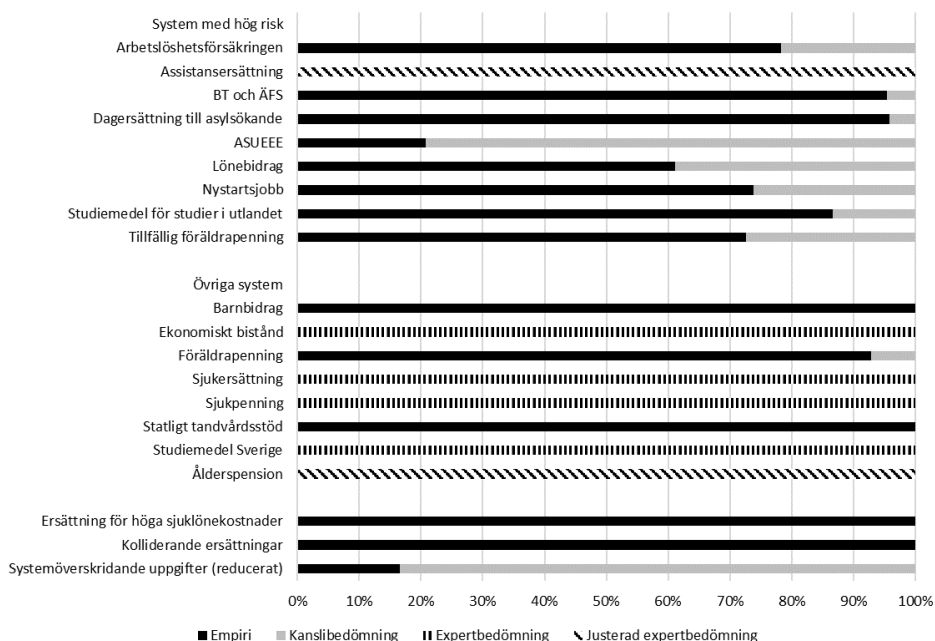


* Expertbedömning.

I arbetet med att uppskatta de totala felaktiga utbetalningarna ingår flera system som av olika anledningar inte varit möjliga att studera empiriskt. Det rör sig bland annat om sjukersättningen, sjukpenningen, assistansersättningen och ålderspensionssystemet. Inom flertalet övriga ersättningssystem har vi dock kunnat bygga uppskattningen till stor del på resultat från empiriska studier. Uppskattningarna av felaktiga utbetalningar inom det statliga tandvårdsstödet och barnbidraget bedöms vara näst intill heltäckande. Inom bostadstillägg till pensionärer och dagersättning till asylsökande är uppskattningarna till 95 respektive 96 procent baserade på empiri. Inom ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har det inte varit möjligt att genomföra en heltäckande omfattningsstudie, men även där utgörs uppskattningen av felaktiga utbetalningar till 20 procent av en empirisk studie.

Bland de systemöverskridande uppgifterna har vi kunnat studera felaktiga utbetalningar på grund av felaktig SGI och felaktig folkbokföring i Sverige empiriskt. Bland de systemöverskridande uppgifterna bedöms dock svartarbetet orsaka mest felaktiga utbetalningar. Som andel mätt vilar endast en mindre del, 17 procent, av de uppskattade felaktiga utbetalningarna orsakade av systemöverskridande uppgifter på empirisk grund.

Figur 8.2 Andel av uppskattade felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt och bedömts indelat per ersättningssystem

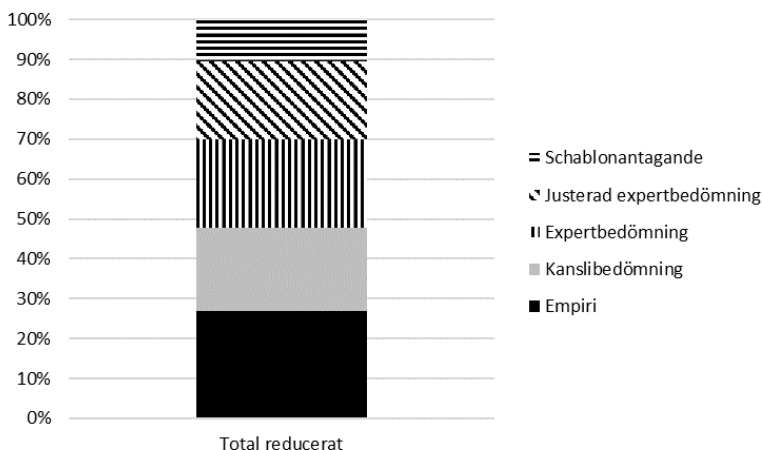


Jämfört med tidigare uppskattningar av felaktiga utbetalningar, är osäkerheterna i våra uppskattningar betydligt lägre. De osäkerheter som finns inom de nio empiriskt studerade ersättningssystemen kan härledas framförallt till det statistiska konfidensintervallet, som i sin tur bland annat beror på antalet studerade ärenden och hur stora variationerna är mellan olika observationer av uppmätta felaktiga utbetalningar. Utöver det tillkommer en osäkerhet från de mörkertalsskattningar kansliet genomfört av de risker som myndigheterna inte kunnat studera empiriskt.

I expertbedömningarna av sjukpenning, sjukersättning, ekonomiskt bistånd och studiemedel för studier i Sverige samt de justerade expertbedömningarna inom ålderspensionen och assistansersättningen är osäkerheten högre. Utgifterna i flertalet av dessa system är mycket höga och i några av dem har förhållandevis stora fel uppskattats. Utöver detta har vi uppskattat att svartarbete orsakar en stor andel felaktiga utbetalningar. Därför utgör de empiriskt studerade feLEN en lägre andel av totalen, 27 procent. De

empiriska studierna täcker dock ett stort antal ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter. Om vi räknar bort de fel som kommer av schablonantagandet blir denna andel något högre, cirka 30 procent. Figuren nedan beaktar inte heller de överlapp som har reducerats och som också studerats empiriskt, t.ex. studierna inom SGI och folkbokföring.

Figur 8.3 Fördelning av totala felaktiga utbetalningar per uppskattningsgrund



Flera av de empiriska studierna, däribland våra studier av SGI, felaktiga utbetalningar inom bosättningsbaserade system samt flera av myndigheternas omfattningsstudier är det dessutom första gången som statistiska och registerbaserade metoder används för att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna på ett samlat sätt. Andelen felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt har i tidigare uppskattningar däremot varit närmast obefintlig. Ambitionen att basera uppskattningarna av felaktiga utbetalningar på empiriska studier har därmed medfört att kunskapsläget förbättrats och att osäkerheten inom många system kunnat minskas avsevärt.

9 Behov av fortsatt kunskapsuppbyggnad

I detta kapitel redogör vi för hur omfattningen av felaktiga utbetalningar skulle kunna studeras för några systemöverskridande uppgifter som det av olika skäl inte varit möjligt att studera inom ramen för delegationens arbete. Det handlar om uppgifter som har stor betydelse för de korrekta utbetalningarna, samtidigt som tillförlitliga studier saknas.

Vi sammanfattar också behovet av *fortsatta* studier inom några områden som vi har studerat eller bedömt. Dessa skrivningar baseras i hög grad på iakttagelser som presenterats tidigare i denna rapport.

9.1 Prioriterade systemöverskridande uppgifter att studera

I kapitel 3 redogjorde vi för ett antal systemöverskridande uppgifterna som har stor betydelse för rätten till ersättning respektive ersättningens storlek. Vi har också presenterat empiriska studier och bedömningar rörande några av dessa uppgifter som har betydelse i ett stort antal beslut och som används i flera ersättningssystem. Det har dock inte varit möjligt att undersöka omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktigheter i samtliga systemöverskridande uppgifter. I det följande redogör vi för behovet av studier inom några av dessa ej studerade uppgifter och hur sådana studier skulle kunna genomföras. Det gäller arbete i Sverige (arbetsbaserad försäkringstillhörighet), identitetsrelaterat missbruk samt uppgifter om arbetstid och lön (då lön ges för samma tid som vissa ersättningar).

9.1.1 Arbetsbaserad försäkringstillhörighet

En grundläggande förutsättning för ett större antal ersättnings-system är att man omfattas av svensk socialförsäkring genom att vara försäkrad för arbetsbaserade försäkringar. Varje år sker utbetalningar om över 100 miljarder kronor i arbetsbaserade försäkringar från Försäkringskassan.¹³⁹ I många fall är det okomplicerat att fastställa och kontrollera försäkringstillhörighet, men i vissa fall kan detta vara svårt mot bakgrund av att en person t.ex. samtidigt kan omfattas av både nationella och gränsöverskridande regelverk. Varje förmån har dessutom egna regler som samverkar med EU-rätten. Det kan också vara svårt att inhämta underlag för kontroll från myndigheter och arbetsgivare i andra länder.

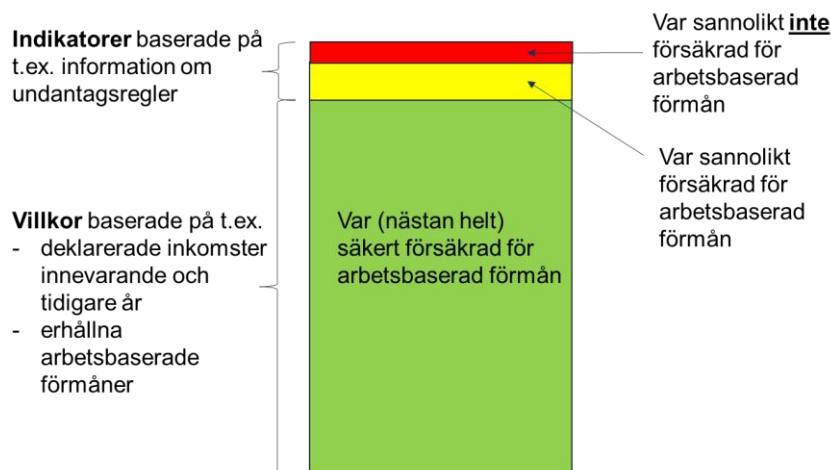
Med arbete i Sverige avses i Socialförsäkringsbalken förvärvsarbete i verksamhet här i landet, om inte särskilt anges.¹⁴⁰ Arbete eller näringsverksamhet i Sverige åtföljs nästan alltid av obegränsad eller begränsad skattskyldighet i Sverige, vilket innebär att arbetsbaserad ersättning i normalfallet föregås av en tidsperiod av arbete eller näringsverksamhet, med deklarerade inkomster i Sverige. Det är därför lämpligt att studera risken för felaktig arbetsbaserad FTH för ett år där Skatteverket har fastställt inkomster. Uppgifter om fastställda inkomster och tidigare utbetalda ersättningar från välfärdssystemen under studieåret och föregående år kan alltså utgöra en central del i att definiera en grupp av ersättningsmottagare som nästan helt säkert är försäkrade för arbetsbaserade förmåner.

Vi har tidigare gjort bedömningen att en data- och indikatorbaserad modell skulle kunna användas för att uppskatta sannolikheten att en person erhållit arbetsbaserad förmån utan att vara försäkrad för sådan förmån (nedan felaktig arbetsbaserad FTH). Baserat på en sådan modell kan också omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktig arbetsbaserad FTH uppskattas. Det tänkta upplägget illustreras i figur 9.1 och påminner om upplägget för studien av folkbokföring i Sverige (dvs. övertäckning, se kapitel 5).

¹³⁹ Enligt rapporten Försäkringskassan (2019): *Arbetsbaserad försäkringstillhörighet – Resultatet av ett försök att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar* PM 2019i:3 utgick ungefär 99,3 miljarder kronor i arbetsbaserad ersättning under 2017. Från denna siffra exkluderades dock större delar av utgifterna från sjuk- och aktivitetsersättning än de som baseras på arbetsbaserad försäkring, vilket innebär att de totala utgifterna är större.

¹⁴⁰ 6 kap. 6 § Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Figur 9.1 Illustration av möjligt studieupplägg av arbetsbaserad försäkringstillhörighet



Bland de personer som inte uppfyller villkoret att nästan helt säkert vara försäkrad för arbetsbaserad förmån kan indikatorer användas för att uppskatta sannolikheten att personerna inte var försäkrad på motsvarande sätt som för modellen för övertäckning. Hösten 2018 ställde också delegationens kansli en förfrågan till Försäkringskassan om att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktig arbetsbaserad FTH. Vi föreslog att en helt data- och indikatorbaserad modell enligt ovan skulle användas.

Försäkringskassan tog sig an uppdraget att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktig arbetsbaserad FTH, men gjorde däremot bedömningen att det lämpligaste sättet att använda information som kan indikera risk för felaktig arbetsbaserad FTH var att identifiera 8 delvis överlappande grupper utifrån bedömd risk för felaktigt utbetalad arbetsbaserad förmån.¹⁴¹ För dessa grupper skattades därefter omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, dels per grupp och dels för totalen. Det var tre sakkunniga från myndighetens verksamheter för försäkrings-

¹⁴¹ De åtta grupperna är 1) de som haft taxerad inkomst året innan eller samma år, 2) de som haft en sammanhållen period av arbetsbaserade förmåner som sträcker sig längre tillbaka i tiden och haft taxerad inkomst i anslutning till första beslutet, 3) arbetssökande, 4) studerande, 5) föräldrar, 6) immigranter, 7) emigranter och 8) övriga som inte ingår i någon av de andra grupperna.

tillhörighet, sjukpenninggrundande inkomst samt kontrollutredning som identifierade grupperna och genomförde skattningarna. Till sin hjälp hade de sakkunniga viss statistik om grupperna, men något kunskapsunderlag om felaktigheter inom arbetsbaserad försäkringstillhörighet fanns inte att tillgå till grund för deras bedömning. Den statistik som presenterades hade endast marginell påverkan på bedömningarna, som gjordes med respektive utan denna statistik. Spridningen mellan bedömningarna var också mycket stor och bedömningarna av de enskilda grupperna summerades inte till bedömningarna som gjordes av totalen. Mot bakgrund av den stora spridning som uppskattningarna resulterade i bedömde Försäkringskassan att resultatet var så osäkert att ett estimat inte skulle presenteras.¹⁴²

Vi delar Försäkringskassans bedömning att resultatet av uppskattningarna är mycket osäkra och att det skulle vara vanskligt att presentera ett estimat baserat på dessa. Det finns också få likheter mellan dessa bedömningar och de expertbedömningar av fyra ersättningssystem som presenterades i delegationens första rapport om omfattningsstudier och bedömningar.¹⁴³ Olikheterna rör både tillvägagångssättet och förutsättningarna för bedömningen, inte minst tillgången till relevant kunskapsunderlag. Vi rekommenderar därför inte att nya uppskattningar görs med denna ansats på detta område.

Det är dock angeläget att detta område studeras, eftersom det årligen sker utbetalningar om över 100 miljarder kronor i arbetsbaserade försäkringar, och att det saknas omfattningsstudier och annat kunskapsunderlag för att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar. Det finns sannolikt goda skäl att tro att risken för felaktig arbetsbaserad FTH generellt sett är liten, men även om andelen fel skulle vara av storleksordningen 0,2 procent, såsom estimatet för bosättningsbaserade förmåner, skulle de felaktiga utbetalningarna uppgå till över 200 miljoner kronor per år. I dagsläget finns det dock ingen kunskap om omfattningen av fel och omfattningsstudier inom detta område är därför prioriterat.

¹⁴² Försäkringskassan (2019), *Arbetsbaserad försäkringstillhörighet – Resultatet av ett försök att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar* PM 2019i:3

¹⁴³ För en närmare beskrivning av hur dessa expertbedömningar genomfördes, se Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

Vi gör bedömningen att ett försök att tillämpa en indikatorbaserad modell enligt ovan skulle vara värdefullt och att såväl erfarenheter som indikatorer från arbetet med modellen för övertäckning kan vara användbara. Ännu säkrare kunskap om omfattningen av felen skulle ges om modellen kombinerades med stratifierade slumpmässiga kontroller. Ett slumpmässigt urval skulle då dras från den stora gruppen av personer där risken för felaktig arbetsbaserad FTH enligt modellen bedöms vara marginell (grön grupp i figur 9.1) och ett slumpmässigt urval skulle dras från den mindre gruppen där risken bedöms vara förhöjd (gul och röd grupp).

En kontroll som genomförs enligt detta upplägg skulle vara värdefull av flera skäl. Den skulle ge kunskap om omfattningen av felaktiga utbetalningar och bidra till att den indikatorbaserade modellen kan kalibreras för fortsatt bruk. Eftersom en betydande del av kontrollen riktas mot utbetalningar med hög bedömd risk skulle också kontrollen som sådan vara effektiv. Kostnaden att genomföra en kontroll av arbetsbaserad försäkringstillhörighet är i genomsnitt hög, men även ett mindre antal kontroller i låg- resp. högriskgruppen skulle ge indikationer på hur stor omfattningen av fel är.

9.1.2 Identitetsrelaterat missbruk

I kapitel 6 har vi studerat en avgränsad problematik med att samordningsnummer utnyttjas i identitetsrelaterat missbruk. De felaktiga utbetalningarna bedömdes uppgå till mellan 4–19 miljoner kronor per år och de felaktiga utbetalningarna kan inte överstiga de 160 miljoner kronor som utbetalas årligen till personer med samordningsnummer.

Som framgick av kapitel 6 är dock problematiken med identitetsrelaterat missbruk mångfacetterad och komplex. De utredningar och regeringsuppdrag som tagit upp problematiken har inte sett att det varit möjligt att kvantifiera dess omfattning. Vi har därför undersökt möjliga metoder och förutsättningar för att kvantifiera omfattningen de felaktiga utbetalningar som identitetsrelaterat missbruk föranleder i sin helhet, men av olika skäl har det inte varit möjligt att genomföra en heltäckande studie inom ramen för delegationens arbete.

Rapporter från både Skatteverket och Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen indikerar att utnyttjade folkbokförda identiteter utgör den största identitetsrelaterade risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (se avsnitt 6.1). Även om antalet missbrukade identiteter skulle vara lågt, i storleksordningen ett par tusen, kan de felaktiga utbetalningarna uppgå till betydande belopp. Om varje missbrukad identitet erhåller i genomsnitt 200 tkr per år skulle de felaktiga utbetalningarna uppgå till 400 miljoner kronor. Det finns därför skäl att närmare studera denna problematik.

Skatteverket arbetar med missbrukade identiteter såväl operativt som i sin analysverksamhet. I sina kartläggningar har myndigheten uppmärksammat identiteter som bedömts vara missbrukade. Kartläggningarna har dock avgränsats till missbrukade identiteter med företagskoppling, exempelvis där dessa identiteter agerar målvakter som företrädare i företag. I dialog med Skatteverket har framkommit att det finns vissa indikationer på att dessa identiteter inte samtidigt används för att utnyttja välfärdssystemen, samtidigt som andra indikationer pekar på att dessa identiteter används för så stor ekonomisk vinning som möjligt och därigenom åtminstone ibland används även för utnyttjande av välfärdssystemen.

ID-missbruk i syfte att utnyttja välfärdssystemen förutsätter dock inte att identiteten har företagskoppling. Om sådan koppling inte finns sker krävs däremot ofta falska kontrolluppgifter för att ge den missbrukade identiteten tillgång till större vinster från välfärdssystemen. Skatteverket underkände totalt ungefär 400 kontrolluppgifter under 2018.¹⁴⁴ Dessa siffror är dock resultatet av riktade kontroller och det finns sannolikt ett ganska stort mörkertal. Myndigheten har inte gjort någon uppskattning av den totala omfattningen av falska kontrolluppgifter.

Mot bakgrund av de stora risker som problematiken med missbrukade identiteter bedöms ha och den begränsade kunskap om dess omfattning och karaktär, finns det ett stort behov av en fördjupad analys. Studien skulle kunna inriktas på omfattningen av missbrukade identiteter och de konsekvenser dessa leder till i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Här skulle Skatteverket tillsammans med någon eller några av de utbetalande myndigheterna kunna ha en viktig roll i studie av omfattningen av

¹⁴⁴ Sveriges radio (2018): *Skatteverket stoppar falska inkomstuppgifter*, 2018-10-30.

missbrukade identiteter och de konsekvenser dessa leder till i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Likt upplägget som presenterades i avsnitt 9.1.1 om arbetsbaserad försäkringstillhörighet skulle en stor mängd identiteter som säkert *inte* är missbrukade kunna identifieras utifrån tillgängliga data. Bland de resterande identiteterna där viss risk för missbruk föreligger kan indikatorer användas för att bedöma sannolikheten för missbrukad identitet. Indikatorerna kan också beakta resultat av redan befintliga riskprofiler och kartläggningar av kända härvor av skattebrott eller bidragsbrott.

Stratifierade slumpmässiga kontroller bland dessa identiteter med viss risk för att vara missbrukade kan därefter ske, i syfte att så långt det är möjligt fastställa om identiteterna är missbrukade eller ej. Bland de identiteter som bedöms missbrukade behövs information om utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa uppgifter skulle utbetalande myndigheter kunna ta fram, givet att det finns rättsliga förutsättningar för detta.

Studien av missbrukade identiteter skulle också kunna omfatta risker för falska kontrolluppgifter. Det skulle innebära att ett samlat grepp togs kring denna slags närliggande problematik som berör såväl Skatteverket som utbetalande myndigheter. Det vore också möjligt att bredare studera hur de missbrukade identiteterna nyttjades för annan ekonomisk brottslighet, t.ex. för skattebrott eller kreditgivning. Detta skulle ge en tydligare bild av hur de missbrukade identiteterna utnyttjades i stort.

9.1.3 Lön samtidigt som ersättning

Uppgifter om lön och arbetstid har betydelse i flera ersättnings-system. Den starkaste kopplingen finns när en person arbetar och får lön för samma dagar då denne uppbär ersättning som är tänkt att lämnas för inkomstbortfall. Personen uppfyller då inte rätten till denna ersättning. Förutsättningarna att studera omfattningen av denna problematik har blivit bättre efter att individuella arbetsgivardeklarationer införts, eftersom uppgifter om lön då redovisas på månadsbasis istället för som tidigare på årsbasis. Samtidigt redovisas inkomsterna enligt kontantprincipen, vilket

innebär att det inte med säkerhet går att säga om lönen utbetalats för samma tid som den inkomstkompenserande ersättningen getts.

I studier av enskilda ersättningssystem, såsom tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, har denna problematik studerats genom att utbetalande myndighet (Försäkringskassan) kontrollerat ersättningsmottagarens arbetstid med dennes arbetsgivare. Det finns goda skäl att genomföra liknande kontroller också inom andra ersättningssystem som är beroende av att ersättningsmottagaren avstår arbete.

Det bör också finnas möjligheter att få en indikation på problemets omfattning genom att samköra uppgifter om löneutbetalningar från de individuella arbetsgivardeklarationerna med uppgifter om utbetalningar i aktuella ersättningssystem. För att få god precision i en sådan studie kan den kombineras med slumpmässiga kontroller av ansökningar där det finns en indikation på felaktigheter.

I de fall det föreligger rättsliga hinder mot sådana samkörningar inom myndigheten, kan ett alternativ vara att ge Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra en sådan samkörning. Här kan det finnas erfarenheter att tillvarata från den registerbaserade studien av kolliderande ersättningar.¹⁴⁵

Inom ekonomiskt bistånd innebär kontantprincipen inget hinder för en träffsäker studie, utan här kan utbetalt ekonomiskt bistånd jämföras med utbetald lön för samma månad. En sådan samkörning kan också ge en god bild av den potentiella effekten i form av minskade felaktiga utbetalningar som möjligheten att använda uppgifter från de individuella arbetsgivardeklarationerna skulle innebära.

9.2 Behov av fortsatta studier

I detta avsnitt sammanfattar vi behovet av *fortsatta* studier inom några områden som vi har studerat eller bedömt. Det gäller svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring samt tre ersättningssystem med höga punktskattningar och stora osäkerhetsintervall.

¹⁴⁵ Se del 3 i delegationens rapport *Läckaget från välfärdssystemen, del 1*.

9.2.1 Svartarbete

Som vi nämnde i avsnitt 7.6.1 genomför Skatteverket studier av svartarbetet genom bland annat slumpmässiga kontroller och en uppdatering av resultaten i rapporten om svartköp och svartjobb från 2006. Svartarbetet bedömdes 2007 förorsaka ungefär hälften av det samlade skattefelet och bedöms i denna rapport leda till en relativt stor del av de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen. Det finns därför starka skäl av närmare studera svartarbetet och dess konsekvenser i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Dessa studier kan med fördel involvera Skatteverket och berörda utbetalande myndigheter.

9.2.2 Sjukpenninggrundande inkomst

Vi ser att det finns ett behov av ytterligare studier om felaktiga utbetalningar på grund av felaktigt fastställda SGI:er. Vår studie har genomförts med ett datamaterial som är äldre och innehåller en rad brister. Nya studier bör därför genomföras i syfte att just uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Med ett sådant uttalat syfte kan också dessa brister i data förebyggas.

9.2.3 Folkbokföring inom Sverige

När det gäller felaktiga utbetalningar som följd av felaktig folkbokföring inom Sverige har vi inte nått hela vägen fram. Regelverken medger att ersättning kan betalas ut även om folkbokföringen inte är korrekt. Vi bedömer att den modell för felaktig folkbokföringsadress som SCB utvecklat kan användas för att studera risken för felaktiga utbetalningar. Den behöver dock kompletteras med data om ärendena från handläggande myndigheter.

9.2.4 Enskilda ersättningssystem med höga punktskattningar och stor osäkerhet

Ett fåtal ersättningssystem står för en relativt stor del av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. I tre av dessa system är både

punktskattningarna höga och osäkerhetsintervallen stora. Detta gäller sjukersättning, sjukpenning och assistansersättning. Inget av dessa ersättningssystem har studerats empiriskt.

I de två expertbedömda systemen, sjukersättning och sjukpenning, bedömdes de felaktiga utbetalningarna sammantaget till mellan 0,5–5,9 miljarder kronor med en punktskattning på 2,6 miljarder kronor. Inom assistansersättningen bedöms de felaktiga utbetalningarna till mellan 2,5–4,2 miljarder kronor, med en punktskattning på 3,3 miljarder kronor. De uppskattade nivåerna avser 2018 års utgifter.

Mot bakgrund av de höga punktskattningarna och de stora osäkerhetsintervallen är det angeläget med studier och säkrare bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar i dessa tre ersättningssystem.

10 Slutsatser

Av direktiven framgår att delegationen ska genomföra omfattningsstudier av välfärdssystem där det finns väsentliga risker för felaktiga utbetalningar samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Tidigare studier av detta slag har enbart använt sig av expertbedömningar. Delegationen bestämde tidigt att göra uppskattningarna av de enskilda systemen och bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar säkrare än tidigare genom att i så stor utsträckning som möjligt göra empiriska studier. I vår föregående omfattningsrapport presenterade vi i huvudsak empiriska studier av nio ersättningssystem, varav flera aldrig tidigare studerats på annat sätt än genom expertbedömningar. Vi har dessutom, till skillnad från tidigare studier, även undersökt i vilken utsträckning fel i så kallade systemöverskridande uppgifter genererar felaktiga utbetalningar. Även dessa studier och bedömningar bygger på empiriskt underlag. Sådana studier och bedömningar har aldrig tidigare tagits fram på ett samlat sätt.

Att vi har använt empiriska underlag och metoder innebär inte att stora osäkerheter inte finns. De uppskattningar som genomförts har försökt beakta alla orsaker till fel så långt det varit möjligt. Därmed har mörkertalen inkluderats i uppskattningarna. Bedömningen av mörkertal är av naturliga skäl mer osäker. Vi har dock tagit ett betydande steg mot säkrare bedömningar, en utveckling som bör fortsätta.

Med hjälp av underlag som tagits fram i föregående omfattningsrapport och denna rapport har vi studerat och analyserat flertalet av de svenska välfärdssystemen. Resultaten som presenteras i dessa rapporter baseras på en mängd olika kunskapskällor. Dessa underlag utgörs bland annat av olika empiriska studier, expertbedömningar, framskrivningar av tidigare uppskattningar och kansliets egna bedömningar. Vi har också använt en indikatorbaserad modell för

att uppskatta de felaktiga utbetalningarna som felaktig folkbokföring i Sverige medför. Vår uppskattning av de totala felaktiga utbetalningarna baseras i förhållandevis hög grad på empiriska underlag och metoder.¹⁴⁶ Detta har bidragit till mindre osäkerhet och att bedömningen av det totala felet blivit säkrare än tidigare då samtliga uppskattningar gjorts med hjälp av expertbedömningar.

Resultaten av denna och föregående omfattningsrapport ger en uppdaterad bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

10.1 Stora summor betalas ut felaktigt varje år

Den sammantagna bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna uppskattas till mellan drygt 11 och knappt 27 miljarder kronor. Som andel av utbetalningarna när ålderspension exkluderas motsvarar det cirka 3,5–8,0 procent. Punktskattningen, som bör användas med försiktighet, landar på cirka 18 miljarder kronor eller 5,5 procent av utbetalningarna. Om ålderspensionssystemet inkluderas halveras närmast andelen fel till 2,8 procent eftersom ålderspensionssystemets utgifter utgör hälften av samtliga utbetalningar, samtidigt som andelen fel uppskattas vara mycket låg.

I monetära termer är de felaktiga utbetalningarna sålunda omfattande även om man utgår från den lägsta delen av osäkerhetsintervallet.

10.1.1 Felen varierar mellan välfärdssystemen...

Andelen uppskattade felaktiga utbetalningar varierar mellan olika ersättningssystem. Det gäller både i system som studerats empiriskt och i de som studerats med andra metoder. Felaktiga utbetalningar från ett fåtal ersättningssystem uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningssystem¹⁴⁷ svarar för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna,

¹⁴⁶ Andelen empiri skulle också varit något högre om all empiri räknats in i det totala estimatet, istället för att reduceras då estimat från expertbedömningarna överlappade.

¹⁴⁷ Sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb.

samtidigt som deras utgifter uppgick till knappt 19 procent av de totala utgifterna. Skulle de felaktigheter i dessa system som orsakas av fel i systemöverskridande uppgifter läggas till, skulle andelen överstiga 50 procent.

10.1.2 ...och mellan de systemöverskridande uppgifterna

Vissa uppgifter används i flera ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, t.ex. uppgifter i folkbokföringen. Fel i sådana uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar. Vi benämner dessa systemöverskridande uppgifter. Felaktiga systemöverskridande uppgifter uppskattas också generera betydande felaktiga utbetalningar. Vi har uppskattat att sådana felaktiga uppgifter genererar felaktiga utbetalningar på 3,5–7 miljarder kronor.¹⁴⁸ Systemöverskridande uppgifter är av särskild vikt eftersom de ligger till grund för beslut och utbetalningar i flera ersättningssystem hos flertalet utbetalande myndigheter och organisationer. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna varierar samtidigt mycket mellan olika systemöverskridande uppgifter.

För att studera utbetalningarna som felaktigt utgått till personer som är folkbokförda men inte längre bosatta i Sverige har vi använt en indikatorbaserad modell som tagits fram av SCB och utvecklat den för att kunna uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Enligt vår studie uppskattas de felaktiga utbetalningarna till personer som är felaktigt folkbokförda i Sverige till nästan 286 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,18 procent av de studerade ersättningssystemen som baseras på bosättning i Sverige.

Vår uppskattning visar att svartarbete är den systemöverskridande uppgift som genererar mest felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar i samband med svartarbete uppskattas vara knappt 3 till knappt 6 miljarder kronor varje år. Det motsvarar drygt 1 till knappt 3 procent av utbetalningarna där svartarbete påverkar rätten till eller storleken på ersättningen. Uppskattningen baseras på tidigare studier och bedömningar av omfattningen av svartarbetet. Ett antal antaganden har sedan gjorts för att kunna uppskatta konsekvenserna för felaktiga utbetalningar.

¹⁴⁸ Punktskattning på 5,4 miljarder kronor.

Vissa systemöverskridande uppgifter, till exempel identiteter med samordningsnummer, har i andra sammanhang bedömts vara riskfyllda.¹⁴⁹ De totala utbetalningarna till personer med samordningsnummer från de ersättningssystem som vi studerat uppgår till 160 miljoner kronor per år. Det är en mycket liten andel av totalt utbetalt belopp för alla studerade system. Kunskapen om omfattningen av statliga utbetalningar till personer med samordningsnummer har tidigare varit begränsad och har därmed ökat. Av de totala utbetalningarna antas 4–19 miljoner kronor vara felaktiga.

Korrekta uppgifter om inkomster och arbetstid är centrala för att säkerställa korrekta utbetalningar i flertalet ersättningssystem. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ligger till grund för beräkning av en rad socialförsäkringsförmåner. Vi har uppskattat de felaktiga utbetalningarna som fel SGI genererar i tre större ersättningssystem: föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Vår studie indikerar att andelen fel i SGI (för mycket utbetalt) är relativt låg, 0,4–1,3 procent. Beloppen uppskattas dock till 300–900 miljoner kronor årligen. Det finns flera osäkerheter i det datamaterial som studien har byggt på, vilka kan leda till att omfattningen av felaktiga utbetalningar överskattas eller underskattas.

Felaktiga uppgifter om arbetad tid har studerats inom ramen för enskilda ersättningssystem. Detta är den största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Felaktiga uppgifter om arbetad tid orsakar betydande felaktiga utbetalningar, sammantaget uppskattar vi att de felaktiga utbetalningarna i dessa två ersättningssystem uppgår till 2,2 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 1,8–2,9 miljarder kronor. Punktskattningen motsvarar 5,7 procent av utgifterna för dessa två ersättningssystem.

10.2 Svårt att uttala sig om felens utveckling över tid

En relevant fråga i sammanhanget är den om de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen har ökat eller minskat i förhållande till tidigare bedömningar.

¹⁴⁹ SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

När vi jämför osäkerhetsintervallen av de tidigare uppskattningarna och nuvarande uppskattning visar det tydligt att osäkerhetsintervallen överlappar, både mot FUT-delegationens, Försäkringskassans¹⁵⁰ och ESV:s uppskattningar. Detta gör att det inte går att fastställa någon förändring. Att någon förändring inte kan konstateras över tid beror främst på den stora osäkerheten i uppskattningen av felaktiga utbetalningar inom flera ersättningssystem, då som nu. För att med större säkerhet kunna uttala sig om effekten av olika insatser är det viktigt att det går att följa utvecklingen. För att uppnå detta är viktigt att ha ett kontinuerligt metodutvecklingsarbete och genomföra återkommande omfattningsbedömningar, där empiriska studier i så stor utsträckning som möjligt ligger till grund för slutsatserna (se vidare avsnitt 10.4).

10.3 Orsaker till de felaktiga utbetalningarna

Det primära syftet med denna rapport har varit att uppskatta den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Det har inte varit att bedöma orsakerna till felutbetalningarna. För dessa redogjorde vi närmare i *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, där orsakerna till felaktiga utbetalningar undersöktes i 13 ersättningssystem, vars utgifter uppgick till 195,7 miljarder kronor 2018. I dessa ersättningssystem uppskattas ungefär 3 av 4 felaktigt utbetalda kronor bero på oriktiga uppgifter. Varannan felaktigt utbetald krona uppskattas dessutom bero på misstänkt avsiktliga fel. Knappt 1 av 20 felaktigt utbetalda kronor uppskattas bero på felaktiga bedömningar och beslut i handläggningen.¹⁵¹ Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ligger därför i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för besluten är korrekta.

Från de uppskattningar som redovisas i denna rapport kan vi samtidigt notera att välfärdssystemens utformning är en viktig orsak till de felaktiga utbetalningarna. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att

¹⁵⁰ Försäkringskassan (2010) *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkeringen*. Svar på regeringsuppdrag.

¹⁵¹ Se vidare Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*.

säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kunskapskällorna som ligger till grund för våra omfattningsrapporter visar att systemens konstruktion kan ge upphov till olika typer av problem som ökar risken för felaktiga utbetalningar.

När det gäller assistansersättningen har riskerna för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott framhållits i många sammanhang. Systemets regelverk och konstruktion är också på många sätt unik. Försäkringskassan har begränsade, praktiska eller legala, möjligheter att kontrollera att assistans verkligen utförts i den utsträckning som uppges i tidrapporter och räkningar. Denna risk anser Försäkringskassan vara en dominerande orsak till felaktiga utbetalningar inom assistansersättning. Detta gäller särskilt när assistansverksamheten bedrivs av en sluten krets där det allmännas insyn är begränsad. Beloppen som betalas ut per brukare är också omfattande, i genomsnitt cirka 2 miljoner kronor per år, vilket i sig skapar starka incitament för felaktigheter och gör att fel får stora konsekvenser. Försäkringskassan har redogjort för en mängd förändringar inom assistansersättning som rör allt från interna arbetssätt, förstärkningar inom tillsynen och tillståndsgivningen samt lagändringar som vidtagits för att minska de felaktiga utbetalningarna. Försäkringskassan menar att dessa förändringar sammantaget pekar på att de felaktiga utbetalningarna bör ha minskat.¹⁵² De vidtagna åtgärderna är många men kansliet bedömer dock att de haft en relativt begränsad påverkan på de felaktiga utbetalningarna och bidragsbrotten. En slutsats är därför att flera av de centrala riskerna är svåra att motverka utan att i grunden ändra på systemets konstruktion.

Vi kan också konstatera att risken för felaktiga utbetalningar ökar när fler än en myndighet eller organisation är ansvarig för att utreda, bedöma, betala ut och följa upp ärenden som löper över tid. Inom till exempel arbetslöshetsersättningen är ansvaret uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Ansvaret för ersättningarna till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är delat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och för deltagare

¹⁵² I sammanhanget bör dock Högsta förvaltningsdomstolens dom den 21 februari 2019 i mål nr 6518–17 nämnas. Enligt Försäkringskassan innebär domen att olämpliga anordnare kan utföra personlig assistans trots att de saknar tillstånd av och utan tillsyn från IVO. Denna omständighet har dock inte vägts in i bedömningen av de felaktiga utbetalningarna eftersom uppskattningen avser 2018.

med rätt till arbetslöshetsersättning även arbetslöshetskassorna. Bristande hantering hos en myndighet ger upphov till risker för felaktiga utbetalningar hos en annan myndighet eller hos arbetslöshetskassorna.¹⁵³ Inte sällan handlar det om (ny) information om ett ärende som ena parten har som inte når den andra parten, som behöver informationen för sin verksamhet. Det kan handla om att stoppa eller sätta ned en utbetalning eller att vidta en sanktionsåtgärd.

Vi noterar också att i ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felnivåerna särskilt höga. Det gäller dels ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt¹⁵⁴, dels ersättningssystem som studerats på annat sätt¹⁵⁵. I de tre system (nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd) som studerats i huvudsak empiriskt inom ramen för delegationens arbete är också andelen misstänkt avsiktliga fel hög.¹⁵⁶

10.4 Mer empirisk kunskap behövs

För att få bukt med den stora osäkerhet som finns i uppskattningen av flera ersättningssystem, och därmed kunna prioritera rätt åtgärder, behöver fler ersättningssystem och större del av dessa studeras empiriskt. På områden där kunskapen om de felaktiga utbetalningarna är som minst är osäkerheterna i uppskattningarna av naturliga skäl störst. Inom ramen för delegationens arbete har det genomförts flera empiriska studier, men det behövs ännu fler för att få säkrare skattningar om felens omfattning, karaktär och orsaker. Flera av de stora ersättningssystemen är uppskattade med hjälp av expertbedömningar. För att säkra tilliten till och förtroendet för välfärdssystemen är det viktigt att myndigheterna arbetar aktivt med att studera, följa upp och motverka de felaktiga utbetalningarna, särskilt i de ersättningssystemen där risken för felaktiga

¹⁵³ Se t.ex. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2019:1 samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Sanktioner inom etableringsersättningen*. Rapport 2019:10.

¹⁵⁴ Statligt tandvårdsstöd, lönebidrag nystartsjobb samt ersättning för höga sjuklöne-kostnader.

¹⁵⁵ Assistansersättning samt aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

¹⁵⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)*, s. 157

utbetalningar är väsentliga och där utgifterna är stora. I dessa system innebär även små skillnader i andelen felaktiga utbetalningar stora belopp.

Vi har sett behov av fler empiriskt grundade studier på flera områden (se kap. 9). Särskilt angeläget bedöms nya studier av följande områden vara: arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. Det är också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring samt tre ersättningssystem där felen bedöms höga, men osäkerheterna i bedömningarna är stora (sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning).

Delegationen kommer i betänkandet att presentera en modell som möjliggör för återkommande bedömningar av de felaktiga utbetalningarna.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (2007): *Fusk med a-kassa, Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23.
- Brottsförebyggande rådet (2015): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*. Rapport 2015:8.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1).
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4). Bilagedel.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar* (Rapport 5).
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (Rapport 7).
- Dybka, P., Kowalczyk, M., Olesiński, B. et al. (2019): *Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid model-based estimation of the shadow economy size*. Int Tax Public Finance (2019) 26:4.

- Ekonomistyrningsverket (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. Publikationsnummer 2011:11.
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
- Europeiska kommissionen (2017): *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*.
- Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser.
- Försäkringskassan (2010) *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 002939-2010
- Försäkringskassan (2013): *Föräldrar som inte vabbar*. Socialförsäkringsrapport 2013:6.
- Försäkringskassan (2017) *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 040492-2017.
- Försäkringskassan (2017): *Assistansersättning – Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis*. Socialförsäkringsrapport 2017:14.
- Försäkringskassan (2019): *Arbetsbaserad försäkringstillhörighet – Resultatet av ett försök att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar*. PM 2019i:3
- Försäkringskassan (2019): *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*. PM 2019:3. Dnr 002488-2019
- Försäkringskassan (2019): *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*. PM 2019:6. Dnr 011232-2019
- Gyomai, G., van de Ven, P. (2014): *The non-observed economy in the system of national accounts*. OECD Statistics Brief No. 18.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017): *Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet en jämförande rapport*. Rapport 2017:8.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018): *Kompletterande aktörer och Arbetsförmedlings kontrollarbete*. Rapport 2018:14.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2019:1.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Lika i sak, lika för alla?* Rapport 2019:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2019): *Sanktioner inom etableringsersättningen*. Rapport 2019:10.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016): *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*. Rapport 2016:10.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*. Rapport 2018:6.
- Inspektionen för vård och omsorg (2016): *Lämplig eller inte – det är prövningen*. Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans. IVO 2016-43.
- Inspektionen för vård och omsorg (2018): *Lämplighetsprövning av assistansanordnare 2017*. IVO 2018-11. Bilaga till rapporten *Lämplig eller inte – det är prövningen* (IVO 2016-31).
- Medina Leandro och Schneider Friedrich, “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, IMF Working Paper 18/17.
- Pensionsmyndigheten (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. Dnr: VER 2010-49.
- Prop. 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015.
- Riksrevisionen (2017): *Folkbokföringen – Ett kvalitetsarbete i uppförbacke*. RiR 2017:23.
- SCB (2008): *Svart arbete i nationalräkenskaperna*, 2008-09-30.
- SCB (2016): *Sweden GNI Inventory*, reviderad oktober 2016.
- SCB (2019): *Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna*.
- SFS 2018:1265 Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.
- Skatteverket (2006): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2006:4.
- Skatteverket (2008): *Skattefelskarta för Sverige – Hur togs den fram och hur kan den användas?* Rapport 2008:1
- Skatteverket (2018): *Motverka registrering av falska identiteter*. Dnr 210 533 490-18/113.
- Skatteverket (2018): *Samordningsnumrens funktion i samhället*, 2018-12-17, Dnr 2 04 319440-17/113.

- Skatteverket (2019): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2018*.
- Skatteverket (2019): *Årsredovisning 2018*.
- Socialdepartementet (2018): *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. S2018/00301/FST.
- Socialförsäkringsbalk (2010:110).
- SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*. Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader.
- SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.
- Statistiska centralbyrån (2018): *Folkbokföringsfelet – En metodrapport om skattning av övertäckning, undertäckning och folkbokförda på fel adress*.
- Svensson, S. (2018): *På sikt kan kostnaden för personlig assistans dubblas*. DN-debatt, Dagens Nyheter 2018-02-06.
- Sveriges radio (2018): *Skatteverket stoppar falska inkomstuppgifter*, 2018-10-30. Läst 2019-09-25.
- Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, Fi 2018:05 (2019): *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*.

Bilaga SGI

Det har i datamaterialet funnits en rad problem som behövt korrigeras innan analys har kunnat genomföras. Problemen härrör från olika typer av inmatningsfel när kontrollen genomförts.

Datumvariabler

De korrigeringar som gjorts är framförallt av variabeln för från och med datumet för den korrekta SGI:n.

Vid felaktiga årtal av typen 213 har dessa ändrats till 2013 och 22012 som korrigerats till 2012. I ett fåtal fall har datumvariabelns dag eller månad varit inkorrekt. Exempel på den här typen av felaktigt datum är 2012101. I detta fall har ett antagande gjorts att den sista siffran har fallit bort. Datumet har med andra ord korrigerats till 20121010. Ytterligare ett fåtal datumvariabler har haft ett format som kan tolkas på olika sätt, t.ex. 100910. Detta har tolkats som 2010-09-10.

Numeriska värden

Korrigeringar har gjorts på framförallt variabeln för korrekt SGI.

En typ av fel har varit så kallade typfel. Det vill säga att det numeriska värdet innehåller en bokstav. Ofta belopp som avslutats med ”kr” eller där tusentalsavgränsade har matats in.

Vad gäller korrekt SGI och inkomst enligt arbetsgivare har det funnits ett mindre antal avvikelser som föreföll vara mindre rimliga. Bland annat en inkomst enligt arbetsgivare som matats in som 3 690 000 medan den fastställda SGI:n under perioden varit 369 000.

I det här fallet rör det sig om en tiofaldig skillnad mellan inkomsten enligt arbetsgivare och korrekt SGI. Vägledning har kunnat ges av tidigare och senare fastställda SGI:er som pekar på att den inkomst som gäller är densamma som den korrekta SGI:n (369 000). Omvänt har det också funnits en inkomst som enligt arbetsgivaren varit 31 000 men den korrekta SGI:n är 310 000. Vi låter även här den korrekta SGI:n vara ledande.