

Läckaget i välfärdssystemen, del 1

Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem

Bilagedel

Rapport 4 • Juni 2019



DELEGATIONEN FÖR
KORREKTA UTBETALNINGAR
FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN

Läckaget i välfärdssystemen, del 1

Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem

Bilagedel

*Rapport 4
Delegationen för korrekta utbetalningar
från välfärdssystemen*

Juni 2019



Regeringskansliet
Finansdepartementet

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

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

ISBN 978-91-38-24934-5

Underlagsrapporter

Innehåll

- Bilaga 1** IAF:s omfattningsstudier inom arbetslöshetsförsäkringen
- Bilaga 2** Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd
- Bilaga 3** Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande
- Bilaga 4** Felaktiga utbetalningar av stöd till nystartsjobb och lönebidrag
- Bilaga 5** Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands
- Bilaga 6** Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning
- Bilaga 7** Felaktiga utbetalningar från föräldrapenning
- Bilaga 8** Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd
- Bilaga 9** Felaktiga utbetalningar av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning
- Bilaga 10** Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation

Bilaga 1

IAF:s omfattningsstudier inom arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Dnr: 2018/96

IAF:s omfattningsstudier inom arbetslöshetsförsäkringen

*Promemoria till Delegationen för korrekta
utbetalningar*



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Förord

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har efter överenskommelse med Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (FI 2016:07) genomfört en omfattningsstudie av hur mycket arbetslöshetsersättning som betalas ut för mycket eller för lite. Omfattningsstudierna har genomförts genom ett antal delstudier riktade mot arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen under perioden april till oktober 2018.

Denna promemoria är IAF:s en sammanfattande rapport av omfattningsstudierna som genomförts.

Rapporten har utarbetats och föredragits av Fredrik Karlman och Niklas Ottosson. I arbetet har även Erik Grape och Urban Nilsson deltagit. Granskningen av Arbetsförmedlingen har genomförts av David Andersson, Jessica Edelbro-Laurell, Tuula Forsberg, Veronica Jansson, Christel Johansson och Martin Johansson. Granskningen av arbetslöshetskassorna har genomförts av Miriam Ben Hadj Ali, Martin Johansson, Fredrik Karlman (ansvarig), Pontus Lind och Camilla Pettersson. Kontrollen av sökta jobb har genomförts av Isabel Myrland och Yvonne Lifvenforth. Ärendeurval, statistik, samkörningar och beräkningar har gjorts av Rikard Persson och Niklas Ottosson (ansvarig). Vid den slutliga beredningen av ärendet har Annelie Westman deltagit. Enhetschef har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 20 december 2018.

Jessica Idbrant
Enhetschef

Fredrik Karlman
Utredare

Niklas Ottosson
Utredare



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Uppdraget	8
1.2 Beskrivning av ersättningssystemet	8
1.3 Huvudsakliga risker	8
1.4 Inkluderade delstudier	9
1.5 Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	11
1.6 Avgränsningar.....	11
2 Mörkertalsundersökning	12
3 Kontroller av ersättningsärenden	15
3.1 Ärendegranskning.....	16
3.2 Kontroll av sökta arbeten i aktivitetsrapporter	25
3.3 Kontroll av avslagsärenden	29
4 Samkörning av registerdata	32
4.1 Arbetslöshetskassornas informationsutbyte med Försäkringskassan, CSN och Pensionsmyndigheten.....	32
4.2 Studerande med arbetslöshetsersättning.....	32
4.3 Aktivt företagande med arbetslöshetsersättning	37
5 Egna registeruppgifter om återkrav	40
5.1 Återkrav	40
6 Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen	44
6.1 Totalsiffran och dess osäkerhet.....	44
6.2 Typ av fel	46
7 Käll- och litteraturförteckning	50
7.1 Författningar	50
7.2 IAF:s rapporter	50
7.3 Sveriges a-kassor.....	50
8 Bilagor	51
8.1 Metod	51



Sammanfattning

IAF:s omfattningsstudier har omfattat:


- Slumpmässiga kontroller av ärenden med beviljade ersättningsperioder.
- Slumpmässiga kontroller av ärenden med avslagna ersättningsperioder.
- Egen registerdata angående återkravsärenden.
- Samkörning av register för att upptäcka studier och företagande som inte anmälts till arbetslöshetskassan i ärenden där ersättning betalats ut.

Den slumpmässiga kontrollen av ärenden har genomförts genom att samma ärenden granskats hos både Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. När det gäller Arbetslöshetsförmedlingen och dess hantering av den så kallade kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen konstaterar IAF följande:

- Det är förhållandevis vanligt med felaktiga bedömningar hos Arbetsförmedlingen som leder till att för få underrättelser skickas.
- Den vanligaste orsaken till att Arbetsförmedlingen inte skickar en underrättelse, trots att den enligt IAF:s bedömning borde, är när en ersättningssökande missköter sitt arbetssökande.
- Det vanligaste sättet att missköta arbetssökandet är att den ersättningssökande inte i tillräcklig utsträckning söker lämpliga arbeten eller utökar det geografiska eller yrkesmässiga sökområdet.

Resultatet av omfattningsstudierna bekräftar IAF:s tidigare granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser.

När det gäller kostnaderna för de fel som Arbetsförmedlingen begår konstaterar IAF följande. I ett scenario där systemet antas ha en handlingskorrigerande effekt (den ersättningssökande ändrar sitt sökbeteende efter att ha fått en sanktion), vilket får betraktas som huvudscenariot, uppgår de felaktiga utbetalningarna till mellan 57 och 235 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 0,5 till 2 procent av utbetald ersättning 2017. Om man istället utgår från ett scenario där antagandet är att systemet inte har någon handlingskorrigerande effekt skulle de felaktiga utbetalningarna istället uppgå till mellan 860 och 1 400 miljoner kronor eller motsvarande strax över 7 till strax under 12 procent av utbetald ersättning. Det är viktigt att notera att i det första scenariot har IAF tagit hänsyn till att de ersättningssökande som får sanktioner generellt ändrar sitt beteende efter att ha fått en sanktion. I sammanhanget bör konstateras att ju mindre sådana ändringar av beteendet som antas, desto större blir de beräknade felaktiga utbetalningarna.



Omfattningsstudierna av arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden visar i huvudsak följande:

- Arbetslöshetskassorna gör förhållandevis få fel.
- De brister som förekommer rör oftast små belopp.

De felaktiga utbetalningarna på grund av hanteringen hos arbetslöshetskassorna uppskattas uppgå till mellan 38 och 154 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,3 till 1,3 procent av utbetald ersättning. Ungefär en tredjedel av detta belopp är fall där det utbetalats för lite ersättning.

Granskningen av ärenden där arbetslöshetskassorna har avslagit de ersättningssökandes begäran om ersättning visar att samtliga ärenden har handlagts av arbetslöshetskassorna på ett riktigt sätt, och att de sökande därmed inte haft rätt till ersättning i något av dessa ärenden.

I övrigt har arbetslöshetskassorna under 2017 upptäckt och återkrävt felaktigt utbetald ersättning motsvarande ungefär 119 miljoner kronor, vilket utgör ungefär 1 procent av utbetald ersättning.

När det gäller studier har IAF gjort registersamkörningar med SCB. Uppgifterna omfattar registrerade och avklarade poäng, år och termin för dessa samt uppgifter om utbetald ersättning och godkända studier. Av samkörningen framgår att knappt 30 miljoner kronor betalats ut felaktigt, när ersättningstagare studerat vid sidan om arbetslöshetsersättning. Detta motsvarar ungefär 0,25 procent av utbetald ersättning.

IAF har också gjort en registersamkörning av personer som någon gång under 2017 fått arbetslöshetsersättning med företagaruppgifter från SCB. Samkörningen har gjorts för att ta reda på om det finns företagande som inte anmälts till arbetslöshetskassan.

De felaktiga utbetalningar som orsakats av sådant icke anmält företagande uppskattas till 15 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär 0,1 procent av den utbetalda ersättningen för populationen.

Mot bakgrund av de uppgifter som räknats fram i respektive delstudie blir IAF:s mest sannolika uppskattning att den totala summan av de felaktiga utbetalningarna uppgår till mellan 261 och 553 miljoner kronor. Detta om man räknar med en handlingskorrigerande effekt av sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen. I procent motsvarar detta 2,2 till 4,6 procent av den ersättning som betalats ut 2017. Vid en beräkning med antagandet att det inte finns någon handlingskorrigerande effekt, vilket IAF bedömer vara mindre sannolikt, uppgår den totala felaktiga



utbetalningen till mellan 1 063 och 1 744 miljoner kronor, vilket motsvarar 8,7 till 14,4 procent av den ersättning som betalats ut 2017.



1 Inledning

1.1 Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) utgör ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomförde Delegationen omfattningsstudier när det gäller felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det bedömts finnas väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen redovisade också orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet att genomföra omfattningsstudier har Delegationen bedömt att arbetslöshetsförsäkringen, som administreras av Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna, har väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen handhas av IAF och den här rapporten är myndighetens samlade avrapportering.

1.2 Beskrivning av ersättningssystemet

Utbetalningar av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen görs av Sveriges 27 arbetslöshetskassor. För att den ersättningssökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning ska personen stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka lämpliga arbeten. Arbetsförmedlingen har till uppgift att kontrollera detta och underrätta arbetslöshetskassorna om så inte är fallet.

1.3 Huvudsakliga risker

För att skapa ett underlag inför omfattningsstudierna har IAF i samverkan med Delegationen bedömt arbetslöshetsförsäkringens huvudsakliga risker. Riskerna för felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen bedömdes bestå dels av risken att beslutsunderlaget är felaktigt, dels i risken att själva beslutet, givet underlaget, blir felaktigt. Risken att själva utbetalningen skulle bli felaktig givet korrekta underlag och beslut ansågs vara försumbar.

De huvudsakliga riskerna för felaktiga utbetalningar bedömdes bero på bristande eller felaktiga uppgifter från den ersättningssökande eller en inte fullt ut fungerande kontroll av Arbetsförmedlingen. Centrala risker bedömdes vara att

- den ersättningssökande inte har deklarerat hinder, till exempel varit sjuk, arbetat eller studerat
- den ersättningssökande missköter sitt arbetssökande utan att meddela arbetslöshetskassan



- uppgifterna i ersättningsansökan inte är korrekta.

Felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning kan ske dels på grund av att det betalas ut för mycket ersättning, dels på grund av att det betalas ut för lite ersättning. Risken för att det betalas ut för mycket ersättning bedömdes vara större än risken att det betalas ut för lite ersättning.

1.4 Inkluderade delstudier

Nedan följer en kort redogörelse för de delstudier som IAF valde att genomföra. Resultatet av delstudierna och en mer utförlig metodbeskrivning redovisas i separata kapitel för varje delstudie.

1.4.1 *Sluppmässiga kontroller av beviljade ersättningsperioder – ärendegranskning*

IAF har granskat 500¹ personer (ärenden) som beviljats en ersättningsperiod. Urvalet har stratifierats enligt antalet månader som personerna har fått arbetslöshetsersättning för. Denna stratifiering byggde på ett antagande om att felaktiga utbetalningar mer sannolikt uppkommer i längre ersättningsperioder. Samtliga personer var ersättningstagare under kassakortsvecka tio eller elva under mars 2018.

Granskningen delades upp i två delar. Den första delen av granskningen riktade in sig på om Arbetsförmedlingen agerat enligt regelverket. Den andra delen av granskningen kontrollerade att arbetslöshetskassorna har handlagt och betalat ut ersättning enligt regelverket.


I dessa ärendegranskningar ingick också kontroller av om de ersättningssökande i urvalet har lämnat korrekta uppgifter. Bland annat gjordes en kontroll av om de arbeten som de ersättningssökande lämnat uppgifter om i aktivitetsrapporten för april 2018 verkligen hade sökts.

1.4.2 *Sluppmässiga kontroller av avslagna ersättningsperioder – ärendegranskning*

IAF har granskat 485² ärenden där arbetslöshetskassorna under första kvartalet 2018 fattat beslut om att de ersättningssökande inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Om arbetslöshetskassan fattar ett felaktigt beslut om att

¹ 499 ärenden på Arbetsförmedlingen på grund av ett ärende delvis bortfallit.

² Ursprungligen 500 med ett bortfall på 15 individer, eftersom deras ärende inte avsåg avslag.



avslå ansökan om ersättning får det till följd att den ersättningssökande inte får den ersättning som den har rätt till.

1.4.3 Samkörning av register för studier och företag

Studier

Arbetslöshetskassorna har möjlighet att via en särskild kontrollrutin göra sökningar mot CSN³ om personer med arbetslöshetsersättning samtidigt har eller har haft bidrag eller lån från CSN. Förutom egna uppgifter från den ersättningssökande finns det idag ingen möjlighet för arbetslöshetskassan att kontrollera om den ersättningssökande studerar utan ersättning från CSN.

IAF har genomfört en samkörning för att utreda hur vanligt det är att ersättningssökande som har arbetslöshetsersättning samtidigt studerar på eftergymnasial nivå, men inte har bidrag eller lån från CSN. Samkörningen avsåg samtliga personer som under 2017 fått arbetslöshetsersättning.

Företag

Det finns idag ingen standardiserad kontrollösning för att ta reda på om den ersättningssökande är företagare. Några arbetslöshetskassor använder Bolagsverkets tjänster eller kommersiella webbtjänster, som exempelvis ”Alla Bolag”, för att kontrollera företagande. I huvudsak bygger dock kontrollen på att den ersättningssökande själv lämnat uppgifter om att den har ett företag. Några löpande kontroller av om den ersättningssökande under sin ersättningsperiod väljer att starta upp ett företag, utan att meddela arbetslöshetskassan om detta, görs normalt inte heller. Det är också svårt att kontrollera om den ersättningssökande återupptar verksamheten i ett företag som lagts vilande enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

Målet med den här samkörningen av register var att utreda hur vanligt det är att personer antingen har ett företag eller att de startar företag, som de sedan inte lämnar uppgifter om till sin arbetslöshetskassa, under tiden de får arbetslöshetsersättning. Dessutom kontrollerades i samkörningen om företag som den ersättningssökande uppgett ligger vilande i realiteten fortsatt varit verksamma under ersättningsperioden. Samkörningen avsåg samtliga personer som under 2017 mottagit arbetslöshetsersättning.

³ Via den så kallade kontrollfunktionen.



1.4.4 Framtagande av uppgifter om återkrav från egna register

För omfattningsstudiens räkning togs även uppgifter om 2017 års återkrav av arbetslöshetsersättning fram. IAF har orsaksindelade återkraven enligt uppskattningar från arbetslöshetskassorna.

1.5 Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

IAF har inte gjort några frånsteg eller egna tillägg till definitionen och orsaksindelningen.

1.6 Avgränsningar

IAF har bland annat inte undersökt omfattningen på utbetalningar i samband med vita eller svarta inkomster. Inte heller arbetsgivarintygens äkthet har kontrollerats.



2 Mörkertalsundersökning

IAF har genomfört en mörkertalsstudie under 2018 för att undersöka hur många underrättelser arbetsförmedlarna inte skickar. Resultatet av studien presenterades i rapporten *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlare bli att lämna* (IAF 2018:10).

2.1.1 Upplägg och metod

För att uppskatta mörkertalet skickade IAF en enkät till ett urval av arbetsförmedlare. I enkäten fick de uppskatta hur många underrättelser de låtit bli att skicka de senaste tre månaderna (februari–april 2018) indelat i de underrättelseorsaker arbetsförmedlarna har att ta ställning till. Vidare fick arbetsförmedlarna möjlighet att förklara varför de inte skickat underrättelser trots att de borde.

2.1.2 Urval

Rampopulationen definierades som de arbetsförmedlare som den 19 till den 23 mars 2018 hade sökandansvar för ersättningssökande som kunde bli föremål för underrättelser. Denna del av rampopulationen bestod av 5 319 arbetsförmedlare. Utöver dessa ingick ytterligare 412 arbetsförmedlare som arbetade på Arbetsförmedlingens kundtjänst under perioden. Totalt ingick därmed 5 731 arbetsförmedlare i rampopulationen.

För att beräkna en kompenserad urvalsstorlek användes kunskap om svarsfrekvensen från en tidigare mörkertalsenkät som IAF utfört. Den kompenserade urvalsstorleken beräknades genom formeln:

$$n_k > \frac{n}{s_f}$$

Den slutliga urvalsstorleken blev 1 677 arbetsförmedlare.

2.1.3 Delstudiens styrkor och begränsningar

Det har vid tidigare liknande enkäter varit svårt att få en hög svarsfrekvens. I detta fall var den 43 procent. I den här granskningen kunde tidigare erfarenheter användas genom att kompensera urvalsstorleken för lägre svarsfrekvens. Men det finns ändå fortsatt möjlighet att arbetsförmedlare inte vill uppge hur många underrättelser de låter bli att skicka, eftersom de vet att de i och med detta inte följer regelverket.



2.1.4 Resultat

Enkäten skickades ut till 1 677 arbetsförmedlare och besvarades av 810. Av dessa kunde 85 bedömas som övertäckning, eftersom de svarade att de inte arbetade med arbetssökande som kunde få underrättelser. Antalet respondenter som tillhörde målgruppen var därför 725 och svarsfrekvensen 43 procent.

Ungefär hälften av arbetsförmedlarna hade någon gång under februari–april 2018 låtit bli att lämna underrättelser, trots att de kunde anta att den ersättningssökande inte följde regelverket eller inte uppfyllde de allmänna villkoren. Den vanligaste situationen när arbetsförmedlare inte lämnade underrättelse trots att de borde, var när den ersättningsökande inte sökt lämpliga arbeten.

För de tre månader som IAF undersökte, var mörkertalet 14 200 underrättelser. Under denna period lämnade Arbetsförmedlingen 62 000 manuella underrättelser.⁴ Det innebär att i 20 procent av fallen kunde utredning om sanktion inte ske, på grund av att arbetsförmedlarna aldrig skickat någon underrättelse till arbetslöshetskassorna eller enheten Ersättningsprövning. Av de 14 200 underrättelser som inte skickats, uppskattas ungefär 5 400 röra när den ersättningssökande inte sökt lämpliga arbeten. Detta kan jämföras med de 4 600 som arbetsförmedlarna faktiskt skickar av samma orsak.

Diagram 2.1: Arbetsförmedlare som någon gång de senaste tre månaderna låt bli att lämna underrättelse trots att de enligt regelverket borde, andel* fördelat på underrättelseorsak.



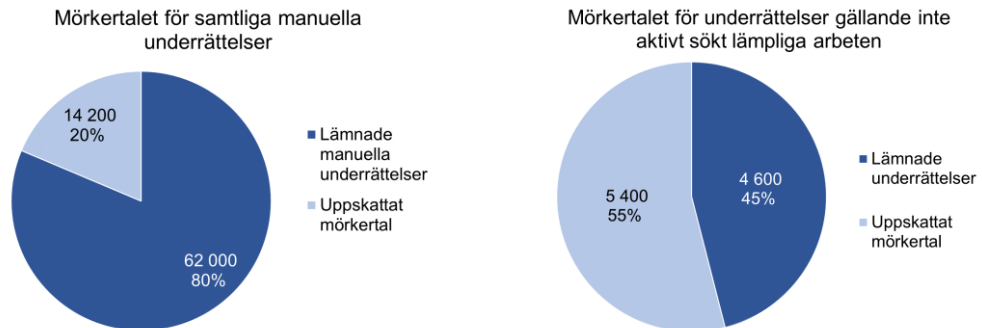
*Siffrorna är avrundade till närmaste femprocentsintervall.

Källa: IAF 2018:10, Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?

⁴ Underrättelser för aktivitetsrapporter som inte kommit in i tid lämnas automatiskt av systemet. Övriga underrättelser är manuella, vilket innebär att arbetsförmedlaren behöver göra ett aktivt val för att underrättelsen ska lämnas.



Diagram 2.2: Mörkertalets storlek i relation till lämnade underrättelser, för samtliga manuella underrättelseorsaker och för underrättelser om att den ersättningsökande inte aktivt sökt lämpliga arbeten.



Källa: IAF 2018:10, Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?

Den ärendegranskning som IAF gjort inom ramen för omfattningsstudierna och som redovisas i nästa avsnitt bekräftar att arbetsförmedlare inte alltid skickar underrättelser och att just orsaken ”inte aktivt sökt lämpliga arbeten” är överrepresenterad bland orsakerna.



3 Kontroller av ersättningsärenden

Arbetsförmedlingens uppgift vid tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen är att kontrollera att de ersättningssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning uppfyller de krav som finns för att sådan ersättning ska betalas ut. Ett viktigt verktyg för att utföra dessa kontroller är de aktivitetsrapporter som den ersättningssökande ska skicka in varje månad. När kraven inte uppfylls skickar Arbetsförmedlingen information om detta till arbetslöshetskassorna. Det är arbetslöshetskassornas uppgift att bedöma om den ersättningssökandes ersättningsrätt därefter ska påverkas på något sätt.

Eftersom Arbetsförmedlingen inte hanterar utbetalningen av arbetslöshetsersättning, leder Arbetsförmedlingens hantering inte direkt till några felaktiga utbetalningar. De felaktiga utbetalningarna är istället en följd av uteblivna underrättelser till arbetslöshetskassorna. När arbetslöshetskassorna inte informeras om och får möjlighet att ta ställning till situationer som skulle kunna leda till att sökande stängs av från ersättning, har ersättning potentiellt betalats ut felaktigt.

Arbetslöshetskassorna är föreningar vars verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Deras uppgift är att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning, vilket innefattar myndighetsutövning. Delegeringen av myndighetsutövning har överlämnats till arbetslöshetskassorna med stöd av lag enligt regeringsformen (RF 12:4).

Det finns idag 27 olika arbetslöshetskassor, vars verksamhet enligt LAK ska omfatta ett visst verksamhetsområde.⁵ Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

Arbetslöshetskassorna fattar beslut om rätten till arbetslöshetsersättning och tar ställning till om rätten till ersättning ska påverkas på grund av den information som de får från Arbetsförmedlingen.

⁵ 1 § LAK.



3.1 Ärendegranskning

3.1.1 *Upplägg och metod*

Av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår bland annat att alla ersättningssökande regelbundet ska redovisa vilka aktiviteter de gjort för att ta sig ur sin arbetslöshet i en aktivitetsrapport.⁶

Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan när en ersättningssökande som söker arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Arbetsförmedlingen ska även underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att den ersättningssökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning som framgår av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).⁷

Den ersättningssökande anses ha misskött sitt arbetssökande om denne

- utan godtagbart skäl inte lämnat in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen i tid,
- utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen på överenskommen tid,
- utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en handlingsplan tillsammans med Arbetslöshetsförmedlingen,
- utan godtagbart skäl inte sökt anvisat arbete,
- inte aktivt sökt lämpliga arbeten.⁸

Om den ersättningssökande missköter sitt arbetssökande får det konsekvenser enligt en åtgärdsstrappa. Första steget i åtgärdsstrappan, det vill säga när den ersättningssökande inte tidigare misskött sitt arbetssökande, är att den ersättningssökande får en varning. Efterföljande misskötsel ska leda till 1, 5 respektive 10 dagars avstängning från ersättning. Skulle det förekomma ett femte fall av misskötsel ska den ersättningssökande helt stängas av från rätten till ersättning.

⁶ 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (ALFFo).

⁷ 16 § p. 1–2 förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. De allmänna villkoren för till arbetslöshetsersättning finns i 9 och 11 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁸ 43 § ALF.



Om en ersättningssökande istället förlänger tiden i arbetslöshet ska denne stängas av från rätt till ersättning, om denne utan godtagbart skäl gjort något av följande:

- avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
- genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd,
- avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd lämnas.⁹

När den ersättningssökande förlänger tiden i arbetslöshet ser åtgärdsstrappan annorlunda ut än när denne missköter sitt arbetssökande. Vid förlängningen av tiden i arbetslöshet stängs den ersättningssökande av från ersättning vid det första tillfället under 5 dagar, vid det andra under 10 dagar och vid det tredje under 45 dagar. Vid ett fjärde tillfälle ska den ersättningssökande helt stängas av från ersättning.

Den ersättningssökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om denne har gjort något av följande:

- utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
- på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
- utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd lämnas,
- uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd lämnas.¹⁰

Den ersättningssökande ska stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

När den ersättningssökande orsakar sin arbetslöshet stängs denne av från ersättning under 45 dagar en första och en andra gång. Vid ett tredje tillfälle inom en och samma ersättningsperiod ska ersättningssökanden stängas av från rätten till ersättning. Har en person blivit avstängd helt gäller att denne på nytt måste uppfylla ett arbetsvillkor för att åter igen kunna få arbetslöshetsersättning.

⁹ 43 a § ALF.

¹⁰ 43 b § ALF.



IAF har i sin granskning kontrollerat om Arbetsförmedlingen i de granskade ärendena har levt upp till vad som framgår av regelverket. För att kunna genomföra granskningen har IAF behövt göra ett antal ställningstaganden. Grunden för bedömningen av hur Arbetsförmedlingen hanterat ärendet är däremot alltid en samlad bedömning av alla omständigheter som finns i det granskade ärendet.

För att dokumentera och systematisera granskningsresultatet har IAF använt sig av en granskningsmall som bygger på myndighetens tidigare erfarenheter av granskningar av Arbetsförmedlingen. IAF har kontrollerat om handläggarna har använt sig av funktionen ”Nästa kontakt”.¹¹ Vidare har IAF kontrollerat om det finns bokade besök och om den ersättningssökande kommit på dessa möten. Om ersättningssökanden inte kommit på ett bokad besök, har granskningen riktat in sig på om det funnits godtagbara skäl för detta. I de fall som det inte fanns något godtagbart skäl för den sökande att utebli från det bokade besöket har IAF kontrollerat om Arbetsförmedlingen har skickat en underrättelse (AF-meddelade) till den aktuella arbetslöshetskassan.

När det gäller den ersättningssökandes aktivitetsrapportering har IAF kontrollerat att den ersättningssökande skickat in rapporten i tid, förutsatt att den sökande ska aktivitetsrapportera. Om den ersättningssökande har undantagits från skyldigheten att aktivitetsrapportera har det gjorts en bedömning av om detta beslut har varit korrekt. Om de ersättningssökande som ska aktivitetsrapportera inte har skickat in aktivitetsrapporten i tid har IAF kontrollerat att en underrättelse har skickats till arbetslöshetskassan. Om Arbetsförmedlingen har stoppat en sådan underrättelse har IAF gjort en bedömning av om beslutet var riktigt.

IAF har vidare kontrollerat om det finns en planering för perioden för respektive ersättningssökande och att de aktivitetsrapporter som skickats in innehåller aktiviteter samt om det finns en koppling mellan aktivitetsrapporten och planeringen. IAF har även granskat de bedömningar som Arbetsförmedlingen

¹¹ När kommande möten eller andra kontakter (till exempel telefonkontakt) registrerats via ”Nästa kontakt” får handläggaren automatiskt ta ställning till om underrättelse ska skickas efter att mötestiden passerat. Har den ersättningssökande inte kommit på mötet eller fullföljt kontakten, ska handläggaren färdigställa underrättelsen och skicka iväg den till arbetslöshetskassan.



gjort om aktivitetsrapporten är granskad ”ok” eller ”inte ok”.¹² I det senare fallet har IAF kontrollerat om en underrättelse har skickats. IAF har också gjort en bedömning av om en underrättelse borde ha skickats och om den sannolikt skulle ha varit handlingskorrigerande.¹³

Slutligen har IAF kontrollerat om Arbetsförmedlingen borde ha skickat en underrättelse av andra skäl än aktivitetsrapporten och uteblivna kontakter. Om sådana förhållanden har uppkommit, har IAF gjort en bedömning av om Arbetsförmedlingen hantering varit korrekt genom att skicka eller inte skicka en underrättelse. Fokus för granskningen av dessa ärenden har varit att upptäcka fel i Arbetsförmedlingens handläggning av underrättelser i de fall en ersättningssökande inte agerar i linje med regelverket.

Även när det gäller arbetslöshetskassorna har IAF använt sig av en granskningsmall för att dokumentera och systematisera granskningsresultatet. Granskningsmallarna bygger på myndighetens tidigare erfarenheter av granskningar av arbetslöshetskassornas förstagångsprövningar¹⁴, återkrav av utbetald arbetslöshetsersättning och hantering av underrättelseärenden.


¹² För att bedöma om Arbetsförmedlingen borde ha skickat en underrättelse har IAF valt att utgå från följande: (1) Den ersättningssökande har inte rapporterat arbeten eller aktiviteter. (2) Den ersättningssökande har vid en samlad bedömning få arbeten i förhållande till planeringen. (3) Den ersättningssökande söker uteslutande arbeten som denne saknar utbildning, erfarenhet och andra nödvändiga kvalifikationer för. (4) Den ersättningssökande har skickat in tre i princip identiska aktivitetsrapporter i rad, oavsett antalet sökta arbeten. (5) Aktivitetsrapporten har granskats som ”inte ok” av Arbetsförmedlingen men ingen underrättelse har skickats, men IAF har gjort en samlad bedömning i sådana fall. (6) Arbetsförmedlingen har gett den ersättningssökande en ”informell varning” som dokumenterats i AIS (det saknas formellt lag- eller metodstöd för denna hantering).

¹³ Handlingskorrigerande innebär att den ersättningssökande efter meddelad sanktion ändrar sitt beteende för att bättre leva upp till regelverket.

¹⁴ En förstagångsprövning är en prövning av rätten till arbetslöshetsersättning för en ersättningssökande som inte tidigare har varit arbetslös eller som inte har rätt att återknyta till en tidigare period med arbetslöshetsersättning. En granskning av förstagångsprövade ärenden innebär att IAF granskar en arbetslöshetskassas tillämpning av de grundläggande villkoren i ALF. De i det här sammanhanget mest betydande delarna av regelverket utgörs av beräkningen av ramtiden som regleras i 15 a–18 §§ ALF och fastställandet av arbetsvillkoret som regleras i 12–15 §§ ALF.

Vid prövningen av arbetsvillkoret i samband med en förstagångsprövning ingår i arbetslöshetskassans utredningsskyldighet att utreda vad den ersättningssökande har gjort under ramtiden. Ramtiden räknas normalt tolv hela månader bakåt från det datum när den ersättningssökande anmäler sig på Arbetsförmedlingen. Brister i utredningen av vad den ersättningssökande har gjort under ramtiden kan leda till att för mycket eller för lite ersättning betalas ut av arbetslöshetskassan. Först efter att arbetslöshetskassan har fastställt ramtiden kan den beräkna arbetsvillkor, normalarbetstid, normalinkomst och dagsförtjänst för den ersättningssökande.

För att uppfylla ett arbetsvillkor måste den ersättningssökande under ramtiden ha förvärvat arbetat i minst sex kalendermånader. Alla sex månader måste innehålla minst 80 arbetade timmar per månad. Om den ersättningssökande inte uppfyller detta villkor finns även en alternativregel, som innebär att den ersättningssökande måste ha utfört förvärvsarbete i minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader. Alla månader måste då innehålla minst 50 arbetade timmar.



Det första IAF kontrollerat vid granskningen är om den ersättningssökande har rätt till ersättning över huvud taget. Den ersättningssökande ska alltså ha förlorat ett arbete i sådan grad att det är ersättningsbart, det vill säga inte längre vara anställd i samma grad som tidigare. Vidare får den ersättningssökande inte vara sjukskriven, studerande eller företagare. Den ersättningssökande ska också ha ett arbetsutbud på minst 17 timmar i veckan och inte ha något annat hinder för att ta ett arbete.

I de fall där den ersättningssökande har beviljats inkomstrelaterad ersättning ska denne också uppfylla ett medlemsvillkor. Kontroll har också gjorts av om något av dessa förhållanden inträtt under arbetslöshetsperioden samt om något förhållande inträffat (till exempel utbetalning av pension) som gör att den ersättningssökande borde ha fått sänkt ersättningsnivå under arbetslöshetsperioden.

Om den ersättningssökande lämnat sin anställning på egen begäran har IAF kontrollerat om arbetslöshetskassan har utrett om den ersättningssökande haft giltiga skäl för det. Eventuella läkarintyg som styrker detta ska i normalfallet också ha utfärdats innan anställningens upphört. Om så inte är fallet ska arbetslöshetskassan ha stängt av ersättningssökanden från ersättning för att IAF ska anse att detta är en korrekt hantering. Arbetslöshetskassan ska också ha stängt av den ersättningssökande från rätt till ersättning, om det är aktuellt, till exempel när den ersättningssökande har fått ferielön, lönegaranti och avgångsvederlag.

När ovanstående kontrollerats har IAF gjort en rimlighetsbedömning av beräkningen av dagpenningen och om den beräknats på rätt nivå och att alla aspekter av regelverket beaktats. IAF har kontrollräknat de ärenden där arbetslöshetskassan inte tagit hänsyn till alla bestämmelser eller där beräkningen bedömts vara orimlig.

IAF har också gjort stickprovsmässiga kontroller av de kassakort som den ersättningssökande skickat in under arbetslöshetsperioden.

Arbetslöshetskassans handläggning av och beslut om de underrättelser (AF-meddelanden) som Arbetsförmedlingen skickat under arbetslöshetsperioden har

Som förvärvsarbete räknas, i arbetslöshetsförsäkringens mening, också betald semester, ledighet som betalas av arbetsgivaren (inte sjuklön), tid med avgångsvederlag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, anställning inom Samhall, lönebidrag och anställningsstöd (inte särskilt anställningsstöd). Om det behövs kan upp till två månader av föräldrapenning eller totalförsvarsplikt räknas in i arbetsvillkoret.



kontrollerats. Detta för att kontrollera att arbetslöshetskassan fattat beslut om sanktion i förekommande fall samt att de sanktionsbeslut som fattats är korrekta.

Eventuella återkrav av ersättning har också granskats för att kontrollera att de är beslutade enligt regelverket och med korrekt belopp. I de fall ärendet har omprövats har IAF kontrollerat att beslutet som arbetslöshetskassan fattat är korrekt.

För att sedan beräkna de felaktiga utbetalningarna har IAF vid granskningen av Arbetsförmedlingen använt två beräkningsscenario. Det första har sin grund i den kunskap IAF har sedan tidigare granskningar om sanktionssystemets handlingskorrigerande effekt. Detta scenario antar att givet en viss typ av sanktion, har varje individ i datasetet en viss sannolikhet att handlingskorrigeras och på så sätt undgå att få fler sanktioner. Sannolikheterna utgår från en pågående granskning av sanktioner. Detta scenario ger en lägre skattning av de felaktiga utbetalningarna och bedöms vara det mest sannolika.


Det andra beräkningsscenariot utgår istället från att samtliga fel som upptäckts i ärendegranskningen är sanktioner som uteblivit, vilket bedöms som mindre sannolikt. I detta scenario antogs att ingen handlingskorrigerande skulle äga rum, vilket ger en högre uppskattning av de felaktiga utbetalningarna.

Scenarierna kan i viss mån tolkas som minimi- respektive maximivärden för de felaktiga utbetalningarna orsakade av felaktig hantering av underrättelser hos Arbetsförmedlingen. Mer information om vilka antaganden som ligger till grund för de två scenarierna finns i kapitel 8. Beräkningen av arbetslöshetskassornas felaktiga utbetalningar utgår ifrån resultatet från granskningen så som det ser ut.

Beräknade belopp utgår ifrån ersättningstagarnas dagpenning och beräknas i de fall det är aktuellt som längst fram till och med vecka 22. Eventuell ersättning som utgått efter vecka 22 ingår inte i de beräkningar IAF gjort. För att beräkna felaktiga utbetalningar på årsbasis, har de beräknade felaktiga utbetalningarna i urvalet ställts mot de summerade utbetalningarna för populationen. Andelen används därefter för att beräkna felaktiga utbetalningar för helåret 2017. Eventuell effekt på ersättningsperiodens längd har inte uppskattats.

3.1.2 Urval

De ärenden som ingått i rampopulationen är de med minst en dags ersättning under vecka 10 eller 11 2018. Dessa personers ersättningsperiod har därefter följts från karens till och med vecka 22 2018, när granskningen av ärenden påbörjades. Dessa personer får under sin ersättningsperiod inte ha bytt arbetslöshetskassa, eftersom det skulle utgöra ett logistiskt hinder vid granskningen av



arbetslöshetskassornas hantering av ärendena. Vidare ska personerna ha haft någorlunda konsekventa utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Detta definieras som att ersättningsperioden inte får innehålla överhopp större än åtta kassakortsveckor, när personen inte fått någon ersättning utbetald. Totalt ingick i ramppopulationen 64 157 personer.

Urvalet av ärenden är stratifierat efter längden på ersättningsperioden. Hälften av ärendena avsåg ersättningsperioder 180 kalenderdagar eller längre, 150 ärenden mellan 90 och 179 kalenderdagar och 100 ärenden avsåg ersättningsperioder upp till 90 kalenderdagar. Totalt granskades 500¹⁵ ärenden, fördelade på 25 arbetslöshetskassor.

3.1.3 Delstudiens styrkor och begränsningar

Eftersom perioder med långa överhopp inte ingått i granskningen finns en viss undertäckning av personer som väldigt sporadiskt får arbetslöshetsersättning.

När det gäller byten av arbetslöshetskassa, finns en risk att ersättning betalas ut dubbelt. Detta har däremot undersökts i två tidigare IAF-rapporter (2015:21 och 2017:1) och bedömts vara ovanligt och i förekommande fall leder det generellt med tiden till upptäckt och återkrav.

3.1.4 Resultat

Det är förhållandevis vanligt med felaktiga bedömningar vid Arbetsförmedlingens handläggning av underrättelser. Detta är i linje med IAF:s tidigare studier om underrättelser som inte skickas trots att de borde.

Den vanligaste orsaken till att arbetsförmedlare inte skickar underrättelser trots att det borde ha gjorts är när en ersättningssökande missköter sitt arbetssökande. Framför allt när personen inte i tillräcklig mån söker lämpliga arbeten eller att det geografiska eller yrkesmässiga sökområdet inte utökas allt eftersom arbetslösheten fortgår. Eftersom en ersättningstagare som på ett eller annat sätt missköter sitt arbetssökande först ska varnas, innebär det att felaktiga utbetalningar uppstår först efter upprepade förseelser som inte rapporteras till arbetslöshetskassan.

Enligt ärendegranskningen har arbetsförmedlarna låtit bli att skicka 897 underrättelser. Dessa är fördelade på 219 ersättningssökande. Merparten av dessa

¹⁵ Vid granskningen av Arbetsförmedlingens hantering av de 500 ärendena fanns ett bortfall på grund av skyddad identitet.



avser låg sökaktivitet i aktivitetsrapporten. Mindre vanliga orsaker är missade möten utan giltiga skäl (30) eller att den ersättningssökande tackat nej till en intervju eller ett arbete (2).

Enligt det mest sannolika beräkningsscenarioet med handlingskorrigerande effekt är det 99 personer som skulle ha fått minst en dags avstängning. Vidare är det 4 personer som helt skulle stängts av från ersättning. De felaktiga utbetalningarna skulle enligt det här sättet att beräkna uppgå till mellan 57 och 235 miljoner kronor eller 0,5 och 2 procent av utbetald ersättning.


När IAF inte antagit handlingskorrigerande effekt, vilket bedöms mindre sannolikt, skulle 171 personer fått minst en dags avstängning. Av dessa skulle 68 personer också stängts av helt. Med den här beräkningsmetoden skulle de felaktiga utbetalningarna istället uppgå till 860 till 1 400 miljoner kronor eller motsvarande 7 till 12 procent av utbetald ersättning.

Det är viktigt att notera att IAF i det första scenariot har tagit hänsyn till att ersättningssökande som får sanktioner generellt handlingskorrigeras. Ju mindre handlingskorrigerande effekt som antas, desto större blir de beräknade felaktiga utbetalningarna. Det förklarar varför det senare scenariot påvisar avsevärt mycket högre beräknade felaktiga utbetalningar.

IAF:s granskning av arbetslöshetskassornas hantering av de 500 ärendena visar att arbetslöshetskassorna gör förhållandevis få fel. Av de 500 granskade ärendena upptäcktes någon form av felaktighet i 33 ärenden (7 procent).

Av dessa ärenden rörde 21 ärenden där dagpenningen betalats ut med för hög nivå (11 ärenden) eller för låg nivå (10 ärenden). Generellt har dessa felberäkningar bara lett till mindre skillnader i vad ersättningstagaren borde fått i dagpenning mot vad den faktiskt har fått. I fem fall har däremot felberäkningarna lett till att ersättningstagaren fått mer än 50 kronor per dag för mycket eller för lite. De största felberäkningarna har lett till att en ersättningstagare fått 395 kronor för lite per ersättningsdag och som mest har en arbetslöshetskassa betalat ut 145 kronor för mycket per dag. Genomsnittsbeloppet för de felaktigt beräknade dagpenningarna i absoluta tal var 75 kronor per dag.

I tre av de granskade ärendena har de ersättningssökande inte stängts av från ersättning under 45 dagar, trots att de saknat giltiga skäl för egen uppsägning. I två av fallen har de ersättningssökande uppgett medicinska orsaker till att de avslutat sina respektive anställningar. IAF bedömer ändå att de skäl som angetts inte är skäl för att avsluta anställningarna, eftersom de läkarintyg som lämnats in till arbetslöshetskassan inte styrker någon giltig anledning att lämna arbetet.



I ett fall har ingivna läkarintyget dessutom utfärdats efter att anställningen avslutats. I det tredje fallet har den ersättningssökande varit företagare och låtit sig bli utköpt från den verksamhet han drivit tillsammans med sina kompanjoner, sedan de blivit oense om företagets inriktning. Detta ska enligt IAF:s mening jämföras med att den ersättningssökande har orsakat sin egen arbetslöshet och därmed skulle ha stängts av från rätten till ersättning. I dessa tre fall blir de felaktiga utbetalningarna relativt stora (cirka 40 000 kr/ärende), eftersom det rör sig om flera ersättningsdagar som infaller tidigt i ersättningsperioden.

I de resterande nio ärendena förekommer olika typer av fel som lett till att mindre belopp betalats ut felaktigt. Exempel på ärenden bland dessa att arbetslöshetskassan inte fattat beslut om sanktion där de enligt IAF:s bedömning borde ha gjort detta. Ett annat exempel är att arbetslöshetskassan beslutat om fel ersättningsnivå i samband med nyprövning (80 procent istället för 65 procent).

De felaktiga utbetalningarna på grund av felaktig hantering hos arbetslöshetskassorna uppskattas uppgå till mellan 0,3 och 1,3 procent av utbetald ersättning. Detta motsvarar i absoluta tal 38 till 154 miljoner kronor för helåret 2017. Ungefär en tredjedel av detta belopp är fall där det utbetalats för lite ersättning.



3.2 Kontroll av sökta arbeten i aktivitetsrapporter

Merparten av alla ersättningssökande ska varje månad skicka in en aktivitetsrapport. I aktivitetsrapporten ska de ersättningssökande redovisa de arbeten som sökts, anställningsintervjuer som genomförts och andra aktiviteter som är avsedda att leda till arbete. Arbetsförmedlingen tog 2017 i genomsnitt emot ungefär 230 000 aktivitetsrapporter per månad, av vilka 96 procent markerades som ”ok” vid kontroll av Arbetsförmedlingens handläggare.

3.2.1 Regelverk

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan ska den som är arbetslös regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.¹⁶

Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser.¹⁷

Arbetsförmedlingen ska därefter skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en ersättningssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet med mera.¹⁸

3.2.2 Upplägg och metod

IAF har genom nätbaserade sökverktyg tagit fram kontaktuppgifter till de arbetsgivare som de ersättningssökande har hänvisat till i sin aktivitetsrapport. Arbetsgivarna har sedan kontaktats via telefon och e-post.


IAF har valt att framför allt inrikta sig på sökta utannonserade arbeten och bara i mån av tid kontrollera de intresseanmälningar en ersättningssökande kan ha lämnat. Om en ersättningssökande i aktivitetsrapporten har uppgett väldigt många sökta arbeten, har maximalt 15 uppgivna arbeten kontrollerats. Det var bara 15 aktivitetsrapporter som innehöll 15 eller fler sökta arbeten.

Arbetsgivarna har först kategoriserats enligt ”finns inte” och ”inte kontakt”. Arbetsgivare som inte går att hitta i sökning eller vars ort inte stämmer överens med den ort som uppgetts i aktivitetsrapporten har registrerats som ”finns inte”.

¹⁶ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



Arbetsgivare som IAF har kunnat bekräfta existerar, men där kontaktuppgifter saknas eller där kontaktperson efter upprepade försök inte kunnat nås har noterats som ”inte kontakt”.

Vid kontakt har arbetsgivarna fått besvara om personen sökt arbetet eller inte, eller om de inte vet. I de fåtal fall arbetsgivarna har sökt igenom inkomna ansökningar utan att hitta den ersättningsökande, men uppger att sökande kan ha ringt eller skickat e-post, har IAF ändå bedömt att personen inte sökt arbetet, eftersom den inte skickat in en formell ansökan.

3.2.3 *Urval*

De kontrollerade aktivitetsrapporterna som ingått i urvalet avser mars månad 2018. Det betyder att de skickades in i april. Aktivitetsrapporterna kommer ifrån samma urval av 500 personer som de som ingår i ärendegranskningen.

Vissa personer har inte lämnat in någon aktivitetsrapport, eller så har denna fallit bort av andra orsaker. Av de 500 aktivitetsrapporterna var det 37 aktivitetsrapporter som inte lämnades in i tid av de ersättningsökande.

I 26 fall lämnade ersättningsökande in aktivitetsrapporten, antingen via blankett, muntligen eller via e-post, till sin arbetsförmedlare. Aktivitetsrapporter som lämnats in på detta sätt har inte kunnat kontrolleras, eftersom de bara finns lagrade hos den lokala arbetsförmedlingen där de lämnats in. Att begära ut även dessa skulle tagit för mycket tid och resurser i anspråk från Arbetsförmedlingen.

Ytterligare 20 personer har avaktualiserats och elva har fallit bort av andra orsaker.

Av de kvarvarande 406 aktivitetsrapporterna innehöll 55 bara andra aktiviteter, som anställningsintervjuer, kurser eller övriga arbetsfrämjande aktiviteter. 8 aktivitetsrapporter innehöll bara lämnade intresseanmälningar, som inte kontrollerats. Ytterligare 7 aktivitetsrapporter var helt tomma på aktiviteter.

3.2.4 *Delstudiens styrkor och begränsningar*

Möjligheten till kontroll har försvårats av att arbetsgivare idag ofta väljer att gallra uppgifter om den ersättningsökande när tjänsten har tillsatts. Detta förfarande bedöms ha blivit vanligare i och med införandet av GDPR. Införandet av GDPR har också lett till viss tvekan hos arbetsgivarna att uppge den information som IAF har eftersökt.

Ytterligare ett problem har varit att kontrollera rapporterade arbeten sökta hos väldigt stora arbetsgivare, eftersom det har varit svårt att komma i kontakt med de personer som har information om rekryteringen i fråga.



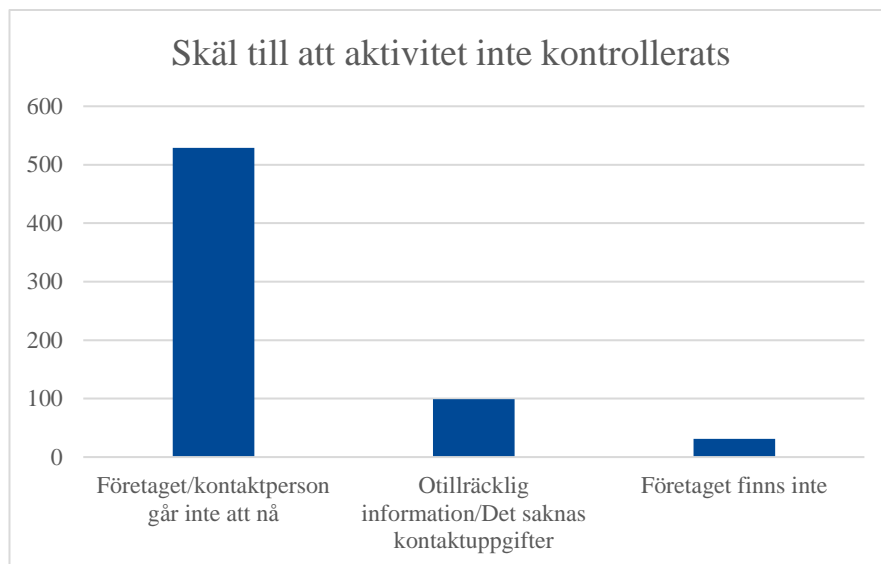
Informationen som uppges i aktivitetsrapporterna är heller inte alltid tillräcklig för att kunna söka ut en arbetsgivare. Detta är särskilt vanligt när den ersättningssökande sökt anställning via ett bemanningsföretag, där aktivitetsrapporten ofta bara innehåller en vag beskrivning av det sökta arbeten och kopplingen till vilken arbetsgivare det rör sig om helt eller delvis saknas.

3.2.5 Resultat

Totalt har 336 aktivitetsrapporter som innehåller 1 745 arbeten kontrollerats. Detta innebär ett genomsnitt på ungefär 5 sökta arbeten per aktivitetsrapport, vilket är något lägre än genomsnittet på ungefär 6 sökta arbeten per aktivitetsrapport baserat på samtliga aktivitetsrapporter som lämnades in digitalt under april 2018.

Av totalt 1 745 kontrollerade arbeten, har det inte gått att få svar från 529 arbetsgivare, på grund av att det inte gått att nå fram till rätt kontaktperson, trots uppgifter om företaget. I 99 fall har den information den ersättningssökande uppgett inte varit tillräcklig för att kunna söka upp rätt kontaktperson. I 31 fall har IAF bedömt att företaget inte existerar.

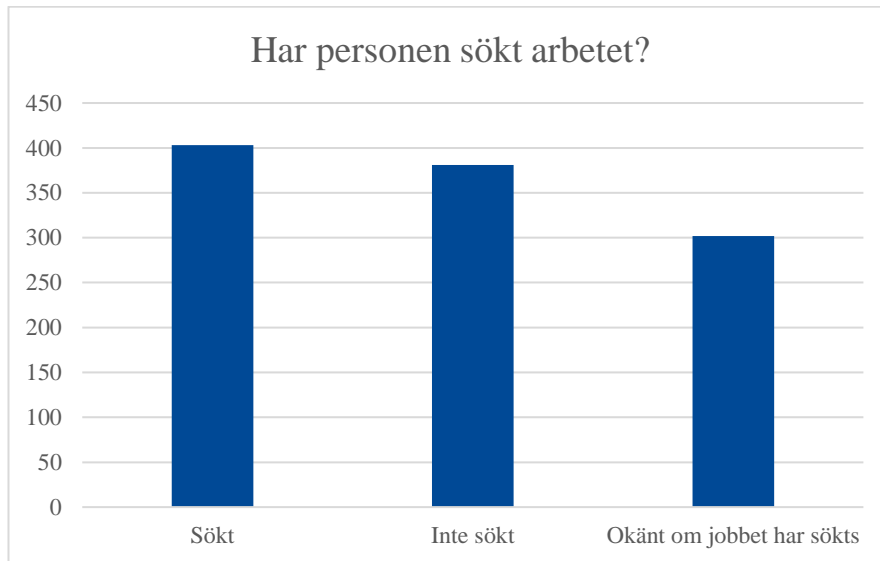
Diagram 3:1: Skäl till varför ett arbete inte kunnat kontrolleras i antal.





Sammanlagt har 1 086 arbetsgivare gett svar på om den ersättningssökande sökt arbetet som den angett i aktivitetsrapporten. Av dessa uppgav 403 att personen sökt arbetet i fråga. I 381 fall uppgav arbetsgivaren att personen inte sökt arbetet. I resterande 302 fall uppgav arbetsgivaren att de inte kunde svara på frågan om den ersättningssökande sökt arbetet eller inte.

Diagram 3:2 Antal svar om personen sökt eller inte sökt arbetet respektive hur många arbetsgivare som inte kunnat uppge.



IAF har inte kunnat genomföra några beräkningar av felaktiga utbetalningar, eftersom det är okänt vilken typ av åtgärd som skulle vidtas av Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna om en ersättningssökande inte uppger korrekta uppgifter i sin aktivitetsrapport. I de aktivitetsrapporter som kontrollerats av IAF förekommer också ofta kombinationer av arbeten som sökts, inte har sökts och där det är okänt om arbetet har sökts.



3.3 Kontroll av avslagsärenden

Det är inte bara under en pågående ersättningsperiod som arbetslöshetskassan kan fatta felaktiga beslut om ersättningsrätten. Arbetslöshetskassorna kan även neka den ersättningssökandes ansökan om ersättning på felaktiga grunder, så att denne inte får den ersättning han eller hon har rätt till. IAF har granskat ett urval av arbetslöshetskassornas avslagsärenden för att undersöka om de ersättningssökande inte fått ersättning i sådana fall de skulle ha fått det.

3.3.1 *Upplägg och metod*

IAF har granskat om arbetslöshetskassornas beslut om att avslå ansökningarna om ersättning har varit riktiga utifrån det underlag som funnits i ärendena. Detta inkluderar bland annat bedömningar enligt 47 § ALF om att den ersättningssökande ska lämna de uppgifter som behövs för arbetslöshetskassans bedömning om rätten till ersättning. Det har också bland annat kontrollerats att det gjorts riktiga bedömningar om att sökanden är företagare, studerande, sjukskriven eller inte står till arbetsmarknadens förfogande enligt 9 § ALF.

3.3.2 *Urval*

Under första kvartalet 2018 fattade arbetslöshetskassorna 11 795 avslagsärenden. Flest avslagsärenden fanns hos arbetslöshetskassan Alfa, som hade 3 132 ärenden. Detta motsvarar något mer än en fjärdedel av samtliga avslagsärenden under perioden.

Totalt valdes 500 av periodens 11 795 ärenden ut för kontroll. Eftersom IAF inte tidigare har undersökt avslagsärenden, fanns heller ingen tidigare kunskap om vilken typ av ärenden som är vanligast. Av denna anledning utfördes ett obundet slumpmässigt urval. Andelen ärenden per kassa i urvalet speglar därför förhållandevis väl andelen ärenden totalt. Akademikernas arbetslöshetskassa är däremot något underrepresenterade i urvalet, medan Handelsanställdas arbetslöshetskassa är något överrepresenterade. I det slumpmässiga urvalet var det åtta arbetslöshetskassor som inte kom med, eftersom de hade ett väldigt begränsat antal avslagsärenden under den valda perioden.

Tabell 3.1: Antal och andel avslagsärenden totalt och i urval första kvartalet 2018.

Arbetslöshetskassa	Antal ärenden	Andel av ärenden	Antal i urval	Andel av urval
Akademikernas	1 234	10 %	34	7 %
Alfa	3 132	27 %	131	26 %
Byggnadsarbetarnas	312	3 %	15	3 %
Elektrikernas	42	0 %	2	0 %
Fastighets	198	2 %	10	2 %
Finans- och Försäkringsbranschens	49	0 %	4	1 %
GS	114	1 %	4	1 %
Hamnarbetarnas	1	0 %	0	0 %
Handelsanställdas	977	8 %	49	10 %
Hotell- och restauranganställdas	464	4 %	19	4 %
IF Metalls	25	0 %	0	0 %
Journalisternas	19	0 %	0	0 %
Kommunalarbetarnas	1 506	13 %	69	14 %
Ledarnas	8	0 %	0	0 %
Livsmedelsarbetarnas	37	0 %	3	1 %
Lärarnas	202	2 %	12	2 %
Pappersindustriarbetarnas	14	0 %	0	0 %
Sekos	350	3 %	12	2 %
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	3	0 %	0	0 %
Småföretagarnas	262	2 %	17	3 %
STs	104	1 %	5	1 %
Svensk Handels	28	0 %	0	0 %
Sveriges arbetares	12	0 %	0	0 %
Säljarnas	47	0 %	4	1 %
Transportarbetarnas	371	3 %	20	4 %
Unionens	1 898	16 %	77	15 %
Vision	386	3 %	13	3 %
Samtliga	11 795	100 %	500	100 %

Vid en närmare granskning av ärendena i urvalet upptäcktes att arbetslöshetskassorna felaktigt registrerat vissa avskrivna ärenden och avslutade ärenden som avslag. Det slutliga antalet granskade ärenden efter bortfall var därför 485.

3.3.3 Resultat


Att arbetsvillkoret inte är uppfyllt är den enskilt vanligaste orsaken till avslag med 170 ärenden. Det var 46 ärenden där arbetslöshetskassan korrekt bedömt att den



ersättningssökande inte stod till arbetsmarknadens förfogande, bland annat genom att inte vara inskriven på Arbetsförmedlingen. Avslag på grund av att den ersättningssökande i första hand är företagare eller studerande stod för 26 respektive 24 ärenden.

De resterande 219 avslagsärendena bestod av olika orsaker, där avslag på grund av att den ersättningssökande inte skickat in fullständigt underlag är en vanlig orsak. I dessa fall hade den ersättningssökande till exempel inte skickat in arbetsgivarintyg eller intyg om studier.

Enligt IAF:s genomgång av ärendena har det inte gått att hitta några felaktiga avslag. Omfattningen av felaktiga utbetalningar som följd av felaktiga avslagsbeslut bör därför ses som försumbar.



4 Samkörning av registerdata

4.1 Arbetslöshetskassornas informationsutbyte med Försäkringskassan, CSN och Pensionsmyndigheten

Arbetslöshetskassornas gemensamma service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor sammanställer varje år en rapport om det informationsutbyte som arbetslöshetskassorna har med myndigheterna CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Informationsutbytet sker i realtid och syftar till att motverka felaktiga utbetalningar av kolliderande ersättningar, som studiemedel eller sjukpenning. Rapporten beskriver resultatet av den stickprovskontroll Sveriges a-kassor genomfört för att mäta effekten av informationsutbytet.

Enligt Sveriges a-kassors rapport¹⁹, utbetalades under 2017 ungefär 19,2 miljoner kronor arbetslöshetsersättning felaktigt på grund av kolliderande ersättningar. Detta motsvarar 0,2 procent av de totala utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Andelen felaktiga utbetalningar har varit stabil på den nivån under flera år, efter en större minskning jämfört med början på 2000-talet.

Arbetslöshetskassorna upptäcker och vidtar åtgärd i ett fåtal av dessa fall redan innan de upptäckts i stickprovskontrollen. En mindre del av de felaktiga utbetalningarna av kolliderande ersättningar är därmed en del av det som beskrivs under avsnittet nedan om arbetslöshetskassornas återkrav.

4.2 Studerande med arbetslöshetsersättning

4.2.1 Regelverket

Enligt 10 § första stycket i ALF lämnas inte ersättning till personer som deltar i utbildning. Det bakomliggande syftet till detta är att skilja mellan personer som är arbetssökande och personer som är studerande. Men för detta finns det vissa undantag i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Dessa undantag innebär följande:

- Ersättningstagare enligt 14 § kan delta i utbildning eller annan aktivitet på antingen hel- eller deltid om syftet är att (1) orientera sig om olika yrken eller (2) underlätta omställning till annat yrke. Under sådana

¹⁹ Sveriges a-kassor, stickprovsundersökning vecka 38, 2017.



förutsättningar får ersättning lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom en och samma ersättningsperiod.

- Ersättningstagare enligt 15 § kan delta i utbildning motsvarande högst 50 procent av heltid givet att utbildningen (1) inte ligger till grund för att arbetet har upphört, (2) inte förhindrar att personen söker och tar ett heltidsarbete eller (3) inte finansieras eller har finansierats av någon form av studiestöd. Ersättning får i detta fall lämnas för högst 20 veckor inom en och samma ersättningsperiod.
- Ersättningstagare enligt 16 § kan delta i utbildning på heltid givet att utbildningen (1) inte ligger till grund för att arbetet upphört, (2) inte förhindrar att personen söker och tar ett heltidsarbete, (3) inte finansieras eller har finansierats av någon form av studiestöd eller (4) har bedrivits vid sidan om heltidsarbete under minst 15 veckor före arbetslöshetens inträde. Ersättning får i detta fall lämnas för högst 20 veckor inom en och samma ersättningsperiod.

Arbetslöshetskassans bedömning av när personen är att betrakta som studerande respektive arbetssökande avgörs från fall till fall och utgår ifrån personens avsikter och hur dessa har manifesterats och fullföljts.


4.2.2 Urval och data

De personer som ingår i registersamkörningen har någon gång under 2017 fått arbetslöshetsersättning utbetald. Data för dessa personer har sedan matchats med SCB-data med uppgift om registrerade och avklarade poäng samt år och termin för dessa.

Utöver uppgift om utbetald ersättning, används från IAF:s databas ASTAT även uppgift om godkända studier. Detta eftersom personer enligt punktlistan ovan kan ha fått godkänt av sin arbetslöshetskassa att studera med arbetslöshetsersättning.

4.2.3 Upplägg och metod

Det är förekommer att personer inte fullföljer en hel kurs under samma termin som de registrerats på den. Detta gör att det inte med precision går att härleda hur arbetsinsatsen förlagts mellan registreringsdatumet och datumet för avklarade studier. Dessutom tillåter regelverket att personer till exempel gör en tentamen eller deltar i ett seminarium, så länge de i fall där arbetsinsatsen är väsentlig rapporterar hinder på sina kassakort. Därför har IAF valt att bara bedöma felaktiga utbetalningar för de personer som avklarat kurser under samma termin som de registrerats på dem. På så sätt går det att anta att arbetsinsatsen i allt väsentligt har förlagts under den termin när poängen registrerades.



Det är möjligt att studera med arbetslöshetsersättning, men det är ett undantag och måste först godkännas av arbetslöshetskassan. De personer vars omfattning av studier ligger inom vad som är tillåtet, men överlappar med utbetald ersättning utan godkännande av studier från arbetslöshetskassa, bedöms därför ha fått felaktiga utbetalningar. De som har avklarade poäng under period med ersättning, men också har godkännande från sin arbetslöshetskassa att studera under en begränsad period, anses däremot inte ha fått felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning.

Personer som uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning innan de påbörjat sina studier och efter avklarade studier direkt kan få ersättning från sin arbetslöshetskassa (så kallad överhoppningsbar tid) ingår inte i beräkningarna.

4.2.4 Resultat

För att undersöka om personer fått ersättning under sommaruppehållet, har IAF bedömt att en person är att betrakta som heltidsstuderande om den har klarat av minst 22,5 högskolepoäng under både vår- och hösttermin. Detta är ett utgångsvärde för att avgöra avsikten att studera, eftersom IAF inte har haft tillgång till ansökningsdatum eller liknande variabler²⁰. Av de som uppfyller detta kriterium, är det bara tre personer som har haft mindre än 30 högskolepoäng under antingen vår- eller höstterminen.

Totalt rör det sig om 44 personer som fått ersättning under ett sommaruppehåll, men tre personer har fått godkänt från sin arbetslöshetskassa att studera med ersättning för att kunna avsluta sina studier.

För de som någon gång under 2017 fick arbetslöshetsersättning var summan av felaktiga utbetalningar ungefär en miljon kronor. Vad som bör uppmärksammas är däremot att IAF följt hela personens ersättningsperiod. Det betyder att beloppet en miljon kronor inte avser endast år 2017, utan perioder som sträcker sig tillbaka till och med 2013. Vissa personer har fått ersättning under flera sommaruppehåll, medan andra bara fått ersättning under ett sommaruppehåll. Skillnaden mellan hur mycket som betalats ut felaktigt skiljer sig därför också mycket från person till

²⁰ Avsikten att studera är komplicerad att bedöma. Här har IAF, som framgår av texten, gjort vissa antaganden. Utanför dessa antaganden finns till exempel möjligheten att den ersättningssökande kan ha fått ersättning under sommaren och då inte haft för avsikt att studera vidare men sedan ändrat sig.



person. Medelbeloppet var 22 000 kronor och medianen 25 676. Det största felaktigt utbetalade beloppet var 45 500 kronor.

Förekomsten av felaktiga utbetalningar under terminstid är svårbedömt på grund av kvaliteten på det dataset som IAF använt. Det data som finns tillgänglig visar bara avklarade poäng på terminsbasis. Detta innebär att matchning mot kassakortsveckor inte kan göras utan vissa antaganden. Bedömningen om en felaktig utbetalning utgått baseras på fyra kriterier:

- Det summerade utbetalade beloppet under perioden (terminen) måste vara större än noll.
- Antalet ersättningsveckor under terminen ska vara mer än en vecka. Detta beror på att kurser i vissa fall börjar senare än vanligt eller att en person kan ha fått ersättning för bara en del av en vecka.
- Personen ska inte ha ett godkännande från arbetslöshetskassan att studera under en period med arbetslöshetsersättning.
- Tiden som studerande måste överlappa med tiden med ersättning. Eftersom det bara finns terminsvis data för studier, går det inte att avgöra exakt vilka veckor en specifik kurs har löpt. Om en person till exempel fått ersättning tio veckor och studerat motsvarande tio veckor blir därför bedömningen att ersättning inte utgått felaktigt. Detta eftersom ersättning till exempel skulle kunna ha betalats ut för tio veckor innan studierna började.

Dessa kriterier innebär att bedömningen av hur mycket som betalas ut felaktigt i samband med studier sannolikt är en underskattning. För de personer som har registrerade och avklarade högskolepoäng under en termin där det också förekommer utbetalningar av arbetslöshetsersättning, leder ovanstående kriterier till följande resultat.

Tabell 4.1: Hur många perioder som bedömts som korrekta fördelat på kassakortsvecka och avklarade poäng.

Korrekta Avklarade HP	Kassakortsveckor					Totalsumma	Andel
	1–5	6–10	11–15	16–20	20+		
1–10	658	355	251	159	87	1 510	38,0 %
11–20	865	134	38	59	19	1 115	28,1 %
21–30	610	5	9	6	0	630	15,8 %
30+	141	0	0	0	0	141	3,5 %
Totalsumma	2 274	494	298	224	106	3 396	85,4 %

Tabell 4.2: Hur många perioder som bedömts som felaktiga, fördelat på kassakortsvecka och avklarade poäng.

Felaktiga Avklarade HP	Kassakortsveckor					Totalsumma	Andel
	1-5	6-10	11-15	16-20	20+		
1-10	0	0	15	140	105	260	6,5 %
11-20	0	11	61	67	40	179	4,5 %
21-30	30	18	19	24	10	101	2,5 %
30+	20	6	6	7	0	39	1,0 %
Totalsumma	50	35	101	238	155	579	14,6 %

Totalt har 3 331 unika personer studerat sammanlagt 3 975 terminer som överlappar med ersättning under perioden 2013–2017. Av dessa har IAF kunnat bedöma felaktiga utbetalningar för 523 personer under 579 terminer. Detta innebär att det förekommer personer som har mer än en termin med studier samtidigt som de fått ersättning från arbetslöshetskassa.

Det totala beloppet uppgår till strax under 9,7 miljoner kronor fördelat över åren 2013 - 2017. Under 2017 har strax över 5,8 miljoner kronor betalats ut felaktigt. Det bör påpekas att den förhållandevis höga siffran för 2017 är ett utslag av att personerna enligt urvalskriteriet måste ha varit ersättningstagare under just det året och inte för en ökning i felaktiga utbetalningar över tid.

Personer som felaktigt fått ersättning från arbetslöshetskassa kan vara aktuella för uteslutning. Under antagandet om att samtliga personer som fått ersättning felaktigt enligt ovan skulle ha uteslutits från sin arbetslöshetskassa vid upptäckt, skulle även de ersättningsveckor som följer efter de med direkta fel kunna anses vara felaktiga.²¹

För personer som felaktigt fått ersättning under sommaruppehåll har det utgått ytterligare ungefär 2,1 miljoner kronor i ersättning efter att de felaktiga utbetalningarna började. För de som studerat med ersättning har det felaktigt betalats ut ytterligare 46,8 miljoner kronor efter att de felaktiga utbetalningarna började.

För samtliga personer i urvalet har det betalats ut ungefär 24,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning. Av detta visar samkörningen att ungefär 60 miljoner är

²¹ I undantagsfall skulle vissa av dessa ersättningssökande kunna ha fått studierna godkända retroaktivt.



felaktigt utbetald ersättning. Detta motsvarar 0,25 procent av totalt utbetald ersättning. För 2017 uppskattas därmed de felaktiga utbetalningarna motsvara 30 miljoner kronor. Det är viktigt att ha i åtanke att denna uppskattning fungerar väl i närtid, men att beloppet kan förändras mycket beroende på rådande konjunktur och tillgången på studieplatser.

4.3 Aktivt företagande med arbetslöshetsersättning

4.3.1 Regelverket

För att betraktas som företagare inom arbetslöshetsförsäkringen krävs att samtliga kriterier i 34 § ALF är uppfyllda. Om alla dessa kriterier uppfylls är den som söker ersättning i lagens mening att betrakta som företagare och är därmed inte berättigad ersättning.

Kriterierna i 34 § är:

- Fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § i inkomstskattelagen och personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över företaget.
- En företagare som överlåtit verksamheten, men fortsätter att personligen utföra arbete eller har väsentligt inflytande i denna, ska fortsatt betraktas som företagare.


Med personligt utfört arbete avses inte åtgärder på grund av oförutsedda händelser. Den typen av åtgärder omfattar bland annat åtgärd i syfte att skydda egendom. Inte heller ideellt arbete ska anses vara personligen utfört arbete.

Enligt 1 § (IAFFS 2016:3) är åtgärder som krävs för att avveckla företaget inte att betrakta som en fortsättning av affärsverksamheten. Dessa åtgärder omfattar bland annat avregistrering av moms och F-skatt, avregistrering hos Bolagsverket och försäljning av lokaler, inventarier och kvarvarande lager.

Syftet med lagstiftningen är att förhindra att arbetslöshetsförsäkringen används för att komplettera inkomsten när företag genererar lägre intäkter eller av företagare som bedriver verksamhet av säsongskaraktär.

4.3.2 Urval och data

De personer som ingår i registersamkörningen har någon gång under 2017 fått arbetslöshetsersättning utbetald. Data för dessa personer har sedan matchats av SCB med uppgifter från Företagsregistret och Skatteverket. Från IAF:s databas ASTAT används, utöver uppgifter om utbetalningar, även uppgifter om vilande



och formella företag, deltidsföretag samt bisyssla som godkänts av arbetslöshetskassorna.

Från företagsregistret använder IAF data för personernas operativa funktion inom företaget. Denna variabel finns bara fram till och med 2016. Alltså kan det i datasetet finnas personer som senare i sin ersättningsperiod startat ett företag, men som IAF inte kan kontrollera. Personer som bedriver enskild firma saknar operativ funktion. Istället har dessa sökts ut som fysiska personer som är registrerade för moms, samt har skickat in momsdeklarationer.

Som ett utgångsvärde för om det i företaget bedrivs sådan aktivitet som avses i 34 § ALF, det vill säga att företaget bör betraktas som aktivt, används summan av in- och utgående moms större än 5 000 kronor.

4.3.3 Upplägg och metod

För att bedöma om ersättning utgått felaktigt vid sidan om aktivt företagande har flera antaganden gjorts. Om det saknas ett avregistreringsdatum för moms, bedöms en utbetalning vara felaktig om det efter 6 veckor från att arbetslöshetskassan börjat betala ut ersättning fortfarande finns matchning mot momsdeklarationer. De 6 veckorna används under antagandet att ett företag kan vara inaktivt, men att fakturor kan ha betalats sent. Även om företaget är inaktivt, upphör inte personens skyldighet att redovisa moms.

Om det finns ett avregistreringsdatum för momsen, bedöms efterföljande momsredovisningar bara bestå av sådana händelser som företagaren vidtagit för att kunna avveckla sin verksamhet. Detta beror på att det i regelverket finns möjlighet att som ett led i avvecklingen av ett företag sälja lokaler, inventarier eller kvarvarande varulager. Detta får däremot bara ske i begränsad omfattning. Det kan också förekomma momsdeklarationer efter det att momsen avregistrerats. Dessa bedöms också vara ett led i avveckling av verksamheten. Personer som har deklarerat sin moms på årsbasis har inte kunnat kontrolleras, eftersom det inte går att med rimlig precision matcha en kassakortsvecka mot en momsdeklaration.

Utbetald ersättning till personer som haft godkänd bisyssla bedöms inte som felaktig, eftersom dessa ersättnings sökande har ett godkännande från arbetslöshetskassan att bedriva näringsverksamhet. Om personen under ersättningsperioden utökat bisysslans omfattning går inte att se i data.

Om en person är att betrakta som företagare och om ett företag är att betrakta som vilande bedöms från fall till fall, och det finns många omständigheter som kan påverka arbetslöshetskassornas bedömning av detta. Ovanstående kriterier för bedömning kan därför inte anses som precisa, utan som ett försök att med



förhållandevis generösa kriterier ändå kunna nå fram till en bedömning av felaktiga utbetalningar vid företagande.

4.3.4 Resultat

Totalt rör det sig om 308 ersättningstagare som IAF bedömer bedriver näringsverksamhet på sådant sätt att de enligt kriterierna i denna samkörning är att betrakta som företagare. Framförallt är det fråga om enskilda firmor. Väldigt få av företagen förefaller ha påbörjat sin verksamhet under pågående ersättningsperiod. Totalt har 168 ersättningstagare fått ersättning utan att uppge någon form av näringsverksamhet alls för arbetslöshetskassan. Ytterligare 140 har registrerat vilande företag, men som 6 veckor efter påbörjad utbetalning av ersättning fortfarande har momsdeklarationer innehållande in- och/eller utgående moms som är större än 5 000 kronor per månad.

De felaktiga utbetalningar som enligt bedömning förekommit motsvarar 0,1 procent av den utbetalade ersättningen för populationen. För 2017 skulle detta motsvara 15 miljoner kronor. Antagandet om in- och/eller utgående moms större än 5 000 kronor per månad innebär att det bedrivs förhållandevis omfattande aktivitet i företaget. Därför är det beräknade felaktiga beloppet sannolikt en underskattning.



5 Egna registeruppgifter om återkrav

5.1 Återkrav

5.1.1 Regelverk

Hur fordringar ska hanteras regleras bland annat i ALF, LAK och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor (LAKFo). Det finns även generella regler om fordringar i andra regelverk.

Som huvudregel ska ersättning som utbetalats felaktigt vid upptäckt återkrävas av arbetslöshetskassorna. När den enskilde sedan återbetalar det felaktiga beloppet sker detta direkt eller genom avbetalningsplan. Ett återkrav kan också räknas av mot inkomna kassakort, så kallad reglering. Om arbetslöshetskassorna fattar beslut om återkrav under samma år som ersättningen utbetalats sker återkravet som nettobelopp, varefter skatten regleras med Skatteverket. Återkrav för äldre återbetalningar sker som bruttobelopp.

Det statsbidrag arbetslöshetskassorna får i samband med att de betalar ut arbetslöshetsersättning, ska betalas tillbaka när ersättningstagaren betalar sin skuld till arbetslöshetskassan. Om en arbetslöshetskassa väljer att efterge en skuld, behöver den inte betala tillbaka statsbidraget i vissa fall. Detsamma gäller också om någon annan orsakat den felaktiga utbetalningen och ersättningstagaren varit i god tro.

5.1.2 Upplägg och metod

Samtliga uppgifter i detta avsnitt baseras på data från IAF:s databas ASTAT. Återkrav redovisas alltid som bruttobelopp i ASTAT. Eftersom återbetalningar kan avse återkrav i såväl netto- som bruttobelopp, har IAF i förekommande fall räknat om beloppen beroende på om återkravet skett under samma år som utbetalningen av ersättning eller inte. Dessa omräknade återkrav benämns ”justerade återkrav”.

När återkrav betalas tillbaka kan detta ske antingen som faktiska inbetalningar eller att det felaktiga beloppet regleras mot kommande utbetalningar av ersättning. Återbetalningarna redovisas enligt det år återbetalningen bokförts.

5.1.3 Urval

Registeruttaget omfattar samtliga återkrav under period 2008 - 2017.



5.1.4 Resultat

Varje år upptäcker arbetslöshetskassorna utbetalningar som av olika skäl är att betrakta som felaktiga. Felaktig redovisning av deltidsarbete och beräkning av ersättning vid deltidsarbete är vanliga orsaker till återkrav.²²

Tabell 5.1: Återkrav åren 2008–2017.

År	Icke-justerade återkrav
2008	134 370 259 kr
2009	114 932 965 kr
2010	124 677 175 kr
2011	110 984 665 kr
2012	107 677 857 kr
2013	99 485 720 kr
2014	114 996 398 kr
2015	108 133 383 kr
2016	114 932 407 kr
2017	118 777 870 kr

Under 2017 upptäckte och återkrävde arbetslöshetskassorna felaktiga utbetalningar motsvarande ungefär 119 miljoner kronor. Detta är en mindre ökning jämfört med genomsnittet på 115 miljoner kronor, som återkrävts varje år de senaste tio åren. Detta är också en mindre ökning av andelen återkrav med hänsyn tagen till att utbetalningarna av arbetslöshetsersättning minskade från 12 321 miljoner under 2016 till 12 156 miljoner under 2017. De felaktiga utbetalningarna som återkrävts av arbetslöshetskassorna motsvarade därmed cirka en procent av den utbetalade arbetslöshetsersättningen.

Det var 21 067 personer som fick återkrav under 2017, fördelat på ungefär lika många kvinnor som män. Tidigare år har det varit vanligare att kvinnor får återkrav.

²² Från rapporten A-kassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare (IAF 2015:21).

Tabell 5.2: Återbetalningsgrad per beloppskategori.

Återkrävt belopp	Andel
Belopp mindre än 320 kr	59,5 %
Belopp mellan 321 och 1 600 kr	77,0 %
Belopp mellan 1 601 och 3 200 kr	75,5 %
Belopp mellan 3 201 och 8 000 kr	80,8 %
Belopp mellan 8 001 och 15 000 kr	82,9 %
Belopp mellan 15 001 och 30 000 kr	73,6 %
Belopp större än 30 000 kr	52,0 %

Återkrav tar ibland flera år att betala tillbaka. Av återkrav gjorda mellan 2008 och 2017 betalades cirka 70 procent tillbaka helt. De beloppskategorier som mest sällan återbetalats helt är belopp över 30 000 kronor och belopp upp till 320 kronor.

Strax under 11 miljoner kronor avskrevs eller eftergavs eller ansågs vara mottaget i god tro under 2017.

Eftersom IAF saknar uppgifter om varför ersättning återkrävs av kassorna har IAF bett arbetslöshetskassorna att enligt den orsaksindelning som används i den här rapporten uppskatta varför utbetalningarna blivit fel. Uppskattningen har skett på varje enskild arbetslöshetskassa. Dessa uppskattningar används sedan för att dela in kassornas återkrav för 2017 per orsak.


De orsaker som arbetslöshetskassorna tagit ställning till är:

- Den ersättningssökande har lämnat en felaktig uppgift vid ansökan (kassakort), som sedan upptäckts.
- Den ersättningssökande har inte anmält ändrade förhållanden, men dessa har sedan kommit till arbetslöshetskassans kännedom.
- Arbetslöshetskassan har fattat ett felaktigt beslut, som sedan upptäckts/inte god tro.
- Arbetslöshetskassan har betalat ut ett felaktigt belopp, trots korrekt beslut (felregistrering i ÄGA).
- Andra skäl till återkrav.

Merparten av återkraven beror på att den ersättningssökande lämnat felaktiga uppgifter som sedan upptäckts. Denna orsak står för 73 procent av 2017 års återkrav. Att den ersättningssökande inte rapporterat förändrade förhållanden står för ungefär 15 procent. Bland de andra skälen till de återkrav som



arbetslöshetskassorna nämnt finns bland annat retroaktiv ersättning från Försäkringskassan, omprövningar eller att den ersättningsökande fått anställning.



6 Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen

6.1 Totalsiffran och dess osäkerhet

Nedan följer en sammanställning av de beräknade felaktiga utbetalningarna enligt de delstudier som IAF har genomfört. Något belopp har inte beräknats för kontrollen av aktivitetsrapporter, eftersom det i dagsläget är okänt hur dessa fall skulle hanteras om de upptäcktes. I kontrollen av avslagsärenden har inga felaktiga beslut hittats. De felaktiga utbetalningarna till följd av felaktig bedömning i dessa fall bedöms därför vara försumbara.

I vissa fall överlappar de nedan redovisade beloppen. Framförallt kan fall med ersättning vid sidan om studier eller företagande ha upptäckts av arbetslöshetskassan och föranlett ett återkrav.

De felaktiga utbetalningarna har beräknats genom formeln:

$$\% \text{ fel} = \frac{\sum |FUT \text{ i kr} |}{\sum \text{Utbetald ersättning för rampopulationen}}$$

De beräknade beloppen är i absoluta tal. De är därmed inte nettoberäkningar, som kvittar felaktiga utbetalningar av för lite ersättning mot felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning. Andelen fel relativt utbetald ersättning för rampopulationen sätts sedan i relation till utbetald ersättning för kassakortsveckor under 2017. Samtliga beräkningar är här avrundade till närmaste miljontal.

Felaktigt utbetald ersättning på grund av att Arbetsförmedlingen inte alltid skickar underrättelser trots att de borde och med antagande om handlingskorrigerande effekt beräknas för rampopulationen motsvara 76 miljoner kronor. Utifrån beräknat intervall motsvarar detta:

$$0,5 \% \text{ till } 2 \% = \frac{|30\,000\,000 \text{ till } 123\,000\,000 |}{6\,368\,000\,000}$$



Detta uppräknat till 2017 års utbetalade ersättning motsvarar 146 miljoner kronor med beräknade konfidensintervall mellan 57 och 235 miljoner kronor. Beloppet består i sin helhet av för mycket utbetald ersättning.

Görs beräkningen istället utan ett antagande om handlingskorrigerande effekt, ges en punktskattning på 598 miljoner kronor och ett konfidensintervall motsvarande:

$$7 \% \text{ till } 12 \% = \frac{|451\,000\,000 \text{ till } 744\,000\,000|}{6\,368\,000\,000}$$

Detta uppräknat till 2017 års utbetalade ersättning motsvarar 1142 miljoner kronor och med beräknade konfidensintervall mellan 861 och 1 421 miljoner kronor. Detta belopp består också i sin helhet av för mycket utbetald ersättning. Det är viktigt att notera att detta belopp motsvarar den maximala omfattningen av felaktiga utbetalningar när Arbetsförmedlingen inte skickar underrättelser trots att de borde.


Felaktigt utbetald ersättning på grund av felaktiga beslut hos arbetslöshetskassorna beräknas för rampopulationen till 50 miljoner kronor med följande konfidensintervall:

$$0,3 \% \text{ till } 1,3 \% = \frac{|20\,000\,000 \text{ till } 81\,000\,000|}{6\,368\,000\,000}$$

Detta uppräknat till 2017 års utbetalade ersättning motsvarar 96 miljoner kronor med ett konfidensintervall motsvarande mellan 38 och 154 miljoner kronor. Beloppet består till två tredjedelar av för mycket utbetald ersättning och resterande del av för lite utbetald ersättning.

Vad gäller studier med ersättning, beräknas de felaktiga utbetalningarna 2017 uppgå till 30 miljoner kronor. Beloppet är beräknat på hela populationen som fått ersättning under 2017 och omges inte av något konfidensintervall.

$$0,25 \% = \frac{|60\,000\,000|}{24\,368\,000\,000}$$



Beloppet är beräknat under antagande att ersättningstagare vid upptäckt av arbetslöshetskassan skulle uteslutas. Kriterierna som valts till samkörningen innebär att beloppet sannolikt är en underskattning.

För företagare som inte lagt sina verksamheter vilande under ersättningsperioden motsvarar de felaktiga utbetalningarna 458 miljoner kronor.

$$0,1 \% = \frac{|30\ 000\ 000|}{24\ 368\ 000\ 000}$$

Detta uppräknat till 2017 års utbetalade ersättning motsvarar 15 miljoner kronor. Beloppet är beräknat på hela populationen som fått ersättning under 2017 och omges inte av något konfidensintervall. Kriterierna som valts till denna samkörning innebär att detta belopp sannolikt också är en underskattning.

Arbetslöshetskassorna upptäcker löpande en mängd felaktiga utbetalningar. Under 2017 motsvarade de upptäckta och återkrävda felaktiga utbetalningarna 119 miljoner kronor.

$$1,0 \% = \frac{|119\ 000\ 000|}{12\ 156\ 000\ 000}$$

Detta belopp motsvarar arbetslöshetskassornas registrerade återkrav och omges därför inte av något konfidensintervall.

6.2 Typ av fel

6.2.1 Felaktiga uppgifter vid ansökan

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

Företagare som inte lagt sina företag vilande alternativt inte uppgett att de bedriver näringsverksamhet motsvarar 15 miljoner kronor.

Hälften av de som studerat utan ett godkännande från sin arbetslöshetskassa utgörs enligt uppskattning till hälften av felaktiga uppgifter vid ansökan. Detta motsvarar 15 miljoner kronor.



6.2.2 Ej anmält ändrade förhållanden

Arbetslöshetskassorna har bedömt att denna orsaksgrund leder till återkrav motsvarande 18 miljoner kronor.

Hälften av de som studerat utan ett godkännande från sin arbetslöshetskassa utgörs enligt uppskattning till hälften ändrade förhållanden som inte anmälts. Detta motsvarar 15 miljoner kronor.

6.2.3 Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

Inga fel av denna orsaksgrund har upptäckts.

6.2.4 Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Samtliga felaktiga beslut som upptäckts i ärendegranskningarna av Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har skett trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Detta innebär i huvudscenariot att mellan 57 och 235 miljoner kronor betalats ut felaktigt på grund av underrättelser som inte skickats. I det alternativa scenariot där ingen handlingskorrigerings antagits beräknas de felaktiga utbetalningarna istället uppgå till mellan 861 och 1 421 miljoner kronor. Vidare har mellan 38 och 154 miljoner betalats ut felaktigt på grund av felaktig handläggning av arbetslöshetskassorna.

6.2.5 Utbetalning fel, trots rätt beslut

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

6.2.6 Ändrade förhållanden ej omhändertagna

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

6.2.7 Misstänkt avsiktliga fel

I de registersamkörningar som IAF har genomfört vad gäller studier eller företagande vid sidan om ersättning, är det rimligt att anta att det förekommer avsiktliga fel. Enligt uppskattning är hälften av de felaktiga utbetalningarna på grund av studier vid sidan om ersättning avsiktliga fel. I de övriga fallen kan det röra sig om personer som senare under ersättningsperioden påbörjar studier och oavsiktligt inte rapporterar detta till sin arbetslöshetskassa. Att företag inte lagts vilande eller uppgetts alls vid ansökan om ersättning bedöms vara avsiktliga fel, eftersom stödet vid ansökan är tydligt vad gäller företagande. När det gäller återkrav finns ingen uppskattning om hur stor del som orsakats av avsiktliga fel.

En vanlig orsak till återkrav är dock att ersättningstagare inte fyllt i kassakortet rätt när de arbetar deltid. Detta ses som ett oavsiktligt fel.

Det har inte varit möjligt att beräkna felaktiga utbetalningar i de fall där ersättningstagare rapporterar arbeten som inte sökts i sina aktivitetsrapporter. Detta förfarande bör dock till sin helhet betraktas som avsiktliga fel. Det är dock värt att notera att det kan finnas en hel del osäkerhet i de uppgifter arbetsgivarna uppgett.

6.2.8 Uppskattning av totalsiffran

Mot bakgrund av de uppgifter som räknats fram i respektive delstudie blir IAF:s uppskattning att den totala summan av felaktiga utbetalningar uppgår till mellan 261 och 553 miljoner kronor. Detta om beräkningen görs under antagande om en handlingskorrigerande effekt från sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen. I procent motsvarar detta 2,2 till 4,6 procent av den ersättning som betalats ut. Med antagandet att det inte finns någon handlingskorrigerande effekt blir den totala summan 1 063 till 1 744 miljoner kronor, vilket motsvarar 8,7 till 14,4 procent av den ersättning som betalats ut.

Utöver detta tillkommer felaktiga utbetalningar bland annat på grund av vita och svarta inkomster vid sidan om ersättning, vilket inte har studerats av IAF. De felaktiga utbetalningarna som följd av att ersättningstagare uppger arbeten som inte sökts i aktivitetsrapporterna har inte heller beräknats.

Tabell 6.1: Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen – inkl. handlingskorrigering. Procentsatser avrundade till en decimal.

	Felaktiga utbetalningar	Nedre gräns för konf. intervall	Övre gräns för konf. intervall
För mycket ersättning	372 Mkr och 3 %	248 Mkr och 2 %	499 Mkr och 4 %
För lite ersättning	34 Mkr och 0,3 %	13 Mkr och 0,1 %	54 Mkr och 0,4 %
Totalt	406 Mkr och 3,3 %	261 Mkr och 2,2 %	553 Mkr och 4,4 %

Tabell 6.2: Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen – exkl. handlingskorrigering. Procentsatser avrundade till en decimal.

	Felaktiga utbetalningar	Nedre gräns för konf. intervall	Övre gräns för konf. intervall
För mycket ersättning	1 368 Mkr och 11,3 %	1 050 Mkr och 8,6 %	1 690 Mkr och 13,9 %
För lite ersättning	34 Mkr och 0,3 %	13 Mkr och 0,1 %	54 Mkr och 0,4 %
Totalt	1 402 Mkr och 11,5 %	1 063 Mkr och 8,7 %	1 744 Mkr och 14,4 %



Tabell 6.3: Typ av fel – belopp avrundade till närmaste miljontal och procentsatser avrundade till en decimal. Belopp med konfidensintervall inom parentes.

Felaktiga utbetalningar		
	Inkl. handlingskorrigerering	Exkl. handlingskorrigerering
Felaktiga uppgifter vid ansökan	117 Mkr och 1 %	117 Mkr och 1 %
Ej anmält ändrade förhållanden	33 Mkr och 0,3 %	33 Mkr och 0,3 %
Fel orsakade av sökande	150 Mkr och 1,2 %	150 Mkr och 1,2 %
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	0 Mkr och 0 %	0 Mkr och 0 %
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	242 Mkr och 2 % (95–389 Mkr och 0,8 - 3,2 %)	1238 Mkr och 10,2 % (899–1 575 Mkr och 7,4 - 13 %)
Utbetalning fel, trots rätt beslut	2 Mkr och 0 %	2 Mkr och 0 %
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	12 Mkr och 0,1 %	12 Mkr och 0,1 %
Fel orsakade av AF/Arbetslöshetskassor	256 Mkr och 2,1 % (109-403 Mkr och 0,9 - 3,3 %)	1252 Mkr och 10,3 % (913-1 589 Mkr och 7,5 - 13 %)
Totalt	406 Mkr och 3,3 %	1402 Mkr och 11,5 %
Totalt med konfidensintervall	261 - 553 Mkr och 2,2 - 4,6 %	1 063 - 1 744 Mkr och 8,7 - 14,4 %

Tabell 6.4: Fel orsakade av den sökande. Procentsatser avrundade till en decimal.

	Summa	Andel	Andel av samtliga fel
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	30 mkr	20,0 %	7,4 %
Övriga felaktiga utbetalningar	120 mkr	80,0 %	29,6 %
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	150 Mkr	100 %	36,9 %



7 Käll- och litteraturförteckning

7.1 Författningar

Kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Lagen (197:239) om arbetslöshetskassor.

Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

IAFFS 2016:3, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring.

7.2 IAF:s rapporter

IAF 2018:10, *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?*

IAF 2017:1, *Risk för dubbel ersättning vid byte av arbetslöshetskassa.*

IAF 2015:21, *Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav mot ersättningstagare.*

7.3 Sveriges a-kassor

Sveriges a-kassor, Stickprovsundersökning vecka 38, 2017.



8 Bilagor

8.1 Metod

8.1.1 Redigering av data – granskningen av Arbetsförmedlingen

Granskningen av Arbetsförmedlingens hantering av ärenden har visat att det är vanligt att underrättelser inte skickas när den ersättningssökande inte aktivt sökt lämpligt arbete. För att beräkna omfattningen av felaktiga utbetalningar som följd av detta har två beräkningsscenarion använts. Det ena i syfte att bättre spegla verkliga förhållanden så som de ser ut enligt tidigare IAF-rapporter, det andra för att beräkna den maximala omfattningen av felaktiga utbetalningar.

I det ena fallet beräknas de felaktiga utbetalningarna utifrån det insamlade materialet så som det ser ut. Detta görs utifrån följande antaganden:

- Antagande 1: Ingen handlingskorrigerig. Det vill säga att sannolikheten att få en sanktion inom kategorin ”inte sökt lämpligt arbete” minskar inte, givet att man fått en sanktion tidigare.
- Antagande 2: Sannolikheten att missköta sig inom kategorin ”inte sökt lämpligt arbete” är oberoende av att till exempel inte lämna in en aktivitetsrapport i tid.

I praktiken innebär detta att om granskningen visat att en person skulle fått tre underrättelser för att inte aktivt ha sökt lämpligt arbete kommer detta generera en varning, en dags avstängning och fem dagars avstängning.

I det andra beräkningsscenariot har det insamlade materialet redigerats för att spegla verkliga förhållanden vad gäller sanktionssystemets handlingskorrigerande effekt.

Antagande 1: Handlingskorrigerig. Det vill säga att sannolikheten att få en sanktion på grund av att inte sökt lämpligt arbete minskar om man fått en sanktion vid ett tidigare tillfälle inom kategorin. Hur personerna kommer redigeras kommer ske genom ett randomiserat urval baserat på tidigare kunskap, där 34 procent av de som fick varning gick vidare och fick en dags avstängning. Av personer som fick en dags avstängning gick 39 procent vidare och fick fem dagars avstängning och av de som fick fem dagars avstängning så gick 39 procent vidare och fick tio dagars avstängning. 41 procent av de som fick tio dagars avstängning gick sedan vidare till att bli avstängda helt.

Antagande 2: Sannolikheten att missköta sig inom kategorin ”lämpligt arbete” är oberoende av att till exempel inte lämna in en aktivitetsrapport i tid. Det vill säga att sannolikheten inte söka lämpliga arbeten är densamma oavsett om individen fått en sanktion inom en annan orsak.



I praktiken innebär detta att om granskningen visat att en person skulle fått tre underrättelser för att inte aktivt ha sökt lämpligt arbete kommer detta generera en varning, men vidare avstängning bedöms enligt sannolikheterna i antagandet om handlingskorrigerings ovan.

Fallbeskrivningar

Enligt granskningen skulle personen ha fått fyra underrättelser för att inte aktivt ha sökt lämpliga arbeten. I detta exempel har personen inte heller några sanktioner på riktigt. Detta har hanterats enligt följande:

Tabell 8.1: Fallbeskrivning, värderedigering – Inga tidigare sanktioner.

ID	Månad	Faktiska sanktioner	Bedömning
1	1		Inte sökt lämpligt arb.
1	2		Inte sökt lämpligt arb.
1	3		Inte sökt lämpligt arb.
1	4		Inte sökt lämpligt arb.

ID	Månad	Faktiska sanktioner	Bedömning	Redigerade värden	Sannolikhet
1	1		Inte sökt lämpligt arb.	Varning	
1	2		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	3		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	4		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa

IAF antar att om handläggaren hade skickat den första underrättelsen enligt regelverket, skulle personen fått en varning. De övriga tre uteblivna underrättelserna skulle därefter bedömas enligt de sannolikheter en person har att gå vidare i sanktionstrappan, enligt vad IAF sett i tidigare granskningar av sanktionssystemet.

Enligt granskningen borde det skickats flera underrättelser för att personen inte aktivt sökt lämpligt arbete. Dessutom fanns redan en faktisk sanktion. Detta hanteras enligt vad som framgår av tabell 8.2.



Tabell 8.2: Fallbeskrivning, värderedigering – Tidigare sanktion.

ID	Månad	Faktiska sanktioner	Bedömning
1	1		Inte sökt lämpligt arb.
1	2		Inte sökt lämpligt arb.
1	3	Varning	
1	4		Inte sökt lämpligt arb.
1	5		Inte sökt lämpligt arb.

ID	Månad	Redigerad månad	Faktiska sanktioner	Bedömning	Redigerade värden	Sannolikhet
1	3	1	Varning			
1	1	2		Inte sökt lämpligt arb.	1 dag	100 %
1	2	3		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	4	4		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	5	5		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa

Personen behåller den faktiska sanktionen. En dags avstängning ges därefter med 100 procents sannolikhet, eftersom den befintliga sanktionen inte verkar ha gett någon effekt. De övriga uteblivna underrättelserna hanteras enligt sannolikheterna för varje trappsteg.

Personen har till exempel uteblivna underrättelser och faktiska sanktioner för att inte aktivt ha sökt lämpliga arbeten. Detta hanteras enligt vad som framgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3: Fallbeskrivning, värderedigering – Flera tidigare sanktioner.

ID	Månad	Faktiska sanktioner	Bedömning
1	1		Inte sökt lämpligt arb.
1	2		Inte sökt lämpligt arb.
1	3	Varning	
1	4	1 dag	
1	5		Inte sökt lämpligt arb.
1	6		Inte sökt lämpligt arb.

ID	Månad	Redigerad månad	Faktiska sanktioner	Bedömning	Redigerade värden	Sannolikhet
1	3	1	Varning			
1	4	2	1 dag			
1	1	3		Inte sökt lämpligt arb.	5 dagar	100 %
1	2	4		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	5	5		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa
1	6	6		Inte sökt lämpligt arb.		Enligt sanktionstrappa



I likhet med typfall 2 flyttas de befintliga sanktionerna och den första efterkommande uteblivna underrättelser ges. Därefter gäller de observerade sannolikheterna för sanktionstrappan.

8.1.2 Redigering av sanktionsordning

I det redigerade datamaterialet finns fyra typer av sanktioner. (1) Sanktioner de redan fått (faktiska sanktioner), (2) inte sökt lämpliga arbeten, (3) missat möten samt (4) övriga orsaker. Händelsedatumet för ovan förseelser har matchats mot en kassakortsvecka. Om händelsen inträffade till exempel den 7 januari 2017 har detta kopplats till kassakortsvecka 201701. Om personen inte sökt ersättning den veckan har detta hanterats genom att koppla förseelsen till en kassakortsvecka som infaller inom 16 veckor från händelsedatumets kassakortsvecka. Detta enligt tredje stycket § 45 i lagen om arbetslöshetsförsäkringen.

Dessa sanktioner har sedan sorterats enligt händelsedatumets kassakortsvecka. Tabell 4 illustrerar ett fall där personen fått två faktiska sanktioner under perioden IAF granskat. Det har också framkommit att personen borde ha haft två till, eftersom den inte aktivt sökt lämpliga arbeten och missat ett möte på Arbetsförmedlingen. Detta leder till att individen har fått 15 dagar felaktigt utbetalt belopp, eftersom det skulle ha utgått avstängning för fem respektive tio dagar.

Tabell 8.4: Fallbeskrivning, värderedigering. Ändring av sanktionsordning.

ID	Kkvecka	Förselsegrund	Fått faktisk sanktion
1	201750	Inte sökt lämpligt arb.	Nej
1	201804	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, varning
1	201805	Missat möte	Nej
1	201808	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, 1 dags avstängning

ID	Kkvecka	Förselsegrund	Faktiska sanktioner	Redigerade sanktioner
1	201750	Inte sökt lämpligt arb.	Nej	Varning
1	201804	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, Varning	1 dags avstängning
1	201805	Missat möte	Nej	5 dagars avstängning
1	201808	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, 1 dags avstängning	10 dagars avstängning



8.1.3 Beräkningar

För att beräkna de felaktiga utbetalningarna har en medelveckopeng beräknats för varje individ genom antalet utbetalda dagar dividerat med utbetalat belopp för hela kassakortsveckan. Tabell 5 illustrerar detta.

Tabell 8.5: Beräkning av felaktiga utbetalningar.

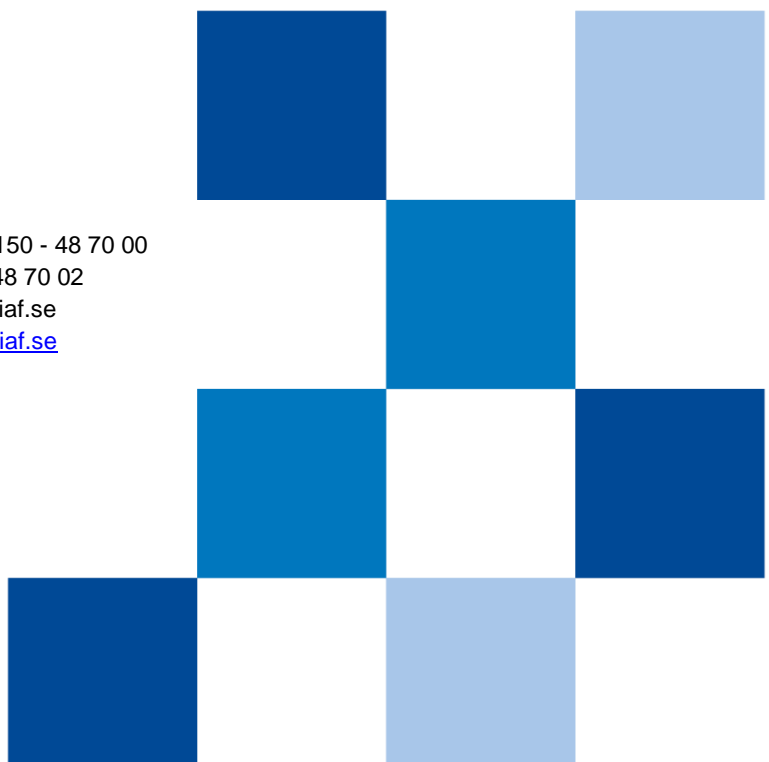
Id	Kkvecka	Förselsegrund	Faktiska sanktioner	Redigerade sanktioner	Medelveckopeng
1	201750	2:2 (Ej sökt lämpligt arbete)	Nej	1. Varning	910
1	201804	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, varning	2. 1 dags avstängning	910
1	201805	Missat möte	Nej	3. 5 dagars avstängning	910
1	201808	Inte lämnat aktivitetsrapport	Ja, 1 dags avstängning	4. 10 dagars avstängning	910

Faktiska sanktioner	Redigerade sanktioner	Medelveckopeng	Felaktig utbetalning
Nej	1. Varning	910	-
Ja, Varning	2. 1 dags avstängning	910	910
Nej	3. 5 dagars avstängning	910	4550
Ja, 1 dags avstängning	4. 10 dagars avstängning	910	9100

Det totala beräknade beloppet blir 14 560, men detta belopp måste korrigeras, eftersom personen fått en dags avsägning sedan innan. Den korrekta sanktionen med en dags avstängning måste därför räknas av och det totala korrigerade felaktiga beloppet blir då $14\,560 - 910 = 13\,650$.

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se



Bilaga 2

Felaktiga utbetalningar av
bostadstillägg och
äldreförsörjningsstöd

Pensionsmyndigheten

Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Pensionsmyndighetens avrapportering till
delegationen för korrekta utbetalningar
(Fi 2016:07)

Datum 2019-01-25
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2018-167

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	4
2.1	Uppdraget	4
2.2	Kortfattad beskrivning av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	4
2.3	Huvudsakliga risker för felutbetalningar.....	5
3	Upplägg, metod och avgränsningar	5
3.1	Upplägg och metod för delstudien Slumpmässig kontroll	5
3.2	Studiens styrkor och begränsning	8
3.3	Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	9
3.4	Avgränsning.....	10
4	Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	10
4.1	Totalsiffran och dess osäkerhet	10
4.2	Typ av fel	13
4.3	Misstänkt avsiktliga fel	18
4.4	Uppgifter som används felaktigt	18
4.5	Ursprunget på uppgifter som används felaktigt.....	22
5	Diskussion och sammanfattande bedömning	23
6	Bilaga 1 Delstudie – Taxeringskontroll	25
7	Bilaga 2 Delstudie – förstärkt handläggning av ansökan om bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd	33
8	Bilaga 3 Brev som skickats ut i den slumpmässiga kontrollen	36
9	Bilaga 4 Detaljerade riskområden.....	40

1 Sammanfattning

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i uppdrag att genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar. Som en del i arbetet har Pensionsmyndigheten gjort uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Enligt uppskattningen var de felaktiga utbetalningarna ungefär 700 miljoner kronor 2017. Det motsvarade 8 procent av det totalt utbetalade beloppet. Utbetalningarna till pensionärerna har varit både för höga och för låga, i förhållande till det belopp pensionären har rätt till enligt lag. Ungefär 7 av 10 pensionärer uppskattas ha fått fel belopp utbetalt.

Den vanligaste orsaken till fel var att förändringar i pensionärens ekonomi och bostadsförhållanden som påverkar bostadstillägget inte anmälts till myndigheten. De typer av uppgifter som orsakat störst totala felutbetalningar var felaktiga inkomst- och förmögenhetsuppgifter.

Uppskattningarna utgår huvudsakligen från en kontroll av ungefär 1 500 slumpmässigt utvalda ärenden med utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Metoden mäter inte fel som är svåra att kontrollera i Pensionsmyndighetens handläggning, t.ex. så kallade svarta inkomster eller fel i folkbokföringsuppgifter.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet att genomföra omfattningsstudier har delegationen bedömt att förmånen bostadstillägg, som administreras av Pensionsmyndigheten, medför väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Föreliggande rapport är myndighetens samlade avrapportering av de studier som gjorts för att uppskatta felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Redovisningen av felen och rapportens disposition följer en struktur som tagits fram inom delegationen.

Uppdraget genomförs i huvudsak genom delstudien Slumpmässig kontroll som mäter omfattningen av de felaktiga utbetalningarna bland de som uppbär ersättning. Delstudien kompletteras av en studie som syftar till att uppskatta felen som kan upptäckas genom en jämförelse av den inkomst som pensionären uppger och den inkomst som fastställs av Skatteverket samt en studie som syftar till att mäta felen i den initiala handläggningen och ge ökad kunskap om orsakerna till felen. De två senare studierna beskrivs närmare i bilaga 1 och bilaga 2.

2.2 Kortfattad beskrivning av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Bostadstillägg (BT) är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till vissa andra förmåner. Storleken på tillägget påverkas av bostadskostnad och inkomster (inklusive förmögenhet). Bostadstillägget kan betalas ut till personer som är bosatta i Sverige och har hel allmän pension, aktivitetsersättning, sjukersättning, änkepension eller särskild efterlevandepension. Bostadstillägg kan även betalas ut till den som bor i Sverige och har motsvarande förmåner från en annan stat som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Särskilt bostadstillägg (SBT) kan betalas ut till personer som får bostadstillägg och som har en så låg disponibel inkomst i förhållande till bostadskostnaden att de hamnar under skälig levnadsnivå.

Äldreförsörjningsstöd (ÄFS) är avsett för personer som har fyllt 65 år och som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom andra förmåner inom det allmänna pensionssystemet. Stödet garanterar en skälig levnadsnivå för dessa personer. Äldreförsörjningsstödet är också en bosättningsbaserad förmån som har stora likheter med bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Det är konstruerat på ett sätt som i stora delar anknyter till bestämmelserna för bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Äldreförsörjningsstöd kan även beviljas till personer som saknar bostadskostnad.

Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg utbetalas både av Pensionsmyndigheten och av Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten betalar ut till personer som fyllt 65 år och

Försäkringskassan betalar ut till personer som uppbär aktivitets- eller sjukersättning. För sammanboende par där en av dem har aktivitets- eller sjukersättning och den andra har pension som ger rätt till bostadstillägg är det Pensionsmyndigheten som utbetalar förmånen.

För att genomföra studierna har Pensionsmyndigheten undersökt utbetalningar till de personer som får minst en av förmånerna bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. När datauttagen till studierna gjordes, i augusti 2017, bestod populationen av knappt 300 000 personer. Utav dessa hade cirka 20 000 pensionärer äldreförsörjningsstöd i kombination med bostadstillägg eller särskilt bostadstillägg och cirka 6 700 enbart äldreförsörjningsstöd.

Maximalt bostadstillägg uppgår 2018 till 5 560 kronor i månaden. Till detta kan ett särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd fås för att uppnå en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån är 5 634 kronor i månaden för ensamstående och 4 590 kronor i månaden för gifta efter att bostadskostnaden är betald. Bostadskostnaden ersätts upp till 6 620 kronor. Äldre med särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd kan därmed få upp till 12 254 kronor per månad. De genomsnittliga utbetalningarna per person och år uppgår till 30 400 kronor för bostadstillägg och 42 200 kronor för äldreförsörjningsstöd. Ungefär 75 procent av de pensionärer som får bostadstillägg är kvinnor och cirka 25 procent är män.

År 2018 är de totala utbetalningarna av bostadstillägg cirka 9,2 miljarder kronor och de totala utbetalningarna av äldreförsörjningsstöd cirka 1,1 miljarder kronor. Förvaltningskostnaden för att handlägga dessa förmåner uppgick 2017 till 229 miljoner kronor. Såväl utbetalningar som förvaltningskostnader finansieras av statsbudgeten.

2.3 Huvudsakliga risker för felutbetalningar

Bostadstillägg är en behovsprövad förmån vilket innebär risker för felaktiga utbetalningar eftersom det vid bedömningen av ersättningens storlek ska tas hänsyn till bland annat bostadskostnad, inkomster och förmögenheter. Dessa uppgifter ska enligt regelverket beräknas på olika sätt, vissa utifrån aktuella uppgifter och vissa utifrån uppgifter i historisk tid. Det finns uppgifter som är svåra att kontrollera t.ex. utländska inkomster och förmögenheter samt faktiska boendeförhållanden. Även det faktum att många uppgifter förändras över tid och att utbetalningarna ofta är livsvariga medför risk för felaktiga utbetalningar. Pensionärernas anmälningskyldighet är inte alltid lätt att uppfylla eftersom de sällan har vetskap om vilka uppgifter som ligger till grund för nuvarande utbetalning och inte heller vet vilka uppgifter som Pensionsmyndigheten själva har tillgång till. Se Bilaga 4 för en detaljerad redovisning av risker för felutbetalningar.

3 Upplägg, metod och avgränsningar

3.1 Upplägg och metod för delstudien Slumpmässig kontroll

Ett syfte med Pensionsmyndighetens återkommande slumpmässiga kontroll är att identifiera riskområden för felaktiga utbetalningar och att uppskatta den totala storleken på felaktiga utbetalningar, både för höga och för låga. Ett annat syfte med att göra slumpmässiga kontroller, till skillnad från riskbaserade, är att det inte ska uppstå

så kallade kontrollfria områden. Med det menas att om kontrollen skulle avgränsas till urval där vi tror att det finns förhöjd risk för felaktiga utbetalningar skulle det kunna uppstå områden som inte omfattades av kontrollen.

Kontrollen består av ett slumpmässigt urval av ärenden där ersättning utbetalades när kontrollen inleddes. Kontrollen som gjorts i dessa ärenden omfattar samtliga uppgifter som är möjliga att kontrollera med rimliga insatser. Fokus har varit att kontrollera om förmånen betalas ut på korrekta och aktuella uppgifter.

Kontrollen inleddes med att alla pensionärer i urvalet fick ett brev med information. Samtliga uppgifter som ingick i gällande beslutsunderlag presenterades och pensionären uppmanades att kontrollera om dessa uppgifter var aktuella. Pensionären ombads vidare uppge ändrade uppgifter på bilagan, underteckna den och skicka tillbaka den till Pensionsmyndigheten.¹ Vi erbjöd även pensionärerna stöd via telefonsamtal.

Samtliga uppgifter, även oförändrade, granskades innan kontrollen avslutades. Alla kända uppgifter kontrollerades och för uppgifter som inte kunde kontrolleras mot källorna inhämtades underlag från pensionärerna.

Vid kontrollen beaktades på förhand identifierade riskområden, bland annat:

- Civilstånd – avser bedömningar avseende sammanboenden.
- Boendeförhållande – avser vilka som är bosatta i den bostad som BT/ÄFS utbetalas för.
- Bosättning – avser dubbel bosättning (bosättning eller vistelse i flera länder).
- Bostadskostnad – avser exempelvis hyra/avgift pga. att dessa endast kontrolleras i undantagsfall enligt gällande ansökningsprocess. Enligt tidigare analyser har det även framkommit att pensionärerna i stor utsträckning missar att anmäla hyres-/avgiftsökning.
- Förmögenhet – avser samtliga tillgångar, även de under 100 000 kronor som inte kontrolleras enligt gällande ansökningsprocess. Risk att pensionärerna inte anmäler när tillgångarna ändrats samt att de inte uppger utländska tillgångar och fastigheter.
- Inkomster – avser risk för att förmånstagaren inte anmäler egna/partners inkomster eller att hen missar att anmäla förändringar. Risk att utländska pensioner missas.

Granskarna dokumenterade kontrollen av varje ärende i ett frågeformulär. I frågeformuläret angavs startdatum för när kontrollen inleddes, resultatet av kontrollen samt avslutsdatum. De flesta kontroller genomfördes från september till och med december 2017. Om kontrollen ledde till ett ändrat beslut uppdaterades uppgifterna i myndighetens ärendehanteringssystem. Dessa uppdateringar ledde därefter till att nya poster lagrades i Pensionsmyndighetens datalager (PEDAL). Resultatet har beräknats genom att jämföra de uppgifter som låg till grund för det belopp som utbetalades i respektive ärende när kontrollen inleddes respektive när kontrollen avslutades. Förändringarna på det utbetalade månadsbeloppet mellan start och slut (givet

¹ Se bilaga 3 för brevet till pensionärerna.

regelverket för augusti 2017 för både start och slut) används för att få fram felutbetalningen per månad för det slumpvisa ärendet. Den månadsberäknade felutbetalningen antas vara representativ för alla månader och multipliceras därför med 12 för att få felutbetalningen per år. Förändringar mellan start och slut antas i de flesta fall bero på kontrollen. Resultatet kan dock innehålla ett fåtal förändringar som inträffat under kontrollperioden och som inte föräntlets av kontrollen.

En komplicerande faktor är att kontrollen löpte över årsskiftet 2017/2018, då det skedde förändringar i lagstiftningen som reglerar förmånerna. Det gällde bl.a. takbelopp och ersättningsnivåer. För att kunna räkna ut hur mycket skillnaden var i belopp med regelverket som gällde för augusti 2017 användes myndighetens simuleringsmodell för att räkna ut vad beloppet med korrekta uppgifter borde varit under augusti 2017. Simuleringsmodellen är endast utvecklad för bostadstillägg och fungerar därför inte tillfredsställande för särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Manuella beräkningar har därför gjorts för de kontrollärenden där det ingick SBT och/eller ÄFS och som löpte över årsskiftet.

I vissa fall blev förmånstagarna av med förmånerna och i dessa fall har ändrade uppgifter inte kunnat hämtas från PEDAL. De har därför noterats och beräknats med simuleringsmodellen och fallen med SBT och/eller ÄFS har beräknats manuellt.

Simuleringsmodellen gör det också möjligt att uppskatta de individuella felen i underliggande uppgifter som inkomster, förmögenhet, bostadskostnader m.m. och kan också varieras för att se hur de påverkar bostadstilläggsbeloppet var för sig. För särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är detta inte möjligt på grund av simuleringsmodellens begränsningar. Resultatet av kontrollerna avseende särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd redovisas därför under det totala felet, som är summan av felaktiga utbetalningar av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

3.1.1 Urval

Ett obundet slumpmässigt urval på 1 491 ärenden från populationen av totalt 280 343 ärenden som hade minst en av förmånerna bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd gjordes under augusti 2017. Urvalsstorleken baserades på en avvägning mellan hur mycket arbetstid som kunde avvaras för kontrollen och hur många ärenden som krävdes för att kunna använda resultatet till uppskattningar av hela populationen. Tabell 1 visar antal ärenden och personer i populationen uppdelat på de kombinationer av förmåner som existerar. Kolumnen Urval anger hur många från respektive population (kombination/grupp) som hamnade i urvalet. Populationen har analyserats i två olika skärningar. Den första skärningen är den totala populationen, som består av pensionärer som hade minst en av förmånerna bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. För denna population har totalbeloppet på utbetalningarna analyserats. Den beskrivs i tabellen som *Minst en av förmånerna*. Den andra populationen som analyserats är pensionärer som hade bostadstillägg, eventuellt ihop med särskilt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. I denna population har endast beloppet för bostadstillägg analyseras. Den beskrivs i Tabell 2 som *BT*. Skillnaden på dessa två populationer är de 5 236 ärenden som utgörs av förmånstagare som enbart får äldreförsörjningsstöd utbetalat. De grupper som analyseras visas i Tabell 2.

Tabell 1 Population och urval fördelat på förmåner

Population	Ärenden	Urval	Personer	BT	SBT	ÅFS
BT (ej SBT/ÅFS)	260 097	1 381	272 159	7 289	0	0
BT och SBT	246	0	286	12	1	0
BT och SBT och ÅFS	2 733	15	5 204	77	68	74
BT och ÅFS	12 031	58	14 575	648	0	364
ÅFS	5 236	37	6 735	0	0	536
Minst en av förmånerna	280 343	1 491	298 959	8 026	70	974

Populationen och urvalets fördelning på de olika förmånerna och kombinationer av förmåner. I kolumnerna Ärenden, Urval och Personer anges antal. I kolumnerna BT, SBT och ÅFS anges årsbeloppet som betalas ut i miljoner kronor per år (uppräknat från faktiska utbetalningar som ägde rum i augusti 2017).

Tabell 2 Population och urval som studeras

Population	Ärenden	Urval	Personer	BT	SBT	ÅFS
BT	275 107	1 454	292 224	8 026	70	438
Minst en av förmånerna	280 343	1 491	298 959	8 026	70	974

De två populationer som analyseras i studien. I kolumnerna Ärenden, Urval och Personer ges antal. I kolumnerna BT, SBT, ÅFS ges årsbeloppet som betalas ut i miljoner kronor per år (uppräknat från faktiska utbetalningar som ägde rum i augusti 2017). Observera att populationen BT här är summan av populationerna BT (ej SBT/ÅFS); BT och SBT; BT och SBT och ÅFS samt BT och ÅFS i Tabell 1.

3.2 Studiens styrkor och begränsning

En styrka med studien är att slumpurval är väl lämpade för att utifrån resultatet för urvalet kunna uppskatta de felaktiga utbetalningarna i hela populationen. En annan styrka med studien är att den i stor utsträckning utgår från faktisk data från myndighetens statistikdatabas och inte av bedömningar. Besluten om bostadstillägg fattas efter bedömning av ärendet. Utbetalningarna, som dessa beslut leder till, hämtas som data utan att kvalitativa bedömningar görs av felets storlek. Resultatet av felet i urvalet är därför fri från enskilda personers kvalitativa bedömningar och möjligt att replikera.

Den största svagheten med studien, utifrån syftet att uppskatta felutbetalningarna, är att den inte fångar det så kallade mörkertalet. Det innebär att felaktiga uppgifter som bedöms som svåra att kontrollera inom ramen för traditionell ärendehantering inte upptäcks eller mäts i den här kontrollen. Det kan t.ex. handla om inkomster som inte tagits upp till beskattning, inneboenden som inte är folkbokförda på rätt adress eller utlandsflyttar som inte registrerats. Det gör att det uppskattade felet i studien underskattar det verkliga felet.

Då studien endast omfattar ärenden där ersättning beviljats fångar resultaten inte heller om det finns pensionärer som felaktigt nekats ersättning. En annan svaghet med studien är att resultaten innehåller alla förändringar som inträffat i ärendet under kontrollperioden, även eventuella förändringar som inte föräntlets av kontrollen. Vissa typer av inkomster, exempelvis allmän ålderspension, antas dock inte ha förändrats av kontrollen eftersom det är Pensionsmyndigheten som betalar ut förmånen. Myndigheten har därför kännedom om dessa inkomstuppgifter och tar hänsyn till dem vid beräkningen av bostadstillägget. Dessa inkomster kan inte generera fel i kontrollen.

Studien har analyserat två olika populationer med olika precision. Det felutbetalade beloppet redovisas dels för populationen som hade *någon* av förmånerna bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Dels redovisas det felutbetalade beloppet för populationen som hade bostadstillägg, antingen enbart eller i kombination med någon av de övriga förmånerna. För denna population analyseras även orsakerna till felet.

Det görs inga särredovisningar gällande särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.² Anledningen till att särredovisa bostadstillägg är att Pensionsmyndigheten utvecklat en simuleringsmodell för bostadstillägg. Denna gör att det går att variera de olika felkällorna för att se hur de individuellt påverkar just beloppet för bostadstillägg. På så vis kan denna population användas till att analysera felet djupare än den totala populationen, som innefattar även särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Som framgår av tabellerna i ovanstående avsnitt omfattar bostadstillägget den övervägande delen av både de totala utbetalningarna och antalet ärenden.

En möjlig principiell invändning mot utformningen av den här studien är att den fångar även mycket små fel i de individuella fallen. Bostadstillägget ska enligt regelverket beräknas utifrån uppgifter om pensionärens ekonomi och boendeförhållanden som kan förändras över tid. Det gör att besluten kan bygga på inaktuella uppgifter som ibland endast har en marginell påverkar på ersättningen och som kan slå med enstaka kronor mellan rätt och fel utbetalning. Dessa mäts fortfarande som fel i kontrollen, eftersom definitionen på felaktiga utbetalningar utgår från vad som är rätt enligt lagstiftningen och inte en rimlighetsbedömning om vad någon skulle kunna betrakta som acceptabla avsteg från en korrekt beräkning. Det kan uppfattas som att studien överskattar felet. Syftet med kontrollen är dock att uppskatta det totala felet, vilket gör att även små fel bör räknas. Annars ger inte studiens resultat en uppskattning av den totala omfattningen av felet. Vill man istället mäta vilken effekt felet haft för pensionärerna är det möjligt att analysera materialet vidare och t.ex. undersöka antalet utbetalningar som över- eller understigit 100 kronor i månaden jämfört med rätt belopp.

3.3 Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

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

Delegationens arbetsgrupp för omfattningsstudier har vidare tagit fram en orsaksindelning för felaktiga utbetalningar. Den slumpmässiga efterkontrollen genomfördes innan detta arbete påbörjades. Det finns därför svårigheter att redovisa felorsaker enligt denna orsaksindelning.

Fokus i kontrollen har varit att kontrollera om nuvarande förmån utbetalas baserat på korrekta och aktuella uppgifter. Detta leder till problem med att identifiera var i processen som felutbetalningarna uppstått. Framförallt saknas kännedom om felet uppstått redan i samband med ansökan och om det i så fall beror på pensionärens uppgiftsskyldighet (t.ex. pga. att hen lämnat ofullständiga uppgifter) eller

² För mer detaljer om urvalet, se avsnitt 3.1.1.

myndighetens utredningsskyldighet (t.ex. pga. att myndigheten fattat beslut utifrån ofullständiga underlag).

Resultaten för orsakerna till felen är kategoriserade med hjälp av granskarnas bedömningar och innefattar därför ett visst mått av tolkningsutrymme. För alla kategorier förutom ”ej anmält ändrade förhållanden” bygger resultaten i orsaksindelningen på få observationer, vilket ger stor osäkerhet i resultaten.

En svårighet med att tillämpa orsaksindelningen var att det i kontrollen fanns ärenden som hade fel i flera orsaker och det saknades underlag för att uppskatta hur dessa fel skulle fördelas i de respektive kategorierna.

3.4 Avgränsning

Denna studie tar inte höjd för det som i delegationsarbetet benämns systemövergripande uppgifter. Ett sådant exempel är felaktiga identitetsuppgifter som kan leda till att förmån betalas ut utifrån fel pension eller inkomst till "fel" person. Fel i folkbokföringsuppgifter kan leda till felaktig uppgift om bosättning i Sverige som i sin tur leder till att förmån utbetalas utifrån felaktiga grunder eller till personer som inte är bosatta i Sverige eller som avlidit utomlands. Andra exempel på systemövergripande uppgifter är svarta inkomster och förmögenheter som inte är redovisade.

Det finns även systemspecifika risker kopplade till uppgifter som är svåra att kontrollera. Det gäller framför allt uppgifter som är kopplade till boendeförhållanden eftersom myndigheten har svårt att kontrollera huruvida registeruppgifterna överensstämmer med faktiska förhållanden.

En annan avgränsning i studien är att den inte omfattar pensionärer som eventuellt felaktigt nekats ersättning, eftersom urvalet består av ärenden med utbetalningar.

4 Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Nedan redogörs för totalsiffran för felutbetalningar kopplade till de pensionärer som fick bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd (kallad *Minsten av förmånerna*). Det redogörs även en totalsiffra av felaktiga utbetalningar för populationen som är avgränsad till de pensionärer som fick bostadstillägg (kallad *BT*). Beskrivningarna av orsakerna till felen omfattar enbart bostadstillägg, då vi för dessa utbetalningar kan använda en simuleringsmodell för att analysera felen.

4.1 Totalsiffran och dess osäkerhet

67,8 procent av de kontrollerade ärendena i populationen BT fick någon form av förändring som påverkade det utbetalade beloppet. 68,5 procent av de kontrollerade ärendena i populationen som hade minst en av förmånerna fick någon form av förändring som påverkade det utbetalade beloppet.

Felet definieras som skillnaden av det utbetalade beloppet efter kontrollen och före kontrollen. Om felet är positivt tolkas det i resultaten som att pensionären var berättigad till en högre ersättning, och om felet är negativt som att pensionären haft en högre ersättning än vad hen var berättigad till.

Det uppskattade felet för populationen BT är 641 miljoner kronor per år vilket motsvarar 8,0 procent av det utbetalade beloppet. Det uppskattade felet för populationen som hade minst en av förmånerna är 705 miljoner kronor per år vilket motsvarar 7,8 procent av det utbetalade beloppet.

Felen kan utgöras av både för höga och för låga utbetalningar. Kontrollen mäter därför tre typer av fel: att pensionären fått för hög utbetalning, att pensionären fått för låg utbetalning samt det sammanlagda felet. Det sistnämnda visar förenklat att om en pensionär har fått 100 kronor för mycket i bostadstillägg och en annan pensionär har fått 100 kronor för lite i bostadstillägg är det sammanlagda felet 200 kronor. Tanken är att beloppen inte ska ta ut varandra, utan återspegla det totala fel som finns i kontrollen. Detta sammanlagda fel kallas ibland för bruttofel. I Tabell 3 redovisas uppskattningar av dessa tre fel för populationen med minst en förmån, dvs. pensionärer med bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd.

Tabell 3 Uppskattade felaktiga utbetalningar, populationen *Minst en av förmånerna*

	Nedre gräns för konfidensintervall	Punktskattning	Övre gräns för konfidensintervall
För mycket ersättning	384 Mkr (4,2 %)	463 Mkr (5,1 %)	543 Mkr (6,0 %)
För lite ersättning	207 Mkr (2,3 %)	242 Mkr (2,7 %)	277 Mkr (3,0 %)
Totalt	621 Mkr (6,9 %)	705 Mkr (7,8 %)	789 Mkr (8,7 %)

Uppskattningar av totala felaktiga utbetalningar, samt uppdelning i för höga respektive för låga utbetalningar. Årliga belopp i miljoner kronor. Andel av total utbetalning inom parantes. Populationen omfattar de pensionärer som har minst en förmån av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.

För att estimeras det felutbetalda beloppet beräknas det aritmetiska medelvärdet för felet i urvalet (uppräknat för att motsvara felbeloppet per år och ärende) för respektive population (*BT* och *Minst en av förmånerna*) och typ (brutto, för mycket ersättning och för lite ersättning). Även de ärenden där det beloppet var korrekt (felet är då 0 kr) inkluderas i medelvärdesberäkningen.³ Medelvärdet samt konfidensintervallen multipliceras sedan med populationsstorleken för att få det totala felet för respektive population.

För att beräkna 95 % konfidensintervall för andelen ärenden som har ett fel som påverkar det beloppet har exakta konfidensintervall beräknats.⁴

I tabellen nedan återges uppskattningen av det sammanlagda felet för båda populationerna i studien (*BT* och *Minst en av förmånerna*). Utöver felbeloppet i kronor och som andel av de totala utbetalningarna anges även andelen av antalet ärenden som var fel i respektive population.

³ 95 % konfidensintervall beräknas för stickprovsmedelvärdet där det enligt asymptotisk teori ges av Centrala gränsvärdessatsen att stickprovsmedelvärdet går mot en normalfördelning när stickprovet är stort. I praktiken används t-fördelningen som fördelning för stickprovsmedelvärdet då det ger något bredare konfidensintervall jämfört med att använda normalfördelningsantaganden.

⁴ Clopper, C. J. & Pearson, E. S. (1934). The use of confidence or fiducial limits illustrated in the case of the binomial. *Biometrika*, 26, 404–413. doi: 10.2307/2331986.

Tabell 4 Uppskattade felaktiga utbetalningar, populationerna *Minst en av förmånerna* och *BT*

Population	Antal ärenden med fel	Antal ärenden i urvalet	Uppskattat felbelopp, miljoner kr	Andel (ärenden) %	Andel (belopp) %
BT	986	1 454	641 (572; 710)	67,8 (65,3; 70,2)	8,0 (7,1; 8,8)
Minst en av förmånerna	1 021	1 491	705 (621; 789)	68,5 (66,1; 70,8)	7,8 (6,9; 8,7)

Uppskattade felaktiga utbetalningar, som andel av antalet ärenden och andel av det totalt utbetalade beloppet för populationerna *Minst en av förmånerna* och *BT*. Belopp anges i miljoner kr per år. 95 % konfidensintervall anges inom parentes.

De flesta ärenden, nästan 70 procent, har något fel som påverkar det utbetalade beloppet. Däremot är felutbetalningen ofta liten i förhållande till det utbetalda beloppet. Summan av de felaktiga utbetalningarna (för höga och för låga utbetalningar sammanlagt) utgör 8 procent av det totala utbetalade beloppet.

I Tabell 5 visas felen för motsvarande populationer, uppdelat på de utbetalningar som var för höga (-) och de utbetalningar som var för låga (+). Även för dessa redovisas felbeloppet i kronor och som andel av de totala utbetalningarna samt även andelen av ärendena som var fel.

Tabell 5 Uppskattade felaktiga utbetalningar, populationerna *Minst en av förmånerna* och *BT*

Population	Typ	Antal ärenden med fel	Antal ärenden i urvalet	Uppskattat felbelopp, miljoner kr	Andel (ärenden) %	Andel (belopp) %
BT	(-)	470	1 454	410 (345; 475)	32,3 (29,9; 34,8)	5,1 (4,3; 5,9)
BT	(+)	516	1 454	231 (198; 264)	35,5 (33,0; 38,0)	2,9 (2,5; 3,3)
Minst en av förmånerna	(-)	484	1 491	463 (384; 543)	32,5 (30,1; 34,9)	5,1 (4,2; 6,0)
Minst en av förmånerna	(+)	537	1 491	242 (207; 277)	36,0 (33,6; 38,5)	2,7 (2,3; 3,0)

Uppskattade felaktiga utbetalningar, uppdelat på de som fått för mycket (-) respektive de som fått för lite (+) ersättning utbetalt. Belopp anges i miljoner kr per år. 95 % konfidensintervall anges inom parentes.

De fel som redovisas i dessa tabeller och i studien generellt är fel av den typen som upptäckts i kontrollen. Eftersom inte alla fel kan upptäckas vid en kontroll är det faktiska felet större än vad som redovisats ovan. Se vidare i avsnitten om studiens svagheter och avgränsningar.

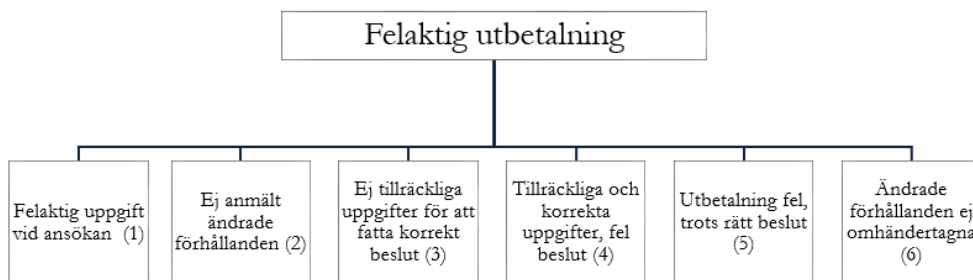
4.1.1 Uppskattning av felaktiga utbetalningar utifrån taxeringskontrollen

Som ett komplement till uppskattningarna utifrån resultaten av den slumpmässiga efterkontrollen har resultatet av Pensionsmyndighetens taxeringskontroll avseende inkomstår 2016 använts för att uppskatta årsbeloppet av felutbetalt bostadstillägg (se Bilaga 1). Uppskattningen avsåg de som hade bostadstillägg men inte äldreförsörjningsstöd eller särskilt bostadstillägg. Det felutbetalda beloppet

uppskattades till 252 miljoner kronor. Beloppet motsvarade en andel på 3,5 procent av det totala årsbeloppet för samma population. Av det uppskattade beloppet utgjorde 100 miljoner kronor (40 %) för lite utbetalt bostadstillägg och 152 miljoner kronor (60 %) för mycket utbetalt bostadstillägg. Uppskattningarna bedöms som osäkra pga. att de underliggande kontrollerna inte är utformade i syfte att göra omfattningsuppskattningar.

4.2 Typ av fel

Delegationens arbetsgrupp för omfattningsstudier har tagit fram en orsaksindelning för felaktiga utbetalningar, som beskrivs i figuren nedan.



Som tidigare nämnts under avsnitt 3.3 genomfördes den slumpmässiga efterkontrollen innan delegationen tog fram orsaksindelningen för felaktiga utbetalningar. I tabellen nedan redovisas den orsaksindelning som myndigheten hade när kontrollen genomfördes samt hur Pensionsmyndigheten kopplat samman dessa orsaker mot fastställd orsaksindelning.

Tabell 6 Delegationens orsaksindelning kopplad mot orsakskategorierna i kontrollen

Fastställd orsaksindelning	Orsaksindelning i kontrollen	Felet orsakat av
Felaktiga uppgifter vid ansökan	Fel/ofullständiga uppgifter i ansökan eller ändringsanmälan	Sökande
Ej anmält ändrade förhållanden	Ändrade uppgifter har inte anmälts Samt Förmanstagaren hade eventuellt fått högre BT om hen sänt in en undertecknad ansökan	Sökande
Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället	Saknas	
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	PM har använt fel uppgifter eller missat uppgifter i det beslut som legat till grund för löpande beslut – beslutet har rättats Samt Beslutet har inte kunnat ändras i alla delar pga. att en del av beslutet inte får rättas (ex officio pga. beslut äldre än 2 år)	Pensionsmyndigheten
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Saknas	
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	PM har inte tagit hänsyn till kommande ändringar som framgick av ansökan eller bifogade handlingar	Pensionsmyndigheten

De kontrollerade ärendena bedömdes av granskarna för att kategorisera vad som orsakat felet. Ärendena innehöll fel i en eller flera orsakskategorier.

I tabell 7 redovisas hur felet fördelade sig på de olika orsakskategorierna. Tabellen visar dels antalet ärenden, dels andelen av det totalt uppskattade felet som bedöms bero på denna orsak. Ett tydligt resultat är att den vanligaste orsaken till fel är *Ej anmält ändrade förhållanden*.

Tabell 7 Orsaker till fel, för populationen *Minst en av förmånerna*

Felaktiga uppgifter vid ansökan	Ej anmält ändrade förhållanden	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Antal ärenden	Andel av totalt uppskattat fel, i %
	X			935	81.7 (71.9; 91.5)
	X	X		14	1.8 (0.1; 3.5)
				11	2.8 (0.0; 6.0)
X	X	X		3	0.4 (0.0; 1.0)
	X		X	1	0.1 (0.0; 0.3)
X				21	7.3 (1.6; 13.0)
		X		12	2.1 (0.6; 3.5)
X	X			22	2.9 (1.4; 4.4)
			X	2	0.9 (0.0; 2.3)

Orsaken till fel finns angiven i kolumnrubrikerna. Kryssen visar vilken orsak, eller kombination av orsaker, som redovisas på raden. Den tomma raden representerar ärenden där orsaken varit oklar eller svår att kategorisera. Totalt antal ärenden i populationen är 1 491. Konfidensintervall inom parentes.

Tabell 8 Orsaker till fel, för populationen *BT*

Felaktiga uppgifter vid ansökan	Ej anmält ändrade förhållanden	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Antal ärenden	Andel av totalt uppskattat fel, i %
	X			904	82.7 (73.2; 92.2)
	X	X		13	2.0 (0.2; 3.8)
				11	3.1 (0.0; 6.6)
X	X	X		3	0.5 (0.0; 1.1)
	X		X	1	0.1 (0.0; 0.3)
X				19	5.3 (1.9; 8.8)
		X		12	2.3 (0.7; 3.8)
X	X			22	3.1 (1.5; 4.7)
			X	2	0.9 (0.0; 2.6)

Orsaken till fel finns angiven i kolumnrubrikerna. Kryssen visar vilken orsak, eller kombination av orsaker, som redovisas på raden. Den tomma raden representerar ärenden där orsaken varit oklar eller svår att kategorisera. Totalt antal ärenden i populationen är 1 454. Konfidensintervall inom parentes.

Beräkningar för uppskattningarna av det felutbetalade beloppet görs likt totalbeloppet i Tabell 3 från medelvärdesberäkningar som multipliceras upp med populationsstorleken. Konfidensintervallen bygger på att medelvärdesberäkningarna kan anses normalfördelade enligt centrala gränsvärdesatsen. Dock är det viktigt att påpeka att en tumregel som ges när ett stickprovsmedelvärde kan anses vara normalfördelat brukar vara vid över 30 observationer. De flesta grupper innehåller

färre än 30 observationer och är därför än mer osäkra än vad konfidensintervallen visar. För att få fram hur stor andel av det totala felet som utgörs av varje kombination har beloppen dividerats med de felaktiga beloppen som tidigare räknades ut (se Tabell 3), 641 miljoner kronor per år för populationen BT respektive 705 miljoner kronor per år för populationen med minst en av förmånerna. Eftersom det är ganska stor osäkerhet för de enskilda felen så kan i teorin konfidensintervallen för andelen av det totala felet understiga 0 respektive överstiga 100 procent.

Delegationen har utvecklat en tabell för att redovisa orsaksindelningen. I den finns inte några rader för att redovisa fel som har flera orsaker. För att kunna redovisa enligt den tabellen behöver vi därför göra antaganden om de fel i våra resultat ovan som har flera orsaker. Vi har inte några underlag för att veta hur felen fördelas i dessa fall och har därför antagit att felet fördelas lika mellan de förklaringar och orsaker som inrapporterats. På så vis får vi en skattning på hur mycket som orsakats av de individuella orsakerna. Dessa skattningar syns i Tabell 9 och 10 nedan.

Tabell 9 Orsaksindelning populationen *Minst en av förmånerna*

	Felaktiga utbetalningar
Felaktiga uppgifter vid ansökan	62,6 Mkr och 8,9 %
Ej anmält ändrade förhållanden	593,8 Mkr och 84,2 %
Fel orsakade av sökande	Σ 656,5 Mkr och 93,1 %
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	N/A
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	22,1 Mkr och 3,1 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	N/A
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	6,7 Mkr och 1,0 %
Fel orsakade av myndigheten	Σ 28,8 Mkr och 4,1 %
Oklart vem som orsakat felet	19,7 Mkr och 2,8 %
Totalt	705 Mkr och 100 %

Tabell 10 Orsaksindelning populationen BT

	Felaktiga utbetalningar
Felaktiga uppgifter vid ansökan	45,0 Mkr och 7,0 %
Ej anmält ändrade förhållanden	547,8 Mkr och 85,5 %
Fel orsakade av sökande	Σ 592,8 Mkr och 92,5 %
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	N/A
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	22,2 Mkr och 3,5 %
Utbetalning fel, trots rätt beslut	N/A
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	6,1 Mkr och 1,0 %
Fel orsakade av myndigheten	Σ 28,3 Mkr och 4,4 %
Oklart vem som orsakat felet	19,9 Mkr och 3,1 %
Totalt	641 Mkr och 100 %

I kontrollen har det inte funnits någon orsakskategori som motsvarar *Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut* (se tabell 6). Som tidigare nämnts har det inte heller gjorts någon utredning i kontrollen för att avgöra när felet uppstod i respektive ärende. Det är därför möjligt att det finns ärenden som kategoriserats som *"Ej anmält ändrade förhållanden"* trots att felet orsakats av att myndigheten brustit i sin utredningsskyldighet. Därför ska resultaten för "Fel orsakade av sökande" respektive "Fel orsakade av myndigheten" tolkas med stor försiktighet.

4.2.1 Felaktiga uppgifter vid ansökan

Resultatet visar att 7 procent av det felutbetalade beloppet orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan. Troligtvis är detta resultat en underskattning, eftersom kategoriseringen av orsaker gjorts utan att ärendena utretts fullt ut för att kunna avgöra när felet uppstått. Se avsnitt 3.3.

Se även resultat av delstudien "Förstärkt handläggning av ansökan om BT/ÄFS", som redovisas i bilaga 2. Sammanfattningsvis visar resultatet av denna delstudie att 79 procent av de som beviljats förmånen får ett korrekt beslut vid ansökningstillfället, om ansökan handläggs enligt ordinarie process, givet att den förstärkta handläggningen kan antas avgöra vad som är ett korrekt beslut. I resterande 21 procent upp gick det s.k. bruttofelet i genomsnitt till 65 kronor per månad (780 kr/år) avseende bostadstillägg. 11 procent fick för högt bostadstillägg med i snitt 49 kronor per månad och 11 procent för lågt bostadstillägg med i snitt 81 kronor per månad. Den högsta enskilda felutbetalningen var på 236 kronor per månad för mycket. I 2 procent av de kontrollerade ärendena uppstod en felutbetalning som översteg 100 kronor i månaden. Studien visar inte på några fel vid ansökningstillfället avseende äldreförsörjningsstöd.

Delstudien visar vidare att uppgifter om bostadskostnad är den största enskilda källan till fel vid ansökningstillfället. Fel förekommer även avseende inkomst av kapital, förmögenhet (tillgångar minus skulder) och i ett fåtal fall avseende tjänstepension.

4.2.2 Ej anmält ändrade förhållanden

Resultatet visar att orsakerna till felutbetalningarna till övervägande del beror på att förmånstagarna inte anmält ändrade förhållanden. Det gäller både antalet ärenden och andelen av de totala felutbetalningarna, som är ungefär 85 procent i båda

populationerna. Det är rimligt att det är en vanlig orsak eftersom det är en välkänd risk för felutbetalningar av bostadstillägg att förändringar som påverkar förmånen inte anmäls. Se Bilaga 4 för en detaljerad beskrivning av dessa risker. Även resultaten i de andra delstudierna stärker bilden att ej anmälda ändrade förhållanden är den vanligaste orsaken till fel (se Bilaga 1 och Bilaga 2). I avsnitt 4.4 redovisas vilka typer av uppgifter som står för de beloppsmässigt största felen.

Den slumpmässiga kontrollen överskattar troligen denna orsak. Detta beror på de hur kontrollerna gjorts och kategoriserats i studien, se avsnitt 3.3.

4.2.3 Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

Orsaksindelningen som använts vid de slumpmässiga kontrollerna kan inte användas för att redovisa något resultat för denna orsak. Se avsnitt 3.3 och tabell 6.

Delstudien "Förstärkt handläggning av ansökan om BT/ÄFS", se bilaga 2, ger en bild av vilka fel som uppstår vid ansökan. Den visar att 21 procent av ett slumpmässigt urval förstagsångsansökningar skulle leda till felutbetalningar om de handlagts enligt den ordinarie processen, i jämförelse med när alla uppgifter kontrollerats mer noggrant i en så kallad förstärkt handläggning. Resultaten är inte uppdelade efter om uppgifterna var fel eller otillräckliga (jämför 4.2.1 ovan).

4.2.4 Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Resultatet visar att det förekommit att myndigheten har fattat ett felaktigt beslut, trots att det funnits tillräckliga och korrekta underlag. Det har bedömts vara orsaken till felutbetalningen i ett tiotal fall i urvalet och uppskattas stå för ungefär 3 procent av det totala felutbetalade beloppet. I resultatet ingår samtliga beslut som rättats med stöd av ex officio-reglerna. Ett felaktigt beslut kan rättas om det har blivit oriktigt på grund av att det fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller är uppenbart felaktigt rättstillämpning eller annan liknande orsak. Exempelvis kan en förmånstagare ha anmält en inkomst som myndigheten missat att räkna med i beslutsunderlaget.⁵

4.2.5 Utbetalning fel, trots rätt beslut

Studien kan inte visa några resultat för denna orsak. Kontrollen utgår från information om utbetalningar i myndighetens ärendehanteringssystem och har inte undersökt faktiska utbetalningar.

4.2.6 Ändrade förhållanden ej omhändertagna

I ett fåtal av de kontrollerade ärendena beror felutbetalningarna på att myndigheten missat att omhänderta framtida förändringar som framkommit i samband med ansökan. Det uppskattas motsvara ungefär en procent av det totala felaktiga utbetalade beloppet. Exempel på när detta inträffat är att förmånstagaren anmält att en inkomst endast kommer att utbetalas under en begränsad tid eller att en inkomst tillkommer om några månader.

⁵ Felutbetalningar avseende felaktiga eller ofullständiga underlag kan ha orsakats både av myndigheten och av förmånstagaren. När det gäller felaktig rättstillämpning är det myndigheten som förorsakat felet. Det finns bestämmelser i socialförsäkringsbalken som i vissa fall hindrar oss från att rätta fel som uppstått i tidigare beslut. Det gäller där rättningen är till nackdel för förmånstagaren och beslutet är äldre än två år.

4.3 Misstänkt avsiktliga fel

Det finns inte något underlag i resultaten från kontrollerna för att kvantifiera hur stor del av felen som utgörs av misstänkt avsiktliga fel. Det är även svårt att bedöma detta i enskilda ärenden. Bostadstillägget uppfattas av många pensionärer som svårt att förstå, och för vissa uppfattas alla utbetalningar från Pensionsmyndigheten som ”pension”. Eftersom den enskilde inte alltid vet vilka uppgifter som påverkar bostadstillägget är det inte självklart att underlåtenhet att anmäla förändringar om s.k. centrala uppgifter (t.ex. antal inneboende) innebär att felet kan kategoriseras som misstänkt avsiktligt. Pensionsmyndigheten hämtar in vissa uppgifter direkt från källan och räknar om bostadstillägget med hjälp av dessa och därför är det ibland oklart för pensionären vilka förändringar som ska anmälas till myndigheten. Dessutom är det oklart *när* förändringar ska anmälas eftersom t.ex. inkomstuppgifterna enligt regelverket är framåtsyftande, förmögenhetsuppgifter historiska och bostadskostnad samtida.

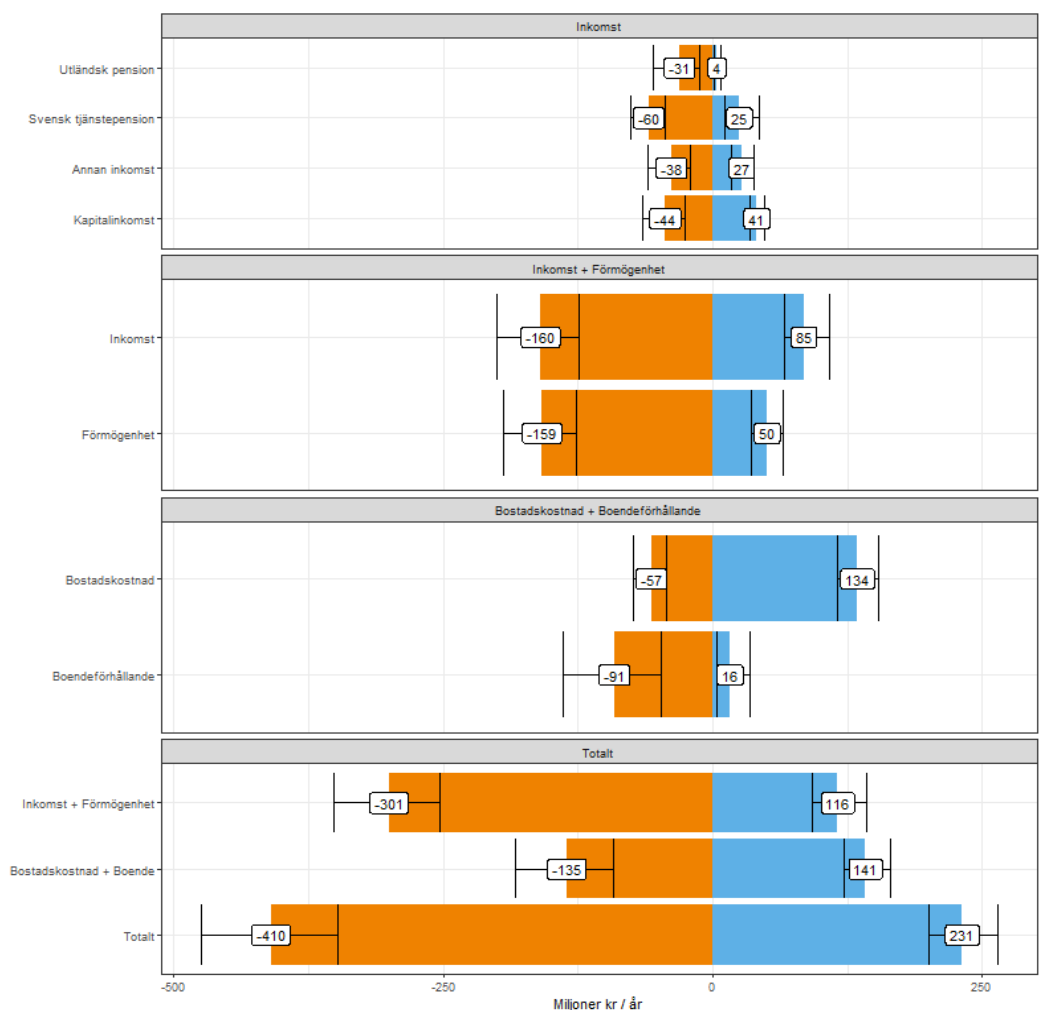
En kategorisering som diskuterats är att betrakta alla felutbetalningar som är *för låga* som oavsiktliga – det ter sig ju osannolikt att en pensionär avsiktligt vill ha *för lite* i bostadstillägg. Det är dock inte så enkelt. En vanlig anledning till att bostadstillägget är för lågt är att pensionärens hyra har höjts utan att detta anmälts och tagits i beaktande i beslutet om bostadstillägg. Pensionären kan uppleva att det är krångligt att anmäla en hyreshöjning i förhållande till vad det ger i ökat bostadstillägg. Pensionären kan även medvetet avstå från att anmäla förändringen p.g.a. risken att myndigheten då kontrollerar andra uppgifter i ärendet och som i sin tur skulle kunna sänka utbetalningen.

Sammantaget kan vi inte ur resultaten i kontrollerna utläsa andelen misstänkta avsiktliga fel. Vi vet att det förekommer avsiktliga fel, vilket bland annat syns i myndighetens handläggning av återkravsärenden och kontrollutredningar vid misstänkta brott. Vår bedömning är dock att felutbetalningarna av bostadstillägg till största del beror på oavsiktliga fel orsakade av pensionärerna, eller de anhöriga och andra som hjälper pensionärerna med sin privata administration, och att de i många fall saknar kunskap om skyldigheten att anmäla förändringar.

4.4 Uppgifter som används felaktigt

Enskilda uppgifter som varit fel och som påverkat beloppet för bostadstillägget har analyserats var för sig i en simuleringsmodell för bostadstillägg. Exempelvis har det antagits att det endast skett en förändring i kapitalinkomst där uppgifter i simuleringsmodellen ersätts med den nya uppgiften angående kapitalinkomst som framkom i kontrollen. Detta har gjorts för enskilda uppgifter var för sig och tillsammans i olika grupperingar för att se hur mycket fel som orsakats av olika typer av uppgifter. Uppgifterna är grupperade för att i möjligaste mån kunna redovisas enligt delegationens kategorisering. Se Figur 1 nedan.

Figur 1 Felaktiga uppgifters påverkan på utbetalningar av bostadstillägg



Figuren visar uppskattningar av felutbetalda belopp pga. bakomliggande uppgifter. De orange staplarna visar uppskattade felutbetalningar där pensionären fått för mycket ersättning och de blå staplarna visar för lite ersättning. De svarta strecken visar konfidensintervall⁶. Alla belopp är redovisade i miljoner kronor per år.

Den översta delen av figur 1 redogör för inkomstuppgifter på detaljerad nivå. I den kan t.ex. utläsas att felaktiga uppgifter om svenska tjänstepensioner motsvarat felutbetalningar med 60 miljoner kronor för mycket och 25 miljoner kronor för lite. Nästa del av figur 1 visar inkomster totalt och förmögenhet. Felaktiga uppgifter om inkomster respektive förmögenhet motsvarar ungefär lika stora felutbetalningar där ersättningen varit för hög, cirka 160 miljoner kronor. Den tredje bilden visar uppgifterna om bostadskostnad och boendeförhållanden. Här är det tydligt att pensionärerna fått för lite ersättning pga. felaktiga uppgifter om bostadskostnad. I den sista delen sammanfattas informationen i en mer övergripande gruppering, där inkomst- och förmögenhetsfel samt fel i uppgifter om boendekostnad och

⁶ För att erhålla 95 % konfidensintervall för hur de enskilda uppgifterna påverkar beloppet för BT har bootstrapstickprov använts i simuleringsmodellen och upprepats 5 000 gånger där konfidensintervallen utgör den 2.5e percentilen respektive 97.5e percentilen av bootstrapstickprovet.

boendeförhållanden läggs ihop. I den allra sista stapeln kan de totala felen utläsas. Dessa belopp, 410 miljoner kronor för mycket och 231 miljoner kronor för lite, är desamma som redovisas i Tabell 5 för population BT.

Summan av de individuella felen blir dock större än det totala beloppet. Redovisningen i Figur 1 visar hur en enskild felaktig uppgift påverkar storleken av bostadstillägget. Dock påverkar samtliga uppgifter som ingår i beslutsunderlaget det belopp som utbetalas till förmånstagarna. Exempelvis kan bostadstillägget påverkas både av ändrad bostadskostnad och av förmögenhet. Det går därför inte att summera de enskilda felen.

Resultaten ovan visar uppskattade totala felutbetalningar kategoriserade efter typ av felaktiga uppgifter. I tabell 11 redovisas uppskattat antal ärenden och den genomsnittliga felutbetalningen i kronor per månad i samma kategorisering.

Tabell 11 Uppskattat antal ärenden och genomsnittlig felutbetalning efter typ av felaktig uppgift

Uppgift	Uppskattat antal ärenden med fel	Ersättning betalas ut	Andel för mycket eller för lite	Uppskattat antal ärenden med fel	Genom-snittlig felutbet. i kr/mån
Kapital-inkomst	90 400	För mycket	21%	18 500	-199 kr
		För lite	79%	71 900	47 kr
Bostads-kostnad	87 600	För mycket	25%	21 900	-217 kr
		För lite	75%	65 700	170 kr
Förmögenhet	50 100	För mycket	67%	33 700	-392 kr
		För lite	33%	16 500	255 kr
Svensk tjänste-pension	47 900	För mycket	83%	39 500	-126 kr
		För lite	17%	8 300	245 kr
Annan inkomst	21 900	För mycket	59%	13 100	-245 kr
		För lite	41%	8 900	251 kr
Utländsk pension	13 600	För mycket	89%	12 100	-213 kr
		För lite	11%	1 500	200 kr
Boende-förhållande	5 300	För mycket	79%	4 200	-1 831 kr
		För lite	21%	1 100	1 166 kr

Uppskattat antal ärenden (avrundat till närmaste hundratal) i populationen uppdelade på respektive felaktig uppgift, utifrån resultaten i urvalet. Därefter redovisas hur stor andel och antal ärenden som fått för mycket respektive för lite. I sista kolumnen återfinns genomsnittet av felutbetalningen, uttryckt som kronor i månaden.

4.4.1 Inkomster och förmögenhet

Sammantaget visar kontrollen att uppgifterna avseende inkomster och förmögenhet är fel i 54 procent av ärendena (uppskattat till 148 000 ärenden i populationen). I 57 procent av dessa utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 297 kronor/månad och i 43 procent utbetalas för lite med i genomsnitt 151 kronor/månad.

4.4.1.1 Inkomster

Felaktiga uppgifter avseende tjänstepensioner och kapitalinkomster leder till de största beloppsmässiga felen inom inkomstområdet. Dock berör felen i tjänstepension endast hälften så många ärenden som när det gäller kapitalinkomster.

Inkomst av kapital är den uppgift som ändrats i flest antal ärenden men genomsnittsbeloppen är förhållandevis låga. Felutbetalningar pga. felaktiga uppgifter om kapitalinkomst förväntas minimeras med anledning av en lagändring från och med januari 2018. Kapitalinkomst inhämtas därefter maskinellt och bostadstillägget räknas om med de nya uppgifterna månaden efter det att den slutliga skatten är beslutad.

Tjänstepensioner: Kontrollen har visat att uppgifterna är fel i 17 procent (cirka 48 000 ärenden). I 83 procent utbetalas det för mycket ersättning med i genomsnitt 126 kronor/månad och i 17 procent utbetalas för lite med i genomsnitt 245 kronor/månad. Dock är totalsumman som betalas ut för mycket mer än dubbelt så hög som den som betalas ut för lite.

Inkomst av kapital: Uppgifterna är fel i drygt en tredjedel av populationen (cirka 90 000 ärenden). I 21 procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 199 kronor/månad och i 79 procent utbetalas för lite med i genomsnitt 47 kronor/månad.

Utländska pensioner: Kontrollen har visat att uppgifterna är fel i 5 procent av beståndet (cirka 13 600 ärenden). I 89 procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 213 kronor/månad och i 11 procent utbetalas för lite med i genomsnitt 200 kronor/månad.

Övriga inkomster (annan inkomst): redovisas gemensamt och detta gäller exempelvis:

- arbetsinkomster
- näringsinkomster
- privat pension
- dag ersättningar från Försäkringskassan och A-kassor

Kontrollen indikerar att uppgifterna är fel i 8 procent av populationen (cirka 22 000 ärenden). I 59 procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 245 kronor/månad och i 41 procent utbetalas för lite ersättning med i genomsnitt 251 kronor/månad.

4.4.1.2 Förmögenhet (tillgångar med avdrag för skulder)

Felaktiga förmögenhetsuppgifter leder totalt sett till de största beloppsmässiga felen. Felen uppskattas beröra 18 procent av populationen (cirka 50 000 ärenden). I 67 procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 392 kronor/månad och i 33 procent utbetalas för lite ersättning med i genomsnitt 255 kronor/mån.

4.4.2 Kostnader och utgifter (bostadskostnader)

I begreppet bostadskostnad ingår exempelvis hyra, avgift till bostadsrättsförening, fastighetsavgift för egen bostad, ränta på bolån och driftskostnader.

Felaktiga bostadskostnader leder totalt sett till de näst högsta beloppsmässiga felen. Felen uppskattas beröra 32 procent av populationen (cirka 88 000 ärenden). I 25

procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 217 kronor/mån och i 75 procent utbetalas för lite ersättning med i genomsnitt 170 kr/mån.

Här är det viktigt att beakta att dessa fel endast kan uppstå om bostadskostnaden ligger under taket för högsta ersättning.

4.4.3 Boendeförhållanden

Under begreppet boendeförhållande redovisas ändrade uppgifter avseende:

- civilstånd inklusive sammanboende
- flytt inom och utanför Sverige
- antal personer som delar bostad med förmånstagaren

Felaktiga uppgifter avseende boendeförhållanden leder totalt sett till de tredje största beloppsmässiga felen. Felen uppskattas endast beröra 2 procent av beståndet (cirka 5 300 ärenden) men de enskilda felen har stor beloppsmässig påverkan. I 79 procent utbetalas för mycket ersättning med i genomsnitt 1 831 kronor/månad och i 21 procent utbetalas för lite ersättning med i genomsnitt 1 166 kronor/månad.

4.5 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

Vid kontrollen har vi inte mätt felen efter denna skärning, som tagits fram av delegationens arbetsgrupp, och kan därför inte redovisa en fördelning enligt den angivna kategoriseringen. Dock beskrivs möjligt ursprung till felen nedan.

- Från annan myndighet
- Från egen myndighet
- Från tredje part
- Från den sökande

Uppgifter från samtliga ovan angivna ursprung används i den ordinarie processen när vi beviljar förmånen samt vid ändring av förmån. I den ordinarie processen verifieras uppgifter från förmånstagaren helt eller delvis mot uppgifter från egen myndighet, annan myndighet samt tredje part.⁷ Motsvarande kontroller görs även enligt gällande omräkningsprocess⁸.

Myndigheten hämtar även in ändrade uppgifter från Försäkringskassan, Skatteverket och från de tjänstepensionsbolag som är elektroniskt anslutna. Detta gäller exempelvis ändringar avseende:

- civilstånd
- folkbokföringsadress
- antal boende på förmånstagarens adress
- fastighetsinnehav

⁷ I bilaga 2 "Förstärkt handläggning av ansökan om BT/ÅFS" redogörs hur de uppgifter som påverkar utbetalningen kontrolleras vid ansökningstillfället.

⁸ Process som gäller vid handläggning av förmånstagarnas anmälan om ändrade förhållanden. Vid handläggningen av ändrade uppgifter kontrolleras endast de uppgifter som ändrats, eftersom myndigheten förutsätter att övriga uppgifter är oförändrade.

- vissa inkomster från Försäkringskassan
- tjänstepensioner från elektroniskt anslutna tjänstepensionsbolag (görs en gång per år). Detta gäller endast om det finns information om att tjänstepension utbetalas från något av dessa bolag.

Om förmånstagarna inte uppger samtliga skattepliktiga inkomster i samband med ansökan eller inte anmäler ändrade eller nytillkomna uppgifter har myndigheten möjlighet att upptäcka och kontrollera dessa i efterhand i samband med taxeringskontrollen⁹.

5 Diskussion och sammanfattande bedömning

Den slumpmässiga efterkontrollen visade att nästan 70 procent av de kontrollerade ärendena hade ett fel som påverkade det utbetalda beloppet. Felet för enbart bostadstillägg skattades till drygt 640 miljoner kronor per år och felet för totalsumman för bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd skattades till drygt 700 miljoner kronor per år. I båda fallen motsvarar felutbetalningen 8 procent av det utbetalade beloppet totalt per år. Resultaten framstår som rimliga utifrån en jämförelse med en liknande slumpmässig kontroll år 2014. Resultaten mellan kontrollerna är dock inte helt jämförbara eftersom urval och metod skiljer sig åt.

I felet ingår både belopp som varit för höga och för låga. De totala beloppen som betalats ut för högt är större än de som betalats ut för lågt. Det var dock något fler ärenden där felet bestod av för låga utbetalningar än för höga. Kontrollen visar att den vanligaste orsaken till felutbetalningar är att förmånstagaren inte anmält ändrade förhållanden.

Hur olika typer av felaktiga uppgifter påverkar felutbetalningen analyserades med hjälp av en simuleringsmodell för bostadstillägg. Resultaten begränsades till bostadstillägg då simuleringsmodellen inte är utvecklad för övriga förmåner. Resultatet visar att felaktiga utbetalningar påverkades av: inkomster motsvarande 244¹⁰ miljoner kronor per år, förmögenheter motsvarande 209 miljoner kronor per år, bostadskostnader 191 miljoner kronor per år och boendeförhållanden motsvarande 107 miljoner kronor per år. Summan av de olika typerna av felaktiga uppgifter summeras till ett större belopp jämfört med det som faktiskt resulterade i en felutbetalning, anledningen till det är att felet i viss utsträckning tar ut varandra eller att flera fel var för sig i ett ärende kan leda till att rätten till förmånen upphör.

I analysen av taxeringskontrollen (se Bilaga 1) uppskattades felutbetalningen till 252 miljoner kronor per år för de ärenden som endast har bostadstillägg. Det motsvarade 3,5 procent av det utbetalade beloppet totalt per år. Populationen som analyserades i taxeringskontrollen överensstämmer inte helt med populationerna som analyserades i den slumpmässiga kontrollen. I den senare analysen analyserades alla med bostadstillägg (även de med särskilt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd inkluderades) och totalsumman av alla med minst en av förmånerna. Taxeringskontrollens urval är inte slumpmässigt utan riskbaserat, dvs. baseras på de ärenden som har inkomstavvikelser

⁹ Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av taxeringskontrollen.

¹⁰ En avrundning gör att denna siffra skiljer från tidigare redovisade 245 mkr.

vars påverkan på beloppet för bostadstillägget blir som störst. Även om dessa ärenden i viss mån kontrolleras för andra uppgifter så bör inkomsterna vara det som till största del påverkar beloppet för bostadstillägget. En tolkning av den uppskattade felutbetalningen från analysen av taxeringskontrollen kan därför vara att den till största delen fångar fel i inkomsterna och till största delen visar fel i inkomstuppgifterna. Denna tolkning stämmer ganska väl överens med skattningen från den slumpmässiga kontrollen där felet för inkomster uppskattades till 244 miljoner kronor per år, vilket motsvarar 3,1 procent av totalsumman för bostadstillägget.

Delstudien ”Förstärkt handläggning vid ansökan” (se Bilaga 2) redovisar fel utifrån omfattningen av kontroller vid ansökningstillfället. Resultatet indikerar att nuvarande handläggningsprocess leder till att knappt 80 procent av de ärenden som beviljas bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd får ett korrekt beslut, givet att den förstärkta handläggningen kan antas avgöra vad som är ett korrekt beslut. Av de ärenden i kontrollen som skulle fått ett felaktigt beslut med nuvarande handläggningsprocess uppskattas 2 procent få ett felaktigt belopp som överstiger 100 kronor per månad. Detta förstärker bilden från den slumpmässiga kontrollen, dvs. att de flesta och största felen uppstår under den löpande utbetalningstiden snarare än vid ansökningstillfället. Även analysen av taxeringskontrollen visar att de konstaterade felutbetalningarna främst beror på att förmånstagaren inte anmält ändrade uppgifter.

I Pensionsmyndighetens arbete med att förebygga felutbetalningar har vi tidigare analyserat behov av eventuella regeländringar. Kapitalinkomst är en av de uppgifter som pensionären själv har haft ansvar för att anmäla förändringar av. Våra analyser har visat att detta inte fungerar, då felaktiga uppgifter om kapitalinkomster uppskattas orsaka relativt stora felutbetalningar. Vår erfarenhet är också att denna uppgift är mycket svår för pensionären att hantera själv. Pensionsmyndigheten lämnade därför in förslag om regeländring under 2016 och nya regler trädde i kraft 1 november 2017.

Utifrån dessa nya regler kunde Pensionsmyndigheten under 2018 börja hämta in uppgifter om kapitalinkomster direkt från Skatteverket i samband med Skatteverkets beslut om slutlig skatt. Under året har närmare 100 000 pensionärer fått ett förändrat bostadstillägg med anledning av detta. Lagändringen syftar till att åtgärda felutbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om kapitalinkomster. Dessa uppskattas utifrån analysen av slumpkontrollen orsaka felutbetalningar motsvarande 85 miljoner kronor per år.

6 Bilaga 1 Delstudie – Taxeringskontroll

Delstudie baserad på taxeringskontroll avseende inkomstår 2016.

6.1 Sammanfattning

Resultatet av Pensionsmyndighetens taxeringskontroll avseende inkomstår 2016 användes för att uppskatta årsbeloppet av felutbetalt bostadstillägg (BT).

Uppskattningen avsåg de som hade bostadstillägg men inte äldreförsörjningsstöd eller särskilt bostadstillägg.

Det felutbetalda beloppet uppskattades till 252 MKR. Beloppet motsvarade en andel på 3,5 % av det totala årsbeloppet för samma population. Av det uppskattade beloppet utgjorde 100 MKR (40 %) för lite utbetalt BT och 152 MKR (60 %) för mycket utbetalt BT.

De felutbetalningar som konstaterats beror främst på att förmånstagaren inte anmält ändrade uppgifter.

6.2 Bostadstillägget

Storleken på bostadstillägget (BT) beror på förmånstagarens inkomster, boendeförhållanden och boendekostnader. Dessa uppgifter inhämtas i samband med att myndigheten fattar beslut om förmånstagarens rätt till BT. Då fastställs även storleken på BT-beloppet. Beslutet gäller tills vidare.

En förändring eller rättning av de uppgifter som låg till grund för BT-beslutet kan innebära förmånstagarens bostadstillägg ska justeras. När myndigheten får kännedom om uppdaterade uppgifter fattas ett nytt beslut om förmånstagarens rätt till BT framåt och dess storlek. Beslutet kan innebära att BT-utbetalningar till förmånstagaren helt upphör eller att det framtida BT-beloppet höjs eller sänks.

6.3 Syfte, upplägg och urval för taxeringskontrollen

Syftet med taxeringskontrollerna (internt benämnda PAX) är att minska risken för felaktiga utbetalningar. Vid kontrollerna används ett riskbaserat urval. Urvalet består av ärenden där det finns inkomstavvikelser mellan taxerad inkomst och den inkomst som ligger till grund för BT/ÄFS.

Vid kontrollernas fångas inkomstavvikelser samt säkerställs att uppgifterna i beslutsunderlagen är aktuella dvs. att rätt ersättning betalas ut till förmånstagarna.

Om förmånstagarna har en högre eller lägre taxerad inkomst än den som legat till grund för BT/ÄFS utreder myndigheten vad skillnaderna beror på och om löpande BT utbetalas med korrekt belopp:

- Vid negativa inkomstavvikelser (Minus-PAX) - om bostadstillägg har betalats ut med ett för högt belopp utreds om pensionären är återbetalningsskyldig och om återkrav ska ställas.
- Vid positiva inkomstavvikelser (Plus-PAX) – om bostadstillägg har betalats ut med för lågt belopp, som inte leder till en rättning, skickas en skrivelse ut som upplyser om möjlighet att ansöka om ett högre bostadstillägg.

Inkomstsavvikelser kan även uppstå avseende make/sambo även om hen inte har egen rätt till BT.

Det är viktigt att påpeka att en inkomstavvikelse inte alltid innebär att BT utbetalas felaktigt. Det finns flera orsaker till detta, exempelvis kan en:

- avvikelse uppstå med anledning av att inkomstberäkningen skiljer sig åt mellan BT och taxerad inkomst (taxerad inkomst omfattar ett helt kalenderår, medan inkomster i BT beräknas för 12 månader framåt från ansöknings- eller ändringstidpunkten)
- inkomst som framgår av taxeringen ha utbetalas för period före det att BT beviljats
- avvikelse redan vara åtgärdad och omhändertagen före det att kontrollen påbörjas.

Minus-PAX: i denna kontroll fokuserar myndigheten främst på att utreda inkomstavvikelse. I undantagsfall (och då inkomstavvikelse i sig inte leder till att BT dras in) utreds även aktuella uppgifter avseende vissa framtagna riskfaktorer, detta gäller:

- Folkbokföringsuppgifter
- Hyra/avgift som ligger under taket för högsta ersättning
- Nyblivna änkor/änklingar då det dels finns risk att de beviljats tjänstepension/privat pension som efterlevande samt att förmögenheten kan ha ökat

Dessutom utreds i vissa fall också en eventuellt ändrad förmögenhet om inkomstavvikelsen avser inkomst av kapital och om förmånstagarna har fortsatt rätt till BT.

Aktuella inkomster kontrolleras därefter antingen via utbetalare eller direkt med förmånstagarna. I vissa fall leder kontrollerna till att BT dras in och i vissa fall till att ersättningen sänks.

Plus-PAX: om inkomstavvikelsen kvarstår i det löpande ärendet tillskrivs förmånstagarna om att ansöka om höjt BT, via den bilaga som bifogas kontrollbrevet, eftersom detta krävs för att myndigheten ska kunna höja ersättningen. I bilagan presenteras även samtliga uppgifter som ingår i det aktuella beslutsunderlaget vilket innebär att förmånstagarna även ges möjlighet att aktualiseras övriga uppgifter. Dessa kontroller leder vanligtvis till att ersättningarna höjs.

Urvalet skapades genom att beräkna ett månatligt BT för de förmånstagare som fick en utbetalning i augusti 2017. Vid beräkningen användes taxerade inkomster som inhämtats från Skatteverket istället för motsvarande uppgifter som fanns i respektive beslutsunderlag. Det beräknade bostadstillägget jämfördes sedan med det faktiskt utbetalade bostadstillägget i augusti 2017. De största skillnaderna mellan beräknat BT och utbetalat BT användes sedan för att skapa det riskbaserade urvalet.

Ett kontrollärende i PAX kunde gälla en enskild person som också var förmånstagare, två personer där både var förmånstagare eller två personer där endast en var förmånstagare men där den andra personens inkomstuppgifter låg till grund för BT-beloppets storlek.

6.4 Metod för att uppskatta felutbetalningar

Genom att använda utfallet från PAX, tillsammans med de beräkningar som utfördes när urvalet till PAX skapades, kan totalt felutbetalt årsbelopp i BT uppskattas.

Uppskattningen omfattar endast de förmånstagare som uppbär BT.

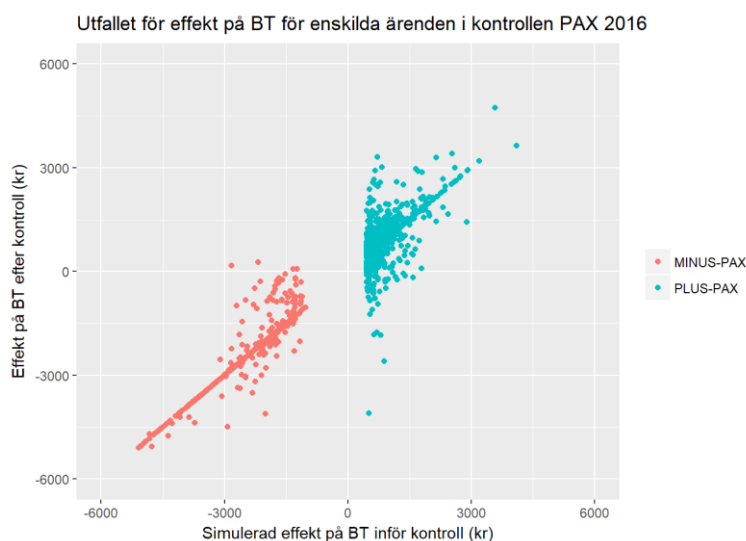
Uppskattningen gjordes genom att modellera ett linjärt samband mellan faktisk förändring av BT och beräknad förändring av BT. Sambandet användes sedan för att uppskatta den faktiska förändringen av BT för alla de fall som inte kontrollerades i PAX. Genom att summera samtliga förändringar erhöles ett uppskattat totalt felaktigt utbetalt belopp.

Då PAX baserades på ett riskbaserat urval hade modellen endast kända utfall för de ärenden där skillnaden mellan det beräknade BT och det faktiskt utbetalade BT blev störst. Detta avsåg både potentiella höjningar och potentiella sänkningar. Modellen hade inga utfall för de fall där skillnaden var mindre än 500 kr. För att kunna göra uppskattningen antogs även att de ärenden med mindre beräknad skillnad hade samma samband till faktisk skillnad som de med högst beräknad skillnad.

6.5 Data

Utfallet på PAX-kontrollen angavs i kontrollformulären på ärendenivå. Ärendet kunde gälla en eller två personer varav minst en är förmånstagare av BT. Antalet ärenden där BT hade räknats om framåt i PAX 2016 var totalt 2 459 stycken.

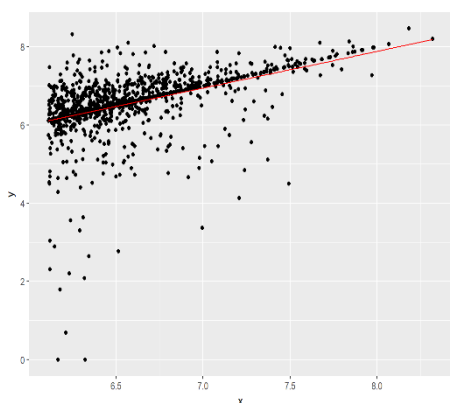
Med anledning av att simuleringsmodellen framförallt utvecklats för bostadstillägg och efter 2017 års regelverk, fungerar den inte tillfredsställande för ärenden som avslutas efter årsskiftet 2017/2018 eller för särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Vid analysen användes därför endast de 1 789 ärenden som avslutats före årsskiftet 2017/2018 och där endast bostadstillägg utbetalades. De 1 789 ärenden som användes till analysen bestod av 1 742 individer som inte hade en medsökande (eller vars medsökande inte själv hade rätt till BT) och 47 individer som hade medsökande som själva hade rätt till BT.



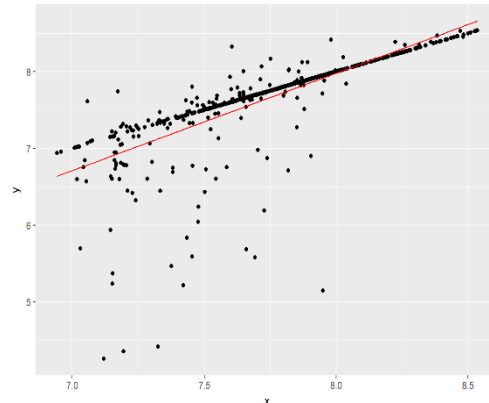
Figur 1 Förändring av månatligt BT efter kontroll jämfört med beräknad förändring av BT utifrån vissa inkomstuppgifter.

6.6 Modeller

Två modeller skapades genom enkel linjär regressionsanalys ($\ln(\log(\text{abs}(y))) \sim \log(\text{abs}(x))$). En modell för de fall där den beräknade förändringen skulle innebära en möjlig sänkning av BT (MINUS-PAX) och en modell för de fall där den beräknade förändringen skulle innebära en möjlig höjning av BT (PLUS-PAX).



Figur 2 PLUS-PAX



Figur 3 MINUS-PAX

6.7 Prediktion

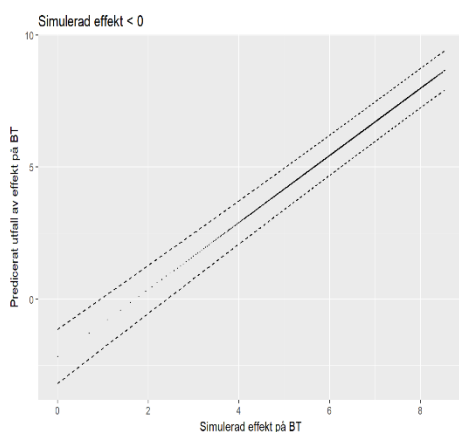
Modellerna användes för att predicera det faktiska utfallet (y_k) för den kända beräknade effekten för samtliga ärenden (x_k) genom

$$y_k = b_1 * x_k + b_0$$

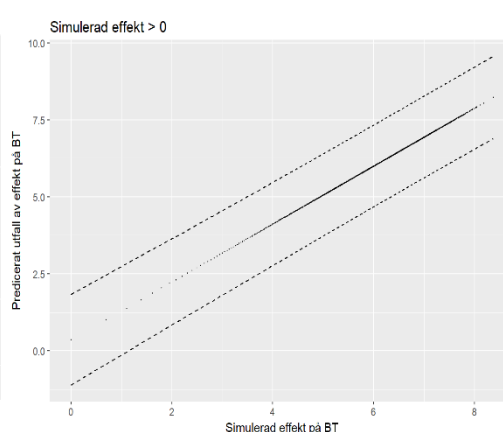
PLUS-PAX		MINUS-PAX	
b0	b1	b0	b1
0,36142	0,93985	-2,16212	1,26771

Totala antalet ärenden vi ville predicera utfallet för var 140 807 st. (av totalt 142 596 st.). Ärendena fördelades enligt tabell nedan.

	Antal ärenden att predicera	Antal kända utfall
Simulerad effekt > 0	84 733	1 224
Simulerad effekt < 0	56 074	565



Figur 4 BT < 0.



Figur 5 BT > 0

6.8 Uppskattning av belopp

Uppskattningen av det totala okända felutbetalda årsbeloppet skapades genom att summera de predicerade utfallen för respektive population (MINUS-PAX och PLUS-PAX) och multiplicera med 12. Det totala felutbetalda beloppet skapades sedan genom att summera uppskattningen av det okända felutbetalda beloppet med summan av årsbeloppet för de kända utfallen.

	Uppskattad summa okänt utfall (MKR)	Summa känt utfall (MKR)	Totalt uppskattat felutbetalt belopp (MKR)
Simulerad effekt > 0	87,6	12,1	99,7
Simulerad effekt < 0	136,0	16,2	152,2
Totalt	223,6	28,3	251,9

Det totala felutbetalda årsbeloppet uppskattades till 252 MKR.

Det totala utbetalda årsbeloppet i augusti 2017 var 7 289 MKR för populationen.

Vi antog att det felutbetalda beloppet var 0 kr för de ärenden som fick en simulerad effekt på 0 kr (119 290 stycken). Det totala uppskattade felutbetalda beloppet motsvarade än andel på 3,5 % av det totala utbetalda årsbeloppet för populationen.

6.9 Typ av fel och typ av uppgift

Nedan visas fördelningen för de konstaterade felutbetalningarna för PAX 2016 per angiven orsak i kontrollen. Orsakerna skapades i samband med att kontrollen skapades och inte med avsikt att användas för att besvara delegationens frågor om vilken typ av fel som ligger bakom de felaktiga utbetalningarna.

Alla ärenden där BT räknats om framåt (2 459 st.) visas.

Tabell 1 Angivna orsaker i PAX 2016

Fel/ ofullständiga uppgifter i ansökan/ ändringsanmälan	Ändrade uppgifter har inte anmälts	PM har använt fel uppgifter el missat uppgifter i de beslut som ligger till grund för löpande BT	PM har inte tagit hänsyn till kommande ändringar som framgår av ansökan/ bifogade handlingar	Omräkning har gjorts för inkomster som ingår i 103:3 SFB	Några av uppgifterna har framkommit i ett annat pågående ärende	Antal ärenden per unik kombination av orsaker
0	2084	0	0	0	0	2084
0	29	29	0	0	0	29
79	79	0	0	0	0	79
0	0	122	0	0	0	122
0	0	0	40	0	0	40
0	4	0	4	0	0	4
79	0	0	0	0	0	79
0	2	2	2	0	0	2
0	0	5	5	0	0	5
0	0	0	3	3	0	3
0	2	0	0	2	0	2
0	1	0	1	1	0	1
0	0	0	0	0	5	5
0	1	0	0	0	1	1
0	0	0	0	3	0	3
158	2202	158	55	9	6	2459

Ett försök till den gruppering (här kallad källa) som delegationen efterfrågar gjordes och visas nedan (Tabell 2).

Ett ärende i PAX kan ha fått flera angivna orsaker i formuläret. Kolumnen ”Andel orsak i %” ska tolkas som ”Antal gånger en orsak angivits totalt delat med totala antalet angivna orsaker”. Den orsak som angavs flest gånger i PAX var orsaken ”Ändrade uppgifter har inte anmälts” (2 202 ggr). Denna orsak motsvarade 85 % av totala antalet angivna orsaker. Resultatet visar således inte de beloppsmässiga effekterna på felutbetalningarna.

På samma sätt ska kolumnen ”Andel källa i %” tolkas som ”Antal gånger en källa angivits totalt delat med totala antalet angivna orsaker”.

Tabell 2 Orsaker PAX 2016 grupperat efter "Typ av fel"

Källa	Orsak	Antal ggr orsaken/källan angivits	Andel i %
Sökande	Fel/ofullständiga uppgifter i ansökan/ändringsanmälan	158	6,11
	Ändrade uppgifter har inte anmälts	2202	85,09
	Totalt sökande	2360	91,2
PM	PM har använt fel uppgifter eller missat uppgifter i de beslut som ligger till grund för löpande BT	158	6,11
	PM har inte tagit hänsyn till kommande ändringar som framgår av ansökan/bifogade handlingar	55	2,13
	Totalt PM	213	8,2
Övrigt	Omräkning har gjorts för inkomster som ingår i 103.3 SFB	9	0,35
	Några av uppgifterna har framkommit i ett annat pågående ärende	6	0,23
	Totalt Övrigt	15	0,58
	Totalt	2588	100

Nedan visas fördelningen för de konstaterade felutbetalningarna för PAX 2016 per angiven uppgiftstyp i kontrollen. Uppgiftstyperna skapades i samband med att kontrollen skapades och inte med avsikt att användas för att besvara delegationens frågor om vilken typ av uppgift som ligger bakom de felaktiga utbetalningarna.

Alla ärenden där BT räknats om framåt (2 459 st.) visas.

Följande gruppering har använts mellan uppgiftstyper i PAX och efterfrågade uppgiftstyper av delegationen.

Tabell 3 Gruppering typ av uppgift

Typ av uppgift (KUT)	Typ av uppgift (PAX 2016)
Boendeförhållanden	Boendeförhållanden
Inkomster & Förmögenhet	Annan inkomst
	Förmögenhet
	Inkomst av kapital
	Ersättning från PM/FK
	Tjänstepension
	Arbetsinkomst
	Näringsinkomst
	Privatpension/livränta
	Utländsk pension
Kostnader & Utgifter	Hyra/avgifter
	Bolån
Övrigt	Övrigt

Tabell 4 Typ av uppgift PAX-kontroll

	Övrigt	Boendeförhållanden	Kostnader & Utgifter	Inkomster & Förmögenhet	Antal ärenden per unik kombination
	0	0	0	2070	2070
	0	0	356	356	356
	0	5	0	5	5
	0	0	13	0	13
	9	0	0	0	9
	0	3	3	3	3
	0	2	2	0	2
	1	0	0	1	1
Totalt	10	10	374	2435	2459

Tabell 5 Andelar per typ av uppgift

Typ av uppgift	Antal ggr uppgiften angivits	Andel i %.
Inkomster & Förmögenhet	2435	86,1
Kostnader & Utgifter	374	13,2
Boendeförhållanden	10	0,35
Övrigt	10	0,35
Totalt	2829	100

7 Bilaga 2 Delstudie – förstärkt handläggning av ansökan om bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd

Delstudien syftar till att mäta felen i den initiala handläggningen och ge ökad kunskap om orsakerna till felen i syfte att utvärdera om den nuvarande rutinen för ansökan bygger på korrekta antaganden om risker för felutbetalningar.

7.1 Bakgrund

Inom ramen för BTF-projektet (förbättringar inom bostadstillägg) genomfördes flera förändringar i ansökningsprocessen. Utgångspunkten för de nya rutinerna var att de flesta pensionärer som söker BT/ÄFS vill göra rätt för sig. Med hänsyn till detta ska myndigheten kunna utgå från att uppgifterna i ansökan är korrekta och endast inhämta styrkta underlag när/om myndigheten i handlägningsprocessen bedömer att det finns risk för att uppgifterna är fel. I den tidigare processen begärde myndigheten att pensionärerna skulle styrka i stort sett samtliga uppgifter med skriftliga underlag vilket gjorde det svårt för den enskilda pensionären att ansöka om bostadstillägg.

Som grund för de nya rutinerna lades den uppföljning av ansökningsärenden som genomfördes under 2014 och som omfattade ca 300 ärenden. Vid uppföljningen jämförde man de uppgifter som de sökande uppgett på ansökan med de faktiska uppgifterna (efter kontroll med respektive källa). I efterhand analyserades vilka uppgifter på ansökan som vanligtvis var korrekta respektive felaktiga. Om uppgifterna var felaktiga utredde man hur stor påverkan detta hade på BT-beräkningen. Skillnaderna utvärderades och det framkom att vissa uppgifter i ansökan kan läggas till grund för beslut utan ytterligare utredning, exempelvis hyra, boränta, boyta och förmögenhet under 100 000 kr.

7.2 Ansökningsprocessen

Nedan beskrivs kortfattat de manuella kontroller som görs i samband med ansökan:

- Grundläggande personuppgifter såsom civilstånd, folkbokföringsadress, fler boende på adressen kontrolleras alltid mot folkbokföringsregistret. Försäkringstillhörighet kontrolleras alltid mot Försäkringskassans register.
- Fastighetsuppgifter kontrolleras mot internt register som är kopplat mot Skatteverket.
- Uppgift om hyra/avgift kontrolleras vid behov mot hyresvärd eller bostadsrättsförening.
- Bolån kontrolleras mot låneinstitut om boräntan överstiger 3 % eller om bolånebeloppet är oskäligt högt.
- Uppgifter om inkomster kontrolleras genom att inhämta en samlad kontrolluppgiftsbild från föregående inkomstår från Skatteverket samt mot ansökan. Aktuellt belopp kontrolleras mot utbetalare. Uppgifter om tjänstepensioner inhämtas från de bolag som är elektroniskt anslutna.
- Arbetsinkomster och inkomst av näringsverksamhet ska beräknas framåt i tiden. Uppgifterna utgår från den sökandes prognos och är svåra att kontrollera.

- När det gäller utländska pensioner ska sökande bifoga underlag som styrker aktuellt belopp eftersom det är svårt att kontrollera dessa med utbetalaren.
- När det gäller kapitalinkomst så innebär den lagändring som började gälla 2018 att den inkomst som ska medräknas är den senaste taxerade kapitalinkomsten. Kontroll sker mot uppgifter från Skatteverket.
- Förmögenhet som på ansökan angetts vara över 100 000 kronor kontrolleras med bank/penningförvaltare. Uppger förmånstagarna att tillgångar över 100 000 kronor saknas görs inga kontroller i samband med ansökan.

Myndigheten är i stor utsträckning beroende av att sökande uppger samtliga uppgifter som påverkar storleken på förmånen eftersom vissa uppgifter kan vara svåra att få kännedom om på annat sätt. Detta gäller exempelvis utländska pensioner och förmögenheter.

I juni 2017 förändrades processen ytterligare med anledning av att vi sett att nyblivna pensionärer och nyblivna änkor/änklingar är en riskgrupp när det gäller tjänstepensioner och privata pensioner. Detta kan exempelvis bero på att de inte har kännedom om att de kommer att ha rätt till en tjänstepension eller en tjänstepension som efterlevande vid ansökningstillfället. Det kan också bero på att ersättningen ännu inte beviljats. I dessa ärenden görs en utökad utredning i samtliga fall.

7.3 Upplägg och metod

Studien utgår från ett slumpmässigt urval av ansökningsärenden. I studien jämförs de uppgifter som sökanden själv lämnat i ansökan och de uppgifter som framkommer efter kontroll enligt nuvarande handlägningsprocess. Därutöver verifieras samtliga kontrollerbara uppgifter mot annan källa. Ett exempel på uppgift som i den förstärkta kontrollen verifierats mot källan är den sökandes hyreskostnad. I nuvarande handlägningsprocess kontrolleras den endast om sökandens uppgift bedöms vara orimlig.

Uppföljningen ska ge en bild av vilka fel som inte upptäcks i den nuvarande handlägningsprocessen och hur dessa orsaker fördelar sig.

Studien skapar också förutsättningar för att väga kostnader av en ”förstärkt handläggning” mot nyttan av minskade felutbetalningar.

Uppföljningen bygger på kontroll av 130 ansökningsärenden och pågick under perioden april-oktober 2018. Vid analysen har vi valt att bortse från de 44 % av ärendena som lett till s.k. beräkningsavslag. Beräkningsavslag kallas det när den sökande inte uppfyller kraven för att beviljas bostadstillägg, t.ex. på grund av för höga inkomster eller för hög förmögenhet. Om myndigheten redan vid ansökningstillfället tydligt kan se t.ex. att pensionären har så hög allmän pension att bostadstillägg inte kan beviljas, skulle en felaktig uppgift om hyreskostnad ändå inte leda till en felaktig utbetalning.

7.4 Resultat av delstudie förstärkt handläggning

Den nuvarande processen leder till att 79 % av de som beviljats BT/ÅFS får ett korrekt beslut, givet att den förstärkta handläggningen kan antas avgöra vad som är ett korrekt beslut. I de resterande 21 % uppgick bruttofelet i snitt till 65 kr/månad (780

kr/år) avseende bostadstillägg. Avseende äldreförsörjningsstöd hittas inga fel i denna uppföljning.

11 % får för högt BT/ÄFS med i snitt 49 kr per månad och 11 % för lågt BT/ÄFS med i snitt 81 kr per månad. Den högsta enskilda felutbetalningen var på 236 kr per månad för mycket.

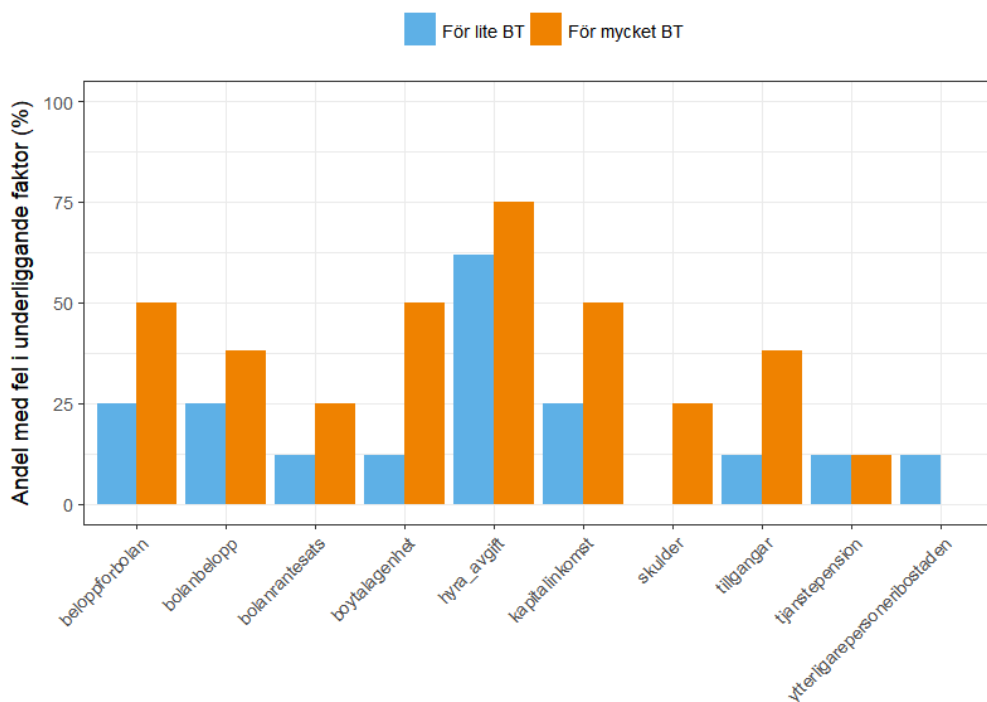
Processen minskar risken för felutbetalningar, jämfört med om man enbart utgått från uppgifter i ansökan, med 19 kr per månad avseende för lite utbetalt och 669 kr för mycket utbetalt per månad.

I 2 % av de kontrollerade ärendena (motsvarar 3 ärenden) uppstår en felutbetalning som överstiger 100 kr/månad med anledning av processen.

- I två av ärendena hade de sökande fått 110 respektive 179 kr för lite/månad eftersom de uppgett en för låg hyra/avgift på ansökan.
- I ett ärende hade den sökande fått 236 kr för mycket/månad eftersom hen lämnat felaktiga uppgifter om vilka kostnader som ingick i avgiften, boyta och att hen har ett lån på bostaden trots att detta saknas.

Uppgifter om bostadskostnad är den största enskilda källan till fel. Fel förekommer även avseende inkomst av kapital, förmögenhet (tillgångar minus skulder) och i ett fåtal fall avseende tjänstepension.

I stapeldiagrammet nedan redovisas resultatet av kontrollen uppdelat på vilken typ av uppgifter som den förstärkta handläggningen korrigerade jämfört med kontrollen enligt den ordinarie processen.



8 Bilaga 3 Brev som skickats ut i den slumpmässiga kontrollen

Har du rätt bostadstillägg?

Du får det här brevet därför att du har bostadstillägg. Pensionsmyndigheten gör kontroll och behöver aktuella uppgifter från dig för att kunna utreda om du får rätt bostadstillägg.



Vi ber dig att kontrollera om dina uppgifter ändrats och att du i så fall fyller i de nya uppgifterna i bilagan under "*Nya uppgifter*".

I bilagan under rubriken "*Nuvarande uppgifter*" kan du se vilka uppgifter som vi använder.

Fyll i dina aktuella uppgifter och underteckna bilagan

Vi ber dig sända in bilagan **senast den 17 september 2017**. Skicka med handlingar som visar de nya uppgifterna.

Behöver du hjälp med att fylla i bilagan eller med att få fram dina uppgifter är du välkommen att kontakta oss på nedanstående telefonnummer.

Med vänlig hälsning
Pensionsmyndigheten

Handläggares namn

Handläggares direktnummer

Information

Om uppgifterna ändrats så att du har rätt till ett högre bostadstillägg måste du underteckna och skicka in den bifogade bilagan. Du kan ansöka om att få ett högre bostadstillägg tillbaka i tiden men som längst för tre månader.

Om din bostadskostnad eller något annat i din ekonomi ändras måste du anmäla det till oss eftersom det kan innebära att du har rätt till högre eller lägre bostadstillägg. Om du får bostadstillägg som du inte haft rätt till kan du bli skyldig att betala tillbaka pengar.

Så här fyller du i bilagan

Fyll i de uppgifter som ändrats under ”*Nya uppgifter*”, skriv sedan in datumet för när uppgiften ändrats under ”*Gäller fr.o.m.*”

Om några uppgifter ändrats ber vi dig skicka in på handlingar som visar de nya uppgifterna, exempelvis:

- Hyresavi eller avgiftsavi för den månad du söker ifrån.
- Aktuellt utbetalningsbesked avseende dina inkomster.
- Om du har utländsk pension ska du skicka in aktuellt beslut eller ett underlag som visar vad som utbetalas före skatt.
- De senaste årsbeskeden från din bank. Om du har tillgångar eller skulder på flera ställen skickar du med samtliga årsbesked.

Skriv ditt personnummer på alla handlingar du skickar in.

Bilaga

Boendeförhållanden		
Nuvarande uppgifter	Nya uppgifter	Gäller fr.o.m.
Ensamstående		
Bostadskostnad		
Nuvarande uppgifter	Nya uppgifter	Gäller fr.o.m.
Hyra: 5 109 kr/månad		
Inkomst/Pension		
Nuvarande uppgifter (före skatt)	Nya uppgifter (före skatt)	Gäller fr.o.m.
Kyrkans pensionskassa: 12 409 kr/år		
Inkomst av kapital		
Uppgifter per 31 december 2015	Uppgifter per 31 december 2017	
Inkomst av kapital: 174 kr		
Tillgångar och skulder		
Uppgifter per 31 december 2015	Uppgifter per 31 december 2017	
Bankkonto: Nordea: 39 553 kr Värdepapper: Nordea: 117 202 kr Totala tillgångar: 156 755 kr		

Har någon hjälpt till att fylla i uppgifterna?

Namn	Telefon dagtid, även riktnummer
Utdelningsadress	E-postadress
<input type="checkbox"/>	Jag/vi ger denna person fullmakt. Fullmakten innebär att Pensionsmyndigheten får kontakta denna person för att efterfråga och delge uppgifter i denna anmälan.

Underskrift

Om jag kan få mer bostadstillägg vill jag ha det för tre månader tillbaka i tiden.	
Jag försäkrar på heder och samvete att uppgifterna i blanketten är riktiga och fullständiga. När uppgifterna förändras måste jag meddela Pensionsmyndigheten.	
_____	_____
Datum	Namnteckning
_____	_____
Datum	Namnteckning (make, maka, registrerad partner eller sambo)

Telefonnummer, även riktnummer	

Uppgifterna behandlas automatiserat och Pensionsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandlingen.

9 Bilaga 4 Detaljerade riskområden

Felaktiga utbetalningar kan uppstå på grund av fel vid beslutstillfället. Detta kan bero på att förmånstagaren lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter (oavsiktligt eller avsiktligt) eller på att handläggaren gör felaktiga bedömningar eller brister i utredningsskyldigheten.

Felutbetalningar kan även uppstå under en löpande beslutsperiod på grund av att förmånstagaren inte anmäler när något förhållande som påverkar rätten till eller storleken på förmånen ändras och om myndigheten inte fångar och åtgärdar förändringen på något annat sätt. Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg beviljas i de flesta fall tillsvidare vilket innebär att pensionärerna själva i stor utsträckning måste hålla reda på när de behöver anmäla förändringar som kan påverka storleken på bostadstillägget.¹¹

Samtliga förändringar som påverkar storleken på förmånerna ska anmälas. Innebär de ändrade förhållandena att förmånstagaren har rätt till högre ersättning krävs en undertecknad ansökan. Leder förändringarna till att förmånen ska sänkas ska detta anmälas så snart som möjligt och senast inom fjorton dagar efter att förmånstagaren fick kännedom om förändringen.

Förmånstagarna informeras om anmälningsskyldigheten vid ändrade förhållanden både vid ansökan och i beslut. Det finns dock svårigheter för förmånstagarna att uppfylla anmälningsskyldigheten eftersom de måste känna till vilka, hur och när faktorerna påverkar ersättningen. Dessutom behöver förmånstagarna *inte* anmäla ändrade uppgifter som myndigheten får kännedom om på annat sätt.

Nedan följer några exempel på svårigheter:

- **Utländsk pension** - anmälningsskyldigheten är knuten till ändrat utländskt belopp, men uppgiften som redovisas i beslutsbilagan är valutaomvandlad till svenska kronor.
- **Arbets- och näringsinkomster** - om förmånstagarna fyllt 65 år inträder anmälningsskyldigheten först när inkomsterna beräknas överstiga 24 000 kr på årsbasis.
- **Makes/sambos inkomster** - förmånstagarna är anmälningsskyldiga för makes och sambos ändrade inkomster även om hen inte får bostadstillägg själv. Får make/sambo dagersättning från Försäkringskassan hämtar Pensionsmyndigheten uppgiften i samband med ansökan men förmånstagarna måste själva anmäla om en dagersättning börjar utbetalas, ändras eller upphör efter beviljandet.
- **Inkomst av kapital** – en ändrad kapitalinkomst påverkar bostadstillägget året efter inkomsten uppkommit. Detta innebär att anmälningsskyldigheten inträffar först efter årsskiftet.
- **Förmögenhet** - en ändrad förmögenhet påverkar bostadstillägget året efter det att ändringen inträffat och beräknas efter värdet per den 31 december. Detta

¹¹ Detta är till följd av en regelförändring om tillsvidarebeslut 2012 som innebär att majoriteten av alla pensionärer med bostadstillägg inte behöver förnya sin ansökan lika ofta som tidigare.

innebär att anmälningsskyldigheten inträffar först efter årsskiftet.
Förmånstagarna är endast anmälningsskyldiga om förmögenheten ökat med mer än 5 000 kronor och dessutom bara i de fall då den påverkar beräkningen (dvs. överstiger 100 000 kr för ensamstående och 200 000 kronor för gifta/sammanboende)

Uppgifter som riskerar att bli felaktiga

Bosättning: bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är samtliga bosättningsbaserade förmåner. Med anledning av att vi grundar beslut om ersättning på folkbokföringsuppgifter som kan vara felaktiga finns det en risk att vi betalar ut förmånerna till personer som inte är bosatta i landet. I samband med detta finns det också en risk att vi betalar ut förmånerna till personer som avlidit i utlandet.

Civilstånd: för de som är gifta/sammanboende är det den gemensamma ekonomin som ligger till grund för förmånerna. Detta gäller oavsett om bara en av personerna har rätt till en förmån. Bedömningen av om två personer ska anses som sammanboende grundas vanligtvis på deras egna uppgifter. Det finns en risk att vi betalar ut felaktig ersättning på grund av att vi bedömer de som bor ihop som ensamstående. Omvänt finns det även risk att vi betalar ut felaktig ersättning på grund av att vi felaktigt bedömer de som inte bor ihop längre som gifta/sammanboende.

Boendeförhållanden: om en förmånstagare delar bostad med andra personer ska bostadskostnaden fördelas mellan antalet boende. Vi grundar vår bedömning på de uppgifter som förmånstagarna lämnar till oss eller på de uppgifter som framgår av folkbokföringsregistret. Det är svårt att utreda de faktiska boendeförhållandena och det finns därför en risk att vi betalar ut felaktig ersättning.

Bostadskostnad: bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd utbetalas för permanentbostaden. (Äldreförsörjningsstöd utbetalas även till de som saknar bostadskostnad.) Vi grundar i huvudsak vår bedömning av bostadskostnaderna på de uppgifter som förmånstagarna anmäler och vi utgår från att de anmäler om en förändring sker. Detta innebär att det finns en risk att förmånen beräknas efter felaktig bostadskostnad. 87 procent av förmånstagarna är bosatta i hyres- eller bostadsrätter. För övriga boendeformer får myndigheten vanligtvis uppgifter som ligger till grund för bedömning av bostadskostnaden från andra myndighetsregister. Risken är begränsad, genom att det finns ett takbelopp för högsta bostadskostnad som ersätts.

Inkomster: bostadstilläggets storlek är beroende av förmånstagarens inkomster samt av make/makans eller sambons inkomster. De inkomster som personerna kan väntas få under den närmaste kommande 12-månadersperioden ska räknas med i den s.k. bidragsgrundande inkomsten (BGI). Vi grundar i huvudsak vår bedömning på de uppgifter som förmånstagarna anmäler och vi utgår från att de anmäler om en förändring sker. Det finns därför en risk att förmånen beräknas efter felaktiga inkomster. Risken för felaktiga utbetalningar är större när det gäller utländska än svenska inkomster då de utländska inkomsterna, t.ex. pensioner från utlandet, är svårare att kontrollera.

Förmögenhet: Vid fastställande av BGI:n ska hänsyn även tas till den förmögenhet som förmånstagaren har samt make/makans eller sambons förmögenhet. Ett tillägg till BGI görs med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000

kronor för den som är ogift och 200 000 kronor för makar/sambor. Vi grundar i huvudsak vår bedömning på de uppgifter som förmånstagarna lämnat till oss vid ansökan och vi utgår från att alla pensionärer anmäler förändringar. Det finns därför en risk att förmånen beräknas efter felaktiga förmögenhetsuppgifter. Risken för felaktiga utbetalningar är större när det gäller utländska än svenska förmögenheter då de förra är ännu svårare att kontrollera.

Bilaga 3

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande

Migrationsverket

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande



INNEHÅLL.....	2
1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	4
2.1 Uppdraget	4
2.2 Kortfattad beskrivning av ersättningsystemet	4
2.3 Huvudsakliga risker	5
3. Upplägg, metod och avgränsningar	5
3.1 Upplägg och metod.....	5
3.2 Granskade risker	6
3.3 Studiens styrkor och begränsning	7
3.4 Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	8
3.5 Urval och Avgränsning.....	9
4. Felaktiga utbetalningar av dag ersättning till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m fl.	9
4.1 Totalsiffran och dess osäkerhet.....	9
4.2 Typ av fel	11
4.2.1 Fel orsakade av den sökande	12
4.2.2 Fel orsakade av myndigheten	12
4.2.3 Förskottsfel.....	14
4.3 Misstänkt avsiktliga fel.....	15
4.4 Uppgifter som används felaktigt	16
4.5 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt	16
5. Diskussion och sammanfattande bedömning	18
6. Bilagor	19
6.1 Bilaga 1 – Beräkningsredovisning	19
6.1.1 Beräkning utav konfidensintervall för totalen felaktiga utbetalningar	19
6.2 Bilaga 2 – Tabeller.....	20
6.2.1 Felaktiga utbetalningar per samtliga nivåer av orsaksindelningen.....	20
6.2.2 Typ av fel från systemet för utbetalning av dag ersättning till asylsökande, exklusive förskottsfel	22

1. Sammanfattning

Migrationsverket har i arbetet inom Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen genomfört en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande.

Studien har undersökt utbetalningar av dagersättning till 1000 slumpvis utvalda asylsökande som sökt asyl tidigast 2015 och fått beslut om uppehållstillstånd eller utvisning senast 2017. Under åren 2015-2017 utbetalades totalt ca 4,6 mdkr i dagersättning (exklusive ersättningar till ensamkommande barn). Den grupp som uppfyllde studiens ramar (s.k. rampopulation) omfattade totalt 117 657 personer och utbetalningarna uppgick till ca 2 mdkr. Trots att utbetalningarna till rampopulationen utgör mindre än hälften av den totalt utbetalda ersättningen bedömer vi att studien kan generaliseras till att gälla alla utbetalningar dessa år.

Andelen felaktiga utbetalningar uppgår till 5 % av det utbetalade beloppet. Utifrån de totala utbetalningarna på ca 4,6 mdkr under 2015-2017 erhålls en genomsnittssumma per år för felaktiga utbetalningar på knappt 77 000 000 kr.

Av de felaktiga utbetalningarna har ca 12 % orsakats av den sökande och 59 % av myndigheten. Resterande 29 % är så kallade förskottsfel som uppstår då utbetalningarna redan gjorts när ändringarna kommer till myndighetens kännedom. I dessa fall har varken myndigheten eller den sökande orsakat felutbetalningen. Exkluderas förskottsfeLEN har 3,6% betalats ut felaktigt.

Denna studie omfattar inte riskerna för oredovisade inkomster och tillgångar. Detta innebär att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna underskattas.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlade organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet att genomföra omfattningsstudier har delegationen bedömt att dag-ersättning till asylsökande, som administreras av Migrationsverket, har väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Föreliggande rapport är myndighetens samlade avrapportering av uppdraget.

2.2 Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Dagersättning regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) samt i förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA). Vem som har rätt till dagersättning bestäms av personkretsen i LMA. Dagersättning är en behovsbaserad förmån; den som saknar egna medel kan beviljas dagersättning.

Dagersättningen är olika stor beroende på om den asylsökande bor i ett av Migrationsverkets boenden där mat ingår eller i ett boende där mat inte ingår. Familjesammansättningen, i form av antalet barn och deras åldrar, påverkar också bidragets storlek. Dagersättningen ska sänkas eller upphöra om den asylsökande har egen försörjning. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp, enligt förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

	Dagersättning inkl. egen mathållning	Dagersättning exkl. egen mathållning
Ensamstående	1 kr	24 kr
Sammanboende	61 kr	19 kr
Barn 0-3 år	37 kr	12 kr
Barn 4-10 år	43 kr	12 kr
Barn 11-17 år	50 kr	12 kr
Hemmavarande vuxen	61 kr	19 kr

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagersättning endast för de två äldsta barnen. För vart och ett av de yngre barnen lämnas dagersättning med hälften av det belopp som gäller för barnet enligt tabellen.

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

Myndigheten har inte möjlighet att återkräva belopp som betalats ut felaktigt.

Dagersättningen ska enligt lagen om mottagande av asylsökande m fl. utbetalas för en månad i förskott, undantagsvis för två veckor om särskilda skäl finns. När ett asyl-ärende avslutas, t.ex. då personen får ett beslut om uppehållstillstånd eller utvisning, kan förskottsfel uppstå då denna omständighet inte var känd vid utbetalningstillfället. Myndigheten har inte heller några möjligheter att återkräva den dag ersättning för dagar som infaller efter beslutet. En från början korrekt utbetalning blir därmed felaktig på grund av att nya omständigheter uppstår.

2.3 Huvudsakliga risker

Uppgifterna som lämnas i ansökan om dag ersättning är svåra att verifiera och kontroll-möjligheter för dessa saknas. Vid förändrade förhållanden under tiden för ersättningen, kontrolleras uppgifterna manuellt genom slagningar i den centrala utlänningsdatabasen samt utifrån ansökan. Ärenden utreds endast vid indikation om att det behövs eller om det inkommit information i ärendet som ger anledning till att ersättningsbeloppet ska justeras.

Tolkningsutrymmet när det gäller målgrupp och i beslutsbedömningen är ganska lågt. Den låga komplexiteten i regelverket minskar risken för felaktiga bedömningar med felaktiga utbetalningar som resultat. De olika belopp som den sökande kan beviljas skiljer sig åt endast med några kronor. Migrationsverket har möjligheten att kontrollera att dag ersättning inte betalas ut i flera identiteter då fingeravtryck kontrolleras vid registreringen av en asylansökan. Det innebär att en person inte kan använda flera identiteter i Migrationsverkets IT-stöd. Verket kan dock inte kontrollera de uppgifter som den sökande uppger avseende egna medel och inkomster. Handläggaren som fattar beslut gör sin bedömning utifrån en okulär bedömning av en skriftlig ansökan. Uppgift om tillgångar och inkomster i samband med ansökan eller under tiden för utbetalningen är svåra att kontrollera. Myndigheten kräver sällan intyg och initierar inga egna kontroller för att kunna ompröva beslutet. Myndigheten är för detta beroende av att den enskilde eller tredje part inkommer med uppgifter.

Det saknas systematiserade kontroller av hanteringen av dag ersättning. De system-faktorer som ska förebygga eller upptäcka felaktiga utbetalningar är få. Det kontroll-system som faktiskt finns är utvecklat för att förebygga eller upptäcka de fel som uppstår internt i hanteringen. Förutom information till de sökande saknas förebyggande och kontrollerande åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar.

3. Upplägg, metod och avgränsningar

3.1 Upplägg och metod

Enligt årsredovisningen betalades det ut ca 1,25 miljarder år 2018, 1,9 miljarder år 2016 och 1,4 miljarder år 2015 när man exkluderat dag ersättning till ensamkommande barn. Under åren 2015-2017 utbetalades totalt ca: 4,55 miljarder kr i dag ersättning. Omfattningsstudien genomförs på ett urval av ärenden och bygger på manuella efterhandskontroller av de huvudsakliga kontrollerbara och väsentliga riskerna för felaktiga utbetalningar. Dag ersättningen under hela asylprocessen granskades för 1000 slumpvis utvalda asylsökande, som sökt asyl tidigast 2015 och fått beslut om uppehållstillstånd eller utvisning senast 2017. Den grupp som uppfyllde dessa ramar (s.k. rampopulation) omfattade totalt 117 657 personer och utbetalningar av dag ersättning om 2 miljarder kr

(i genomsnitt 666 633 502 miljoner kr per år). Till de 1000 personerna i stickprovet - utbetalades totalt 16 997 718 kr.

I rampopulationen fanns både vuxna och barn i familj. Barn utan vårdnadshavare ingick inte i granskningen om de var under 18 år vid beslut om uppehållstillstånd eller avvisning. Barn utan vårdnadshavare har boende och omvårdnad ombesörjt av kommunen och uppbär oftast i regel inte dagersättning. I stickprovet var ca 40% kvinnor och 60% män.

Tabell 3.1 Fördelning av kön, barn och vuxna i urvalet

	Kvinnor	Män	Totalsumma
Barn	129	125	254
Vuxen	259	487	746
Totalsumma	388	612	1 000

3.2 Granskade risker

Risken för att det sker en felaktig utbetalning av dagersättning uppstår antingen vid ansökningstillfället eller när ersättningsgrundande förhållanden ändras genom processens gång. I denna studie har ett antal händelser där risk uppstår identifierats och sedan granskats manuellt. Granskningens syfte har varit att se om handläggningen av dagersättningen har skett korrekt utifrån då gällande lagar och förordningar. Följande risker för felaktig utbetalning av dagersättning under granskats:

- 1) Är initialt beslut om dagersättning korrekt?
 - Finns det en skriftlig ansökan om dagersättning?
 - Tillhör personen den personkrets som kan omfattas av LMA?
 - Förekommer alias-identiteter som påverkar rätten till LMA?
 - Saknas egna medel/tillgångar?
 - Har rätt belopp beviljats?
 - Är personen ensamstående eller har delat hushåll (olika tariffer)?
 - Bor personen på anläggningsboende eller i eget boende (olika tariffer)?
 - Bistånd till barn med vårdnadshavare. Beviljas rätt belopp med hänsyn till antalet barn och deras åldrar?

- 2) Har dagersättning utbetalats för mycket eller för länge?
 - *LMA-upphör*
 - Har dagersättning avslagits och sökanden skrivits ut fr.o.m. det datum han eller hon inte längre omfattas av LMA?
 - Efter anvisningsdatum till kommun. Har utbetalning gjorts längre än till detta datum?
 - Efter när tillstånd meddelas där bosättningslagen inte är tillämplig. Har utbetalning gjorts längre än till detta datum?
 - Efter verkställbart beslut om av- eller utvisning. Har utbetalning gjorts längre än till den meddelade tidsfristen (gäller ej ärenden med barn eller där det bedöms som oskäligt att LMA ska upphöra)?

- Har dagersättning utbetalats längre än datum för utresa?
- Har dagersättning betalats ut för länge pga. att personen håller sig undan från verkställighet?
- Har dagersättning betalats ut för länge pga. att personen lämnat landet på egen hand utan att informera Migrationsverket/svenska myndigheter?
- *Ändrad inkomst*
 - Har ersättning betalats ut längre än sökanden har rätt till pga. anmäld egen inkomst från visst datum?
- *Ändrad boendeform*
 - Sökanden som flyttar till boende där ersättningsnivån är annan än för det tidigare boendet, t ex ensamstående från ABO till EBO eller till förvar.
- *Ändrad familjebild*
 - Familjemedlemmar som lämnar familjen t ex för annat boende eller hemresa. Även barn som blir vuxet.
- *Bistånd till barn med vårdnadshavare*
 - Utbetalas rätt belopp med hänsyn till antalet barn och deras åldrar.
- *Nedsättning av ersättningsbelopp*
 - Har ersättningsbeloppet satts ned om den sökande exempelvis inte fullföljer ett id-uppdrag, medverkar vid asylutredning eller verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut?
- *Inhibition*
 - Har DB beviljats från inhibitionsdatum och satts ned igen när inhibition upphör?

3.3 Studiens styrkor och begränsning

En styrka i studien är att varje enskilt ärende gått genom manuellt av en granskare. Alla granskare hade tillgång till ett granskningsstöd, som uppdaterades under studiens gång då olika frågeställningar uppkom. Alla frågor samlades i en logg och svaren skrevs in i granskningsstödet. Vid oklarheter togs kontakt med delegationens kansli (och i förekommande fall med delegationens arbetsgrupp Forum för omfattningsstudier) för avstämning. Detta sätt att arbeta innebar att samtliga granskare hade en samsyn i vad varje delmoment i studien innebar. Inledande kalibrering och löpande uppföljning som dokumenterats i ett granskningsstöd ger att resultatet kan förväntas i hög grad bli detsamma om andra granskare skulle studera samma urval på nytt.

Granskarna gavs tillgång till de IT-stöd där en asylsökandes samtliga ärenden registrerats och som även innehåller journal- och tjänsteanteckningar. Därmed fick granskarna tillgång till all information som finns om den enskilde hos Migrationsverket. Däremot har inte den fysiska dossiern (akten) med originalhandlingarna granskats. Ansökningar om dagersättning ska scannas in i IT-stödet Skapa. Det förekom dock att detta inte alltid gjordes under hösten 2015, då antalet asylsökande ökade extremt snabbt och ny personal anställdes. Migrationsverket hade då en mycket hög arbetsbelastning och en stor del oerfaren personal. Det innebar att man tvingades prioritera de nödvändigaste arbetsuppgifterna för att de asylsökande skulle få boende

och dagersättning utbetald. Under denna period var därför risken för fel större än under normala förhållanden, vilket kan förväntas påverka studiens resultat.

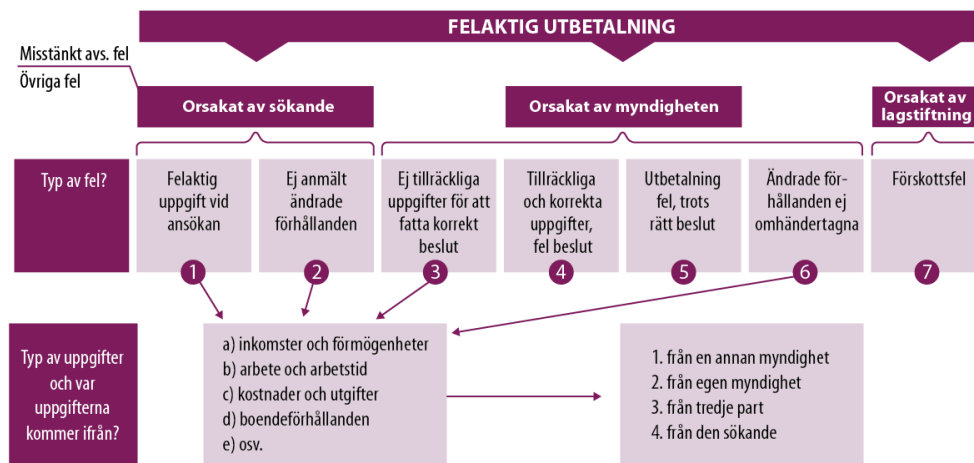
3.4 Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

För delegationens omfattningsstudier har en definition och en orsaksindelning slagits fast. Samtliga omfattningsstudier ska i möjligaste mån tillämpa dessa. Eftersom varje ersättningssystem har sina unika egenskaper är det viktigt att redovisa hur definitionen och orsaksindelningen applicerats.

Migrationsverket har använt definitionen och orsaksindelningen för felaktiga utbetalningar som har diskuterats i Forum för felaktiga utbetalningar och som sedan har presenterats av Delegationens kansli. Kategoriseringen i orsaksindelningen har genomförts så nära den fastslagna modellen som möjligt. Gällande typer av uppgifter som resulterat i felaktiga utbetalningar har tre uppgiftstyper identifierats som aktuella i denna studie.

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

Orsaksindelningen beskriver ett antal typer av fel som antingen kan orsakas av den sökande eller av myndigheten. Om ett fel som orsakas av den sökande misstänks ha orsakats avsiktligt anges även detta. Till merparten av de olika orsakerna anges även typ av felaktig uppgift och var uppgiften kommer ifrån. Se figur 3.1.



Figur 3.1 – Modell för orsaksindelning av felaktiga utbetalningar

Varje fel som granskningen identifierat har tilldelats en etikett som anger vilken typ av fel det rör sig om, vilken typ av uppgift som ligger till grund för felet och var uppgifterna kommer ifrån. I de typer av fel som orsakas av den sökande anges även om felet misstänks vara avsiktligt.

3.5 Urval och Avgränsning

Studien har avgränsats från följande systemövergripande risker:

- Oredovisade inkomster och tillgångar i ansökan om dagersättning samt under tid med ersättning får myndigheten inte kännedom om, såvida informationen inte kommer från den sökande eller tredje part.

Dessa risker är inte obetydliga och innebär att studien underskattar de felaktiga utbetalningarna.

Studien har också avgränsats från följande systemspecifika risker:

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

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

4. Felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m fl.

4.1 Totalsiffran och dess osäkerhet

Till de 1000 personerna i stickprovet utbetalades totalt 16 997 718 kr. I det granskade urvalet upptäcktes felaktiga utbetalningar om 852 050 kr. Den beloppsmässiga andelen fel kan då beräknas till $852\,050/16\,997\,718 = 5,01\%$ inklusive förskottsfel och $607\,556/16\,997\,718 = 3,6\%$ fel exklusive förskottsfel.

Utifrån det granskade urvalet erhålls en summa över felaktiga utbetalningar på 852 050 kronor inklusive förskottsfel. Detta avser både fallen där det utbetalats för mycket eller för lite, där delmängderna blir 770 867 kronor för mycket respektive 81 183 kronor för lite. Exklusive förskottsfel är summan 607 556 kronor. Av de felaktiga utbetalningarna är 244 494 kronor förskottsfel. Summan totala utbetalningar för urvalet är 16 997 718 kronor.

För att istället se till detta årsvis så dras ett genomsnitt för att se summan felaktiga utbetalningar som görs under ett genomsnittså under perioden 2015-2017. Detta ger summan felaktiga utbetalningar på 284 017 kronor, varav 256 956 kronor avser för mycket utbetald och 27 061 kronor för lite utbetald. Årssnittet för totalt utbetald dagersättning blir 5 665 906 kronor.

Utifrån detta kan vi då uppskatta summor för den studerade populationen (rampopulationen). Med en rampopulation på 117 657 individer erhålls en summa på totalt utbetald dag ersättning under åren 2015-2017 på 1 999 900 507 kronor. I genomsnitt utbetalades alltså 666 633 502 kr per år. Det innebär att omfattningen av felaktiga utbetalningar estimeras till 33 416 539 kr per år inkl. förskotts fel och 23 827 749 kr per år exkl. förskotts fel.

För att bättre kunna uttala oss om de totala felaktiga utbetalningarna i populationens så konstrueras konfidensintervall. Konfidensgraden sätts till 95 % vilket innebär att om urvalet dras om på nytt ett oändligt antal gånger så kommer konfidensintervallet att omfatta populationens sanna värde i 95 % av fallen.

Tabell 4.1 redogör för konfidensintervallets nedre och övre gräns för de uppskattade populationstotalerna av felaktiga utbetalningarna samt delmängderna av fallen där för mycket eller för lite ersättning har betalats ut. Se bilaga 1 för detaljer kring beräkning av konfidensintervallen.

Vi bedömer att studiens estimerat på omfattningen av felutbetalningar kan generaliseras till att gälla alla utbetalningar dessa år. Enligt Migrationsverkets årsredovisning betalades det ut ca 1,25 mdr 2017, 1,9 mdr 2016 och 1,4 mdr 2015 i dag ersättning till asylsökande när man exkluderat dag ersättningar till ensamkommande barn. Utbetalningarna till de asylsökande i rampopulationen på ca 2 mdkr utgör då ca: 43 % (2,00/4,6) av de totala utbetalningarna av dag ersättning dessa år. Detta innebär att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar är ungefär 2,3 gånger större, givet bedömningen att studieresultatet kan antas vara representativt för utbetalningarna i stort under åren 2015-2017. Utifrån de utbetalade 4,6 mdkr erhålls då en summa för felaktiga utbetalningar på 76 738 099 kr per år, varav 69 426 531 kronor avser för mycket utbetalt och 7 311 568 kronor för lite utbetalt.

Tabell 4.1 Felaktiga utbetalningar från systemet för utbetalning av dag ersättning till asylsökande i mkr (inklusive förskotts fel) samt andelen felaktiga utbetalningar utav totalt utbetalt

	Felaktiga utbetalningar		Övre gräns för konfidensintervall		Nedre gräns för konfidensintervall	
För mycket ersättning	30,2	4,54%	36,5	5,47%	24,0	3,60%
För lite ersättning	3,2	0,48%	5,7	0,85%	0,7	0,11%
Totalt	33,4	5,01%	40,2	6,03%	26,6	4,00%

Tabell 4.2 Fördelning av felaktiga utbetalningar och totala utbetalningar mellan barn, vuxna och kön

	Felaktiga utbetalningar	Totalt utbetalt	Andel fel av totalt utbetalt
Kvinnor	50,39%	41,38%	6,10%
Barn	13,54%	9,45%	7,18%
Vuxen	36,86%	31,93%	5,79%
Män	49,61%	58,62%	4,24%
Barn	5,01%	9,78%	2,57%
Vuxen	44,60%	48,84%	4,58%
Totalsumma	100,00%	100,00%	5,01%

4.2 Typ av fel

Figur 3.1 ger en översikt av den orsaksindelning som används för att kartlägga de felaktiga utbetalningarna.

Tabell 4.3 redogör för hur felen fördelas enligt orsaksindelningen som presenteras i 3.4. För uppdelning enligt hela orsaksindelningen, se tabell 6.1 i bilaga 2.

Tabell 4.3 Typ av fel från systemet för utbetalning av dagersättning till asylsökande, fördelat på kön och totalt

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt
Fel orsakade av sökande	3,70%	0,19%	8,47%	0,42%	12,17%	0,61%
Felaktiga uppgifter vid ansökan	0,00%	0,00%	4,86%	0,24%	4,86%	0,24%
Ej anmält ändrade förhållanden	3,70%	0,19%	3,61%	0,18%	7,31%	0,37%
Fel orsakade av myndigheten	33,03%	1,66%	26,05%	1,31%	59,08%	2,96%
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	6,58%	0,33%	1,26%	0,06%	7,83%	0,39%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	5,96%	0,30%	2,95%	0,15%	8,92%	0,45%
Utbetalning fel, trots rätt beslut	4,83%	0,24%	6,14%	0,31%	10,97%	0,55%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	15,66%	0,79%	15,69%	0,79%	31,36%	1,57%
Övriga fel	13,66%	0,68%	15,09%	0,76%	28,75%	1,44%
Förskottsfel	13,66%	0,68%	15,04%	0,75%	28,69%	1,44%
Uppgift saknas	0,00%	0,00%	0,06%	0,00%	0,06%	0,00%
Totalsumma	50,39%	2,53%	49,61%	2,49%	100,00%	5,01%

Majoritet av de felaktiga utbetalningarna orsakas av myndigheten. Andelen uppgår till 59 % av de felaktiga utbetalningarna. Orsaken *Ändrade förhållanden ej omhändertagna* är framträdande och utgör 31% av de felaktiga utbetalningarna. Som andel av samtliga utbetalningar blir nästan tre procent felaktiga på grund av myndigheten.

En mindre del av de felaktiga utbetalningarna orsakas av den sökande. Andelen uppgår till knappt 17% av totalsumman. Som andel av samtliga utbetalningar blir drygt 0,6 % felaktiga på grund av den sökande. Av fel som orsakas av den enskilde är orsaken i de flesta fall att den enskilde inte *anmält ändrade förhållanden*. Andelen uppgår till drygt 12 % av de felaktiga utbetalningarna.

Andelen av de fel som orsakas av sökande är högre för män än för kvinnor.

Summan av de felaktiga utbetalningarna fördelas ungefär lika mellan män och kvinnor. Av de 1000 personerna i urvalet var ca 40% kvinnor och 60% män. Då summan av de

felaktiga utbetalningarna är väldigt lika för både kvinnor och män, innebär det att kvinnor fått en större andel felaktiga utbetalningar jämfört med männen, då kvinnorna endast utgjorde 40% av urvalet. Överrepresentationen för kvinnor beror på att fel orsakade av myndigheten är överrepresenterade bland utbetalningar till kvinnor. I avsnittet om misstänkt avsiktliga fel framgår också att det är vanligare med misstänkta avsiktliga fel från män.

4.2.1 Fel orsakade av den sökande

Av de felaktiga utbetalningarna, inklusive förskottsfel, orsakades sammanlagt 12% av den enskilde.

4.2.1.1 Felaktiga uppgifter vid ansökan (feltyp 1)

Fel som orsakas av felaktiga uppgifter från den sökande vid ansökan ingår i denna kategori. Detta oavsett om felen misstänks vara avsiktliga eller ej.

Denna kategori omfattar 5 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

- Den sökande har haft inkomst eller tillgångar som inte redovisats vid ansökan. Inkomsten eller tillgångarna har sedan kommit myndigheten till kännedom.

4.2.1.2 Ej anmält ändrade förhållanden (feltyp 2)

Fel som orsakas av att den sökande inte informerat Migrationsverket om ändrade förhållanden ingår i denna kategori. Detta oavsett om felen misstänks vara avsiktliga eller ej.

Denna kategori omfattar 7 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

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

4.2.2 Fel orsakade av myndigheten

Av de felaktiga utbetalningarna orsakades sammanlagt 59 % av myndigheten. Det handlar om att myndigheten fattat beslut på otillräckliga uppgifter, beslutet blir fel trots tillräckliga och korrekta uppgifter, att felaktiga utbetalningar skett trots korrekta beslut samt att ändrade förhållanden inte omhändertagits trots att myndigheten känt till förändringen.

4.2.2.1 Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället (feltyp 3)

Fel som orsakats av att myndigheten fattat ett beslut, trots att det inte fanns tillräckliga uppgifter i ärendet för att fatta beslutet, ingår i denna kategori.

Denna kategori omfattar 8 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

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

4.2.2.2 Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (feltyp 4)

Fel som orsakats av att myndigheten fattat fel beslut, trots att det fanns tillräckliga uppgifter i ärendet för att fatta rätt beslut, ingår i denna kategori.

Denna kategori omfattar 9 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

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

4.2.2.3 Utbetalning fel, trots rätt beslut (feltyp 5)

Fel som orsakats av att myndigheten fattat rätt beslut men där utbetalningen ändå blivit fel ingår i denna kategori.

Denna kategori omfattar 11 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

- Myndigheten har fattat ett korrekt beslut om dagersättning vid ansökan men fel tariff har registrerats i utbetalningssystemet (Stamm).
- Myndigheten har fattat ett korrekt beslut om dagersättning vid ändrade boendeformer men fel tariff har registrerats i utbetalningssystemet (Stamm).

- Myndigheten har fattat ett korrekt beslut om dagersättning vid ändrade familjeförhållanden men fel tariff har registrerats i utbetalningssystemet (Stamm).
- Myndigheten har inte registrerat beslutet korrekt i utbetalningssystemet (Stamm) så att belopp inte ändras automatiskt när ett barn uppnår en ålder då beloppet ska ändras.
- Myndigheten har beviljat dagersättning men inga pengar har betalats ut eller betalats ut från en senare tidpunkt än beslutet anger.
- Myndigheten har beslutat att sätta ner eller avslå dagersättningen men pengar har betalats ut ändå eller betalats ut till en senare tidpunkt än beslutet anger.

Flertalet av dessa fel handlar om att handläggaren lagt in fel tariff eller glömt lägga tariff (dagersättningsbelopp) i utbetalningssystemet Stamm, vilket leder till att fel belopp utbetalas.

4.2.2.4 Ändrade förhållanden ej omhändertagna (feltyp 6)

Fel som orsakats av att ändrade förhållanden som påverkar beslutet och utbetalningens storlek kommer till myndighetens kännedom men inte tas omhand ingår i denna kategori.

Denna kategori omfattar 31 % av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

- Myndigheten har inte stoppat utbetalningen av dagersättningen i tid trots uppgifter om stundande kommunplacering efter beviljande av uppehållstillstånd.
- Myndigheten har inte stoppat utbetalningen av dagersättningen trots uppgifter om att den sökande bedömts avviken.
- Myndigheten har inte stoppat utbetalningen av dagersättningen trots uppgifter om att den sökande rest ut ur landet eller att resa planerats.
- Myndigheten har inte stoppat utbetalningen när tidsfristen för självmant återvändande löpt ut.
- Myndigheten har inte ändrat dagersättningsbeloppet trots uppgifter om ändrad boendeform.
- Myndigheten har inte ändrat dagersättningsbeloppet trots uppgifter om ändrad familjebild.
- Myndigheten har inte ändrat dagersättningsbeloppet trots att den sökande deklarerat uppgifter om ändrad inkomst.

4.2.3 Förskottsfel

Fel som orsakats av att lagstiftningen föreskriver förskottsbetalning av dagersättning ingår i denna kategori (feltyp 7).

Utbetalning av dagersättning sker i förskott för en månad eller undantagsvis två veckor. Ändrade förhållanden kan inträffa efter att ersättning för perioden redan har betalats ut för. Utbetalningen är således korrekt när den betalas ut men felaktig efter att förhållandena ändrats. Detta är det vanligaste scenariot.

Denna kategori omfattar 29% av de felaktiga utbetalningarna.

Exempel på situationer som givit upphov till fel i denna kategori:

- Myndigheten har på grund av förskottsbetalning betalat ut ett för högt dag-ersättningsbelopp i de fall myndigheten inte fått uppgifter om datum för kommunplacering från kommun eller Arbetsförmedlingen i tid.
- Myndigheten har på grund av förskottsbetalning betalat ut ett för högt dag-ersättningsbelopp i de fall myndigheten inte fått uppgifter om datum för planerad eller konstaterad utresa från polis i tid.
- Myndigheten har på grund av förskottsbetalning betalat ut ett felaktigt dag-ersättningsbelopp vid ändrad boendeform.
- Myndigheten har på grund av förskottsbetalning betalat ut ett felaktigt dag-ersättningsbelopp vid ändrad familjebild.
- Myndigheten har på grund av förskottsbetalning betalat ut ett felaktigt dag-ersättningsbelopp vid ändrade uppgifter om inkomst eller förmögenhet.

De vanligaste orsakerna är att den asylsökande byter boende och det nya boendet genererar ett annat dagersättningsbelopp, att inkomst anmäls till myndigheten efter att utbetalning skett eller att den sökande lämnar landet.

4.3 Misstänkt avsiktliga fel

Andelen fel som misstänks ha orsakats avsiktligt av den enskilde är 9 % av samtliga fel. Övriga fel orsakade av den enskilde är 3 %. Det innebär att knappt 0,5 % av de totala utbetalningarna kan klassas som misstänkta avsiktliga fel och drygt 0,1 % som övriga fel från den sökande. Detta gäller i förhållande till det som gått att upptäcka inom ramen för denna studie.

Tabell 4.4 Fel orsakade av den sökande fördelat på kön och totalt

	Kvinnor			Män			Totalt		
	Andel av samtliga fel		Andel fel av totalt utbetalt	Andel av samtliga fel		Andel fel av totalt utbetalt	Andel av samtliga fel		Andel fel av totalt utbetalt
	Andel	fel	Andel	fel	Andel	fel	Andel	fel	Andel
Totalt misstänkt avsiktliga fel	20,61%	2,51%	0,13%	56,69%	6,90%	0,35%	77,30%	9,41%	0,47%
Felaktig uppgift Ej anmält ändrade förhållanden	0,00%	0,00%	0,00%	39,92%	4,86%	0,24%	39,92%	4,86%	0,24%
Totalt övriga fel	9,80%	1,19%	0,06%	12,91%	1,57%	0,08%	22,70%	2,76%	0,14%
Felaktig uppgift Ej anmält ändrade förhållanden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totalt	30,40%	3,70%	0,19%	69,60%	8,47%	0,42%	100,00%	12,17%	0,61%

4.4 Uppgifter som används felaktigt

Modellen för orsaksindelning ger sju kategorier av uppgifter som varit orsakande till att de felaktiga utbetalningarna uppstått. Utifrån hur regelverket för dag ersättning för asylsökande är utformat är endast tre kategorier tillämpbara i denna studie (a, d och g), se nedan.

- a. **Inkomster och förmögenhet**
- b. Arbete och arbetstid (t.ex. är/har varit anställd)
- c. Kostnader och utgifter (t.ex. företags arbetskostnader, sökandens hyreskostnader, betalar kollektivavtalsliknande försäkringar m.m.)
- d. **Boendeförhållanden (t.ex. bostadsadress, sammanboende, inneboende, hemmavarande barn, huvudsaklig dygnsvila)**
- e. Förmågor (t.ex. arbetsförmåga, funktionsförmåga)
- f. Aktivitet (t.ex. deltar i eller har för avsikt att delta i studier, söker arbete, delar i arbetsmarknadsåtgärd, vårdar barnet)
- g. **Övrigt**

Tabell 4.5 Typ av uppgift

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt
Boendeförhållanden, familjebild	29,04%	1,46%	30,57%	1,53%	59,61%	2,99%
Inkomster, förmögenhet	10,86%	0,54%	13,04%	0,65%	23,89%	1,20%
Övrigt	7,14%	0,36%	1,01%	0,05%	8,14%	0,41%
Uppgift saknas	3,36%	0,17%	5,00%	0,25%	8,35%	0,42%
Totalsumma	50,39%	2,53%	49,61%	2,49%	100,00%	5,01%

Den huvudsakliga delen av uppgifter som varit orsakande till att de felaktiga utbetalningarna uppstått är för både män och kvinnor handlar om *boendeförhållanden*, *familjebild*. Exempelvis avser detta flytt till annat boende och belopp som utbetalas till barn. Uppgifter om inkomst och förmögenhet avser oftast att den enskilde inte i tid informerat om inkomster.

4.5 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

Modellen för orsaksindelning ger fyra kategorier av ursprung för uppgifterna som använts felaktigt, se nedan.

1. Från annan myndighet
2. Från egen myndighet
3. Från tredje part
4. Från den sökande

Tabell 4.6 Uppgift kommer närmast ifrån

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Andel fel av totalt utbetalt
Annan myndighet	4,02%	0,20%	3,86%	0,19%	7,89%	0,40%
Egen myndighet	32,36%	1,62%	28,14%	1,41%	60,50%	3,03%
Sökande	4,67%	0,23%	10,58%	0,53%	15,25%	0,76%
Tredje part	6,09%	0,31%	2,14%	0,11%	8,23%	0,41%
Uppgift saknas	3,26%	0,16%	4,88%	0,24%	8,13%	0,41%
Totalsumma	50,39%	2,53%	49,61%	2,49%	100,00%	5,01%

Den huvudsakliga delen av ursprung för de uppgifter som varit orsakande till att de felaktiga utbetalningarna uppstått är för både män och kvinnor *Den egna myndigheten*. Andelen av de fel som orsakas av uppgifter från den sökande är låg.

Uppgifter från myndigheten som leder till felaktig utbetalning är huvudsakligen omflyttningar inom boendena, verkställt beslut om utresa ur landet, placering i förvar och utflyttning till kommun efter uppehållstillstånd. Dessa omständigheter var inte kända vid utbetalningstillfället.

5. Diskussion och sammanfattande bedömning

Studien ska ses i ljuset av att den avser en period då antalet asylsökande ökade i mycket hög takt. Detta medförde en snabb rekrytering av ny personal utan tidigare erfarenhet av arbetsuppgifterna. Den höga arbetsbelastningen innebar att myndigheten tvingades prioritera de nödvändigaste uppgifterna för att asylsökande skulle få tak över huvudet och dagersättning för att klara sin försörjning.

Av de 1000 personerna i urvalet var ca 40% kvinnor och 60% män.

Då asylsökande inte är folkbokförda i Sverige har Migrationsverket inte samma möjligheter som andra myndigheter att kontrollera de uppgifter den sökande lämnar i sin ansökan. Det innebär att det finns en osäkerhet i om de uppgifter som lämnas vid ansökan är korrekta och en osäkerhet i omfattningen av fel som beror på att uppgifterna är felaktiga.

- 31% av alla felaktiga utbetalningar orsakas av att ändrade förhållanden ej är omhändertagna.
- 59% av alla FUT härrör från uppgifter om boende/familj, medan 24% härrör från uppgifter om inkomst/förmögenhet.

Majoriteten av de upptäckta felaktiga utbetalningarna i granskningen orsakades av myndigheten, inte av den enskilde. Felen från myndigheten består i huvudsak av att myndigheten inte omhändertagit anmälda förhållanden. En annan stor felorsak uppstår då utbetalningarna redan gjorts när ändringarna kommer till myndighetens kännedom (de s.k. förskottsfele). Bakgrunden till förskottsfele är den lagstadgade skyldigheten att utbetala dagersättning i förskott för en månad. I särskilda fall kan utbetalningen göras för en kortare period, t ex inför utflytt i kommun vid uppehållstillstånd eller inför en nära förestående utresa efter lagkraftvunnet avslag på asylansökan. Detta minskar risken för felaktig utbetalning men kan inte eliminera den.

De felaktiga utbetalningarna (både för mycket och för lite) inklusive förskottsfel uppgår enligt granskningen till 5% av totalt utbetald dagersättning. Exklusive förskottsfel uppgår de felaktiga utbetalningarna till ca 3,6%.

De felaktiga utbetalningarna skulle till viss del kunna minskas om myndigheten i större utsträckning använde tvåveckorsutbetalning, i stället för en månad, när det är möjligt. Förbättrad informationsöverföring från andra myndigheter, som Polisen och kommuner, kan också bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna.

Introduktion och utbildning av ny personal och personal, som inte fått introduktion eller utbildning, kan minska antalet felregistreringar och höja den rättsliga kompetensen. Myndigheten behöver i större utsträckning säkerställa ett enhetligt arbetssätt enligt gällande styrdokument och standards.

Beslut registreras i IT-stödet Skapa och belopp som ska utbetalas registreras i IT-stödet Stamm. Detta innebär en risk för att utbetalningen inte blir det belopp som anges i beslutet. Detta kan enklast undvikas genom att ett och samma system används för registrering av både beslut och belopp som ska utbetalas. I avvaktan på denna IT-utveckling krävs extra manuella kontroller av beslut och registrerat belopp för att minimera dessa fel. Förbättrad informationsöverföring genom direktåtkomst från andra myndigheter, som Polisen, CSN och kommuner, kan också bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna.

6. Bilagor

6.1 Bilaga 1 – Beräkningsredovisning

6.1.1 Beräkning utav konfidensintervall för totalen felaktiga utbetalningar

Urvalsstorleken är 1000 individer och populationsstorleken ges av de individer som omfattats av den satta urvalsramen på 117 657 individer. Populationen kan anses oändlig givet populationsstorleken i förhållande till urvalsstorleken vilket ger oss ekvation 6.1 för beräkning av konfidensintervall.

Ekvation 6.1

$$\bar{x} \pm t_{n-1;1-\alpha/2} \frac{s}{\sqrt{n}}$$

Summan felaktiga utbetalningar divideras för varje observation med antalet år som perioden omfattar för att kunna uttala sig årsvis. Med vår urvalsstorlek och en konfidensnivå på 95 % samt ett medelvärde på $\approx 284,02$ och en standardavvikelse på $\approx 927,46$ erhålls ett konfidensintervall för medelvärdet av de felaktiga utbetalningarna per individ enligt ekvation 6.2.

Ekvation 6.2

$$284,02 \pm 1,962 \frac{927,46}{\sqrt{1000}} = 284,02 \pm 57,54$$

För att sedan kunna uttala oss om den uppskattade summan av felaktiga utbetalningar för hela populationen så multipliceras konfidensintervallet över medelvärdet med populationsstorleken enligt ekvation 6.3.

Ekvation 6.3

$$N284,02 \pm N57,54 = 117657 * 284,02 \pm 117657 * 57,54 \approx 33\,417\,000 \pm 6\,770\,000$$

6.2 Bilaga 2 – Tabeller

6.2.1 Felaktiga utbetalningar per samtliga nivåer av orsaksindelningen

Utbetalningarna redovisas dels i de fallen att för mycket eller för lite har utbetalats, samt totalt. Beräknat från totalkolumnen ges även andelen som varje rad utgör utav totalen samt andelen som utgörs mot den högst överordnade fördelningen, som i detta fall är typ av fel i orsaksindelningen.

	Andel för mycket utbetalat	Andel för lite utbetalat	Andel utav tabelltotal	Andel utav huvudkategori
*(1) Den enskilde - Felaktig uppgift - Misstänkt avsiktliga fel	100,00%	0,00%	4,86%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	100,00%	0,00%	0,12%	2,55%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,12%	2,55%
Inkomster, förmögenhet	100,00%	0,00%	4,73%	97,45%
Sökande	100,00%	0,00%	4,73%	97,45%
*(2) Den enskilde - Ej anmält ändrade förhållanden - Misstänkt avsiktliga fel	100,00%	0,00%	4,55%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	100,00%	0,00%	2,84%	62,33%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	0,35%	7,71%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	1,36%	29,81%
Sökande	100,00%	0,00%	1,13%	24,80%
Inkomster, förmögenhet	100,00%	0,00%	1,71%	37,67%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	0,12%	2,58%
Sökande	100,00%	0,00%	1,60%	35,09%
*(2) Den enskilde - Ej anmält ändrade förhållanden - Övriga fel	100,00%	0,00%	2,76%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	100,00%	0,00%	2,05%	74,36%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,96%	34,77%
Sökande	100,00%	0,00%	0,06%	2,07%
Tredje part	100,00%	0,00%	1,04%	37,52%
Inkomster, förmögenhet	100,00%	0,00%	0,68%	24,62%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,68%	24,62%
Övrigt	100,00%	0,00%	0,03%	1,02%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,03%	1,02%
*(3) Migrationsverket - Ej tillräckliga uppgifter	99,35%	0,65%	7,83%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	100,00%	0,00%	0,74%	9,47%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	0,29%	3,66%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,25%	3,23%
Sökande	100,00%	0,00%	0,20%	2,51%
Tredje part	100,00%	0,00%	0,01%	0,07%
Inkomster, förmögenhet	97,00%	3,00%	1,71%	21,81%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	1,66%	21,16%
Sökande	0,00%	100,00%	0,05%	0,65%

Övrigt	100,00%	0,00%	5,38%	68,72%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	5,38%	68,72%
(4) Migrationsverket - Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	89,70%	10,30%	8,92%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	80,00%	20,00%	2,95%	33,07%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	0,41%	4,62%
Egen myndighet	73,92%	26,08%	2,26%	25,37%
Sökande	100,00%	0,00%	0,27%	3,08%
Inkomster, förmögenhet	98,78%	1,22%	2,97%	33,27%
Egen myndighet	99,16%	0,84%	2,61%	29,29%
Sökande	96,03%	3,97%	0,35%	3,98%
Övrigt	80,67%	19,33%	0,34%	3,80%
Egen myndighet	53,54%	46,46%	0,14%	1,58%
Sökande	100,00%	0,00%	0,20%	2,22%
(tom)	91,48%	8,52%	2,66%	29,86%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,03%	0,32%
Tredje part	100,00%	0,00%	0,07%	0,80%
(tom)	91,15%	8,85%	2,56%	28,74%
(5) Migrationsverket - Utbetalning fel trots rätt beslut	68,57%	31,43%	10,97%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	39,51%	60,49%	3,26%	29,72%
Annan myndighet	72,86%	27,14%	0,11%	0,99%
Egen myndighet	32,14%	67,86%	2,86%	26,10%
Sökande	100,00%	0,00%	0,29%	2,64%
Inkomster, förmögenhet	39,91%	60,09%	1,79%	16,32%
Egen myndighet	39,91%	60,09%	1,79%	16,32%
Övrigt	91,22%	8,78%	1,63%	14,87%
Egen myndighet	91,22%	8,78%	1,63%	14,87%
(tom)	94,02%	5,98%	4,29%	39,09%
(tom)	94,02%	5,98%	4,29%	39,09%
*(6) Migrationsverket - Ändrade förhållanden ej omhändertagna	84,12%	15,88%	31,36%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	80,67%	19,33%	21,68%	69,14%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	3,78%	12,04%
Egen myndighet	72,90%	27,10%	15,19%	48,43%
Sökande	100,00%	0,00%	1,25%	3,99%
Tredje part	94,57%	5,43%	1,40%	4,48%
(tom)	100,00%	0,00%	0,06%	0,21%
Inkomster, förmögenhet	91,60%	8,40%	9,39%	29,93%
Egen myndighet	91,05%	8,95%	8,80%	28,08%
Sökande	100,00%	0,00%	0,55%	1,76%
Tredje part	100,00%	0,00%	0,03%	0,09%
(tom)	100,00%	0,00%	0,29%	0,93%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,13%	0,40%
(tom)	100,00%	0,00%	0,16%	0,52%
(7) Förskottsfel	99,54%	0,46%	28,69%	100,00%
Boendeförhållanden, familjebild	99,49%	0,51%	25,96%	90,48%
Annan myndighet	100,00%	0,00%	2,84%	9,88%
Egen myndighet	98,98%	1,02%	12,94%	45,10%
Sökande	100,00%	0,00%	4,56%	15,90%
Tredje part	100,00%	0,00%	5,62%	19,60%
Inkomster, förmögenhet	100,00%	0,00%	0,91%	3,19%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,91%	3,19%

Övrigt	100,00%	0,00%	0,76%	2,65%
Egen myndighet	100,00%	0,00%	0,76%	2,65%
(tom)	100,00%	0,00%	1,06%	3,68%
(tom)	100,00%	0,00%	1,06%	3,68%
(tom)	100,00%	0,00%	0,06%	100,00%
(tom)	100,00%	0,00%	0,06%	100,00%
Tredje part	100,00%	0,00%	0,06%	100,00%
Totalsumma	90,47%	9,53%	100,00%	

6.2.2 Typ av fel från systemet för utbetalning av dag ersättning till asylsökande, exklusive förskotts fel

	Kvinnor			Män			Totalt		
	Andel	Antal fel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Antal fel	Andel fel av totalt utbetalt	Andel	Antal fel	Andel fel av totalt utbetalt
Fel orsakade av sökande	5,19%	17	0,19%	11,88%	34	0,42%	17,07%	51	0,61%
Felaktiga uppgifter vid ansökan	0,00%	0	0,00%	6,81%	5	0,24%	6,81%	5	0,24%
Ej anmält ändrade förhållanden	5,19%	17	0,19%	5,07%	29	0,18%	10,25%	46	0,37%
Fel orsakade av myndigheten	46,33%	191	1,66%	36,53%	262	1,31%	82,85%	453	2,96%
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	9,22%	7	0,33%	1,77%	12	0,06%	10,99%	19	0,39%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	8,36%	34	0,30%	4,14%	33	0,15%	12,51%	67	0,45%
Utbetalning fel, trots rätt beslut	6,77%	38	0,24%	8,61%	55	0,31%	15,38%	93	0,55%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	21,97%	112	0,79%	22,01%	162	0,79%	43,98%	274	1,57%
Övriga fel	0,00%	0	0,00%	0,08%	1	0,00%	0,08%	1	0,00%
Uppgift saknas	0,00%	0	0,00%	0,08%	1	0,00%	0,08%	1	0,00%
Totalsumma	51,52%	208	1,84%	48,48%	297	1,73%	100,00%	505	3,57%

Bilaga 4

Felaktiga utbetalningar av stöd till nystartsjobb och lönebidrag

Arbetsförmedlingen

PM

Omfattningsstudie

Felaktiga utbetalningar av stöd till
nystartsjobb och lönebidrag

© Arbetsförmedlingen
Författare: Enheten Uppföljning och kontroll och Analysavdelningen
Datum: 2019-04-09
Diarienummer: Af-2019/0016 3556

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Kortfattad beskrivning av ersättningssystemen	6
1.3 Huvudsakliga risker	8
1.4 Ersättningssystemens omfattning	9
2 Upplägg, metod och avgränsningar	9
2.1 Upplägg och metod	9
2.2 Omfattningsstudien och design	13
2.3 Studiens styrkor och begränsningar	15
2.4 Tillämpning av definitionen	16
2.5 Tillämpning av orsaksindelningen	18
2.6 Specifika och övergripande systemrisker	20
3 Felaktiga beslut - Lönebidrag	22
3.1 Totalsiffran och dess osäkerhet	23
3.2 Typ av fel.....	29
3.3 Misstänkt avsiktliga fel	33
3.4 Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter	34
3.5 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt	36
4 Felaktiga beslut – Nystartsjobb	38
4.1 Typ av fel.....	45
4.2 Misstänkt avsiktliga fel	49
4.3 Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter	50
4.4 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt	53
5 Bedömd risk för felaktiga utbetalningar	55
5.1 Metod och osäkerhet kring riskbedömningen	56
5.2 Riskbedömning av lönebidrag	56
5.3 Riskbedömning av nystartsjobb	63
6 Diskussion och bedömning	69
Bilaga 1 Kategorisering och riskbedömning av regler	72

Sammanfattning

På uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har Arbetsförmedlingen genomfört en studie i syfte att estimeras omfattningen av felaktiga utbetalningar inom anställningsstöden nystartsjobb och lönebidrag. I studien används delegationens definition ”*En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal*”, men även en kompletterande definition för att analysera utbetalningar utifrån faktiska förhållanden.

Utbetalning av anställningsstöden lönebidrag och nystartsjobb utgjorde tillsammans mer än **16 miljarder** kronor under 2018. I studien uppskattas beloppet för felaktiga utbetalningar utifrån detta. Studien har genomförts med två olika perspektiv.

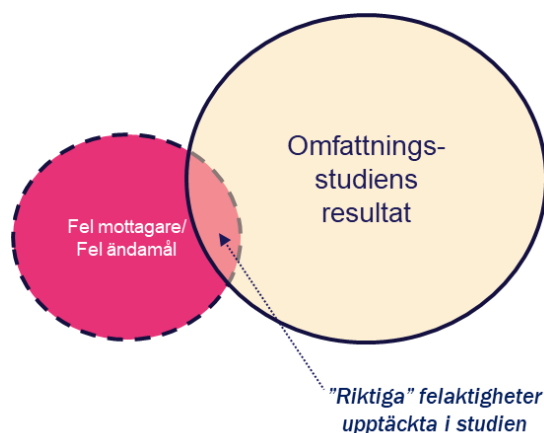
I det riskbedömda perspektivet studeras de faktiska förhållandena som visar att stödet i de allra flesta fall når rätt mottagare. Efter att ha graderat risken för att felaktiga beslut faktiskt resulterar i en felaktig utbetalning, resulterar studien i en bedömning att **4,1 procent** av lönebidragen och **7,2 procent** av ersättningen för nystartsjobb har betalats ut felaktigt under 2018. Resultatet grundas på det strikta perspektivets resultat samt manuella kontroller, expertbedömningar och utökad registerkontroll.

I det strikta perspektivet bygger det redovisade resultatet på felaktiga beslut med varierande grad av risk för felaktiga utbetalningar. Studien visar att för båda stödtyperna är ca **24 procent** av besluten felaktigt hanterade. Dock är inte det att likställa med att *ersättning* har betalats ut felaktigt då felen ofta beror på brister i handläggning eller dokumentation, men medför en ökad risk. Resultatet grundas på två delstudier; en aktgranskning som utgår från författningsstyrda uppgifter och en dataanalys som kontrollerar om det finns information i tillgängliga registerdata som påvisar felaktig utbetalning.

Majoriteten av de fel som redovisas i studien härstammar från aktgranskningen som främst identifierar brister i handläggningen, vilket i sig innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Dataanalysen identifierar kompletterande, faktiska förhållanden. Det är då en betydligt högre risk för att utbetalningar är felaktiga, men det är en betydligt mindre andel ärenden som är felaktiga i den delstudien. Studien har svårare att upptäcka fel som kan härledas till uppsåt och bedrägligt beteende. Ett mörkertal av dessa fel kvarstår.

Studien underskattar fel som inte orsakas i handlägningsprocessen samtidigt som vi inte ser några indikatorer som tyder på att avsiktliga fel skulle vara lika vanliga som fel orsakade av myndigheten. Underlaget som ligger till grund för resultatet beror till stor del på brister i handläggningen. För att synliggöra studiens syn på det redovisade resultatet använder vi Figur 1 nedan.

Figur 1. Illustration av redovisade resultat



Den gula cirkeln visar resultatet för felaktigt hanterade beslut som riskerar att leda till felaktiga utbetalningar. Den röda cirkeln visar en möjlig mängd av den ersättning som betalas ut med för högt belopp, till fel mottagare eller för fel ändamål. Studien kommer både att överskatta (handläggbarbrister som leder till fel beslut, men där ersättningen i slutändan är korrekt), och underskatta volymen (ej upptäckta fel).

Ett försök att krympa den gula cirkeln och isolera den överlappande delen i figuren görs genom den bedömning av risk för felaktiga utbetalningar som redovisas i kapitel 5, och ska ses som ett komplement till den fullständiga redovisningen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den 30 juni 2016 beslutade Regeringen att inrätta *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (delegationen) med uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande från välfärdssystemen. Delegationen ska bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och arbeta för att välfärdsförmåner endast går till de avsedda mottagarna. Den ska också lämna förslag på mål- och resultatindikatorer för en samlad uppföljning av myndigheternas arbete.

I delegationens uppdrag ingår även att öka kunskapen om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, inklusive konsekvenser och att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet med att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar genomfördes under hösten 2017 riskanalyser av ett 30-tal olika ersättningssystem som står för en betydande del av utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen bedömde att ett 10-tal innehöll väsentlig risk för fel och dessa valdes ut för djupare analys med syfte att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar. För Arbetsförmedlingens del ska anställningsstöden för nystartsjobb och lönebidrag studeras.

Denna promemoria är myndighetens samlade avrapportering av uppdraget där syftet är att presentera en skattning av de båda anställningsstödens felaktigt utbetalda belopp med tillhörande osäkerhetsintervall.

1.2 Kortfattad beskrivning av ersättningssystemen

Lönebidrag

Anställningsstödet lönebidrag får lämnas till arbetsgivare som anställer personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹ Lönebidraget ska kompensera arbetsgivaren för nedsättningen av den anställdas arbetsförmåga. Bidragets storlek fastställs i förhandling med arbetsgivaren utifrån en bedömning av den nedsatta arbetsförmågan. Lönebidraget kan uppgå till maximalt 100 procent av den totala lönekostnaden upp till takbeloppet 18 300 kronor per månad för heltid. Vid deltid minskas stödet proportionerligt i förhållande till anställningens omfattning.

Nystartsjobb

Syftet med stödet är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit utan arbete en längre tid. Nystartsjobb är inget arbetsmarknadspolitiskt program utan ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare som anställer en arbetslös person som

¹ Förordning om [2017:462] om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, §§ 24-36.

berättigar till stödet.² Beslutet föregås inte av någon arbetsmarknadspolitisk bedömning, utan arbetsgivare som anställer arbetssökande tillhörande målgruppen har rätt att få anställningsstödet.

Den arbetssökande kan kvalificera sig för nystartsjobb utifrån något av följande författningsreglerade villkor.³

- Hen har inom en fastställd ramtid varit arbetslös minst sex eller tolv månader, beroende av ålder.
- Hen har uppehållstillstånd eller är anvisad till etableringsinsatser.
- Hen är villkorligt frigiven efter fängelsestraff.
- Hen deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB).

Stödnivån motsvarar i grunden de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift som arbetsgivaren ska betala enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, normalt 31,42 procent av lönen. Stödnivån ökar stegvis upp till 2,5 x 31,42 procent, beroende av hur länge den anställda varit frånvarande från arbetslivet. Den del av arbetsgivarens ersättningar till den anställda som överstiger takbeloppet, 20 000 kronor per månad för heltid, berättigar inte till anställningsstöd. Vid deltid minskas stödet proportionerligt i förhållande till anställningens omfattning.

Kraven på arbetsgivare

För att en **arbetsgivare** ska ha rätt till anställningsstöd, krävs enligt författning⁴ att arbetsgivaren vid beslutstillfället;

- är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket,
- inte har näringsförbud,
- inte har skatteskulder som lämnats till Kronofogden för indrivning,
- inte har betalningsanmärkning som Arbetsförmedlingen bedömer som betydande, samt
- gör löneutbetalningar elektroniskt⁵.

Det är också författningsreglerat att den arbetssökande ska erbjudas lön och andra förmåner som följer av, eller i väsentliga delar överensstämmer med, gällande

² Stöd lämnas för arbetssökande som uppfyller något av villkoren enligt §§ 3-8 Fo (2014:43) om stöd för nystartsjobb.

³ §§ 3-8 Fo (2014:43) om stöd för nystartsjobb.

⁴ Registrerad som arbetsgivare, ej näringsförbud, ej skatteskulder, ej betydande betalningsanmärkningar (§ 20 Fo [2018:43] om stöd för nystartsjobb, §§ 43-44 Fo [2017:462] om särskilda insatser ... och § 9a Fo [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärda (§ 21 p. 1, Fo [2018:43] om stöd för nystartsjobb och § 18 p. 1, Fo [2017:462] om särskilda insatser ...)

Löneutbetalningar görs elektroniskt under hela den tid som stöd betalas ut (§ 21 p. 2, Fo [2018:43] om stöd för nystartsjobb och § 21 p. 3, Fo [2017:462] om särskilda insatser ...)

Arbetsmiljön uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (§ 18 p. 2, Fo [2017:462] om särskilda insatser ...)

Arbetsgivaren är skyldig att omgående anmäla ändrade förhållanden som kan påverka stödet (§ 32, Fo [2018:43] om stöd för nystartsjobb och § 49 Fo [2017:462] om särskilda insatser ...)

⁵ Kravet gäller beslut fattade från 1 maj 2018 och framåt.

kollektivavtal inom branschen. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare får inte innebära att arbetstagaren har ett väsentligt inflytande i företagets verksamhet. Arbetsgivaren är skyldig att omgående anmäla sådana förändringar till Arbetsförmedlingen som kan påverka det ursprungliga beslutet.

Stöd för nystartsjobb krediteras arbetsgivarens skattekonto i efterhand. Lönebidrag betalas ut till arbetsgivarens bankkonto, också det i efterhand.

1.3 Huvudsakliga risker

Lönebidrag

Handläggning, underlag och uppgifter har varierande grad av fel. Vid genomförda stickprov inom lönebidrag har vi sett att det finns brister i nästan alla handläggningsmoment. Högst risk för fel har de moment som rör:

- De ekonomiska krav som arbetsgivaren ska uppfylla (se ovan),
- föreningsprotokoll,
- kollektivavtal, försäkringsavtal och anställningsavtal, samt
- om arbetstagaren har väsentligt inflytande i verksamheten.

Dessa moment ställer krav på ekonomisk kompetens och kräver ett grundligt utredningsarbete. Handläggarna behöver förstå, tolka och bedöma ekonomisk information och information rörande försäkringar och avtal.

När det gäller risker knutna till *uppgifter* i de centrala underlagen gäller det främst föreningsprotokoll, kollektivavtal, försäkringsavtal och anställningsavtal. Risker knutna till i handläggarnas *bedömning* av underlagen gäller de ekonomiska krav som arbetsgivaren ska uppfylla, föreningsprotokoll, kollektiv- och försäkringsavtal, väsentligt inflytande i verksamheten och anställningsavtal.

Beslut om lönebidrag fattas med dualitet. Det innebär att den ansvarige handläggaren föredrar ärendet inför ansvarig chef, som därefter fattar beslutet. Föredragande och beslutsfattare får aldrig vara samma person, och det ska även dokumenteras vilka som föredragit respektive fattat beslut i ett ärende. Syftet med dualitet är att minska risken för felaktigheter i ärendet.

Nystartsjobb

Väsentlig risk för felaktiga utbetalningar uppstår på grund av:

- *Bedömningsrisker*. Det gäller bland annat i fråga om försäkringsskydd och lönenivå när arbetstagaren inte omfattas av kollektivavtal, vid förekomsten av

betalningsanmärkningar hos arbetsgivaren och vid väsentligt inflytande i företaget.

- *Beräkning* av den arbetssökandes kvalifikationstid är komplex och innebär risk för att handläggare beräknar både stödtid och ersättningsnivå⁶ felaktigt.
- *Avsaknad av vissa kontroller under beslutsperioden*. Gäller bland annat ändrade förhållanden som kan innebära att rätten till stöd upphör och kontroll av om redovisade lönekostnader är korrekta.
- Svårighet att vid kontroller avgöra om det är *korrekt information* som framgår i centrala underlag, till exempel lönespecifikationer, utbetalnings- och bokföringsunderlag etc.
- *Svårt att upptäcka brottslighet* om arbetsgivare och arbetstagare tillsammans konspirerar mot välfärdssystemen, t.ex. genom skenanställningar.

1.4 Ersättningssystemens omfattning

Studien ska uppskatta de felaktiga utbetalningarna som ett belopp på årsbasis. För att göra det utgår studien från de totala utbetalningarna för respektive ersättningssystem. De belopp som anges i studien är hämtat från Arbetsförmedlingens *Prognos för utbetalningar 2018-2021*⁷. Den gavs ut 2018-11-23, och kan därför antas ange den totala kostnaden för respektive ersättningssystem med hög precision.

Den totala kostnaden för lönebidrag förväntas uppgå till 13 072 miljoner kronor för 2018, där anställningsstöd uppgår till 11 633 miljoner kronor och övriga kostnader till 1 439 miljoner kronor. Eftersom det är anställningsstöd som granskats i denna studie så kommer beräkningarna att utgå från beloppet **11 633** miljoner kronor. Den totala kostnaden för nystartsjobb förväntas uppgå till **5 004** miljoner kronor för 2018.⁸

2 Upplägg, metod och avgränsningar

2.1 Upplägg och metod

Anställningsstöd betalas ut när Arbetsförmedlingen har fattat beslut och arbetsgivaren därefter rekviderar ersättning (i fråga om lönebidrag) eller redovisar arbetsgivaravgifter till Skatteverket (i fråga om nystartsjobb), vilket sker månadsvis och i efterhand. Den beslutade stödperioden kan omfatta allt från några veckor till flera år.

⁶ §§ 11-19 Fo (2018:43) om stöd för nystartsjobb

⁷ <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Ekonomiska-prognoser-och-utfall/Rapporter/2018-11-26-Prognos-for-utbetalningar-2018-2021-Stor-osakerhet-i-ny-prognos.html>

⁸ Efter att studiens resultat har beräknats, har det slutgiltiga utfallet för respektive ersättningssystem 2018 redovisats. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018 var utbetalningarna 11 599 mnkr för lönebidrag och 4 989 mnkr för Nystartsjobb. Studiens resultat påverkas inte nämnvärt av att vi använt prognosbeloppet.

Syftet med denna studie är att uppskatta storleken på felaktiga utbetalningar under ett utgiftsår. Vi har valt ett angreppssätt som utgår från det årliga utbetalade beloppet inom respektive anställningsstöd och vi gör det i två steg:

1. Andelen felaktiga beslut med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar beräknas på en utvald grupp av beslut från den totala årspopulationen.
2. Därefter multipliceras andelen felaktiga beslut (från 1) med det totalt utbetalda beloppet inom respektive stöd, för att på så vis erhålla ett årsresultat med felaktiga beslut som har en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar.

Utifrån antagandet att de utvalda besluten i punkt 1 ovan, inklusive deras felaktigheter, är representativa för alla utbetalningar under ett år så är det en tydlig och enkel metod, där vi kan förenkla vissa antaganden och tydligt härleda de identifierade felen till en estimerad summa. Vi har även undersökt förutsättningarna att härleda totalsumman utifrån uppräknig av enskilda utbetalningar, men landat i att det skulle kräva fler komplexa antaganden. Det medför att tillvägagångssättet blir mer svåröverskådligt och innebär eventuellt även en större osäkerhet i resultaten.

De beslut som vi analyserat i studien är de som a) har ett startdatum under perioden 2018-05-01 och 2018-09-21, b) innehåller minst en utbetalning och c) är pågående 2018-11-30 (utan något avbrott mellan beslutstillfället och det datum).⁹ Besluten inom perioden benämns som studiens rampopulation och omfattar:

- 14 119 beslut om lönebidrag
- 7 137 beslut om nystartsjobb

Rampopulationen ligger till grund för alla delstudiernas urval, se respektive avsnitt.

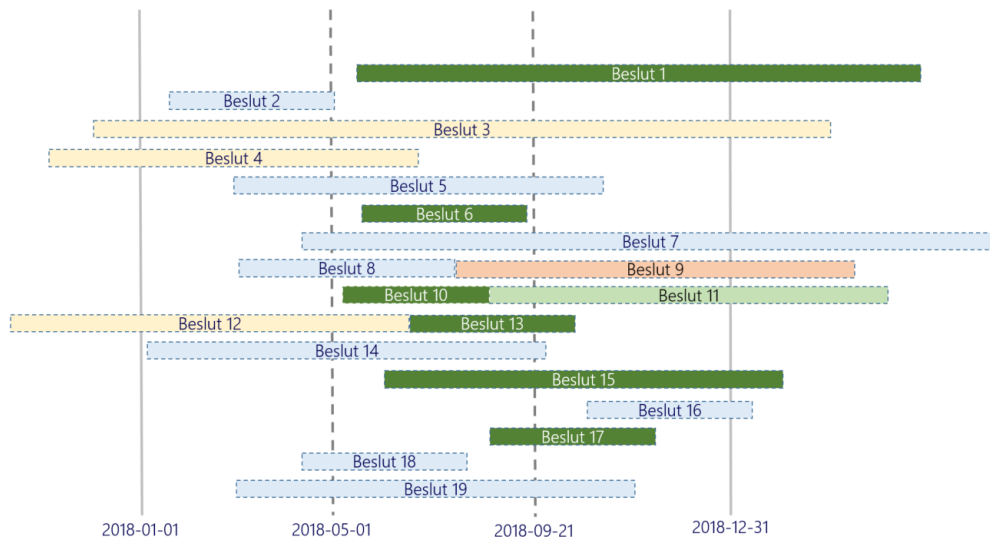
Rampopulation och uppräknig till årsbelopp

I förra avsnittet beskrev vi att estimatet av de totala felaktigheterna kommer att bygga på studien av utbetalningarna i rampopulationen. I detta avsnitt kommer vi att undersöka om rampopulationen är representativ för den totala årspopulationen. Det krävs för att tillvägagångssättet ska vara rimligt. Vi har definierat årspopulationen som alla beslut som har fått en utbetalning under år 2018. Det inkluderar alltså utbetalningar på beslut som är fattade både innan och under 2018.

Vilka beslut studien omfattar kan beskrivas utifrån Figur 2 nedan.

⁹ Anledningen till det valda startdatumet är en regelförändring som trädde i kraft 1 maj 2018. Därefter ska alla löneutbetalningar arbetsgivare får anställningsstöd för, betalas ut elektroniskt. Den delstudie där regeln påverkar resultatet är Kontrollutredningen. Av praktiska skäl var det nödvändigt att ändå använda samma datumintervall för urvalet. Det bortre datumet (2018-09-21) styrdes av datauttagets tidpunkt.

Figur 2. Beskrivning av urvalspopulation



Utbetalningar 2018 omfattar följande typer av beslut, varav vissa ingår i rampopulationen och vissa inte.

Beslut med utbetalning 2018 som inte ingår i rampopulationen:

- a) Beslut fattade innan 2018, men som pågår över årsskiftet (gula).
- b) Beslut som har påbörjats under år 2018, men utanför tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21, eller förlängningsbeslut fattade utanför tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21 (ljusblå).
- c) Förlängningsbeslut fattade inom tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21, där ingen utbetalning skett och där det första beslutet är fattat utanför tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21 (röda).

Beslut som ingår i rampopulationen:

- d) Nya beslut och förlängningsbeslut fattade inom tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21 (mörkgröna).
- e) Förlängningsbeslut fattade inom tidsintervallet 2018-05-01–2018-09-21, där ingen utbetalning har skett, men där även det första beslutet är fattat inom det tidsintervall (ljusgröna).

I vår studie består rampopulationen av beslut inom punkterna *d)* och *e)*. De uppfyller de uppsatta kriterierna och startar inom vald period.

Tabell 1 visar hur stor andel av utbetalade beslut under 2018 som ingår i vår rampopulation.

Tabell 1: Andel beslut med utbetalning som ingår i rampopulationen

Stödtyp	Antal beslut i rampopulation	Totalt antal beslut med utbetalning (2018)	Andel (%) i rampopulation
Lönebidrag	14 119	141 735	9,96
Nystartsjobb	7 137	96 837	7,37

För att kunna dra slutsatser på årsbasis utifrån rampopulationen krävs att uttaget är representativt för den totala årspopulationen. För att undersöka det har vi jämfört de två populationerna. Vi har analyserat fördelningen av beslutslängd, andel förlängningsbeslut, utbetalade belopp, utfall för dataregler som kan köras på historiska data och fördelningen av bolagsgrupper (vilka används för stratifiering inför aktgranskning). Samstämmigheten mellan de två populationerna är stor, men i några avseenden noterar vi avvikelser mellan studiens rampopulation och årspopulationen:

- Andelen förlängningsbeslut inom lönebidrag är väsentligt mindre i rampopulationen än i årspopulationen. Det beror på en förändrad systemkod som infördes under september 2017 som innebär att inga förlängningsbeslut kunde registreras, utan det blev ett ”nytt” ärende. Det ska dock inte ha någon praktisk betydelse för hur beslutet fattas, enligt instruktionerna i handläggarstödet. Som en extra kontroll skapade vi en egen regel för att identifiera förlängningsbeslut trots systemkodsförändringen och noterade då samstämmighet i de två populationerna.
- Andelen korta beslut (< 3 månader) är väsentligt mindre i rampopulationen, än i årspopulationen. Det beror på att våra uttagskriterier gjorde att det var svårt för korta beslut att komma med. Det skulle kunna vara ett problem om risken för fel är större bland kortare beslut. För att kontrollera om någon beslutslängd är mer felbenägen genomfördes en datakörning där alla beslut med *utbetalning 2018* kontrollerades. Där sammanfördes beslutets längd inom kategorier, och de fel som upptäcktes enligt tidigare analys av fem (5) dataanalysregler. Resultatet för kontrollen visar att det inte tycks finnas något samband mellan förekomst av fel och beslutets längd. Därmed bedömer vi att det inte är något problem.

Då inga skillnader som påverkar resultatet noteras, är vår sammantagna bedömning att den analyserade rampopulationen i väsentliga delar är representativ för de beslut som ligger till grund för utbetalningar under 2018. Det innebär att vi kan använda vår rampopulation för att skatta den totala andelen fel.

$$\text{Skattad andel FUT}_{\text{Rampopulation}} \times \text{Utbetalt belopp}_{\text{Totalt}} = \text{Skattad FUT}_{\text{Totalt}}$$

Studien avser att estimeras *andelen* fel i rampopulationen, istället för att räkna på beloppsnivå. Därmed kan vi applicera det framräknade andelsresultatet på årspopulationen utan att ta särskild hänsyn till när belopp betalades ut. Besluten som granskas i studien har i många fall utbetalningar även under 2019, och det kan framstå som felaktigt att betrakta hela dessa beslut som felaktiga för 2018. Vi anser dock att det kompenseras av beslut som är fattade före 2018, men på motsvarande sätt har utbetalningar under 2018.

2.2 Omfattningsstudien och design

En felaktig utbetalning inom de granskade ersättningstyperna kan uppstå av flera olika orsaker och i olika skeden. Studien omfattar beslut där det har skett en utbetalning. Studien tittar inte på beslut som avslagits på felaktiga grunder, där ersättning borde ha betalats ut.

Vi vill analysera så många perspektiv och felorsaker som är praktiskt möjligt i omfattningsstudien. Det vi tittat på är:

- Har det funnits underlag och tillräcklig information i ärendet för att fatta ett korrekt beslut?
- Har rätt beslut fattats baserat på de underlag som finns?
- Finns omständigheter, t.ex. släktskap eller företagsengagemang, som inte upptäckts då beslutet fattades, vilket gör beslutet felaktigt?
- Har arbetsgivaren betalat in arbetsgivaravgifter under beslutsperioden?
- Kan arbetsgivaren styrka att löneutbetalning sker korrekt?
- Befinner sig den arbetssökande på arbetet?

För att täcka in olika felorsaker har vi genomfört fyra delstudier. Vi utgår från en studiepopulation och analyserar den utifrån flera perspektiv:

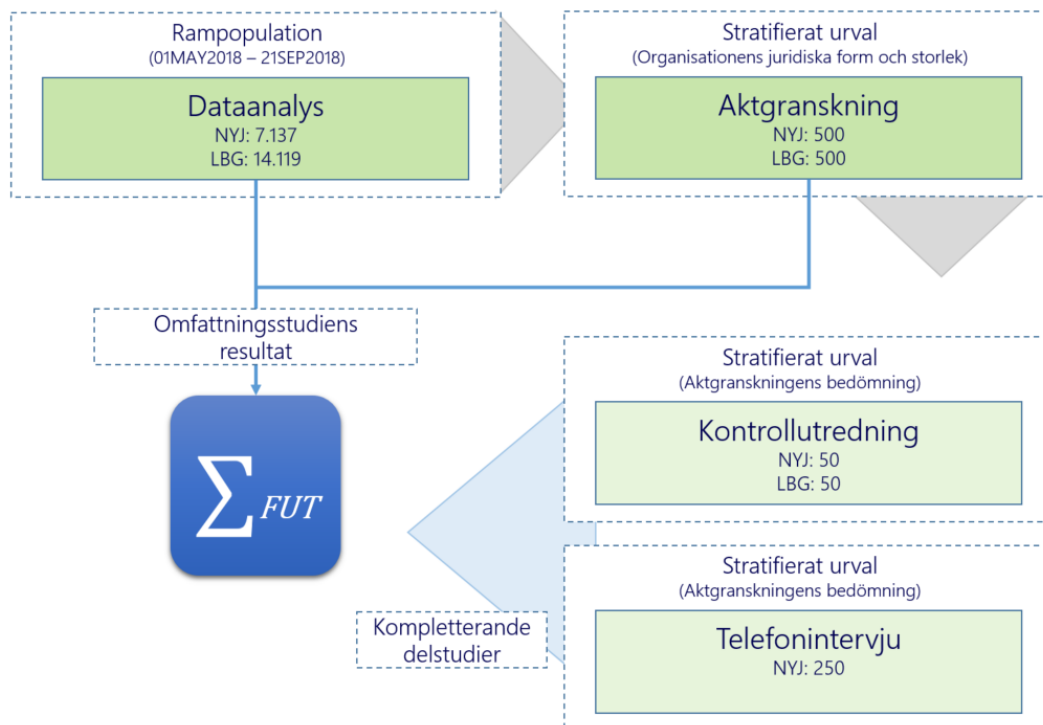
1. **Dataanalys** av hela rampopulationen för att för att kontrollera om det finns information i tillgängligt registerdata som indikerar att beslut och utbetalning är felaktiga. Det kan gälla både felaktigheter vid beslutstillfället och fel som uppkommer under beslutsperioden.
2. **Aktgranskning** av 500 beslut om lönebidrag och 500 beslut om nystartsjobb. Syftet är att säkerställa att den information som krävs för att fatta ett beslut har samlats in, hanterats och tolkats på rätt sätt. Beslutsunderlag och information som finns tillgängliga i Arbetsförmedlingens systemstöd har granskats. Besluten utgör ett stratifierat urval från rampopulationen.

Stratifieringen är gjord utifrån två grupper baserade på arbetsgivarens organisationsform och storlek. I *Grupp 1* återfinns offentliga myndigheter och stora aktiebolag, i *Grupp 2* mindre aktiebolag och övriga bolagsformer. *Grupp 2* har en högre dragningsvikt och utgör ca 60 procent av urvalet. Bakgrunden till stratifieringen är att vi vill öka antalet bolag från *Grupp 2* då de förutsätts vara mer benägna att begå felaktigheter för personlig vinning, och att det är en diversifierad grupp.

3. **Telefonintervju** som omfattar 250 beslut om nystartsjobb. Syftet är att försöka ta reda på om arbetstagaren är på arbetet. De beslut som omfattas utgör ett stratifierat urval utifrån bedömningen som gjorts i aktgranskningen, där de beslut som klassats som högre risk också fått en högre dragningsvikt.
4. **Kontrollutredning** som omfattar 50 beslut om lönebidrag och 50 beslut om nystartsjobb. Underlag som styrker att all löneutbetalning har skett elektroniskt har begärts in från arbetsgivaren. De beslut som omfattas utgör ett stratifierat urval baserat på den bedömning som gjorts i aktgranskningen. De beslut där aktgranskaren bedömt att det finns en större risk för felaktigheter har också fått en högre dragningsvikt.

Figur 3 redovisar en skiss över omfattningsstudiens olika delar och hur de förhåller sig till varandra.

Figur 3. Omfattningsstudiens olika delar.



Omfattningsstudiens slutliga resultat baseras på aktgranskningen och dataanalysen. Resultaten från kontrollutredningen, och i viss mån även telefonintervjun, används för att komplettera, problematisera och bidra till tolkning av det framräknade

resultatet. Motivet till att vi valt att lyfta ur dem ur redovisningen och slutresultatet beror på den stora osäkerhet och övertäckning av fel som de delstudierna har.

I sammanställningen kvantifierar vi de totala felaktiga utbetalningarna som skett under ett år och redovisar resultaten i enlighet med den orsaksindelning som delegationen har utarbetat.

2.3 Studiens styrkor och begränsningar

Utmaningen i vår studie är att estimerar de felaktiga utbetalningarna utifrån alla typer av felkällor. Studien har dock designats för att vara så helomfattande som möjligt.

Att genomföra en djupare studie för att fånga de verkliga förhållandena är mycket resurskrävande och kräver en djuplodande granskning av ett ärende, vid sidan av noggrann genomgång av alla handlingar i ärendet. Det har dock inte varit möjligt i denna studie. Den typen av insats har bättre förutsättningar att upptäcka oegentligheter där det finns uppsåt bakom den felaktiga utbetalningen. Exempelvis är det mycket svårt att komma åt felaktiga utbetalningar när arbetsgivare och arbetstagare är i maskopi med varandra. Omfattningsstudien underskattar denna typ av mer svårgranskade fel.

Medvetna om utmaningarna att konstruera en undersökning som tar hänsyn till så många faktorer som möjligt har vi valt att lägga till delstudier utöver de två insatser (dataanalys och aktgranskning) som omfattningsstudiens estimat beräknas från. Syfte med dessa är att ge stöd och djupare insikter om verkliga förhållanden i vår tolkning av resultatet.

Från dataanalysen undersöks ett antal faktiska förhållanden för hela rampopulationen. Det gör att den statistiska osäkerheten i denna delstudie är mindre än i de övriga delstudierna som dragits från ett slumpmässigt urval av ärenden. De regler som vi använt har till syfte att undersöka tydliga förhållanden för att avgöra om vissa fel förekommer eller inte. Studien har exkluderat analyser som *indikerar* felaktigheter då vi inte kunnat hantera osäkerheten i antaganden som omgärdar dessa. Vidare har tillgången till data från andra myndigheter varit begränsad, vilket har försvårat möjligheten att hitta fel som inte synliggörs med enbart information från Arbetsförmedlingens register.

Fokus i denna studie ligger främst på felaktigheter som härrör från handläggningsprocessen, från aktgranskningen, och avvikelser i insamlade registerdata. Som tidigare diskuterats kommer potentiella fel från felaktiga verkliga förhållanden underskattas. I och med att resultatet visat på betydande avsteg från hur beslutsunderlag ska hanteras, har vi kompletterat undersökningen genom att titta närmare på verkliga förhållanden. Exempelvis i de fall när kollektivavtal saknas i akten så har vi undersökt det verkliga förhållandet genom kontakt med fackförbund. Detta beskrivs mer utförligt i resultatdelarna.

I dataanalysen har det studerade "fönstret" varierat mellan besluten, beroende på vid vilken tidpunkt de påbörjats. Det innebär att beslut som startade i början av vår

undersökningsperiod (1 maj 2018 – 21 september 2018) i vissa avseenden har potentiellt större risk att ”fastna” i våra kontroller eftersom dessa arbetsgivare t.ex. har gjort fler inbetalningar av arbetsgivaravgifter jämfört med beslut som påbörjas senare i vår undersöknings-period. Det är dock endast ett fåtal regler (huvudsakligen regel 7.1.4 samt regel 7.1.5) som påverkas av detta. Vår bedömning är därför att det inte har någon avgörande betydelse för resultaten.

Sammanfattningsvis kan sägas att en del av det utbetalda beloppet sannolikt ändå skulle utbetalats, men fördröjt i tid utifrån de extra resurser som god förvaltning kan antas förbruka. Det är då att betrakta som ersättning som i slutändan går till avsett ändamål, trots att t.ex. handläggning inte följt gällande regelverk. Vi tror att andelen felaktiga utbetalningar, utifrån det vår studie fångar, som hamnar på ”villovägar” är mindre än motsatsen. Det är dock viktigt att lyfta fram svårigheten att göra heltäckande kontroller och att andelen utbetalningar i orätta händer med alla sannolikhet är större än vad denna studie kan mäta.

2.4 Tillämpning av definitionen

För omfattningsstudierna har delegationen slagit fast en definition och en orsaksindelning. Alla omfattningsstudier ska i möjligaste mån tillämpa dessa. Eftersom varje ersättningssystem har sina unika egenskaper är det viktigt att redovisa hur definitionen och orsaksindelningen har använts.

Delegationens definition av en felaktig utbetalning lyder:

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

I en promemoria från delegationen¹⁰ beskrivs innebörden av begreppet ”felaktig utbetalning”. I den utvecklas synen på definitionen och hur den ska tolkas, men tillämpningen behöver kommenteras i respektive omfattningsstudien. I vår studie har vi lagt till klargöranden för att förtydliga Arbetsförmedlingens syn på vad som är en felaktig utbetalning.

Två definitioner av felaktig utbetalning

I arbetet har vi kommit fram till att en utbetalning är att betrakta som felaktig om underlag som krävs enligt författning saknas vid tidpunkten för beslut, även om utbetalningen i ett senare skede kan visa sig vara korrekt. Det kan t.ex. handla om att ett nödvändigt underlag inte finns registrerat i ärendet. Vi har dock kompletterat denna definition med ett förtydligande där vi i vissa avseenden även redovisar ett korrigerat belopp utifrån faktiska förhållanden. Det gör att vi redovisar felaktigt belopp utifrån två definitioner.

¹⁰ Definition av felaktig utbetalning (2018-10-04).

1. Grunddefinition - strikt definition, alla underlag ska då vara kompletta.
2. Korrigerat utifrån bedömd risk för felaktiga utbetalningar, där vi på delegationens uppdrag kontrollerat faktiska förhållanden och riskbedömt de olika indikatorernas förmåga att härleda en utbetalning som inte går till rätt mottagare. Se kapitel 5 (och Bilaga 1).

Exempel: Arbetsförmedlingen fattar beslut om anställningsstöd för organisation 123456-7890. I akten markeras att organisationen har kollektivavtal, men ingen kopia av avtal eller intyg som styrker det finns i akten. Vi kommer då att anse att beslutet är felaktigt enligt grunddefinitionen. Dock har vi inom ramen för studien kontaktat fackförbund för att kontrollera de faktiska förhållanden, och kan då styrka att organisationen har kollektivavtal. Det gör att beslutet är korrekt utifrån definition 2, rörande faktiska förhållanden.

Tolkning av beslutsunderlag

Då anställningsstödens förordningar¹¹ fordrar intygade uppgifter från arbetsgivaren, ska de olika underlagen finns registrerade och åtkomliga vid beslut. De underlag som ska finnas vid beslutstillfället och som har kontrollerats genom aktgranskningen är:

- Intyg om kollektiv- eller hängavtal alternativt intyg att motsvarande försäkringar tecknats av arbetsgivaren.
- Intyg om den anställdas funktionsnedsättning.
- Intyg om den anställdas kvalificeringstid.
- Underlag för beräkning av stödbelopp och stödperiod.
- Dokumentation från genomförd arbetsgivarkontroll.

Som utgångspunkt för den **strikt bedömningen** gäller att alla underlag för beslut ska finnas i den arbetssökandes akt (ärende). Under analysarbetet har det dock framkommit avvikelser som vi fått beakta vid sammanräkningen av resultaten, även för den strikta definitionen:

- Dokumentation som styrker kvalificering för nystartsjobb utifrån tidigare beslut om etableringsinsatser är överflödigt eftersom uppgiften redan finns dokumenterad i annat beslutsärende hos Arbetsförmedlingen.
- Otydligheter i instruktionen för aktgranskningen gjorde att granskarna tolkade uppdraget på olika sätt. Vissa har verifierat att det finns ett underlag medan andra även har bedömt underlagets kvalitet/innehåll. Det gäller framförallt medicinska underlag om funktionsnedsättning. För att få en enhetlig bedömning har vi kommit fram till att bedömning av underlagets innehåll inte omfattas av studien.

¹¹ 18 §, Fo (2017:462) om särskilda insatser... och 21 § Fo (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Då vi försökt **bedöma faktiska förhållanden** har följande underlag kontrollerats manuellt eller så har granskarnas kommentarer legat till grund för bedömningen. Det omfattar till exempel:

- Intyg om kollektiv- eller hängavtal. För organisationer där det enligt aktgranskningen saknades men arbetsgivaren själv hade uppgett att man har kollektivavtal, gjordes kontroll med fackförbund.
- Dokumentation från genomförd arbetsgivarkontroll. Där det saknades gjordes en inläsning av loggar från systemstödet för arbetsgivarkontroll, som kunde bekräfta att kontrollen gjorts, men inte dokumenterats.

Enskild näringsverksamhet i samband med arbetslöshet

Stöd för anställning får enligt förordningarna lämnas ”*vid anställning av en person som vid beslutstillfället är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen*”.¹² Studien har kontrollerat om arbetstagaren haft enskild näringsverksamhet registrerad vid beslutstillfället. Som företagare är man normalt inte arbetslös, men det finns vissa oklarheter som innebär att en person som har enskild näringsverksamhet ändå kan anses vara arbetslös.

Det pågår ett arbete hos Arbetsförmedlingen som ska komma fram till när en verksamhet ska anses vara ett företag och när en arbetssökande ska anses vara företagare respektive arbetslös. Ett förslag finns på remiss internt, men är vid studiens genomförande inte beslutad. Eftersom grundregeln är att arbetslösa som bedriver näringsverksamhet inte har rätt till arbetsmarknadspolitiska insatser, klassificerar vi i omfattningsstudien alla sådana beslut som felaktiga.

Det innebär sannolikt en överskattning av antalet felaktiga beslut.

2.5 Tillämpning av orsaksindelningen

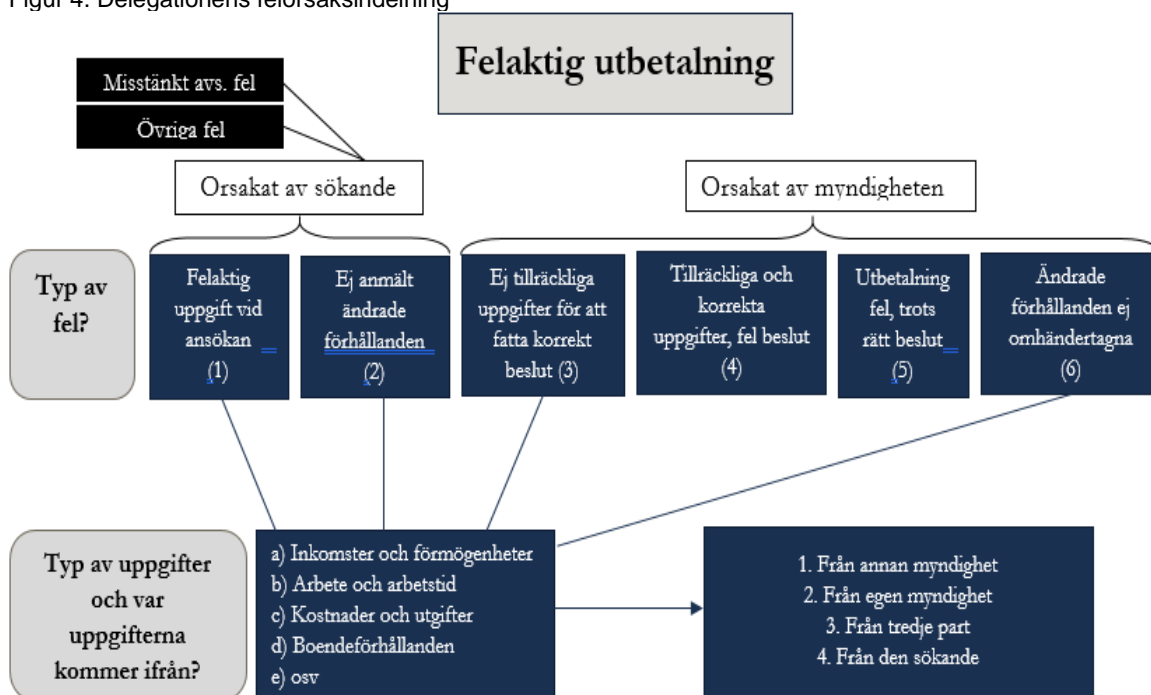
Delegationen ska inom ramen för omfattningsstudierna redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella ersättningssystemen. Delegationen har tagit fram följande indelning av orsaker till felaktiga utbetalningar.

1. Felaktig uppgift vid ansökan
2. Ej anmält ändrade förhållanden
3. Ej tillräckliga uppgifter för att kunna fatta korrekt beslut
4. Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut fattats
5. Utbetalning fel, trots rätt beslut
6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Dessa kan sedan kategoriseras och härledas utifrån Figur 4 nedan.

¹² 26 § Fo (2017:462) om särskilda insatser... och §§ 3-8 Fo (2014:43) om stöd för nystartsjobb.

Figur 4. Delegationens felorsaksindelning



De olika delstudierna kommer att upptäcka olika felorsaker i olika skeden av besluts- och utbetalningsprocessen enligt Tabell 2.

Tabell 2: Felorsaker som täcks in i respektive delstudie

Delstudie	Orsak 1	Orsak 2	Orsak 3	Orsak 4	Orsak 5	Orsak 6
Dataanalys	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Aktgranskning			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Telefonintervju		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Kontrollutredning	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Sammanställning	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>

Omfattningsstudiens upplägg ger goda möjligheter att upptäcka formella fel vid beslutstillfället och under det pågående beslutet. Dock saknas möjlighet att upptäcka vissa typer av avsiktliga fel (vi granskar inte huruvida intyg är relevanta/äkta) och vi har även svårigheter att kontrollera att arbete faktiskt utförs enligt överenskommelse.

I redovisningen av respektive delstudie finns ytterligare information kring indelning av felorsaker och utfall för det specifika studieresultatet. En samlad orsaksredovisning återfinns i redovisningen av det totala resultatet (kapitel 3 och 4).

Ett beslut kan endast ha en felorsak i vår studie. Anledningen är att fel oftast har en grundorsak som uppkommer under processen. Ett beslut som innehåller flera felorsaker (i samma eller olika delstudier) kommer att klassificeras enligt följande prioritetsordning (utifrån beslutsprocessen):

1. orsak 1 - Felaktig uppgift vid ansökan
2. orsak 3 - Ej tillräckliga uppgifter för att kunna fatta korrekt beslut
3. orsak 4 - Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut fattats
4. orsak 2 - Ej anmält ändrade förhållanden
5. orsak 6 - Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Det innebär t.ex. att om handläggaren fattar ett beslut trots bristande underlag (orsak 3) och ärendet även innehåller uppgifter om ändrade förhållanden som inte omhändertas (orsak 6) så kommer studien att klassificera hela utbetalningen som fel med orsak 3.

Det finns en svårighet att klassificera fel där förhållanden inte tycks klarlagda inför beslut, t.ex. om arbetstagaren är innehavare av enskild firma. I studien har vi ingen möjlighet att bedöma om denna uppgift medvetet undanhållits (felorsak 1), meddelats till Arbetsförmedlingen utan att ha beaktats (felorsak 4), eller om frågan om förhållandet aldrig ställts (felorsak 3). Vi har i dessa fall klassificerat det som felorsak 3, *Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället*, med en antydning att huvudansvaret att förtydliga förhållanden ligger på Arbetsförmedlingen.

2.6 Specifika och övergripande systemrisker

Denna del redogör för studiens kvarvarande systemrisker på ärendeslagsnivå såväl som på en övergripande nivå. Vidare beskrivs de generella avgränsningar som gjort i aktgranskningen och dataanalysen. För det vidare arbetet inom Delegationen är det en viktig sammanställning för att kunna göra en sammanvägd bedömning av ”mörkertalet” i de riskfaktorer som ej kvantifieras i denna studie.

Systemövergripande risker

Det finns systemövergripande risker som påverkar flera olika ersättningssystem inom välfärdsområdet. Dessa risker ska analyseras samlat av delegationen och ingår inte i respektive omfattningsstudie. Följande systemövergripande riskområden har identifierats av delegationen:

- Identitet
- Folkbokföring
- Arbeta i Sverige/arbetsbaserad försäkringstillhörighet
- Inkomster (vita inkomster, sjukpenninggrundande inkomst och ej redovisade inkomster/svartarbete)
- Förmögenhet

Alla systemövergripande riskområden är inte aktuella för alla ersättningssystem. För Arbetsförmedlingens ersättningssystem är det risker kopplade till identitet, arbete och inkomster som är relevanta.

Systemspecifika risker

De olika risker som identifierats för respektive ersättningssystem redovisas i avsnitt 1.3. Nedan redogörs för de systemspecifika risker som inte har studerats. Trots våra försök att undersöka verkliga förhållanden har våra olika undersökningar svårt att identifiera felaktiga utbetalningar utifrån en medveten handling. Exempelvis i de fall när arbets sökande och arbetsgivare är i maskopi. Riskerna gäller båda ärendeslagen om inte annat anges.

Arbete utförs ej eller frånvaro

Av olika orsaker är arbetstagare ej på plats. Delvis korrelerad med systemövergripande risker såsom falska identiteter och oredovisade inkomster. En lärdom från telefonenkäten är att det är svårt att nå rätt person i nystartsjobb. Uppföljningen visar att konstruktionen av stödformen är utsatt för en betydande risk att personen faktiskt inte är på plats och att det är mycket svårt och resurskrävande att kontrollera.

Brister hos arbetsgivares verksamhet

Det finns olika faktorer som utesluter att arbetsgivare får anställningsstöd. Bland annat oegentligheter i hur verksamheten bedrivs. Dessa brister kan uppstå p.g.a. bristande kontroll men också aktualiseras av ändrade förhållanden.

- Brister i arbetsmiljö
- Företaget har gått i konkurs, har skatteskulder eller saknar korrekt redovisning
- Ersättning till anställda sker inte enligt uppsatta regler

Förfalskade intyg eller bristfälliga uppgifter från den sökande

Studien har inte granskat beslutsunderlagens äkthet eller validitet. Det gäller såväl uppgifter från arbetsgivare, annan myndighet eller som från arbets sökande. En konsekvens av det är att den typen av fel underskattas. Exempel på risker är:

- Förfalskade medicinska underlag (lönebidrag)
- Ogiltiga medicinska underlag (lönebidrag)
- Förfalskade anställningsavtal
- Förfalskade utbetalningsunderlag

Avgränsningar i delstudier

Studien omfattar enbart beslut där det har skett en utbetalning och beaktar inte beslut som avslagits på felaktiga grunder, där ersättning borde ha betalats ut.

Avgränsningar i Dataanalys

Under designen av delstudien för dataanalys har flera felsignaler föreslagits i syfte att skapa en än mer fullständig täckning för att hitta felaktiga utbetalningar. I det inledande arbetet såg vi möjligheter att samköra data med andra myndigheter, i första hand Försäkringskassan och Skatteverket, för att kunna använda information från dessa myndigheter. Det har dock visat sig vara svårt att utbyta denna typ av information p.g.a. juridiska och delvis praktiska omständigheter. Delstudien förlitar sig därför i stor grad på data som finns hos Arbetsförmedlingen och omfattar inte fel som skulle kunna upptäckas genom samkörning av uppgifter mellan myndigheter

Vi har inte använt indikativa regler i vår skattning. De regler som implementeras kan betraktas som kontrollerbara företeelser. I designen av delstudien diskuterades ett antal signaler av indikativ karaktär, och där ett antal indikatorer skulle kunna ligga till grund för att klassa felaktiga utbetalningar, till exempel arbetsgivare med en stor andel anställda med stöd, arbetsgivare med tidigare återkrav eller geografiska avstånd (mellan arbetsställe och arbetstagarens folkbokföringsadress) som inte kan förklaras. Arbetsförmedlingens erfarenhet från den typen av indikativa bedömningar är dock begränsad och det skulle vara mycket svårt att skatta hur stor andel av träffarna som var korrekta och vilka belopp det rör sig om. Arbetsförmedlingen behöver fortsätta utveckla den typen av regler och med påföljande utredningar för att nå ett tillräckligt etablerat arbetssätt som kan ligga till grund för en uppskattning av felaktiga utbetalningar.

Avgränsningar i aktgranskning

Aktgranskningen är avgränsad till att studera om underlag finns och i vissa fall om de är relevanta för ett ärende. I granskningen har vi dock inte kunnat värdera kvalitet eller undersöka om intygen är äkta. I och med att det är resurskrävande att genomföra granskningar dras ett stratifierat urval från vår rampopulation som ligger till grund för granskningen.

Granskningsformulären för nystartsjobb och lönebidrag utgår från vad som är författningsstyrt. Det innebär att studien granskar innehållet (dokumentation m.m.) i akten och att det annars i en strikt tolkning ska klassas som en felaktighet, som sedermera ligger till grund för studiens resultat.

3 Felaktiga beslut - Lönebidrag

I detta kapitel redovisas omfattningen av **felaktiga beslut med förhöjd risk för felaktig utbetalning**. Det innebär att de belopp som anges inte per automatik ska tolkas som att stöd utgått till fel mottagare eller med fel belopp, utan studien redovisar detta utifrån styrande författning och de krav på intyg och underlag som anges där.

3.1 Totalsiffran och dess osäkerhet

Omfattningsstudiens osäkerhet

I redovisningen av de felaktiga utbetalningarna för lönebidrag finns många osäkerhetsfaktorer att ta hänsyn till. De viktigaste är:

- Svårigheter att utreda det faktiska förhållandet om en eller båda parter har för avsikt att bedra myndigheten.
- Omfattande handläggning vid beslut gör att risken för misstag är stor, och det är svårt att avgöra vilka brister som utgör en reell risk för faktisk felaktig utbetalning. Handläggningens omfattning gör att studien redovisar ett resultat som till största delen baseras på brister i handläggningen. Det ska beaktas vid tolkning. Ett felaktigt beslut innebär en högre risk för felaktig utbetalning.
- Studien omfattar inte nekade beslut, d.v.s. utbetalningar som felaktigt inte blivit utförda.
- Trots ett arbete med att standardisera den genomförda aktgranskningen, påverkar den manuella tolkningen resultatet på vad som är ett korrekt beslut, och inte.

Ytterligare avgränsningar och påverkande faktorer finns beskrivna i kapitel 2.

Omfattningsstudiens resultat

Vid redovisning av resultatet används en definition av felaktig utbetalning som kontrollerar existensen av alla underlag enligt en strikt definition av regelverken. En kompletterande bedömning av felaktiga utbetalningar görs i kapitel 5, som tar hänsyn till faktiska förhållanden och riskbedömer olika typer av fel.

Resultatet från Arbetsförmedlingens omfattningsstudie kring felaktiga utbetalningar för lönebidrag redovisas i

Tabell 3.

Tabell 3: Lönebidrag - Felaktiga beslut med risk för felaktig utbetalning

Felaktiga beslut		Nedre gräns konfidens- intervall (95 %)		Övre gräns konfidens- intervall (95 %)	
<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>
2 771	23,8	2 337	20,1	3 205	27,6

Ersättningssystemets totala volym under 2018 är 11 633 miljoner kronor. Studien visar att mellan **20,1** och **27,6** procent av utbetalningarna har betalats ut baserat på felaktiga beslut med risk för felaktig utbetalning enligt den strikta definitionen. Det motsvarar utbetalningar mellan **2 337** och **3 205** miljoner kronor.

Studien har endast granskat perspektivet *För mycket ersättning*, vilket redovisas ovan.

I följande avsnitt redovisas hur resultatet härletts från de olika delstudierna, och hur resultatet ser ut nedbrutet på bl.a. felorsak. I enlighet med Delegationens exempel redovisas dessa resultat utan tillhörande konfidensintervall.

Omfattningsstudiens delresultat

Delresultat – Dataanalys

Tabell 4 redovisar resultaten för delstudien Dataanalys, per regel.

Tabell 4: Lönebidrag - Felaktiga utbetalningar per dataanalysregel¹³

<i>Kontrollregel</i>	Rampopulation	
	<i>Antal beslut med fel</i>	<i>Andel (%)</i>
7.1.3 Make/Maka anställd i enskild firma	4	0,03
7.1.4 Väsentligt inflytande	25	0,18
7.1.5 Arbetsgivaravgifter är inte korrekta	304	1,08 ¹⁴
7.1.6 Inte registrerad som arbetsgivare	18	0,13
7.1.9 Fel kontoinnehavare	55	0,39
7.1.10 Inte arbetslös vid beslut	408	2,89
7.1.11 Många styrelseengagemang	1	0,01
Antal kontrollerade beslut	14 119	

Tabell 4 visar att den vanligaste felorsaken är att den arbetsökande inte är att betrakta som arbetslös vid beslutstillfället. Det kan bero på t.ex. att man är innehavare av enskild näringsverksamhet. Den näst vanligaste felorsaken är att arbetsgivaren inte har registrerat tillräckliga arbetsgivaravgifter i relation till rekviderat stöd. Övriga fel är mindre vanligt förekommande.

I sammanhanget bör dock nämnas att samtliga fel som fångas upp med hjälp av dataanalysen är relativt sällsynt förekommande, med tanke på att det rör några procent av de cirka 14 000 ärenden som ingår i rampopulationen.

Delresultat – Aktgranskning

I Tabell 5 följer resultat för delstudien Aktgranskning. Resultatet redovisas som en skattning av andel fel i rampopulationen, per regel (med ett konfidensintervall).

¹³ Notera att det förekommer beslut som träffas av fler än en regel. De är då dubbelregistrerade i sammanställningen.

¹⁴ Enligt definition i regel 7.1.5 så räknas varje regel som 0,5, som medför en halvering av andelen fel.

Tabell 5: Skattad andel felaktiga ärenden i rampopulationen, per regel (utifrån aktgranskningens resultat), lönebidrag.

Regel	Andel (%)	Nedre konfidensintervall (95 %)	Övre konfidensintervall (95 %)
#1) Den arbetssökande tillhörde inte målgruppen för lönebidrag vid beslutstillfället.	0,8	0	1,6
#2) Det saknas underlag som styrker funktionsnedsättning.	2,1	0,8	3,5
#3) Det saknas information om att arbetsgivaren har tecknat kollektiv- eller hängavtal med facklig organisation, och det finns inte heller något försäkringsavtal som styrker godkänd försäkringslösning för den anställda.	15,4	12,3	18,4
#3) Justerat utifrån verkliga förhållanden.	4	2,4	5,6
#4) Arbetsgivaren har inte intygat att arbetsmiljön uppfyller arbetsmiljölagens krav.	1,4	0,4	2,5
#5.1) Går ej att styrka att arbetsgivarkontrollen har genomförts.	2,0	0,8	3,3
#5.1) Justerat utifrån verkliga förhållanden.	0,3	0	0,8
#5.2) Arbetsgivarkontroll genomförd, men med utfallet "Avslag".	0,8	0	1,5
#6) Det finns information om ändrade förhållanden som kan påverka det ursprungliga beslutet, men handläggaren har inte tagit ställning till denna information.	0,4	0	1
<i>Ärenden med minst ett fel (strikt definition)</i>	<i>21,2</i>	<i>17,6</i>	<i>24,8</i>
<i>Ärenden med minst ett fel (justerat utifrån verkliga förhållanden)</i>	<i>9,6</i>	<i>7</i>	<i>12,2</i>
Antal ärenden i aktgranskningens urval	488		

Not: Observera att kolumn 2 inte summerar till den totala andelen felaktiga ärenden eftersom vissa ärenden (8 stycken) i urvalet innehåller mer än ett fel.

Av de 500 ärenden som ingick i urvalet för aktgranskningen har vi ett bortfall på 12 ärenden. Detta bortfall har dock inte föranlett några åtgärder från vår sida.

I Tabell 5 redovisas den skattade andelen fel i rampopulationen (med tillhörande konfidensintervall), efter att ha använt vår stratifieringsvariabel (bolagsform) för att vikta upp resultaten från urvalet till rampopulationen. Vi använder alltså resultaten från denna urvalsundersökning för att (med en viss osäkerhet) dra slutsatser om förhållandena i rampopulationen.

Av tabellen framgår att det vanligaste felet bland de granskade lönebidragsbesluten gäller kollektiv- och försäkringsavtal (regel #3). Vårt resultat indikerar att 15,4 procent av ärendena i rampopulationen saknar dokumentation som styrker att

arbetsgivaren har kollektivavtal eller (i frånvaro av kollektivavtal) en godkänd försäkringslösning.

I urvalet fanns 60 ärenden där kollektivavtal alltså inte gick att styrka (trots att arbetsgivaren uppgett att de har kollektivavtal). I 59 av dessa fall kunde vi efter kontakt med fackförbund bekräfta att arbetsgivaren omfattades av kollektivavtal.¹⁵ Den huvudsakliga orsaken till detta fel är alltså inte att arbetsgivarna saknar kollektivavtal, utan att det inte har dokumenterats i ärendet. En bidragande orsak till att det kan vara svårt att dokumentera är att vissa fackförbund konsekvent avböjer att besvara samrådsförfrågningar från Arbetsförmedlingen.

Vi har även försökt att undersöka verkliga förhållanden i de fall där aktgranskarna inte kunnat styrka att den obligatoriska arbetsgivarkontrollen¹⁶ har genomförts innan beslutet fattats. Bland de tio ärenden i urvalet som hade fel på regel #5.1 har vi, med hjälp av registeruppgifter, kunnat se att en arbetsgivarkontroll för den aktuella arbetsgivaren har genomförts under samma dag eller i anslutning till beslutsdatumet (samma dag i åtta av fallen och senast tre dagar innan i övriga två fall). I åtta av fallen har utfallet av kontrollen blivit "Godkänd", i två fall har utfallet varit "Kontroll" (vilket innebär att fördjupad kontroll av arbetsgivaren ska göras innan beslutet kan godkännas).¹⁷ Även gällande regel #5.1 beror felen alltså huvudsakligen på bristande dokumentation snarare än att de författningsstyrda förutsättningarna för att ett stöd ska kunna beviljas inte är uppfyllda.

I de två fall där det varit möjligt har vi alltså undersökt om felen från aktgranskningen också speglar de verkliga förhållandena eller om det rör sig om andra felkällor, som t.ex. bristande dokumentation. Vi har haft möjlighet att göra detta för regel #3 och regel #5.1. I Tabell 5 visas även hur resultaten förändras efter denna fördjupade granskning vars syfte har varit att justera för verkliga förhållanden. Den skattade andelen ärenden med minst ett fel sjunker då från 21,2 procent till 9,6 procent. Om vi hade haft möjlighet att göra motsvarande kontroll även för övriga regler hade denna andel troligtvis kunnat justeras ned ytterligare.

Då vi sammanfogar resultaten från aktgranskningen och dataanalysen är det dock andelen fel utifrån den strikta tolkningen som används. De resultat som framkom vid den fördjupade granskningen av regel #3 och regel #5.1 används istället som underlag för riskbedömningen i Kapitel 5.

Vi har även låtit sakkunniga på Arbetsförmedlingen göra en bedömning av ärenden där granskaren har svarat "Går ej att bedöma", för att se om det är möjligt att ändå klassificera dessa ärenden som korrekta eller felaktiga. Även efter utlåtande från

¹⁵ Vi har dock inte kunnat verifiera uppgiften i de fall då arbetsgivaren uppgett att de saknar kollektivavtal, men att de har ett godkänt försäkringsavtal.

¹⁶ För lönebidrag är arbetsgivarkontrollen dock inte obligatorisk då anställningen sker inom stat/kommun/landsting. Det är en skillnad gentemot nystartsjobb där arbetsgivarkontrollen måste genomföras även för arbetsgivare inom stat/kommun/landsting.

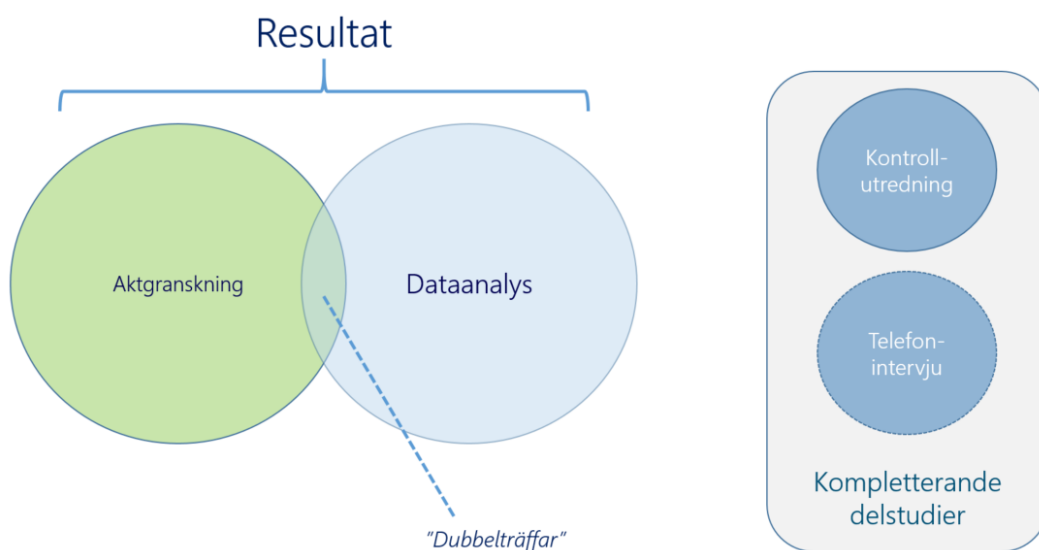
¹⁷ Det bör dock nämnas att vi inte kan knyta arbetsgivarkontrollen till det aktuella beslutet, men vi kan se datum och vilken arbetsgivare (organisationsnummer) som genomgått en arbetsgivarkontroll. I de flesta av dessa fall är det rimligt att tro att arbetsgivarkontrollen är kopplad till det aktuella beslutet. Även om så inte var fallet går det ändå att dra slutsatsen att arbetsgivaren vid tillfället för beslutet inte hade t.ex. obetalda skulder eller näringsförbud (vilket är några av de förhållanden som arbetsgivarkontrollen fångar upp). Därmed uppfyllde arbetsgivaren de författningsreglerade villkoren vid beslutstillfället.

sakkunniga återstår dock 11 ärenden som inte har några övriga fel, men där granskaren svarat ”Går ej att bedöma” på minst en fråga. Eftersom granskaren inte uttryckligen har bedömt dessa ärenden som felaktiga kommer de att betraktas som korrekta. Det innebär troligtvis en viss underskattning av andelen felaktiga ärenden.

Sammanräkning av delstudier

Två av de fyra delstudiernas resultat (från Dataanalys och Aktgranskning) aggregeras till ett totalresultat, medan de andra två (Telefonintervju och Kontrollutredning) används för att nyansera och komplettera med ytterligare information. Sammanräkningen illustreras i Figur 5.

Figur 5. Schema över sammanräkning av resultat



Resultat från dataanalysen och aktgranskningen har förts samman, genom att addera andelen fel från respektive delstudie och därefter justera för att vissa beslut har fel i båda studierna (s.k. dubbelträffar). I de fall där dubbelträffarna hamnar i olika orsakskategorier har vi använt den prioriteringsordning som beskrivs i avsnitt 2.5.

Omfattningen av dubbelträffar redovisas i Tabell 6.

Tabell 6: Skattning av andelen lönebidragsbeslut i rampopulationen som har fel i både aktgranskning och dataanalys.

Utfall	Punktestimat	Nedre konfidensintervall (95 %)	Övre konfidensintervall (95 %)
Skattad andel (%) ”dubbelträffar” i rampopulationen	1,9	0,8	3,1

Av de 488 beslut om lönebidrag som har aktgranskats är det 11 ärenden som har fel i både aktgranskningen och dataanalysen. Vi har viktat upp resultatet från aktgranskningen för att generalisera resultaten till rampopulationen.

Detta gör vi för att kunna korrigera för ”dubbelträffar”, då vi ska summera resultaten från dataanalysen och aktgranskningen. Tabell 6 visar att andelen ”dubbelträffar” i rampopulationen (med 95 procents sannolikhet) ligger mellan 0,8 och 3,1 procent. Punkttestimatet är 1,9 procent.

Av de ärenden som har fel i aktgranskningen är det 10,1 procent som även har fel i dataanalysen. Bland de ärenden som inte har fel i aktgranskningen är det 5,3 procent som har fel i dataanalysen. Skillnaden är dock inte signifikant om vi, med hjälp av regressionsanalys, kontrollerar för bolagsform.

Delresultat: Kontrollutredning

Kontrollutredningen genomfördes på 50 ärenden. Resultatet från denna delstudie redovisas i Tabell 7, men ingår inte i studiens slutliga resultat. Vi betraktar kontrollutredningen som en s.k. kompletterande analys, som kan bekräfta resultat eller belysa nya områden.

Tabell 7: Lönebidrag – Resultat Kontrollutredning per felorsak

Felorsak	Antal beslut med fel	Andel (%)
Orsak 1: Felaktig uppgift vid ansökan	1	2,0
Orsak 2: Ej anmält ändrade förhållanden	1	2,0
Totalt fel, Kontrollutredning	2	4,0

Tabell 7 visar att sammanlagt två (2) av de 50 granskade ärendena inte blev godkända i kontrollutredningen, vilket motsvarar 4 procent av fallen.

Den granskade populationen, och antalet fel som upptäckts, är så liten att det inte går att dra några direkta slutsatser. När vi har beräknat konfidensintervallen blir de så pass breda att vi bedömer att resultatet inte längre kan betraktas som informativt. Vi noterar dock inga systematiska fel och ingen skillnad när det gäller t.ex. typ av bolag.

Den kompletterande analysen för lönebidrag bekräftar synen på att de fel som upptäckts vid t.ex. aktgranskningen inte automatiskt innebär felaktiga utbetalningar. Hade så varit fallet skulle andelen som inte klarar en kontrollutredning vara högre bland de felaktiga beslut som hittats vid aktgranskningen.

Brister i handläggningen innebär en högre risk för felaktiga utbetalningar, men denna analys visar att risken inte kan anses särskilt hög då många företag kan uppvisa underlag vid en kontrollutredning.

Delresultat: Telefonintervju

Ingen telefonintervju genomfördes för lönebidrag.

3.2 Typ av fel

Inom ramen för omfattningsstudierna ska delegationen redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen. Av direktivet framgår bland annat att felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och misstag från den sökandes sida. Andra orsaker som nämns i direktiven är svårtillämpade regelverk och bristande rutiner, kontroll och samordning hos eller mellan myndigheter. Delegationen har tagit fram en indelning av orsaker till felaktiga utbetalningar som används för att identifiera risker och lämpliga metoder för att kvantifiera dessa.

Följande möjliga orsaker finns till att en felaktig utbetalning uppstår:

1. Felaktiga uppgifter vid ansökan
2. Ej anmält ändrade förhållanden
3. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut
4. Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut
5. Utbetalning fel, trots rätt beslut
6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna

I Arbetsförmedlingen studie förekommer samtliga felorsaker förutom (5) enligt uppsatt definition. Felaktiga uppgifter vid ansökan och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden (felorsakerna (1) och (2)) betraktas som orsakade av den sökande, medan felorsaker kopplade till myndighetens hantering (felorsaker (3), (4) och (6)) betraktas som orsakade av myndigheten.

Omfattningsstudiens resultat för lönebidrag enligt den strikta definitionen, uppdelade per felorsak, redovisas i

Tabell 8.

Tabell 8: Lönebidrag, Totalresultat per felorsak

Felorsak	Belopp (mnkr)	Andel av samtliga utbet. (%)	Andel av fel utbet. (%)
1) Felaktiga uppgifter vid ansökan	3,3	0,1	0,0
2) Ej anmält ändrade förhållanden	95	3,4	0,8
<i>Fel orsakade av sökande</i>	98	3,5	0,8
3) Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	2 488	89,8	21,4
4) Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut	135	4,9	1,2
6) Ändrade förhållanden ej omhändertagna	49,7	1,8	0,4
<i>Fel orsakade av myndigheten</i>	2 673	96,5	23,0
Total	2 771	100	23,8

Resultatet uppdelat per felorsak visar att de fel som orsakas av myndigheten är långt vanligare än fel som uppkommer p.g.a. den sökande. Den vanligaste felorsaken är att beslut fattas trots att inte tillräckliga uppgifter föreligger för att kunna fatta beslut. Det kan röra både dokumentations- och informationsbrister.

Här följer detaljer kring de olika felen inom felorsaksindelningen.

Felaktiga uppgifter vid ansökan

En avgränsning i studien är att bedömning av uppgifterna i ansökan och andra underlag inte gjorts. Detsamma gäller samtliga underlags kvalitet och äkthet. Det innebär att omfattningen av felaktiga uppgifter vid ansökan underskattas markant i studien. Denna avgränsning påverkar också uppskattningen av de misstänkta avsiktliga felen och fördelningen av vem, den sökande eller myndigheten, som orsakat felen.

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *felaktiga uppgifter vid ansökan* till mindre än 0,5 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 3,3 mnkr.

Det uppskattade resultatet inom denna felorsak baseras endast på en enstaka dataregel, när arbetsgivare som anställer make/maka i enskild firma. Det gör att denna typ av fel är underskattade i studien. För att upptäcka fler fel inom denna kategori krävs djupare kvalitetsgranskning av underlag, och uppföljning av egentliga förhållanden.

Då studien inte kunnat särskilja underlåtenhet att uppge egentliga förhållanden med handläggningsbrister i att säkerställa och dokumentera egentliga förhållanden, så kommer denna typ av "information saknas"-fel, att kategoriseras inom felorsak 3.

Ej anmält ändrade förhållanden

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *Ej anmält ändrade förhållanden* till 0,8 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 95 mnkr.

Dessa fel är nästan uteslutande orsakade av att de registrerade arbetsgivaravgifterna inte motsvarar den lön som rekviderats för personer på stöd från Arbetsförmedlingen. Att inte registrera tillräckliga arbetsgivaravgifter för rätt perioder tyder på att företaget har problem med sin administration, likviditet eller att man medvetet söker undkomma sina åtaganden. Om förhållanden uppkommer som gör att arbetsgivaren inte kan betala ut lön och registrera motsvarande arbetsgivaravgifter, ska inte heller pengar rekvideras för den perioden.

I dataanalysen upptäcktes ett (1) fall av väsentligt inflytande som uppkom under beslutsperioden.

Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

En stor del av de fel som hittats i studien härstammar från aktgranskningen, där beslutsunderlag och dokumentation kontrolleras. Brister i handläggning och dokumentation vid beslutstillfället innebär att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Därför finns ett definierat regelverk kring de intyg som krävs för att fatta ett korrekt beslut. Om denna studie uppfattar att all dokumentation inte genomförts på korrekt sätt så kommer beslutet och dess utbetalningar att klassas som felaktiga.

Enligt omfattningsstudiens bedömning uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället* till 21,4 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 2 488 mnkr.

I kapitel 5, som bedömer felaktiga utbetalningar utifrån en annan definition som tar hänsyn till risker och faktiska förhållanden, kan vi se att en stor andel av dessa fel kommer att justeras ner.

I Tabell 9 redovisas de regler, och motsvarande underlag, som huvudsakligt är drivande bakom resultatet:

Tabell 9: Lönebidrag – Ej tillräckliga uppgifter¹⁸

¹⁸ Beloppen innehåller en generell korrigeringsfaktor för multipla felkategorier för samtliga poster.

Ej tillräckliga uppgifter	Belopp (mnkr)	Andel av samtliga fel (%)
<i>Strikt definition</i>		
Intyg att arbetstagaren omfattas av kollektivavtal (eller hängavtal), eller att annan försäkringslösning finns.	1 665	14
Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad	198	2
Ej säkert klassificerad som arbetslös vid beslutstillfället	286	2
Medicinska underlag	198	2
Arbetsmiljön ej intygad	139	1

Den största felorsaken är att det saknas intyg kring kollektiv- eller försäkringsavtal. Här har studien genomfört efterkontroller för att kunna förstå de faktiska förhållandena, vilket visar att en mycket stor del av de företag som uppger att de har kollektivavtal också har det, trots att intyget saknas. Däremot kontrollerades inte de beslut där arbetsgivaren angivit att de istället hade försäkringslösning och där intyg saknas. Det redovisas, tillsammans med de andra felkällorna, i Bilaga 1.

Majoriteten av de fel som uppmärksammats i omfattningsstudien har således som felorsak att det inte finns tillräckliga uppgifter dokumenterade för att det ska kunna anses att ett korrekt beslut är fattat. Det innebär *inte* per automatik att de utbetalda beloppen är felaktiga, men myndigheten har fattat beslut på bristfälliga grunder vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Att fatta ett korrekt beslut för anställningsstöd är komplicerat, och kräver att ett stort antal kontroller och intyganden har genomförts och dokumenterats innan ett beslut kan fattas. Ibland finns informationen tillgänglig på Arbetsförmedlingen, men det kan ändå vara svårt att härleda och tolka information på rätt sätt.

I denna kategori redovisas fel där alla uppgifter finns inför beslutsfattande, men där de inte uppmärksammats eller tolkats på rätt sätt. Det kan också handla om uppgifter som i sig är korrekta, men där de inte är tillåtna i samband med beslut (t.ex. personliga utbetalningskonton för arbetsgivare).

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *felaktigt fattade beslut, trots att tillräckliga och korrekta uppgifter föreligger* till 1,2 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 135 mnkr.

Typen av fel som uppkommer i denna kategori är t.ex. när den arbetssökande inte tillhör målgruppen för anställningsstödet, när arbetsgivarkontrollen resultaterat

i *Avslag*, när utbetalning sker till felaktigt konto eller när väsentligt inflytande föreligger.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

I omfattningsstudien hittas inga sådana fel.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Under aktgranskningen har vi funnit ett mindre antal beslut där ändrade förhållanden har uppstått, men där Arbetsförmedlingen inte omhändertagit dessa på ett korrekt sätt. Det motsvarar felaktiga beslut på 0,4 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 49,7 mnkr.

3.3 Misstänkt avsiktliga fel

Alla upptäckta fel som arbetstagaren eller arbetsgivaren har orsakat ska enligt delegationens definition delas in i misstänkt avsiktliga fel och övriga fel. Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha *orsakat i syfte att få för mycket ersättning*. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha *agerat avsevärt oaktsamt*.

I denna studie har det funnits ett huvudsakligt fokus på att förstå omfattningen av felaktiga utbetalningar, där grundorsaken inte alltid framkommer eller är tydlig. T.ex. har vi i studien inte granskat kvalitet och ursprung på de underlag som ligger till grund för beslut. Denna avgränsning i studien gör att vårt estimat är en underskattning av de egentliga avsiktliga felen inom ersättningssystemet.

De felaktigheter som studien klassificerar som avsiktliga fel är:

- Arbetsgivaren registrerar för lite arbetsgivaravgifter i förhållande till rekviderat anställningsstöd.
- Anställning av make/maka i enskild firma.
- Arbetstagaren sitter i många styrelser och kan inte betraktas som arbetslös.
- Väsentligt inflytande under stödperiod ej anmält.

I

Tabell 10 redovisas misstänkliga avsiktliga fel, uppdelat efter vem som orsakat felet.

Tabell 10: Lönebidrag - Misstänkt avsiktliga fel ¹⁹

Avsiktliga fel – orsakade av arbetsgivaren/arbetstagaren	Belopp (mnkr)	Andel av sökandefel (%)	Andel av samtliga fel (%)
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar orsakad av arbetsgivare	97	97	4
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar orsakad av arbetstagare	1	1	0
Övriga fel	1	1	0
Felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare/arbetstagaren, totalt	99	100	4

Som framgår av

¹⁹ Beloppen innehåller en generell korrigeringsfaktor för multipla felkategorier för samtliga poster.

Tabell 10 beror den absoluta majoriteten av dessa fel på att arbetsgivaren inte betalat tillräckliga arbetsgivaravgifter i förhållande till det stöd som rekviderats.

3.4 Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter

När felet orsakats av att uppgifter inte använts korrekt eller om beslut fattas trots avsaknad av uppgifter, så ska dessa uppgifter beskrivas. Det handlar om fel inom orsakskategorierna *1. Felaktiga uppgifter vid ansökan, 2. Ej anmält ändrade förhållanden, 3. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut och 6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna.*

Indelningen är gemensam för alla omfattningsstudier som gjorts på uppdrag av delegationen. Indelningen av uppgifter görs enligt följande:

- a) Inkomster och förmögenhet
- b) Arbete och arbetstid (exempelvis är/har varit anställd)
- c) Kostnader och utgifter (exempelvis företags arbetskostnader, sökandens hyreskostnader, betalar kollektivavtalsliknande försäkringar m.m.)
- d) Boendeförhållanden (exempelvis bostadsadress, sammanboende, inneboende, hemmavarande barn, huvudsaklig dygnsvila)
- e) Förmågor (exempelvis arbetsförmåga, funktionsförmåga)
- f) Aktivitet (exempelvis deltar i eller har för avsikt att delta i studier, söker arbete, delar i arbetsmarknadsåtgärd, vårdar barn)
- g) Övrigt

I Arbetsförmedlingens beslutsfattande används uppgifter från flera olika parter - den arbetssökande, arbetsgivaren och från myndigheten själv. Resultatet kommer att delas upp i kategorierna *Felaktiga uppgifter* och *Saknade uppgifter*, vilket redovisas i Tabell 11.

Tabell 11: Lönebidrag – Uppgifter som används felaktigt eller saknas²⁰

Felaktiga och saknade uppgifter	Belopp (mnkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga utbetalningar (%)
<i>Felaktig uppgift</i>			
b) Arbete och arbetstid	287	11	2
<i>Den arbetssökande är inte att betrakta som arbetslös, t.ex. på grund av bolagsengagemang</i>			
c) Kostnader och utgifter	94	4	1
<i>Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter registrerade i förhållande till utbetalt stöd</i>			
d) Boendeförhållande	3	0	0
<i>Arbetsgivare är make/maka/sambo med arbetstagare i enskild firma</i>			
g) Övrigt	1	0	0
<i>Ändrade förhållanden ej meddelade</i>			
<i>Fel orsakade av felaktig uppgift</i>	384	15	3
<i>Saknad uppgift</i>			
c) Kostnader och utgifter	1 665	63	14
<i>Intyg om kollektivavtal (eller försäkringsavtal) saknas</i>			
e) Förmågor	198	8	2
<i>Medicinskt underlag saknas</i>			
g) Övrigt	384	15	3
<i>Arbetsmiljö ej intygad, Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad, ändrade förhållanden ej omhändertagna.</i>			
<i>Fel orsakade av saknad uppgift</i>	2 247	85	19
Total	2 632	100	22

Av Tabell 11 framgår att en stor andel av felen beror på saknade, och inte på felaktiga uppgifter. Det är inte förvånande eftersom studien i högre grad verifierat om underlag finns, snarare än att granska korrekthet. Andelen felaktiga uppgifter är därmed troligtvis underskattad.

3.5 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

Uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar har olika ursprung. Följande indelning används för att identifiera uppgiftens härkomst:

²⁰ Beloppen innehåller en generell korrigerig för multipla felkategorier för samtliga poster. Andel av samtliga fel är inte korrigerad för multipla fel och de summerar därför till mer än 100 procent.

- 1) *Från annan myndighet* avser uppgifter som inhämtas från annan myndighet, till exempel uppgifter om taxerad inkomst, skatteskulder, folkbokföring, företagsengagemang, folkbokföring och utbetalningar. Ingen av de uppgifter som analyserats i denna studie klassificeras i denna kategori, trots att registrering av arbetsgivaravgifter kan sägas härröra från Skatteverket. Det beror på att vi anser att rekviseringen från arbetsgivaren är den felaktiga uppgiften, och inte Skatteverkets jämförande uppgift.
- 2) *Från egen myndighet* avser uppgifter som myndigheten kan påverka på något sätt. Det kan handla om en uppgift som förädlats, upprättats eller beslutats av den egna myndigheten. I denna kategori finns sammanställningar och beslutsunderlag och dokumentation om genomförd arbetsgivarkontroll.
- 3) *Från tredje part* avser uppgifter som ska styrka en händelse eller ett förhållande som oftast beskrivs i till exempel intyg, utlåtanden, närvarorapporter. I denna kategori hittar vi fel som beror på saknat medicinskt underlag.
- 4) *Från den arbetssökande* avser uppgifter som den sökande själv har lämnat för att intyga arbetslöshet, till exempel bolagsengagemang.
- 5) *Från arbetsgivaren* avser uppgifter som arbetsgivaren har lämnat. Till denna kategori hör saknade intyg gällande kollektivavtal och arbetsmiljö, felaktigt redovisade arbetsgivaravgifter samt väsentligt inflytande.

I Tabell 12 redovisas resultaten uppdelat efter uppgifters ursprung.

Tabell 12: Lönebidrag – Uppgifters ursprung

Felaktiga uppgifter	Belopp (mnkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga fel (%)
Från egen myndighet	198	8	7
Från tredje part	198	8	7
Från den arbetssökande	287	11	10
Från arbetsgivaren	1 948	74	70
Total	2 632	100	

Tabell 12 visar att majoriteten av de bristande/saknade underlagen framförallt härrör från arbetsgivaren. Till denna kategori hör, i storleksordning:

1. Dokumentation kring kollektivavtal eller gällande försäkring saknas. Det kan vara så att det existerar, men att det är bristfälligt dokumenterat hos Arbetsförmedlingen. Det motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 1 665 mnkr. Efter korrigering för faktiska förhållanden, d.v.s. kontroll med fackförbund kring de arbetsgivare som uppgivit att de har kollektivavtal, men där det inte är styrkt med intyg i Arbetsförmedlingens akt, kunde beloppet skrivas ned till cirka 466 mnkr. Dessa kvarstående fel består till största delen av företag som uppgivit att de inte har kollektivavtal, utan istället andra försäkringslösningar och därför inte kunde kontrolleras.
2. Godkänd arbetsmiljö är inte intygad. Det felet har orsakat en del funderingar i studien då det inte borde uppkomma. Arbetsmiljön intygas i och med att beslut undertecknas. I en del av dessa fall så saknas beslutsunderlag helt, i andra är det mer oklart hur aktgranskaren kommit fram till sitt nekande resultat. Det felet motsvarar felaktiga beslut med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 139 mnkr.
3. Otillräckligt redovisade arbetsgivaravgifter står för cirka 94 mnkr av de felaktiga besluten, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar.

Från de andra kategorierna omfattar det följande underlag:

1. *Från den arbetssökande:* Den arbetslöse är inte att betrakta som arbetslös då det förekommer bolagsengagemang, endera som enskild näringsidkare eller som VD. Denna information kan ha varit känd eller okänd vid beslutstillfället. Det kan i vissa fall även vara korrekt att anställningsstöd utgår samtidigt som det finns bolagsengagemang. Studien har dock inte kunnat klarlägga omständigheterna kring det utan kategoriserar det som felaktig uppgift. Det medför troligtvis att denna felorsak överskattas.

Det felet står för felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 286 mnkr.
2. *Från tredje part:* Mediciniskt underlag saknas. Det felet motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 198 mnkr.
3. *Från egen myndighet:* Dokumentation saknas från genomförd arbetsgivar kontroll. Det motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 198 mnkr. Efter korrigering för faktiska förhållanden, d.v.s. att arbetsgivar kontroll var gjord men inte dokumenterad kunde beloppet för det felet skrivas ned till cirka 40 mnkr.

Sammanfattningsvis noterar vi att majoriteten av de fel som registreras kan härledas till svårigheter med att intyga att arbetsgivaren uppfyller kollektivavtals- och

försäkringsförhållanden. Underlagen härrör från arbetsgivaren men det är inte klarlagt i studien var de stora bristerna i handlägningsprocessen finns kring det felet, och således inte vilken/vilka av parterna som bär det huvudsakliga ansvaret för bristen.

Felet innebär att beslutet klassas som felaktigt, men är inte likställt med att ersättning är felaktigt utbetald. Kontrollen av faktiska förhållanden visar att de författningsstyrda villkoren i många ärenden har varit uppfyllda trots att dokumentation saknas, men dock föreligger en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar för dessa beslut.

4 Felaktiga beslut – Nystartsjobb

I detta kapitel redovisas omfattningen av **felaktiga beslut med förhöjd risk för felaktig utbetalning**. Det innebär att de belopp som anges inte per automatik ska tolkas som att stöd utgått till fel mottagare eller med fel belopp, utan studien redovisar detta utifrån styrande författning och de krav på intyg och underlag som anges där.

Totalsiffran och dess osäkerhet

4.1.1 Omfattningsstudiens osäkerhet

I redovisningen av de felaktiga utbetalningarna för lönebidrag finns många osäkerhetsfaktorer att ta hänsyn till. De viktigaste är:

- Svårigheter att utreda det faktiska förhållandet om en eller båda parter har för avsikt att bedra myndigheten.
- Omfattande handläggning vid beslut gör att risken för misstag är stor, och det är svårt att avgöra vilka brister som utgör en reell risk för faktisk felaktig utbetalning. Handläggningens omfattning gör att studien redovisar ett resultat som till största delen baseras på brister i handläggningen. Det ska beaktas vid tolkning. Ett felaktigt beslut innebär en högre risk för felaktig utbetalning.
- Studien omfattar inte nekade beslut, d.v.s. utbetalningar som felaktigt inte blivit utförda.
- Trots ett arbete med att standardisera den genomförda aktgranskningen, påverkar den manuella tolkningen resultatet på vad som är ett korrekt beslut, och inte.

Ytterligare avgränsningar och påverkande faktorer finns beskrivna i kapitel 2.

Omfattningsstudiens resultat

Vid redovisning av resultatet används en definition av felaktig utbetalning som kontrollerar existensen av alla underlag enligt en strikt definition av regelverken. En kompletterande bedömning av felaktiga utbetalningar görs i kapitel 5, som tar hänsyn till faktiska förhållanden och riskbedömer olika typer av fel.

Resultaten från Arbetsförmedlingens omfattningsstudie kring felaktiga utbetalningar för nystartsjobb redovisas i Tabell 13.

Tabell 13: Nystartsjobb – Felaktiga beslut med risk för felaktig utbetalning

Felaktiga beslut med risk för felaktig utbetalning		Nedre gräns för konfidensintervall (95 %)		Övre gräns för konfidensintervall (95 %)	
<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Andel (%)</i>
1 216	24,3	1 027	20,5	1 405	28,1

Ersättningssystemets totala volym under 2018 är 5 004 miljoner kronor. Studien visar att mellan **20,5** och **28,1** procent av utbetalningarna har betalats ut baserat på felaktiga beslut med risk för felaktig utbetalning enligt den strikta definitionen. Det motsvarar utbetalningar på mellan **1 027** och **1 405** miljoner kronor.

Studien har endast granskat perspektivet *För mycket ersättning*, vilket redovisas ovan.

I följande avsnitt redovisas hur resultatet härletts från de olika delstudieresultaten, och hur resultatet ser ut nedbrutet på bl.a. felorsak. I enlighet med Delegationens exempel redovisas dessa resultat utan tillhörande konfidensintervall.

Omfattningsstudiens delresultat

Delresultat: Dataanalys

Resultatet från delstudien Dataanalys redovisas i Tabell 14, per regel:

Tabell 14: Nystartsjobb - Felaktiga utbetalningar per dataanalysregel²¹

Rampopulation		
Kontrollregel	Antal beslut med fel	Andel %
7.1.2 Upprepade nystartsjobb	95	1,33
7.1.3 Make/Maka anställd i enskild firma	3	0,04
7.1.4 Väsentligt inflytande	9	0,13
7.1.5 Arbetsgivaravgifter är inte korrekta	157	1,10 ²²
7.1.6 Inte registrerad som arbetsgivare	6	0,08
7.1.10 Inte arbetslös vid beslut	66	0,93
7.1.11 Många styrelseengagemang	0	0,0
Antal kontrollerade beslut	7 137	

Tabell 14 visar att den vanligaste felorsaken är att arbetsgivaren inte har betalat in tillräckliga arbetsgivaravgifter i relation till det rekviderade stödet. Den näst vanligaste orsaken är att den arbetssökande har haft upprepade nystartsjobb, vilket innebär att man har överskridit den maximala längden som det är tillåtet att ha ett nystartsjobb. Det förekommer också att den arbetssökande inte var arbetslös vid beslutstillfället. I sammanhanget får dock sägas att samtliga fel som fångas upp med hjälp av dataanalysen är sällsynt förekommande, med tanke på att det rör några procent av de cirka 7 100 ärenden som ingår i rampopulationen.

Delresultat: Aktgranskning

I Tabell 15 följer resultat från delstudien Aktgranskning. Resultatet redovisas som en skattning av andel fel i rampopulationen, per regel (med ett konfidensintervall).

²¹ Notera att det förekommer beslut som träffas av fler än en regel. De är då dubbelregistrerade i sammanställningen.

²² Enligt definition i regel 7.1.5 räknas varje regel som 0,5, som medför en halvering av andelen fel.

Tabell 15: Skattad andel fel i rampopulationen för nystartsjobb, per regel, utifrån resultaten i aktgranskningen.²³

Regel	Andel (%)	Nedre konfidensintervall (95 %)	Övre konfidensintervall (95 %)
#1) Den arbetssökande tillhörde inte målgruppen för nystartsjobb vid beslutstillfället.	5,8	3,7	7,9
#2) Det saknas underlag från den arbetssökande som styrker ett kvalificeringsvillkor.	3,1	1,7	4,6
#3) Arbetsgivaren har i ansökan inte intygat att arbetstagaren omfattas av kollektiv- eller hängavtal med facklig organisation, och det finns inte heller något försäkringsavtal som styrker godkänd försäkringslösning för den anställda.	5,5	3,6	7,5
#3) Justerat utifrån verkliga förhållanden.	3,2	1,9	4,6
#4.1) Går ej att styrka att arbetsgivarkontroll har genomförts.	8,6	6	11,1
#4.1) Justerat utifrån verkliga förhållanden.	0,3	0	0,8
#4.2) Arbetsgivarkontroll har genomförts, men med utfallet "Avslag".	0,2	0	0,5
#5) Det saknas relevanta underlag för beräkning av stödperiod och stödbelopp.	2,4	1,1	3,7
#6) Det finns information om ändrade förhållanden som kan påverka det ursprungliga beslutet, men handläggaren har inte tagit ställning till denna information.	1,4	0,3	2,5
<i>Ärenden med minst ett fel (strikt tolkning)</i>	<i>22</i>	<i>18,4</i>	<i>25,7</i>
<i>Ärenden med minst ett fel (justerat utifrån verkliga förhållanden)</i>	<i>13,7</i>	<i>10,8</i>	<i>16,7</i>
Antal ärenden i aktgranskningens urval	487		487

Not: Observera att kolumn 2 inte summerar till den totala andelen fel. Det eftersom vissa ärenden i urvalet (20 stycken) innehåller mer än ett fel.²⁴

Av de 500 ärenden som ingick i urvalet för aktgranskning har vi ett bortfall på 13 ärenden. Detta bortfall har dock inte föranlett några åtgärder från vår sida.

²³ I urvalet till aktgranskningen ingick 346 nya beslut och 141 förlängningsbeslut. Granskarna fick dock instruktioner om att inte kontrollera regel #2 och regel #5 i de fall där ärendet gällde ett förlängningsbeslut. Det eftersom det bedömdes som alltför komplicerat att göra den typen av granskning vid förlängningsbeslut. Bland förlängningsbesluten förekommer inte heller några fel avseende regel #1, då den sökande per definition tillhör målgruppen om man har ett Nystartsjobb vid beslutstillfället. I dessa ärenden vet dock inte om den sökande tillhörde målgruppen vid det första beslutstillfället. Det innebär rimligen att vi underskattar andelen fel avseende regel #1, #2 och #5.

²⁴ Då dessa båda regler är närbesläktade har vi kontrollerat hur många ärenden i urvalet som har fel på både regel #2 och regel #5. Av de 22 ärenden som har fel på minst en av dessa frågor är det 7 ärenden (32 procent) som har fel på båda frågorna.

I Tabell 15 redovisas den skattade andelen fel i rampopulationen (med tillhörande konfidensintervall), efter att ha använt vår stratifieringsvariabel (bolagsform) för att vikta upp resultaten från urvalet till rampopulationen. Vi använder alltså resultaten från denna urvalsundersökning för att (med en viss osäkerhet) dra slutsatser om förhållandena i rampopulationen.

Av tabellen framgår att det vanligast förekommande felet bland nystartsjobb är att det inte går att styrka att arbetsgivarkontrollen har genomförts inför beslutet (regel #4.1). Våra resultat indikerar att detta fel förekommer i 8,6 procent av ärendena i rampopulationen.

Av de 39 ärenden i urvalet som har fel på regel #4.1 har granskaren alltså inte kunnat finna dokumentation som styrker att den obligatoriska arbetsgivarkontrollen²⁵ är genomförd. Bland dessa ärenden har vi med hjälp av registeruppgifter kunnat se att 37 av dessa arbetsgivare har blivit godkända i en arbetsgivarkontroll på (eller nära inpå) beslutsdatumet. I två fall finns däremot inga registeruppgifter som styrker att arbetsgivarkontrollen har genomförts. Dessa fel beror dock huvudsakligen på brister i dokumentationen, snarare än att handläggarna brister i att genomföra arbetsgivarkontrollen inför beslutsfattandet.

I urvalet fanns 29 beslut med fel på regel #3. Genom registeruppgifter har vi kunnat se att i tolv av dessa ärenden har arbetsgivaren i sin ansökan uppgett att de är kollektivavtalsanslutna. I tio av dessa tolv fall har vi kunnat bekräfta uppgiften genom kontakt med fackförbund.²⁶

Andelen med fel på regel #3 är mindre bland nystartsjobb jämfört med bland lönebidrag. En (del)förklaring till detta är att ansökan om nystartsjobb sker genom en webbansökan, där det räcker att arbetsgivaren intygar att den har kollektivavtal. Innan lönebidrag kan beviljas krävs däremot en samrådsblankett eller annat intygande från facklig organisation. På denna punkt är alltså processen kring lönebidrag mer komplicerad, vilket kan vara en förklaring till att handläggningen oftare brister jämfört med nystartsjobb.

I de två fall där det varit möjligt har vi alltså undersökt om felen från aktgranskningen också speglar de verkliga förhållandena eller om det rör sig om andra felkällor, som t.ex. bristande dokumentation. Vi har haft möjlighet att göra detta för regel #3 och regel #4.1. I Tabell 15 visas även hur resultaten förändras efter denna fördjupade granskning vars syfte har varit att justera för verkliga förhållanden. Den skattade andelen ärenden med minst ett fel sjunker då från 22 procent till 13,7 procent. Om vi hade haft möjlighet att göra motsvarande kontroll även för övriga regler hade denna andel troligtvis kunnat justeras ned ytterligare.

²⁵ Vid nystartsjobb är arbetsgivarkontrollen obligatorisk även då anställningen sker inom stat/kommun/landsting. Detta är en skillnad gentemot lönebidrag där arbetsgivarkontrollen inte behöver genomföras för arbetsgivare inom stat/kommun/landsting.

²⁶ Bland de 17 arbetsgivare som i ansökan uppgett att de inte har något kollektivavtal har vi inte kunnat kontrollera om de har en godkänd försäkringslösning. Dock har vi genom kontakter med fackförbund fått bekräftat att tre av dessa arbetsgivare har kollektivavtal trots att de angett i ansökan att de inte har det.

Då vi sammanfogar resultaten från aktgranskningen och dataanalysen är det dock andelen fel utifrån den strikta tolkningen som används. De resultat som framkom vid den fördjupade granskningen av regel #3 och regel #4.1 används istället som underlag för riskbedömningen i Kapitel 5.

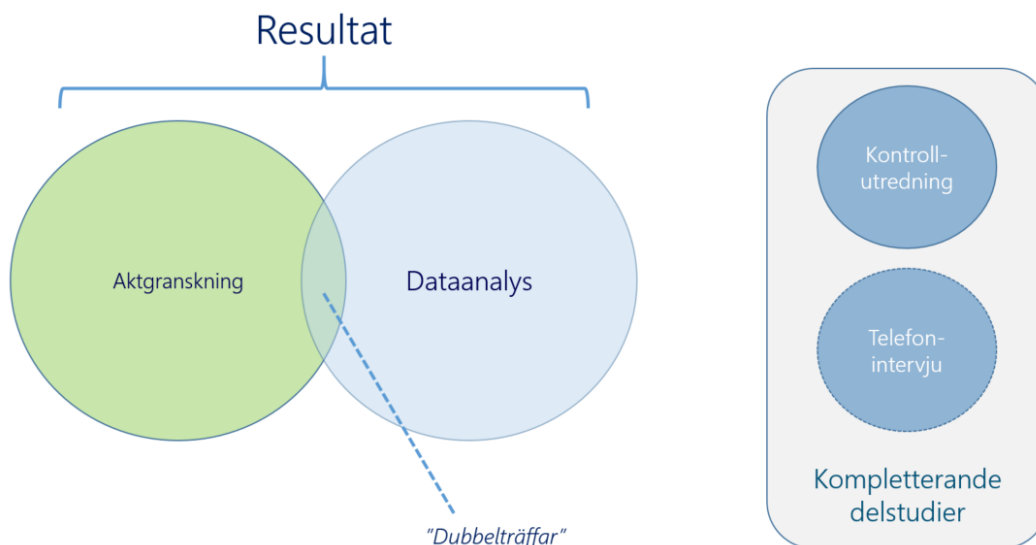
Vi har även låtit sakkunniga göra en bedömning av ärenden där granskaren har svarat "Går ej att bedöma", för att se om det är möjligt att ändå klassificera dessa ärenden som korrekta eller felaktiga. Även efter utlåtande från sakkunniga återstår dock 15 ärenden som inte har några övriga fel, men där granskaren svarat "Går ej att bedöma" på minst en fråga. Eftersom granskaren inte uttryckligen har bedömt dessa ärenden som felaktiga kommer de att betraktas som korrekta. Det innebär troligtvis en viss underskattning av andelen felaktiga ärenden.

Sammanräkning av delstudier

Två av de fyra delstudiernas resultat (från Dataanalys och Aktgranskning) aggregeras till ett totalresultat, medan de andra två (Telefonintervju och Kontrollutredning) används för att nyansera och komplettera med ytterligare information.

En illustration av hur sammanräkningen görs visas i Figur 6.

Figur 6. Schema över sammanräkning av resultat



Resultat från dataanalys och aktgranskningen har förts samman, genom att addera andelen fel från respektive delstudie och därefter justera för att vissa beslut har fel i båda studierna (s.k. dubbelträffar). I de fall där dubbelträffarna hamnar i olika orsakskategorier har vi använt den prioriteringsordning som beskrevs i avsnitt 2.5.

Den skattade andelen dubbelträffar redovisas i Tabell 16.

Tabell 16: Skattning av andelen nystartsjobb i rampopulationen som har fel i både aktgranskning och dataanalys.

Utfall	Punkttestimat	Nedre konfidensintervall (95 %)	Övre konfidensintervall (95 %)
Skattad andel ”dubbelträffar” i rampopulationen	1,3	0,4	2,2

Av de ärenden om nystartsjobb som aktgranskats har sju ärenden fel i både aktgranskningen och dataanalysen. Vi har viktat upp resultatet från aktgranskningen för att generalisera resultaten till rampopulationen.

Resultaten visar att den skattade andelen ”dubbelträffar” i rampopulationen (med 95 procents sannolikhet) ligger mellan 0,4 och 2,2 procent. Punkttestimatet är 1,3 procent.

De ärenden som har fel i aktgranskningen har ingen signifikant förhöjd risk för att också ha fel i dataanalysen.

Delresultat: Kontrollutredning

Kontrollutredningen genomfördes på 50 ärenden. Resultatet från denna delstudie redovisas i Tabell 17, men ingår dock inte i studiens slutliga resultat. Kontrollutredningen kan dock ändå bekräfta resultat eller belysa nya områden som en komplettering.

Tabell 17: Nystartsjobb – Resultat Kontrollutredning, per felorsak

Felorsak	Antal beslut med fel	Andel (%)
Orsak 2: Ej anmält ändrade förhållanden	10	20,0
Totalt fel, Kontrollutredning	10	20,0

Vid kontrollutredning av nystartsjobb var det sammanlagt tio av de 50 granskade ärendena som inte blev godkända, vilket motsvarar 20 procent av fallen. Andelen arbetsgivare som inte klarade kontrollutredningen inom nystartsjobb är alltså större jämfört med bland lönebidrag (4 procent).

För att förstå resultatet kan vi bryta ner det ytterligare, och i Tabell 18 syns då klara skillnader mellan de stratifieringsgrupper som användes vid urvalet för aktgranskningen.

Tabell 18: Nystartsjobb - Resultat Kontrollutredning per bolagsgrupp

Bolagsgrupp	Antal kontrollerade ärenden	Antal icke godkända	Icke godkända (%)
-------------	-----------------------------------	------------------------	-------------------------

Offentlig sektor samt medelstora och stora AB	17	0	0,0
Små AB och övriga bolagsformer	33	10	30,3
Totalt	50	10	20,0

Av tabellen framgår att arbetsgivare inom mindre aktiebolag och övriga bolagsformer sticker ut när det gäller förmågan att inkomma med tillräckliga underlag för att klara en kontrollutredning. De brister som finns omfattar till viss del förmågan att skicka in giltiga anställningsavtal och utbetalningsunderlag, men det förekommer även kontant löneutbetalning.

Resultatet av denna kompletterande analys, i kombination med det övergripande resultatet som uppvisar en variation i felorsaker, gör att situation kring felaktiga utbetalningar inom nystartsjobb innehar en större osäkerhet, och troligen också större reell risk, än vad som uppfattas för lönebidrag.

Det bör dock nämnas att regelförändringen kring elektroniska utbetalningar infördes relativt nyligen (1 maj 2018) och att denna felkälla förhoppningsvis kommer minska över tid när arbetsprocess och regler kring det har förankrats ytterligare bland arbetsgivare.

Delresultat: Telefonintervju

Av de 500 ärenden om nystartsjobb som ingick i urvalet för aktgranskningen valdes 250 ut för att ingå i delstudien där vi genomför telefonintervjuer. Det visade sig dock att bortfallet var så stort att resultatet inte kan användas för att dra några slutsatser.

Av de 250 genomförda samtalen kunde 42,9 procent markeras som att kontrollen utförts med korrekt resultat. I de resterande ärendena finns naturliga bortfall och möjliga beslut med risk för felaktiga utbetalningar. Dock finns ingen bra metod att skilja det naturliga bortfallet från de misstänkta felaktigheterna, och när vi uppskattar att bortfallet är så stort kan vi inte härleda något resultat ur denna delstudie.

4.1 Typ av fel

Omfattningsstudiens resultatet för nystartsjobb enligt den strikta definitionen, uppdelade per felorsak (se kapitel 2.5), redovisas i Tabell 19.

Tabell 19: Nystartsjobb, Totalresultat per felorsak

Felorsak	Belopp (mnkr)	Andel av samtliga utbet. (%)	Andel av fel utbet.(%)
1) Felaktiga uppgifter vid ansökan	2,1	0,2	0,0
2) Ej anmält ändrade förhållanden	38,4	3,2	0,8
<i>Fel orsakade av sökande</i>	41	3,3	0,8
3) Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	845	69,5	16,9
4) Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut	275	22,6	5,5
6) Ändrade förhållanden ej omhändertagna	55,7	4,6	1,1
<i>Fel orsakade av myndigheten</i>	1 176	96,7	23,5
Total	1 216	100	24,3

Resultatet uppdelat per felorsak visar att de fel som orsakas av myndigheten är långt vanligare än fel som uppkommer p.g.a. den sökande. Den vanligaste felorsaken är att beslut fattas trots att inte tillräckliga uppgifter föreligger för att kunna fatta beslut. Det kan röra både dokumentations- och informationsbrister.

Även felaktiga beslut, trots tillräckliga uppgifter, förekommer i relativt stor omfattning. Det är fel som framförallt uppkommer då det inte är styrkt att arbetstagaren har uppfyllt de kvalificeringsvillkor som gäller för nystartsjobb.

Nedan följer detaljer kring de olika felen inom felorsaksindelningen. De andelar och belopp som anges använder *strikt definition* om inte annat anges.

Felaktiga uppgifter vid ansökan

En avgränsning i studien är att bedömning av uppgifterna i ansökan och andra underlag inte gjorts. Detsamma gäller samtliga underlags kvalitet och äkthet. Det innebär att omfattningen av felaktiga uppgifter vid ansökan underskattas i studien. Denna avgränsning påverkar också uppskattningen av de misstänkta avsiktliga felen och fördelningen av vem, den sökande eller myndigheten, som orsakat felen.

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *felaktiga uppgifter vid ansökan* till mindre än 0,5 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 2,1 mnkr.

Det uppskattade resultatet inom denna felorsak baseras endast på en dataregel, när arbetsgivare som anställer make/maka i enskild firma. Det gör att denna typ av fel är underskattade i studien. För att upptäcka fler fel inom denna kategori krävs djupare kvalitetsgranskning av underlag, och uppföljning av egentliga förhållanden.

Då studien inte kunnat särskilja underlåtenhet att uppge egentliga förhållanden med handlägningsbrister i att säkerställa och dokumentera egentliga förhållanden, så kommer denna typ av ”information saknas”-fel, att kategoriseras inom felorsak 3.

I Kontrollutredningen uppmärksammas att förhållanden som kan tyda på att man angivit felaktiga uppgifter vid ansökan, förekommer oftare än vad studien visar. Det är dock svårt att avgöra om felaktigheterna har genomförts avsiktligt innan beslut, eller uppkommit p.g.a. t.ex. slarv under beslutsperioden.

Ej anmält ändrade förhållanden

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *Ej anmält ändrade förhållanden* till 0,8 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på cirka 38,5 mnkr.

Dessa fel är nästan uteslutande orsakade av att de registrerade arbetsgivaravgifterna inte motsvarar den lön som rekviderats för personer på stöd från Arbetsförmedlingen. Att inte registrera tillräckliga arbetsgivaravgifter för rätt perioder tyder på att företaget har problem med sin administration, likviditet eller att man medvetet söker undkomma sina åtaganden. Om förhållanden uppkommer som gör att arbetsgivaren inte kan betala ut lön och registrera motsvarande arbetsgivaravgifter, ska inte heller pengar rekvideras för den perioden.

I dataanalysen upptäcktes fyra fall av väsentligt inflytande som uppkom under beslutsperioden.

Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

En stor del av de fel som hittats härstammar från aktgranskningen, där beslutsunderlag och dokumentation kontrolleras. Brister i handläggning och dokumentation vid beslutstillfället innebär att risken för felaktiga utbetalningar ökar.

Enligt omfattningsstudiens bedömning uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället* till 16,9 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 845 mnkr.

I kapitel 5, som bedömer felaktiga utbetalningar utifrån en annan definition som tar hänsyn till risker och faktiska förhållanden, kan vi se att en stor andel av dessa fel kommer att justeras ner.

I Tabell 20 redovisas de regler, och motsvarande underlag, som huvudsakligen är drivande bakom resultatet:

Tabell 20: Nystartsjobb – ej tillräckliga uppgifter²⁷

Ej tillräckliga uppgifter	Belopp (mnkr)	Andel av samtliga fel (%)
<i>Strikt definition</i>		
Arbetsgivaren har intygat att arbetstagaren omfattas av kollektivavtal (eller hängavtal), eller att annan försäkringslösning finns.	242	5
Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad	325	6
Saknas/Felaktigt kvalificeringsunderlag	142	3
Saknas beräkning för stödbelopp	100	2
Ej arbetslös	38	1

De största felorsakerna är att det saknas intyg kring arbetsgivarkontroll samt kollektiv- eller försäkringsavtal. Här har studien genomfört efterkontroller för att kunna förstå de faktiska förhållandena. Dessa visar att en stor del av felen är korrekta vid kontroll av faktiska förhållanden, trots att intyget saknas. Detta redovisas, tillsammans med de andra felkällorna, i Bilaga 1.

Majoriteten av de fel som uppmärksammats i omfattningsstudien har således som felorsak att det inte finns tillräckliga uppgifter dokumenterade för att det ska kunna anses att ett korrekt beslut är fattat. Det innebär *inte* per automatik att de utbetalda beloppen är felaktiga, men myndigheten har fattat beslut på bristfälliga grunder vilket medför en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Att fatta ett korrekt beslut för anställningsstöd är komplicerat, och kräver att ett stort antal kontroller och intyganden har genomförts och dokumenterats, och därefter kan ett beslut fattas. Ibland finns informationen tillgänglig på Arbetsförmedlingen, men det kan ändå vara svårt att härleda och tolka information på rätt sätt.

I denna kategori redovisas fel där alla uppgifter finns inför beslutsfattande, men där de inte uppmärksammats eller tolkats på rätt sätt.

I omfattningsstudien uppskattas andelen felaktiga beslut som orsakas av *felaktigt fattade beslut, trots att tillräckliga och korrekta uppgifter föreligger* till 5,5 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 275 mnkr.

Den stora majoriteten (cirka 95 procent) av dessa fel inom nystartsjobb härrör från att kvalificeringsvillkoren inte är uppfyllda, eller tydligt dokumenterade. Regelverket kring kvalificering för nystartsjobb är komplext, med regler kring ramtid,

²⁷ Beloppen innehåller en generell korrigerig för multipla felkategorier för samtliga poster.

kvalificeringsorsaker och maximal stödtd. Det finns även kriterier som kan uppfattas som symboliska för kvalificering, som t.ex. att den arbetsökande ska ha minst 1 dag arbetslöshet, om den kommer från en annan insats. Det är inte tillåtet att hoppa över direkt till nystartsjobb.

Komplicerade beräkningar av stöd- och ramtid, i kombination med regelverk kring arbetsökandes aktivitetsstatus, påverkar andelen fel i denna kategori mycket. Överskattningen inom denna kategori är troligtvis stor då många fel är handläggningsbrister. Dock tycks även regelverket kring kvalificering vara så komplicerat att det för vissa fall är mycket svårt att veta om ett beslut är korrekt eller inte. Denna komplexitet påverkar risken för att felaktiga beslut fattas, med felaktiga utbetalningar som följd.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

I omfattningsstudien hittas inga sådana fel.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Under aktgranskningen har vi funnit ett antal beslut där ändrade förhållanden har uppstått, men där Arbetsförmedlingen inte omhändertagit dessa på ett korrekt sätt. Det motsvarar felaktiga beslut på 1,1 procent, vilket motsvarar en förhöjd risk för felaktiga utbetalningar på 55,7 mnkr.

Dessa fel härrör från sex (6) beslut som aktgranskats. Dessa fel är t.ex.

- Anställningsavtal som inte skickas till Arbetsförmedlingen trots påminnelser
- Anställningsvillkor som förändras utan omprövat beslut
- Information om arbetsgivaren som borde föranleda en omprövning av beslut.

4.2 Misstänkt avsiktliga fel

Alla upptäckta fel som arbetstagaren eller arbetsgivaren har orsakat ska enligt delegationens definition delas in i misstänkt avsiktliga fel och övriga fel. Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha *orsakat i syfte att få för mycket ersättning*. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha *agerat avsevärt oaktsamt*.

I denna studie har det funnits ett huvudsakligt fokus på att förstå omfattningen av felaktiga utbetalningar, där grundorsaken inte alltid framkommer eller är tydlig. T.ex. så har vi i studien inte granskat kvalitét och ursprung på de underlag som ligger till grund för beslut. Denna avgränsning i studien gör att vårt estimat är en underskattning av de egentliga avsiktliga felen inom ersättningsystemet.

De felaktigheter som studien upptäckt och kategoriserar som avsiktligt fel är:

- Då arbetsgivaren registrerar för lite arbetsgivaravgifter i förhållande till rekviderat anställningsstöd.

- Anställning av make/maka i enskild firma

Resultaten, uppdelat efter vem orsakat det misstänkt avsiktliga felet, redovisas i Tabell 21.

Tabell 21: Nystartsjobb - Misstänkt avsiktliga fel ²⁸

Avsiktliga fel – orsakade av arbetsgivaren/arbetstagaren	Belopp (mnkr)	Andel av sökandefel (%)	Andel av samtliga fel (%)
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar orsakad av arbetsgivare	38	100	3
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar orsakad av arbetstagare	0	0	0
Övriga fel	0	0	0
Felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare/arbetstagaren, totalt	38	100	3

Av Tabell 21 framgår att den absoluta majoriteten (cirka 95 procent) av dessa fel beror på att arbetsgivaren inte betalat tillräckliga arbetsgivaravgifter, för att det ska motsvara det stöd som rekviderats.

4.3 Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter

När felet orsakats av att uppgifter inte använts korrekt eller om beslut fattas trots avsaknad av uppgifter, ska dessa uppgifter beskrivas. Det handlar om fel inom orsakskategorierna 1) *Felaktiga uppgifter vid ansökan*, 2) *Ej anmält ändrade förhållanden*, 3) *Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut* samt 6) *Ändrade förhållanden ej omhändertagna*.

Det är viktigt för att dra rätt slutsatser och kunna föreslå lämpliga åtgärder. Indelningen är gemensam för alla omfattningsstudier som ingår i delegationens arbete med att uppskatta felaktiga utbetalningar. Indelningen av uppgifter ser ut som följer:

- Inkomster och förmögenhet
- Arbete och arbetstid (exempelvis är/har varit anställd)
- Kostnader och utgifter (exempelvis företags arbetskostnader, sökandens hyreskostnader, betalar kollektivavtalsliknande försäkringar m.m.)
- Boendeförhållanden (exempelvis bostadsadress, sammanboende, inneboende, hemmavarande barn, huvudsaklig dygnsvila)
- Förmågor (exempelvis arbetsförmåga, funktionsförmåga)

²⁸ Beloppen innehåller en generell korrigerigering för multipla felkategorier för samtliga poster.

- f) Aktivitet (exempelvis deltar i eller har för avsikt att delta i studier, söker arbete, delar i arbetsmarknadsåtgärd, vårdar barnet)
- g) Övrigt

I Arbetsförmedlingens beslutsfattande används uppgifter från flera olika parter (den arbetssökande, arbetsgivaren och från myndigheten själv). Resultatet kommer att delas upp i kategorierna *Felaktiga uppgifter* och *Saknade uppgifter*.

Sammanställningen i Tabell 22 redovisas resultaten uppdelat per felaktiga och saknade uppgifter.

Tabell 22: Nystartsjobb – Uppgifter som används felaktigt eller saknas²⁹

Felaktiga och saknade uppgifter	Belopp (mkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga utbetalningar (%)
<i>Felaktig uppgift</i>			
b) Arbete och arbetstid	38	4	1
<i>Den arbetssökande är inte att betrakta som arbetslös, t.ex. på grund av bolagsengagemang</i>			
c) Kostnader och utgifter	36	4	1
<i>Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter registrerade i förhållande till utbetalt stöd</i>			
d) Boendeförhållande	2	0	0
<i>Arbetsgivare är make/maka/sambo med arbetstagare i enskild firma</i>			
g) Övrigt	2	0	0
<i>Ändrade förhållanden ej meddelade</i>			
<i>Fel orsakade av felaktig uppgift</i>	78	8	2
<i>Saknad uppgift</i>			
c) Kostnader och utgifter	242	26	5
<i>Intyg om kollektivavtal (eller försäkringsavtal) saknas</i>			
f) Aktiviteter	142	15	3
<i>Kvalificeringsunderlag för nystartsjobb saknas</i>			
g) Övrigt	481	51	10
<i>Beräkningsunderlag för stödbelopp saknas, Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad, ändrade förhållanden ej omhändertagna.</i>			
<i>Fel orsakade av saknad uppgift</i>	865	92	18
Total	942	100	20

Noterbart från Tabell 22 är att så stor andel beror på saknade, och inte på felaktiga uppgifter. Det är primärt det som vi anger som brister i handläggningsprocessen. Det ska också påpekas att studien i högre grad verifierat *om* underlag finns, snarare än att

²⁹ Beloppen innehåller en generell korrigerig för multipla felkategorier för samtliga poster. Andel av samtliga fel är inte korrigerad för multipla fel och de summerar därför på >100%.

granska korrekthet. Det påverkar också resultatet. Andelen felaktiga uppgifter kan alltså i vissa avseenden vara underskattad.

4.4 Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

Uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar har olika ursprung. Följande indelning används för att identifiera uppgiftens härkomst:

1. Från annan myndighet
2. Från egen myndighet
3. Från tredje part
4. Från den sökande/arbetstagaren
5. Från arbetsgivaren

Från annan myndighet avser uppgifter som inhämtas från annan myndighet, till exempel uppgifter om taxerad inkomst, skatteskulder, folkbokföring, företagsengagemang, folkbokföring och utbetalningar. Inom nystartsjobb kommer i många fall underlag för kvalificering från Migrationsverket, och även i viss mån socialtjänsten. Denna typ av fel klassificeras då i denna kategori. När det gäller arbetsgivaravgiftsregistrering så härrör den från Skatteverket. Dock är det inte dessa uppgifter som är fel, utan vi anser att rekviseringen från arbetsgivaren är den felaktiga uppgiften, och klassificeras då inte i denna kategori.

Från egen myndighet avser uppgifter som myndigheten kan påverka på något sätt. Det kan handla om en uppgift som förädlats, upprättats eller beslutats av den egna myndigheten. I denna kategori finns sammanställningar och beslutsunderlag och dokumentation om genomförs arbetsgivarkontroll.

Från tredje part avser uppgifter som ska styrka en händelse eller ett förhållande som oftast beskrivs i till exempel intyg, utlåtanden, närvarorapporter. I denna kategori hittar vi fel som beror på saknat medicinskt underlag.

Från den arbetssökande avser uppgifter som den sökande själv har lämnat för att intyga arbetslöshet, till exempel bolagsengagemang.

Från arbetsgivaren avser uppgifter som arbetsgivaren har lämnat. Till denna kategori hör saknade intyg gällande kollektivavtal och arbetsmiljö, felaktigt redovisade arbetsgivaravgifter och väsentligt inflytande.

Resultaten uppdelat per uppgifters ursprung redovisas i Tabell 23.

Tabell 23: Nystartsjobb – Uppgifters ursprung

Uppgifters ursprung	Belopp (mnr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga utbetalningar (%)
Från egen myndighet	426	45	9
Från annan myndighet	142	15	3
Från den arbetssökande	38	4	1
Från arbetsgivaren	337	36	7
Total	942	100	20

Nedbrytningen i Tabell 23 visar att majoriteten av de bristande/saknade underlagen framförallt härrör ifrån myndighetens egen dokumentation. Till denna kategori hör, i prioriterad ordning:

1. Dokumentation saknas från genomförd arbetsgivarkontroll. Det motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 325 mnr. Efter korrigering för faktiska förhållanden, d.v.s. att arbetsgivarkontroll var gjord men inte dokumenterad så kunde beloppet för det fel skrivas ned till cirka 8 mnr.
2. Beräkningsunderlag för stödperiod/stödbelopp saknas. Det innebär att det inte går att härleda på vilka kriterier som beslutet är fattat, och vilka bakomliggande faktorer som ligger till grund för bidragets storlek och längd. Det motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 100 mnr.

Den andra kategorin som påverkar resultatet är underlag som saknas, eller är felaktiga, ifrån arbetsgivaren. Till denna kategori hör, i prioriterad ordning:

3. Dokumentation kring kollektivavtal eller gällande försäkring saknas. Det kan vara så att det existerar, men att det är bristfälligt intygat hos Arbetsförmedlingen. Det motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 242 mnr. Efter korrigering för faktiska förhållanden, d.v.s. kontroll med fackförbund kring de arbetsgivare som uppgivit att de har kollektivavtal, men där det inte är styrkt med intyg i Arbetsförmedlingens akt, kunde beloppet för det fel skrivas ned till cirka 167 mnr.
4. Beslut där det uppkommit förändringar kring arbetsplatsen eller anställningsavtalet. I flertalet av dessa fall så har arbetsgivaren brustit i att uppdatera Arbetsförmedlingen på de förändrade förhållandena. Det

motsvarar felaktiga beslut, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, motsvarande cirka 55 mnkr.

5. Otillräckligt registrerade arbetsgivaravgifter av arbetsgivaren står för cirka 36 mnkr av de felaktiga besluten, med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar.

Sammanfattningsvis så noterar vi att majoriteten av de fel som registreras kan härledas ifrån Arbetsförmedlingens egen administration och dokumentation av intyg. Andelen fel som uppkommer genom att arbetsgivare inte uppger korrekta och fullständiga uppgifter är en mindre del, men fortfarande är det stora summor som är utsatta för förhöjd risk. Dock försvinner dessa reella hot, som då står för en mindre del av samtliga fel, ibland de fel som noteras internt på myndigheten. Det gör det angeläget att jobba med båda typerna av fel för att på ett bättre sätt synliggöra de fel som innebär högre reella risker för felaktiga utbetalningar.

5 Bedömd risk för felaktiga utbetalningar

De framräknade beloppen i kapitel 3 och 4 beskriver de fel som orsakas av felaktiga beslut som innebär en risk för felaktiga utbetalningar, och enligt författningsstyrda regelverk är att betrakta som fel.

På uppdrag av delegationen har denna studie även bedömt hur stor andel av dessa felaktiga beslut som faktiskt leder till en felaktig utbetalning. En felaktig handläggning leder inte per automatik till att fel belopp betalas ut. En del fel i studien orsakar inte en felaktig utbetalning i allmän mening, utan är t.ex. bristande dokumentation som oftast inte har en praktisk betydelse. Det har vi kunnat se då vi har gjort fördjupade kontroller av faktiska förhållanden rörande kollektivavtal och arbetsgivarkontroll (se diskussion i avslutande kapitel).

För denna bedömning behöver vi definiera om felaktig utbetalning för att avgränsa oss från dokumentations- och handläggningsbrister, och istället fokuserar på de faktiska förhållandena.

Definition av en felaktig utbetalning för denna bedömning är:

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt, i sin helhet fel eller betalas ut i strid med intentionerna i gällande regelverk

Utifrån denna definition kontrollerar och bedömer vi sannolikheten att rätt belopp betalas ut till rätt stödmottagare och utifrån rätt förutsättningar. Vi likställer då inte administrativa brister i ett beslut med en felaktig utbetalning utan försöker istället bedöma hur stor risk för en felaktig utbetalning som denna brist medför. I denna definition åsidosätter vi dokumentations- och vissa processkrav för att istället försöka bedöma korrekt utbetalning genom bl.a. efterkontroller och expertbedömningar.

5.1 Metod och osäkerhet kring riskbedömningen

På delegationens uppdrag tillförs en ytterligare dimension av osäkerhet till studiens resultat, i form av en bedömning av sannolikheten att en viss typ av fel i slutändan bidrar till en felaktig utbetalning.

Studiens resultat, presenterad i kapitel 3 och 4, baseras på att ett antal olika regler har kontrollerats. I detta kapitel gör vi en riskbedömning av dessa regler. Vi försöker alltså att uppskatta sannolikheten för ett verkligt fel, kopplat till respektive regel. Denna sannolikhet kan sedan appliceras på de fel som orsakats av den aktuella regeln, och därefter summeras till ett totalresultat.

Denna riskbedömning medför en osäkerhet kring de faktorer som används vid beräkningen. En del av dem har beräknats med dataunderlag, andra har bedömts av experter, och andra har uppskattats i studien efter bästa förmåga. Det sammantaget gör att resultatet som beräknats har ett mått av osäkerhet.

Riskbedömningen tar inte hänsyn till vissa perspektiv som vi tror påverkar risken för felaktiga utbetalningar. Det är t.ex. stödmottagande organisations storlek och företagsform, där mindre icke offentliga organisationer kan antas ha en högre risk för medvetna fel jämfört med stora företag och offentliga institutioner. Det beaktas dock inte i riskbedömningen. Eftersom urvalet i aktgranskningen till större del består av mindre företag kan det innebära att vi i detta moment överskattar risken för felaktiga utbetalningar.

Vid uträkningen av belopp kan ingen hänsyn tas till dubbelträffar och multipla felorsaker. Istället tillförs en korrigeringsfaktor som gör en schablonmässig justering av resultatet.

5.2 Riskbedömning av lönebidrag

På uppdrag av Delegationen kommer samtliga regler som har använts i studien att riskbedömas. Det som bedöms är hur stor andel av de felaktiga beslut som regeln identifierat, som i slutändan leder till en felaktig utbetalning. För att tydliggöra reglernas olika utgångspunkt delar vi in dem i tre olika kategorier, *Hög risk* för felaktig utbetalning, *Viss risk* för felaktig utbetalning och *Låg risk* för felaktig utbetalning. Vi kommer dock att göra en individuell riskbedömning av varje regel inom de olika kategorierna, och indelningen är mer av pedagogisk karaktär.

I detta avsnitt redovisas hur resultatet från den strikta definitionen av felaktig utbetalning förs samman med den riskbedömning som är gjord för respektive regel. Resultatet ger oss ett uppskattat belopp för felaktig utbetalning enligt det kapitel definition.

Resultaten från respektive riskkategori redovisas i Tabell 24 (Hög risk för felaktig utbetalning), Tabell 25 (Viss risk för felaktig utbetalning) samt Tabell 26 (Låg risk för felaktig utbetalning). Slutligen sammanställs resultatet i **Fel! Hittar inte referenskälla..**

Tabell 24: Regler inom lönebidrag med *hög risk* för felaktiga utbetalningar

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	95	47	44
Anställning i make/makas enskilda firma	90	3	3
Väsentligt inflytande	100	12	12
Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter	80	94	75
Arbetstagaren har många styrelseuppdrag	90	1	1
Totalt		156	135

Tabell 25: Regler för lönebidrag med *viss risk* för felaktiga utbetalningar.

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Avslag i arbetsgivarkontrollen	40	51	21
Ej arbetslös vid beslutstillfället	40	286	115
Utbetalning till fel konto	58	25	15
Totalt		363	150

Tabell 26: Regler för lönebidrag med *låg risk* för felaktiga utbetalningar.

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Dokumentation ang. kollektivavtal saknas	1,7*	1 218	21
Dokumentation ang. försäkringsavtal saknas	20	447	89
Arbetsmiljön ej intygad	5	139	7
Arbetsgivarkontroll ej styrkt	20*	198	40
Ej arbetsgivarregistrerad vid beslutstillfället	5	8	0
Ej målgrupp för anställningsstödet	10	38	4
Medicinskt underlag saknas	15	198	30
Totalt		2 247	191

* = Dessa risker är relaterade till träffsäkerheten i regeln och mäter sannolikheten för att de faktiska förhållandena inte uppfyller de författningsstyrda villkoren, givet att ett ärende saknar dokumentation (se diskussion i Bilaga 1).

Tabell 27: Regler för lönebidrag med total risk för felaktiga utbetalningar.

Riskkategori	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Hög risk – totalt	157	135
Viss risk – totalt	363	150
Låg risk – totalt	2 247	191
Totalt ³⁰	2 766	475

Det visar att av det totalt redovisade felet, d.v.s. felaktiga beslut med risk för felaktiga utbetalningar på 2 771 mnkr, så anses ca 17,1 procent (475 mnkr) leda till en faktisk felaktig utbetalning. Detta motsvarar felaktiga utbetalningar på 4,1 procent av det totala ersättningssystemets volym på 11 633 mnkr.

I de följande avsnitten finns beloppen nedbrutna i respektive förklaringskategori enligt samma uppdelning som avsnitt 3.2 – 3.5. Vi hänvisar också till de förklaringar och orsaksresonemang som förs i dessa avsnitt, som i hög grad även är relevanta för dessa uppställningar.

³⁰ Det belopp är inte samma belopp som redovisats i tidigare resultatkapitel, beroende på den generalisering kring dubbelträffar och felorsaker som beskrivits i det kapitelts metoddel.

Typ av fel – lönebidrag

Omfattningsstudiens resultatet för lönebidrag enligt den definitionen som bedömer faktiska felaktiga utbetalningar, uppdelade per felorsak (se kapitel 2.5), redovisas i Tabell 28.

Tabell 28: Lönebidrag, Totalresultat per felorsak, Riskbedömda felaktiga utbetalningar

Felorsak	Belopp (mnkr)	Andel av fel utbet. (%)	Andel av samtliga utbet. (%)
1) Felaktiga uppgifter vid ansökan	3	0,6	0,0
2) Ej anmält ändrade förhållanden	76	16,1	0,7
Fel orsakade av sökande	79	16,6	0,7
3) Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	302	63,5	2,6
4) Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut	50	10,5	0,4
6) Ändrade förhållanden ej omhändertagna	44	9,3	0,4
Fel orsakade av myndigheten	396	83,4	3,4
Total	475	100	4,1

Misstänkt avsiktliga fel - lönebidrag

I

Tabell 29 redovisas misstänkliga avsiktliga fel, uppdelat efter vem som orsakat felet.

Tabell 29: Lönebidrag - Misstänkt avsiktliga fel, Riskbedömda felaktiga utbetalningar ³¹

Avsiktliga fel – orsakade av arbetsgivaren/arbetstagaren	Belopp (mnkr)	Andel av sökandefel (%)	Andel av samtliga fel (%)
Orsakad av arbetsgivare	78	98	16
Orsakad av arbetstagare	1	1	0
Övriga fel	1	1	0
Felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare/arbetstagaren, totalt	80	100	17

Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter - lönebidrag

I Arbetsförmedlingens beslutsfattande används uppgifter från flera olika parter - den arbetssökande, arbetsgivaren och från myndigheten själv. Resultatet kommer att delas upp i kategorierna *Felaktiga uppgifter* och *Saknade uppgifter*, vilket redovisas i

³¹ Beloppen innehåller en generell korrigerings för multipla felkategorier för samtliga poster.

Tabell 30.

Tabell 30: Lönebidrag – Uppgifter som används felaktigt eller saknas, Riskbedömda fel. utb.³²

Felaktig / saknad uppgift	Belopp (mkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga utbetalningar (%)
<i>Felaktig uppgift</i>			
b) Arbete och arbetstid	116	27	1
<i>Den arbetsökande är inte att betrakta som arbetslös, t.ex. på grund av bolagsengagemang</i>			
c) Kostnader och utgifter	75	18	1
<i>Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter registrerade i förhållande till utbetalt stöd</i>			
d) Boendeförhållande	3	1	0
<i>Arbetsgivare är make/maka/sambo med arbetstagare i enskild firma</i>			
g) Övrigt	1	0	0
<i>Ändrade förhållanden ej meddelade</i>			
<i>Fel orsakade av felaktig uppgift</i>	195	46	(2)
<i>Saknad uppgift</i>			
c) Kostnader och utgifter	110	26	1
<i>Intyg om kollektivavtal (eller försäkringsavtal) saknas</i>			
e) Förmågor	30	7	0
<i>Medicinskt underlag saknas</i>			
g) Övrigt	91	21	1
<i>Arbetsmiljö ej intygad, Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad, ändrade förhållanden ej omhändertagna.</i>			
<i>Fel orsakade av saknad uppgift</i>	231	54	(2)
Total	425	100	(4)

³² Beloppen innehåller en generell korrigeringsfaktor för multipla felkategorier för samtliga poster. Andel av samtliga fel är inte korrigerad för multipla fel och de summerar därför ev. till mer än 100 procent.

Ursprunget på uppgifter som används felaktigt/saknas - lönebidrag

I Tabell 31 redovisas resultaten uppdelat efter uppgifters ursprung.

Tabell 31: Lönebidrag – Uppgifters ursprung, Riskbedömda felaktiga utbetalningar

Uppgifters ursprung	Belopp (mnkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga fel (%)
Från egen myndighet	40	9	8
Från tredje part	30	7	6
Från den arbetssökande	116	27	24
Från arbetsgivaren	240	57	51
Total	425	100	

5.3 Riskbedömning av nystartsjobb

I det avsnitt redovisas hur resultatet från den strikta definitionen av felaktig utbetalning förs samman med den riskbedömning som är gjord för respektive regel. Resultatet ger oss ett uppskattat belopp för felaktig utbetalning enligt det kapitel definition.

Resultaten från respektive riskkategori redovisas i Tabell 32 (Hög risk för felaktig utbetalning), Tabell 33 (Viss risk för felaktig utbetalning) samt Tabell 34 (Låg risk för felaktig utbetalning). Slutligen sammanställs resultatet i Tabell 35.

Tabell 32: Regler inom nystartsjobb med *hög risk* för felaktiga utbetalningar

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	95	56	53
Anställning i make/makas enskilda firma	90	2	2
Väsentligt inflytande	100	5	5
Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter	80	36	29
Arbetstagaren har många styrelseuppdrag	90	0	0
Totalt		98	88

Tabell 33: Regler för nystartsjobb med *viss risk* för felaktiga utbetalningar

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Avslag i arbetsgivarkontrollen	40	8	3
Ej arbetslös vid beslutstillfället	40	38	15
Upprepade nystartsjobb	50	50	25
Kvalificeringsunderlag för nystartsjobb saknas	60	142	85
Beräkningsunderlag för stödbelopp saknas	60	100	60
Totalt		337	188

Tabell 34: Regler för nystartsjobb med *låg risk* för felaktiga utbetalningar

Regel	Bedömd risk (%)	Bidragande belopp	Bedömd felaktig utbetalning
Dokumentation ang. kollektivavtal saknas	20*	167	33
Dokumentation ang. försäkringsavtal saknas	20	75	15
Arbetsgivarkontroll ej styrkt	5,1*	325	17
Ej arbetsgivarregistrerad vid beslutstillfället	5	3	0
Ej målgrupp för anställningsstödet	10	215	21
Totalt		785	87

* = Dessa risker är relaterade till träffsäkerheten i regeln och mäter sannolikheten för att de faktiska förhållandena inte uppfyller de författningsstyrda villkoren, givet att ett ärende saknar dokumentation (se diskussion i Bilaga 1).

Tabell 35: Regler för nystartsjobb med total risk för felaktiga utbetalningar

Riskkategori	Bidragande belopp (mnkr)	Bedömd felaktig utbetalning (mnkr)
Hög risk – totalt	98	88
Viss risk – totalt	337	188
Låg risk – totalt	785	87
Totalt	1 220	363

Det visar att av det totalt redovisade felet, d.v.s. felaktiga beslut med risk för felaktiga utbetalningar på 1 220 mnkr, anses ca 29,8 procent (363 mnkr) leda till en faktisk felaktig utbetalning. Detta motsvarar felaktiga utbetalningar på 7,2 procent av det totala ersättningssystemets volym på 5 004 mnkr.

I de följande avsnitten finns beloppen nedbrutna i respektive förklaringskategori enligt samma uppdelning som avsnitt 4.2 – 4.5. Vi hänvisar också till de förklaringar och orsaksresonemang som förs i dessa avsnitt, som i hög grad även är relevanta för dessa uppställningar.

Typ av fel - nystartsjobb

Omfattningsstudiens resultatet för nystartsjobb enligt den definitionen som bedömer faktiska felaktiga utbetalningar, uppdelade per felorsak (se kapitel 2.5), redovisas i Tabell 36.

Tabell 36: Nystartsjobb, Totalresultat per felorsak, Riskbedömda felaktiga utbetalningar

Felorsak	Belopp (mkr)	Andel av fel utbet. (%)	Andel av samtliga utbet. (%)
1) Felaktiga uppgifter vid ansökan	1,9	0,5	0,0
2) Ej anmält ändrade förhållanden	30,6	8,4	0,6
<i>Fel orsakade av sökande</i>	33	9,0	0,6
3) Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	225	62,1	4,5
4) Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut	52	14,4	1,0
6) Ändrade förhållanden ej omhändertagna	53	14,5	1,1
<i>Fel orsakade av myndigheten</i>	330	91,0	6,6
Total	363	100	7,2

Misstänkt avsiktliga fel - nystartsjobb

I

Tabell 37 redovisas misstänkliga avsiktliga fel, uppdelat efter vem som orsakat felet.

Tabell 37: Nystartsjobb - Misstänkt avsiktliga fel, Riskbedömda felaktiga utbetalningar ³³

Avsiktliga fel – orsakade av arbetsgivaren/arbetstagaren	Belopp (mnkr)	Andel av sökandefel (%)	Andel av samtliga fel (%)
Orsakad av arbetsgivare	31	97	8
Orsakad av arbetstagare	0	0	0
Övriga fel	1	3	0
Felaktiga utbetalningar orsakade av arbetsgivare/arbetstagaren, totalt	31	100	9

Uppgifter som används felaktigt, och saknade uppgifter - nystartsjobb

I Arbetsförmedlingens beslutsfattande används uppgifter från flera olika parter - den arbetssökande, arbetsgivaren och från myndigheten själv. Resultatet kommer att delas upp i kategorierna *Felaktiga uppgifter* och *Saknade uppgifter*, vilket redovisas i Tabell 38.

³³ Beloppen innehåller en generell korrigeringsfaktor för multipla felkategorier för samtliga poster.

Tabell 38: Nystartsjobb – Uppgifter som används felaktigt eller saknas, Riskbedömda fel. utb. ³⁴

Felaktiga och saknade uppgifter	Belopp (mkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga utbetalningar (%)
<i>Felaktig uppgift</i>			
b) Arbete och arbetstid	15	4	1
<i>Den arbetsökande är inte att betrakta som arbetslös, t.ex. på grund av bolagsengagemang</i>			
c) Kostnader och utgifter	29	7	1
<i>Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter registrerade i förhållande till utbetalt stöd</i>			
d) Boendeförhållande	2	0	0
<i>Arbetsgivare är make/maka/sambo med arbetstagare i enskild firma</i>			
g) Övrigt	2	1	0
<i>Ändrade förhållanden ej meddelade</i>			
<i>Fel orsakade av felaktig uppgift</i>	48	46	(2)
<i>Saknad uppgift</i>			
c) Kostnader och utgifter	110	26	1
<i>Intyg om kollektivavtal (eller försäkringsavtal) saknas</i>			
e) Förmågor	30	7	0
<i>Medicinskt underlag saknas</i>			
g) Övrigt	91	21	1
<i>Arbetsmiljö ej intygad, Arbetsgivarkontroll ej dokumenterad, ändrade förhållanden ej omhändertagna.</i>			
<i>Fel orsakade av saknad uppgift</i>	231	54	(2)
Total	425	100	(4)

³⁴ Beloppen innehåller en generell korrigeringsfaktor för multipla felkategorier för samtliga poster. Andel av samtliga fel är inte korrigerad för multipla fel och de summerar därför ev. till mer än 100 procent.

Ursprunget på uppgifter som används felaktigt/saknas - nystartsjobb

I Tabell 39 redovisas resultaten uppdelat efter uppgifters ursprung.

Tabell 39: Nystartsjobb – Uppgifters ursprung, Riskbedömda felaktiga utbetalningar

Felaktiga uppgifter	Belopp (mnkr)	Andel av fel uppgifter (%)	Andel av samtliga fel (%)
Från egen myndighet	77	25	21
Från annan myndighet	85	27	23
Från den arbetssökande	15	5	4
Från arbetsgivaren	134	43	37
Total	311	100	

6 Diskussion och bedömning

Omfattningsstudien har genomförts med syfte att uppskatta storleken på felaktiga utbetalningar inom nystartsjobb och lönebidrag. Stödtyperna har Delegationen valt utifrån årsanslagets storlek (avgränsat över en miljard) och bedömd risk för felaktiga utbetalningar. Lönebidrag och nystartsjobb står tillsammans för utbetalningar om mer än 16 miljarder kronor under år 2018. Båda ärendeslagen kännetecknas av processer som är bedömningstunga och manuella. Det är riskfaktorer som gjort att de valts ut för att ingå i omfattningsstudien. Studien har endast granskat perspektivet *För mycket utbetald ersättning*.

Under arbetet har vi använt två olika definitioner av felaktig utbetalning. Huvudresultatet använder den definition som delegationen tagit fram, medan det riskbedömda resultatet använder en mer ändamålsstyrd definition. Utifrån denna definition kontrollerar och bedömer vi sannolikheten att rätt belopp går till rätt stödmottagare. I resultatet åsidosätts vissa dokumentations- och processkrav för att istället försöka bedöma korrekt utbetalning genom bl.a. efterkontroller och expertbedömningar.

I huvudresultatet uppskattar vi att anställningsstöd för lönebidrag motsvarande 2 771 mnkr har betalats ut baserat på felaktiga beslut, vilket motsvarar 23,8 procent. För nystartsjobb uppskattas detta vara 1 220 mnkr, vilket motsvarar 24,3 procent av det totala stödbeloppet. Resultatets grunder sig på felaktiga beslut med varierande grad av risk för felaktiga utbetalningar utifrån två delstudier, en aktgranskning och en dataanalys i tillgängliga registerdata utifrån författningsstyrda regelverk.

I ett andra led har denna studie på uppdrag av delegationen bedömt hur stor andel av felaktiga beslut som leder till en felaktig utbetalning när vi bortser från orsaker som bristande dokumentation eller andra handläggningsbrister. Genom fördjupade kontroller av faktiska förhållanden och expertbedömningar graderas risken för att de felaktigt hanterade besluten faktiskt resulterar i en felaktig utbetalning. Denna metod redovisar att de bedömda felaktiga utbetalningarna uppgår till 475 mnkr för lönebidragen vilket motsvarar 4,1 procent. För nystartsjobb uppgår de felaktiga utbetalningarna till 363 mnkr, vilket motsvarar 7,2 procent av ersättningssystemets storlek. Denna metod att uppskatta felaktiga utbetalningar tillför en osäkerhet.

Tidigare genomförda granskningar har haft fokus på kvalitet i ärendehandläggning och processer. De visar att flertalet ärenden som aktgranskats har haft brister som uppmärksammats i granskningen. Brister som innebär fränsteg från fastställda processer men som inte är detsamma som felaktiga utbetalningar eftersom det inte varit fokus i de granskningarna. Med denna insikt är det förväntat att den här granskningen påvisar betydande resultat som klassificeras som felaktiga utbetalningar. För att bredda studien och hitta andra fel som inte härrör från aktgranskningen har undersökningen kompletterats med en analys av de registerdata som Arbetsförmedlingen har tillgång till. Som framgår i resultatredovisningen finns en viss överlappning av fel mellan delstudierna. Detta hanteras i uppräkningsavsnittet.

resultaten. Denna överlappning är dock marginell och visar att studierna till stor del kompletterar varandra på det sätt som var tanken med den valda studiedesignen.

Det finns ett outrett mörkertal vid sidan av den genomförda granskningen och dataanalysen. Framförallt är det svårt att kontrollera och undersöka situationer där arbetssökande och arbetsgivare, enskilt eller tillsammans, avser kringgå regelverk. Svårigheten att undersöka situationer av mer avsiktlig karaktär är också korrelerat med tillgång till resurser. Inom ramen för denna studie har det inte varit möjligt att göra platsbesök eller mer ingående kontroller utöver det som redovisats. De delstudier som genomförts har bidragit till att vi bättre kan förstå och tolka studien som helhet men tyvärr innehåller telefonundersökning³⁵ eller kontrollutredning³⁶ så pass hög osäkerhet att de inte igår i den slutgiltiga skattningen av felaktiga beslut. De potentiella felen från de undersökningarna redovisas därför inte vilket sannolikt leder till en underskattning av felen.

Det finns dock vissa lärdomar att ta med sig från dessa analyser. En är att det inom nystartsjobben är svårt att få tag på arbetstagaren per telefon via arbetsgivaren (ofta av helt rimliga men okontrollerbara orsaker). Vill man med säkerhet veta om den anställda är på sin arbetsplats behöver man utveckla andra metoder, till exempel resurskrävande insatser som arbetsplatsbesök. Från kontrollutredningen kan vi konstatera att det inte i något av ärendeslagen finns några stora eller systematiska brister, med ett undantag. Det som avviker är gruppen *Små AB och övriga bolagsformer* som får anställningsstöd för nystartsjobb. Det har även lyfts fram i tidigare utredningar, bland annat i granskning av taxibranschen.³⁷ Som tidigare berörts håller dock inte underlaget för att ingå i studiens huvudresultat.

Vår tolkning är att en del av det utbetalda beloppet sannolikt ändå skulle utbetalats, men fördröjt i tid utifrån extra resurser som god förvaltning kan antas förbruka. Det är då att betrakta som ersättning som i slutändan går till avsett ändamål, trots att handläggning inte följt gällande regelverk för dokumentation. Exempelvis om handläggaren vet att arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal så är det inte verifierbart om inte det finns dokumenterat. Vi tror att andelen felaktiga utbetalningar, utifrån det vår studie fångar, som hamnar på "villovägar" är mindre än motsatsen. Det är dock viktigt att lyfta fram svårigheten att göra heltäckande kontroller och att andelen utbetalningar i orätta händer troligen underskattas. Samtidigt vill vi poängtera att avsteg från att följa processer i sig själv också minskar möjligheten att upptäcka och hantera allvarigare felaktigheter.

Som tidigare diskuterats kvarstår ett mörkertal av felaktiga utbetalningar som inte undersöks i denna studie. De kan i sin tur delas in i kvarvarande systemrisk och övergripande systemrisk och är något som underskattar resultatet i vår studie. Vi bedömer dock att den felmarginalen är mindre än det som framgår i det som

³⁵ Telefonintervjuer undersöker om personen bakom nystartsjobb går att nå via arbetsgivare. Syftet är att försöka besvara frågeställningen *Utförs arbete av den arbetssökande*.

³⁶ Underlag har begärts in i ett begränsat urval av ärenden, inom båda anställningsstöden, för att klargöra om arbetsgivaren på förfrågan kan styrka korrekta löneutbetalningar.

³⁷ <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Ovriga/2016-03-03-Taxibranschen---Granskning-ur-perspektivet-felaktiga-utbetalningar-och-konkurrensbegransning.html>

studerats. Gemensamt för kvarstående fel är att de visat sig mer svårgranskade än vad denna studie gett utrymme till.

En studie likt denna är av sin natur bakåtblickande och förändringar av verksamheten sker kontinuerligt. Om vi vänder perspektiv och ser framåt har Arbetsförmedlingen ett pågående och övergripande arbete med god förvaltning där arbetet mot felaktiga utbetalningar ingår som en viktig del. Ekonomiavdelningen har fått det samordnande uppdraget för arbetet mot felaktiga utbetalningar. För en ökad rättssäkerhet och enhetlighet pågår också en centralisering av myndighetens arbetsgivarkontroll. Det ska underlätta i bedömningen av om en arbetsgivare kan få anställningsstöd eller inte. Till det pågår på Rättsavdelningen en uppbyggnad av en funktion för regelefterlevnad.

Studien noterar också det stora antalet fel som uppkommer i repetitiva, manuella arbetsuppgifter med att begära in och arkivera underlag för varje beslut. Genom att påverka hur, när och vem som utför arbetsuppgifterna så uppfattar vi att många fel skulle kunna undvikas. Ett bra exempel på en förbättring inom det område är de centraliserade arbetsgivarkontrollerna som driftsätts under 2019. Vi ser även möjligheter att utföra liknande processförändringar inom kollektivavtals- och försäkringsintyg samt inom kontroll av arbetsmiljö. Även möjligheter att utbyta data med andra myndigheter och arbetsförsäkringsbolag kan skapa bättre för samkörningar av uppgifter.

Ytterligare faktorer som kommer att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar är bland annat myndighetens digitalisering, robotisering, automatisk rekvirering av anställningsstöd utifrån redovisade arbetsgivaravgifter och automatiska beslut i vissa fall. Inom Arbetsförmedlingen pågår också ett arbete med att automatisera processer och förenkla hanteringen kring nystartsjobb för att det ska bli smidigare och enklare för arbetsgivare. I det krävs medvetna val kring kontroller och regler för att så långt det är möjligt förhindra felaktiga utbetalningar.

Bilaga 1 Kategorisering och riskbedömning av regler

På uppdrag av Delegationen kommer samtliga regler som har använts i studien att riskbedömas. Det som bedöms är hur stor andel av de felaktiga beslut som regeln identifierat, som i slutändan leder till en felaktig utbetalning. För att tydliggöra reglernas olika utgångspunkt delar vi in dem i tre olika kategorier, *Hög risk* för felaktig utbetalning, *Viss risk* för felaktig utbetalning och *Låg risk* för felaktig utbetalning. Vi kommer dock att göra en individuell riskbedömning av varje regel inom de olika kategorierna, och indelningen är mer av pedagogisk karaktär.

Nedan följer en beskrivning av de olika reglerna och vilken bakgrund som finns för respektive bedömning.

Regler med hög risk för felaktig utbetalning

Ändrade förhållanden ej omhändertagna. I aktgranskningen fanns två beslut om lönebidrag och sex om nystartsjobb där granskaren noterade att ändrade förhållanden ej hade omhändertagits. I sex av dessa fall kan vi utifrån granskarens kommentar utläsa att det sannolikt skett en felaktig utbetalning. Två ärenden saknar dock kommentarer och kan inte bedömas. Vår sammantagna bedömning blir att denna signal medför en hög risk för fel.

Vi har inte haft möjlighet att bedöma när under beslutsperioden som de ändrade förhållandena inträffar, utan kommer att räkna samtliga utbetalningar som felaktiga.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 95 procent att påvisa en felaktig utbetalning.

Arbetstagaren har många styrelseuppdrag. För att kunna anses vara arbetslös får en person inte ha för många styrelseuppdrag. Denna dataanalys-regel fick ingen träff inom nystartsjobben, men en träff inom lönebidrag. Denna person var ledamot i sju olika aktiebolag, och dessutom ordförande i ett av dem.

Beslutet föredrogs för personer med erfarenhet inom utredning. Deras bedömning var att beslutet troligen inte skulle ha beviljats. Mot bakgrund av det bedömer vi risken för felaktig utbetalning till 95 procent.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 95 procent att påvisa en felaktig utbetalning.-Uppskattningen baseras på efterkontroll av ett ärende, och en expertbedömning.

Anställning i make/makas enskilda firma. Anställningsstöd får inte beviljas då anställningen sker i make/makas enskilda firma. Det gäller även sammanboende med gemensamma barn. I kontrollen i dataanalysen har vi uppmärksammat gifta par, men även frånskilda.

Vid pågående make/maka-relation bedömer vi träffsäkerheten till 100 procent, då inga felkällor borde påverka regeln. Vi hittade fyra beslut inom lönebidrag och ett inom nystartsjobb.

För frånskilda har vi gjort en bedömning om de fortfarande kan anses vara sambor. Totalt granskades fyra sådana beslut (ett lönebidrag och tre nystartsjobb). Inga lönebidrag ansågs ha en risk, medan två av nystartsjobben hade hög risk för att vara sambo. Studien kontrollerade inte om det fanns gemensamma barn. Denna del av studien har en grad av osäkerhet då samboförhållandet inte kan anses styrkt.

Totalt fångade regeln sju beslut, där fem är säkra och två har en osäkerhet. Utifrån det gör vi en samlad bedömning på 90 procent sannolikhet för fel.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 90 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Denna sannolikhet baseras på en underbyggd bedömning.

Väsentligt inflytande. Vi har i dataanalysen kontrollerat huruvida den anställde har haft ett väsentligt inflytande över arbetsgivaren, som t.ex. styrelseledamot eller firmatecknare.

I 25 beslut om lönebidrag och nio beslut om nystartsjobb kunde väsentligt inflytande påvisas. Vi uppskattar att regeln inte borde ha några situationer där det skulle kunna vara godtagbart, då vi tagit hänsyn till de undantag som finns i utformandet av regeln (som t.ex. styrelseledamot i socialt integrerade företag).

Vi bedömer därmed samtliga beslut som fel.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 100 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Det för att den kontrollerar ett faktiskt förhållande som inte ska förekomma.

Ej tillräckliga arbetsgivaravgifter. Vi har i dataanalysen kontrollerat om inbetalda arbetsgivaravgifter uppfyller de nivåer som utgående anställningsstöd utgör. Om organisationen inte ens har betalat avgifter för att täcka lön för stödpersoner är det stor risk för fel.

Vid utformandet av regeln trimmades den för att ta hänsyn till olika omständigheter som t.ex. periodisering och reducerade avgifter p.g.a. arbetstagarens ålder eller regional nedsättning. Ett antal stickprov har gjorts för att kvalitetssäkra regeln. Efter dessa åtgärder bedöms regeln som tillförlitlig, men inte hundra procentig. En bedömning som gjordes av regelns utvecklare är att den minst träffar 80 procent rätt. Det är en slutsats efter ett antal stickprov gjordes i samband med utvecklingstester.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 80 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Det baseras på tester under utvecklingen av regeln.

Regler med viss risk för felaktig utbetalning

Ej arbetslös vid beslutstillfället. För regeln i dataanalysen som kontrollerar om den arbetssökande är arbetslös förekommer sammanlagt 460 ärenden i

rampopulationen (399 lönebidrag respektive 61 nystartsjobb) där den arbetssökande har enskild firma och 16 ärenden (9 lönebidrag respektive 7 nystartsjobb) där den arbetssökande anges som VD. Grundregeln är att man inte ska ha enskild näringsverksamhet vid sidan av anställningsstöd, men det förekommer undantag.

Vid bedömning av i hur stor omfattning denna regel kommer att leda till felaktig utbetalning har vi inte haft möjlighet att kontrollera faktiska förhållanden eller göra en fördjupad analys. Det blir därför ett resonemang och subjektiv bedömning som leder fram till vår riskbedömning.

Vi kan tänka oss några olika scenarier om vi vid beslutstillfället uppmärksammar den enskilda näringsverksamheten, och ska fatta ett beslut:

- Den enskildes näringsverksamhet är aktiv enligt bolagsinformationen, men i verkligheten pågår ingen näringsverksamhet. Det kan vi inte kontrollera.
- Den enskildes näringsverksamhet består av förvaltande av skogs- eller lantbruksfastighet. Vid en efterkontroll av de enskilda företagens uppgivna branschtillhörighet (SNI-kod) ser vi att 45 procent tillhör huvudgruppen *Skogsbruk* och 17 procent tillhör *Jordbruk och jakt samt service i anslutning härtill*.
- Den arbetssökande bedriver enskild näringsverksamhet på deltid i en sådan omfattning att man även kan ha en annan deltidsanställning vid sidan av. Av arbetstagarna som fångades i regeln hade 35 procent en subventionerad deltidsanställning.
- Den enskilde bedriver en näringsverksamhet som pågått över lång tid, och där den tidigare gått att kombinera med en heltidsanställning. Av de företag som fastnat i regeln så har 35 procent bolagsregistrerats på 1900-talet, 28 procent har registrerats 2000-2010 och resterande (38 procent) efter 2010. Tre procent av bolagen startades under 2018.

Om den enskilda näringsverksamheten inte inverkar på möjligheten att ta en anställning kan det vara motiverat att bevilja anställningsstöd. Det ingår i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som handläggaren ska göra. Som nämnts tidigare är det exakta regelverket kring det oklart.

Utifrån de data som presenteras här ovanför, och utifrån samtal med sakkunniga som redovisat oklarheterna kring det, måste vi inom omfattningsstudien försöka bedöma hur stor del av det fel som ändå kan anses vara rätt utifrån stödets intentioner. Vår slutsats är att den övervägande delen trots allt följer intentioner och troligen är arbetsmarknadspolitiskt korrekta, och bedömer då att 60 procent kan anses vara korrekta utbetalningar.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 40 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Denna sannolikhet baseras på efterkontroll av data, men har en stor osäkerhet eftersom regelverket är oklart.

Avslag i Arbetsgivarkontrollen. Inför varje beslut görs en arbetsgivar kontroll. Utslaget av arbetsgivar kontrollen kan vara *Godkänd*, *Kontroll* eller *Avslag*. Vid resultatet avslag ska inga beslut fattas för den aktuella organisationen. Trots det har vi i studiens aktgranskning observerat beslut som fattats på denna typ av organisation.

Vid efterkontroll av de fem fall i aktgranskningen som det gäller, har tre fått avslag i kontrollen p.g.a. att arbetsgivarregistrering saknas (60 procent). Dessa har godkänts i beslutsfattandet eftersom arbetsgivarregistreringsprocessen hos Skatteverket är pågående men inte klar. De andra två är mer svårbedömda utifrån kommentarerna i aktgranskningen.

Vi har valt att bedöma släpande arbetsgivarregistrering som ett administrativt fel, och efterkontroller har visat att felen i allmänhet inte leder till återkrav (se regel *Ej arbetsgivarregistrerad vid beslutstillfället*).

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 40 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Denna sannolikhet baseras på efterkontroll av en liten datamängd, vilket i sig medför osäkerhet.

Kvalificeringsunderlag för nystartsjobb saknas samt **Beräkningsunderlag för stödbelopp saknas**

För nystartsjobb krävs dessa två olika typer av dokumentation för att beslutet ska anses vara korrekt utifrån den strikta definitionen. I efterarbetet av aktgranskningen gjordes en fördjupad analys av dessa två underlag då granskningsuppgiften tolkats på olika sätt, och där resultatet i vissa fall var svårtolkat. Den fördjupade analysen gjorde att flera beslut som var otydliga kunde godkännas. Efter den fördjupade analysen kvarstod 29 beslut som inte kunde godkännas, och därför felmarkerades enligt den strikta definitionen. Dessa beslut hade fel i en eller båda reglerna.

I samband med riskbedömningen har vi nu gått igenom resultatet av den fördjupade granskningen och försökt att bedöma kommentarerna och hur sannolikt det är att de 29 återstående besluten leder till felaktiga utbetalningar. En översiktlig bedömning är att 60 procent är felaktiga, och därför leder till felaktiga utbetalningar. Det är en relativt hög siffra, men ska sättas i relation till att den fördjupade analysen redan har godkänt allt som är synligt korrekt. De beslut som kvarstår har problem som inte lätt kan avfärdas.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 60 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Det är en mycket osäker bedömning. Det gäller båda reglerna då de utretts och bedömts tillsammans.

Upprepade nystartsjobb. För dataanalysregeln som kontrollerar om arbetstagaren fått nystartsjobb upprepade gånger utan tillräckligt med tid emellan stödperioderna, noteras 95 träffar. Då regelverket är komplicerat har fem slumpvis utvalda ärenden granskats manuellt av en sakkunnig för att bekräfta regelns träffsäkerhet. Vid denna expertbedömning blev resultatet att två av de fem träffarna

inte var felaktiga, en var felaktig, och två var felaktiga men med reservationer. Det bekräftar vår iakttagelse att regelverket kring beräkning av stötid och belopp är komplicerat, och att den regel vi använt inte är fullständig. Utifrån denna expertbedömning uppskattar vi grovt vår regels träffsäkerhet till 50 procent.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 50 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Denna sannolikhet baseras på en begränsad expertbedömning, och medför en stor osäkerhet.

Utbetalning till fel konto. Vid kontroll i dataanalysen av de beslut där pengar betalades ut till felaktigt konto fastnade 0,39 procent av besluten inom lönebidrag. Regeln är inte applicerbar för nystartsjobb. Vid en manuell kontroll av dessa beslut uppskattas att 42 procent av dessa ändå går till rätt mottagare, medan det i resterande fall (58 procent) finns en hög risk för felaktig utbetalning. I de fall som nu blir korrekta noterar vi olika delar av större organisationer, samt de fall där en mottagare av betalning agerar förmedlare (två fall, Galaxen Bygg AB och ett regionförbund för idrottsföreningar).

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 58 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Denna sannolikhet baseras på efterkontroll av utfallet.

Regler med låg risk för felaktig utbetalning

Dokumentation ang. kollektivavtal saknas. I studien har vi kunnat bekräfta hur många av de beslut som saknade dokumentation kring kollektivavtal som enligt fackförbund innehar kollektivavtal.

För lönebidrag noterades att 59 av 60 beslut som saknade underlag gällande kollektivavtal (trots att de uppgett att organisationen innehar ett sådant) kunde godkännas. Av dessa 60 ärenden är det alltså 1,7 procent som faktiskt saknar kollektivavtal. Vid motsvarande kontroll för nystartsjobb kunde två av tio beslut inte intygas, vilket motsvarar 20 procent.

För lönebidrag bedöms regeln ha en träffsäkerhet (d.v.s. dess förmåga att mäta faktiska förhållanden) på 1,7 procent att påvisa faktiska förhållanden, för nystartsjobb 20 procent. För nystartsjobb är underlaget dock relativt litet, vilket medför en större osäkerhet.

Bland de ärenden som korrekt träffas av denna regel har vi klassat samtliga som felaktiga utbetalningar, d.v.s. 100 procents risk för felaktig utbetalning. Detta eftersom vi bedömer det som en allvarlig risk för fel i de fall där en arbetsgivare har uppgett i ansökan att den omfattas av kollektivavtal, samtidigt som denna uppgift inte går att styrka genom kontakt med fackförbund.

Slutsats: Bland de ärenden som korrekt träffas av denna regel (1,7 procent för lönebidrag och 20 procent för nystartsjobb) har vi klassat samtliga som felaktiga utbetalningar.

Dokumentation ang. försäkringsavtal saknas. För företag som inte innehar ett kollektivavtal ska motsvarande försäkringslösning finnas för arbetstagaren. Det ska intygas med ett försäkringsbrev. De beslut som har fel utifrån denna regel har inte styrkts med det försäkringsbrev. För att förstå det fel har vi analyserat kommentarerna från aktgranskningen. Där kan vi notera att det tycks som att det i en majoritet av de felaktiga besluten finns någon annan typ av dokumentation som indikerar en försäkring, men som inte är försäkringsbrevet. Det leder oss att tro att felet är i det lägre intervallet. Dock bedömer vi inte att det är lägre än för kollektivavtalsfelet då de typer av företag som inte har kollektivavtal normalt sett skulle anses som högre risk.

Slutsats: Vi bedömer att 20 procent av felen fångade av denna regel påvisar felaktiga utbetalningar. Det är dock en osäker bedömning.

Arbetsmiljön ej intygd. Vid beslut om lönebidrag ska arbetsplatsbesök genomföras inför anvisning. Vid ansökan om nystartsjobb ska arbetsgivaren intyga att arbetsmiljön uppfyller kraven enligt arbetsmiljölagen i ansökningsblanketten. I de ärenden som faller inom denna felkategori tycks hela ansökningsblanketten saknas i akten i flera fall. Vi bedömer att denna typ av fel inte har någon praktisk betydelse och gör bedömningen att ett fel i denna regel i 5 procent av fallen leder till en faktisk felaktig utbetalning.

Slutsats: Regeln bedöms ha en sannolikhet på 5 procent att påvisa en felaktig utbetalning. Vår bedömning bygger på att det är ett kriterium av administrativ karaktär, även om det givetvis är av betydelse för beslut om anställningsstöd.

Arbetsgivarkontroll ej styrkt. Arbetsgivarkontrollen (AG-kontrollen) ska göras i ett separat system, och därefter dokumenteras i den sökandes akt. I de fall där sådan dokumentation inte gått att finna har vi genomfört en analys av loggningen i AG-kontrollsystemet. Vi har där kunnat se om organisationen varit föremål för en kontroll, trots att dokumentation i den arbetssökandes akt saknas.

För lönebidrag fanns tio beslut som saknade dokumentation, av vilka åtta kunde godkännas. För nystartsjobb fanns 39 beslut som saknade dokumentation, av vilka 37 stycken kunde godkännas. Detta innebär att träffsäkerheten i regeln (d.v.s. dess förmåga att mäta faktiska förhållanden) är 20 procent för lönebidrag och 5,1 procent för nystartsjobb. Denna bedömning baseras på faktiska förhållanden, men är osäker (framförallt gällande lönebidrag).

Vi ser en allvarlig risk för felaktig utbetalning i de fall där arbetsgivarkontrollen inte har genomförts. Detta mot bakgrund av att vår fördjupade analys visar att de organisationer som berörs inte har genomgått en enda arbetsgivarkontroll under år 2018. Bland de beslut som korrekt träffas av denna regel har vi därför klassat samtliga som felaktiga utbetalningar, d.v.s. 100 procents risk för felaktig utbetalning.

Slutsats: Bland de beslut som korrekt träffas av denna regel (20 procent bland lönebidrag och 5,1 procent bland nystartsjobb) har vi klassat samtliga som felaktiga utbetalningar.

Medicinskt underlag saknas. För att kunna godkänna ett beslut för lönebidrag ska det finnas ett medicinskt underlag som styrker funktionsnedsättning. I aktgranskningen så noterades tio beslut där underlag saknades. För att kunna bedöma risken för det fel så sammankallade studien sakkunniga inom lönebidrag för att göra en expertbedömning. Det visade sig svårt att bedöma den faktiska risken gällande dessa, men det fanns ändå en hel del ledtrådar i ärendet som tyder på att de allra flesta besluten fattas med rätt belopp och stödmottagare.

Slutsats: Expertbedömningen är att 15 procent av dessa beslut kan anses vara felaktiga utbetalningar. Bedömningen är osäker.

Ej arbetsgivarregistrerad vid beslutstillfället. Vid dataanalysen noterades 18 beslut om lönebidrag och sex om nystartsjobb där arbetsgivaren inte var arbetsgivarregistrerad vid beslutstillfället. En manuell kontroll av de 24 besluten gjordes för att bedöma om det var en administrativ genväg (p.g.a. att processen kring arbetsgivartillstånd kan ta lite tid), eller om felaktigheterna består. Denna kontroll visade att inga av besluten lett till vidare åtgärder utan alla beslut såg normala ut. Utifrån det resultatet anser vi att utebliven registrering inte är en väg för att erhålla felaktiga utbetalningar, utan att det rör sig om ”effektivisering” i beslutsprocessen. Det är heller inte långsiktigt möjligt att erhålla rekvisitioner utan att vara arbetsgivarregistrerad, då det stäms av mot arbetsgivaravgifter.

Slutsats: Bedömningen är att 5 procent av dessa beslut kan anses leda till felaktiga utbetalningar. Bedömningen bygger på efterkontroll av de beslut som fångats av regeln.

Ej målgrupp för anställningsstödet. I aktgranskningen kontrolleras om den arbetssökande kan anses vara målgrupp för anställningsstödet. För att förstå felen, och om det påverkar utbetalningens korrekthet, har aktgranskningens kommentarer analyserats och grupperats. Totalt har 31 beslut detta fel, tre lönebidrag och 28 nystartsjobb. Vid analys av dessa noteras att 23 (ca 74 procent) handlar om att den arbetssökande inte hade minst en arbetslöshetsdag mellan insatser, och tre (ca tio procent) om att besluten fattats retroaktivt, d.v.s. beslut fattade efter första anställningsdag. Dessa två typer av fel anser vi vara handläggningsbrister då det inte påverkat stödets omfattning eller mottagare, dock kan stödet förskjutits i tiden.

I ett fall är stödmottagaren företagare, och vi anser det beslut vara fel och orsakar felaktiga utbetalningar. Övriga fel (fyra stycken) är otydliga eller okommenterade och vi väljer att bedöma att hälften av dem leder till felaktig utbetalning. Det gör att tre av de 31 besluten klassas som grund för felaktig utbetalning, vilket motsvarar ca 10 procent.

Slutsats: Bedömningen är att 10 procent av dessa beslut kan anses leda till felaktiga utbetalningar. Bedömningen bygger på efterkontroll av aktgranskningens kommentarer.

Kompletterande underlag från Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har efter färdigställandet av sin rapport till delegationen inkommit med en komplettering som avser osäkerhetsintervallet för sina beräkningar. Kompletteringen har gjorts på förfrågan från delegationens kansli. De väsentliga delarna återges nedan.

För lönebidrag visade våra resultat att andelen beslut *med risk för felaktig utbetalning* var 23,8%. Efter att ha gjort vår riskbedömning landade vi i att 4,1% av besluten var *faktiskt felaktiga utbetalningar*. Av de beslut som betraktades ha en förhöjd risk för FUT var det alltså 17,23% (0,041/0,238) som bedömdes vara faktiskt felaktiga.

Vi har multiplicerat denna faktor (0,1723) med den nedre/övre gränsen för konfidensintervallet över andel beslut med risk för felaktig utbetalning. Osäkerhetsintervallet blir inte helt symmetriskt för lönebidrag, men det kanske kan vara okej ändå. Vi hade först en idé om att göra mer komplicerade beräkningar, men landade i att det kräver ett ganska stort arbete utan att generera något större mervärde. Detta är ett enkelt och lättillgängligt sätt att räkna på, även om det har sina begränsningar.

Lönebidrag (här multiplicerar vi siffrorna på den första raden med faktorn 0,1723):

	Punktskattning	Nedre gräns (95% KI)	Övre gräns (95% KI)
Beslut med risk för felaktig utbetalning	2771 mkr (23,8%)	2337 mkr (20,1%)	3205 mkr (27,8%)
	Punktskattning	Nedre gräns (intervall)*	Övre gräns (intervall)*
Felaktiga utbetalningar	477 mkr (4,1%)	403 mkr (3,5%)	552 mkr (4,8%)

* OBS! Detta osäkerhetsintervall har ej beräknats på samma sätt som ett regelrätt konfidensintervall.

Nystartsjobb (här multiplicerar vi siffrorna på den första raden med faktorn 0,2963):

	Punktskattning	Nedre gräns (95% KI)	Övre gräns (95% KI)
Beslut med risk för felaktig utbetalning	1216 mkr (24,3%)	1027 mkr (20,5%)	1405 mkr (28,1%)
	Punktskattning	Nedre gräns (intervall)*	Övre gräns (intervall)*
Felaktiga utbetalningar	360 mkr (7,2%)	304 mkr (6,1%)	416 mkr (8,3%)

** OBS! Detta osäkerhetsintervall har ej beräknats på samma sätt som ett regelrätt konfidensintervall.*

Bilaga 5

Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands

Centrala studiestödsnämnden



Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands

CSN:s avrapportering till delegationen
för korrekta utbetalningar (Fi 2016:07)

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1. Uppdraget.....	4
1.2. Kortfattad beskrivning av ersättningsystemet	4
1.3. Huvudsakliga risker	5
2. Upplägg, metod och avgränsningar	6
2.1. Upplägg och metod	6
2.2. Studiens styrkor och begränsning	13
2.3. Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	14
2.4. Avgränsning	16
3. Felaktiga utbetalningar av studiestöd för studier utomlands	18
3.1. Totalsiffran och dess osäkerhet.....	18
3.2. Typ av fel.....	19
3.3. Misstänkt avsiktliga fel.....	23
3.4. Uppgifter som används felaktigt	24
3.5. Ursprunget på uppgifter som används felaktigt.....	25
3.6. Skillnader mellan olika typer av studier	25
3.7. Skillnader mellan kvinnor och män.....	26
4. Diskussion och sammanfattande bedömning.....	28
Bilagor	
Bilaga 1 Analys av regeländringar och brott.....	29
Bilaga 2 Bosättning.....	36
Bilaga 3 Skolprovning	38
Bilaga 4 Enkät till studiestödsutredare.....	40

1. Inledning

1.1. Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) en delegation under Finansdepartementet som ska driva på arbetet med att motverka fel och överutnyttjande från välfärdssystemen. Delegationen ska bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och tillsammans arbeta för att välfärdsförmåner endast går till dem de är avsedda för. I delegationen ingår utbetalande myndigheter, inspektionsmyndigheter och myndigheter i rättskedjan.

Delegationen ska bland annat öka kunskapen om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och dess konsekvenser, bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna samt genomföra attitydundersökningar. Delegationen ska främja samverkan, bidra till den offentliga debatten och lämna förslag på mål- och resultatindikatorer för en samlad uppföljning av myndigheternas arbete.

Inom ramen för arbetet med att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar genomför delegationen omfattningsstudier av ersättningssystem där det finns väsentlig risk för fel och där studier saknas. Ett forum har inrättats med företrädare från utbetalande myndigheter. I forumet definieras och samordnas hur omfattningsstudier kan designas och genomföras och det sker ett löpande erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Hösten 2017 genomfördes riskanalyser av ett trettiotal ersättningssystem. Med utgångspunkt i dessa riskanalyser valdes ett tiotal ersättningssystem ut för djupare omfattningsstudier. I detta arbete har delegationen bedömt att studiemedel för studier utomlands, som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN), har väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Delegationen har därför givit CSN i uppdrag att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands. Föreliggande rapport är CSN:s samlade avrapportering av detta uppdrag.

1.2. Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Studiemedel ges till vuxenstuderande på gymnasienivå från och med andra halvåret det år de fyller 20 år, samt till studerande på eftergymnasiala utbildningar. Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. Studerande med barn har även rätt till tilläggsbidrag för barn. Studerande som hade hög inkomst före studierna har rätt till tilläggs lån. Studerande som har merkostnader för avgifter, resor, försäkringar eller levnadsomkostnader eller liknande har rätt till merkostnadslån.

Med undantag för flertalet typer av merkostnadslån utgörs beloppen av schabloniserade veckobelopp. Studiemedlen är till viss del behovsprövade, vilket innebär att de ska minskas om den studerandes inkomster överstiger vissa belopp (fri-belopp).

Utbetalning sker månadsvis i förskott. Merkostnadslån betalas ofta ut terminsvis i förskott, om den studerande visat att kostnaden i dess helhet behöver betalas i förväg.

1.3. Huvudsakliga risker

Under hösten 2017 genomförde CSN en riskanalys av studiemedel för studier utomlands. Vid riskanalysen analyserades förmånens utformning, uppgifter och underlag som används i prövningen, kontroller i handläggningen, förebyggande arbete och andra systemfaktorer inom förmånen. CSN har identifierat följande övergripande risker rörande studiemedel för studier utomlands:

- Höga belopp betalas i allmänhet ut i förskott, utifrån den studerandes försäkran om att bedriva studier. Detta kan inte styrkas med intyg eller liknande, vilket innebär sårbarheter för avsiktliga fel och oförutsedda ändringar.
- Uppgifter om studietakt, studieperiod, antagning och studieresultat inhämtas i regel via intyg som den sökande skickar in. Intyg kan manipuleras.
- Det saknas förutsättningar för att effektivt fånga förändrade förhållanden under utbetalningsperioden. CSN förlitar sig på att de studerande meddelar ändringar och på begränsade stickprovskontroller.
- Regelverket är omfattande, liksom våra interna rutinbeskrivningar. Det utgör i sig en risk för fel och kan också försvåra för den sökande att göra rätt.
- Regelverket är skrivet för svenska förhållanden, vilket innebär vissa utmaningar i prövningen av studier utomlands, exempelvis när det gäller beräkning av studietid och studieresultat.

Inför utformningen av omfattningsstudien analyserade vi de uppgifter som ligger till grund för prövningen av rätten till studiemedel, utifrån källa, kontrollerbarhet, bedömningsutrymme och sannolikhet för att ändrade förhållanden inte fångas upp. De olika uppgifterna har riskbedömts utifrån sina kännetecken, vilket varit vägledande för vilka delar vi valt att studera empiriskt.

Figur 1 Riskbedömning av uppgifter i prövningen

Personrelaterade faktorer	Individuella omständigheter	Utbildning	Studieaktivitet	Belopp	Utbetalning
Personnummer	Bosättning	Skolprövning	Antagning	Belopp merkostnad (undervisningsavgifter)	Intyg på behov av förskotts utbetalning
Ålder	Inkomst under studiehalvåret	Distansstudier	Studietid		Dubbla stöd FK/AF
Medborgarskap	Tidigare utbildning		Studietakt		Dubbla stöd Norden
Adress	Barn (tilläggsbidrag)		Studieförsäkran		Utbetalningsprocessen
	Inkomst före studiestart (tilläggs lån)				
	Overhoppningsbar tid (tilläggs lån)				
	Återkrav				
	Årsbelopp				
	Återstående studiemedels veckor				
	Studieresultat				

Förklaring risknivå

Låg	Medel	Hög
-----	-------	-----

2. Upplägg, metod och avgränsningar

2.1. Upplägg och metod

Omfattningsstudien omfattar främst uppgifter som inte bedömts ha låg risk. Vissa uppgifter som inte är förknippade med risk ingår också, i den mån det finns tillgänglig och tillförlitlig statistik om uppgifterna. Nedan beskrivs kortfattat vad studien omfattar.

Slumpkontroller av studieaktivitet och myndighetsfel: Vi har genomfört slumpkontroller för att verifiera uppgifter om studieresultat, antagning, studietid och studietakt. Kontrollen avser såväl uppgiftens giltighet vid ansökanstillfället som förändrade förhållanden. Kontrollen har skett genom att vi skickat förfrågningar till skolorna.

Vi har också undersökt förekomsten av fel i CSN:s handläggning: att handläggare registrerat korrekta uppgifter och inte gjort några bedömningar som uppenbart faller utanför bedömningsutrymmet.

Slumpkontrollerna utgör det primära underlaget för bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

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

Analys av regeländringar och brott: Den 1 juli 2018 trädde en regeländring i kraft som innebär att möjligheten att få ut mycket höga belopp vid samma tillfälle minskade. Vi har analyserat utvecklingen av misstänkta brott för att lära oss mer om mekanismerna bakom bidragsbrottsligheten. Analysen ingår dock inte som underlag till omfattningsbedömningen.

Bosättning: Enligt studiestödslagen får studiemedel lämnas för utlandsstudier om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren. Den sökande lämnar själv uppgift om detta och CSN kan göra en verifiering med uppgifter om exempelvis folkbokföring. Vi har bedömt omfattningen av risken. Att bosättning ingår i studien beror på att det vi inte undersökt detta tidigare. Därmed har inte risken kunnat bedömas på ett faktabaserat sätt. Analysen av bosättning ingår inte som underlag till omfattningsbedömningen.

Skolprövning: Studiestöd får endast beviljas för skolor och utbildningar som uppfyller kriterier för godtagbar standard. En möjlig risk vi ser är att tidigare godkända

skolor förlorar sin ackreditering utan att CSN fångar upp detta. Vi har följt upp hur stora belopp som betalas ut för studier vid skolor som inte skolprovats på länge. Att skolprovning ingår i studien beror på att det vi inte undersökt risken för fel tidigare. Analysen av skolprovning ingår inte som underlag till omfattningsbedömningen.

Enkät till studiestödsutredare: Vi har undersökt hur CSN:s studiestödsutredare ser på viktiga förutsättningar för korrekta utbetalningar, exempelvis rutiner, systemstöd, regelverk och styrning. Enkätundersökningen ingår inte som underlag till omfattningsbedömningen.

2.1.1. Redovisning av studien

De delar som utgör underlag för den direkta bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar redovisas i huvudrapporten:

- Slumpkontroller av studieaktivitet och myndighetsfel
- Inkomst under studietiden

Övriga delar redovisas i bilagor:

- Bilaga 1: Analys av regeländringar och brott
- Bilaga 2: Bosättning
- Bilaga 3: Skolprovning
- Bilaga 4: Enkät till studiestödsutredare

2.1.2. Slumpkontroller av studieaktivitet och myndighetsfel

Syfte och genomförande

Syftet med slumpkontrollerna var att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar och vad som är orsakerna till felen. Kontrollerna genomfördes av åtta studiestödsutredare under perioden april-november 2018. I slumpkontrollerna har vi kontrollerat följande:

1. Att den studerande
 - uppfyllde resultatkraven för eventuell föregående studieperiod, om hen studerade vid samma utländska skola som nu.
 - var antagen till utbildningen,
 - den studerande påbörjade utbildningen vid rätt tidpunkt,
 - studerande enligt beslutad studieperiod (att startdatum och slutdatum stämmer),
 - studerade i rätt omfattning,
 - den studerande fullföljde utbildningen utan avbrott eller omfattningsändringar.
2. Att CSN:
 - hämtat in alla nödvändiga uppgifter för att kunna pröva rätten till stöd,
 - registrerat korrekta uppgifter om studietid, studietakt och sökta belopp,
 - i huvudsak gjort en rimlig bedömning av rätten till studiestöd.

Bedömningen av att CSN gjort en rimlig bedömning handlar inte om huruvida beslutet varit ”perfekt”, utan om huruvida beslutet varit uppenbart utanför tolkningsutrymmet eller inte.

För att kontrollera att studerande uppfyllde kraven skickade vi e-brev till skolan för att få uppgifterna verifierade. Vi skickade upp till två påminnelser till de skolor som inte svarade på förfrågan. Ibland ville skolorna inte lämna ut uppgifter om sina studerande. Då bifogade vi det medgivande som alla sökande gör i samband med ansökan om studiemedel för studier utomlands, vilket godtas av många skolor.

Svaren på förfrågningarna har noterats av handläggarna i en strukturerad mall med uppgifter om felorsaker, belopp och hantering av ärendet. För att kvalitetssäkra dokumentationen har projektledaren gjort en genomgång av ärendena tillsammans med studiestödsutredarna för att säkerställa att den insamlade informationen var fullständig och enhetlig.

När omfattningsstudien påbörjades var inte alla förutsättningar klara, när det gällde hur avrapporteringen skulle ske av felorsaker och andra klassificeringar. En orsaksindelning togs fram inom ramen för delegationens arbetsgrupp för omfattningsstudier parallellt med att CSN genomförde kontrollerna. En ”översättning” har därför gjorts från CSN:s kontrollmall till de klassificeringar och begrepp som togs fram av delegationens arbetsgrupp. Vi har inte sett några svårigheter med detta.

Kort om regelverket för de uppgifter som kontrollerats

Studieresultat: Studieresultat från tidigare studier prövas normalt vid varje ny ansökan om studiemedel. Studiemedel får lämnas till en studerande som har klarat sina tidigare studier i normal takt (5 § studiestödsförordningen (2000:655)). Studerande som fortsätter sina studier utomlands måste skicka med ett intyg som styrker den senaste beviljningsperiodens studieresultat. För poängsatta utbildningar finns krav på att man ska klara en viss andel poäng. För andra utbildningar ska den studerande ha uppnått studieresultat i den takt som utbildningsplanen föreskriver.

Antagning: Den som påbörjar en ny utbildning måste bifoga ett antagningsbevis som visar att den studerande är antagen till utbildningen (12 kap. 2 c § CSNFS 2001:1). Av antagningsbeviset ska det framgå vilken utbildning den sökande är antagen till och studietakt. Studerande som söker studiemedel för en språkkurs ska bifoga en språkblankett där det ska framgå om kursen är på heltid eller deltid, att den avslutas med ett kunskapsprov samt datum för examen. Blanketten ska vara utfärdad av skolan och innehålla skolans underskrift eller stämpel.

Studietid: Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid. Inom EU/EES/Schweiz gäller att studierna måste pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor (3 kap. 5 § första och andra stycket studiestödslagen (1999:1395)). Vid studier i ett land utanför EU, EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor 3 kap. 24 § andra och tredje stycket studiestödsförordningen (2000:655)). Studiemedel får lämnas bara för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen. (3 kap. 5 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395)).

Studietakt: Vid studier utomlands ska en studerande anses bedriva heltidsstudier om studietakten bedöms som heltidsstudier i det land där hen är antagen till utbildningen. När det gäller utlandsstudier inom ramen för ett utbytesprogram där utbytet utgår från Sverige anses den studerande bedriva heltidsstudier om studietakten bedöms som heltidsstudier i Sverige (3 kap. 5 § CSNFS 2001:1).

Urval

Syftet med omfattningsstudien är att uttala sig generellt om samtliga utlandsstuderande under ett år. Antalet personer som studerar utomlands är ungefär 30 000 personer årligen. Av dem läser ungefär två tredjedelar fristående studier på eftergymnasial nivå där den studerande själv plockar ihop sin utbildning– dem kallar vi free-movers. En fjärdedel läser utbytesstudier utomlands kopplade till svenska lärosäten och en tiondel läser språkstudier.

Tabell 1 Målpopulation – samtliga utlandsstuderande 2017 (antal personer, fördelat per typ av utlandsstudier)

	Kvinnor		Män		Total	
	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)
Free-movers	11 679	64	8 315	62	19 994	63
Språk	1 691	9	1 254	9	2 945	9
Utbyte	4 855	27	3 771	28	8 626	27
Total	18 225	100	13 340	100	31 565	100

När vi gjorde urvalet till undersökningen ville vi säkerställa att så aktuella ärenden som möjligt valdes ut, för att maximera möjligheten för skolorna att lämna uppgifter om de studerandes studier. Vi valde därför att avgränsa urvalet till ärenden med studiestödsperioder som avslutades någon gång under vecka 49, 2017 till vecka 13, 2018. Urvalspopulationen uppgick till 9 323 personer.

Tabell 2 Urvalspopulation – personer med avslutade studiestödsperioder vecka 49 2017 till vecka 13 2018 (antal personer, fördelat per typ av utlandsstudier)

	Kvinnor		Män		Total	
	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)
Free-movers	2800	52	2065	52	4865	52
Språk	568	11	383	10	951	10
Utbyte	1983	37	1524	38	3507	38
Total	5351	100	3972	100	9323	100

Ur urvalspopulationen gjorde vi ett stratifierat slumpmässigt urval av ärenden utifrån typ av studier. Vi har alltså delat upp utlandsstuderande i free-movers, språkstuderande och utbytesstuderande och gjort ett slumpmässigt urval ur varje grupp (stratum). Skälet till att vi valde ett stratifierat urval är att språkstuderande utgör en liten andel av samtliga utlandsstuderande. Av tidigare erfarenheter vet vi att typ av studier är en relevant faktor att beakta vid analyser av felaktiga utbetalningar. Språkärenden utgör därför en högre andel av stickprovet än vad ett obundet slumpmässigt urval skulle innebära, för att göra det möjligt att i viss mån bryta ner

resultat på olika typer av utlandsstudier och för att få en säkrare uppfattning av de totala felaktiga utbetalningarna.

Vid urvalet av ärenden tog vi också hänsyn till andra kontrollinsatser som pågick parallellt med omfattningsstudien. Samma ärende bör inte ingå i flera kontrollinsatser samtidigt. Vi sållade därför bort ärenden som ingick i parallella kontrollinsatser och ersatte dem med andra slumpmässigt utvalda ärenden. De parallella insatserna var riskbaserade, vilket innebär att vi troligen sållade bort ärenden med något högre andel fel än genomsnittet. Vi beräknar att effekten av att sålla bort ärenden i parallella kontrollinsatser medför en underskattning av andelen ärenden med felaktiga utbetalningar med 0,4 procentenheter. Underskattningen av felaktigt utbetalade belopp blir mindre, eftersom det felaktiga beloppet inte utgör hela det utbetalade beloppet och språkstudier (som är överrepresenterade bland de bortsållade ärendena) i regel avser lägre belopp än andra typer av studier.

Det slutliga urvalet redovisas i tabellen nedan.

Tabell 3 **Stickprov till omfattningsstudie (antal personer, fördelat per typ av utlandsstudier)**

	Kvinnor		Män		Total	
	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)	Personer	Andel (%)
Free-movers	122	32	109	41	231	41
Språk	155	40	96	36	251	36
Utbyte	110	28	64	24	174	24
Total	387	100	269	100	656	100

Svarsfrekvens

För att verifiera uppgifter i ärendet skickades förfrågningar via e-brev till skolorna. I ärenden där felaktiga utbetalningar redan hade upptäckts och reglerats avstod vi från att skicka förfrågningar. Dessa ärenden ingår dock i datamaterialet för beräkningen av omfattningen av fel. Totalt valdes 656 ärenden ut för kontroll och vi skickade 645 förfrågningar.

Tabell 4 **Svarsfrekvens (antal personer om vilka skolorna lämnat uppgifter)**

	Antal ärenden	Andel
Ingen förfrågan skickad	11	2
Ja	539	82
Nej	106	16
Total	656	100

På de 645 förfrågningar vi skickade fick vi respons på 539. Alla skolor som gav respons lämnade dock inte ut uppgifter om enskilda studerande. För 480 personer (89 procent av de förfrågningar vi fick svar på) lämnade skolorna ut uppgifter direkt. För 42 studerande (8 procent) lämnade skolan ut uppgifter först efter att CSN uppvisat det medgivande som studerande gör i samband med ansökan om studiemedel för studier utomlands. Eftersom utländska skolor inte har någon skyldighet att lämna ut

information om studerande till CSN måste den studerande ge sitt medgivande till att CSN får inhämta information från skolan. De uppgifter som läroanstalten får lämna om den studerande rör dennes antagning, studieaktivitet, undervisningsavgifter och studieresultat. Ibland nekar ändå skolor till att lämna ut uppgifter, vilket var fallet i 17 ärenden (3 procent) i omfattningsstudien.

Tabell 5 Skolornas utlämnande av uppgifter (antal personer)

	Antal personer	Andel
Ja	480	89
Ja efter uppvisat medgivande	42	8
Nej	17	3
Total	539	100

Om man summerar antalet ärenden där CSN haft fullständiga uppgifter uppgår antalet ärenden till 536, vilket motsvarar 82 procent av alla ärenden i stickprovet. I några ärenden fick vi inga svar på våra förfrågningar, men kunden inkom själv med ändringar. Dessa ärenden ingår också i underlaget för omfattningsbedömningen.

Tabell 6 Antal ärenden med fullständiga uppgifter

	Antal personer	Andel
Ja	536	82
Nej	120	18
Total	656	100

Viktning och uppräknig av volymer

Vid analyserna av omfattningen av felaktiga utbetalningar har resultaten viktats så att fördelningen av ärenden mellan free-movers, språkstudierande och utbytesstuderande motsvarar fördelningen under ett kalenderår.

Tabell 7 Viktning av observationer

	Andel i stickprov	Andel i målpopulation	Vikt
Free-movers	35	63	1,79
Språk	44	9	0,21
Utbyte	20	27	1,34

Syftet med omfattningsstudien är att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands. I redovisningen har därför den uppmätta omfattningen i stickprovet räknats upp så att det motsvarar volymer för ett kalenderår. Uppräknigen har gjorts på basis av utbetalade belopp. I rapporten redovisas endast viktade och uppräknade belopp. Där vi redovisar konkreta exempel för att belysa innebörden av exempelvis en viss felorsak eller liknande, använder vi däremot oviktade siffror över antal ärenden.

Återstående mörkertal rörande studerade faktorer

Studieresultat och antagning: Fel kan bero på förfalskade intyg, korruption eller på fusk vid examinering vid den tidigare utbildningen. Förfalskningar upptäcks i slumpkontrollen. Förfalskningar av studieresultat upptäcks dock bara i våra kontroller om den studerande senast läste på samma skola som vi vänt oss till inom slumpkontrollerna. Korruption (att man betalar för att få intyg om antagning eller godkända resultat) och fusk vid examinering inte med våra slumpkontroller.

Fel kan också uppstå om den studerande vilselett skolan, exempelvis genom att förfalska betyg för att bli inskriven vid skolan. Dessa fel fångas inte genom CSN:s slumpkontroller.

Studietid och studietakt: Fel kan bero på att den ursprungliga uppgiften saknades eller var felaktig eller på ändringar som inte meddelats till CSN. Myndighetsfel kan också leda till fel. Detta upptäcks i våra slumpkontroller. Om en studerande däremot vilseleder skolan på något sätt upptäcker vi det inte i våra kontroller.

Myndighetsfel: Myndighetsfel som orsakar felaktiga utbetalningar kan bestå av felaktig inmatning av information i systemet, underlåtenhet att hämta in nödvändiga uppgifter eller felaktig tillämpning av regelverk. Dessa fel kan förväntas upptäckas i slumpkontrollen, om inte felen beror på strukturella fel som uppstår oberoende av handläggare och situation. Kontrollen av ärendena har dock avsett uppenbara felbedömningar, vilket innebär att det troligen återstår ett mörkertal.

2.1.3. Inkomst under studietiden

Regelverk

Rätten till studiemedel prövas mot den studerandes inkomst (3 kap 19 § studiestödslagen (1999:1395)). Till viss del kan man tala om behovsprövning, men det är fråga om en prövning som görs utifrån schablonartade regler. Förvärvsarbete vid sidan av studierna uppmuntras, men en reduktion av studiemedlen görs när inkomsten överstiger vissa belopp.

Inkomster i form av intäkter ska redovisas enligt kontantprincipen, det vill säga utifrån när de betalades ut. CSN ska enligt studiestödslagens bestämmelser beakta inkomsten per kalenderhalvår. Inkomsten ska därför fördelas enligt kontantprincipen på respektive halvår.

Den sökande uppger en uppskattning av sin inkomst för innevarande år i ansökan om studiemedel. CSN efterkontrollerar uppgifterna om inkomst när inkomsten fastställts av Skatteverket. Studerande har också möjlighet meddela ändringar till CSN när de inträffar.

Genomförande

I omfattningsstudien har registerdata tagits fram för återkrav som gjorts under 2017 på grund av för hög inkomst. I materialet ingår dels resultatet av efterkontroller som gjorts under 2017, men också återkrav som föranletts av att studerande själva meddelat inkomständringar under 2017. På grund av eftersläpningen i taxeringsuppgifterna avser uppgifterna från efterkontrollen studier som genomfördes 2015.

De fel som upptäckts i efterkontrollen antas vara oberoende av de fel som upptäckts i slumpkontrollerna. Om övriga fel uppgår till X procent av utbetalade belopp antas därför det totala felet öka med $(100-X)/100 * \text{inkomstfelet}$ på grund av felaktiga utbetalningar orsakade av för hög inkomst under studietiden.

Återkrav på grund av för hög inkomst under studietiden kategoriseras som att de sökande inte anmält ändrade förhållanden.

Återstående mörkertal

Fel beror på felaktiga uppgifter i ansökan eller ej meddelade ändringar. Vår ordinarie kontroll avser taxerade inkomster i Sverige och bygger på den studerandes uppgifter om hur inkomsten fördelar sig över året. Om vi inte får in uppgiften från den studerande gör vi en schablonmässig fördelning på kalenderhalvåren.

En felkälla i inkomstkontrollen är att inkomster kan fördelas på ett annat sätt än den studerande uppger eller vad som antas i schablonerna. Detta innebär troligen ett mörkertal. Den information om fördelning av studerandes inkomst på kalenderhalvår som CSN förfogar över anses dock vara den mest tillförlitliga och detaljerade som finns att tillgå (*Studiemedel för effektiva studier*, SOU 2018:73).

Andra felkällor är inkomster utomlands (taxerade eller ej taxerade) eller ej taxerade inkomster i Sverige. Detta upptäcks inte i inkomstkontrollen, men täcks delvis in av delegationens analys av systemövergripande risker.

2.2. Studiens styrkor och begränsning

En styrka med omfattningsstudien är att vi - för ett urval av studerande - samlat in fullständig information rörande centrala uppgifter för rätten till studiemedel. Jämfört med den verksamhetsstatistik vi har om felaktiga utbetalningar fångar studien en mer komplett bild av felen.

En omständighet som man behöver vara medveten om är dock att omfattningsstudien omfattar studiemedelsärenden från läsåret 2017/18, vilket innebär att vi studerat omfattningen av fel innan regelverket ändrades den 1 juli 2018. De regelförändringar som trädde i kraft då påverkar beloppen som betalas ut, vilket också påverkar omfattningen av felaktigt utbetalade belopp. Påverkan är inte symmetrisk på alla typer av belopp, eftersom regeländringarna endast avser lån till undervisningsavgift. Det är en typ av belopp som vi tror har större påverkan på andelen felaktiga utbetalningar än andra belopp, eftersom vi tror att det är en förklaringsfaktor till medvetna bidragsbrott då det är en stor utbetalning som betalas ut i förskott. Att det betalas ut i förskott har också betydelse i prövningen av god tro när studerande avbryter studierna efter att ha fått studiemedel utbetalade (se avsnitt 2.3.1 för en förklaring av begreppet god tro). Man bör vara medveten om detta när man tolkar resultaten av omfattningsstudien.

En annan komplikation i omfattningsstudien är att vi inte kan använda samma datamaterial för att kontrollera studieaktivitet och inkomster, eftersom taxeringsuppgifterna kännetecknas av betydande eftersläpning. Detta försvårar den samlade omfattningsbedömningen, då vi behöver summera ihop två olika genomsnittliga fel för att få en totalsiffra.

En tredje faktor att ta med i beräkningen är att CSN under hösten 2018 utvecklat arbetssätten i administrationen av studiemedel för studier utomlands. I en pilot-verksamhet som genomfördes 2017 lärde vi oss att många studerande inte fyller i ansökan på ett sätt som motsvarar deras behov. Vi tar därför oftare kontakter med kunderna före beslut om ansökan. De nya arbetssätten kan ha betydelse för omfattningen av felaktiga utbetalningar, då vi tror att antalet ändringar under studietiden kommer att minska. Detta bör också hållas i åtanke vid tolkning av studiens resultat.

2.3. Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

I delegationens promemoria *Definition av felaktig utbetalning* (2018-10-04) beskrivs innebörden av begreppet ”felaktig utbetalning”. Delegationens definition av felaktig utbetalning lyder som följer:

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

I promemorian utvecklas synen på definitionen och hur den ska tolkas, men tillämpningen behöver kommenteras i respektive omfattningsstudie. I CSN:s omfattningsstudie av studiemedel för utlandsstudier är det tre saker vi ser behov av att kommentera:

1. förskottsutbetalningar och god tro
2. villkoret om inkomst under studietiden
3. bedömning av bidrag respektive lån

2.3.1. Förskottsutbetalningar och god tro

Inom studiemedelssystemet får den studerande i vissa fall behålla utbetalade belopp trots att utbetalningen var större än den studerandes studier egentligen gav rätt till. Detta är en följd av att studiemedel ofta betalas ut i förskott. I de aktuella fallen får de studerande behålla pengarna om de bedöms ha varit i ”god tro” vid utbetalningstillfället. Hur dessa belopp ska betraktas inom ramen för omfattningsstudien av felaktiga utbetalningar behöver kommenteras kort. Vi börjar därför med att beskriva vad ”god tro” innebär och när CSN i stället kräver tillbaka utbetalade studiemedel.

För återkrav av studiemedel kan man säga att det finns tre olika återkravsgrunder:

- För hög inkomst
- Den enskilde har orsakat en felaktig utbetalning
- Ond tro

Återkrav på grund av *för hög inkomst* regleras i 5 kap. 1 § första stycket studiestödslagen. Bestämmelsen avser de fall där någon haft högre inkomster än hen i sin ansökan om studiemedel sagt sig komma att ha. I sådant fall ska det som betalats ut för mycket alltid återkrävas.

Den studerande kan *orsaka en felaktig utbetalning* genom att lämna en oriktig uppgift eller underlåta att fullgöra sin uppgifts- och anmälningsskyldighet genom att inte meddela ändrade förhållanden som påverkar rätten till studiemedel.

Den tredje återkravsgrunden om *ond tro* finns i 5 kap. 1 § andra stycket andra meningen studiestödslagen. CSN prövar om den studerande vid tillfället för utbetalningen ”insett eller borde ha insett” att hen inte haft rätt till utbetalningen. Om ett studieavbrott sker före utbetalningen bör den studerande exempelvis inse att hen inte har rätt till pengarna – då är hen i ond tro vid utbetalningen och CSN återkräver beloppet.

Om studieavbrottet däremot sker efter utbetalningen och den studerande själv inte känt till det i förväg kan den studerande inte vid utbetalningstillfället ha insett att hen inte har rätt till pengarna. Det är upp till CSN att styrka att den enskilde varit i ond tro.

CSN har i samråd med delegationens kansli bedömt att utbetalade godtrobelopp ska kategoriseras som felaktiga utbetalningar på grund av ”förskottsfel”.

2.3.2. Inkomst under studietiden

Inkomst under studietiden är en uppgift som lämnas av den sökande och som kan betraktas som en prognos eller ett förväntat framtida förhållande. Studiemedel kan därför enligt definitionen betraktas som en preliminär ersättning. Sådana ersättningar beskrivs enligt följande av delegationen:

Vissa ersättningar bygger på preliminära uppgifter och ersättningen betalas därför ut preliminärt. En utbetalning kan dock vara felaktig även i ett system med preliminära utbetalningar om den baseras på orimliga prognoser i ansökan [...]. Att det uppstår skillnader mellan preliminära och slutliga belopp i ersättningsystem som baseras på prognoser eller förväntade förhållanden beror på en avsiktlig lagkonstruktion. Skillnaden mellan preliminära och slutgiltiga belopp, och de återkrav som följer, är naturliga konsekvenser av lagkonstruktionen och är inte att betrakta som en felaktig utbetalning enligt definitionen. Dessa korrigeringar i efterhand är felaktiga utbetalningar av annat slag.

Delegationen betonar samtidigt följande när det gäller löpande utbetalningar (vilket kännetecknar bland annat studiemedelssystemet):

Det är viktigt att skilja på löpande utbetalningar och engångsutbetalningar. Underlåtelse att meddela och beakta ändrade förhållanden, som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek, innebär att ersättningen betalas ut på felaktiga grunder trots att underlaget vid beslutstillfället var korrekt.

CSN tar i första hand fasta på skrivningarna om underlåtelse att meddela ändrade förhållanden vid löpande utbetalningar. Inkomst under studietiden uppstår normalt i en takt som ger stora möjligheter att meddela en ändring till CSN och förhindra att för mycket studiemedel betalas ut. Vi ser därför att den studerandes skyldighet att meddela ändringar väger tungt när det gäller att meddela ändrade uppgifter om inkomst och vi betraktar därför belopp som återkrävs på grund av för hög inkomst under studietiden som felaktiga.

2.3.3. Bedömning av bidrag respektive lån

Felaktigt utbetalade lån betraktas som felaktiga utbetalningar, även i de delar som kan förväntas återbetalas som reguljära studieskulder. Omfattningsstudiens syfte är inte att

värdera den slutliga finansiella skadan för staten (vilket skulle tala för att bara räkna med den del av lånen som inte kan förväntas återbetalas) utan att mäta hur stora belopp som betalas ut felaktigt. Utifrån studiens syfte är det därför inte relevant att göra skillnad på lån och bidrag.

2.4. Avgränsning

2.4.1. Systemövergripande risker

Det finns systemövergripande risker som påverkar flera olika ersättningssystem inom välfärdsområdet. Dessa risker ska analyseras samlat av delegationen och ingår inte i respektive omfattningsstudie. Följande systemövergripande riskområden har identifierats av delegationen:

- Identitet
- Folkbokföring
- Arbete i Sverige/arbetsbaserad försäkringstillhörighet
- Inkomster (vita inkomster, sjukpenninggrundande inkomst och ej redovisade inkomster/svartarbete)
- Förmögenhet

Alla systemövergripande riskområden är inte aktuella för alla ersättningssystem. För studiemedel för utlandsstudier är det risker kopplade till folkbokföring och inkomster som är relevanta, eftersom rätten till studiemedel påverkas av bosättning och inkomster. Identitet är också relevant, då den sökandes identitet ska styrkas vid ansökan om studiemedel.

2.4.2. Systemspecifika risker

De huvudsakliga systemspecifika risker som identifierades i CSN:s riskanalys är följande:

- den studerandes avsikt att bedriva studier går inte att verifiera före utbetalning, eftersom utbetalning sker i förskott,
- uppgifter om studietakt, studieperiod, antagning och studieresultat inhämtas via intyg.
- det saknas förutsättningar för att fånga förändrade förhållanden under utbetalningsperioden,
- regelverket är omfattande, liksom våra interna rutinbeskrivningar,
- regelverket är skrivet för svenska förhållanden.

Vi bedömer att samtliga väsentliga risker har fångats inom omfattningsstudien. Det innebär inte att alla risker har kunnat kartläggas på ett fullständigt och uttömmande sätt. Det finns troligen återstående mörkertal även för dessa, exempelvis rörande handläggningsfel och inkomster (se avsnitt om återstående mörkertal i avsnitt 2.1.2 och 2.1.3) Det kan inte uteslutas att det också förekommer fel rörande bosättning och skolprovning eller andra villkor för rätt till studiemedel.

Avsikten att studera är visserligen inte möjlig att mäta, men att en studerande inte påbörjat sina studier har fångats upp i studien. Antingen har då eventuella felaktiga

utbetalningar ansetts ha orsakats av den sökande, eller så har utbetalningen fått behållas i god tro. I båda fallen anses utbetalningen vara felaktig – även om fördelningen mellan fel orsakade av kunden och fel på grund av ”förskottsfel” kan ha blivit något missvisande.

Uppgifter om studieaktivitet har hämtats in från skolorna, vilket också inkluderar förändrade förhållanden under utbetalningsperioden. Vi bedömer att dessa felorsaker är väl kartlagda – att skolorna uppgift felaktiga uppgifter som svar på våra förfrågningar ser vi som osannolikt.

Att regelverket är omfattande och skrivet för svenska förhållanden bör fångas in i bedömningen av om CSN har gjort något fel i handläggningen.

De fel som inte har omfattningsstuderats bedömer vi är av marginell betydelse för de totala felaktiga utbetalningarna av studiemedel för utlandsstudier.

3. Felaktiga utbetalningar av studiestöd för studier utomlands

3.1. Totalsiffran och dess osäkerhet

3.1.1. Statistisk osäkerhet

Bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands bygger på slumpkontroller av drygt femhundra ärenden samt registerdata rörande återkrav på grund av för hög inkomst under studietiden. Underlaget är begränsat och vi vill därför inleda med att påpeka att det föreligger betydande statistiska osäkerheter i beräkningarna. Med anledning av detta ska resultaten tolkas försiktigt. Det gäller i hög grad totalsiffran för studien och i än högre grad för hur felen fördelar sig på olika felorsaker. Det gäller också när vi bryter ner resultaten på kön eller olika typer av studier.

Osäkerheten i bedömningen beror inte bara på betydande statistiska felmarginaler. Slumpkontrollen och inkomstkontrollen bygger på data om olika individer och resultaten kombineras för att göra en uppskattning som omfattar samtliga felorsaker som ingår i delstudierna – studieaktivitet, myndighetsfel och inkomst under studietiden. Det finns en osäkerhet när det gäller i vilken utsträckning felorsakerna överlappar varandra. Vi har i brist på vägledande fakta gjort antagandet att fel kopplade till inkomst under studietiden är oberoende av felorsaker kopplade till studieaktivitet och myndighetsfel. Man kan dock invända mot detta antagande, då studieaktivitet och förvärvsarbete kan tänkas konkurrera med varandra. Den som avbryter sina studier kan tänkas ha större möjligheter att förvärvsarbete, vilket skulle innebära ett samband mellan att inte meddela ett studieavbrott och att förtjäna en inkomst över fribeloppet. Vi vet dock inte tillräckligt om detta tänkbara samband för att beakta det i omfattningsbedömningen.

En annan källa till osäkerhet är att de underlag som ligger till grund för omfattningsbedömningen inte omfattar samtliga förhållanden som styr rätten till studiestöd. Vi bedömer dock att de empiriskt studerade felorsakerna svarar för en mycket stor andel av samtliga fel.

En faktor som också behöver kommenteras är att vi vid urvalet av ärenden sållat bort ärenden som ingick i parallella kontrollinsatser. Dessa parallella insatser var riskbaserade, vilket innebär att vi troligen sållade bort ärenden med en högre andel fel än genomsnittet. Vi beräknar att effekten av att sålla bort ärenden i parallella kontrollinsatser medför en underskattning av andelen ärenden med felaktiga utbetalningar med 0,4 procentenheter. Underskattningen av andelen felaktigt utbetalade belopp är sannolikt lägre, eftersom det felaktiga beloppet inte utgör hela

det utbetalade beloppet och språkstudier (som är överrepresenterade bland de bortsållade ärendena) i regel avser lägre belopp än andra typer av studier.

3.1.2. Totalsiffran för felaktiga utbetalningar

Omfattningsstudien pekar på att de felaktiga utbetalningarna av studiemedel för studier utomlands uppgår till mellan 27 och 136 miljoner kronor årligen, med ett uppmätt medelvärde (punkttestimat) på 82 miljoner kronor. Det motsvarar ett spann på 1,0 till 5,1 procent av de totala utbetalade beloppen, med ett medelvärde på 3,1 procent.

Den stora merparten av de felaktiga beloppen avser för *mycket* utbetalade medel – det svarar för 2,9 av de 3,1 procentenheterna som betalats ut felaktigt. 0,1 procent av utbetalade belopp avser för *lite* utbetalad ersättning.

Tabell 8 Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (miljoner kronor)

	Felaktiga utbetalningar		Nedre gräns för konfidensintervall		Övre gräns för konfidensintervall	
	Miljoner kr	Andel (%)	Miljoner kr	Andel (%)	Miljoner kr	Andel (%)
För mycket ersättning	78,3	2,9%	23,6	0,9%	133,0	5,0%
För lite ersättning	3,2	0,1%	0	0,0%	57,9	2,2%
Totalt	81,5	3,1%	26,8	1,0%	136,2	5,1%

Även om den nedre gränsen för konfidensintervallet för felaktigt utbetalade belopp beräknas till 1 procent utifrån genomförda slumpkontroller, vet vi att vi årligen återkräver större belopp än så. År 2017 återkrävde vi 1,5 procent av de utbetalade beloppen för studier utomlands. Detta utgör i praktiken en lämplig nedre gräns för omfattningsbedömningen av felaktiga utbetalningar. Det motsvarar felaktiga utbetalningar på 40 miljoner kronor årligen.

3.2. Typ av fel

Inom ramen för omfattningsstudierna ska delegationen redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen. Av direktivet framgår bland annat att felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och misstag från den sökandes sida. Andra orsaker som nämns i direktiven är svårtillämpade regelverk samt bristande rutiner, kontroll och samordning hos eller mellan myndigheter. Delegationen har tagit fram en indelning av orsaker till felaktiga utbetalningar som används för att identifiera risker och lämpliga metoder för att kvantifiera dessa. Följande möjliga orsaker finns till att en felaktig utbetalning uppstår:

1. Felaktiga uppgifter vid ansökan
2. Ej anmält ändrade förhållanden
3. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut
4. Tillräckliga och korrekta uppgifter, men fel beslut
5. Utbetalning fel, trots rätt beslut
6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna
7. Förskottsfel

Felaktiga uppgifter vid ansökan och underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden (felorsakerna 1 och 2) betraktas som orsakade av den sökande, medan felorsaker kopplade till myndighetens hantering (felorsaker 3 till 6) betraktas som orsakade av myndigheten. Förskottsfel (felorsak 7) avser felaktiga utbetalningar som följer av avsiktliga lagkonstruktioner och som skett utan att den sökande eller myndigheten gjort något fel.

Av de sju tänkbara orsakerna till fel utbetalningar är det främst fyra som förekommer inom studiemedel för studier utomlands:

- att de sökande lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan (felorsak 1),
- att de sökande inte anmäler ändrade förhållanden (felorsak 2),
- att CSN fattar fel beslut trots att beslutsunderlaget är tillräckligt och korrekt (felorsak 4), och
- förskottsfel - att den sökande får behålla utbetalade belopp i god tro (felorsak 7).

Felaktiga uppgifter vid ansökan svarar för 0,1 procentenheter av det totala felet på 3,1 procent av totalt utbetalade belopp. Att enskilda inte anmäler ändrade förhållanden svarar för 1,4 procentenheter av det totala felet – dessa fel beror främst på studieavbrott som inte meddelas i tid. Fel beslut av CSN svarar för 0,4 procentenheter. Vi kommenterar varje felorsak närmare i avsnitt 3.2.1 till 3.2.7.

Fel orsakade av den sökande svarar totalt för 51 procent av de felaktiga utbetalningarna medan myndighetens fel svarar för 14 procent. Förskottsfel svarar för 35 procent av de felaktiga utbetalningarna, eller 1,1 procent av alla utbetalningar. Av tabellen nedan framgår hur feLEN fördelar sig på olika orsaker. Beloppen är viktade och uppräknade så att de motsvarar samtliga studerande utomlands under ett kalenderår.

Tabell 9 Felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands, fördelat på typ av fel (miljoner kronor)

	Belopp	Andel av alla utbetalningar (%)	Andel av fel utbetalningar (%)
Felaktiga uppgifter vid ansökan	3,0	0,1%	3,7%
Ej anmält ändrade förhållanden	38,2	1,4%	46,9%
Fel orsakade av sökande	41,2	1,5%	50,6%
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	0,1	0,01%	0,2%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	11,3	0,4%	13,9%
Utbetalning fel, trots rätt beslut	0%	0%	0%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	0%	0%	0%
Fel orsakade av myndigheten	11,4	0,4%	14,0%
Förskottsfel (god tro)	28,9	1,1%	35,4%
Totalt	81,5	3,1%	100,0%

3.2.1. Felaktiga uppgifter vid ansökan

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

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

3.2.2. Ej anmält ändrade förhållanden

Ej anmälda ändrade förhållanden utgör 46,9 procent de felaktiga utbetalningarna, respektive 1,4 procent av alla utbetalningar. Det är den största orsaken till att utbetalningar blir fel.

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

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

Övriga ärenden där ändrade förhållanden inte anmälts avser inkomst under studietiden. Under 2017 återkrävde CSN 6,5 miljoner kronor av 275 personer som studerande utomlands och som hade haft för höga inkomster under studietiden. Samtliga studiemedelstagare under det aktuella inkomståret ingick i kontrollen. Flertalet återkrav gjordes i CSN:s efterkontroll av taxerade inkomster i Sverige, men även ändringar som kunden själv meddelade ingår i underlaget. Eftersom det föreligger en eftersläpning i uppgifter om taxerade inkomster avser efterkontrollen studier som bedrevs 2015. Återkraven på grund av för hög inkomst utgjorde 0,26 procent av de belopp som betalades ut för studier utomlands 2015.

Tabell 10 Återkrav på grund av för hög inkomst 2017 (miljoner kronor och antal personer)

	Belopp	Personer
Utbetalningar 2015	2 504,5	30 447
Återkrav rörande studieåret 2015	6,5	275
Andel återkrav (%)	0,26	0,90

3.2.3. Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

Felorsaken ”Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället” utgör 0,2 procent av de felaktiga utbetalningarna, eller 0,01 procent av alla utbetalningar. Vi har upptäckt ett ärende där CSN borde ha inhämtat ytterligare uppgifter innan beslutet fattades. Den

sökande borde ha skickad in studieresultat från föregående studier, men i stället för att begära en komplettering av ärendet förlängde CSN studiestödsperioden utan resultatprövning.

3.2.4. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

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

I slumpkontrollerna upptäckte vi 10 ärenden där felaktiga beslut av CSN orsakat felaktiga utbetalningar. I två fall har vi missat att kunden tidigare hade skickat in en annan ansökan för samma period som den aktuella ansökan. I dessa lägen ska vi betrakta den första ansökans ankomstdatum vid beviljningen. I de felaktiga besluten hade vi missat detta och delvis avslagit ansökningarna med hänvisning till att de hade kommit in för sent.

I ett annat fall beviljade vi heltid trots att intyget endast gav rätt till deltid. Ett annat exempel är att vi tolkade att kunden ansökte om studiemedel för hela terminen trots att hen bara angivit att hen sökte studiemedel för en vecka. Vidare finns exempel på felaktig inmatning av uppgifter i systemet och förbiseenden.

3.2.5. Utbetalning fel, trots rätt beslut

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

3.2.6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Vi har inte påträffat några fel där en felaktig utbetalning har skett på grund av att kända ändrade förhållanden inte tagits omhand.

3.2.7. Förskottsfel

Det förekommer att studerande får behålla utbetalade belopp trots att utbetalningen var större än den studerandes studier egentligen gav rätt till (se avsnitt 2.3.1 *Förskottsutbetalning och god tro*). Beloppen får behållas i ”god tro” och i omfattningsstudien klassificeras dessa utbetalningar som ”förskottsfel”.

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

God-tro-utbetalningar förekommer i situationer när pengar har betalats ut i förskott och den studerande gör ett studieavbrott eller en ändring av sin studietakt som inte var känt vid utbetalningstillfället. Om avbrottet eller ändringen av studietakten skett före utbetalningen sker däremot ett återkrav. Återkrav av studiemedel med anledning av studieavbrott och sänkt studietakt bedöms uppgå till 31 miljoner kronor. Det innebär att ungefär lika stora belopp återkrävs respektive får behållas i god tro vid studieavbrott eller ändrad studietakt.

Vid beräkningen av god tro har vi i slumpkontrollerna räknat med flertalet typer av belopp i alla ärendeklasser. Det skiljer sig från hur god tro dokumenteras i IT-systemen, då systemet normalt bara registrerar god tro för belopp som är knutna till en kalendervecka. I slumpkontrollerna har merkostnadslån för undervisningsavgifter fördelats proportionellt utifrån ursprungligen beviljade veckor och faktiska studieveckor. Om en person har fått lånet utbetalat i förskott men avbrutit studierna efter halva terminen bedöms med andra ord den studerande ha fått behålla halva undervisningsavgiften i god tro.

3.3. Misstänkt avsiktliga fel

Alla upptäckta fel som den sökande har orsakat ska enligt delegationens definition delas in i misstänkt avsiktliga fel och övriga fel. Med misstänkt avsiktliga fel menas fel som den sökande kan antas ha *orsakat i syfte att få för mycket ersättning*. Med misstänkt avsiktliga fel menas även fel som den sökande kan antas ha orsakat genom att ha *agerat avsevärt oaktsamt*.

Utgångspunkten är att den sökande är ansvarig för att alla efterfrågade uppgifter som lämnas i samband med ansökan är korrekta. Felaktiga uppgifter som lämnas i samband med ansökan är en stark indikation på ett misstänkt avsiktligt fel. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är centrala för den aktuella förmånen. Även underlåtenhet att anmäla ändringar av förhållanden som är av central betydelse för rätten till ersättning ska betraktas som avsevärt oaktsamt.

Uppgifter om framtida förhållanden är svårare att prognostisera och därför mer osäkra. Även här ska en samlad bedömning göras utifrån rimligheten i de lämnade uppgifterna och när en eventuell anmälan om ändrade förhållanden borde ha lämnats till myndigheten.

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

- den enskilde har skickat in en faktura med korrekta uppgifter men skolan skickat en blankett med felaktiga uppgifter som kom att ligga till grund för beslutet,
- den studerande meddelar ändrade förhållanden samma dag som hen fick en utbetalning,
- den studerande nekades visum till studielandet efter att ha tagit emot en utbetalning,
- den studerande har uppgivit en för låg inkomst i ansökan. Inkomstuppgiften avser framtida förhållanden och sådana är ofta förknippade med osäkerheter. Det finns därför sällan anledning att misstänka avsiktliga fel när det gäller inkomstuppgifter.

Av de fel som orsakats av den sökande bedöms 60 procent vara avsiktliga. Det motsvarar 30 procent av samtliga felaktiga utbetalningar.

Tabell 11 Fel orsakade av den sökande (miljoner kronor)

	Summa	Andel av sökandefel (%)	Andel av samtliga fel (%)
Misstänkt avsiktliga felaktiga utbetalningar	24,6	59,8%	30,2%
Övriga felaktiga utbetalningar	16,6	40,2%	20,4%
Felaktiga utbetalningar orsakade av sökande, totalt	41,2	100,0%	50,6%

3.4. Uppgifter som används felaktigt

När felen orsakats av att uppgifterna som lämnats vid ansökan är felaktiga (felorsak 1), inte ändrats i tid (2), inte är tillräckliga för att fatta korrekt beslut (3), eller inte omhändertagits trots att de anmälts som ändrade (6) ska uppgifterna beskrivas. Det är viktigt för att dra rätt slutsatser och kunna föreslå lämpliga åtgärder. Indelningen är gemensam för alla omfattningsstudier som ingår i delegationens arbete med att uppskatta felaktiga utbetalningar. Indelningen av uppgifter ser ut som följer:

- Inkomster och förmögenhet
- Arbete och arbetstid (exempelvis är/har varit anställd)
- Kostnader och utgifter (exempelvis företags arbetskostnader, sökandens hyreskostnader, betalar kollektivavtalsliknande försäkringar m.m.)
- Boendeförhållanden (exempelvis bostadsadress, sammanboende, inneboende, hemmavarande barn, huvudsaklig dygnsvila)
- Förmågor (exempelvis arbetsförmåga, funktionsförmåga)
- Aktivitet (exempelvis deltar i eller har för avsikt att delta i studier, söker arbete, delar i arbetsmarknadsåtgärd, vårdar barnet)
- Övrigt

När det gäller studiemedel för utlandsstudier förekommer fel främst rörande uppgifter om aktivitet (att den enskilde bedriver studier i överensstämmelse med sitt beslut) och inkomst. De utgör tillsammans 97 procent av de felaktiga utbetalningar som de sökande orsakar. Det motsvarar 49 procent av samtliga felaktiga utbetalningar, eller 1,5 procent av alla pengar som betalas ut.

”Övriga” felaktiga uppgifter avser förfalskade intyg om antagning och studieresultat. Dessa fel utgör 3 procent av de felaktiga utbetalningarna

Felaktiga uppgifter om kostnader förekommer i ett ärende i omfattningsstudien och rör då undervisningsavgifter.

Tabell 12 Felaktiga utbetalningar fördelade på typ av uppgift (miljoner kronor)

	Belopp	Andel av sökandefel (%)	Andel av alla fel (%)	Andel av alla utbetalningar (%)
Aktivitet	30,1	74,5	37,8	1,2
Inkomster och förmögenhet	9,1	22,0	11,2	0,3
Kostnader och utgifter	0,1	0,1	0,1	0,002
Övrigt	1,4	3,3	1,7	0,05
Totalt	41,3	100,0	50,7	1,6

3.5. Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

Uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar har olika ursprung. Följande indelning används för att identifiera uppgiftens härkomst:

1. Från annan myndighet
2. Från egen myndighet
3. Från tredje part
4. Från den sökande

Från annan myndighet avser uppgifter som inhämtas från annan myndighet, till exempel uppgifter om taxerad inkomst, skatteskulder, folkbokföring, företagsengagemang, folkbokföring och utbetalningar. Inhämtningen kan ske automatiserat eller på annat sätt, till exempel genom telefonsamtal eller brev/mail.

Från egen myndighet avser uppgifter som myndigheten kan påverka på något sätt. Det kan handla om en uppgift som förädlats, upprättats eller beslutats av den egna myndigheten.

Från tredje part avser uppgifter som ska styrka en händelse eller ett förhållande som oftast beskrivs i till exempel intyg, utlåtanden, närvarorapporter. Det ska alltid anses vara en tredjepartsuppgift oavsett om den kommer via den sökande eller om den inhämtas direkt av myndigheten. Med tredje part avses inte andra svenska myndigheter.

Från den sökande avser uppgifter som den sökande själv har lämnat, till exempel försäkran om studier eller uppgifter om när man vårdat barn.

När det gäller studiemedel för utlandsstudier är det nästan uteslutande den sökande som är källa till de uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar – 97 procent. Det beror på att de flesta fel som beror på felaktiga uppgifter beror på ändrade förhållanden som inte meddelas. Det är kundens ansvar att meddela detta.

De fel som rör uppgifter från tredje part utgörs av två fall av förfalskade intyg om antagning och studieresultat samt ett fall av felaktigt intyg om kostnader från en skola. Även när intyg är förfalskade klassificeras de som tredjepartsuppgifter.

Tabell 13 Ursprung på uppgifter som används felaktigt (miljoner kronor)

	Belopp	Andel av sökandefel	Andel av alla fel	Andel av alla utbetalningar
Den sökande	39,9	96,6	49,0	1,5
Tredje part	1,4	3,4	1,7	0,05
Totalt	41,3	100,0	50,7	1,6

3.6. Skillnader mellan olika typer av studier

Vi känner sedan tidigare till att sannolikheten för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott varierar mellan olika typer av studier. Sambanden är dock inte konstanta över tid, utan återspeglar gällande regelverk, utformning av kontrollsystem och även

strategier bland dem som begår överlagda bidragsbrott. Det är därför intressant att redovisa resultaten av omfattningsstudien fördelat på olika typer av studier. Dataunderlaget i slumpkontrollerna är emellertid begränsat, vilket försvårar jämförelser mellan mindre grupper av studerande.

Om man jämför de observerade nivåerna av felaktiga utbetalningar och förskottsfel (godtrobelopp) i slumpkontrollerna framgår att språkstudier avviker från övriga typer av studier. I genomsnitt betalades 2,8 procent av beloppen ut felaktigt i samtliga ärenden i slumpkontrollen. För free-movers var andelen 2,3 procent och för språkstudier var andelen 9,1 procent. Att språkstudier avviker från övriga typer av studier är statistiskt säkerställt (det gäller dock inte för hur stor skillnaden är). Att felet är mer omfattande när det gäller språkstudier ligger i linje med våra tidigare erfarenheter.

Tabell 14 Felaktiga utbetalningar fördelat på typ av studier^a (andel i procent)

	Free-movers	Språk-studerande	Utbytes-studerande	Totalt
Andel felaktiga utbetalningar (%)	2,3	9,1	1,4	2,8
Varav förskottsfel pga god tro (%)	1,1	2,8	0,0	1,1

^a Detta underlag grundar sig endast på slumpkontrollerna – inkomstkontrollen ingår inte. Därför skiljer sig andelarna från totalbilden som redovisas i tabell 9.

Det är viktigt att komma ihåg att regelverken har ändrats sedan slumpkontrollerna genomfördes. Regeländringarna kan ha olika påverkan på både sannolikhet och omfattning av felaktiga utbetalningar för olika typer av studier, eftersom de nya reglerna innebär en differentiering av bestämmelserna beroende på typ av studier (se Utbildningsdepartementets promemoria *Studiemedel vid utlandsstudier – förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, dnr U2017/04843/GV).

3.7. Skillnader mellan kvinnor och män

Underlaget i studien är begränsat och vi ser inga statistiskt säkerställda skillnader mellan män och kvinnor. Det finns dock skillnader mellan könen i stickprovet. Dessa skillnader ligger inte i linje med det vi brukar se i vår generella statistik på återkrav och bidragsbrott.

De skillnader vi ser mellan kvinnor och män i vår omfattningsstudie är sammanfattningsvis att män får en lägre andel återkrav men betydligt högre andel god tro. Dessa skillnader stämmer dock inte överensstämmer med de könsfördelade data vi har på återkrav för hela gruppen utlandsstuderande med studiemedel. År 2017 krävde vi tillbaka 1,5 procent av utbetalade medel totalt – andelen för män var 2,3 procent och för kvinnor 1,0 procent. Skillnaderna mellan könen är stabila över tid sett till de senaste åren. Vi tolkar skillnaden i andel återkrav som en återspeglning av att män är lite sämre på att meddela ändrade förhållanden. Vi brukar också se att andelen män är överrepresenterade bland misstänkta bidragsbrott (och i än högre grad för anmälda misstänkta bidragsbrott).

I vår omfattningsstudie ser vi att de felaktiga utbetalningar utgör 3,2 procent av belopp som betalats ut till män och 2,5 procent för belopp som betalats ut till kvinnor. Skillnaden är mindre än vad vi ser i våra löpande återkrav, och är inte heller statistiskt

säkerställd. I våra slumpkontroller ser vi inte heller några tecken på att män är överrepresenterade bland de ”avsiktliga felen” som görs av kunderna.

Tabell 15 Felaktiga utbetalningar och god tro fördelat på kön^a

	Kvinnor	Män	Totalt
Andel felaktiga utbetalningar (%)	2,5	3,2	2,8
Varav förskottsfel pga god tro (%)	0,5	1,8	1,1

^a Detta underlag grundar sig endast på slumpkontrollerna – inkomstkontrollen ingår inte. Därför skiljer sig andelarna från totalbilden som redovisas i tabell 9.

4. Diskussion och sammanfattande bedömning

Omfattningsstudien ger en bild av felaktiga utbetalningar av studiemedel som vi känner igen. Mot bakgrund av genomförda slumpkontroller och vår reguljära uppföljning av återkrav uppskattar vi de felaktiga utbetalningarna till mellan 1,5 och 5 procent av utbetalningarna (mellan 40 och 136 miljoner kronor per år). I de ärenden som ingick i omfattningsstudien var 3 procent av utbetalningarna fel, vilket motsvarar 82 miljoner kronor på årsbasis för studiemedel för studier utomlands. Utöver det finns ett okänt mörkertal, men vi bedömer att omfattningsstudien fångat en stor del av det totala felet. De osäkerheter som kvarstår rör främst inkomster under studietiden och fel från myndigheten. Det kan inte uteslutas att det också förekommer fel rörande bosättning och skolprovning.

Vår bedömning av det felaktigt utbetalade beloppet ligger lite högre än det vi normalt ser i slumpkontroller och löpande återkrav, men vi har också haft ett bredare angreppssätt och kombinerat uppgifter om studieaktivitet från slumpkontroller med registerdata om inkomster under studietiden. Att vi räknar god-tro-utbetalningar som felaktiga har också en betydande påverkan på resultaten. Det är därför naturligt att omfattningsstudien visar på något högre felaktiga utbetalningar.

Vi känner också igen oss i bilden att felen varierar mellan olika typer av studier. Omfattningsstudien visar med statistisk signifikans att felen är större inom språkstudier än för andra typer av studier. Felet bedöms motsvara ungefär 9 procent av alla utbetalningar när det gäller språkstudier.

Av de felaktigt utbetalade beloppen orsakas ungefär hälften av *kunderna*. Den helt dominerade felorsaken är att ändrade förhållanden inte meddelas i tid, när det gäller studieaktivitet eller inkomster. Av de fel som orsakas av kunderna bedöms ungefär 60 procent vara avsiktliga.

Förskottsfel (god-tro-belopp) utgör ungefär en tredjedel av de felaktiga utbetalningarna. God tro är aktuellt när pengar har betalats ut i förskott och förhållanden ändras för den tid utbetalningen avser. Varken kunden eller CSN har gjort något fel i dessa fall. God-tro-belopp är en naturlig följd av att studiemedel betalas ut i förskott och de skyddsregler som gäller i dessa lägen.

Felaktiga beslut från CSN orsakar 14 procent av alla felaktiga utbetalningar. De fel som vi identifierat i slumpkontrollerna varierar – vi har inte sett några systematiska felbeslut. Dataunderlaget är dock begränsat. Omfattningsstudien visar på en andel felbeslut som är jämförbar med vad som framkommer i CSN:s löpande kvalitetsuppföljning.

Bilaga 1 Analys av regeländringar och brott

Regeländringar rörande studiestödsbelopp 2015 och 2018

Före den 1 juli 2015 kunde merkostnadslån för undervisningsavgifter ges med högst 1 350 kronor per vecka med studiestöd. Om man studerade med studiemedel under 20 veckor kunde man beviljas högst 27 000 kronor i lån för undervisningsavgift för studieperioden.

För att öka flexibiliteten i systemet och underlätta för de studerande att läsa utbildningar med hög kvalitet (och därmed ofta höga avgifter) ändrades bestämmelserna den 1 juli 2015. Enligt de nya bestämmelserna ändrades inte den totala låneramen för undervisningsavgifter, men uttaget av lånet gjordes helt flexibelt. Den studerande som hade höga avgifter under en enskild termin kunde välja att nyttja hela låneramen vid ett tillfälle. Upp till ungefär 340 000 kronor kunde betalas ut för kostnader för avgifter vid samma tillfälle (2015 års belopp). I samband med regeländringen avskaffade CSN ett krav på att studerande vid icke-akademiska språkkurser utomlands, vilka vid tidpunkten räknades som eftergymnasiala, skulle ha grundläggande behörighet för högskolestudier för att kunna beviljas studiemedel.

Under läsåren 2015/16 och 2016/17 ökade antalet upptäckta bidragsbrott markant. Läsåren efter regeländringen fyrdubblades felaktigt utbetalade belopp i samband med bidragsbrott, jämfört med läsåren som föregick regeländringen (se CSN:s rapport *Ändrade bestämmelser för studiemedel för utlandsstudier*, dnr. 2016-100-9238). CSN bedömde att ökningen berodde såväl på ökad brottslighet som på att CSN stärkt sin förmåga att upptäcka brott. Nya kontroller hade införts och kompetensutveckling hade genomförts på myndigheten.

Den 1 juli 2018 ändrades regelverket igen när det gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter. Regeringen anförde att det har framkommit att det finns problem med att så höga belopp kan betalas ut vid ett och samma tillfälle, bland annat när det gäller bidragsfusk och återbetalningsproblematik (se Utbildningsdepartementets promemoria *Studiemedel vid utlandsstudier – förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, dnr U2017/04843/GV). Möjligheten till ett högre och mer flexibelt uttag av merkostnadslån togs därför bort helt för gymnasiala studier (däribland språkstudier). Det skedde en återgång till tidigare regler, där den studerande får låna högst ett visst belopp per studievecka. För eftergymnasiala studier gäller samma princip, men det är möjligt att beviljas ett högre veckobelopp än för gymnasiala studier. För dem som påbörjade sina studier med studiemedel före den 1 juli 2018 gäller övergångsregler, som innebär att de även fortsättningsvis kan disponera sin låneram för undervisningsavgifter på ett flexibelt sätt.

Vad påverkar incitamenten för bidragsbrott?

Förklaringsfaktorer

Omfattningen av bidragsbrott förklaras av olika faktorer – hur höga belopp man kan få ut, hur enkelt det är att få pengar utbetalade och vilken nivå av kontroll det finns i förmånssystemet. Det är svårt att avgöra vilka faktorer som dominerar och sambanden kan tänkas variera över tid.

Vi ser att det förekommer organiserade medvetna försök att begå bidragsbrott, där samma aktörer använder flera personers identiteter för att få ut studiestöd. Vi ser att dessa aktörer provar olika upplägg och anpassar och utvecklar sina strategier för att hitta sätt att undgå upptäckt. Vi vet också att ett litet antal personer kan vara ansvariga för många brott (se exempelvis rapporteringen i Dagens Nyheter den 6 december 2018, *Misstänks ha lurat CSN på 126.000 – hävdar att kriminella tvingade honom ta fuskån*). Om några nyckelpersoner lagförs eller på annat sätt förlorar sin förmåga att begå brott kan det ha väsentlig påverkan på den totala omfattningen av bidragsbrott.

Vid 2015 års regeländringar utvecklade CSN både kontrollerna och höjde kompetensen när det gäller att upptäcka och hantera bidragsbrott. Det har därför varit svårt att bedöma i vilken mån den kraftiga ökningen av upptäckta bidragsbrott berodde på regeländringarna, CSN:s förmåga att upptäcka brott eller något annat. Vid regeländringen 2018 har inte CSN vidtagit motsvarande stora åtgärder som förändrar kontrollnivån i systemet, vilket ger oss bättre möjligheter att försöka lära oss mer om mekanismerna bakom bidragsbrotten mot studiestödssystemet. Vi utvecklar dock kontrollerna löpande, vilket behöver beaktas när vi analyserar antalet upptäckta misstänkta bidragsbrott.

Vad kan man förvänta sig av regeländringen?

Regeländringen 2018 kan förutses ha inverkan på incitamenten att begå avsiktliga bidragsbrott på två sätt. För det första innebär regeländringen att man kan få ut lägre belopp vid ett och samma tillfälle. Det torde ha en generell dämpande verkan på incitamenten.

För det andra innebär regeländringen att de maximala beloppen som kan betalas ut vid ett och samma tillfälle differentieras för olika typer av studier. För eftergymnasiala studier kan man nu få ut dubbelt så höga belopp som för gymnasiala studier. Det innebär att incitamenten minskar mer för gymnasiala studier än för eftergymnasiala studier. Att begå bidragsbrott riktat mot språkstudier blir med andra ord mindre attraktivt i förhållande till brott rörande studier vid högskolor och universitet.

Att incitamenten för bidragsbrott ökar för högskolestudier i förhållande till språkstudier kan förväntas leda till en omfördelning av bidragsbrotten till högskolestudier. Vi vet dock att det är svårare att antas till högskolestudier än till språkstudier – det krävs gymnasiebetyg och processen kräver också mer framförhållning och är ofta mer betungande. Den som saknar gymnasiebetyg måste antingen förfalska betyg för att bli antagen av skolan eller förfalska ett antagningsbesked som skickas till CSN. Detta kan tänkas ha en dämpande effekt på incitamenten att begå bidragsbrott vilket skulle minska antalet faktiska brott. Samtidigt ökar det CSN:s

möjligheter att upptäcka brotten, eftersom vi har möjlighet att upptäcka förfalskningen. Detta innebär att antalet upptäckta brott kan tänkas öka. För språkstudier är dokumenten oftast äkta även vid avsiktliga bidragsbrott, vilket gör det svårt att upptäcka och hindra felaktiga utbetalningar.

CSN:s kapacitet att upptäcka bidragsbrott

Vid 2015 års regeländringar utvecklade CSN både kontrollarbetet och höjde kompetensen när det gäller att upptäcka och hantera bidragsbrott. Det har därför varit svårt att bedöma i vilken mån den kraftiga ökningen av upptäckta bidragsbrott berodde på regeländringarna, CSN:s förmåga att upptäcka brott eller något annat.

Vid regeländringen 2018 har inte CSN vidtagit några stora åtgärder som förändrar kontrollnivån i systemet, vilket ger oss en möjlighet att försöka lära oss mer om mekanismerna bakom bidragsbrotten mot studiestödssystemet. Vi utvecklar dock kontrollerna löpande, vilket behöver beaktas när vi analyserar antalet upptäckta misstänkta bidragsbrott.

Den viktigaste åtgärden vi vidtagit de senaste två åren är att stärka kontrollen i ärenden som rör språkstudier. Språkstudier har tidigare utmärkt sig som ett område med högre sannolikhet för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Sedan 2017 vidtar vi därför extra åtgärder för vissa ärenden rörande språkstudier. Åtgärderna har varit effektiva och har under en period av 18 månader lett till upptäckten av ett tjugotal brott som omfattat närmare 4 miljoner kronor i studiestöd. Kontrollerna har inneburit att vi kunnat hindra utbetalning av mer än hälften av de felaktiga beloppen.

Tabell B1-1 Resultat av utökad kontroll av språkstudier (antal ärenden respektive belopp)

	Antal	Andel (%)
Kontrollerade ärenden	61	100
Ärenden med felaktiga utbetalningar	31	51
Misstänkta brott	21	34
Belopp i misstänkta brott	Belopp	Andel (%)
Belopp totalt	3,8	100
Belopp utbetalat	1,7	44
Belopp hindrat	2,1	56

CSN:s statistik om misstänkta bidragsbrott

Varje misstänkt bidragsbrott som upptäcks inom CSN skickas till myndighetens bidragsbrottsfunktion. Vid bidragsbrottsfunktionen dokumenterar och bedömer särskilda utredare de misstänkta bidragsbrotten. Funktionen utformar polisanmälningar om bidragsbrott och företräder CSN i kontakter med rättsväsendet.

Analysen av hur omfattningen och karaktären av bidragsbrott mot studiestödet har utvecklats bygger på den statistik som ställts samman av bidragsbrottsfunktionen. Statistiken avser de impulser om bidragsbrott som lämnas till bidragsbrottsfunktionen.

De impulser som inte anses vara misstänkta bidragsbrott tas bort och räknas inte med i statistiken. Statistiken förs manuellt.

Statistiken avser de ärenden där CSN har bedömt att det kan misstänkas att ett brott har begåtts. Uppgifterna avser antalet personer. En person kan begå flera bidragsbrott, vilket inte framgår av statistikuppgifterna.

Utveckling av misstänkta bidragsbrott

Fler bidragsbrott utomlands efter regeländringarna 2015

Antalet bidragsbrott ökade varje år under läsåren 2013/14 till 2017/18. En markant ökning inträffade läsåret 2015/16, vilket var det första läsåret efter den regeländring som möjliggjorde flexibelt uttag av merkostnadslån för undervisningsavgift. Läsåren 2015/16 och 2016/17 upptäckte CSN sammanlagt 374 misstänkta bidragsbrott avseende studiemedel för utlandsstudier, vilket är mer än fyra gånger så många som under de två läsåren dessförinnan.

Av de 374 ärenden som upptäcktes läsåren efter reformen upptäcktes 106 tack vare de kontroller som CSN införde ungefär samtidigt som de nya reglerna trädde i kraft. Även om man bortser från de ärenden som upptäcktes i dessa kontroller skedde en ökning av antalet brottsmisstankar efter reformen.

Färre upptäckta bidragsbrott utomlands hösten 2018

Lsåret 2017/18 var antalet upptäckta misstänkta bidragsbrott fortsatt högt, även om det skedde en minskning jämfört med föregående läsår. Bryter man ner uppgifterna per termin ser man att antalet upptäckta brott är ungefär lika många hösten 2017 och våren 2018. Däremot minskade antalet förfalskningar, språkrelaterade brott, sambandsärenden och antal personer involverade i sambandsärenden under vårterminen. Med sambandsärenden menas ett ärende där det finns indikationer på att fler än en person varit inblandad i det misstänkta brottet. En grupp personer vars individuella ärenden har samband med varandra utgör ett sambandsärende.

Vi har fortfarande begränsat med underlag om perioden efter den senaste regeländringen. Om man jämför hösten 2018 mot de två föregående terminerna ser man dock betydande skillnader. Antalet upptäckta brott har halverats, liksom antalet sambandsärenden och ärenden som involverar förfalskningar. Antalet upptäckta brott rörande språkstudier har minskat från ett femtiotal till ett dussin.

Även antalet upptäckta urkundsförfalskningar har minskat kraftigt under hösten 2018. Urkundsförfalskningar avser normalt ärenden där CSN upptäcker förfalskade intyg innan det uppstått fara för en felaktig utbetalning. Fara för felaktig utbetalning krävs för att agerandet ska kunna vara brottsligt enligt bidragsbrottslagen. När det gäller studiemedelsystemet uppstår fara först när den sökande skickar in studieförsäkran, vilket är efter att ansökan blivit beviljad. I de fall CSN upptäcker urkundsförfalskningar före beslut avslås ansökan och då kan inte fara för felaktig utbetalning uppstå.

Alla observationer rörande utvecklingen av antal misstänkta bidragsbrott och urkundsförfalskningar ligger i linje med hypotesen att incitamenten för bidragsbrott minskat och att brotten fördelas om från språkstudier till högskolestudier.

Tabell B1-2 Upptäckta misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier (antal ärenden)

	Läsåren 2013/14 till 2017/18					Senaste tre terminerna		
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	Hösten 2017	Våren 2018	Hösten 2018
Antal misstänkta bidragsbrott	34	45	168	206	191	100	91	45
varav								
-med förfalskning	12	30	49	38	62	35	27	13
-på språkkurser	7	5	82	140	109	61	48	12
-på övriga utbildningar	27	40	86	66	82	39	43	33
-sambandsärenden ^a	4	4	16	28	21	12	9	4
-personer aktuella i sambandsärenden	8	23	77	83	68	43	25	13
Antal misstänkta urkundsförfalskningar	I.u.	I.u.	I.u.	34	54	22	32	7

a Med sambandsärenden menas ett ärende där det finns indikationer på att fler än en person varit inblandad i det misstänkta brottet. En grupp personer vars individuella ärenden har samband med varandra utgör ett sambandsärende.

När man tittar på utvecklingen av belopp i misstänkta bidragsbrottsärenden ser man samma trend – de utbetalade beloppen i misstänkta bidragsbrottsärenden minskar tydligt hösten 2018. Det gäller både belopp som har betalats ut och belopp som varit beviljade men inte hann betalas ut.

Tabell B1-3 Felaktigt utbetalda belopp och farobelopp i samband med misstänkta bidragsbrott (miljoner kronor)

	Läsåren 2013/14 till 2017/18					Senaste tre terminerna		
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	Hösten 2017	Våren 2018	Hösten 2018
Felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	19,8	16,3	17,5	9,2	8,3	4,6
Belopp som det funnits fara för att betalas ut felaktigt (farobelopp)	0,4	1,7	3,8	3,0	3,2	1,4	1,8	0,4

Genomsnittliga felaktigt utbetalade belopp har ökat något

De genomsnittliga felaktigt utbetalade belopp har varierat under de senaste läsåren. Före regeländringen låg beloppen på en nivå väl över 100 000 kronor per misstänkt brott. Åren efter reformen sjönk beloppen märkbart, vilket hade att göra med att bidragsbrotten kom att domineras av språkstudier. Språkstudier involverar överlag lägre belopp än högskolestudier eftersom studierna normalt pågår under kortare tid.

Läsåret 2017/18 ökade det genomsnittliga beloppet igen och under hösten 2018 ökade genomsnittet ytterligare. Detta återspeglar en högre andel högskolestudier bland bidragsbrotten.

Tabell B1-4 Genomsnittliga felaktigt utbetalda belopp och farobelopp i samband med upptäckta misstänkta bidragsbrott (kronor)

	Läsåren 2013/14 till 2017/18					Senaste tre terminerna		
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	Hösten 2017	Våren 2018	Hösten 2018
Felaktigt utbetalt belopp per ärende	137 218	107 683	117 948	78 998	91 623	92 000	91 209	102 222
Belopp som det funnits fara för att betalas ut per ärende	12 924	37 678	22 543	14 767	16 754	14 000	19 780	8 889

Om vi ser till hur felaktigt utbetalade belopp i misstänkta bidragsbrott utvecklats för olika typer av studier ser vi att beloppen minskat kraftigt för språkstudier. Även när det gäller övriga studier har beloppen minskat, men inte lika markant.

En faktor att hålla i medvetandet är de nya kontroller av språkstudier som vi gjort de senaste 18 månaderna. Totalt har vi i denna kontroll upptäckt 1,7 miljoner kronor som betalats ut felaktigt och vi har kunnat hindra 2,1 miljoner kronor från att betalas ut. Det vi upptäckt och hindrat i denna kontroll utgör en inte obetydlig andel av beloppen i ärenden med misstänkta bidragsbrott för språkstudier. Vi bedömer att vår kontroll har resulterat i lägre felaktiga utbetalningar.

Tabell B1-5 Felaktigt utbetalt belopp i samband med misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier (miljoner kronor)

	Läsåren 2013/14 till 2017/18					Senaste tre terminerna		
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	Hösten 2017	Våren 2018	Hösten 2018
Felaktigt utbetalt belopp, språkkurser	0,3	0,5	8,9	11,4	6,3	3,9	2,3	0,5
Felaktigt utbetalt belopp, övriga utbildningar	4,3	4,4	10,9	4,9	11,2	5,3	6,0	4,1
Totalt felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	19,8	16,3	17,5	9,2	8,3	4,6

Inga trendbrott för bidragsbrott vid studier i Sverige

Det har skett ett trendbrott för studiemedel för studier utomlands under hösten 2018 – såväl antalet upptäckta misstänkta brott som felaktigt utbetalade belopp i misstänkta brott har halverats. Frågan är vad orsaken till trendbrottet är – att regeländringen den 1 juli 2018 förändrat incitamenten, att CSN:s förmåga att upptäcka brott minskat eller att kriminellas kapacitet att begå brott försämrats?

En avstämning kan göras mot hur utvecklingen ser ut när det gäller studiemedel för studier i Sverige. Det är inte helt okomplicerat att jämföra utvecklingen av brott för olika verksamhetsområden, eftersom brotten ser olika ut, upptäcks på olika sätt och verksamhetsområdena har olika säsongsvariationer. Om vi ser på utvecklingen av misstänkta bidragsbrott rörande studier i Sverige ser vi dock inga tydliga tecken på att antalet misstänkta bidragsbrott har minskat. Läsåret 2017/18 upptäcktes tvärtom fler misstänkta bidragsbrott än föregående läsår. Om vi jämför hösten 2018 med hösten föregående år ser vi en minskning på 5 procent.

Har kriminella ändrat tillvägagångssätt?

Att avsiktliga kriminella tillvägagångssätt förändras över tid är tydligt. Kriminella anstränger sig allt mer för att smälta in i mängden. Sambandsärenden omfattar färre personer nu är för några år sen och man sprider sina ansökningar på fler skolor. På senare tid har vi sett att man jobbar annorlunda med förfalskade intyg än tidigare. Vi har också sett att några personer försökt bli antagna till eftergymnasiala skolor på falska premisser, för att kunna få ut legitima dokument att skicka till CSN.

Det är svårt att bedöma om anpassade tillvägagångssätt sker med anledning av någon särskild anledning, eftersom det är rationellt att variera metod oberoende av kontexten. Att vi sett exempel på att personer skickar in förfalskade dokument till skolor i stället för till CSN ligger dock i linje med hypotesen om att regeländringen 2018 föranleder en omfördelning av brott från språkstudier till eftergymnasiala studier. Vi har dock inte tillräckligt med underlag för att dra säkra slutsatser. Vi kan inte heller utesluta att tillvägagångssätten ändrats på ett sätt som gör att CSN upptäcker en lägre andel av bidragsbrotten än tidigare.

Samlad bedömning

Vi ser tydliga tecken på att omfattningen och karaktären på de upptäckta misstänkta bidragsbrotten rörande studiemedel för studier utomlands har förändrats.

Trendbrottet sammanfaller i tid med regeländringen den 1 juli 2018. Vi ser inte motsvarande trendbrott när det gäller studiemedel för studier i Sverige.

Minskningen av antalet upptäckta misstänkta bidragsbrott är tydligare för språkstudier än för andra typer av studier utomlands. Detta ger stöd åt hypotesen att regeländringen den 1 juli 2018 påverkat inriktningen och omfattningen av bidragsbrott. Samtidigt har CSN stärkt kontrollen av språkstudier, vilket vi bedömer har haft effekt på brottsligheten.

Vår samlade bedömning är i nuläget att regeländringen sannolikt har påverkat inriktningen och omfattningen av bidragsbrott rörande studiemedel för studier utomlands. Även om det gått kort tid och underlaget är begränsat ligger alla observationer i linje med förväntan på regeländringens effekter. Vi kan dock inte uttala oss om hur stor del av minskningen av upptäckta misstänkta bidragsbrott som beror på regeländringen, eftersom utvecklingen av brott även påverkas av CSN:s kapacitet att upptäcka bidragsbrott och kriminellas kapacitet att begå brotten.

Bilaga 2 Bosättning

Regelverk

Studiemedel får enligt huvudregeln lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren (3 kap. 23 § första och andra stycket studiestödslagen (1999:1395)). Bosättningskravet tillämpas oberoende av den studerandes medborgarskap.

En person som är folkbokförd i Sverige bedöms normalt vara bosatt i Sverige. En person kan också ha varit bosatt i Sverige utan att ha varit folkbokförd här. I de fall folkbokföring saknas kan den studerande visa sin bosättning på annat sätt, till exempel genom att skicka in kopior av färdbiljetter, viseringar eller stämplat i passhandlingar, arbetsgivarintyg, taxeringsuppgifter, hyresavtal eller kontoutdrag som visar inköp i Sverige, eller liknande som visar att hen varit bosatt i Sverige.

Den som ska vistas i Sverige under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här. På motsvarande sätt ska en person som är bosatt i Sverige och som lämnar landet fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen vid tidpunkten för utresan kan antas vara längst ett år.

Genomförande

Att bosättningsvillkoret i studiestödet ingår i omfattningsstudien beror på att vi velat ta fram mer information för att kunna göra en faktabaserad riskbedömning av området. Vi har tittat på samtliga ansökningar om studiemedel för utlandsstudier under läsåren 2016/17 och 2017/18. Vi har med hjälp av registeruppgifter följt upp hur lång sammanhängande period de sökande har varit folkbokförda i Sverige under perioden efter den 1 juli 2011.

Eftersom utlandsstudier ofta innebär att man betraktas som fortsatt bosatt i Sverige har vi också tagit med uppgifter om huruvida personerna bedrivit utlandsstudier perioden som föregick den ansökan som ingår i analysen. Dessa personer anses inte utgöra en riskgrupp, eftersom deras folkbokföring ska ha prövats i det föregående ärendet.

När det gäller dem som varken uppfyllde bosättningsvillkoret enligt folkbokföringen eller hade bedrivit utlandsstudier kontrollerade vi om CSN hade begärt in uppgifter om bosättning i ärendet.

Fel i uppgifter om bosättning kan antingen bero på fel uppgifter i folkbokföringen (att en person står skriven i Sverige trots att hen är utvandrad) eller på myndighetsfel (att CSN inte upptäcker att en person inte uppfyller villkoret, trots att uppgifterna finns i folkbokföringen). I omfattningsstudien upptäcker vi fel som beror på myndighetsfel, med däremot inte fel som beror på fel i folkbokföringen.

Resultat

Totalt ingick 58 257 ärenden avseende läsåren 2016/2017 och 2017/2018 i analysen. Av dem hade 90 procent en sammanhängande folkbokföringsperiod i Sverige på mer än två efter den 1 juli 2011.

I de 5 546 ärenden som saknade tillräckliga uppgifter om folkbokföring hade personerna i 54 procent av fallen tidigare studerat utomlands, vilket innebär att de inte betraktas som en riskgrupp ur ”bosättningshänseende”.

Av de återstående 2 558 ärendena hade CSN begärt in uppgifter om bosättning i 150 ärenden.

Att det återstår 2 408 ärenden där vi saknar såväl tillräcklig folkbokföring, uppgifter om utlandsstudier och komplettering i ärendet har i hög utsträckning visat sig bero på att 1 900 personer har blivit gallrade i CSN:s system mellan sina gymnasiestudier med studiehjälp och senare vuxenstudier. Uppgifter gallras automatiskt en viss tid efter att ett ärende har avslutats. Den som återkommer till vuxenstudier efter att ha blivit gallrad ur systemen efter gymnasiet får ett nytt ID-nummer i CSN:s system. Då hämtas bara aktuella folkbokföringsuppgifter för det nya ID-numret. Eftersom historiken saknas för det nya ID-numret framstår det som att dessa personer inte uppfyller bosättningsvillkoret.

Vi har med andra ord ungefär 500 ärenden med personer vars bosättning vi inte har grepp om. Till dessa kommer en andel av de 1 900 ärendena med personer som gallrats ur systemen. Vi bedömer att sannolikheten att personerna i dessa 1 900 ärenden inte uppfyller bosättningsvillkoret är densamma som för dem vi har tillräckliga folkbokföringsuppgifter på. Det innebär att endast 10 procent av dessa (ungefär 200 ärenden) utgör en ”osäkerhetsfaktor”. Dessa 200 osäkra ärenden utgör, tillsammans med de omkring 500 ärenden som vi ”inte kan förklara”, ungefär 1 procent av samtliga ärenden.

Mot denna bakgrund bedömer CSN att bosättningsvillkoret inte är förknippat med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar i studiestödet för studier utomlands. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer fel även rörande bosättning.

Bilaga 3 Skolprövning

Regelverk

Regeringen har beslutat vilka kriterier en utbildning måste uppfylla för att anses ha godtagbar standard och därmed ge rätt till studiemedel. Det är CSN som bedömer om en utbildning är att betrakta som gymnasial eller eftergymnasial. Grundläggande för bedömningen är att en utländsk utbildning ska anses vara på samma nivå som en motsvarande eller jämförbar svensk utbildning. Bedömningen bör utgå från kriterier som förkunskapskrav, utbildningens längd, kursinnehåll och resultat i form av behörighet eller examina. Gymnasiala utbildningar bedöms därefter av CSN och eftergymnasiala utbildningar bedöms av Universitets- och högskolerådet (UHR).

En gymnasial utbildning utomlands anses ha godtagbar standard om utbildningen är erkänd av en statlig myndighet som har statens uppdrag att godkänna utbildningar, utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att godkänna utbildningar, utbildningen är erkänd av en etablerad ackrediteringsorganisation, eller om det finns synnerliga skäl.

En eftergymnasial utbildning anses ha godtagbar standard om utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn. En utbildning kan också anses ha godtagbar standard om den är erkänd av en myndighet eller organisation som har statens uppdrag att erkänna utbildningar.

Genomförande

Att skolprövning ingår i omfattningsstudien beror på att vi velat ta fram mer information för att kunna göra en faktabaserad riskbedömning av området. Vi har inte haft en fullständig bild av hur lång tid det kan gå utan att en skola eller utbildning omprövas, efter att den en gång blivit godkänd. Vi har därför sett en hypotetisk risk att det sker utbetalningar till skolor om godkänts en gång, men där ändrade förhållanden innebär att de inte längre lever upp till godtagbar standard.

För att kartlägga hur lång tid det kan gå utan att en skola eller utbildning omprövas har vi tagit fram uppgifter om när den senaste noteringen har gjorts på någon utbildning vid de skolor som CSN betalade ut pengar för under läsåret 2017/18. Vi har också tagit fram uppgifter på hur stora belopp som betalas ut för studier på skolorna under läsåret, för att kunna göra en bedömning av risker för felaktiga utbetalningar.

Resultat

När vi ser på hur stor andel av alla ärenden under läsåret 2017/18 som avser skolor som prövats under 2018 framgår att dessa ärenden utgör 23 procent av samtliga ärenden. 37 procent av alla ärenden avser skolor som prövades 2017, vilket innebär att sammanlagt 60 procent av alla ärenden avser skolor som prövats de senaste två åren.

Om vi lägger ihop alla ärenden som avser skolor som prövats under de senaste sex åren 2012-2018 utgör de över 90 procent av samtliga ärenden.

Tabell B3-1 År för senaste notering i utbildningsregistret – antal ärenden och utbetalade belopp under läsåret 2017/18 (miljoner kronor)

År för senaste notering om skola eller utbildning	Antal ärenden för skolor som prövats respektive år	Andel av alla ärenden	Akkumulerad andel av ärenden	Utbetalt belopp 2017/18 (kr)	Andel av utbetalt belopp	Akkumulerad andel av utbetalt belopp
2018	9 379	23	23	365	24	24
2017	14 854	37	60	576	37	61
2016	4 426	11	71	175	11	72
2015	4 675	12	83	184	12	84
2014	883	2	85	33	2	86
2013	457	1	86	16	1	87
2012	2 172	5	92	82	5	92
2011	1 361	3	95	56	4	96
2010	268	1	96	9	1	96
2009	206	1	96	8	0	97
2008	271	1	97	9	1	97
2007	116	0	97	4	0	98
2006	188	0	98	6	0	98
2005	222	1	98	7	0	99
2004	60	0	98	2	0	99
2003	33	0	99	1	0	99
2002	40	0	99	1	0	99
2001	217	1	99	7	0	99
Ingen uppg.	315	1	100	11	1	100
Total	40 143	100		1554	100	

Fördelningen av utbetalade belopp är i princip identisk med fördelningen av ärenden. 61 procent av beloppen har betalats ut för skolor som prövats under 2017-2018 och 92 procent har betalats ut för dem som prövats den senaste sexårsperioden.

När vi tittar på vilken typ av skolor som inte blivit prövade på länge ser vi att de domineras av högskolor och universitet. Denna typ av lärosäten kan förväntas vara mer stabila än mindre skolor, vilket innebär att riskerna torde vara begränsade.

Mot denna bakgrund bedömer CSN att rutinerna för skolprovning inte är förknippade med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar i studiestödet för studier utomlands. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer fel även rörande skolprovning.

Bilaga 4 Enkät till studiestödsutredare

Om enkätundersökningen

Av de beräkningar av felaktiga utbetalningar som CSN gjort inom ramen för omfattningsstudien framgår att 51 procent av felen beror på de sökande, 35 procent på god-tro-belopp och 14 procent på felbeslut av CSN.

Som komplement till beräkningarna har CSN genomfört en enkätundersökning bland studiestödsutredare inom studiemedelsområdet – såväl bland dem som handlägger studier i Sverige som dem som handlägger studier utomlands. Sammanlagt har 77 utredare svarat på frågorna, varav 37 företrädesvis arbetar med studiemedel för utlandsstudier och 40 företrädesvis arbetar med studiemedel för studier i Sverige. Svarsfrekvensen var 75 procent.

Förutsättningar att fatta korrekta beslut

I enkäten har vi ställt frågor om i vilken utsträckning utbildning, kompetensutveckling, regelverk, rutiner och rättsligt stöd ger förutsättningar att fatta korrekta beslut.

Svarsalternativen var följande:

- Inte alls
- I liten utsträckning
- I ganska stor utsträckning
- I stor utsträckning
- Vet ej

1. I vilken utsträckning anser du att den utbildning du har fått på CSN har gett dig förutsättningar att fatta korrekta beslut?

Studiestödsutredare på CSN är överlag nöjda med sina förutsättningar att fatta korrekta beslut. Över 90 procent av utredarna anser att den utbildningen de fått i ganska stor eller stor utsträckning ger förutsättningar för korrekta beslut. Vi ser inga skillnader mellan sverigeutredare och utlandsutredare. Flera utredare anför dock att ett stort ansvar ligger på den enskilde medarbetaren att hålla sig á jour och det finns efterfrågan på att repetera utbildningen.

2. I vilken utsträckning anser du att regelverket för studiemedel ger dig förutsättningar att fatta korrekta beslut?

Över 90 procent svarar också att regelverket i ganska stor eller stor utsträckning ger förutsättningar för korrekta beslut. Vi ser inga skillnader mellan sverigeutredare och utlandsutredare.

3. I vilken utsträckning anser du att CSN:s rutiner och rutinhandböcker ger dig förutsättningar att fatta korrekta beslut?

En majoritet tycker att CSN:s rutiner och rutinhandböcker i stor eller ganska stor utsträckning ger förutsättningar att fatta korrekta beslut. Andelen som är nöjda är dock lägre bland utlandsutredare än sverigeutredare. Av utlandsutredarna är det 70 procent som uppger att rutinerna i stor eller ganska stor utsträckning ger förutsättningar för korrekta beslut. Orsaker som tas upp i frisvaren är att det är svårt att hitta i handböckerna och att de ofta är för tekniska och detaljerade. Bland Sverigeutredarna svarar ungefär 90 procent att rutinerna i stor eller ganska stor utsträckning ger förutsättningar för korrekta beslut.

4. I vilken utsträckning anser du att IT-systemet ger dig förutsättningar att fatta korrekta beslut?

Det område utredarna är minst nöjda med är IT-systemet. Av utlandsutredarna uppger 35 procent att systemet inte alls eller i liten utsträckning ger förutsättningar för korrekta beslut. Motsvarande bland sverigeutredarna är 28 procent. Skillnaden kan förklaras med att såväl regler som system är utformade för studier i Sverige, vilket skapar komplexitet i hanteringen av studiemedel för utlandsstudier.

5. I vilken utsträckning anser du att regelhandböcker och möjligheten att få svar på regelfrågor ger dig förutsättningar att fatta korrekta beslut?

Över 90 procent av såväl utlandsutredarna som sverigeutredarna uppger att regelhandböcker och möjligheten att få svar på regelfrågor i stor eller ganska stor utsträckning ger förutsättningar att fatta korrekta beslut.

CSN:s kontroll- och kvalitetsarbete

Inom handläggning av studiemedel finns ett antal kontroller. Med kontroll avses såväl kontrollmoment i handläggningen som kontroller under studietiden och efterkontroller. I enkäten har vi ställt frågor om kontrollnivån i studiemedelssystemet och hur man uppfattar vilka prioriteringar som gäller.

6. Markera det alternativ som stämmer bäst överens med din uppfattning om kontrollnivån inom studiemedel för utlandsstudier

- a. För mycket kontroller
- b. Lagom mycket kontroller
- c. För lite kontroller
- d. Vet ej

På det här området går uppfattningarna isär mellan utlandsutredare och sverigeutredare. En hög andel av utlandsutredarna anser att det finns för lite kontroller i handläggningen. 43 procent anser detta, vilket gör detta till den vanligaste uppfattningen. 38 procent anser att det finns lagom mycket kontroller.

Bland sverigeutredarna anser 10 procent att det finns för lite kontroller. Den vanligaste uppfattningen är i stället att det finns för mycket kontroller, vilket uppges av 41 procent av sverigeutredarna.

Skillnaden i svar speglar att kontrollerna ser olika ut för studier i Sverige och studier utomlands. De studiekontroller som görs mot svenska lärosäten är omfattande och utgör en betydande andel av administrationen. Utomlands finns inte motsvarande kontroller – där gör vi i stället stickprovskontroller.

Även om få sverigeutredare anser att det finns för mycket kontroller generellt är det många som i frivaren problematiserar att kontrollnivån varierar beroende på typ av studier. Komvuxstudier kontrolleras mer än högskolestudier, vilket många uppfattar som onödigt eller problematiskt.

7. Markera det alternativ som bäst beskriver din uppfattning av CSN:s prioritering

- a. **Snabba beslut prioriteras högre än korrekta beslut**
- b. **Korrekta beslut prioriteras högre än snabba beslut**
- c. **Snabba beslut prioriteras lika högt som korrekta beslut**
- d. **Vet ej**

Uppfattningarna varierar betänkligt om hur CSN:s prioriterar i fråga om snabba beslut eller korrekta beslut. I princip behöver det inte finnas en motsättning mellan dessa värden, om processen är optimerad utifrån kundernas behov och man kan undvika onödig efterfrågan och andra slöserier. I praktiken kan det dock förekomma styrsignaler om att det är viktigt att minska balanserna, eller tvärtom - ”gör klart ärendet och gör det rätt”.

Den vanligaste uppfattningen bland utredarna är att snabba beslut och korrekta beslut prioriteras lika högt, vilket uppges av 34 procent av utredarna. 30 procent uppger att snabba beslut prioriteras högst, och 20 procent att korrekta beslut prioriteras högst. Uppfattningarna är likartade för utlandsutredare och sverigeutredare.

8. Hur anser du att prioriteringen bör se ut?

- a. **Snabba beslut bör prioriteras högre än korrekta beslut**
- b. **Korrekta beslut bör prioriteras högre än snabba beslut**
- c. **Snabba beslut bör prioriteras lika högt som korrekta beslut**
- d. **Vet ej**

På frågan om hur prioriteringarna *borde* se ut är uppfattningarna tydligare. 64 procent av utredarna anser att korrekta beslut ska prioriteras högre än snabba och 34 procent tycker att snabbt och korrekt ska prioriteras lika högt. Detta ligger i linje med det förbättringsarbete som CSN bedriver under 2018-2019, i syfte att kundernas behov ska tillgodoses bättre, att besluten ska bli korrekta från början och att kunderna ska kunna få hjälp med hela sitt ärende vid en kontakt.

Fel som inte upptäcks

2017 återkrävde och avräknade CSN 1,5 procent av studiemedel för utlandsstudier. Det är dock tänkbart att vi inte upptäcker alla fel, och att storleken på de felaktiga utbetalningarna kan tänkas vara större än så. Vi har därför ställt några frågor till studiemedelsutredarna om detta för att få en bild av deras uppfattningar. Vi har också ställt frågor om det förekommer att våra studiestödsutredare utsätts för påtryckningar och hot.

En fråga rör god-tro-utbetalningar, där kunden fått behålla pengar som betalats i förskott för studier som kunden inte genomfört på grund av studieavbrott eller liknande. Ofta anses kunden då ha varit i god tro, vilket innebär att kunden inte har insett eller bort inse att hen inte hade rätt till pengarna vid utbetalningstillfället. Det är upp till CSN att styrka att den enskilde varit i ond tro för att ett återkrav ska ske. Att

styrka detta är svårt, vilket sannolikt innebär att CSN ibland beviljar belopp i god tro även i ärenden där det är fråga om ett avsiktligt fel. Eftersom det är svårt att undersöka omfattningen av detta empiriskt har vi ställt frågan till studiestödsutredarna, för att få en bild av deras uppfattningar. Det är svårt att svara på detta och svaren blir spekulativa, men förhoppningen var att få en ”känsla för magkänslan”.

9. Hur ofta bedömer du att personer som fått behålla utbetalningar på grund av god tro egentligen har gjort ett avsiktligt fel? Markera det svar som ligger närmast.

- a. Aldrig
- b. I 25 % av fallen
- c. I 50 % av fallen
- d. I 75 % av fallen
- e. i 100 % av fallen
- f. Vet ej

Frågan har mycket riktigt visat sig vara svår att besvara – andelen ”vet ej”-svar utgör närmare 40 procent av svaren. Det lilla man kan säga om övriga svar är dock att utredarna lutar mer åt att det är ovanligt än vanligt att god-tro-utbetalningar egentligen utgörs av avsiktliga fel.

10. Har du de senaste två åren utsatts för påtryckningar i form av exempelvis mutor eller hot i syfte att påverka dig att fatta ett visst beslut?

Hot som riktas direkt mot studiestödsutredare är ytterst ovanligt och ingen av deltagarna i enkätundersökningen ger uttryck för detta. Däremot förekommer det olika former av påtryckningar och försök till manipulation. Några exempel från enkätsvaren är att studerande uppger att de måste hoppa av sina studier, att deras liv är förstörda, att de kommer att bli vräkta eller liknande. Det förekommer också att studerande säger att de ska ta sina liv.

Problem och åtgärder

En återkommande synpunkt som framkommer av enkäten är att tidspress i handläggningen kan leda till felaktiga beslut. Flera utredare uppger att man är mindre noggrann under perioder med arbetstopp, vilket kan gå ut över kvaliteten. Det finns också en stark kultur att göra studier möjligt, vilket ibland misstolkas som att beviljning och utbetalning är viktigare än kvalitet och kontroll. Uppfattningarna om rådande prioriteringar spretar, såsom nämndes tidigare. Det vanligaste är dock att utredarna upplever att snabba beslut prioriteras lika högt som korrekta beslut.

En annan ofta återkommande synpunkt är att förskottsutbetalning i sig leder till felaktiga utbetalningar. Flera utredare upplever att vi dessutom betalar ut mer pengar i förskott än vad som är nödvändigt, eftersom många skolor accepterar månadsbetalning även av undervisningsavgifter när CSN vänder sig till skolorna och ställer frågan. För att minska förskottsutbetalningar skulle utredarna behöva mer tid för att kunna ta en dialog med skolor om detta i enskilda fall.

En återkommande synpunkt från utlandsutredarna är att regelverket för god-tro-utbetalningar bör ändras eller tas bort. Flera studiestödsutredare är frustrerade över att studerande får behålla stora utbetalningar utan att ha påbörjat studierna.

Av sverigeutredarna är det flera som tar regler kring kundernas utbildningsbakgrund, som styr både belopp och rätten till studiemedelsveckor. Prövningen av tidigare utbildning upplevs som godtycklig och rättsosäker.

Bilaga 6

Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan

Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning

Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg

Dnr: 001113-2019

Ansvarig chef: Gabriella Bremberg
Avdelningen för analys och prognos

Upplysningar: Analytiker Sara Johansson
010-111 42 05
sara.johansson@forsakringskassan.se

Innehåll

Inledning	3
Uppdraget.....	3
Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet.....	3
Huvudsakliga risker	4
Upplägg, metod och avgränsningar	6
Upplägg och metod	6
Studiens styrkor och begränsning	7
Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen.....	8
Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning	9
Totalsiffran och dess osäkerhet	9
Typ av fel	10
Misstänkt avsiktliga fel.....	10
Uppgifter som används felaktigt	11
Ursprunget på uppgifter som används felaktigt.....	11
Diskussion och sammanfattande bedömning	12

Inledning

Uppdraget

I Försäkringskassans instruktion framgår att vi ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Att kontinuerligt undersöka förekomsten är därför viktigt för Försäkringskassans arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. I denna rapport gör vi en ytterligare bearbetning av en sådan tidigare undersökning till delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet att genomföra omfattningsstudier har delegationen bedömt att tillfällig föräldrapenning, som administreras av Försäkringskassan, har väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Föreliggande rapport är myndighetens samlade avrapportering av uppdraget.

Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Syftet med den tillfälliga föräldrapenningen (TFP) är att kompensera föräldrar ekonomiskt när de avstår från förvärvsarbete vid vård av sjukt barn, i samband med barns födelse eller vid kontaktdagar.¹

I grova drag gäller att följande grundläggande förutsättningar måste vara uppfyllda för att en förälder ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning:

- föräldern ska vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner
- föräldern ska vara förälder till eller kunna jämföras med förälder till det barn som ansökan gäller
- föräldern ska ha behövt avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet
- det barn som ansökan gäller ska vara bosatt i Sverige.

Tillfällig föräldrapenning kan delas upp i tre kategorier: vid vård av sjukt barn (VAB), i samband med barns födelse och vid kontaktdagar.

¹ Texten till detta avsnitt är hämtad från Socialförsäkringsrapport 2018:1 *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning. Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna?*

Tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn

Tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn kan betalas ut till den som avstår från att arbeta för att vårda ett sjukt barn som inte har fyllt 12 år.

I vissa fall kan tillfällig föräldrapenning betalas ut även för äldre barn.

Vidare kan tillfällig föräldrapenning betalas ut under maximalt 120 dagar för varje barn och år. Om barnet är allvarligt sjukt kan tillfällig föräldrapenning betalas ut under ett obegränsat antal dagar.

Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse

Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse kan betalas ut till barnets andra förälder när hen avstår från förvärvsarbete. Under vissa förhållanden kan ersättning även betalas ut till en annan person. Vid adoption har båda föräldrarna rätt till ersättningen. Tillfällig föräldrapenning i samband med barnets födelse eller adoption kan betalas ut i 10 dagar. Vid adoption får föräldrarna 5 dagar var. Dagarna måste tas ut inom 60 dagar efter att barnet kom hem från förlossningen eller vid adoption inom 60 dagar från dagen man får barnet i sin vård.

Tillfällig föräldrapenning vid kontaktdagar

Den tredje kategorin, tillfällig föräldrapenning vid kontaktdagar, kan betalas ut till föräldrar till barn under 16 år som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Den betalas ut när föräldern avstår från arbete för att delta i föräldrautbildning eller besöka barnets förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg.

För alla tre kategorierna gäller att den ersättning som utgår är baserad på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och syftar till att täcka upp för inkomstbortfall för förlorad arbetstid. Tillfällig föräldrapenning utgår med knappt 80 procent av förälderns SGI, som fastställs av Försäkringskassan utifrån den beräknade årliga arbetsinkomsten.

Beroende på hur stor del av dagen som föräldern avstått arbete kan tillfällig föräldrapenning betalas ut i olika omfattningar; omfattningen kan förutom hel vara tre fjärdedelar, halv, en fjärdedel eller en åttondel.

Huvudsakliga risker

I den riskanalys för felaktiga utbetalningar som genomfördes för tillfällig föräldrapenning under 2018 framträder fyra risker med riskvärde större eller lika med åtta.²

² Kvalitetsanalys för tillfällig föräldrapenning avseende perioden 2017-09-01–2018-08-31. Försäkringskassan.

Risk kopplad till villkoret vårda barn

Tillfällig föräldrapenning betalas ut vid barns sjukdom eller smitta trots att barnet inte är sjukt eller smittat (förälder är hemma med friskt barn). Det kan handla om avsiktliga men även oavsiktliga fel från allmänheten. Uppgiften om att barnet är sjukt eller smittat intygas och lämnas på heder och samvete i ansökan. Kontroller saknas eller är inte heltäckande, då det inte är ekonomiskt försvarbart eller möjligt att kontrollera alla föräldrar som ansöker om tillfällig föräldrapenning genom att exempelvis göra hembesök.

Risk kopplad till villkoret avstå från förvärvsarbete

Tillfällig föräldrapenning betalas ut under samma tid som föräldern arbetar, uppbär sjuklön eller har semester. Det kan handla om både avsiktliga men även oavsiktliga fel från allmänheten. Uppgift om att föräldern avstått från arbete lämnas på heder och samvete vid ansökan. Där finns det även information om att föräldern måste avstå från arbete under den tid hen tar ut tillfällig föräldrapenning. Ett urval av ansökningarna kontrolleras före utbetalning. Det sker genom slumpmässigt urval och ett urval som kontrolleras baserat på urvalsprofiler där det föreligger hög risk. Dessa kontroller kan förhindra sådana felutbetalningar. Kontrollerna är inte heltäckande, då det inte bedöms vara ekonomiskt försvarbart att kontrollera samtliga föräldrar som ansöker om tillfällig föräldrapenning.

Risk kopplad till villkoret ersättningens storlek

Tillfällig föräldrapenning betalas ut felaktigt utifrån det antal timmar och/eller den omfattning den försäkrade har angivit att hen skulle ha arbetat. Det kan handla om både avsiktliga och oavsiktliga fel från allmänheten. Den försäkrade kan av misstag ha angivit fel antal timmar som hen skulle ha arbetat. Arbetsgivaren kan ha lämnat felaktiga uppgifter om frånvaro och i vissa fall finns inga uppgifter. Det finns inga kontrollmöjligheter vid svartarbete och av egna företagare, varför kontroller saknas eller inte är heltäckande. Slumpmässiga kontroller sker endast i ett urval av ärenden, eftersom det inte är ekonomiskt försvarbart att kontrollera antalet timmar och/eller omfattning i samtliga ärenden med tillfällig föräldrapenning.

Risk kopplad till villkoret verkställa beslut

Tillfällig föräldrapenning betalas ut med för lågt/högt belopp på grund av att fel antal timmar och/eller omfattning har registrerats. Kontrollerna är inte heltäckande, utan löpande kontroller sker genom att slumpmässigt granska utbetalda ärenden med tillfällig föräldrapenning.

Upplägg, metod och avgränsningar

Upplägg och metod

Försäkringskassan genomför slumpkontroller inom tillfällig föräldrapenning för att kontrollera lämnade uppgifter om arbete och barnomsorg. Under perioden 2015–2017 bedömdes drygt 30 procent av ärendena i slumpkontrollerna vara felaktiga. För att utröna i vilken utsträckning som dessa ärenden skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning – om inte kontroll mot arbetsgivare och barnomsorg hade gjorts – genomförde myndigheten under 2017 en fördjupad granskning av 1 059 ärenden från slumpkontrollen. Av dessa exkluderades 46 ärenden där ingen kontroll mot arbetsgivare eller barnomsorg hade gjorts på grund av att den sökande inte hade rätt till tillfällig föräldrapenning och därför fick helt avslag. Granskningen inkluderade därmed 1 013 ärenden.

Kontrollen mot arbetsgivare och barnomsorg visade att uppgifterna i 744 ärenden (73,4 procent) var korrekta och utbetalning gjorts enligt gällande regler för rätten till tillfällig föräldrapenning. I de resterande 269 ärendena (26,5 procent) fanns dock felaktigheter som hade resulterat i felaktiga utbetalningar i varierande omfattning.

Det är dessa ärenden med felaktiga uppgifter som nu har orsaksindelats i enlighet med delegationens definition.³ Den fördjupade granskningen från 2017 innehöll som sagt 269 felaktiga ärenden. Vid tidpunkten för orsaksindelningen, som skedde i november–december 2018, har några beslut omprövats. Det innebär att antalet felaktiga ärenden har sjunkit till 257. Ändring av tidigare beslut har gjorts med anledning av att det har tillkommit underlag i form av styrkta uppgifter från arbetsgivare eller barnomsorg.

Avgränsning

Inom ramen för delegationen har även en rad så kallade systemövergripande risker identifierats. Systemövergripande risker som är aktuella för tillfällig föräldrapenning är försäkrad för bosättningsbaserad förmån, försäkrad för arbetsbaserad förmån, sjukpenninggrundande inkomst samt kolliderande ersättningar (det vill säga ersättning för samma tid). Dessa systemövergripande risker har inte studerats i denna rapport.

³ Se avsnitt ”Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen”.

Föreliggande studie rör ett avgränsat fel: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola. Det betyder att det är risker kopplade till villkoren att man har vårdat barn och avstått från förvärvsarbete som har studerats. Det betyder också att risker kopplade till villkoren ersättningsens storlek och verkställande av beslut inte har studerats.⁴

Studiens styrkor och begränsningar

Styrkor

En styrka med studien är att den bygger på ett slumpmässigt urval med en urvalsperiod på ett år för att undvika säsongsbetonad variation. En annan styrka är att det är ett avgränsat fel som studerats: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola. Vid kontroll med arbetsgivaren efterfrågas både om den anställda har varit frånvarande någon del av arbetstiden och vilken anledning som den anställda har uppgivit till arbetsgivaren.

Begränsningar

För utbetalningar där betalningsmottagaren var egen företagare kan dock ingen kontroll av frånvaro från arbete genomföras. Vidare har förskolor i privat regi ingen skyldighet att lämna ut uppgifter om barns frånvaro till Försäkringskassan. Det innebär att det i ett mindre antal ärenden i urvalet inte har gått att kontrollera en eller båda uppgifterna.

Att det rör sig om ett slags fel är samtidigt en begränsning, då det finns en risk att vi underskattar omfattningen av de felaktiga betalningarna för förmånen.

Urvalet som studien baseras på är ett slumpmässigt urval av *ärenden*, inte dagar. När urvalet används för att skatta antalet felaktigt utbetalade dagar i populationen, finns en risk att det faktum att dagarna i urvalet är klustrade på ärenden begränsar variansen i data, vilket innebär att de presenterade konfidensintervallen är en underskattning.

Ytterligare en begränsning är att de faktiska utbetalade dagbeloppen inte fanns tillgängliga för dagarna i urvalet, utan har antagits ha samma fördelning som i populationen. Det är dock möjligt att sammansättningen av dagbeloppen ser annorlunda ut bland de felaktiga utbetalningarna (till exempel om gruppen som ansökt felaktigt har en annan SGI än i populationen i stort), varför skattningen av det totala beloppet måste betraktas som en grov uppskattning. Antagandet om att de felaktiga dagarna

⁴ Se avsnittet ”Huvudsakliga risker”.

har ett medeldagbelopp som är lika med medeldagbeloppet för populationen av dagar innebär även att variationen i dagbelopp inte tas hänsyn till, varför konfidensintervallen är underskattade.

Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

För omfattningsstudierna har en definition på felaktiga utbetalningar och en orsaksindelning för identifierade fel tagits fram av delegationen.⁵

Föreliggande omfattningsstudie bygger på en fördjupad granskning av ärendena från slumpkontrollen som genomfördes under 2017. Kontrollen gjordes innan utbetalning av ersättning, och det som undersöktes var i vilken utsträckning dessa ärenden skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning – om inte kontroll mot arbetsgivare och barnomsorg hade gjorts.

Enligt delegationens kategorisering av orsaker till fel handlar det således om felaktiga uppgifter vid ansökan, där uppgifterna i huvudsak rör arbete och arbetstid, men även aktivitet. Uppgifterna kommer uteslutande från den sökande.

Misstänkt avsiktliga fel och övriga fel

Ärendena med felaktiga uppgifter har granskats för att bedöma om felen kan misstänkas vara avsiktliga eller inte (övriga fel). Misstänkt avsiktliga fel kan handla om att en förälder ansöker om tillfällig föräldrapenning samtidigt som hen arbetar, har semester, uppbär sjuklön eller inte vårdar barnet då det är på förskola. Om den försäkrade underlåter att höra av sig efter att Försäkringskassan har kommunicerat att en felaktighet föreligger, har denna bedömts som ett misstänkt avsiktligt fel. Om den försäkrade däremot kontaktar myndigheten efter kommunikering av en felaktighet, har denna bedömts som ett övrigt fel.

I de ärenden där det finns en godtagbar förklaring till varför det har blivit fel eller där den försäkrade troligen har missförstått hur man ansöker, har felen bedömts som övriga fel. Ett exempel på det är när en förälder via e-tjänsten har ansökt om tillfällig föräldrapenning för två hela dagar, och då fyllt i den totala frånvaron och den totala arbetstiden – det vill säga 16 timmar frånvaro och 16 timmar arbetstid – per dag. Det korrekta är 8 timmar frånvaro och 8 timmar arbetstid per dag. Detta har bedömts som ett övrigt fel. Detsamma gäller om kontroller av efterföljande ansökningar inte visar på några fel, det vill säga att den försäkrade gjorde fel endast en gång. Om den försäkrade hör av sig efter att Försäkringskassan har kommunicerat att en felaktighet föreligger, har även denna bedömts som ett övrigt fel.

I många fall antas de övriga felen ha sin grund i att regelverket är komplicerat och att informationen från Försäkringskassan är otydlig.

⁵ *Definition av felaktig utbetalning.* Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Promemoria 2018-10-04. Version 2.0. *Orsaksindelning inom omfattningsstudierna.* Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Fi 2016:07. Promemoria 2018-10-04.

Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning

I en mindre del av de 257 felaktiga ärendena, 38 stycken, var det totala ersättningsanspråket 77 dagar och felaktigheterna omfattade minuter. Om dessa ansökningar hade beviljats hade ersättning för totalt 127 timmar, eller cirka 16 dagar, betalats ut på felaktiga grunder. Bland de övriga 219 ärendena var totalt 287 dagar felaktiga: i genomsnitt 1,3 dagar per ansökan. Det innebär att 21,6 procent av ansökningarna hade kunnat leda till felaktiga utbetalningar av minst en dag eller mer. För 103 av dessa ärenden – med ett totalt anspråk på cirka 306 dagar – innebar kontrollen att de försäkrade fick tillfällig föräldrapenning för färre dagar eller i lägre omfattning jämfört med anspråket som gjordes i ansökan (2,9 dagar i genomsnitt). Beslut om helt avslag togs i övriga 116 ärenden med ett totalt anspråk på cirka 183 dagar (1,6 dagar i genomsnitt).

Totalsiffran och dess osäkerhet

Resultatet ovan kan användas för att erhålla ett estimat av storleken på de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning totalt sett. Bland de 257 felaktiga ansökningarna visade sig 303 dagar av totalt 565 dagar vara felaktiga. Det uppskattade totala anspråket bland ärendena i urvalet var 2 021 dagar.⁶

Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattas därmed till 15 procent ($303/2\ 021 = 0,150$). Om vi tar denna punktskattning och översätter till populationen i stort och i monetära termer erhålls att år 2017 uppgick storleken på de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning till drygt en miljard kronor (1 036 084 869 kronor).⁷

⁶ Det totala anspråket i urvalet skattas utifrån ett antagande om att det genomsnittliga anspråket per ärende i urvalet är samma som det genomsnittliga anspråket per ärende i populationen aktuellt år, vilket var 1,99 nettodagar/ärende ($1,99 \cdot 1013 = 2\ 021$).

⁷ Utgångspunkten för beräkningen är att totalt 15 procent av de sammanlagt 7 428 739 utbetalade nettodagarna inom de aktuella typerna av TFP 2017 är felaktigt utbetalade. Det skattade antalet felaktigt utbetalda dagar blir då $1\ 113\ 938,97$ dagar, gånger den genomsnittliga utbetalningen per dag, vilket var 930,11 kronor år 2017 = 1 036 084 869 kronor. Uppgifterna om totalt antal utbetalade nettodagar och belopp har beräknats baserat på data om samtliga utbetalningar i Försäkringskassans datalager.

Tabell 1 Skattade felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning 2017

	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns för konf. intervall ⁸	Nedre gräns för konf. intervall
För mycket ersättning	1 036 Mkr och 15 %	1 144 Mkr och 17 %	928 Mkr och 13 %

Med tanke på att det handlar om ett slumpmässigt urval av ärenden som har kontrollerats indikerar resultatet att mer än var fjärde utbetalning av tillfällig föräldrapenning som görs kan vara felaktig i varierande omfattning. Enligt beräkningen ovan handlar det om att 15 procent av de utbetalade dagarna, motsvarande drygt en miljard kronor, betalas ut felaktigt. Det kan således potentiellt röra sig om stora summor som betalas ut felaktigt. Det är dock viktigt att ha i åtanke att detta estimat baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden, vilket gör att det föreligger en viss statistisk osäkerhet. Därtill är det viktigt att ha i åtanke att estimatet innebär en underskattning av den verkliga andelen felaktiga utbetalningar, eftersom det finns ett mörkertal som kontrollmetoden inte förmår fånga upp.

Typ av fel

Felen som har studerats i denna omfattningsstudie rör felaktiga uppgifter vid ansökan.

Misstänkt avsiktliga fel

Fel orsakade av den sökande kan delas upp i misstänkt avsiktliga fel och övriga fel. För att identifiera vilka av de 257 felaktiga ärendena som innehåller vilket slags fel, har en verksamhetsutvecklare från avdelningen för Barn och familj gått igenom och bedömt ärendena. Bedömningen har tagit sin grund i delegationens definition och orsaksindelning. Svårbedömda ärenden har diskuterats tillsammans med en chef från avdelningen för Barn och familj, en specialist på föräldraförsäkringen och den samordnande funktionen för delegationsarbetet på Försäkringskassan, för att nå enighet i bedömningen.⁹

Bedömningen visar att 154 ärenden innehöll misstänkt avsiktliga fel, vilket motsvarar cirka 60 procent, medan 103 ärenden innehöll övriga fel, vilket motsvarar cirka 40 procent. Inga uppgifter finns om hur antalet felaktiga dagar fördelar sig över misstänkt avsiktliga och övriga fel, vilket gör en skattning av kostnader uppdelat på misstänkt avsiktliga och övriga fel osäker. Om man kan anta att antalet felaktiga dagar fördelar sig enligt

⁸ Konfidensintervallet har beräknats enligt följande: $\hat{P} \pm z * \sqrt{\left(\frac{n}{n-1}\right) * (\hat{P} * (1 - \hat{P}))/n}$.

Korrektionen $\left(\frac{n}{n-1}\right)$ används för att göra variansskattningen väntevärdesriktig.

⁹ Se avsnitt ”Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen” för tolkning och tillämpning av misstänkt avsiktliga respektive övriga fel.

samma proportioner som ärendena, skulle det totala beloppet för misstänkt avsiktliga fel utgöra drygt 620 miljoner kronor.¹⁰

Uppgifter som används felaktigt

Uppgifterna som har angetts felaktigt rör arbete och arbetstid, samt i mindre utsträckning aktivitet. I 241 av 257 ärenden handlar de felaktiga uppgifterna om arbete och arbetstid, i 5 ärenden om aktivitet och i 11 ärenden om båda kategorierna. Eftersom dessa uppgifter bara finns på ärendenivå kan inte det totala antalet dagar eller beloppen för dessa skattas.

Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

De felaktiga uppgifterna härrör från den sökande.

¹⁰ $1\,036\,084\,869 * 0,5992 = 620\,822\,054$ kronor.

Diskussion och sammanfattande bedömning

Denna studie skattar omfattningen av felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning utifrån en fördjupad granskning av lämnade uppgifter om arbete och barnomsorg. Det är således ett avgränsat fel som har studerats: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola.

Granskningen inkluderade 1 013 ärenden, av vilka antalet felaktiga ärenden var 257. Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattas till 15 procent. Översatt till populationen i stort erhålls att år 2017 uppgick storleken på de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning till drygt en miljard kronor (1 036 084 869 kronor). Som har diskuterats under avsnitten ”Studiens styrkor och begränsningar” och ”Totalsiffran och dess osäkerhet” är siffran behäftad med viss statistisk osäkerhet eftersom uppskattningen baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Denna osäkerhet framstår som relativt liten, men den är underskattad. En anledning till detta är att antagandet om att de felaktiga dagarna har samma fördelning och medeldagbelopp som populationen av dagar innebär att variationen i dagbelopp inte tas hänsyn till. Överlag är vissa beräkningar och bedömningar i rapporten behäftade med osäkerhet.

Dessutom underskattas den verkliga andelen felaktiga utbetalningar, eftersom kontrollmetoden inte förmår fånga upp alla felaktiga utbetalningar.

Bilaga 7

Felaktiga utbetalningar från föräldrapenning

Försäkringskassan

Felaktiga utbetalningar från föräldrapenning

Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg

Dnr: 001111-2019

Ansvarig chef: Gabriella Bremberg
Avdelningen för analys och prognos

Upplysningar: Analytiker Sara Johansson
010-111 42 05
sara.johansson@forsakringskassan.se

Innehåll

Inledning	3
Uppdraget.....	3
Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet.....	3
Huvudsakliga risker	4
Upplägg, metod och avgränsningar	7
Upplägg och metod	7
Studiens styrkor och begränsning	8
Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	9
Avgränsning.....	7
Felaktiga utbetalningar från föräldrapenning	10
Totalsiffran och dess osäkerhet	10
Typ av fel.....	11
Misstänkt avsiktliga fel.....	11
Uppgifter som används felaktigt	11
Ursprunget på uppgifter som används felaktigt.....	12
Diskussion och sammanfattande bedömning	13

Inledning

Uppdraget

I Försäkringskassans instruktion framgår att vi ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Att kontinuerligt undersöka förekomsten är därför viktigt för Försäkringskassans arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. I denna rapport gör vi en ytterligare bearbetning av en sådan tidigare undersökning till delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Föräldrapenning bedömdes inte vara ett ersättningssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan och Delegationen bedömde dock att det vore värdefullt att närmare studera omfattningen av felaktiga utbetalningar av föräldrapenning, dels för att det finns många likheter med tillfällig föräldrapenning, dels för att en omfattningsstudie var möjlig att basera på en redan genomförd slumpkontroll från 2016. Dessutom utgör föräldrapenning ett anslagsmässigt stort ersättningssystem och kan därmed bidra till bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när hen inte förvärvsarbetar eller avstår från att förvärvsarbete.¹ Det krävs även att man är vårdnadshavare. En vårdnadshavare kan avstå föräldrapenningdagar till en förälder som inte är vårdnadshavare. Man räknas som förälder om man bor tillsammans med vårdnadshavaren och

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

¹ Texten till detta avsnitt är hämtad från *En modell för att värdera och jämföra risker mellan välfärdssystemen. Riskanalys av förmån: Föräldrapenning*. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Fi 2016:07.

Föräldrapenning betalas ut antingen som bosättningsbaserad förmån eller som arbetsbaserad förmån. Föräldrapenning på sjukpenningnivå betalas ut enligt den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och är arbetsbaserad. Föräldrapenning på grundnivå betalas ut när föräldrarnas SGI inte medför en sjukpenningnivå som överstiger 225 kronor per dag. Föräldrapenning på lägstanivå betalas ut som ett fast belopp för de föräldrar som är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning.

Föräldrapenning kan betalas ut och fördelas mellan föräldrarna under totalt 480 dagar per barn, varav 390 på sjukpenningnivå och 90 dagar på lägstanivå. 90 dagar på sjukpenningnivå är reserverade för respektive förälder. Resterande dagar kan avstås till den andra föräldern. Sjukpenningnivån utgör ca 80 procent av inkomsten.

Föräldrapenning kan också betalas ut på grundnivå (250 kronor per dag) för de föräldrar som inte har rätt till föräldrapenning enligt sjukpenningnivå. Grundnivån blir aktuell för den som inte har rätt till en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och för den som har en SGI som ger en lägre föräldrapenning än 250 kronor på dag.

De övriga 90 dagarna får föräldrarna ersättning på lägstanivå.

Taket för ersättningen är 10 prisbasbelopp (cirka 950 kronor per dag). Föräldrapenning kan betalas ut som hel, halv, en fjärdedels, tre fjärdedels eller en åttondels ersättning.

Under 2017 låg automatiseringsgraden för föräldrapenning på 51 procent; rullande 12 månader fram till augusti 2018 är andelen 54 procent, vilket visar på en ökning av antalet ärenden som systemet handlägger automatiskt.²

Huvudsakliga risker

Det är relativt små bedömningsutrymmen inom föräldrapenning. Det finns ett begränsat antal dagar per barn och ett bestämt antal dagar för vardera föräldern. Det som handläggaren huvudsakligen bedömer är huruvida föräldern avstår från arbete, studier eller arbetssökande för att vårda barn.

Mycket av den information som behövs för att bedöma rätten till föräldrapenning är tillförlitlig (gällande vårdnad och föräldraskap), och uppgifter hämtas från register som bedöms hålla god kvalitet. Däremot är det svårare att verifiera uppgifter om bosättning och inkomstuppgifter. Överlag anser dock Försäkringskassan att den information som finns är relativt pålitlig (utifrån folkbokföring och taxerade inkomster). Inkomstuppgifter hämtas ofta in från arbetsgivare eller genom att den försäkrade själv får styrka inkomstuppgifter via sitt lönebesked.

² *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2017-09-01–2018-08-31.*
Försäkringskassan.

Under tid med ersättning är det svårare att vara säker på att personen avstår från arbete eller faktiskt vårdar barnet. Försäkringskassan genomför inga kontroller av detta inom ramen för ordinarie handlägningsprocess. Störst risker finns kopplat till vad föräldern gör under tid med ersättning, då vård av barn är självdeklarerat och svårkontrollerat. Så länge föräldern inte meddelar ändrade förhållanden förutsätter Försäkringskassan att befintliga uppgifter fortfarande är aktuella.

Det kan även finnas svårigheter när det gäller personer som också är försäkrade i andra länder där motsvarande ersättning betalas ut. Då krävs det att den sökande upplyser om detta. Om den försäkrade har varit försäkrad i ett annat EU-land tidigare begär Försäkringskassan in intyg från motsvarande myndighet i det landet för att få reda på hur mycket föräldrapenning som har betalats ut. Antalet dagar minskar med det antal som redan har betalats ut i annat land.

I den riskanalys för felaktiga utbetalningar som genomfördes för föräldrapenning under 2018 framträder sex risker med riskvärde större eller lika med åtta.³

Risk kopplad till villkoret Försäkrad för bosättnings- och/eller arbetsbaserad förmån

Föräldrapenning betalas ut felaktigt för att handläggaren inte utreder försäkringstillhörigheten i de fall systemet inte har kunnat fastställa denna för föräldern. Det kan handla om oavsiktliga fel från myndigheten om de kontroller som finns inte utförs.

Risker kopplade till villkoret barnets bosättning

Föräldrapenning betalas ut felaktigt för att barnet inte kan anses vara bosatt i Sverige. Detta beror på bristande kunskap hos handläggaren om regelverket för föräldrapenning. Det kan handla om oavsiktliga fel från myndigheten om de kontroller som finns inte utförs.

Föräldrapenning betalas ut felaktigt för att barnet inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd (när det krävs). Detta beror på bristande kunskap hos handläggaren om regelverket för föräldrapenning. Det kan handla om oavsiktliga fel från myndigheten. Kontroller saknas eller är inte heltäckande.

Risker kopplade till villkoret vård av barn

Föräldrapenning betalas ut felaktigt för att föräldern vid ansökan uppger att hen har vårdat barnet trots att hen inte har gjort det (exempelvis att någon annan har vårdat barnet när föräldern har varit föräldraledig). Detta beror på bristande kunskap hos allmänheten om regelverket för föräldrapenning. Det

³ *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2017-09-01–2018-08-31.*
Försäkringskassan.

kan handla om avsiktliga fel från allmänheten. Kontroller saknas eller är inte heltäckande.

Föräldrapenning betalas ut felaktigt för att föräldern inte anmäler att hen inte har vårdat barnet, trots att föräldern vid ansökan uppgav att hen skulle vårda barnet (exempelvis att någon annan kommer vårda barnet när föräldern är föräldraledig). Detta beror på bristande kunskap hos allmänheten om regelverket för föräldrapenning, eller på bristande kunskap hos allmänheten om vad som ingår i anmälningsskyldigheten. Kontroller saknas eller är inte heltäckande.

Risk kopplad till villkoret avstå från förvärvsarbete

Föräldrapenning betalas ut för arbetsfria dagar trots att föräldern inte har ansökt om föräldrapenning i anslutning till dessa dagar. Det rör sig om avsiktligt eller oavsiktligt fel från allmänheten. Kontroller saknas eller är inte heltäckande.

Upplägg, metod och avgränsningar

Upplägg och metod

Försäkringskassan genomförde 2016 en slumpkontroll inom föräldrapenning för att kontrollera lämnade uppgifter om arbete och barnomsorg. Föreliggande omfattningsstudie bygger på en kontroll med arbetsgivare och förskola/skola som gjordes efter att föräldrapenning hade beviljats och betalats ut till den försäkrade.

Det var 1 000 ärenden som slumpmässigt valdes ut för kontroll. Ärendena skulle ha minst en utbetalning under tidsperioden 21 februari 2015 till 21 februari 2016. Den försäkrade skulle ha SGI högre än noll. Denna restriktion innebär att urvalet huvudsakligen omfattar dagar med föräldrapenning på lägstanivå och på sjukpenningnivå över grundnivå. Ett mindre antal dagar på grundnivå kan ingå i urvalet, till exempel i fall där mottagaren inte uppfyller det så kallade 240-dagarskriteriet och därmed har en SGI, men ändå får föräldrapenning utbetalad på grundnivå. År 2016 utgjorde samtliga dagar med föräldrapenning på grundnivå cirka 17 procent av det totala antalet utbetalade nettodagar.

Resultaten från kontrollen har använts för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar förföräldrapenning.

Avgränsning

Inom ramen för delegationen har även en rad så kallade systemövergripande risker identifierats. Systemövergripande risker som är aktuella för föräldrapenning är försäkrad för bosättningsbaserad förmån, försäkrad för arbetsbaserad förmån, sjukpenninggrundande inkomst samt kolliderande ersättningar (det vill säga ersättning för samma tid). Dessa systemövergripande risker har inte studerats i denna rapport.

Föreliggande studie rör ett avgränsat fel: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola. Det betyder att det är risker kopplade till villkoren att man har vårdat barn och avstått från förvärvsarbete som har studerats. Risker kopplade till villkoret försäkrad för bosättnings- och/eller arbetsbaserad förmån och barnets bosättning inte har studerats.⁴

⁴ Se avsnittet ”Huvudsakliga risker”.

Studiens styrkor och begränsningar

Styrkor

En styrka med studien är att den bygger på ett slumpmässigt urval med en urvalsperiod på ett år för att undvika säsongsbetonad variation. En annan styrka är att det är ett avgränsat fel som studerats: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola.

Begränsningar

För utbetalningar där betalningsmottagaren var egen företagare eller arbetslös kan dock ingen kontroll av frånvaro från arbete genomföras. Vidare har förskolor i privat regi ingen skyldighet att lämna ut uppgifter om barns frånvaro till Försäkringskassan. Det innebär att det i ett mindre antal ärenden i urvalet inte har gått att kontrollera en eller båda uppgifterna.

Att det rör sig om ett slags fel är samtidigt en begränsning, då det finns en risk att vi underskattar omfattningen av de felaktiga betalningarna för förmånen.

Urvalet som studien baseras på är ett slumpmässigt urval av *ärenden*, inte dagar. När urvalet används för att skatta antalet felaktigt utbetalade dagar i populationen, finns en risk att det faktum att dagarna i urvalet är klustrade på ärenden begränsar variansen i data, vilket innebär att de presenterade konfidensintervallen är en underskattning.

Vidare är det en begränsning att studien huvudsakligen omfattar dagar med föräldrapenning på lägstanivå eller sjukpenningnivå över grundnivå, varför ingen skattning av de möjliga felaktiga utbetalningarna för dagar på grundnivå kan göras.⁵

Ytterligare en begränsning är att varken ersättningsnivåerna eller de faktiska utbetalade dagbeloppen fanns tillgängliga för dagarna i urvalet, utan har antagits ha samma fördelning som i populationen av föräldrapenningdagar på lägstanivå och sjukpenningnivå. Det är dock sannolikt att både sammansättningen av dagar med olika ersättningsnivå och dagbelopp ser annorlunda ut bland de felaktiga utbetalningarna, varför skattningen av det totala beloppet måste betraktas som en grov uppskattning.

Antagandet om att de felaktiga dagarna har ett medeldagbelopp som är lika med medeldagbeloppet för populationen av dagar, innebär även att

⁵ Det fåtal dagar på grundnivå som ingår i urvalet kan inte anses vara representativt för den totala populationen av dagar på grundnivå.

variationen i dagbelopp inte tas hänsyn till, varför konfidensintervallen är underskattade.

Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

För omfattningsstudierna har en definition på felaktiga utbetalningar och en orsaksindelning för identifierade fel tagits fram av delegationen.⁶

Föreliggande omfattningsstudie bygger på en kontroll som gjordes efter att föräldrapenning hade beviljats och betalats ut till den försäkrade. Kontroll gjordes mot arbetsgivare och förskola/skola och vid eventuella felaktigheter ledde dessa till återkrav. Det rör sig alltså om felaktiga uppgifter som lämnats av den försäkrade i ansökan om föräldrapenning.

Enligt delegationens kategorisering av orsaker till fel handlar det således om felaktiga uppgifter vid ansökan, där uppgifterna i huvudsak rör arbete och arbetstid, men även aktivitet. Uppgifterna kommer uteslutande från den sökande.

Misstänkt avsiktliga fel och övriga fel

Ärendena med felaktiga uppgifter har granskats för att bedöma om felen kan misstänkas vara avsiktliga eller inte (övriga fel). Misstänkt avsiktliga fel kan handla om att en förälder ansöker om föräldrapenning samtidigt som hen arbetar, har semester, uppbär sjuklön eller inte vårdar barnet då det är på förskola. Om den försäkrade underlåter att höra av sig efter att Försäkringskassan har kommunicerat att en felaktighet föreligger, har denna bedömts som ett misstänkt avsiktligt fel. Om den försäkrade däremot kontaktar myndigheten efter kommunikering av en felaktighet, har denna bedömts som ett övrigt fel.

I de ärenden där det finns en godtagbar förklaring till varför det har blivit fel eller där den sökande troligen har missförstått hur man ansöker, har felen bedömts som övriga fel. Ett exempel på det är då en förälder har ansökt om föräldrapenning på lägstanivå för arbetsfria dagar, som lördag och söndag, under en semesterperiod. Föräldrapenning på lägstanivå kan tas ut för dagar som är arbetsfria – men inte under en semesterperiod. Detta har bedömts som ett övrigt fel, då den sökande troligen har antagit att hen kan få föräldrapenning för lördag och söndag – arbetsfria dagar – även under en semesterperiod.

I många fall antas de övriga felen ha sin grund i att regelverket är komplicerat och att informationen från Försäkringskassan är otydlig.

⁶ Definition av felaktig utbetalning. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Promemoria 2018-10-04. Version 2.0. Orsaksindelning inom omfattningsstudierna. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Fi 2016:07. Promemoria 2018-10-04.

Felaktiga utbetalningar från föräldrapenning

Totalsiffran och dess osäkerhet

Av 1 000 kontrollerade ärenden bedömdes 116 efter kontroll vara helt eller delvis felaktigt utbetalade. De 1 000 ärendena omfattade totalt 27 337 dagar av vilka 603 (2,2 procent) bedömdes vara felaktigt utbetalade. Det finns inga uppgifter om vilken ersättningsnivå eller dagbelopp som dagarna i urvalet omfattade. För att skatta det totala beloppet för felaktigt utbetalad föräldrapenning i populationen antas ersättningsnivåerna och dagbeloppen i de felaktigt utbetalade dagarna ha samma fördelning som i populationen. Av samtliga utbetalade dagar på lägstanivå eller sjukpenningnivå över grundnivå under 2016 var 18 procent dagar på lägstanivå, för vilka dagbeloppet är 180 kronor. Resterande var på sjukpenningnivå över grundnivå för vilka medeldagbeloppet under året var 706 kronor.⁷ Det ger ett sammantaget ett viktat medeldagbelopp om 611 kronor.

Om det totala antalet utbetalda nettodagar med föräldrapenning inom de aktuella ersättningsnivåerna multipliceras med den uppskattade andelen felaktiga utbetalningar, ger detta ett uppskattat antal felaktigt utbetalade dagar om 975 530 nettodagar.⁸ Det uppskattade felaktigt utbetalade beloppet är cirka 596 miljoner kronor.⁹

Tabell 1 Skattade felaktiga utbetalningar av föräldrapenning på lägstanivå och på sjukpenningnivå över grundnivå 2016

	Felaktiga utbetalningar	Övre gräns för konf. intervall ¹⁰	Nedre gräns för konf. intervall
För mycket ersättning	596 Mkr och 2,2 %	643 Mkr och 2,4 %	549 Mkr och 2,0 %

Resultatet indikerar att drygt var tionde utbetalning som görs av föräldrapenning på lägstanivå eller på sjukpenningnivå över grundnivå kan vara felaktig i en mindre eller större omfattning. Enligt den skattning som har gjorts inom ramen för denna granskning indikerar att handlar det om att

⁷ Enligt officiell statistik över totalt antal nettodagar och totalt utbetalat belopp 2016 för aktuella ersättningsnivåer på fk.se (<https://www.forsakringskassan.se/statistik/barn-familj/foraldrapenning>).

⁸ $0,0221 * 44\,226\,105,4$ utbetalade nettodagar = 975 530,4 felaktigt utbetalade nettodagar.

⁹ $975\,530,4 * 610,5 = 595\,560\,600,2$ kronor.

¹⁰ Konfidensintervallet har beräknats enligt följande: $\hat{P} \pm z * \sqrt{\left(\frac{n}{n-1}\right) * (\hat{P} * (1 - \hat{P}))/n}$.
Korrekturen $\left(\frac{n}{n-1}\right)$ används för att göra variansskattningen väntevärdesriktig.

drygt 2 procent av de utbetalade dagarna, motsvarande cirka 596 miljoner kronor, betalas ut felaktigt. Det är dock viktigt att ha i åtanke att estimaten baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden, vilket gör att det föreligger en osäkerhet som gör att uppskattningen ska hanteras med försiktighet. Därtill är det viktigt att ha i åtanke att estimatet sannolikt innebär en underskattning av den verkliga andelen felaktiga utbetalningar, eftersom det sannolikt finns ett mörkertal som kontrollmetoden inte förmår fånga upp.

Typ av fel

Felen som har studerats i denna omfattningsstudie rör felaktiga uppgifter vid ansökan. Felen också kan uppstå med anledning av att ändrade förhållanden inte anmäls till Försäkringskassan.

Misstänkt avsiktliga fel

Fel orsakade av den sökande kan delas upp i misstänkt avsiktliga fel och övriga fel. För att identifiera vilka av de 116 felaktiga ärendena som innehåller vilket slags fel, har en specialist inom föräldraförsäkringen gått igenom och bedömt samtliga 116 ärenden. Bedömningen har tagit sin grund i delegationens definition och orsaksindelning. Svårbedömda ärenden har diskuterats tillsammans med en chef och en verksamhetsutvecklare vid avdelningen för Barn och familj och den samordnande funktionen för delegationsarbetet på Försäkringskassan, för att nå enighet i bedömningen.¹¹

Bedömningen visar att 67 ärenden innehöll misstänkt avsiktliga fel, vilket motsvarar cirka 58 procent, medan 49 ärenden innehöll övriga fel, vilket motsvarar cirka 42 procent.

En skattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning gjordes i avsnittet "Totalsiffran och dess osäkerhet". För att skatta beloppet som betalats ut felaktigt på grund av misstänkt avsiktliga fel krävs dock att två mycket långtgående antaganden görs; dels att de felaktigt utbetalade dagarna har samma fördelning av ersättningsnivåer och dagbelopp som populationen, dels att dessa dagar fördelar sig över misstänkt avsiktliga och övriga fel enligt samma proportioner som på ärendenivå. Då detta inte kan förutsättas görs ingen sådan beräkning.

Att Försäkringskassan inte kan göra dessa antaganden beror bland annat på att urvalet kan innehålla grundnivå dagar, vilket den population vi generaliserar till inte gör. Dessutom kan vi anta att det finns mekanismer som gör att sannolikheten för avsiktliga fel från den försäkrade är större för vissa dagtyper. Exempelvis skulle ersättningens storlek kunna göra att avsiktligt felaktiga ansökningar är vanligare för SGI-dagar än dagtyper med lägre ersättningsnivåer. Å andra sidan är regelverket lite mer komplicerat för

¹¹ Se avsnittet "Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen" för tolkning och tillämpning av misstänkt avsiktliga respektive övriga fel.

lägstnivådagarna, vilket skulle kunna göra rena misstag från den försäkrade mer sannolika.

Uppgifter som används felaktigt

Uppgifterna som har angetts felaktigt rör arbete och arbetstid, samt aktivitet. I 65 av 116 ärenden handlar de felaktiga uppgifterna om arbete och arbetstid, i 21 ärenden om aktivitet och i 30 ärenden om båda kategorierna. Eftersom dessa uppgifter bara finns på ärendenivå kan inte det totala antalet dagar eller beloppen för dessa skattas.

Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

De felaktiga uppgifterna härrör från den sökande.

Diskussion och sammanfattande bedömning

Denna studie skattar omfattningen av felaktiga utbetalningar från föräldrapenning utifrån en slumpkontroll. Det är ett avgränsat fel som har studerats: huruvida uppgifter om arbete och barnomsorg är korrekta, det vill säga om lämnade uppgifter i ansökan kan styrkas av arbetsgivare och förskola/skola.

Av 1 000 kontrollerade ärenden bedömdes 116 efter kontroll vara felaktigt utbetalda på ett eller annat sätt. Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattas till drygt 2 procent. Om denna andel multipliceras med det totala antalet utbetalda nettodagar med föräldrapenning inom de aktuella ersättningsnivåerna, ger detta ett uppskattat antal felaktigt utbetalade dagar om nästan en miljon nettodagar (975 530 nettodagar). Det uppskattade felaktigt utbetalade beloppet blir därmed cirka 596 miljoner kronor (595 560 600 kronor).

Som har diskuterats under avsnitten ”Studiens styrkor och begränsningar” och ”Totalsiffran och dess osäkerhet” är siffran behäftad med viss statistisk osäkerhet, eftersom uppskattningen baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Denna osäkerhet framstår som relativt liten, men den är underskattad. En anledning till detta är att antagandet om att de felaktiga dagarna har samma medeldagbelopp som populationen av dagar innebär att variationen i dagbelopp inte tas hänsyn till.

Att varken ersättningsnivåerna eller de faktiska utbetalade dagbeloppen inte fanns tillgängliga för dagarna i urvalet – utan antagits ha samma fördelning som i populationen – bidrar till en annan form av osäkerhet. Överlag är flera beräkningar och bedömningar i rapporten behäftade med osäkerhet.

Dessutom underskattas den verkliga andelen felaktiga utbetalningar, eftersom kontrollmetoden inte förmår fånga upp alla felaktiga utbetalningar.


Bilaga 8

Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd

Försäkringskassan

PM 2019

Analys och prognos och Nationell tandvård, internationell vård och
arbetsmarknadsstöd



Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd

Dnr: 002778-2019

Ansvarig chef: Gabriella Bremberg

Upplysningar: Jonas Erlandsson
010-116 79 45
jonas.erlandsson1@forsakringskassan.se

Innehåll

Inledning	3
Uppdraget.....	3
Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet.....	3
Huvudsakliga risker	4
Upplägg, metod och avgränsningar	4
Upplägg och metod	4
Urval	5
Studiens styrkor och begränsning	6
Avgränsning.....	7
Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	7
Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd	8
Totalsiffran och dess osäkerhet	8
Typ av fel	8
Misstänkt avsiktliga fel.....	10
Uppgifter som används felaktigt.....	11
Diskussion och sammanfattande bedömning	12

Inledning

Uppdraget

I Försäkringskassans instruktion framgår att vi ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Att kontinuerligt undersöka förekomsten är därför viktigt för Försäkringskassans arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. I denna rapport gör vi en ytterligare bearbetning av en sådan tidigare undersökning till delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Det statliga tandvårdsstödet bedömdes inte vara ett ersättningssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan och Delegationen beslutade ändå att genomföra en kvantifiering av felutbetalningarna eftersom den kunde baseras på kontroller som Försäkringskassan redan hade genomfört.

Eftersom kontrollerna genomfördes innan Delegationen hade tagit fram bl.a. orsaksindelningen har denna studie avgränsats i vissa delar jämfört med övriga omfattningsstudier som genomförs inom ramen för Delegationens arbete. Som underlag till denna rapport har vi därför använt oss av det stratifierade slumpurvalet där vi varje år mäter andelen felaktiga utbetalningar. Detta görs för att se om andelen felaktigt utbetalt belopp förändrats och för att analysera eventuella förändringar.

Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet

Det statliga tandvårdsstödet har funnits i sin nuvarande form sedan 2008. Det består av två tandvårdsbidrag, allmänt tandvårdsbidrag (ATB) och särskilt tandvårdsbidrag (STB) som uppmuntrar till främjande och förebyggande tandvård samt ett högkostnadsskydd som skyddar mot alltför höga kostnader. Stödet är till för patienterna men betalas ut till vårdgivarna som i sin tur drar av tandvårdsstödet från patientens pris.

Statligt tandvårdsstöd skiljer sig mycket från övriga förmåner. Systemet är i det närmaste helt automatiserat där Försäkringskassan i nästan alla ärenden betalar ut ersättning direkt utifrån vad vårdgivarna anger i sina ansökningar. Detta innebär att det finns risk för att ärenden och utbetalningar godkänns, som inte hade blivit godkända om Försäkringskassan hade kontrollerat underlagen vid ansökan. I ärenden som bedöms ha hög risk för felaktiga utbetalningar görs efterhandskontroller där vårdgivarna måste skicka in

underlag som styrker den vård och kostnad som de angett i sin ansökan. Om informationen i efterhandskontrollen visar att informationen i ansökan varit felaktig gör Försäkringskassan ett återkrav.

Detta sätt att handlägga statligt tandvårdsstöd innebär att förmånen är billig att administrera, den kostar ungefär 150 miljoner kronor per år. Förmånens konstruktion innebär att patienterna inte ska behöva vara involverade med Försäkringskassan utan få sina rättigheter tillgodosedda av vårdgivarna. Stort ansvar vilar därmed på vårdgivarna att lämna korrekta uppgifter. För vårdgivare som grovt missköter sig kan sanktioner sättas in som innebär att vårdgivaren måste skicka in underlag innan utbetalning sker.

Huvudsakliga risker

De vanligaste typerna av fel är att vårdgivaren lämnat felaktiga uppgifter om patientens tillstånd (vårdbehov), felaktiga uppgifter om den utförda behandlingen samt att den utförda behandlingen, enligt regelverket, inte är motiverad i förhållande till patientens vårdbehov/tillstånd. En annan risk är att patienten inte betalat det pris som vårdgivaren angivit. Det förekommer också att de underlag som vid efterhandskontroller ska styrka utförd vård saknas eller är bristfälliga. Fel kan begås både medvetet och omedvetet, men det är ingen uppdelning som studeras i denna rapport, se avgränsningar.

Andra risker inom förmånen är att oseriösa vårdgivare ansluts till Försäkringskassan system. Det finns också en risk att vi godkänner för sent inskickade ärenden (mer än 14 dagar) trots att det inte finns en godkänd anledning till det samt att handläggare missar att kontrollera ersättningsreglerna manuellt när detta krävs.

Upplägg, metod och avgränsningar

Upplägg och metod

I förarbetet till denna undersökning togs en metodrapport¹ fram som i stora drag beskriver hur urval och estimeringar har skett.

För att uppskatta andelen felaktiga utbetalningar har efterhandskontroller använts för att kontrollera att de uppgifter om tillstånd och åtgärder som rapporterats i ansökningarna är korrekta, som till exempel journaler, röntgenbilder och kvitton. Efterhandskontrollerna har genomförts på avslutade ersättningsperioder. En ersättningsperiod gäller under ett år från

¹ Beskrivning av metod för estimering av andel och belopp av de felaktiga utbetalningarna inom TVS, dnr 048261-2017

att behandlingen börjar, där tandvårdsstöd i form av högkostnadsskydd har betalats ut. Ersättningsperioder där enbart ATB och/eller STB har betalats ut har inte kontrollerats, inom dessa ersättningsperioder bedöms risken för felaktiga utbetalningar som låg och dessutom med låga belopp.

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

Urval

Dessa avgränsningar innebar att 1 042 036 ersättningsperioder blev kvar i populationen som möjliga urvalsobjekt. Av dessa valdes 3 000 ersättningsperioder ut vilket motsvarade 15 450 patientbesök. Urvalet gjordes med hjälp av stratifierat slumpmässigt urval. Det innebar att alla ersättningsperioder initialt delades in i 12 (3x2x2) grupper utifrån tre kriterier:

1. Vårdgivarkategori (Privat, Landsting, Annan (till exempel högskolor))
2. Högkostnadsskydd (Över eller under 15 000 kr)
3. Geografiskt (Större stad eller inte enligt SKL:s definition²).

Om en ersättningsperiod har återfunnits i flera grupper har ersättningsperioden placerats i den grupp där största delen av beloppet återfinns. Till exempel: om en patient under en ersättningsperiod besökt flera vårdgivarkategorier eller mottagningar i olika kommuner så har ersättningsperioden klassificerats dit mest tandvårdsstöd betalats ut. Eftersom få patienter besöker vårdgivarkategorin ”Annan” skapades endast ett gemensamt stratum för dessa ersättningsperioder. Övriga ersättningsperioder delas in i 8 grupper utifrån de tre kategorierna. Storleken på stratumurvalet bestämdes främst proportionerligt efter hur många ersättningsperioder som fanns i respektive stratumpopulation, den förväntade spridningen inom gruppen och dessutom viktades antalet ersättningsperioder mot risken för felaktiga utbetalningar per stratum. Som minimigräns valdes 50 perioder till varje stratum, detta för att ha en möjlighet att göra en korrekt uppskattning av andelen fel i varje stratum.

I efterhand har ytterligare två strata skapats när resultaten från strata viktats ihop. Det ena är om en ersättningsperiod innehållit en mottagning som varit föremål för kontrollutredning. Här är risken för fel klart högre än hos övriga mottagningar inom samma stratum. Det andra är ersättningsperioder som innehållit besök hos mottagningar som nu är avanslutna. I många av dessa ersättningsperioder har inga underlag inkommit för utredning när Försäkringskassan begärt in underlag för att styrka utförd vård i efterhandskontrollen. Det innebär att återkrav gjorts trots att tandvården kan ha varit utförd korrekt, vilket antagligen inneburit ett något högre återkrav än om underlag hade kommit in. Om en ersättningsperiod både haft en

² <https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

kontrollutredning och varit avansluten, har ersättningsperioden klassats som avansluten.

Tabell 1 Fördelning av population och stickprov per stratum

Stratum	HCP ³	Större stad	Vårdgivarkategori	Population	Stickprov
Avansluten	-	-	-	64 448	186
Kontroll-utredning	-	-	-	16 069	86
6	-	-	Annan	1 214	17
204	Lågt	Nej	Landsting	124 518	253
205	Lågt	Nej	Privat	187 289	492
214	Lågt	Ja	Landsting	169 928	499
215	Lågt	Ja	Privat	344 303	1024
304	Högt	Nej	Landsting	13 425	49
305	Högt	Nej	Privat	31 152	73
314	Högt	Ja	Landsting	22 971	72
315	Högt	Ja	Privat	66 717	249

De första efterhandskontrollerna som ingick i kontrollen skickades ut i september 2017 och de sista utredningarna var klara i mars 2018. Utredningarna av efterhandskontrollerna har skett på Försäkringskassans tandvårdsenheter i Umeå, Malmö och Åmål.

Studiens styrkor och begränsning

Statliga tandvårdsstödet skiljer på flera sätt från övriga förmåner inom Försäkringskassan, se avsnitt *Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet*. Att ta fram en modell för urval och efterhandskontroller som på ett rättvisande sätt estimerar de felaktiga utbetalningar och samtidigt går att genomföra utredningsmässigt har inte varit enkelt. Ett exempel är att en patient under en ersättningsperiod både kan besöka privata och offentliga vårdgivare. Om vi utgått från patientbesök hade inte den överlappningen kunnat ske.

För att motverka detta kunde vi ha valt att titta på enskilda patientbesök istället eller rent av enskilda åtgärder. Problemet med det är att det som

³ Högkostnadsskydd (High cost protection)

utredare blir svårt att få en helhet av en större behandling om enskilda besök kontrolleras. Ett besök i sig behöver inte innehålla några felaktigheter men i kombination med andra besök kan det visa sig att åtgärderna i det aktuella besöket inte alls är ersättningsberättigade. Därför görs efterhandskontroller i regel på hela ersättningsperioder.

Avgränsning

I denna rapport har endast de fel som görs av vårdgivaren undersökts. Eventuella fel som begås av handläggare och utredare hos Försäkringskassan har inte tagits i beaktande. Då misstänkt avsiktliga eller övriga fel inte specifikt ingick som parametrar i den stratifierade slumpkontrollen kan vi inte besvara delegations frågor om de felaktiga utbetalningarna kan anses vara misstänkt avsiktliga eller övriga fel.

Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

För omfattningsstudierna har en definition och en orsaksindelning slagits fast. Definitionen är att *en utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.*

Med anledning av studiens upplägg redovisar Försäkringskassan i föreliggande rapport felaktiga utbetalningar som betalats ut med för högt belopp eller som i sin helhet är fel i förhållande till gällande regler och avtal.

Felaktiga utbetalningar från statligt tandvårdsstöd

I detta kapitel estimeras hur mycket felaktigt tandvårdsstöd som betalats ut samt vilka typer av fel det rör sig om.

Totalsiffran och dess osäkerhet

Resultatet presenteras med en punktskattning, alltså det mest troliga värdet, samt ett 95-procentigt konfidensintervall. Konfidensintervallet återspeglar den statistiska osäkerheten i denna skattning, vilken beror på att ett slumpmässigt urval har dragits från en större population. Detta har sedan dividerats med totalt utbetalt tandvårdsstöd 2016 för att få fram en procentsats över andelen felaktigt utbetalt tandvårdsstöd.

$$\% \text{ fel} = \frac{\sum FUT \text{ i kr}}{\sum \text{Utbetald ersättning}}$$

Resultatet visar att punktskattningen är cirka 5,5 % med ett konfidensintervall mellan 4,0 och 6,9 %. I belopp motsvarar det cirka 302 miljoner kronor av de 5,5 miljarder kronor som betalades ut under 2016. Det 95 procentiga konfidensintervallet ligger på mellan 224 till 381 miljoner kronor.

Typ av fel

Vid de efterhandskontroller där fel upptäcks fattas ett beslut om avslag och återkrav görs. I tabell 2 nedan redovisas anledningen till att beslut om avslag fattats.

Att redovisa belopp till respektive avslagsanledning i tabell 2 är inte möjligt eftersom efterhandskontrollerna görs på en sammanhållen ersättningsperiod. En ersättningsperiod kan innehålla flera ärenden och därmed flera avslagsanledningar. I efterhandskontrollen summeras alla summor per vårdgivare och Försäkringskassan ställer ett samlat återkrav, ofta uppbyggt av flera mindre återkrav. Att redovisa belopp till respektive avslagsanledning skulle därför kräva genomgång av samtliga berörda återkrav.

Tabell 2 Andel avslag fördelat på anledning

Avslagsanledning	Andel (%)
Åtgärden är inte slutförd vid rapporteringstillfället	0,1
Tillstånd eller åtgärd - villkor inte uppfyllda. Alternativ saknas	37,0
Tillstånd eller åtgärd - villkor inte uppfyllda. Alternativ finns	32,5
Begärd dokumentation har inte inkommit från vårdgivaren	20,5
Dokumentation som styrker tillstånd eller åtgärd saknas	6,8
Specialistpris är inte ersättningsberättigad	1,2
Övriga skäl	1,9

Denna omfattningsstudie av statligt tandvårdsstöd har avgränsats till ett slags fel som medför felaktiga utbetalningar. Det avser *Felaktig uppgift vid ansökan*. Det handlar framförallt om att patientens tillstånd eller utförda åtgärder inte uppfyller villkoren i försäkringen, till exempel att den nedsättning patienten har i munnen inte motsvarar det vårdgivaren angett eller att vårdgivaren inte utfört den åtgärd som angetts på ett korrekt sätt. I många av dessa fall finns ett annat tillstånd eller åtgärd som vårdgivaren istället kunde ha angett. Då görs ett återkrav på den inrapporterade åtgärden och samtidigt görs en tilläggsutbetalning på den åtgärd som vårdgivaren skulle ha valt. Det summerade återkravet blir då skillnaden mellan dessa två belopp.

En annan aspekt av felaktig uppgift vid ansökan är att vårdgivaren i efterhandskontroller inte kan styrka utförd vård med underlag. Det handlar om att dokumentation inte har kommit in, är bristfällig eller inte styrker rapporterade uppgifter om tillstånd och åtgärder. Dessa underlag begärs in från vårdgivarna vid en efterhandskontroll. Vid dessa fel skulle allt i ansökan kunna vara korrekt (eller felaktigt), men detta anses som felaktiga uppgifter vid ansökan eftersom uppgifter i ansökan inte kan styrkas av vårdgivaren.

Andra typer av uppgifter som är fel i ansökan handlar om att vårdgivaren angett fel belopp om vilket pris patienten har betalat (det mesta i Övriga skäl handlar om just det, se tabell 2).

Tabell 3 nedan ger en översiktlig bild av felens fördelning.

Tabell 3 Typ av fel inom statligt tandvårdsstöd

	Felaktiga utbetalningar
Felaktiga uppgifter vid ansökan	302 Mkr
Ej anmält ändrade förhållanden	Ej aktuellt
Fel orsakade av sökande	302 Mkr
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut	Ej studerade
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut	Ej studerade
Utbetalning fel, trots rätt beslut	Ej studerade
Ändrade förhållanden ej omhändertagna	Ej aktuellt
Fel orsakade av myndigheten	Ej studerade
Totalt	302 Mkr

Felaktiga uppgifter vid ansökan

De vanligaste felen är att man anger fel åtgärd eller tillstånd, att man anger fel pris som patienten har betalat eller att dokumentation saknas eller är bristfällig, se avsnitt *Typ av fel*.

Ej anmält ändrade förhållanden

Ej aktuellt inom tandvården.

Ej tillräckliga uppgifter vid beslutstillfället

Ej studerade inom ramen för denna studie.

Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut

Ej studerade inom ramen för denna studie.

Utbetalning fel, trots rätt beslut

Ej studerade inom ramen för denna studie.

Ändrade förhållanden ej omhändertagna

Ej aktuellt inom tandvården.

Misstänkt avsiktliga fel

Denna rapport har inte tittat på om felen kan anses som misstänkt avsiktliga eller övriga fel. Att fastställa hur stor del som är misstag och slarvfel respektive bedrägeri har vi därför inte möjlighet att uttala oss om.

Uppgifter som används felaktigt

Det är uppgifter inom kategori Övrigt (g) som används felaktigt inom tandvårdsstödet, exempelvis uppgifter om patientens tillstånd och utförd behandling samt betalning, se avsnitt Typ av fel.

Diskussion och sammanfattande bedömning

Tandvården är i flera avseende en annorlunda förmån jämfört med övriga förmåner på Försäkringskassan. Stödet är till för patienterna men det är vårdgivarna som är vår motpart. Förmånen är också i det närmaste helautomatiserad, vilket innebär att nästan alla ansökningar genererar en utbetalning utan att en handläggare undersöker ärendet. Detta innebär risker för att felaktiga ärenden godkänns. För att motverka detta görs efterhandskontroller där Försäkringskassan riktar kontroller mot de vårdgivare där risken för fel bedöms som hög. För de vårdgivare där vi hittar felaktigheter kan sanktioner sättas in som innebär att vi kan kontrollera samtliga inrapporterade ärenden från den vårdgivaren.

Felaktiga utbetalningar på 220 till 380 miljoner kronor per år är stora belopp som Försäkringskassan ser allvarligt på. För att minska felaktigheterna behöver vi förbättra kontrollarbetet, med träffsäkrare urval och kraftfullare sanktioner samt att med smart teknik bistå handläggare och utredare i deras bedömning av underlag och ärenden. Försäkringskassan har sedan slutet av 2017 ställt om kontrollverksamheten med ett nytt arbetssätt för att upptäcka och hindra oseriösa vårdgivare för att effektivare motverka de aktörer som begår systematiska fel. Träffsäkerheten i de riktade kontrollerna har förbättrats och vi återkrävde under 2018 ungefär åtta gånger mer pengar per riktad efterhandskontroll jämfört med 2016. Försäkringskassan beslutar om fler sanktioner och fler vårdgivare polisanmäls eller anmäls till IVO. Fler vårdgivare väljer också att avansluta sig som en förmodad konsekvens av ovanstående.

Det arbete som görs i form av efterhandskontroller är både tids- och kostnadskrävande. Om samtliga tandvårdsärenden skulle utredas på motsvarande sätt skulle dagens kostnader på 150 miljoner för att administrera och handlägga tandvårdsstödet öka till flera miljarder. Det är därför en utmaning att hitta en bra nivå på hur mycket Försäkringskassan ska kontrollera för att kunna minska de 220 till 380 miljoner som årligen betalas ut felaktigt på grund av att felaktiga eller ofullständiga uppgifter lämnats in av vårdgivarna.

Bilaga 9

Felaktiga utbetalningar av
aktivitetsstöd, utvecklingsersättning
och etableringsersättning

Försäkringskassan

Felaktiga utbetalningar av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga frånvarouppgifter

Dnr: 019475-2018

Ansvarig chef: Hanna Larheden
Uppföljning, analys och utvärdering 1

Upplysningar: Analytiker Johanna Lovén
010-116 9259
Johanna.loven@forsakringskassan.se

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Uppdraget.....	4
Kortfattad beskrivning av ersättningssystemet.....	4
Huvudsakliga risker	6
Upplägg, metod och avgränsningar	8
Upplägg och metod	8
Studiens styrkor och begränsning	8
Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen	9
Felaktiga utbetalningar av ASUEEE	10
Uppskattning av frånvaro	10
Uppskattning av felaktig frånvaro	10
Totalsiffran och dess osäkerhet	11
Typ av fel	12
Misstänkt avsiktliga fel.....	12
Uppgifter som används felaktigt	13
Ursprunget på uppgifter som används felaktigt.....	13
Diskussion och sammanfattande bedömning	14
Bilaga	15

Sammanfattning

I denna omfattningsstudie har vi undersökt hur omfattande felaktiga utbetalningar inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning är som har orsakats av att frånvaro från program inte har anmälts till eller har godkänts av Arbetsförmedlingen. Typen av fel som kan fångas i denna studie handlar därmed om de fel som uppstår när en deltagare ansöker om ersättning från Försäkringskassan och anger att hen har varit frånvarande från programmet på grund av uppehåll, sjukdom, eller enskild angelägenhet, men där frånvaron inte är anmäld till eller godkänd av Arbetsförmedlingen. Studien kan inte skatta förekomst av fel där deltagaren har varit frånvarande från programmet men inte har anmält detta till varken Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Den kan inte heller fånga förekomst av fel där deltagaren har anmält frånvaro till Arbetsförmedlingen men inte till Försäkringskassan.

Resultatet visar att ungefär 2,5 procent av alla ansökningar om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning under 2018 kan innehålla felaktiga uppgifter om frånvaro som kan orsaka helt eller delvis felaktiga utbetalningar. Felen handlar framförallt om att deltagare inte har anmält sjukfrånvaro till Arbetsförmedlingen. Uppskattningsvis rör det sig om drygt 40 000 ansökningar. Det uppskattade beloppet för dessa felaktiga utbetalningar är cirka 85 miljoner kronor. I relation till det uppskattade totala utbetalade beloppet utgör dessa fel en liten del, cirka 0,6 procent. Det innebär att relativt många individer bedöms ha fel i ansökan kopplad till frånvaro, men det felutbetalda beloppet utgör en mindre del av det som betalas ut totalt i ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Inledning

Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Delegationen) ska utgöra ett samlande organ som bland annat ska ta fram faktaunderlag till regeringen. Inom ramen för detta arbete genomför delegationen omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentlig risk för sådana utbetalningar och där studier av detta slag saknas. Delegationen ska också redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Som ett led i arbetet att genomföra omfattningsstudier har delegationen bedömt att aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning som utgår till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Föreliggande rapport är Försäkringskassans samlade avrapportering av uppdraget.

Kortfattad beskrivning av ersättningsystemet

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning¹ är ekonomiska ersättningar till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som omfattas av förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna och programmen är att stärka individens förutsättningar att få och behålla ett arbete samt stimulera arbetsgivare att anställa arbets sökande som bedöms ha svårt att få ett arbete. Etableringsersättning får lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program lämnar vanligtvis in en ansökan om ersättning till Försäkringskassan varje månad med uppgifter om närvaro, frånvaro och eventuellt arbete med inkomst eller andra förmåner. Ansökan gäller en kalendermånad (den första till den sista i månaden), vilket innebär att man ansöker om ersättning i efterhand. Ersättningen har ett fast utbetalningsdatum, den 26:e, varje månad. För att få ersättning den 26:e måste Försäkringskassan få ansökan senast den 7:e varje månad. Om man skickar in ansökan mellan den 8:e och den sista dagen i månaden betalas ersättningen ut den 26:e månaden efter. Om ansökan inkommer senare än

¹ För programdeltagare mellan 18-24 år lämnas vanligtvis utvecklingsersättning, om man inte har rätt till arbetslöshetsersättning. En person som är under 25 år men är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning kan få aktivitetsstöd (2 och 4 § förordning [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

den sista dagen i månaden kan man endast få ersättning om det finns särskilda skäl².

Man kan få ersättning för dagar även när man inte har deltagit i sitt program. Ersättning lämnas för dagar när man är sjuk och har sjukanmält sig till Arbetsförmedlingen (för den första dagen vid sjukfrånvaro lämnas ingen ersättning), om man tar hand om ett barn som är sjukt eller en svårt sjuk närstående, om man har en enskild angelägenhet av vikt som Arbetsförmedlingen har godkänt eller har ett tillfälligt uppehåll i en utbildning som har anmälts till Arbetsförmedlingen samt om man har ett tillfälligt uppehåll i jobb- och utvecklingsgarantin som Arbetsförmedlingen har godkänt. När man ansöker om ersättning från Försäkringskassan fyller man i anledningen till att man var frånvarande. Om man är frånvarande av en annan anledning än de nämnda får man ingen ersättning.

Ansvaret för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning (ASUEEE) delas mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen beslutar om en persons möjlighet att ta del av de insatser och aktiviteter som finns inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, samt upprättar en individuell planering för nyanlända (etableringsprogram). Försäkringskassan beslutar sedan om rätten till ersättning (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning samt eventuella tilläggsförmåner³) och betalar ut den. Försäkringskassan står även för beslut om återkrav samt antal dagar som ska ingå i avstängningen när en deltagare har misskött sin närvaro, sitt arbetssökande m.m. Uppgifter om personer som har rätt till att delta i arbetsmarknadspolitiska program och beslut om avstängning förmedlas till Försäkringskassan av Arbetsförmedlingen.

En ny ersättningsförordning trädde i kraft den 1 januari 2018. Det tidigare regelverket har setts över och till viss del förändrats. En viktig förändring är att programdeltagare ska anmäla sjukfrånvaro till Arbetsförmedlingen den första sjukfrånvarodagen från och med den 1 januari 2018. Tanken är att Arbetsförmedlingen ska få bättre förutsättningar för att anpassa program och skriva ut deltagare från program. Detta för att förhindra att programdeltagare är inskrivna i program under lång tid samtidigt som de är heltidsfrånvarande eller närmast heltidsfrånvarande under lång tid. För att följa upp det förändrade regelverket har Försäkringskassan infört stickprovskontroller gällande sjukfrånvaro och frånvaro i program. Det är också dessa kontroller som ligger till grund för denna omfattningsstudie.

² Det finns ingen exakt definition av särskilda skäl; vad som anses vara särskilda skäl bedöms i det enskilda fallet. Till exempel kan särskilda skäl vara ömmande omständigheter eller att man var förhindrad att ansöka på grund av allvarlig sjukdom.

³ Den som är anvisad till programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan även få etableringstillägg eller bostadsersättning. Dessa ingår inte i omfattningsstudien.

Huvudsakliga risker

Nedan redovisas de huvudsakliga riskerna för felaktiga utbetalningar som har identifierats av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Majoriteten av riskerna handlar om felaktiga eller sent lämnade uppgifter. Felaktiga utbetalningar av ASUEEE kan orsakas av att (1) deltagaren lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan om ersättning, (2) att Försäkringskassan gör fel vid bedömningen av rätten till ersättning eller beräkningen av ersättningens storlek, (3) andra myndigheter lämnar felaktiga eller inaktuella uppgifter, alternativt lämnar uppgifter som påverkar rätten till eller ersättningens storlek när beslut eller utbetalning redan har skett.

Fel orsakade av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Försäkringskassan har ingen information om vad deltagaren ska göra i sitt program, därför kan Försäkringskassan inte göra egna bedömningar av att deltagaren inte deltar. Deltagaren redovisar i ansökan på heder och samvete vilka dagar hen har deltagit och vilka dagar hen varit frånvarande av en ersättningsberättigad anledning. Försäkringskassans beslut grundar sig på dessa uppgifter om det inte finns anledning att anta att de inte stämmer.

Det fel som denna omfattningsstudie baseras på handlar om deltagares uppgifter om frånvaro i ansökan. Deltagaren ska på ansökan ange vilka dagar hen ansöker om ersättning för. Man kan ansöka om ersättning av två anledningar - deltagande och frånvaro av en ersättningsberättigad anledning (sjukdom, tillfällig vård av barn, enskild angelägenhet, tillfälligt uppehåll eller vård av svårt sjuk närstående). Om deltagaren ansöker om ersättning av anledningarna sjukdom, enskild angelägenhet eller tillfälligt uppehåll ska hen även ange om frånvaron är godkänd av eller anmäld till Arbetsförmedlingen. Det är en risk att deltagare lämnar felaktiga uppgifter i ansökan avseende detta. För de deltagare som inte deltar i programmet utan godtagbar anledning ska Arbetsförmedlingen dessutom fatta sanktionsbeslut.

Då många deltagare förvärvsarbetar parallellt med programdeltagande finns en risk att deltagarens redovisade uppgifter inte är korrekta. Risker innefattar både att deltagare medvetet utelämnar uppgift om arbete med lön och att man inte förstår hur lönen ska redovisas (t.ex. hur man ska räkna om en månadslön till lön per dag).

Andra risker som har lyfts handlar om felaktiga handlingar och intyg. Det finns en risk för att felaktiga identitetshandlingar eller falska identiteter, felaktiga arbetsgivarintyg och felaktiga läkarutlåtanden används, vilket kan ligga till grund för att man får ersättning man inte har rätt till eller en högre ersättning än vad man har rätt till.

Fel orsakade av Försäkringskassan vid handläggning av ansökan

Även om reglerna har förenklats finns det alltid en risk för felaktiga beräkningar när olika förmåner ska samordnas; särskilt när det gäller förmåner och ersättningar som Försäkringskassan inte har uppgift om i sina

system (studiestöd, lön, anställningsförmåner och tjänstepension). Det finns även situationer som inte helt täcks av samordningsreglerna, så som för studietids-SGI.

Fel eller sen information från a-kassa, Arbetsförmedlingen och CSN

Om Arbetsförmedlingen beslutar om avstängning från rätt till ersättning så meddelar Arbetsförmedlingen den information Försäkringskassan behöver angående detta. Eftersom Försäkringskassan är beroende av korrekt information från Arbetsförmedlingen innebär det en risk för felaktiga utbetalningar om Arbetsförmedlingen inte fattar avstängningsbeslut när deltagaren har varit "olovligt frånvarande".

Försäkringskassan inhämtar ingen information från andra anordnare av program än Arbetsförmedlingen. Om någon annan än Arbetsförmedlingen är programanordnare så ska relevant information lämnas från programanordnaren till Arbetsförmedlingen. Att information om "olovlig frånvaro" skickas i flera led innebär en risk för att det tar tid innan den når Försäkringskassan. En annan risk är att Arbetsförmedlingen inte får in all information om "olovlig frånvaro" från externa anordnare och därmed inte har möjlighet att besluta om sanktion.

För de deltagare som uppfyller villkor för ersättning från a-kassa skickar a-kassan information (dagpenning, normalarbetstid och antalet tilldelade och förbrukade dagar i en ersättningsperiod) till Försäkringskassan. Om ingen a-kassa skickar information så är även det en information som ligger till grund för Försäkringskassans beräkning av aktivitetsstöd.

Försäkringskassan utgår vid beslut alltid från de senaste uppgifterna man har fått in från de som ska lämna uppgifter. En risk är att information som påverkar ett beslut kommer in efter det att beslutet har fattats (t.ex. uppgift om sanktion eller uppgift om att en deltagare inte längre uppfyller villkor för ersättning från a-kassa). I de situationerna blir konsekvensen en felaktig utbetalning. När det gäller sena sanktionsbeslut från Arbetsförmedlingen får Försäkringskassan från och med 1 januari 2018 kvitta ett felaktigt utbetalt belopp på en kommande utbetalning utan att ställa återkrav. Det blir fortfarande en felaktig utbetalning, men det totala utbetalade beloppet (sett över två eller fler månader) behöver därmed inte bli fel.

Upplägg, metod och avgränsningar

Upplägg och metod

För att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar inom ASUEEE kommer vi att utgå från data från en stickprovskontroll som har genomförts kontinuerligt under 2018. Ett slumpmässigt urval av ansökningar om ASUEEE där den sökande har angett frånvaro har valts ut och uppgifterna har stämts av mot Arbetsförmedlingen för att kontrollera att frånvaron är anmäld eller godkänd. Totalt har uppgifter om frånvaro i 944 ansökningar kontrollerats mot Arbetsförmedlingen. Ansökningarna om ersättning omfattar perioden mellan januari och september 2018. Den totala skattningen av fel i antal och belopp beräknas för hela 2018 och därmed antar vi att andelen fel kopplade till frånvaro är ungefär lika stor under årets kvarvarande månader (oktober-december 2018).

För att skatta omfattningen av fel kopplade till frånvaro krävs uppgifter om hur stor andel av ansökningarna om ASUEEE där frånvaro har angetts. För att uppskatta detta genomfördes en aktgranskning av ansökningar om ersättning för januari-september 2018 (samma period som ingick i stickprovskontrollen av frånvarouppgifter). Ett obundet slumpmässigt urval av 1 200 ansökningar drogs från urvalsramen som bestod av 1 231 808 ansökningar inkomna mellan den 1 februari och den 31 oktober 2018.⁴

Aktgranskningen genomfördes av fyra granskare som vardera tilldelades ett slumpmässigt urval av de 1 200 ansökningarna. Uppgifterna registrerades i en standardiserad mall. Före granskningen genomfördes en provgranskning av ett antal ärenden, där alla granskare gick igenom samma ärenden, för att säkerställa att registreringen av uppgifterna gjordes på ett enhetligt sätt.

Baserat på uppgifterna i detta urval gjordes sedan beräkningar av omfattningen av fel kopplade till frånvarouppgifter i ansökan.

Studiens styrkor och begränsning

Typen av fel som kan fångas av denna omfattningsstudie handlar om de fel som uppstår när en deltagare ansöker om ersättning från Försäkringskassan och anger att hen har varit frånvarande från programmet på grund av uppehåll, sjukdom, eller enskild angelägenhet, men där frånvaron inte är

⁴ Målpopulationen är deltagare som har ansökt om ASUEEE mellan 1 februari och 31 oktober 2018. I och med att en deltagare kan skicka in två eller fler ansökningar om ersättning för samma period valdes den första ansökan per månad och individ ut till urvalsramen som urvalet drogs från. Detta för att säkerställa att deltagare som på grund av komplettering eller andra orsaker skickade in fler än en ansökan per period inte skulle ha en större sannolikhet att väljas ut än andra deltagare.

anmäld till eller godkänd av Arbetsförmedlingen. Studien kan inte skatta förekomst av fel där deltagaren har varit frånvarande från programmet men inte har anmält detta till varken Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Den kan inte heller fånga förekomst av fel där deltagaren har anmält frånvaro till Arbetsförmedlingen men inte till Försäkringskassan.

Felet som uppskattas i denna studie rör alltså en felaktig uppgift vid ansökan. Det är troligt att majoriteten av denna typ av fel beror på att deltagaren inte har stämt av med eller fått frånvaron godkänd av Arbetsförmedlingen, men det kan också finnas fall där uppgiften inte har omhändertagits av Arbetsförmedlingen. Det är därmed ett antagande att eventuella fel som upptäcks beror på att frånvaron inte är godkänd av eller anmäld till Arbetsförmedlingen.

Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen

För omfattningsstudierna har en definition och en orsaksindelning slagits fast av KUT-Delegationen. Denna omfattningsstudie skattar förekomst av ett fel, felaktig frånvaro, som uppstår vid ansökan om ersättning. Enligt delegationens klassificering av uppgifter som kan leda till felaktigheter ingår det studerade felet i kategorin ”Aktivitet”. Se PM ”Orsaksindelning inom omfattningsstudierna”⁵.

⁵ Dnr: Komm2018/00542/Fi 2016:07 (2018-09-25).

Felaktiga utbetalningar av ASUEEE

I detta avsnitt redogör vi för resultaten av omfattningsstudien avseende antal felaktiga utbetalningar kopplade till frånvaro samt det uppskattade felaktigt utbetalda beloppet.

Uppskattning av frånvaro

Eftersom deltagare ansöker om ersättning efter varje månad som man har deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller ett etableringsprogram saknas uppgifter om ansökningar för november och december 2018 vid tidpunkten för de beräkningar som görs i denna studie (början av december 2018). För november och december antas antalet ansökningar vara lika många som för oktober 2018 ($n = 138\,122$). Detta kan innebära en viss under- eller överskattning. Det uppskattade antalet ansökningar för 2018 beräknas vara 1 646 174.⁶

Totalt exkluderades 18 ansökningar från de 1 200 som granskades. Det slutliga samplet inkluderade 1 182 ansökningar. Bortfallet bestod framförallt av att det inte fanns någon ansökan kopplad till den utvalda ärendehändelsen.

Ett antagande är att frånvaron under hela 2018 kan skattas givet uppgifter från ansökningar gjorda för ersättningsperioden mellan januari-september 2018 (och att andelen med frånvaro under oktober-december inte skiljer sig från andelen med frånvaro mellan januari-september).

Den uppskattade andelen frånvaro för 2018 är 7 procent. Med andra ord, 7 procent av ansökningarna om ASUEEE omfattar någon form av rapporterad frånvaro kopplad till sjukfrånvaro, enskild angelägenhet eller uppehåll i utbildningen/programmet. Majoriteten av den frånvaro som har rapporterats i ansökningarna gäller sjukfrånvaro (6 procent). Endast 1 procent av ansökningarna rör annan frånvaro. Notera att beräkningen av förekomst av frånvaro inte omfattar vård av sjukt barn eller vård av närstående, då dessa två fall av frånvaro inte påverkar ersättningsanspråket då den inte måste ha stämts av eller godkänts av Arbetsförmedlingen för att man ska ha rätt till ersättning.

Uppskattning av felaktig frånvaro

Baserat på kontrollen av frånvaro som gjordes för 931 ansökningar⁷ var andelen med felaktig frånvaro (dvs. ej godkänd eller anmäld till

⁶ Notera att antalet ansökningar har begränsats till den första inkomna ansökan per individ och månad.

⁷ Uppgifter för 13 ansökningar exkluderades p.g.a. felaktiga inmatningar.

Arbetsförmedlingen) 34 procent. Felen rör framförallt sjukfrånvaro (75 procent; se Tabell 1).

Det totala beloppet som kunde ha betalats ut felaktigt om de 931 ansökningarna inte hade kontrollerats var drygt 657 000 kronor (se Tabell 1). I och med att uppgifterna kontrollerades före utbetalning betalades inte ersättning ut felaktigt på grund av felaktiga frånvarouppgifter.

Tabell 1 Fördelning av orsaker till att frånvaron var felaktig

Typ av frånvaro	Andel	Antal	Totalt belopp (kr)	Genomsnittligt belopp (kr)
Enskild frånvaro ej godkänd	13%	42	44 257	1 054
Flera sorters frånvaro	1%	3	4 772	1 591
Sjukfrånvaro ej anmäld	67%	210	431 447	2 055
Sjukfrånvaro sent anmäld	8%	25	76 054	3 042
Uppehåll ej godkänt	10%	32	100 720	3 148
Total	100%	312	657 250	2 107

Uppskattningen av felaktig frånvaro bland alla ansökningar blir därmed 2,5 procent ($0,34 \times 0,07 = 0,025$). Det innebär att det uppskattade antalet ansökningar med frånvaro under 2018 är 120 107 och antalet med fel kopplade till frånvaron skattas till 40 251 ansökningar.

Beloppet för 2018 som kan ha betalats ut felaktigt på grund av felaktiga frånvarouppgifter skattas till 84,8 miljoner kronor (40 251 ansökningar med felaktig frånvaro multiplicerat med det genomsnittliga felaktiga beloppet per ansökan, 2 107 kronor).

Totalsiffran och dess osäkerhet

Av antalet ansökningar bedöms 2,5 procent (95%-igt konfidensintervall: 2,0-3,1) kunna leda till en felaktig utbetalning på grund av att frånvaron inte har anmälts till eller godkänts av Arbetsförmedlingen.

Andelen ansökningar med ej godkänd eller anmäld frånvaro baserad på samplet av frånvaroansökningar motsvaras av $\hat{\pi}_1 = \frac{y_1}{n_1}$, där y_1 är antalet ansökningar med felaktiga frånvarouppgifter och n_1 är antalet ansökningar i samplet ($n_1 = 934$). Andelen ansökningar med frånvaro givet samplet av samtliga ansökningar motsvaras av $\hat{\pi}_2 = \frac{y_2}{n_2}$, där y_2 är antalet ansökningar där de sökande har angett frånvaro och n_2 är antalet ansökningar i samplet ($n_2 = 1 182$). Den uppskattade andelen felaktiga ansökningar på grund av felaktiga frånvarouppgifter, $\hat{\theta}$, beräknades som $\hat{\theta} = \hat{\pi}_1 \times 100 \times \hat{\pi}_2$.

Det 95%-iga konfidensintervallet för andelen felaktiga ansökningar, $\hat{\theta}$, har beräknats i enlighet med formeln

$\hat{\theta} \times \exp(\pm z_{1-(\alpha/2)} \times \hat{\sigma}_{\ln(\hat{\theta})})$, där $\hat{\sigma}_{\ln(\hat{\theta})} = \sqrt{\frac{1-\hat{\pi}_1}{\hat{\pi}_1 n_1} + \frac{1-\hat{\pi}_2}{\hat{\pi}_2 n_2}}$ och $z_{1-(\alpha/2)}$ motsvarar värdet för den inverterade kumulativa standardnormalfördelningen för sannolikheten $1 - \left(\frac{\alpha}{2}\right)$ när $\alpha = 0,05$.⁸

Om man istället ser till andelen fel av det totala utbetalade beloppet utgör den 0,6 procent (95%-igt konfidensintervall: 0,4-0,7), om vi uppskattar de felaktiga utbetalningarna på grund av felaktiga frånvarouppgifter till 84,8 miljoner kronor (95%-igt konfidensintervall: 65,5-109,7)⁹ och det totala utbetalade beloppet under 2018 till 15 346 miljoner kronor (avrundat till närmaste miljontal). Det innebär att det felaktigt utbetalade beloppet uppskattningsvis utgör en mindre del jämfört med andelen ansökningar (och därmed antalet deltagare) med fel i ansökan som kan leda till felaktiga utbetalningar.

På grund av att uppgifter för hela 2018 saknas (antal ansökningar och totalt utbetalt belopp) bygger skattningen för helåret 2018 på uppskattningar av november och december 2018, då studiens beräkningar gjordes i början av december 2018. För att uppskatta uppgifterna för dessa månader har vi utgått från antal och belopp i oktober 2018. Eftersom ansökan för en månad görs i efterhand kan antalet ansökningar och utbetalt belopp avgöras först i slutet av januari 2019.

Typ av fel

Felen som har studerats i denna omfattningsstudie rör felaktiga uppgifter vid ansökan, som kan antas framförallt vara orsakade av de försäkrade.

Misstänkt avsiktliga fel

Antalet ärenden i stickprovskontrollen som lämnades till kontrollutredning används för att skatta omfattningen av misstänkt avsiktliga fel. Av de 931 kontrollerade ärendena lämnades 21 ärenden till kontrollutredning.

Av antalet beviljade ansökningar under 2018 kan uppskattningsvis 0,2 procent (95%-igt konfidensintervall: 0,1-0,3) leda till en felaktig utbetalning på grund av misstänkt avsiktliga fel ($0,02 \times 0,07 = 0,002$). Beloppet som kan ha betalats ut felaktigt på grund av misstänkt avsiktliga fel skattas till 8,6 miljoner kronor (2 709 ansökningar med misstänkt avsiktliga fel multiplicerat med det genomsnittliga felaktiga beloppet per ansökan med misstänkt avsiktligt fel, 3 180 kronor; 95%-igt konfidensintervall: 4,6-16,1),

⁸ Aho, K. A. & R. T. Bowyer. (2015). Confidence intervals for a product of proportions: application to importance values. *Ecosphere* 6(11):230. <http://dx.doi.org/10.1890/ES15-00420.1>

⁹ 95%-igt konfidensintervall beräknat givet andelen fel kopplat till frånvaro bland alla beviljade ansökningar. För närmare beskrivning av hur konfidensintervallet för det uppskattade felaktigt utbetalade beloppet har beräknats, se bilaga.

vilket uppskattningsvis utgör 0,06 procent av beloppet som utbetalas under 2018 (95%-igt konfidensintervall: 0,03-0,1)¹⁰.

Uppgifter som används felaktigt

Uppgifterna som har angetts felaktigt rör en aktivitet, dvs. att frånvaro vid sjukdom, enskild angelägenhet eller tillfälligt uppehåll från ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anmälas till eller godkännas av Arbetsförmedlingen för att man ska vara berättigad till ersättning under dessa frånvarodagar.

Ursprunget på uppgifter som används felaktigt

De felaktiga uppgifterna härrör från de sökande.

¹⁰ För beräkning av konfidensintervall där det skattade medelbeloppet som betalats ut felaktigt används, se bilaga.

Diskussion och sammanfattande bedömning

Denna studie skattar omfattningen av fel som uppstår när en deltagare ansöker om ersättning från Försäkringskassan och anger att hen har varit frånvarande från programmet på grund av uppehåll, sjukdom, eller enskild angelägenhet, men där frånvaron inte är anmäld till eller godkänd av Arbetsförmedlingen. Studien kan inte skatta förekomst av andra typer av fel, så som när deltagaren har varit frånvarande från programmet men inte har anmält detta till varken Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

Resultatet visar att ungefär 2,5 procent av alla ansökningar om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning kan innehålla felaktiga uppgifter om frånvaro som kan orsaka helt eller delvis felaktiga utbetalningar. Felen handlar framförallt om att deltagare inte har anmält sjukfrånvaro till Arbetsförmedlingen. Det uppskattade antalet ansökningar med fel kopplade till frånvaron skattas till drygt 40 000 ansökningar. Det uppskattade beloppet för dessa felaktiga utbetalningar är cirka 85 miljoner kronor. I relation till det uppskattade totala utbetalade beloppet utgör dessa fel en liten del, cirka 0,6 procent. Det innebär att relativt många individer bedöms ha fel i ansökan kopplad till frånvaro, men det felutbetalda beloppet utgör en mindre del av det som betalas ut totalt i ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Bilaga

Uppskattningen av antalet beviljade ansökningar för 2018 har beräknats givet 98 procent av det uppskattade totala antalet ansökningar, då andelen avslag p.g.a. t.ex. program saknas eller job-dagar slut, beräknades till 2 procent givet uppgifterna från aktgranskningen. Det utbetalade beloppet för november och december 2018 uppskattades med oktober månads belopp (drygt 1 314 miljoner kronor; uppskattningsvis nära 15 346 miljoner kronor för helåret 2018).

Nedan beskrivs hur konfidensintervallet för det felaktigt utbetalade beloppet beräknades samt vilka antaganden som görs.

Y_1 = antal ansökningar med frånvaro

n_1 = sampelstorlek för beviljade ansökningar

Y_2 = antal ansökningar med felaktiga frånvarouppgifter

n_2 = sampelstorlek för beviljade ansökningar med frånvaro

p_1 = sann proportion av beviljade ansökningar med frånvaro

p_2 = sann proportion av beviljade frånvaroansökningar med felaktiga utbetalningar

X_B = beloppet för en beviljad ansökan med felaktig frånvaro

n_B = sampelstorlek för ansökningar med felaktig frånvaro

μ_B = förväntat belopp för en beviljad ansökan med felaktig frånvaro

a = totalt antal beviljade ansökningar 2018

α = vald signifikansnivå (sannolikhet för ett typ I-fel)

Vi definierar variabeln $Z_{ji} \in Be(p_{ji})$ som för $j = 1$ representerar en ansökan som antingen har någon form av frånvaro ($Z_{1i} = 1$) eller inte har det ($Z_{1i} = 0$). För $j = 2$ representerar variabeln en ansökan med frånvaro som antingen har en felaktig utbetalning ($Z_{2i} = 1$) eller inte har en felaktig utbetalning ($Z_{2i} = 0$). Vi har då att $Y_j = \sum_{i=1}^{n_j} Z_{ji}$, $j = 1, 2$.

Vi antar genomgående ett oberoende mellan Y_1 , Y_2 och X_B . Vi antar också att det totala antalet ansökningar, a , är känt (notera att antalet för helåret 2018 har uppskattats, då antal ansökningar för ersättningsperioderna november och december saknades vid tidpunkten för beräkningen).

$\hat{P}_1 = \frac{Y_1}{n_1}$, uppskattad andel ansökningar med frånvaro av beviljade ansökningar

$\hat{P}_2 = \frac{Y_2}{n_2}$, uppskattad andel ansökningar med felaktig frånvaro av ansökningar med frånvaro

$$Var(\hat{P}_j) = \frac{p_j(1-p_j)}{n_j}, j = 1, 2$$

$$E(\hat{P}_j) = p_j$$

$$\bar{X}_B = \frac{1}{n_B} \sum_{i=1}^{n_B} X_{Bi}$$

$$Var(\bar{X}_B) = \frac{Var(X_B)}{n_B}$$

$$E(\bar{X}_B) = \mu_B$$

Vi har enligt centrala gränsvärdesatsen:

$$\hat{P}_j \xrightarrow{d} N(p_j, Var(\hat{P}_j)), j = 1, 2 \text{ och } \bar{X}_B \xrightarrow{d} N(\mu_B, Var(\bar{X}_B))$$

Det totalt felaktigt utbetalda beloppet p.g.a. felaktig frånvaro kan definieras som:

$$\Psi_B = p_1 p_2 \mu_B a$$

Det är för detta värde som vi vill beräkna ett konfidensintervall för. Fördelningen för Ψ_B är okänd men deltasatsen kan användas, vilket ger

$\ln(\hat{P}_j) \xrightarrow{d} N\left(\ln(p_j), \frac{1}{p_j} \times \frac{(1-p_j)}{n_j}\right), j = 1, 2$ (asymptotisk fördelning, medel och varians för logaritmen av proportionerna)

$\ln(\bar{X}_B) \xrightarrow{d} N\left(\ln(\mu_B), \frac{1}{\mu_B^2} \times \frac{Var(\bar{X}_B)}{n_B}\right)$ (asymptotisk fördelning, medel och varians för logaritmen av beloppet för en ansökan med felaktig frånvaro)

$\ln(\hat{\Psi}) \xrightarrow{d} N(\ln(\Psi), Var(\ln(\hat{\Psi})))$ där

$$Var(\ln(\hat{\Psi})) = \frac{1}{p_1} \times \frac{(1-p_1)}{n_1} + \frac{1}{p_2} \times \frac{(1-p_2)}{n_2} + \frac{Var(\bar{X}_B)}{\mu_B^2 \times n_B}$$

Som varians estimator använder vi

$$Var(\widehat{\ln(\hat{\Psi})}) = \frac{1}{\hat{P}_1} \times \frac{(1-\hat{P}_1)}{n_1} + \frac{1}{\hat{P}_2} \times \frac{(1-\hat{P}_2)}{n_2} + \frac{\frac{1}{n_B} \sum_{i=1}^{n_B} (X_{Bi} - \bar{X}_B)^2}{\bar{X}_B^2 n_B}$$

Det skattade konfidensintervallet med konfidensgrad $1-\alpha$ blir då:

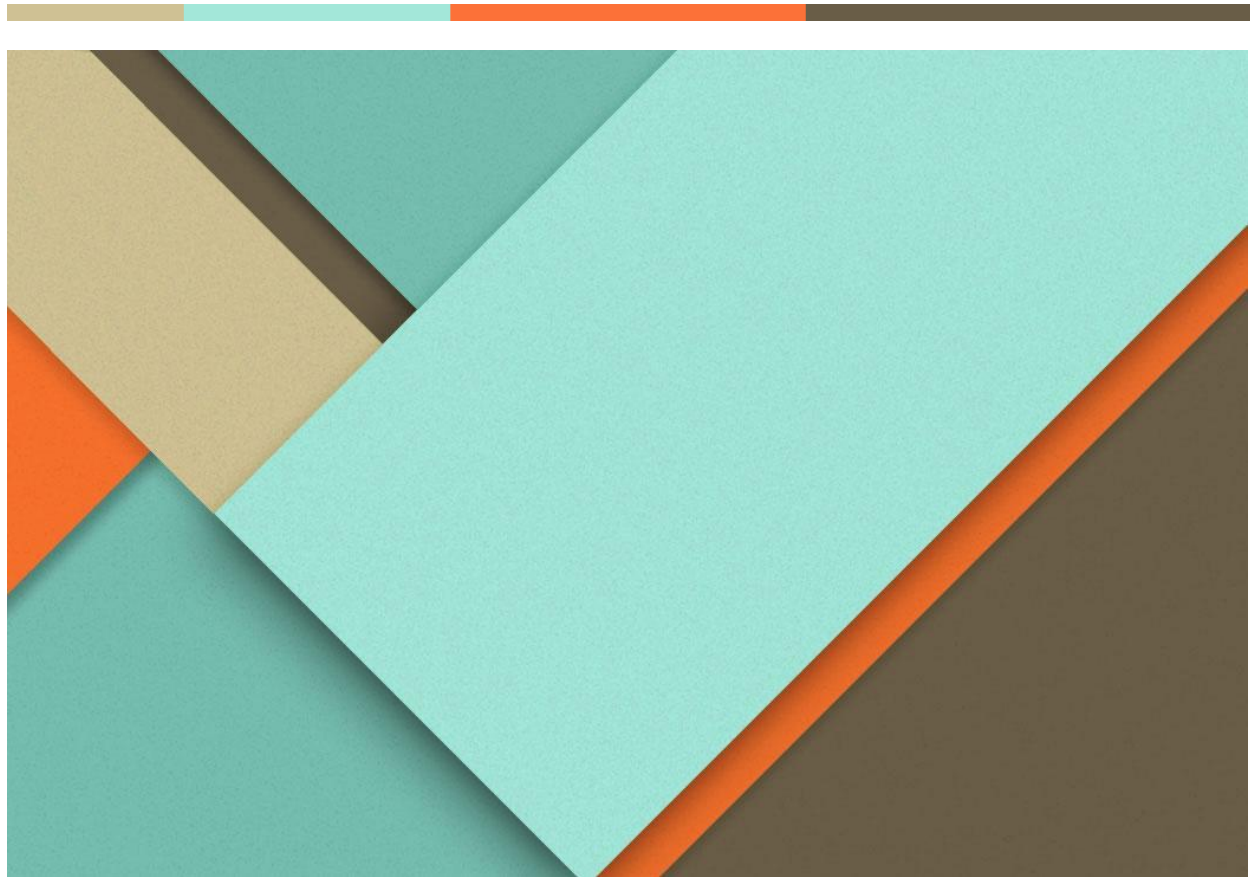
$$P\left(\hat{\Psi} \times \exp\left(-Z_{\frac{\alpha}{2}} \times \sqrt{\widehat{Var}(\ln(\hat{\Psi}))}\right) \leq \Psi\right. \\ \left. \leq \hat{\Psi} \times \exp\left(Z_{\frac{\alpha}{2}} \times \sqrt{\widehat{Var}(\ln(\hat{\Psi}))}\right)\right) = 1 - \alpha$$

Bilaga 10

Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation

- Sjukpenning
- Sjukersättning
- Studiemedel för studier i Sverige
- Ekonomiskt bistånd

Expert Intelligence



Omfattningsbedömningar med Expert Elicitation

29.04.2019

Johan Ekstedt, ExpertIntelligence.se

Innehållsförteckning

.....	0
1. Beskrivning av genomförande	5
1.1. Inledning.....	5
1.2. Syfte.....	5
1.3. Utbetalningssystem	6
1.4. Definitioner och avgränsningar	6
1.4.1. Felaktig utbetalning.....	6
1.4.2. Fel i systemöverskridande uppgifter	7
1.5. Tillvägagångssätt för att bedöma omfattning	7
1.5.1. Om Expert Elicitation	7
1.5.2. Tidigare omfattningsbedömningar med Expert Elicitation.....	9
1.5.3. Urval av ämnesexperter.....	10
1.5.4. Kunskapsunderlag	11
1.5.5. Experternas arbete	11
1.6. Hur resultatet redovisas.....	12
1.6.1. Det totala felet.....	12
1.6.2. Orsak till de felaktiga utbetalningarna	13
1.6.3. Exkludering av resultat.....	14
1.6.4. Aidentifierat resultat.....	14
2. Expertbedömning av sjukpenning.....	15
2.1. Inledning.....	16
2.2. Deltagande experter	16
2.3. Precisering av frågeställning och definition.....	16
2.4. Underlag för uppskattning	17
2.5. Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för sjukpenning	17
2.5.1. För mycket utbetalt.....	17

2.5.2.	Felaktig uppgift vid ansökan (1).....	18
2.5.3.	Ej anmält ändrade förhållanden (2).....	20
2.5.4.	Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	21
2.5.5.	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4).....	22
2.5.6.	Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	22
2.5.7.	Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	23
2.5.8.	Felaktigheter i den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI)	24
2.6.	Sammanfattning av resultat	25
2.7.	För lite utbetalt.....	25
3.	Expertbedömning av sjukersättning	27
3.1.	Inledning.....	28
3.2.	Deltagande experter	28
3.3.	Precisering av frågeställning och definition.....	28
3.4.	Underlag för uppskattning	29
3.5.	Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för sjukersättning.....	29
3.5.1.	För mycket utbetalt.....	29
3.5.2.	Felaktig uppgift vid ansökan (1).....	30
3.5.3.	Ej anmält ändrade förhållanden (2).....	32
3.5.4.	Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	33
3.5.5.	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4).....	33
3.5.6.	Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	34
3.5.7.	Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	34
3.5.8.	Fel i systemöverskridande uppgifter	35
3.6.	Sammanfattning av resultat	36
3.7.	För lite utbetalt.....	36
4.	Expertbedömning av studiemedel i Sverige	38
4.1.	Inledning.....	39
4.2.	Deltagande experter	39

4.3.	Precisering av frågeställning och definition.....	40
4.4.	Underlag för uppskattning	40
4.5.	Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier i Sverige.....	40
4.5.1.	För mycket utbetalt.....	40
4.5.2.	Felaktig uppgift vid ansökan (1).....	41
4.5.3.	Ej anmält ändrade förhållanden (2).....	43
4.5.4.	Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	45
4.5.5.	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4).....	45
4.5.6.	Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	46
4.5.7.	Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	46
5.	Expertbedömning av ekonomiskt bistånd.....	49
5.1.	Inledning.....	50
5.2.	Antaganden för att beräkna riksomfattning	50
5.3.	Deltagande experter	51
5.4.	Precisering av frågeställning och definition.....	51
5.5.	Underlag för uppskattning	51
5.6.	Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för ekonomiskt bistånd	52
5.6.1.	För mycket utbetalt.....	52
5.6.2.	Felaktig uppgift vid ansökan (1).....	53
5.6.3.	Ej anmält ändrade förhållanden (2).....	54
5.6.4.	Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	55
5.6.5.	Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4).....	55
5.6.6.	Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	56
5.6.7.	Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	56
5.7.	Sammanfattning av resultat	57
5.8.	För lite utbetalt.....	57
	Appendix Kunskapsunderlag sjukpenning	59
	Appendix Kunskapsunderlag sjukersättning	63



Appendix kunskapsunderlag studiemedel i Sverige..... 64

Appendix kunskapsunderlag ekonomiskt bistånd 65

Appendix Studieprotokoll för omfattningsstudier



..... 66

Översikt..... 67

Studiens syfte 67

 Utbetalningssystem 68

 Följande utbetalningssystem planeras att studeras: 68

Definitioner och avgränsningar 68

 Felaktig utbetalning..... 68

 Urval av ämnesexperter..... 70

 Tidsåtgång..... 71

Tidsplan..... 71

 De praktiska momenten i processen..... 71

Resultat 72

 Det totala felet..... 72

 Orsak till de felaktiga utbetalningarna 73

 Underlag som använts för bedömningarna 73

 Exkludering av resultat 73

Avrapportering..... 74

Appendix Definition av felaktig utbetalning..... 75

Appendix Orsaksindelning inom omfattningsstudierna 77

1. Beskrivning av genomförande

1.1. Inledning

Delegationen för korrekta utbetalningar har i uppdrag att göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. I denna rapport redovisas omfattningsbedömningar av fyra ersättningssystem som gjorts med metoden Expert Elicitation. Bedömningarna med Expert Elicitation utgår från befintliga kunskapsunderlag (data, statistik och rapporter). Dessa underlag täcker dock inte alla risker för felaktiga utbetalningar och innehåller sällan nödvändiga kvantifieringar av de felaktiga utbetalningarna som uppstår. Det finns också risker som är mycket svåra att undersöka och närmast omöjliga att beskriva på ett heltäckande sätt. Dessa risker ger upphov till ett så kallat mörkertal. Det finns inte heller något vedertaget tillvägagångssätt för hur befintligt underlag ska användas för att kvantifiera omfattningen av felaktiga utbetalningar.

För att hantera problemen med mörkertal och kvantifiering av felaktiga utbetalningar kan expertbedömningar tillämpas. Man kan förvänta sig att olika personer gör delvis olika bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar utifrån ett och samma underlag. Expertbedömningarna som redovisas i denna rapport har genomförts utifrån etablerade riktlinjer för metoden Expert Elicitation, där olika experters bedömningar vägs samman på ett strukturerat sätt. I det här kapitlet beskrivs övergripande hur omfattningsuppskattningar görs med hjälp av Expert Elicitation.

1.2. Syfte

Rapporten syftar till att ge bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom de fyra studerade ersättningssystemen. Bedömningarna redovisas på ett transparent sätt utifrån de förutsättningar och underlag som varit tillgängliga.

Resultaten redovisas enligt delegationens orsaksindelning. Detta underlättar bl.a. arbetet med att prioritera och vidta åtgärder.

Hur säkra omfattningsbedömningarna är och vilka primära underlag och erfarenheter som experterna grundar sina bedömningar på beskrivs i rapporten. Därmed ges kunskap om vilka fakta som finns samt indikationer på var behovet av ytterligare fakta finns för att öka kunskapen kring omfattningen av felaktiga utbetalningar och minska mörkertalet.

1.3. Utbetalningssystem

Följande utbetalningssystem har bedömts:

- Sjukersättning
- Sjukpenning
- Ekonomiskt bistånd
- Studiemedel för studier i Sverige

1.4. Definitioner och avgränsningar

Nedan definieras de variabler och de antaganden som ligger till grund för uppskattningarna.

1.4.1. Felaktig utbetalning

Den primära variabel som bedöms är andelen felaktiga utbetalningar. Detta definieras så här:

Andel felaktiga utbetalningar = $\frac{\text{summa felaktiga utbetalningar (kr)}}{\text{summa totala utbetalningar (kr)}}$

Perioden som bedömts är år 2017 eftersom det vid genomförandet av studierna är det senaste helåret med tillgängliga statistikuppgifter (t ex summa utbetalningar under hela året). Eventuella förändringar som skett under 2017 eller 2018 har dock beaktats av experterna i bedömningarna.¹

Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar definieras en felaktig utbetalning på följande sätt: "En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal." I definitionen ingår både upptäckta fel (innefattar således fel där återkrav skett) och oupptäckta fel. Se även appendix Definition av felaktiga utbetalningar för hela beskrivningen av denna definition.

De felaktiga utbetalningarna grupperas utifrån delegationens orsaksindelning:

1. Felaktiga uppgifter vid ansökan

¹ Regelverket för samordning mellan myndigheter ändrades från 1/1 2018 och nu gör den myndighet som avser att betala ut i efterhand för en period (oftast Försäkringskassan) en kontroll mot den andra myndigheten så att det inte redan har betalats ut ersättning för den nu begärda tiden. Den sammanlagda omfattningen för utbetalningen för perioden kan max bli 100 %. Risken för felaktigheter i denna kategori har således minskat radikalt från 2018 för studiemedel Sverige. I uppskattningen för studiemedel i Sverige har experterna tagit hänsyn till denna regeländring så denna tidigare risk och osäkerhet kring omfattningen är exkluderad.

2. Ej anmält ändrade förhållanden
3. Ej tillräckliga uppgifter (i ärendet) för att fatta korrekt beslut
4. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut
5. Utbetalning felaktig, trots rätt beslut
6. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (av myndigheten)

Se appendix Orsaksindelning inom omfattningsstudierna för en beskrivning av de sex orsaksindelningarna och hur de avgränsar mot varandra.

Bedömningen av de felaktiga utbetalningarna redovisas i för mycket respektive för lite utbetalt.

1.4.2. Fel i systemöverskridande uppgifter


För sjukpenning och sjukersättning uppskattades även felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i två systemöverskridande uppgifter. Dessa uppgifter är sådana som har betydelse för rätten till eller ersättningens storlek i flera olika ersättningssystem. För sjukpenning uppskattades fel orsakade av fel i sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och för sjukersättning uppskattades fel orsakade av fel i försäkringstillhörighet (FTH). Se vidare under respektive kapitel.

1.5. Tillvägagångssätt för att bedöma omfattning

Bedömningarna av omfattningen sker baserat på riktlinjer för tillämpning av Expert Elicitation. I detta avsnitt beskrivs hur det praktiska arbetet gått till vid bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar med hjälp av Expert Elicitation. Utgångspunkten har varit 2017 års utgiftsnivå.

1.5.1. Om Expert Elicitation

För att ta reda på en populations egenskaper (t.ex. omfattningen av alla felaktigheter inom ett utbetalningssystem) ger undersökningar av hela populationen den säkraste kunskapen. I praktiken är dock totalundersökningar sällan möjliga på grund av praktiska eller ekonomiska hinder. Därför tillämpas ofta stickprovsundersökningar där statistisk inferens tillämpas för att från en slumpmässigt urval av populationen uppskatta hela populationens egenskaper. I vissa fall finns det även praktiska, ekonomiska eller juridiska hinder för att få fram information om alla relevanta egenskaper för att kunna göra uppskattningar om dessa. När det gäller felaktiga utbetalningar kan vissa risker vara mycket svåra att



upptäcka med exempelvis slumpmässiga kontroller. Detta beskrivs i vissa sammanhang som ett mörkertal. En möjlighet är då att komplettera data och annat empiriskt grundat material med kunskap och erfarenheter som experter på området besitter, för att skaffa sig en helhetsbild.

Expert Elicitation är en teknik att extrahera ämnesexperters kunskap för att uppskatta okända kvantiteter. De riktlinjer som förespråkas för hur man ska gå till väga för att göra uppskattningar med hjälp av ämnesexperter baserar sig på tvärvetenskaplig forskning där flertalet forskningsämnen bidragit (t ex forskning inom statistik och psykologi, som åskådliggörs med Juslins och Horas arbete i avsnitt 1.5.2 nedan).

Genom en systematisk process skapas sannolikhetsbaserade uppskattningar. Den procedur som tillämpas syftar till att göra underlagen för beslut så transparenta, välgrundade och objektiva som möjligt.

Experterna har tillgång till befintliga fakta (data, statistik och annan relevant information) och kombinerar fakta med sin specifika expertis på området (t.ex. från kontrollverksamhet, handläggning, forskning, utredningsverksamhet). Liksom i fallet med stickprovsundersökningar finns en osäkerhet i uppskattningarna som redovisas i form av spridningsmått eller osäkerhetsintervall. Osäkerhetsintervallet beskriver spridningen i experternas sammantagna bedömningar av felens omfattning. Till skillnad från de osäkerhetsintervall som anges vid stickprovsundersökningar (konfidensintervall baserade på ett urval av data), så baseras osäkerhetsintervallen på subjektiva sannolikheter utifrån experternas ämneskunskap. Det är alltså experternas sammanvägda bedömning för sannolikheten att omfattningen ligger inom olika intervall som ligger till grund för framtagna osäkerhetsintervall. För ett 90 procents osäkerhetsintervall har extremvärdena, de lägsta och högsta värdena exkluderats (5 % i båda ändar) i experternas aggregerade sannolikhetskurva.

Osäkerheten (osäkerhetsintervallet) i uppskattningarna blir normalt större ju mindre empiriskt grundat underlag som finns tillgängligt. En redovisning av osäkerhetsintervall ger ansvariga beslutsfattare en uppfattning om den osäkerhet som är förknippade med bedömningarna, vilket kan påverka dessas slutsatser kring t.ex. lämpliga åtgärder eller prioriteringar.

Expert Elicitation började tillämpas redan 1975, då den myndighet i USA som hanterar kärnavfall, Nuclear Regulatory Commission, upplevde problem att tolka och sammanväga experters olika bedömningar. NCR tog därför hjälp av forskare för att utveckla en teknik för detta. Riktlinjerna för Expert Elicitation baseras på grundläggande metodik snarare än ämnesspecifika egenskaper, t ex statistisk metodik och forskningsresultat i psykologi avseende tillämpning av intuitiva bedömningar för att undvika olika typer av bias. Därför

finns goda förutsättningar att tillämpa tekniken även inom andra områden, vilket också skett, exempelvis inom ekonomisk tillväxt.²

1.5.2. Tidigare omfattningsbedömningar med Expert Elicitation

Under år 2007 genomfördes omfattningsstudier inom ramen för FUT-delegationens arbete och resultatet presenterades i november 2007 i rapporten "Vad kostar felen?". I det arbetet tillämpades Expert Elicitation på totalt 16 ersättningsystem.

Under 2009 genomfördes en studie inom ramen för Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Samverkansuppdraget) som Ekonomistyrningsverket samordnade.³ Syftet var att kunna ta ställning till en lämplig metod för att genomföra omfattningsstudier. Ett krav var att metoden även skulle fånga det så kallade mörkertalet. En möjlig metod är då att genomföra omfattande djupstudier för respektive system. Inom ramen för Samverkansuppdraget bedömdes detta som alltför omfattande och dyrt om det skulle genomföras med viss kontinuitet. Dessutom skulle denna metod inte fånga hela mörkertalet och därmed ändå behöva kompletteras. Rekommendationen blev att omfattningsstudierna skulle genomföras med hjälp av expertbedömningar. Därför tillämpades Expert Elicitation även inom ramen för Samverkansuppdraget.

Metodansvarig för omfattningsbedömningarna som genomfördes av FUT-delegationen och Samverkansuppdraget och även de nu aktuella bedömningarna har varit Johan Ekstedt. De steg som tillämpats för att ta fram uppskattningar utifrån riktlinjer inom Expert Elicitation har varit desamma vid de olika tillfällena. Däremot har kategoriseringen av orsakerna till de felaktiga utbetalningarna förändrats. Även definitionen av felaktiga utbetalningar har ändrats, vilket särskilt påverkar ersättningsystem med stora inslag av bedömning. Felen ska vara uppenbart utanför bedömningsutrymmet för att inkluderas i denna omfattningsbedömning. Under 2007 års omfattningsbedömning var Stephen Hora, professor i statistik på University of Hawaii, involverad som metodstöd i arbetet. Vid omfattningsbedömning inom ramen för Samverkansuppdraget fungerade Peter Juslin, professor i kognitiv psykologi vid Uppsala Universitet som metodstöd. Båda har bidragit aktivt med forskningsresultat inom Expert Elicitation⁴.

² The accountability imperative for quantifying the uncertainty of emission forecasts, *Puig and Morales-Nápoles 2017*

³ Se bl.a. Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010 (2011:11) ESV, dnr 10-152/2009.

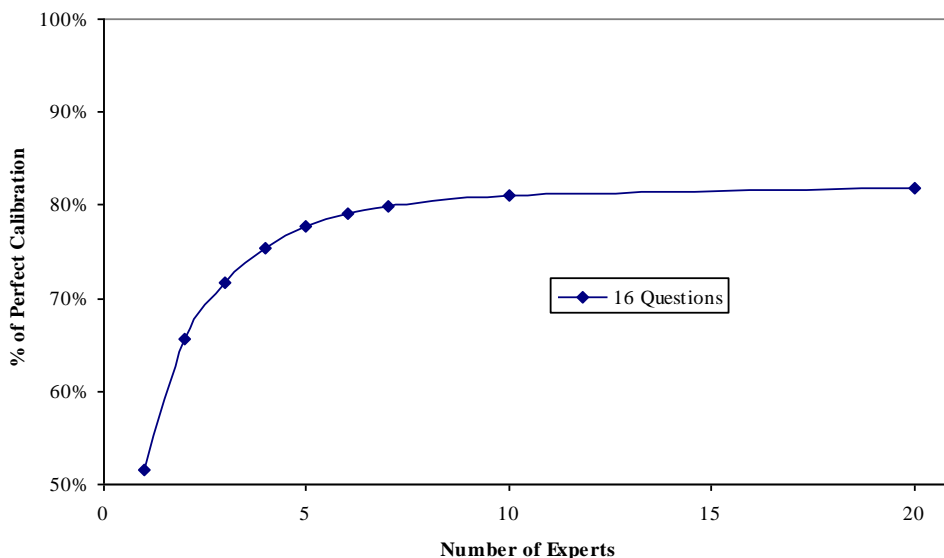
⁴ Exempel på artiklar är Expert elicitation methods and tools, Hora 2009, Expert Judgement, Hora 2008, Acquisition of Expert Judgement, Hora 1992, Controlled information integration and Bayesian inference, Juslin 2015, Decisions from experience Juslin 2006, subjective probability intervals. Juslin 2004,

I Norge har Expert Elicitation tillämpats för att uppskatta omfattningen av missbruk inom sjukpenning.⁵

1.5.3. Urval av ämnesexperter

Inom varje utbetalningssystem väljs 5-6 ämnesexperter ut. Detta är det antal experter som rekommenderas av Morgan 2014.⁶ Det illustreras även i en figur från statistikprofessor Steve Hora, Hawaii Universitet (som granskade tidigare genomförda omfattningsbedömningar med Expert Elicitation, FUT 2007). Figuren baseras på ett empiriskt test med för honom kända men för experterna okända värden. Tabellen visar att träffsäkerheten i experternas sammanvägda uppskattning ökar ju fler experter som involveras, men med en avtagande marginalnytta efter 5-6 experter.

Figure 4
Average Calibration Score of Expert Groups



Källa: Steve Hora, Hawaii University

De utvalda personerna ska inneha sådan kunskap att de baserat på sin specialistkompetens och med hjälp av bakgrundsmaterial kan göra en kvalificerad bedömning av den kvantitet som ska bedömas. Utgångspunkten för dessa omfattningsbedömningar har varit att en heterogen grupp av experter väljs ut i syfte att få fram de som kan svara på frågeställningen bäst samtidigt som olika synvinklar finns representerade.

⁵ Arbeidsdepartementet i Norge år 2011. "Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden"

⁶ Use of Expert Elicitation in support of decision making for public policy, M Grange Morgan 2014

1.5.4. Kunskapsunderlag

Inför att experterna påbörjar arbetet görs en kunskapsöversyn och ett kunskapsunderlag skapas. Det består av befintlig kunskap i form av data, statistik, rapporter, riskanalyser och arbetsmaterial som anses relevant för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Detta görs för varje utbetalningssystem och underlagen beskrivs i resultatdelens appendix.

Materialet är dock inte heltäckande. Underlagen tar inte upp alla risker till felaktiga utbetalningar och innehåller inte alla nödvändiga kvantifieringar av de felaktiga utbetalningarna som uppstår. Därför granskar och utvärderar experterna materialet samt kompletterar underlaget med eget arbetsmaterial och egna erfarenheter. Syftet är att ta fram individuella expertbedömningar som tar hänsyn till alla risker för felaktigheter inom utbetalningssystemet.

1.5.5. Experternas arbete

Experternas insats i omfattningsarbetet består av följande moment:

- 1) Läsa igenom och bidra med eventuella komplement till kunskapsunderlag
- 2) Delta på seminarium 1
- 3) Ta fram preliminär bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna
- 4) Delta på seminarium 2
- 5) Ta fram definitiv bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna
- 6) Läsa igenom och godkänna rapport

Syftet med första seminariet är att gå igenom frågeställningen och diskutera kunskapsunderlaget. Detta medger även möjlighet till kunskapsutbyte mellan experterna. Under det första seminariet diskuteras och tydliggörs avgränsningar, orsakindelning och definitioner tillsammans med en representant från Delegationens kansli. Dessutom får experterna öva sig i att uttrycka sig med hjälp av sannolikheter och de uppmärksammas på psykologiska fallgropar som är vanliga i samband med intuitiva bedömningar.⁷

Experterna får efter seminarium 1 i uppgift att arbeta fram en individuell omfattningsbedömning.

⁷ Se t ex Gilovich, T., Griffin, D. W., & Kahneman, D. (2002). Inferences, heuristics, and biases: New directions in judgment under uncertainty, New York: Cambridge University Press

Under seminarium 2 redovisar experterna sina respektive uppskattningar. Diskussioner förs i syfte att förstå experternas olika sätt att bedöma de felaktiga utbetalningarna samt ge möjlighet att ifrågasätta varandras tillvägagångssätt och antaganden. Syftet är att kvalitetssäkra det arbete och de bedömningar som gjorts.

Experterna får efter seminarium 2 möjlighet att justera sina bedömningar om nya insikter framkommit under seminariet. Därefter skickar experterna in sina definitiva uppskattningar som ligger till grund för resultatet för respektive ersättningssystem.

1.6. Hur resultatet redovisas

Experterna lämnar in individuella uppskattningar baserade på sina respektive erfarenheter och expertkunskaper samt informationen i det framtagna kunskapsunderlaget (samlade relevant kunskap och data/statistik på området). En bedömning som inkluderar alla identifierade felaktigheter inom utbetalningssystemet görs.

Den uppskattade omfattningen av fel fördelas på olika orsaker enligt den fastställda orsaksindelning som grundar sig på var i ärendekedjan felet uppstår. Detta ökar möjligheterna att kunna vidta lämpliga åtgärder för att reducera de felaktiga utbetalningarna.

Beloppen för omfattningsbedömningarna är avrundade men redovisas med upp till en decimals noggrannhet. Avrundningarna är anpassade till det sammanhang de redovisas i⁸ och ska inte tolkas som att resultatet är säkrare ju mindre det är avrundat. För att beskriva osäkerheten i bedömningarna av de totala felaktiga utbetalningarna redovisas ett osäkerhetsintervall. För att beskriva osäkerheten i bedömningarna av respektive orsakskategori redovisas istället ett spridningsmått, kvartilavstånd. Måtten visar på olika sätt hur stor spridning det är mellan experternas bedömningar. Detta mått är en indikation på uppskattningens säkerhet och hur bra kunskap som finns om de felaktiga utbetalningarna på ansvarig myndighet eller kommun.

1.6.1. Det totala felet

Andelen felaktiga utbetalningar där för mycket utbetalats redovisas utifrån experternas individuella sannolikhetskurvor för andelen fel.⁹ Experternas svar vägs samman genom att slå samman de individuellt inlämnade bedömningarna och relaterade sannolikheter.¹⁰

⁸ Vid framräknande av alla enskilda resultat utgår beräkningarna från de ursprungliga exakta siffrorna, varav härledning via de redovisade avrundade talen kan ge marginellt andra resultat.

⁹ Experten får ange sannolikheterna för att andelen fel ligger inom olika intervall. Därav skapas en sannolikhetskurva som innefattar det experten anser är alla möjliga intervall (nivåer) andelen kan vara.

¹⁰ Empirisk utvärdering visar att matematisk aggregering ger bättre resultat än intuitiv sammanvägning av experternas resultat, se Robert T. Clemen and Robert L. Winkler, Aggregation of Expert Probability Judgments, kapitel 9, s 27.

Denna medelvärdesprocedur har egenskapen att grupp fördelningen blir bredare än individernas fördelningar. Samtidigt är just detta en av fördelarna med metoden eftersom individernas fördelningar kan vara "överkonfidenta" (den enskilda expert har en övertro på sin egen förmåga att bedöma omfattningen) och det kan förekomma slumpmässiga avvikelser (en individs bedömning kan skilja sig åt beroende på tidpunkt svaret ges trots att informationsmängden är densamma, det finns alltså en slumpmässighet i svaret som reduceras mha att tillämpa bedömningar från flera experter).¹¹ Baserat på den aggregerade kurvan beräknas ett väntevärde¹², det förväntade värdet på andelen fel. För att åskådliggöra inom vilket intervall andelen "sannolikt" respektive "med stor säkerhet" ligger kompletteras väntevärdet med osäkerhetsintervall. Dessa intervall inrymmer det sanna värdet med 70 % respektive 90 % säkerhet givet den subjektiva sannolikhetsfördelningen.

Experterna får även ange en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar som felaktigt inte har betalats ut (inte alls eller till ett för lågt belopp). Omfattningen av för lite utbetalt redovisas i form av experternas medianvärde som antas vara det mest sannolika värdet). För att illustrera spridningen av experternas uppskattningar redovisas även kvartilavstånd.¹³ Spridningen är ett transparent sätt att illustrera osäkerheten i bedömningen.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar redovisas därmed som två separata fel, dvs utbetalningar som blir för höga respektive för låga.

1.6.2. Orsak till de felaktiga utbetalningarna


Felaktiga utbetalningar som blir för höga fördelas enligt orsaksindelningen som framgår av appendix 2. Experternas bedömningar och kvantifiering av respektive orsak redovisas i form av median (mest sannolika värdet) och kvartilavstånd (spridning). Kvartilavstånden jämförs för orsakskategorierna inom respektive ersättningssystem. De kvartilavstånd som storleksmässigt är i mitten av de sex kategorierna anges genomsnittliga i storlek då de olika orsakskategoriernas osäkerhet i resultatet jämförs med varandra

Experterna har också fått ta ställning till hur stor del av felen – när de orsakats av den enskilde (orsakskategori 1 och 2) – som kan anses vara misstänkt avsiktliga fel. Närmare precisering finns i appendix Orsaksindelning inom omfattningsstudierna.

¹¹ See t ex Erev, I., Wallsten, T. S., & Budescu, D. V. (1994). Simultaneous over- and underconfidence: The role of random error in judgment processes. *Psychological Review*, 101, 519-527.

¹² Väntevärdet är ett lägesmått som anger vart sannolikhetskurvan har sin tyngdpunkt

¹³ Experternas individuella bedömningar delas upp i fyra lika stora delar (kvartiler). Skillnaden i värde mellan den övre och den nedre kvartilen mäter kvartilavstånd.



Experterna bedömer även fel i utbetalningar som härrör från fel i vissa systemöverskridande uppgifter. För dessa bedömningar redovisas medianvärdet. Delegationen genomför även ett antal empiriska studier av felaktiga utbetalningar som en följd av fel i systemöverskridande uppgifter.

1.6.3. Exkludering av resultat

I det studieprotokoll som togs fram innan arbetet med uppskattningarna startade sattes följande kriterier upp för när enskilda experters resultat ska strykas från det aggregerade resultatet.

- Experten deltar inte på det inledande seminariet.
- Experten lämnar inte in ett preliminärt resultat
- Experten ger ingen förklaring till hur det egna resultatet tagits fram, t ex redovisar inte för sin bedömning under seminarium två eller lämnar inte in underlag med förklaring för sitt preliminära resultat.
- Experten lämnar inte in ett definitivt resultat
- Expertens definitiva resultat är inte korrekt ifyllt

I de fall det varit aktuellt att stryka en experts bedömning från det aggregerade resultatet redogörs det i anslutning till respektive ersättningssystem.

1.6.4. Aidentifierat resultat

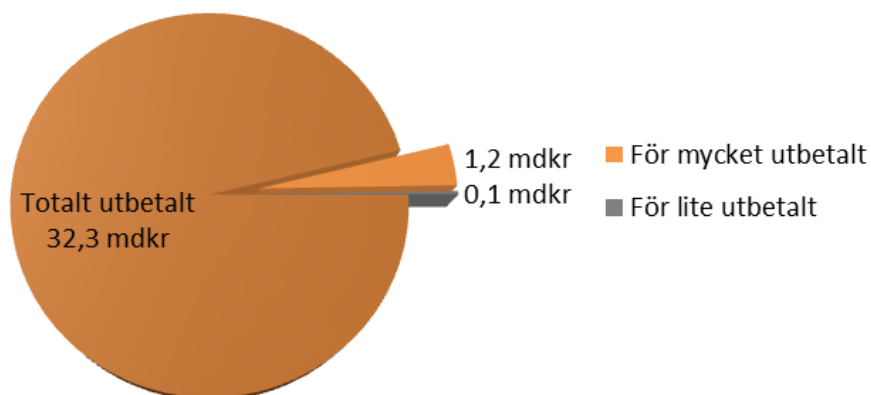
Experternas bedömningar aidentifieras genom att experternas namn stryks och ersätts med ett nummer i samband med analys och beräkningar av resultat. I resultatavsnitten redovisas experternas sammanvägda resultat.

2. Expertbedömning av sjukpenning

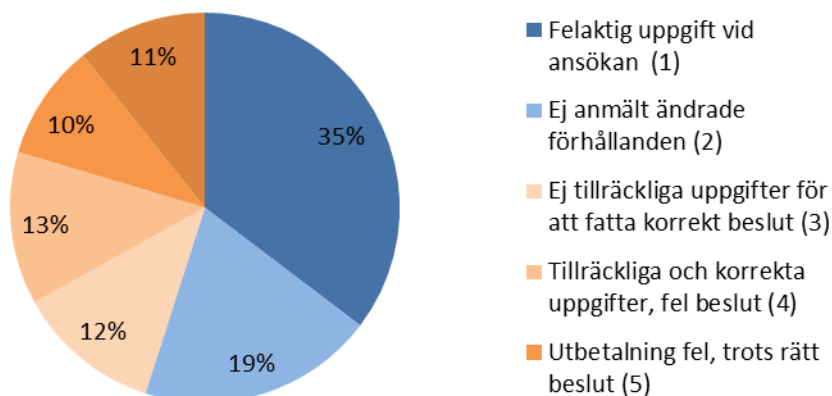
Sammanfattning

Utgångspunkt för bedömningarna är utgifterna för år 2017 som uppgick till 32,3 miljarder kronor. Nedan ges en summering av resultatet. Detaljer kring vilka felorsakerna är och den osäkerhet som är förknippad med respektive bedömning redovisas i kapitel 2.1-2.8

Totalt uppskattas 3,7 % av det utbetalda beloppet vara felaktigt vilket motsvarar 1,2 miljarder kronor. Därtill uppskattas att 0,1 miljarder kr betalats ut för lite. Det innebär att för varje 100 kr korrekt utbetald ersättning begås felaktigheter motsvarande 4 kr.



Nedan illustreras hur de 1,2 mdkr som felaktigt betalats ut för mycket fördelar sig enligt den på förhand definierade orsaksindelningen.



2.1. Inledning

Sjukpenning kan betalas ut till den som har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller skada. Ersättningen kan lämnas till den som arbetar i Sverige och är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är det belopp som Försäkringskassan räknar ut baserat på den sökandes årsinkomst och arbetstid. SGI är därför en förutsättning och en viktig parameter för att kunna betala ut rätt ersättning till den enskilde.

År 2017 erhöll 606 000 personer sjukpenning, totalt betalade Försäkringskassan ut 32,3 miljarder kronor i sjukpenning.

2.2. Deltagande experter

Givet de i studieprotokollet förspecifierade kriterier på experter inom alla utbetalningssystem valdes experter för deltagande i sjukpenningsbedömningen ut. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillfrågades om att delta med experter men avböjde. Därmed deltog enbart experter från Försäkringskassan inom följande områden:

- Verksamhetsutvecklare, Avd. sjukförsäkring (tillämpningsfrågor, handläggning och lagstiftning)
- Controller, enheten för Intern försäkringskontroll, Avd. för gemensamma försäkringsfrågor. (Granskar all försäkringshandläggning)
- Controller och ledningsstöd, Avd. för gemensamma försäkringsfrågor – (kontrollutredningsverksamheten som främst jobbar med avsiktliga fel)
- Analytiker, Avd. Analys och Prognos (inriktning sjukpenning)

2.3. Precisering av frågeställning och definition

Under seminarium 1 diskuterades frågeställningen och definitionen på felaktiga utbetalningar och följande förtydligande gjordes.

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

Slutligt belopp är det belopp som innefattas i Försäkringskassans grundbeslut. Detta under förutsättning att beslutet inte ligger uppenbart utanför lagens ramar/bedömningsutrymme.

Även hur stor andel fel som beror på att vissa systemöverskridande uppgifter är felaktiga uppskattas i kapitel 2.5.8 för sjukpenning:

Andel av samtliga felaktiga utbetalningar som beror på felaktig SGI

2.4. Underlag för uppskattning

Inför första seminariet gjordes en översyn av befintlig kunskap i form av data/statistik och rapporter på området. En sammanställning av kunskapsunderlaget gjordes och delades med experterna.

Under seminarium 1 diskuterades möjligheten att bearbeta statistik på Intern försäkringskontroll (IFK) för att ge ytterligare underlag. Det resulterade i att IFK från sin stickprovsundersökning genomförd under 2017 tog fram för denna omfattningsbedömning anpassad statistik (appendix avsnitt 7.4-*Faktiska felutbetalningar i sjukpenning under 2017*). Denna statistik har varit användbar vid uppskattningar av fel orsakade av myndigheten. Samtliga kunskapsunderlag som användes av experterna finns redovisade i appendix.

2.5. Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för sjukpenning

I detta kapitel redovisas uppskattad omfattning av alla felaktigheter som sker inom sjukpenning.

2.5.1. För mycket utbetalt

Det finns många orsaker till att en felaktig utbetalning kan uppstå. I denna rapport är felen kategoriserade enligt den fördefinierade orsaksindelningen baserat på när i ärendekedjan felet uppstår. De specifika orsaker enligt orsaksindelningen som föranleder de felaktiga utbetalningarna beskrivs i nedan i separata avsnitt.

Resultat

Andel för mycket utbetalt uppskattas till 3,7 % av totalt utbetalt på 32,3 miljarder kronor år 2017. De felaktiga utbetalningarna bedöms motsvara 1 180 miljoner kronor.

Osäkerhet

Det råder stor osäkerhet i uppskattningen och osäkerhetsintervallet i skattningen visar att med 70 % sannolikhet ligger det sanna värdet inom intervallet 1,9-5,7 %, med 90 % säkerhet ligger det sanna värdet inom intervallet 1,2-7,0 %.

Felaktiga utbetalningar	70% säkerhet	90 % säkerhet
3,7%	1,9% -5,7%	1,2% -7,0%
1 180 mkr	628 mkr -1 838 mkr	384 mkr -2 262 mkr

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Experterna har haft tillgång till kunskapsunderlag (se appendix) för att göra sina uppskattningar. De har sedan fått välja hur de använder underlaget i sina individuellt framtagna uppskattningar. Nedan beskrivs hur tre av experterna resonerat generellt kring uppskattningsarbetet, inom varje orsaksindelning finns mer detaljer kring de underlag som primärt har använts och den osäkerhet som finns i uppskattningen:

Expert 1) Har utgått från Kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan. Här måste man göra ett antagande om mörkertalet för att få en skattning på fel från sökande. Därtill summeras fel från myndigheten, baserat på uppgifter från IFK och rättsliga kvalitetsgranskningarna 2014:2, som granskar bifalls- och avslagsbeslut används för att dra slutsatser om 2017 års nivå.

Expert 2) Utgått från kunskapsunderlaget, använt statistiken från IFK och förlitat mig på min erfarenhet inom området.

Expert 3) Utgick i huvudsak från riskanalysen 2019 samt underlaget från Intern försäkringskontroll samt använde övrigt kunskapsunderlag som referens.

2.5.2. Felaktig uppgift vid ansökan (1)

De största felen inom denna kategori är:

- Uppgift om arbetsförmåga
- Uppgift om faktiskt arbete i egna företaget

Resultat:

Nära fyra tiondelar av alla felaktiga utbetalningar bedömer handläggarna beror på att uppgifterna vid ansökan varit felaktiga. Punktskattning på 35 % motsvarar 417 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet:

Bland de sex orsaks kategorier som undersökts i denna rapport är spridningen högst (kvartilavståndet 31 %) i denna kategori. Nedan förklaras vad som orsakar denna osäkerhet. För 2017 summeras återkrav/skadestånd och förhindrade felaktiga utbetalningar till ca 60 miljoner kronor baserat på kontrollutredningverksamhetens uppgifter. Men därtill måste man göra ett antagande om mörkertalet (fel som inte

upptäckts utifrån de impulser som kontrollutredningsverksamheten fått och på grund av deras begränsade arbetsresurser) för att få totala beloppet. Dessutom ingår inte felaktigheter som beror på att den sökande medvetet överdriver sitt tillstånd, vilket leder till att läkare utfärdar ett felaktigt intyg. Här finns en skala från medvetet överdrivande till att den sökande förstärker symtom. Det är tydligt från diskussionen på seminarium två och av experternas individuella fördelning av felen i respektive orsakskategori att det ibland blir svårt att dra tydliga gränser mellan de olika kategorierna. Experternas yrkesroll påverkar hur de härleder den felaktiga utbetalningen och vad som orsakat den. Experter som arbetar med att utföra kontroller anser att felaktiga utbetalningar i större utsträckning uppstått på grund av felaktiga uppgifter från den sökande. Experter med annan yrkesinriktning tenderar att i större utsträckning bedöma sådana felaktiga utbetalningar vara orsakade av myndigheten. Ett annat exempel är när experterna fått bedöma felaktiga utbetalningar som fattas på otillräckliga uppgifter vid beslutstillfället, t.ex. när läkarintygen är bristfälliga. Experter med kontrollbakgrund har i större utsträckning bedömt att sådana brister är orsakade av den enskilde (orsakskategori 1). Experter med annan yrkesinriktning har däremot i större utsträckning bedömt att sådana fel är orsakade av att myndigheten fattat beslut på otillräckliga underlag (orsakskategori 3 *Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut*).

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- Analys av felaktiga utbetalningar, 2017-12-19 (6.1)
- Dokument från kontrollutredning, 2016-09-26 (5.1).
- Kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan (5.2)
- *Risakanalys (inför 2019)- se flik riskanalys (6.3)*

Misstänkt avsiktliga fel

Avsiktliga fel kan vara:

- Uppgift om arbetsförmåga (inkl. läkarintyg förfalskat av den som söker ersättning)
- Uppgift om faktiskt arbete i egna företaget

Uppskattning:

Av fel orsakade av de sökande uppskattas sex tiondelar av felen vara avsiktliga, punktskattning 60% vilket motsvarar 250 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet i bedömningen av misstänkt avsiktliga fel:

I riskanalysen fokuserar man på läkarens roll och att Försäkringskassan ska begära komplettering medan den försäkrades skyldighet att lämna korrekta uppgifter saknas i det kunskapsunderlaget. Många lämnar felaktiga uppgifter men det är baserat på deras upplevelse av verkligheten t ex kan man misstrivas på arbetet vilket kan leda till en upplevelse av sjukdomstillstånd som den sjukpenningansökande upplever som verkligt. Om dessa individer är arbetsföra lämnar de fel information, men det skapar osäkerhet och variation bland experterna i hur stor andel av dessa fall som är avsiktliga fel. Andelen måste uppskattas utifrån hur många som faktiskt upplever att de är sjuka i förhållande till hur många som med avsikt förstärker symtom för ett sjukdomstillstånd och

gränsdragning på när det senare ska betraktas som avsiktligt är svår. Därmed är det hög osäkerhet i uppskattningen av andelen avsiktliga fel.

Kontrollutredningarna är inte baserade på slumpmässiga urval men ändå informativa. De ärenden som kan drivas vidare mot polisutredning kan betraktas som avsiktliga fel. Av antalet ärenden från kontrollutredningsverksamheten så var volymen med återkrav dubbelt så hög som antalet anmälningar till polisen, vilket indikerar att ungefär hälften bedöms avsiktliga. Det kan därtill finnas ärenden då det inte finns tillräckliga bevis för polisanmälan men ändå kan misstänkas vara avsiktliga vilket skapar en osäkerhet i uppskattningarna.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- *Risikanalys (inför 2017)- se flik riskanalys 6.2*
- *Risikanalys (inför 2019)- se flik riskanalys 6.3*
- *Återföring av kunskap om sjukpenning- bilaga till kvalitetsanalys kontrollutredning 5.1*
- *Kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan 5.2*

2.5.3. Ej anmält ändrade förhållanden (2)

Orsaker till felaktiga utbetalningar i denna kategori är:

- Börjat jobba mer vid deltidssjukskrivning
- Börjat jobba innan beviljad period löpt ut
- Inte anmält när man blivit arbetslös (innebär sänkt ersättning)
- Anmält ändrade förhållanden för sent
- Lämnat felaktiga uppgifter (t ex pga svårt veta regler kring SGI/normal arbetstid)
- Rest utanför EES/EU utan medgivande

Uppskattning:

Två tiondelar av de felaktiga utbetalningarna beror på att den sökande inte anmält ändrade förhållanden. Punktskattningen på 19,6 % vilket motsvarar 233 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet:

Omfattningsuppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av att ändrade förhållanden inte anmäls till Försäkringskassan är genomsnittlig med avseende på osäkerhet. Kvartilavståndet i experternas bedömning är på 8 %. Som utgångspunkt för uppskattningen ligger underlag om återkrav/skadestånd och förhindrade felaktiga utbetalningar från kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan men här måste man göra ett antagande om mörkertalet som skapar osäkerhet i uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- *Analys av felaktiga utbetalningar, 2017-12-19 (6.1)*
- *Dokument från kontrollutredning, 2016-09-26 (5.1)*

Misstänkt avsiktliga fel

Exempel på misstänkt avsiktliga fel är:

- Börjat jobba mer vid deltidssjukskrivning
- Börjat jobba innan beviljad period löpt ut
- Inte anmält när man blivit arbetslös (innebär sänkt ersättning)

Uppskattning:

Två tredjedelar av felen som beror på ändrade förhållanden uppskattas vara misstänkt avsiktliga fel av den sökande. Punktskattning på 65 % av felen i denna orsakskategori (ej anmält ändrade förhållanden) motsvarar 151 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet:

Även här kan man liksom i orsakskategori 1 utgå från vad kontrollverksamheten kunnat konstatera och leda i bevis vara felaktigt utbetalt. Det finns dock många fel som inte upptäckts utifrån de impulser som kontrollutredningsverksamheten får eller kan fånga på grund av begränsade resurser. Avsaknaden av ett heltäckande underlag skapar osäkerhet i uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Bilaga analys av felutbetalningar (6.1)

Kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan (5.2)

2.5.4. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)

Orsaker till att det inte går att fatta korrekt beslut kan vara:

- Utredning om arbetsförmågan saknas
- Utredning om arbetsgivarens möjlighet att anpassa arbetet saknas

Uppskattning:

En tiondel av felen kan enligt experterna härledas till att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av otillräckliga underlag. Punktskattning på 12,0 % motsvarar 142 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet

Denna uppskattning är relativt säker. Experterna är relativt ense om hur stor andel av de totala felen som härrör till denna orsakskategori. Efter kategori 5 är denna orsak den där experterna är mest eniga om nivån (kvartilavstånd 7 %). För denna orsakskategori ansåg experterna att den rättsliga kvalitetsuppföljningen tillsammans med IFK:s stickprov går att använda för att göra relativt säkra uppskattningar, vilket återspeglar sig i spridningen av experternas punktskattningar.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning: --

Rättslig kvalitetsuppföljning 2017:5, Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan
IFK:s slumpmässiga stickprov (kunskapsunderlag 7,4)

2.5.5. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)

Denna kategori innefattar fel där beslut och beloppet kopplat till beslutet ligger uppenbart utanför bedömningsutrymmet. Exempel på sådana felaktiga beslut är när arbetsförmågans nedsättning bedöms på ett sätt som uppenbart inte är förenliga med de tillgängliga uppgifterna. Felaktiga bedömningar kan ske i samband med nybeviljande men också i pågående sjukfall vid 180-dagarsbedömningarna.

Uppskattning:

En tiondel av alla fel uppskattas vara fel trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Punktskattning 12,7 % motsvarande 150 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet

Det är tillsammans med orsaksindelning 1 störst osäkerhet i denna uppskattning av de sex orsakskategorierna. Kvartilsavståndet uppgår till 30 %. Det upplevs svårbedömt då det saknas lämpliga underlag att använda sig av. För att de rättsliga kvalitetsgranskningarna ska kunna användas som underlag för detta hade det krävts att flera granskare oberoende av varandra hade granskat samma ärenden och kommit till samma slutsats.

Kvalitetsgranskningarna genomförs dock inte på det sättet. Avseende kvalitetsbristerna som uppdagas de i rättsliga granskningarna så kan utbetalningen vara rätt trots brister i formkraven eller andra fel som ändå ger den försäkrade rätt summa. Därmed blir det mycket svårt uppskatta vad som felaktigt betalas ut från denna orsaksindelning sammanlagt uppgår till.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Rättsliga kvalitetsgranskningarna 2014 Sjukpenningärenden som avslutas för att dagarna tar slut (2015:3) (3.2)

2.5.6. Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori berör den manuella handläggningen i utbetalningssystem (TP). Mycket sker i handläggarens huvud och påverkas av hur hen tittar, tänker och dokumenterar/registrerar i ärendet. Det kan även bli fel vid verkställande av utbetalningen i ärendehanteringssystemet ÅHS. Några vanliga fel är:

- Fel period (fel från och med datum/ till och med datum)
- Fel omfattning registreras
- Historikfel kan orsaka ytterligare fel, t ex slut på sjukpenningdagar
- Omfattning ändras inte vid en ny periodisk utbetalning
- Ingen hänsyn tas till andra förmåner

Uppskattning:

En tiondel av alla felutbetalningar bedömer experterna är felaktiga trots att rätt beslut fattats. Punktskattningen på 9,6 % motsvarar 114 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet

Relativt säker uppskattning. Detta är den säkraste uppskattningen av de sex orsaksindelningarna (kvartilspredning 5 %). Experterna är ense om nivån av andelen fel tack vare pålitligt resultat från det slumpmässiga stickprovet från IFK för år 2017 avseende denna orsaksindelning.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

IFK:s slumpmässiga stickprov (kunskapsunderlag 7,4)

Analys av felaktiga utbetalningar (bilaga 6.1)

2.5.7. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori avser:

- Löpande utbetalning stoppas inte vid friskanmälan
- Löpande utbetalning stoppas inte för gravid som fött sitt barn
- Ändrad omfattning registreras inte
- Löpande utbetalning stoppas inte vid beviljad SE
- SGI ändras inte vid partiell SE

Uppskattning:

Experterna bedömer att en tiondel av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ändrade förhållanden som inte omhändertas av myndigheten. Punktskattningen på 10,7 procent motsvarar 127 mnkr av 2017 års utgifter.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen av att ändrade förhållanden ej blir omhändertagna är genomsnittliga med avseende på osäkerhet i uppskattning (kvartilsspredning på 11 %). En del av felaktigheterna fångas i den löpande granskningen av Intern Försäkrings Kontroll men t ex att inte SGI ändras vid partiell sjukersättning fångas inte. Därav behöver ett mörkertal läggas till granskningen vilket skapar en osäkerhet i uppskattningen.

Använda underlag experterna lyfter fram:

Analys av felaktiga utbetalningar, 2017-12-19 (6.1)

IFK:s slumpmässiga stickprov (kunskapsunderlag 7,4)

2.5.8. Felaktigheter i den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI)

Experterna fick också bedöma hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som orsakats av att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) blivit. Dessa fel är en delmängd av samtliga fel som uppskattas i denna rapport och ska därmed inte adderas ovanpå den totala skattningen av felaktiga utbetalningar.

När det gäller felaktig SGI är det sällan som hela utbetalningen behöver vara felaktig. Den korrekta SGI:n kan avvika i varierande omfattning från den fastställda SGI:n som den felaktiga utbetalningen baseras på. Exempel på fel är:

- Fel inkomstuppgift (anställd), i de fall en SGI finns fastställd sedan tidigare finns inkomstuppgifterna som regel förtryckta i ansökan om sjukpenning. I dessa fall finns det risk att den enskilde inte ändrar de förtryckta inkomstuppgifterna i ansökan trots att den faktiska inkomsten och/eller årsarbetstiden är högre eller lägre än den som tidigare fastställts.
- Fel inkomstuppgift (egen företagare)
- Oriktig anställning/anställningsförhållande

Det finns också en problematik med personer som SGI-klassats men som inte uppfyller kraven. Problematiken är större bland egna företagare och mindre företag.

Uppskattning:

Experterna uppskattar att andelen av alla felaktiga utbetalningar inom sjukpenning som beror på felaktigt SGI uppgår till två tiondelar (punktskattning 20%), vilket motsvarar 236 mnkr av 2017 års utgifter.

Använda underlag experterna lyfter fram:

Risikanalys (bilaga 6.2, 6.3, 6.4)

Osäkerhet

Det finns en osäkerhet kring uppskattningen då utredningar om SGI inte görs i tillräcklig utsträckning och att uppgifter från den sökande i huvudsak ska användas (kvartilavståndet är 12 %) Rättsavdelningen driver dock på att mer utredning bör ske men i praktiken utreder man bara uppenbara signaler om att SGI:n inte stämmer. Bristande förutsättningar för handläggarna att fatta beslut om SGI med god kvalitet kan leda till att SGI fastställs med såväl för högt som för lågt belopp. Detta kan även leda till såväl felaktigt fattat beslut om SGI noll som beslut fattat om SGI över noll kronor, trots att grund saknas för SGI. Det är således viktigt att belysa dessa övergripande aspekter trots den övergripande slutsatsen om god kvalitet i SGI-nollbesluten.

Fel ersättning kan även utgå om Försäkringskassan gör en felaktig bedömning eller bristfällig utredning av SGI-skydd. Regler för SGI/normal arbetstid en viss dag är svårt att ha full koll på för den sökande samtidigt som myndighetens uppgift på SGI av flertalet anledningar kan vara felaktigt. Handläggaren arbetar i en intensiv arbetsmiljö och ska hålla sig ajour med lagändringar samtidigt som det föreligger hög personalomsättning. De

arbetar dock med likabedömning och utbildningsinsatser för att hålla hög kvalitet i handläggningen och därmed minska felaktigheter.

2.6. Sammanfattning av resultat

I avsnitt 2.5.2-2.5.8 har redovisning skett av omfattningen av felaktigheter uppdelat på orsaksindelning och hur mycket som beror av fel i SGI. Nedan ges en översiktlig summering i tabellform av resultaten för dessa avsnitt.

Tabell 2.6 Andel och summa fel - Sjukpenning

	Felaktiga utbetalningar		kvartilavstånd
Felaktig uppgift vid ansökan (1)	417 mkr	35%	31%
Ej anmält ändrade förhållanden (2)	232 mkr	20%	8%
Fel orsakade av sökande	648 mkr	55%	
<i>Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till 1+2)</i>	<i>401 mkr</i>	<i>62%</i>	
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	142 mkr	12%	7%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)	150 mkr	13%	30%
Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	114 mkr	10%	5%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	127 mkr	11%	11%
Fel orsakade av myndigheten	532 mkr	45%	
Totalt	1 180 mkr	100%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till alla fel)	401 mkr	34%	
Varav beror på felaktigt SGI	236 mkr	20%	12%

2.7. För lite utbetalt


Det förekommer felbetalningar som har för låga belopp samt uteblivna betalningar efter avslagsbeslut, dvs sådana som borde betalats ut om det skulle skett korrekt. Experterna har fått göra individuella uppskattningar av hur många miljoner kronor som betalats ut för lite. Nedan redovisas baserat på detta en uppskattning av totala beloppet som betalats ut för lite under 2017. ISF rapporten pekar på kan finnas individer som Försäkringskassan 0-klassar men där faktiska förhållandet inte är så.

Uppskattning:

Strax under hundra miljoner kronor betalas ut för lite under hela året (punktskattning 93 miljoner kronor). Detta innebär att för varje 1 000 kr som betalas ut korrekt så betalas 3 kr ut för lite.

Osäkerhet:

Det finns en stor osäkerhet i uppskattningen eftersom det saknas bra underlag att utgå ifrån (kvartilavstånd 182 mnkr). De individer myndigheten avslår ersättning för som



sedan omprövas tillhör för lite utbetalt. Årsredovisningen visar att det finns en ändringsfrekvens i omprövningarna på 7-8 % av de som omprövas (inkluderar även de beslut som bara delvis ändras till fördel för den enskilde). Detta förutsätter att individen klagat, men finns även de som inte begär omprövning varvid finns ytterligare okändandel som skapar osäkerhet i bedömningen.

Använda underlag experterna lyfter fram:

IFK:s stickprov (7,4)

ISF-rapport 2016:10 om felaktiga SGI 0-beslut (7,5)

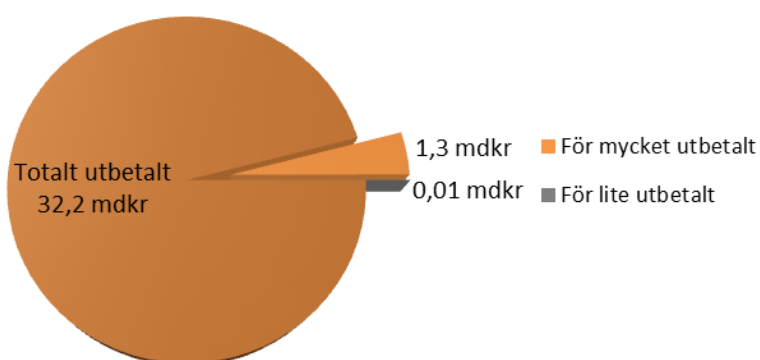
Årsredovisningen 2017 med avseende på ändringsfrekvensen i omprövningarna (6,6)

3. Expertbedömning av sjukersättning

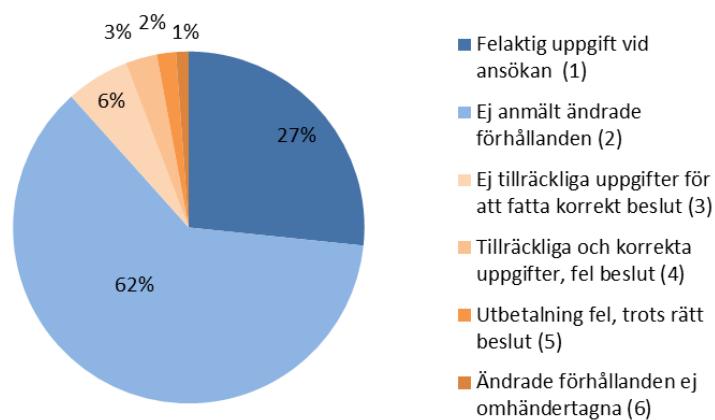
Sammanfattning

Utgångspunkt för uppskattningarna är år 2017 då 32,2 miljarder kronor betalades ut. Nedan ges en summering av resultatet, detaljer kring vilka felorsakerna är och den osäkerhet som är förknippad med respektive uppskattning redovisas i kapitel 3.1-3.8

Totalt uppskattas 4,2 % av det utbetalda beloppet vara felaktigt utbetalt vilket motsvarar 1,3 miljarder kronor. Därtill uppskattas att 0,01 miljarder kr betalats ut för lite. Det innebär att för varje 100 kr korrekt utbetald ersättning begås felaktigheter motsvarande 4 kr.



Nedan illustreras hur de 1,3 mdkr som felaktigt betalats ut för mycket fördelar sig mellan de i studien definierade orsaksindelningarna.



3.1. Inledning

Sjukersättning kan betalas ut till den som har långvarig eller permanent nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada. Ersättningens storlek beror på om personen arbetat tidigare och kan få inkomstrelaterad ersättning, eller om personen enbart har rätt till garantiersättning som grundar sig på bosättningstid

År 2017 uppbar 276 000 personer sjukersättning med en medelersättning per månad på drygt 9000kr, totalt betalade Försäkringskassan ut 32 miljarder kronor i sjukersättning.

3.2. Deltagande experter

Givet de i studieprotokollet förspecifierade kriterier på experter inom alla utbetalningssystem valdes experter för deltagande i sjukersättning studien ut. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillfrågades om att delta med experter men avböjde varvid enbart experter från Försäkringskassan deltog med experter inom följande områden:

- Beslutsfattare (en av yrkesrollerna som deltar i handläggningen av sjukersättning), Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga
- Controller, enheten för Intern försäkringskontroll, avd. för gemensamma försäkringsfrågor, granskar all försäkringshandläggning
- Controller och ledningsstöd Avd. för gemensamma försäkringsfrågor (GF), kontrollutredningsverksamheten som främst jobbar med avsiktliga fel
- Specialist (en stödfunktion för de som handlägger sjukersättning), Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga
- Analytiker, Avdelning Analys och prognos, inriktning sjukersättning

3.3. Precisering av frågeställning och definition

Under seminarium 1 diskuterades frågeställningen och definitionen på felaktiga utbetalningar. Det rörde samstämmighet om att inkludera det förtydligande som i tidigare seminarium gjordes på sjukpenning enligt nedan.

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

Slutligt belopp är det belopp som innefattas i Försäkringskassans grundbeslut. Detta gäller under förutsättning att beslutet inte ligger uppenbart utanför lagens ramar/bedömningsutrymme.

Experterna har också fått uppskatta hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som beror på att vissa systemöverskridande uppgifter är felaktiga. Denna uppskattning redovisas i kapitel 2.8. För sjukersättning har följande systemöverskridande risk uppskattats:

Andel av felaktig försäkringstillhörighet (FTH) på grund av felaktiga uppgifter i ansökan

3.4. Underlag för uppskattning

Under seminarium 1 diskuterades möjligheten att bearbeta statistik på Intern försäkringskontroll för att ge ytterligare underlag. Det resulterade i att IFK från sin stickprovsundersökning genomförd under 2017 tog fram för denna omfattningsbedömning anpassad statistik (appendix under bilaga 9-*Faktiska felutbetalningar i sjukpenning under 2017*). Denna statistik har varit användbar vid uppskattningar av fel orsakade av myndigheten.

3.5. Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för sjukersättning

I detta kapitel redovisas uppskattad omfattning av alla felaktigheter som sker inom sjukersättning.

3.5.1. För mycket utbetalt

Det finns många orsaker till att en felaktig utbetalning kan uppstå. I denna studie är felen kategoriserade enligt den fördefinierade orsaksindelningen som baseras på när i ärendekedjan felet uppstår. De specifika fel som orsakar de felaktiga utbetalningar inom respektive orsakasindelning beskrivs i efterföljande avsnitt.

Resultat

Andel för mycket utbetalt uppskattas till 4,2 % av totalt utbetalt på 32,2 miljarder kronor år 2017. De felaktiga utbetalningarna motsvarar 1 340 miljoner kronor.

Osäkerhet

Det råder stor osäkerhet i uppskattningen vilket går att läsa mer om under respektive orsaksindelning. Osäkerhetsintervallet för skattningen av för mycket utbetalt totalt visar att med 70 % sannolikhet ligger det sanna värdet inom intervallet 0,6-8,8 %, med 90 % säkerhet ligger det sanna värdet inom intervallet 0,2-11,0 %.

Felaktiga utbetalningar			
		70 % säkerhet	90 % säkerhet
Andel	4,2%	0,6% -8,8%	0,2% -11,0%
Belopp	1 340 mkr	181 mkr -2 822 mkr	60 mkr -3 540 mkr

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Experterna har haft tillgång till kunskapsunderlag (se appendix) för att göra sina uppskattningar. De har sedan fått välja fritt hur de använt underlaget i sina individuellt framtagna uppskattningar. Nedan ges ett exempel på hur en av experterna resonerat generellt kring uppskattningens arbetet, inom varje orsaksindelning finns mer detaljer kring primärt använda underlag och den osäkerhet som finns i uppskattningen:

"Jag började titta på hur stort återkrav som gjordes 2017 för att få en uppfattning om hur mycket fel som upptäcks inom myndigheten. Jag använde mig av bilaga 3 och bilaga 5. Jag kunde se att den största delen av återkrav berodde på att sökande inte hade anmält ändrade förhållanden till Försäkringskassan och att det därmed också är sökande som oftast orsakar återkravet.

Det som Försäkringskassan orsakar är främst missade impulser och brytdatum som leder till att mer pengar betalas ut än vad som bör. En del av dessa som inte upptäcks och som därmed gör att ett mörkertal bedöms" (Förutom de felaktigheter myndigheten upptäcker avseende för mycket utbetalt sker felaktigheter som inte upptäcks, det är omfattningen av detta som bedöms.)

3.5.2. Felaktig uppgift vid ansökan (1)

Några vanliga felaktigheter inom denna kategori är:

- mottagaren lämnar ingen uppgift om att hen bott/arbetat i annat land (Om mottagaren lämnar felaktiga uppgifter om bosättning och arbete i annat land kan det innebära att samordningen med andra länder uteblir eller sker felaktigt.)
- Fel information om arbetsförmåga. Den försäkrade vill bli beviljad sjukersättning vilket då kan påverka i kontakten med läkare, arbetsgivare och Försäkringskassan. T ex kan läkarintyget kan därmed innehålla felaktiga beskrivningar av den försäkrades funktionsnedsättning.
- Uppgift om bisysslor/uppdrag är felaktiga. Om felaktiga uppgifter lämnas gällande bisysslor och uppdrag kan det leda till att myndigheten får en felaktig bild av arbetsförmågan.
- Uppgifter som kan vara felaktiga vid ansökan är hur arbetstiden förläggs vid partiell ersättning. T ex uppgift om faktiskt arbete i egna företaget.

Resultat:

Nära tre tiondelar av alla felaktiga utbetalningar bedömer experterna beror på att uppgifterna vid ansökan varit felaktiga. Punktskattning på 27 % som motsvarar 357 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Det råder stor osäkerhet kring omfattningen av felaktigheter orsakade av de sökande. För uppskattningen av fel i samband med ansökan är kvartilavståndet 22 %. Felaktiga uppgifter i medicinska underlag kan föreligga, trots att Försäkringskassan ifrågasätter när det t ex inte finns objektivt stöd i läkarutlåtande för de beskrivna nedsättningarna. Om sådana uppgifter leder till felaktiga utbetalningar blir sannolikt hela beloppet felaktigt, vilket gör att sådana fel får stort genomslag på omfattningen i kronor. Experterna har svårt att avgöra hur mycket Försäkringskassans kontrollverksamhet fångar av dessa fel i sina riktade kontroller efter impuls. Detta skapar osäkerhet kring uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- Återkrav sjukersättning 201712-201811 (bilaga 5)
- Kontrollverksamheten och SE (bilaga 3)

Misstänkt avsiktliga fel

Fel inom denna kategori är exempelvis:

- Uppgift om arbetsförmåga
- Uppgift om faktiskt arbete i egna företaget

Uppskattning:

Av samtliga felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktiga uppgifter i ansökan bedömer experterna att $\frac{3}{4}$ är misstänkt avsiktliga fel. Denna punktskattning på 75 % motsvarar 268 mnkr.

Osäkerhet i bedömningen av misstänkt avsiktliga fel:

Läkarintyg kan vara felaktigt pga vilseledande information till läkaren om arbetsförmåga. Andelen måste uppskattas utifrån hur många som faktiskt upplever att de är sjuka i förhållande till hur många som med avsikt förstärker symptom för ett sjukdomstillstånd och gränsdragning på när det senare ska betraktas som avsiktligt är svår. Om man avsiktligen inte anger att man har en arbetsgivare eller har inkomst från annat land så upptäcks detta förmodligen inte vid utredning. Därmed finns det ett stort mörkertal som skapar osäkerhet i uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- Återkrav SE 201712-201811 (bilaga 5)

3.5.3. Ej anmält ändrade förhållanden (2)

Orsaker till felaktiga utbetalningar inom denna kategori är bland annat:

- Utökad arbetstid. Försäkrad blir t.ex. ombedd att arbeta lite extra hos ordinarie arbetsgivare och tänker inte på att det påverkar rätten till sjukersättning. Har hel sjukersättning och arbetar inom den tillåtna "åttondelen" - men utökar allt eftersom arbetsinsatsen.
- Påbörjar arbete eller studier
- Flyttar utomlands.
- Hobbyverksamhet som växer

Uppskattning:

Drygt sex tiondelar av de felaktiga utbetalningarna beror på att den sökande inte anmält ändrade förhållanden. Punktskattningen på 62 % vilket motsvarar 827 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Det råder störst osäkerhet kring omfattningen av felaktigheter orsakade av de sökande, för uppskattningen av fel då inte anmält ändrade förhållanden är kvartilavståndet 31 %. Det finns dock en samstämmighet bland experterna att denna orsakskategori skapar störst omfattning fel. Samtidigt är det svårt att upptäcka ändrade förhållanden eftersom det inte sker någon regelbunden kontakt mellan den försäkrade och Försäkringskassan. Mörkertalet är därmed stort och svårbedömt varvid osäkerheten är hög i uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- Återkrav SE 201712-201811 (bilaga 5)
- Analys återkrav 2017 Öst(bilaga 4)
- Kontrollverksamheten och SE (bilaga 3)

Misstänkt avsiktliga fel

- Anmäler inte att arbetsförmågan förbättrats.

Uppskattning:

Drygt sju tiondelar av felen som beror på att ändrade förhållanden inte anmäls bedömer experterna vara misstänkt avsiktligt fel av den sökande. Punktskattning på 74 % av felen i denna orsakskategori motsvarar 608 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet: En del av de avsiktligt ej anmält ändrade förhållanden finns det viss kunskap om (se bilaga 5 kontrollverksamheten). Återkraven kan visserligen gälla flera år tillbaka men enligt tabellen rör det sig om liknande belopp varje år så hela summan är relevant att

beakta. Man måste bedöma hur många av alla återkrav som upptäcks genom kontrollverksamheten som kan anses vara misstänkt avsiktliga. Dessutom behöver belopp läggas till för felaktiga utbetalningar som aldrig upptäcks, vilket skapar osäkerhet i uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:
kontrollverksamheten (bilaga 3)

3.5.4. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)

Orsaker till att det inte går fatta korrekt beslut kan vara:

- saknas utredning om sociala förhållanden, bisysslor/uppdrag
- Brister i utredning om personen är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning

Uppskattning:

6 % av de felaktiga utbetalningarna kan enligt experterna härledas att beslut fattats på otillräcklig grund vilket motsvarar 78 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av inom denna kategori är genomsnittlig med avseende på osäkerhet. Kvartilavståndet är på 10 %. Den rättsliga kvalitetsrapporten som denna skattning vilar på har undersökt brister i kvaliteten vid beviljanden, framförallt förmågan att analysera och värdera underlag. Den rättsliga kvalitetsrapporten som denna skattning vilar på har undersökt brister i kvaliteten vid beviljanden, framförallt förmågan att analysera och värdera underlag. Men trots brister som framkommit i den rättsliga kvalitetsuppföljningen behöver felen inte betyda att det i slutändan alltid blir fel beslut och därmed fel utbetalning. Den särskilda beslutsordningen bör bidra till att brister i de avgörande underlagen uppmärksammas av Försäkringskassan.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

- Kvalitetsanalys för sjukersättning november 2018 (bilaga 1)
- Kvalitetsanalys för sjukersättning 2017, Rättsliga kvalitetsuppföljning (bilaga 2)

3.5.5. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)

Fel beslut trots korrekta uppgifter kan inträffa då:

- Felaktig tillämpning av reglerna avseende arbetsförmågans nedsättning

Uppskattning:

Experternas bedömning ger att 3 % av de felaktiga utbetalningarna uppstår trots att tillräckliga och korrekta uppgifter finns i ärendet. Dessa fel bedöms uppgå till motsvarande 39 mnkr.

Osäkerhet

Orsaksindelning 4-6 har lägst spridning, för tillräckliga och korrekta uppgifter men fel

beslut är kvartilavståndet 5 %. Det tycks föreligga brister i hur utredning/bedömning av försäkringstillhörighet hanteras, särskilt de med koppling till permanenta och tillfälliga uppehållstillstånd. Den särskilda beslutsordningen anses dock vara en garant för att detta inte ska förekomma fel i så hög utsträckning.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Utdrag ur kvalitetsanalys för SE 2017 (bilaga 2)

3.5.6. Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori berör den manuella handläggningen i utbetalningssystem (TP). Mycket sker i handläggarens huvud och påverkas av hur hen tittar, tänker och dokumenterar/registerar i ärendet. Det kan bli fel vid verkställande av utbetalningen i ärendehanteringssystemet ÄHS. Några vanliga fel är:

- Fel period (fel från och med datum/ till och med datum)
- Fel omfattning registreras
- Ingen hänsyn tas till andra förmåner

Uppskattning:

Av alla felutbetalningar bedömer experterna 2 % är felaktiga trots att rätt beslut fattats, vilket motsvarar 23 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Orsaksindelning 4-6 har lägst kvartilavstånd, för utbetalning fel trots rätt beslut är kvartilavståndet 4 %. Uppskattning är relativt säker baserat på siffror från stickprovsundersökning från intern försäkringskontroll, IFK (bilaga 9) som pekar på en mycket låg andel felutbetalningar. Dock granskas primärt nybeviljade inte alla löpande månadsutbetalningar så stickprovet reducerar inte osäkerheten lika mycket som motsvarande stickprov på sjukpenning.

Orsaken till den låga andelen fel är den arbetsordning som gäller inom sjukersättning. Specialiserade handläggare hanterar beräkning och utbetalning. De fel som inträffar är ofta under kortare perioder - varför andelen (sett över ett år) inte blir så stor. Det är sannolikt inte fel på hela beloppet heller.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

- Kvalitetsanalys för sjukersättning november 2018 (bilaga 1)
- Utdrag ur kvalitetsanalys för SE 2017 (bilaga 2)
- Intern försäkringskontroll (bilaga 9)

3.5.7. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)

Orsakskategori 6 har lägst kvartilavstånd av samtliga orsaker. Fel i denna kategori uppstår när den försäkrade anmäler ändrade förhållanden men där Försäkringskassan inte har omhändertagit informationen kvartilavståndet är 3 %. En felaktig utbetalning uppstår om de ändrade förhållandena innebär att ersättningens ska reduceras eller

upphöra och att myndigheten inte reagerar på den impulsen. De vanligaste felen i denna kategori är:

- påbörjat arbete/studier eller arbetar/studerar i högre omfattning
- utvandring
- ändringar tas inte om hand i tid
- ändringar tas om hand direkt men blir felutbetalda en månad pga brytpunkt

Uppskattning:

Experterna bedömer att 1 % av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ändrade förhållanden som inte omhändertas av myndigheten vilket motsvarar 16 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Det råder relativt stor säkerhet kring denna uppskattning då dessa fel är något som uppmärksammas inom myndigheten och leder till återkrav (lågt mörkertal) varav missad impuls samt brytdatum i bilaga 5 Återkrav sjukersättning 201712-201811 har utgjort bedömningsunderlag.

Använda underlag experterna lyfter fram:

Återkrav sjukersättning 201712-201811 (bilaga 5)

3.5.8. Fel i systemöverskridande uppgifter

Systemöverskridande uppgifter kan ge fel t ex då:

- Ersättning betalas ut felaktigt eftersom handläggaren inte har kontrollerat FTH på ett tillräckligt sätt och/eller fångat impulser om ändrade förhållanden i ärendet
- Ersättning betalas ut felaktigt p.g.a. bristfällig bevakning kring när uppehållstillstånd/arbetstillstånd löper ut eller att personen inte meddelar att han/hon inte längre har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Uppskattning:

Experterna bedömer att 3,5 % av alla felaktiga utbetalningar beror på att utbetalningar skett till personer som inte uppfyller kraven för FTH. Andelen motsvarar 47 mnkr.

Osäkerhet:

Det saknas bra underlag och är dessutom svårt att undersöka denna typ av fel varav det råder osäkerheten i omfattningens storlek, kvartilavståndet är 4 %. Redan beviljad sjukersättning kan fortsätta att betalas ut fastän personen inte längre är bosatt i Sverige och inte heller har möjlighet att ta med sig bosättningsbaserad ersättning (garantiersättning). Det finns en viss rörlighet in och ut i Sverige och alla anmäler inte att de inte längre vistas i Sverige. Det är dock endast garantibeloppet som påverkas om du lämnar landet vilket begränsar omfattning på felen. Kvalitetsanalys nämner problem med bedömning av försäkringstillhörighet. Många handläggare anser det svårt utreda.

Använda underlag experterna lyfter fram:

Kvalitetsanalys för sjukersättning november 2018 (bilaga 1)

3.6. Sammanfattning av resultat

I avsnitt 3.52-3.5.8 har redovisning skett av omfattningen av felaktigheter uppdelat på orsaksindelning och hur mycket som beror på fel i systemöverskridande uppgifter. Nedan ges en överskådlig summering i tabellform av resultaten för dessa kapitel.

Tabell 3.6 Andel och summa fel - Sjukersättning

	Felaktiga utbetalningar		kvartilavstånd
Felaktig uppgift vid ansökan (1)	357 mkr	27%	22%
Ej anmält ändrade förhållanden (2)	827 mkr	62%	31%
Fel orsakade av sökande	1 184 mkr	88%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till 1+2)	875 mkr	74%	
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	78 mkr	6%	10%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)	39 mkr	3%	5%
Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	23 mkr	2%	4%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	16 mkr	1%	3%
Fel orsakade av myndigheten	156 mkr	12%	
Totalt	1 340 mkr	100%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till alla fel)	875 mkr	65%	
Varav felaktig FTH	47 mkr	4%	4%

3.7. För lite utbetalt


Det förekommer felbetalningar som har för låga belopp samt uteblivna betalningar, dvs sådana som borde betalats ut om det skulle skett korrekt. Experterna har fått göra individuella uppskattningar av hur många miljoner kronor som betalats ut för lite. Nedan redovisas baserat på detta en uppskattning av totala beloppet som betalats ut för lite under 2017

Exempelvis om Försäkringskassan beviljar sjukersättning på garantinivå trots att sökande skulle haft rätt till inkomstrelaterad ersättning kan det leda till att för lite pengar betalas ut.

Uppskattning:

9,5 miljoner kronor betalas ut för lite under hela året. Detta innebär att per 10 000 kr som betalas ut korrekt så betalas 3 kr ut för lite.

Osäkerhet:



Det finns en stor osäkerhet i uppskattningen eftersom det saknas bra underlag att utgå ifrån (kvartilavstånd 96 mnkr). De individer myndigheten avslår ersättning för och som sedan omprövas och får rätt till ersättning tillhör för lite utbetalt. Årsredovisningen visar att det finns en ändringsfrekvens i omprövningarna på 3-4 % av de som omprövas. Detta förutsätter att individen begärt omprövning, men det finns även de som inte begär omprövning varvid finns ytterligare okänd andel som skapar osäkerhet i bedömningen.

Underlag experterna lyfter fram:

Kvalitetsanalys för sjukersättning november 2018 (bilaga 1)

Utdrag ur kvalitetsanalys för SE 2017 (bilaga 2)

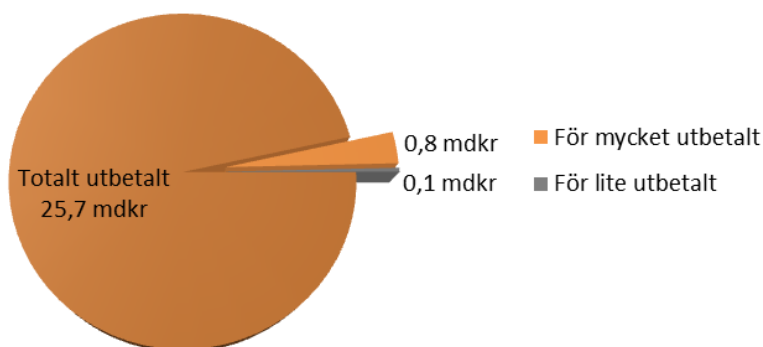
Utdrag IFKs årsrapport FV 2018 (bilaga 7)

4. Expertbedömning av studiemedel i Sverige

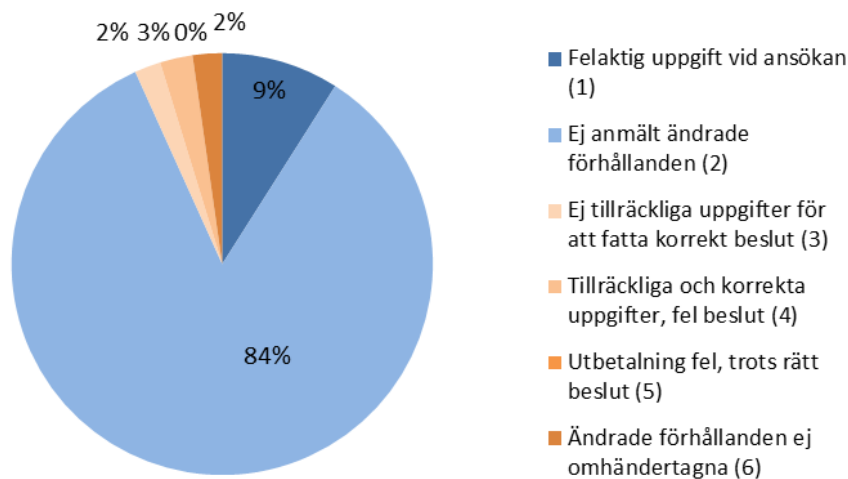
Sammanfattning

Utgångspunkt för uppskattningarna är år 2017 då 25,7 miljarder kronor betalades ut. Nedan ges en summering av resultatet. Detaljer kring vilka felorsakerna är och den osäkerhet som är förknippad med respektive uppskattning redovisas i kapitel 4.1-4.8

Totalt uppskattas 3,2 % av det utbetalda beloppet vara felaktigt utbetalt vilket motsvarar 0,8 miljarder kronor. Därtill uppskattas att 0,1 miljarder kronor betalats ut för lite. Det innebär att för varje 100 kr korrekt utbetald ersättning begås felaktigheter motsvarande tre och en halv kronor.



Nedan illustreras hur de 0,8 mdkr som felaktigt betalats ut för mycket fördelar sig enligt den på förhand definierade orsaksindelningen.



4.1. Inledning

År 2017 betalade Centrala Studiestöds Nämnden (CSN) ut 26 miljarder kronor i studiemedel för studier i Sverige, varav 10 miljarder i bidrag och 15 miljarder i lån. I genomsnitt får de studerande 55 000 kr utbetalade per år. För studier på Komvux får man i genomsnitt 40 000 kronor per år och för studier universitet och högskola får man i snitt 60 000 kronor. Det är vanligare med låntagande för studier på universitet och högskola.

450 000 personer fick studiemedel för studier i Sverige. 7 av 10 personer läser på högskola och 2 av 10 på Komvux. Övriga läser på folkhögskola, yrkeshögskola mm.

Studiemedel ges till vuxenstuderande på grundläggande och gymnasienivå från och med andra halvåret det år de fyller 20 år, samt till studerande på eftergymnasiala utbildningar. För studier på eftergymnasial nivå finns ingen nedre åldersgräns. Den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel är 56 år. Det finns också bestämmelser om vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel. Förutom att hen måste vara antagen till utbildningen finns det även andra faktorer som påverkar rätten till studiemedel, bland annat inkomstnivå, studietakt och tidigare studieresultat under perioder med studiemedel. Man behöver också ha varit bosatt i Sverige i två år den senaste femårsperioden eller ha annan grund för anknytning till Sverige, för rätt till studiemedel.

Att CSN beviljar en ansökan om studiemedel är inte tillräckligt för att pengar ska betalas ut. För att erhålla utbetalning av studiemedel måste den sökande lämna in en studieförsäkran, med ett intygande om att hen studerar i enlighet med beslutet om studiemedel. Dessutom behöver skolan rapportera in att den studerande är registrerad vid studiestarten.

4.2. Deltagande experter

Givet de i studieprotokollet förspecifierade kriterier på experter inom alla utbetalningssystem valdes experter för deltagande i studiemedelsbedömningen ut. CSN:s experter har följande roller i myndigheten:

- Delprocessledare med kunskap om såväl manuell handläggning som IT-stöd (enheten för verksamhetsstöd)
- Rutinansvarig för manuell handläggning (enheten för verksamhetsstöd)
- Verksamhetsutvecklare med kunskap om CSN:s elektroniska informationsutbyten med skolor och myndigheter (enheten för verksamhetsstöd)
- Verksamhetsutvecklare med kunskap om hantering av dubbla ersättningar i socialförsäkringen och studiestödet (enheten för verksamhetsstöd)
- Kontrollanalytiker, men kunskap om arbetet för att identifiera och motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (CSN:s bidragsbrottsfunktion)

- Studiestödsutredare med kunskap om ärendehandläggning (utbetalningsavdelningen)

4.3. Precisering av frågeställning och definition

Under seminarium 1 diskuterades frågeställningen och definitionen på felaktiga utbetalningar och följande förtydligande gjordes.

Det klargjordes att omfattningsuppskattningen inkluderar allt som betalas ut för studier i Sverige (dvs bidragsdel och lånedel, även det som betalas ut i form av tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnadslån inkluderas)

Belopp (förskotts fel) som får behållas i god tro räknas som felaktig utbetalning och ingår i orsaksindelning 2 nedan.

4.4. Underlag för uppskattning

Utifrån den diskussion som fördes om kunskapsunderlaget på seminarium 1 så kompletterades befintligt underlag med ytterligare en Excel-snurra för känslighetsanalys, en rapport om studiekontroll, uppgifter om hur länge man studerar inom olika skolformer samt urval och volymer i inkomstkontrollen (KIS) före seminarium 2. Samtliga kunskapsunderlag som användes av experterna finns redovisade i appendix.

4.5. Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier i Sverige

I detta kapitel redovisas uppskattad omfattning av alla felaktigheter som sker inom studiemedel.

4.5.1. För mycket utbetalt

Det finns många orsaker till att en felaktig utbetalning kan uppstå. I denna rapport är felen kategoriserade enligt den fördefinierade orsaksindelningen baserat på när i ärendekedjan felet uppstår. De specifika fel som orsakar de felaktiga utbetalningar inom respektive orsakasindelning beskrivs i efterföljande kapitel.

Resultat

Andel för mycket utbetalt uppskattas till 3,2 % av totalt utbetalt på 25,7 miljarder kronor år 2017. De felaktiga utbetalningarna motsvarar 812 miljoner kronor.

Osäkerhet

Det råder osäkerhet i uppskattningen och osäkerhetsintervallet i skattningen visar att med 70 % sannolikhet ligger det sanna värdet inom intervallet 2,2-4,3 %, med 90 % säkerhet ligger det sanna värdet inom intervallet 2,0-5,2 %.

	Felaktiga utbetalningar	70 % säkerhet	90 % säkerhet
Andel	3,2%	2,2% -4,3%	2,0% -5,2%
Belopp	812 mkr	569 mkr -1 108 mkr	518 mkr -1 339 mkr

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Experterna har haft tillgång till kunskapsunderlag (se appendix) för att göra sina uppskattningar. De har sedan fått välja valfritt hur de använt underlaget i sina individuellt framtagna uppskattningar. Nedan beskrivs hur ett par av experterna resonerat generellt kring uppskattningens arbetet, inom varje orsaksindelning finns mer detaljer kring primärt använda underlag och den osäkerhet som finns i uppskattningen:

Expert 1) *Jag har studerat de gemensamma underlag som skickats ut, läst olika rapporter och vägt in egna erfarenheter, rådfrågat några kollegor som har fått uppskatta hur dem tror att fördelningen ser ut. Den kända summa (575 miljoner kronor) som finns om felaktiga utbetalningar inom Studiemedel Sverige under 2017 har jag satt som en nedre gräns. Utöver de felaktiga utbetalningar som vi känner till finns ett mörkertal som jag försökt att uppskatta..*

Expert 2) *Den del som gäller före beslut, före första utbetalning och under studietid baserar jag på egen erfarenhet i kombination med siffror som vi redan har. Vad gäller efterkontroll av inkomst (KIS) och studieomfattning (EFK) har jag pratat med kollegor och gått på magkänsla.*

4.5.2. Felaktig uppgift vid ansökan (1)

De felen som kan ske inom denna kategori berör inlämnade uppgifter om:

- Personuppgifter
- Skola och utbildning
- Studietid och studieomfattning
- Studieresultat
- Inkomst
- Tidigare utbildning

Resultat:

Nära en tiondel av alla felaktiga utbetalningar uppskattas bero på att uppgifterna vid ansökan varit felaktiga. Punktskattningen på 9 % motsvarar 73 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Uppskattningen av felaktigheter vid ansökan har ett kvartilavstånd på 4 % vilket är näst högst bland orsaksindelningarna för studiemedel. För de som beviljats studiemedel för högskola efterkontrolleras drygt 4 av 5 avseende kursregistrering, det finns därmed ett mörkertal för den resterande delen. Men fasta terminstider, att få har dubbla ersättningar¹⁴ och att tidigare utbildning inte behöver anges begränsar möjliga felaktigheter (eftersom det kan leda till att antalet veckor som kan beviljas per nivå samt ersättningsnivå per vecka blir felaktigt). Inom komvux är det lättare att det uppstår fel pga att fler uppgifter krävs i ansökan, dessutom är det flexibla tider, språkproblem och vanligare med dubbla stöd. Det är vanligare att en studerande går från en programinskrivning på Arbetsförmedlingen till studier på komvux än studier på högskola. Här måste samordning mellan stöden göras innan beslut. Prövningen är däremot ofta mindre komplicerad vid folkhögskola jämfört med komvux. På yrkesskolorna är grupperna små varvid skolorna har lättare ha koll på eleverna avseende ansökningarna.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Sammanfattning av CSN:s tidigare arbete med felaktiga utbetalningar felaktiga (bilaga 4)

Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

Misstänkt avsiktliga fel

Om en person lämnar felaktiga uppgifter som är centrala klassas det som misstänkt avsiktliga fel. Dessa fel kan även inträffa i följande situationer:

- När den sökande fyller i felaktiga uppgifter om sin tidigare utbildning som påverkar hur många veckor med studiemedel som kan beviljas och även bidragets storlek. Den studerande kan utifrån detta lockas till att lämna felaktiga uppgifter.
- De med dubbla stöd ska meddela om de har ersättning från t.ex Försäkringskassan, vilket en del avsiktligt avstår.

Uppskattning:

Av fel orsakade av de sökande uppskattas en fjärdedel av felen vara avsiktliga, punktskattning 25 % vilket år 2017 motsvarar 18 mnkr.

¹⁴ Med dubbla ersättningar menas att den studerande får ersättning från t ex Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen samtidigt som de får studiemedel.

Osäkerhet i bedömningen av misstänkt avsiktliga fel:

Det finns en stor osäkerhet i denna uppskattning. CSN har utfört flera attitydundersökningar som ger en bild av de studerandes kunskaper om och attityder till felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och CSN:s kontroller. Man kan utläsa hur stor acceptansen för fel studerande har, men undersökningarna svarar inte på frågan om hur stor andel av utbetalningarna som faktiskt är fel. Attitydundersökningarna kan därmed möjligen ge vägledning i att skatta hur stor andel fel som kan vara avsiktliga orsakade av att studerande agerat avsevärt oaktsamt och en del studenter i denna kategori agerar med uppsåt. Även resultat från den empiriska studien för studier utomlands kan bidra som referens till uppskattningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Kundundersökning 2018 – frågor om bidragsbrott och fel (bilaga 7)

Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

4.5.3. Ej anmält ändrade förhållanden (2)

Orsaker till felaktiga utbetalningar i denna kategori är:

- Avbrott - man avbryter sina studier men inte meddelar detta utan fortsätter plocka ut studiemedel
- Studietid
- Studieomfattning
- Inkomst
- Övrigt, t ex dubbla stöd

I ovan ingår pengar som får behållas i "god tro". God-tro-utbetalningar förekommer i situationer när pengar har betalats ut i förskott och den studerande gör ett studieavbrott eller en ändring av sin studietakt som inte var känt vid utbetalningstillfället

Uppskattning:

Den övervägande andelen av alla fel inom studiemedel uppskattas bero på att den sökande inte anmält ändrade förhållanden. Punktskattningen på 84 % motsvarar 684 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Omfattningsuppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av att ändrade förhållanden inte anmäls till CSN är har högst osäkerhet av de olika orsaksindelningarna. Spridningen i experternas bedömning är på 8 %.

Det finns en osäkerhet kopplad till inkomstkontrollen för dem som läser en termin med studiemedel. Det görs då många antaganden och schabloner används när handläggaren försöker räkna på hur mycket dessa studerande "borde ha tjänat" respektive halvår vilket gör det svårt att veta den reella omfattningen. Det förekommer även studerande som inte redovisar att de har inkomst bredvid studierna eller vinst vid försäljning av bostad. Attitydundersökningarna pekar på att runt en fjärdedel av de studerande inte kan regelverket och det lyfts fram som en faktor som skapar fel. Att den studerande inte

anmäler avbrott genererar många fel som inte upptäcks på högskolestudier där kontrollen av de studerandes studieaktivitet är mycket låg. CSN får dock in uppgifter från skolorna vilket gör att besluten kan korrigeras, men ingen närvaro tas och många registreringar sköts av eleverna själva så det finns ett mörkertal som skapar osäkerhet i uppskattningen.

En stor del av problematiken här är att studiemedel utbetalas i förskott medan ersättningar som görs av Försäkringskassan betalas ut på begäran av stödtagaren i efterskott. Hade CSN redan betalat ut för samma tid så bedömdes dessa utbetalningar oftast som gjorda i "god tro" och om ingen avräkning var möjlig fick den högre ersättningen behållas. Regelverket för denna samordning ändrades från 1/1 2018 och nu gör den myndighet som betalar ut i efterhand för en period (oftast Försäkringskassan) en kontroll mot den andra myndigheten så att det inte redan har betalats ut ersättning för den nu begärda tiden. Den sammanlagda utbetalningen för perioden kan max bli 100 % ersättning. Risken för felaktigheter i denna kategori har således minskat radikalt från 2018. I uppskattningen har experterna tagit hänsyn till denna regeländring så denna tidigare risk och osäkerhet kring omfattningen är exkluderad.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

Kundundersökning 2018 – frågor om bidragsbrott och fel utbetalningar (bilaga 7)

E-brevkorrespondens mellan seminarium 1 och 2 (bilaga 9)

Misstänkt avsiktliga fel

Exempel på misstänkt avsiktliga fel är:

- Avbrott - man avbryter sina studier men medvetet meddelar inte detta för att fortsätta plocka ut studiemedel
- Meddelar inte att man erhåller dubbla stöd
- Meddelar inte om erhållen inkomst

Uppskattning:

Av felen som beror på ändrade förhållanden uppskattas 70 % av vara misstänkt avsiktliga fel vilket motsvarar 479 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Det finns en stor osäkerhet i uppskattningen. CSN:s attitydundersökningar ger en inblick i studenternas attityder kring studiestöd och tillhörande regler och kan därmed ge viss vägledning i att skatta hur stor andel fel som kan vara misstänkt avsiktliga fel även resultat från den empiriska studien för studier utomlands kan bidra som referens.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Kundundersökning 2018 – frågor om bidragsbrott och fel (bilaga 7)

Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

4.5.4. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)

Ett exempel på när CSN fattat beslut utan att hämta in tillräckliga uppgifter är när den sökande borde ha skickad in studieresultat från föregående studier för att få beviljat studiestöd men handläggare godkänner trots detta ytterligare studiemedel utan begära komplettering.

Uppskattning:

Att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av otillräckliga underlag uppskattas omfatta 2 % av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Detta motsvarar 16 mnkr i 2017 års utgiftsnivå

Osäkerhet

Denna uppskattning är relativt säker (kvartilavstånd 1 %). Säkerheten anses bero på det resultat som erhålls från kvalitetssäkringssystem som kallas triader där -tre handläggare granskar varandras ärenden och bl a bedömer om man fattat rätt beslut. Kvalitetsgranskningen visar att på totalen fattas fel beslut i 5 procent av ärendena (orsakskategori 3+4).

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Kvalitet i handläggningen (bilaga 10)

4.5.5. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)

Denna kategori innefattar fel där beslut och beloppet kopplat till beslutet ligger uppenbart utanför bedömningsutrymmet. Exempel på sådana felaktiga beslut är när en studerande inte klarat sina studieresultat. Det kan då finnas möjlighet till dispens utifrån personliga skäl. Denna särskilda prövning grundas på den studerandes utsagor, styrkta med intyg t ex om sjukdom eller andra personliga skäl. Bedömningsutrymmet blir därmed betydande. Även rena förbiseenden ingår i den här kategorin, t ex att handläggaren missar att beakta någon omständighet i ärendet som har betydelse.

Uppskattning:

Två procent av omfattningen av alla fel uppskattas bero på fel beslut trots tillräckliga och korrekta uppgifter vilket motsvarar 20 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av fel beslut trots korrekta uppgifter är genomsnittlig med avseende på osäkerhet. Kvartilavståndet i experternas bedömning är på 3 %. Eftersom 69 % av förstagångsbesluten sker maskinellt reducerar det risken för felaktigheter, som primärt sker i de manuella ärendena.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Kvalitet i handläggningen (bilaga 10)

4.5.6. Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori berör den manuella handläggningen och misstag i samband med utbetalning.

Uppskattning:

Experterna anser att det i princip inte sker felaktiga utbetalningar trots att rätt beslut fattats. Detta beror på att utbetalningarna fastställs maskinellt utifrån besluten, vilket medför att om besluten är rätt blir utbetalningen också rätt.

Osäkerhet

Uppskattningens spridning vittnar om en säker uppskattning (kvartilavstånd på 0,1 %) och förklaras med att hanteringen av studiemedel för studier i Sverige är i hög grad helt maskinell

– 60 procent av alla ansökningar beslutas maskinellt utan att en handläggare tittar på ärendet. Inom den maskinella hanteringen är risken för fel mycket låg. Manuell hantering sker främst när en ansökan inte kan beviljas utan bedömning. Under studietiden blir ofta hanteringen manuell när CSN får signaler från skolor eller studerande att förhållanden ändrats. Förutsättningarna för den manuella hanteringen är goda. Systemstödet ger vägledning och det finns väldokumenterade rutiner. Det finns forum för dialog rörande tillämpningsfrågor mellan handläggare, specialister och rättsavdelningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

4.5.7. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)

Fel utbetalning kan bero på att CSN fått information om ändrade förhållanden som myndigheten inte har hunnit åtgärda i tid (innan relaterad utbetalning sker). Det kan även bero på att det är svårt att se vad som egentligen är ändrat i en rapport från skolan, vilket kan leda till att handläggaren bara lägger rapporten som åtgärdad.

Uppskattning:

Experterna bedömer att 2 % av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ändrade förhållanden som inte omhändertas av myndigheten. Det motsvarar 18 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen av ändrade förhållanden ej omhändertagna är genomsnittlig i förhållande till övriga orsakskategorier med avseende på osäkerhet i uppskattning (

kvartilsavstånd på 3 %). Baserat på en experts insyn i handläggningsbalanser avseende inkomna ändrade förhållanden kunde det utläsas att det var rätt höga nivåer vilket talar för att alla ärenden inte hinner hanteras då hög belastning, vilket medför variation i handläggningstiderna och därmed en osäkerhet i uppskattningen.

Använda underlag experterna lyfter fram:
Kvalitet i handläggning (bilaga 10)

4.6. Sammanfattning av resultat

I avsnitt 4.5.2-4.5.7 har redovisning skett av omfattningen av felaktigheter uppdelat på orsaksindelning. Nedan ges en överskådlig summering i tabellform av resultaten för dessa kapitel.

Tabell 2.9 Andel och summa fel - Studiemedel

	Felaktiga utbetalningar		kvartilavstånd
Felaktig uppgift vid ansökan (1)	73 mkr	9%	4%
Ej anmält ändrade förhållanden (2)	684 mkr	84%	8%
Fel orsakade av sökande	757 mkr	93%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till 1+2)	497 mkr	66%	
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	16 mkr	2%	1%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)	20 mkr	3%	3%
Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	0 mkr	0%	0%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	18 mkr	2%	3%
Fel orsakade av myndigheten	55 mkr	7%	
Totalt	812 mkr	100%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till alla fel)	497 mkr	61%	

4.7. För lite utbetalt

Det förekommer felbetalningar som har för låga belopp samt uteblivna betalningar, dvs sådana som borde betalats ut om det skulle skett korrekt. Retroaktiv beviljning är ett exempel – om CSN fått in en ansökan som gäller bakåt i tiden kan de bara bevilja fyra veckor retroaktivt från ansökans ankomstdatum. Om personen skickat in flera ansökningar för samma period ska de utgå från det tidigaste ankomstdatomet. Ibland missas detta, och då går den studerande miste om studiemedel för en period hen egentligen har rätt till. Experterna har fått göra individuella uppskattningar av hur många miljoner kronor som betalats ut för lite. Nedan redovisas baserat på detta en uppskattning av totala beloppet som betalats ut för lite under 2017.


Uppskattning:

Hundra miljoner kronor betalas ut för lite under hela året. Detta innebär att för varje 1000 kr som betalas ut korrekt så betalas 4 kr ut för lite.

Osäkerhet:

Det finns en stor osäkerhet i uppskattningen med ett kvartilavstånd på 113 mnkr. Orsaken till osäkerheten är att det finns mycket begränsat underlag, den empiriska studien (bilaga 5) av utlandsstudier baserar sig på ett mycket begränsat dataunderlag.

Använda underlag och experters individuella resonemang avseende den totala omfattningen:

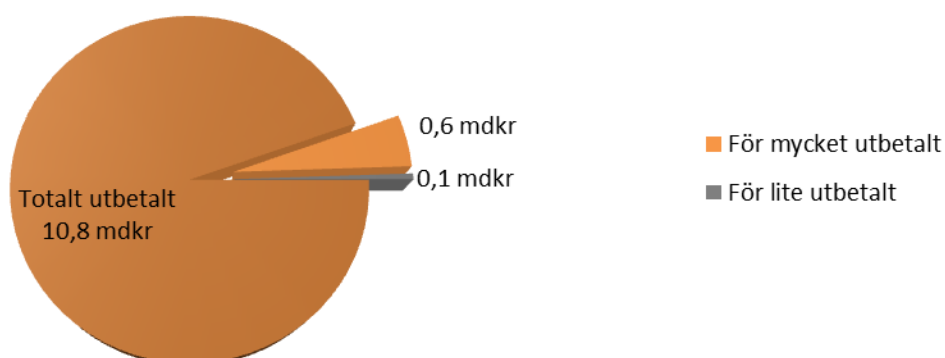
Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands (bilaga 5)

5. Expertbedömning av ekonomiskt bistånd

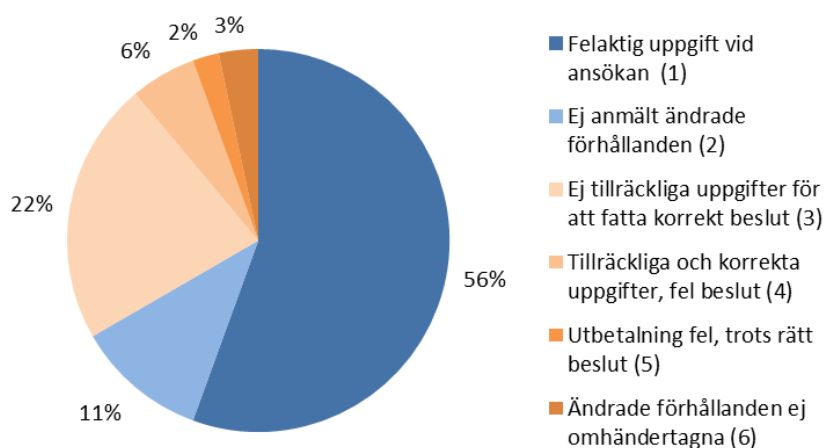
Sammanfattning

Utgångspunkt för uppskattningarna är år 2017 då 10,8 miljarder kronor betalades ut i ekonomiskt bistånd från Sveriges kommuner. Nedan ges en summering av resultatet. Det aggregerade resultatet baserar sig på en uppräkningsbedömning för tre kommuner med goda kunskapsunderlag utifrån dokumentation av arbete med kontroller. Detaljer kring vilka felorsakerna är och den variation som är förknippad med respektive uppskattning redovisas i kapitel 5.1-5.7

Totalt uppskattas 5,2 % av det utbetalda beloppet vara felaktigt utbetalt, vilket motsvarar 0,6 miljarder kronor. Därtill uppskattas att 0,1 miljarder kr betalats ut för lite. Det innebär att för varje 100 kr korrekt utbetald ersättning begås felaktigheter motsvarande 6 kr.



Nedan illustreras hur de 0,6 mdkr som felaktigt betalats ut för mycket fördelar sig enligt den på förhand definierade orsaksindelningen.



5.1. Inledning

Ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät och kan beviljas om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Ekonomiskt bistånd består av två delar, försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. I den senare delen ingår andra nödvändiga utgifter

vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och tandvård. Utgångspunkten för biståndet är att tillförsäkra befolkningen en skälig levnadsnivå, vilken preciseras i riksnormen för ekonomiskt bistånd. Den som bor/vistas i kommunen kan ansöka om ekonomiskt bistånd. Vid ansökan görs en individuell prövning.

År 2017 erhöll 215 000 hushåll ekonomiskt bistånd, totalt betalade Sveriges kommuner ut 10,8 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd

5.2. Antaganden för att beräkna riksomfattning

Det finns en variation mellan Sveriges kommuner, vilka fel som är vanligast och dess omfattning. För att uppskatta ett riksgenomsnitt skulle man behöva dra ett stickprov baserat på ett slumpmässigt urval av kommuner. Ett alternativt tillvägagångssätt är att dela in Sveriges kommuner i homogena grupper (strata). Givet en lyckad stratifiering skulle sedan säkrare uppskattningar kunna erhållas med samma stickprovsstorlek.

Under seminarierna diskuterades frågan kring vad som avgör omfattningen av felaktiga utbetalningar och experterna ansåg det som en svår uppgift utan entydigt svar. Experterna påpekade att förutom externa faktorer t ex arbetsmarknad och bostadsmarknad så är kommunens interna rutiner av mycket avgörande betydelse för omfattningen av felaktiga utbetalningar och inom vilka orsakskategorier felen sker inom kommunen. Vidare utvärderades fördelningen av utbetalt ekonomiskt bistånd utifrån orsakskoder (d.v.s. av vilken orsak som klienten fått ersättning). De involverade kommunernas fördelning jämfördes med rikssnittet, inga större avvikelser konstaterades.

I denna omfattningsbedömning har dock vad som är praktiskt möjligt att genomföra fått styra urvalsförfarande och stickprovsstorlek, ambitionen har varit att få med så många kommuner som möjligt. Genom att tillfråga FUT-utredare som deltog i SKL:s FUT-nätverk¹⁵ om frivilligt deltagande i studien har urvalet av experter skett. Sex experter deltog på seminarium 1, men eftersom deltagandet varit frivilligt och skett vid sidan om ordinarie

Som en följd av FUT-delegationens arbete (Delegationen för Felaktiga Utbetalningar som startades år 2005) bildades ett nätverk bland kommunens handläggare där frågor kring felaktiga utbetalningar diskuteras och kunskapsutbyte sker. I många kommuner har det därefter (i samband med bidragsbrottslagen 20017) även skapats speciella yrkesroller, s.k. FUT-utredare vars primära uppgift är att bekämpa felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd.

arbete kunde endast fyra experter fullfölja arbetet hela vägen till inlämnande av en definitiv uppskattning. Dessa experter hade god tillgång till sin kommuns statistik avseende felaktiga utbetalningar. De tre kommunerna är Kristianstad, Örebro och Sollentuna. De tre kommunerna får utifrån dessa praktiska förutsättningar representera Sveriges kommuner avseende omfattning och variation då en uppräknings sker till en riksnivå.

5.3. Deltagande experter

Som experter i omfattningsarbetet har sex specialister på felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd deltagit¹⁶ (fetmarkerade hela vägen till slutlig uppskattning), enligt följande:

- FUT-utredare från Huddinge kommun
- **FUT-utredare från Kristianstad kommun**
- **FUT-utredare från Sollentuna kommun.**
- FUT-utredare från Stockholm stad
- **Två FUT-utredare från Örebro kommun,**

En FUT-utredare arbetar med att förebygga att felaktiga utbetalningar uppstår. Utreda och handlägga misstänkta felaktiga utbetalningar, besluta om återkrav och anmäla misstanke om bidragsbrott till polisen.

5.4. Precisering av frågeställning och definition

Huvudfrågan experterna svarade på var: Hur stor andel av det som utbetalades ut inom Ekonomiskt bistånd år 2017 var felaktig i den kommun du arbetar i?

5.5. Underlag för uppskattning

Inför första seminariet gjordes en översyn av befintlig kunskap i form av data/statistik och rapporter på området. Dels avseende riksomfattande material, dels det som fanns inom berörda kommuner, varav en del var arbetsmaterial. Allt material delades av expertgruppen, så alla experter hade tillgång till varandras kommundata samt det riksomfattande materialet inför sitt arbete med att göra en omfattningsbedömning för sin kommun felaktiga utbetalningar.

Kunskapsunderlagen som användes av experterna beskrivs kortfattat i appendix.

¹⁶ Fyra experter från tre kommuner med bra FUT-statistik har lämnat in definitiva uppskattningar som används i riskuppskattningen, därutöver har de andra två kommunernas FUT-utredare bidragit med kompetens och kunskapsöverföring under diskussioner på seminarier.

5.6. Resultat - Omfattning av felaktiga utbetalningar för ekonomiskt bistånd

I detta kapitel redovisas uppskattad omfattning av alla felaktigheter som sker inom ekonomiskt bistånd. Uppskattningen gäller omfattningen för alla Sveriges kommuner men baserar sig på hur det ser ut i tre kommuner.

5.6.1. För mycket utbetalt

Det finns många orsaker till att en felaktig utbetalning kan uppstå. I denna rapport är felen kategoriserade enligt den fördefinierade orsaksindelningen baserat på när i ärendekedjan felet uppstår. De specifika fel som orsakar de felaktiga utbetalningar inom respektive orsakasindelning beskrivs i efterföljande kapitel.

Resultat

Andel för mycket utbetalt uppskattas till 5,2 % av totalt utbetalt på 10,7 miljarder kronor år 2017. De felaktiga utbetalningarna motsvarar för detta år 556 miljoner kronor.

Osäkerhet

Det råder osäkerhet i uppskattningen och osäkerhetsintervallet i skattningen visar att med 70 % sannolikhet ligger det sanna värdet inom intervallet 3,7-6,7 %, med 90 % säkerhet ligger det sanna värdet inom intervallet 3,1-7,7 %

	Felaktiga utbetalningar	70% säkerhet		90 % säkerhet	
Andel	5,2%	3,7%	-6,7%	3,1%	-7,7%
Belopp	556 mkr	399 mkr	-726 mkr	335 mkr	-835 mkr

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Experterna har haft tillgång till kunskapsunderlag (se appendix) för att göra sina uppskattningar. De har sedan fått välja valfritt hur de använt underlaget i sina individuellt framtagna uppskattningar. Nedan beskrivs hur en av experterna resonerat generellt kring uppskattningsarbetet, inom varje orsaksindelning finns mer detaljer kring primärt använda underlag och den osäkerhet som finns i uppskattningen:

Expert 1) *För att komma fram till i vilken omfattning felaktiga utbetalningar sker till för högt belopp har jag använt mig av min egen statistik (baserad på impulser¹⁷) och min egna professionella erfarenhet. Detta har jag försökt att få ned i tre metoder.*

¹⁷ En impuls är en signal från en biståndshandläggare, en handläggare från en annan myndighet eller från allmänheten om att det finns risk för att en person får ersättning felaktigt.

A. Under metod A har jag använt mig av ett fiktivt underlag som bygger på min statistik samt hur det kunnat se ut om jag som FUT-utredare hade fått alla impulser om eventuella felaktigheter, och haft förmåga att utreda alla impulser.

B. Med logiken i A har jag sedan lagt till antal socialbidragsinsatser som varit aktuella under en fastställd period.

C. För att få ytterligare underlag, samt en hint om att jag ligger ungefär rätt i min bedömning, så har jag intervjuat några handläggare.

5.6.2. Felaktig uppgift vid ansökan (1)

De största felen inom denna kategori är:

- Oredovisad inkomst (tex lön, konton)
- Fel angiven boendesituation (skensärbo)
- Att klienten i praktiken befinner sig på annan ort
- - Falska handlingar

Resultat:

Drygt hälften av alla felaktiga utbetalningar bedömer experterna beror på att uppgifterna vid ansökan varit felaktiga. Punktskattning på 56 % motsvarar 309 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Bland de sex orsakskategorier som undersökts i denna rapport är spridningen genomsnittlig (kvartilavståndet 9 %) i denna orsakskategori.

Spridningen kan delvis förklaras av att vissa kommuner kräver in en anmälan direkt vid ändrade förhållanden (t ex då får barn) medan andra kommuner anser det ok att det anmäls i kommande månads ansökan. Underlåtelse att meddela ändrade förhållanden hamnar därmed i olika orsakskategori (1 eller 2) för dessa kommuner beroende på intern policy.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

FUT-utredarnas egna utredningar, återkravsärenden, och t ex riktade kontroller innan utbetalning.

Misstänkt avsiktliga fel

Avsiktliga fel kan vara:

- Anger felaktig boendesituation
- Redovisar inte inkomst
- Falska handlingar

Uppskattning:

Av fel orsakade av de sökande uppskattas drygt två tredjedelar av felen vara avsiktliga, punktskattning 70% vilket motsvarar 216 mnkr.

Osäkerhet i bedömningen av misstänkt avsiktliga fel:

Det är stor osäkerhet i bedömningen. Då det ofta svårt att bevisa misstänkt avsiktliga fel. Felaktiga uppgifter från klient behöver dock inte leda till en felaktig utbetalning om det finns ett fungerande kontrollsystem i samband med ansökan. T.ex. att redovisade inkomster kontrolleras mot SSBTEK¹⁸ och kontoutdrag samt att sökta kostnader verifieras med kvitton och/eller fakturor.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

FUT-utredarens statistik på hur stor andel av felen som går att väcka åtal på ger en vägledning, om än det finns många misstänkt avsiktliga fel som är svåra att bevisa.

5.6.3. Ej anmält ändrade förhållanden (2)

Orsaker till felaktiga utbetalningar i denna kategori är:

- Oredovisad inkomst av lön
- Förändrad boendesituation (skensärbo)
- Att klienter befinner sig på annan ort/i annan sysselsättning

Uppskattning:

Drygt en tiondel av de felaktiga utbetalningarna beror på att den sökande inte anmält ändrade förhållanden. Punktskattningen på 11 % vilket motsvarar 62 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Omfattningsuppskattningen av felaktiga utbetalningar som orsakats av att ändrade förhållanden inte anmäls har högst kvartilavstånd (29 %). Det kan till stor del förklaras av variationen mellan kommuner där vissa kommuner anser att om något händer mellan två månaders ansökningar så bör klienten anmäla detta då det händer (t ex om får barn), om klienten inte gör det så hamnar felet i denna kategori. Andra kommuner anser att det räcker med att det meddelas i kommande månads ansökan. Därmed räknas det inte som fel i denna orsakskategori. För de kommuner med den senare interna policyn blir omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av ej anmält ändrade förhållanden 0 % .

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

FUT-utredarnas egna utredningar inom kommunen (t ex riktade kontroller)

Misstänkt avsiktliga fel

Exempel på misstänkt avsiktliga fel är:

- Oredovisad inkomst av lön
- Förändrad boendesituation (skensärbo)
- Att klienter befinner sig på annan ort/i annan sysselsättning

¹⁸ SammanSatt BasTjänst för Ekonomiskt Bistånd, är en digital tjänst som ger en säker, effektiv och förenklad handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information om b.la. utbetalningar från statliga myndigheter och organisationer. Informationen används till prövning av ansökan. SSBTEK ägs av SKL som förvaltar och utvecklar tjänsten.

Uppskattning:

Hälften av felen som beror på ändrade förhållanden uppskattas vara misstänkt avsiktliga fel av den sökande. Punktskattning på 50 % av felen i denna orsakskategori (ej anmält ändrade förhållanden) motsvarar 31 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet:

Det finns en stor osäkerhet i uppskattningen då det ofta är svårt bevisa att fel uppstått och att det är avsiktligt.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

FUT-utredarnas egna utredningar, återkravsärenden, samt interna utredningar inom kommunen (t ex riktade kontroller)

5.6.4. Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)

Orsaker till att det inte går att fatta korrekt beslut kan vara att:

- Kontroller genomförs inte i tillräcklig utsträckning
- Handläggning sker innan kontroller via SSBTEK¹⁹

Uppskattning:

Två tiondelar av felen kan enligt experterna härledas till att myndigheten fattat felaktigt beslut på grund av otillräckliga underlag. Punktskattning på 22 % motsvarar 123 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Denna uppskattning har näst högst spridning (kvartilavstånd 20%). Viss information kan fås från statistik på återkrav men detta fångar inte alla fel varav ett mörkertal måste skattas. Experternas uppskattning av mörkertalens storlek varierar vilket förklarar en del av spridningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning:

Kommunernas interna statistik på återkravsärende,

5.6.5. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)

Kan bero på att handläggaren lägger in egna värderingar i sitt beslut snarare än följer givna regler eller okunskap från handläggare.

¹⁹ SammanSatt BasTjänst för Ekonomiskt Bistånd, är en digital tjänst som ger en säker, effektiv och förenklad handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer. Informationen används till prövning av ansökan. SSBTEK ägs av SKL som förvaltar och utvecklar tjänsten.

Uppskattning:

En tjugondel av alla fel uppskattas vara fel trots tillräckliga och korrekta uppgifter. Punktskattning 6 % motsvarande 31 mnkr år 2017.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen är genomsnittlig med avseende på spridning (kvartilsavstånd 11 %). Viss information kan fås från statistik om interna felaktigheter men detta fångar inte alla fel varav ett mörkertal måste skattas. Experternas uppskattning av mörkertalets storlek varierar vilket förklarar en del av spridningen.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Kommunernas statistik om interna felaktigheter.

5.6.6. Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i denna kategori berör den manuella handläggningen. Exempel på fel är:

- Pengar går till fel konto –går t ex till någons respektive (en del konton läggs in manuellt,)
- Systemfel-råkat gå ut två utbetalningar.

Uppskattning:

Två procent är felaktiga trots att rätt beslut fattats, vilket motsvarar 12 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Den uppskattning med lägst spridningen av de sex orsaksindelningarna (kvartilavstånd 4 %). Blir relativt låg omfattning då ev. fel korrigeras vid nästa utbetalning.

Underlag som experterna lyfter fram i sin uppskattning

Kommunernas statistik om interna felaktigheter.

5.6.7. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)

Exempel på orsaker till felaktiga utbetalningar i denna kategori avser:

- en klient kontaktat förvaltningen via telefon men handläggaren glömmer att föra in uppgiften i systemet
- att handläggare brister i dokumentationen. t ex att ett barn ingår inte längre i ett hushåll, men handläggaren glömmer att beakta detta i kommande utbetalningar

Uppskattning:

Experterna bedömer att 3 % av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ändrade förhållanden som inte omhändertas av myndigheten, vilket motsvarar 19 mnkr i 2017 års utgiftsnivå.

Osäkerhet

Omfattningsuppskattningen av att ändrade förhållanden ej blir omhändertagna är nästa lägst med avseende på spridning i uppskattning (kvartilsavstånd på 5 %). Den variation som finns kan delvis förklaras med att för de kommuner där man träffar sin klient ofta (varje månad) så är risken mindre att ändrade förhållanden inte tas om hand i tid.

Använda underlag experterna lyfter fram:
Kommunernas statistik om interna felaktigheter.

5.7. Sammanfattning av resultat

I avsnitt 5.6.2-5.6.7 har redovisning skett av omfattningen av felaktigheter uppdelat på orsaksindelning. Nedan ges en överskådlig summering i tabellform av resultaten för dessa avsnitt.

Tabell 5.7 Andel och summa fel - Ekonomiskt bistånd

	Felaktiga utbetalningar		kvartilavstånd
Felaktig uppgift vid ansökan (1)	309 mkr	56%	9%
Ej anmält ändrade förhållanden (2)	62 mkr	11%	29%
Fel orsakade av sökande	370 mkr	67%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till 1+2)	247 mkr	67%	
Ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekt beslut (3)	123 mkr	22%	20%
Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut (4)	31 mkr	6%	11%
Utbetalning fel, trots rätt beslut (5)	12 mkr	2%	4%
Ändrade förhållanden ej omhändertagna (6)	19 mkr	3%	5%
Fel orsakade av myndigheten	185 mkr	33%	
Totalt	556 mkr	100%	
Varav misstänkt avsiktliga fel (% i relation till alla fel)	247 mkr	44%	

5.8. För lite utbetalt

Det förekommer felbetalningar som har för låga belopp samt uteblivna betalningar, d.v.s. sådana som borde betalats ut om det skulle skett korrekt. Experterna har fått göra individuella uppskattningar av hur många miljoner kronor som betalats ut för lite.

Exempel är:

- att handläggare glömmet inkludera kvitto/faktura i utbetalning
- att riksnormen ändras nytt år men handläggare då glömmet ta hänsyn till detta
- att handläggare missar lägga in jobbstimulans så ersättning uteblir trots rätt till det i samband med arbete.

Uppskattning:

60 miljoner kronor betalas ut för lite under hela året Detta innebär att för varje 1 000 kr som betalas ut korrekt så betalas 6 kr ut för lite.

Osäkerhet:

Spridningen i resultatet har ett kvartilavstånd på 56 mnkr. Förutom variation mellan kommunerna finns ett mörkertal som skapar osäkerhet i uppskattningen för respektive kommunuppskattning.

Använda underlag och experters individuella resonemang avseende den totala omfattningen:

Statistik på överklagande beslut från förvaltningsdomstol, kammarrätten och HFD som handlat om eventuellt för lågt utbetalt belopp
Lex Sarah fall om för lågt utbetalt belopp inom ekonomiskt bistånd²⁰

²⁰ Enskilda, anhöriga och allmänheten kan inte göra en lex Sarah-anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Appendix Kunskapsunderlag sjukpenning

1 Delegationens definitioner på fel och orsakskategorier

2 Bedömningar vid 90 och 180 dagar i rehabiliteringskedjan (rapport 2017:9)

Syfte: Syftet med granskningen är att bedöma om Försäkringskassan utreder och tillämpar rehabiliteringskedjan i prövningar efter 90 och 180 dagar, och i så fall med vilken kvalitet.

Urval: Granskningen har gjorts genom att ISF har granskat knappt 100 ärenden när det gäller bedömningen efter 90 dagar och inför att 90 dagar passerar i sjukfall. ISF har också granskat knappt 100 ärenden när det gäller bedömningen efter 180 dagar. I samtliga ärenden har den försäkrade haft en anställning när sjukfallet började. Granskningen baseras på ärenden som passerat respektive tidsgräns under perioden 21 september–20 oktober 2016.

3 Rättsliga kvalitetsuppföljningar

3.1 Beslutsunderlag och beslut i sjukpenningärenden- En jämförelse mellan år 2010 och år 2013 (2014:2).

Syfte: Studien syftar till att undersöka kvaliteten i Försäkringskassans beslutsunderlag och beslut i sjukpenningärenden samt att klargöra om det i dessa avseenden skett någon förändring som kan ha påverkat sjukpenningtalet. **Bakgrund:** Sjukpenningtalet har ökat successivt sedan januari 2011. Frågan har väckts om ökningen till någon del kan handla om att Försäkringskassan förändrat sitt sätt att bedöma rätten till sjukpenning. Den minskning av andelen ärenden där Försäkringskassan avslår ansökan om sjukpenning eller beslutar att inte längre betala ut sjukpenning som skett under de senaste åren skulle kunna tala för att en sådan förändring har skett. **Urval:** 1 800 beslut om sjukpenning har granskats av åtta granskare. Hälften av ärendena är från 2010 och hälften från 2013. Tidpunkterna är valda med hänsyn till sjukpenningtalets utveckling. Sjukpenningtalet har ökat sedan januari 2011.

3.2 Sjukpenningärenden som avslutas för att dagarna tar slut (2015:3)

Syfte: Uppföljningen syftar till att undersöka den rättsliga kvaliteten i sjukfall som blir så långa att dagarna med sjukpenning tar slut, dvs. 914 dagar. Fokus är både bedömningen av rätten till ersättning och arbetet med att utreda rehabiliteringsbehov och samordna rehabilitering.

Bakgrund: Uppföljningen kan ses som en fortsättning och fördjupning av den redan genomförda uppföljningen (se rättslig kvalitetsuppföljning 2014:2) av korta och medellånga sjukfall. Det faktum att en viss ökning av falllängden i sjukpenningärendena har konstaterats under de senaste åren och att en relativt stor grupp försäkrade som lämnar sjukförsäkringen på grund av att sjukpenningdagarna tar slut återvänder medför också att sjukfall som blir 914 dagar är intressanta att titta närmare på. **Urval:** Ett slumpmässigt urval om 800 sjukpenningärenden som har avslutats under perioden 1 oktober 2013- 31 mars 2014 på grund av att den försäkrade förbrukat alla dagar inom förmånstiden.

3.3 Omprövning av sjukpenningbeslut (2016:3)

Syfte: Uppföljningen syftar till att undersöka den rättsliga kvaliteten i omprövningsbeslut som innebär att sjukpenning beviljas. **Bakgrund:** Flera rättsliga kvalitetsuppföljningar (se 2014:2 samt 2015:3) har visat att Försäkringskassan ibland beviljar sjukpenning trots att villkoren för sådan ersättning inte är uppfyllda. En ökad kvalitet i bedömningen av rätten till sjukpenning kan därför förväntas medföra att fler försäkrade får ett avslagsbeslut och att fler försäkrade begär omprövning. Det är då viktigt att omprövningen görs med hög kvalitet och att det finns en samsyn inom myndigheten om vad som är en tillräcklig utredning av rätten till sjukpenning och hur bedömningen ska göras. Mot denna bakgrund har Försäkringskassan beslutat att en rättslig kvalitetsuppföljning av omprövningsbeslut som innebär att den försäkrade beviljas sjukpenning ska genomföras. **Urval:** Uppföljningen omfattar samtliga omprövningsbeslut som fattades under första kvartalet år 2016 och som innebär att sjukpenning beviljades.

3.4 Förvaltningsrättslig kvalitet inom fyra förmåner- Sjukpenning, bilstöd, bostadsbidrag samt bostadsersättning inom etableringsersättningen (2017:1)

Syfte: Uppföljningen syftar till att ge fördjupad kunskap om den förvaltningsrättsliga kvaliteten i handläggningen av fyra olika förmåner; sjukpenning, bilstöd, bostadsbidrag samt bostadsersättning inom etableringsersättningen. De förvaltningsrättsliga aspekter som står i fokus är främst utredning, dokumentation, kommunikering och beslutsmotivering. **Bakgrund:** Försäkringskassans gemensamma kvalitetsanalys för 2015 visade att tillämpningen av förvaltningslagen är ett förbättringsområde inom flera avdelningar. Analysen indikerade bland annat brister i utredning, dokumentation och beslutsmotiveringar. Förvaltningsrättsliga brister har också identifierats i några av de rättsliga kvalitetsuppföljningar som genomförts under 2015. En hög och jämn kvalitet på det förvaltningsrättsliga området är grundläggande för en myndighet som Försäkringskassan. Det finns därför anledning att närmare undersöka vilka brister som finns på detta område. **Urval:** Uppföljningen omfattar endast ärenden som resultaterat i avslagsbeslut. För varje förmån har ett slumpmässigt urval granskats. När det gäller sjukpenning har vi valt att avgränsa oss till sådana avslagsbeslut som fattas i direkt anslutning till en tidigare period med sjukpenning. Vi har alltså inte tagit med avslagsbeslut som fattas direkt i ett nytt sjukfall. Motiveringen till denna avgränsning är dels att begränsa antalet ärenden i urvalsramen, dels att avslagsbeslut i pågående ärenden ofta har en större komplexitet när det gäller utredningen och beslutsmotiveringen än avslagsbeslut som fattas i ett nytt ärende.

3.5 Sjukpenning: Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan (2017:5)

Syfte: Uppföljningen syftar till att ge kunskap om kvaliteten i Försäkringskassans utredning och bedömning av rätten till sjukpenning dels i början av ett sjukfall, dels vid tidsgränserna dag 91, 181 och 366 i rehabiliteringskedjan. Uppföljningen avser endast ärenden där sjukpenning beviljats. När det gäller tillämpningen av rehabiliteringskedjan har granskningen tagit sikte på sjukfall som blivit minst ett år. **Bakgrund:** Ett av de utvecklingsområden som har kommit fram i en tidigare rättslig kvalitetsuppföljning avser tillämpningen av särskilda skäl i rehabiliteringskedjan (hänvisning görs till 2016:3). Med anledning av resultaten beslutade Försäkringskassans ledning bland annat att Rättsavdelningen inom ramen för den nu aktuella uppföljningen skulle fördjupa kunskapen om hur regeln om särskilda skäl tillämpas. **Urval:** Två delurval har granskats. I det första urvalet har den första sjukpenning-rättsbedömningen stått i fokus och i

det andra urvalet tillämpningen av rehabiliteringskedjan. Det första urvalet omfattar slumpmässigt valda sjukpenningärenden där ansökan kom in under perioden juni–augusti 2016 och där ansökan beviljats. Det andra urvalet omfattar slumpmässigt valda sjukpenningärenden som avser anställda försäkrade och som startat under perioden juni–augusti 2015 och som blivit minst 365 dagar.

3.6 Försäkringstillhörighet och sjukpenninggrundande inkomst i ärenden om sjukpenning och föräldrapenning (2018:5)

Syfte: syftar till att undersöka den rättsliga kvaliteten i utredningen och bedömningen av försäkringstillhörighet och SGI i ärenden om sjukpenning och föräldrapenning.

Bakgrund: Försäkringskassan gjorde år 2016 en rättslig kvalitetsuppföljning av omprövningsbeslut som gällde sjukpenning (Rättslig uppföljning 2016:5). Uppföljningen gav indikationer på brister i tillämpningen av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI lyftes också fram som ett myndighetsgemensamt utvecklingsområde i Försäkringskassans kvalitetsanalys från december 2016. Avdelningen för sjukförsäkring bedömde i sin kvalitetsanalys att det fanns en utvecklingspotential när det gäller tillämpningen av SGI-reglerna och risker för felaktiga utbetalningar. I samband med detta har även utredningen och bedömningen av försäkringstillhörighet följts upp. **Urval:** Omfattar ett slumpmässigt urval av 400 ärenden om sjukpenning där första ersättningsdagen inföll under första kvartalet 2017.

4 Intern Försäkringskontroll

- 4.1 IFK-årsrapport, SF, sep 2017
- 4.2 IFK-årsrapport, SF, sep 2018
- 4.3 Granskning IFK och VO Mitt

5 Kontrollutredning

- 5.1 Återföring av kunskap om sjukpenning- bilaga till kvalitetsanalys kontrollutredning
- 5.2 Kontrollutredningsverksamheten på Försäkringskassan

6 Interna granskningar, riskanalyser och uppföljning

- 6.1 Analys av felaktiga utbetalningar 2017-12-19
- 6.2 Riskanalys (inför 2017)- se flik riskanalys
- 6.3 Riskanalys (inför 2019)- se flik riskanalys
- 6.4 Kvalitetsanalys 2016-09-01—2017-08-31
- 6.5 Kvalitetsanalys 2017-09-01—2018-08-31
- 6.6 Årsredovisning 2017 Se t.ex. avsnitt Försäkringens omfattning och verksamhetens finansiering från s. 22, Rättssäkerhet från s. 32, Gemensamma nyckeltal och nyckeltal per förmån från s. 82, Sjukförsäkringen från s. 90, Säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott från s. 133.



7 Övrigt

7.1 Socialförsäkringen i siffror 2018 Se avsnitt Ekonomisk trygghet vid sjukdom-Sjukpenning, s. 46-48.

7.2 Exel-fil Antal mottagare, nettodagar och utbetalt belopp för sjukpenning efter kön, ålder och län

7.3 Exel-fil Pågående sjukfall efter diagnos

7.4 Faktiska felutbetalningar i sjukpenning under 2017.

Statistik baserat på ett slumpmässigt stickprov på 1300 ärenden. Framtagen av enheten för Intern försäkringskontroll. Avd. för gemensamma försäkringsfrågor, VO Kontroll

7.5 Sjukpenninggrundande inkomst (SGI), Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll, Rapport 2016:10, Inspektionen för socialförsäkring

Appendix Kunskapsunderlag sjukersättning

Underlag med analys och beskrivning av kvalitet i handläggningen samt om risker för felaktigheter i sjukersättning, helhetsperspektiv:

- Bilaga 1 Kvalitetsanalys för sjukersättning november 2018
- Bilaga 2 Utdrag ur kvalitetsanalys för SE 2017
- Bilaga 6 Riskanalys SE till Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, nov 2017

Underlag - fördjupningar:

- Bilaga 3 Kontrollverksamheten och SE
- Bilaga 4 Analys återkrav 2017 Öst
- Bilaga 5 Återkrav SE 201712-201811
- Bilaga 7 Utdrag IFKs årsrapport FV 2018

Statistikunderlag - antal personer med sjukersättning och utbetalt belopp 2017

- Bilaga 8 Antal personer med sjukersättning och utbetalt belopp
- Bilaga 9 Faktiska felutbetalningar i sjukersättning under 2017.
Statistik baserat på ett slumpmässigt stickprov. Specialanpassat material framtaget efter seminarium 1 och före seminarium 2 av enheten för Intern försäkringskontroll. Avd. för gemensamma försäkringsfrågor, VO Kontroll

Delegationens definitioner på fel och orsakskategorier

Appendix kunskapsunderlag studiemedel i Sverige

Delegationens definitioner på fel och orsakskategorier

Bilaga 3 Riskanalys

Promemoria Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen Fi
2016:072019-01-09

På uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar har CSN tagit fram ett PM som bedömer de väsentliga riskerna avseende felaktigheter vid **utbetalning av studiemedel för studier inom Sverige**),

Bilaga 4 Sammanfattning av CSN:s tidigare arbete med felaktiga utbetalningar

Materialet innehåller statistik över volymer och återkrav fördelat på skolform, -en översikt över genomförda kontroller, upptäckta fel och mörkertal, slutsatser av riskanalys..

Bilaga 5 Fel utbetalningar av studiemedel för studier utomlands, CSNs

avrapportering till delegationen för korrekta utbetalningar

Materialet inkluderar resultatet för en genomförd empirisk omfattningsstudie genomförd under 2018 av studiemedel utomlands och omfattningen inkluderar delar av sådant som betraktas som mörkertal t ex ej meddelade ändringar, förfalskade intyg, fel i handläggning.

Bilaga 6 FUT labb – En excel snurra för känslighetsanalys

Av controller på CSN framtagen excelsnurra för frivillig användning av experterna i omfattningsarbetet. Olika antaganden kan läggas in om mörkertalet för att se hur det slår på totala omfattningen fel.

Bilaga 7 Kundundersökning 2018 – frågor om bidragsbrott och fel utbetalningar

Bilaga 8 Studiekontroller. Studiemedel för studier i Sverige” (CSN 2017)

Genomlysning av rutiner för studiekontroll. Den visar på brister, hur mycket tid som läggs på arbetet med kontrollerna samt förslag på en ny studiekontroll.

Bilaga 9 E-brevkorrespondens mellan seminarium 1 och 2

Bilaga 10 Kvalitet i handläggningen

Appendix kunskapsunderlag ekonomiskt bistånd

FUT-utredare från nedan kommun delade med sig av data, rapporter, statistik samt arbetsmaterial som tagits fram inom ramen för kommunens arbete med felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd.

- Örebro Kommun
- Kristianstad kommun
- Sollentuna kommun
- Huddinge kommun
- Stockholm stad
- Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rikstäckande underlag från Socialstyrelsen och Kolada delades i expertgruppen

Delegationens definitioner på fel och orsakskategorier

Appendix Studieprotokoll för omfattningsstudier



Studieprotokoll för omfattningsbedömningar med Expert Elicitation

09.11.2018

Johan Ekstedt, ExpertIntelligence.se

Översikt

Delegationen för korrekta utbetalningar har fått i uppdrag att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. I detta protokoll beskrivs hur uppskattningen kommer ske för ett urval av dessa system. Studieprotokollet beskriver hur varje delstudie (ett per studerat utbetalningssystem) ska genomföras.

I ett första skede tas befintliga studier, statistik och riskanalyser på felaktiga utbetalningar inom utbetalningssystemet fram. Detta material är dock inte heltäckande. Dessa underlag tar inte upp alla risker eller slags orsaker till felaktiga utbetalningar och innehåller inte nödvändiga kvantifieringar av de felaktiga utbetalningarna som uppstår p.g.a. de olika riskerna eller orsaker till fel.

Det råder inte heller någon tydlig gemensam syn på hur befintligt underlag ska användas för att kvantifiera den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Därför tillämpas ett efterföljande steg där en handfull olika experter på området granskar och utvärderar materialet samt kompletterar underlaget med eget arbetsmaterial och egna erfarenheter för att ta fram individuella expertbedömningar som innefattar alla felaktigheter inom utbetalningssystemet. Experternas bedömningar sammanvägs sedan till en aggregerad uppskattning med ett tillhörande osäkerhetsintervall.

Genomförandet följer en strukturerad och transparent process utifrån riktlinjer som tillämpas inom Expert Elicitation. Expert Elicitation tar fram procedurer för att utföra expertbedömningar och baseras på tvärvetenskaplig forskning (inom statistik, psykologi, matematik, risk- och beslutsteori). Syftet är att få så objektiva och träffsäkra bedömningar som möjligt, samt åskådliggöra den osäkerhet som råder kring resultatet. Varje steg i framtagandet av bedömningar följer därmed ett formellt tillvägagångssätt.

Studiens syfte

Studien syftar till att vara ett välgrundat beslutsunderlag genom att göra uppskattningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar inom de studerade utbetalningssystemen.

Studien kommer även belysa var i ärende-kedjan felet sker för att underlätta i arbetet med att prioritera och vidta åtgärder.

Hur säkra omfattningsbedömningarna är och vilka underlag och erfarenheter som experterna grundar sina bedömningar på kommer på en övergripande nivå att redogöras för i studierapporten. Därmed ges kunskap om vilka fakta som finns samt indikationer på var ytterligare framtagande av fakta är önskvärt för att öka kunskapen kring omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Utbetalningssystem

Följande utbetalningssystem planeras att studeras:

- Sjukersättning
- Sjukpenning
- Allmän pension
- Efterlevandepension
- Försörjningsstöd
- Studiemedel Sverige
- Ev andra utbetalningssystem

Definitioner och avgränsningar

Studien tillämpar nedan definitioner och avgränsningar vid framtagande av omfattningsbedömningar.

Felaktig utbetalning

Den primära variabel som kommer att studeras är summan av felaktiga utbetalningar mätt som andel av faktisk utbetald summa utbetalningar inom systemet som studeras. Kan även åskådliggöras med följande formel:

Andel fel = $\frac{\text{summa felaktiga utbetalningar (kr)}}{\text{summa totala utbetalningar (kr)}}$

Perioden som bedöms är år 2017 eftersom det är senaste möjliga helår med tillgängliga statistikuppgifter (t ex summa utbetalningar under hela året).

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. Se appendix 1 för förtydliganden kring denna definition.

En felaktig utbetalning grupperas utifrån delegationens orsaksindelning:

7. Felaktiga uppgifter vid ansökan
8. Ej anmält ändrade förhållanden
9. Ej tillräckliga uppgifter (i ärendet) för att fatta korrekt beslut
10. Tillräckliga och korrekta uppgifter, fel beslut
11. Utbetalning felaktig, trots rätt beslut
12. Ändrade förhållanden ej omhändertagna (av myndigheten)

Se appendix 2 för förtydliganden kring de sex grupperna och hur de avgränsar mot varandra.

Den primära variabeln mäter både för mycket och för lite utbetalt. Dessa två redovisas separerat där fokus i rapporten kommer ligga på för mycket utbetalt. För lite utbetalt anses vara relativt litet, där i stor utsträckning felet upptäcks av den sökande och korrigeras i efterhand.

Systemövergripande fel

Med systemövergripande fel menas, i delegationens omfattningsstudier, fel i uppgifter som har betydelse i ett stort antal beslut och som används i flera ersättningssystem.

Experterna ska dock endast ta ställning till hur de systemövergripande felen påverkar det studerade ersättningssystemet. Experterna ska inte bedöma hur felaktiga utbetalningar från det egna systemet påverkar felaktiga utbetalningar i andra ersättningssystem.

Resurser från myndighet eller externt

Förutom att Johan Ekstedt och kansliet för delegationen korrekta utbetalningar aktivt arbetar med studierna ska nedan beskrivna resurser delta.

Myndighetsrepresentant

En person från myndigheten utses. Personen kan vara en generalist men bör ha övergripande ämneskompetens inom utbetalningssystemet som studeras. Personen bör ha goda kontaktytor inom myndigheten och god verbal och social förmåga. Personen bör inte vara i en position som genom sin närvaro hämmar ämnesexperternas öppenhet eller påverkar deras bedömningar i någon riktning.

Myndighetsrepresentanten har följande ansvar:

- Se till så det praktiska ordnas (t ex lokalbokning) kring seminarier och skicka ut mötesinbjudan
- Ta fram ett komplett kunskapsunderlag inför seminarium 1 (relevanta data i form av volymer, kostnader, orsaksanalyser, rapporter, internationella studier etc). Fråga experterna vad de har (t ex arbetsmaterial) som de kan dela med sig av och vad de önskar inkluderas i kunskapsunderlaget. Johan Ekstedt är bollplank vid framtagande av underlag.
- Delta på seminarier med följande uppgift: vara mötesordförandes stöd i detaljdiskussioner med ämnesexperterna. Hjälpa till att klargöra och förstå experternas resonemang och tankesteg samt belysa hur experten kommer till sina slutsatser. Det är viktigt att personen inte går in och värderar de enskilda experternas åsikter och framför egna åsikter utan håller en neutral öppen attityd.
- Vara bollplank vid framtagande av dokumentation från seminarier. Johan Ekstedt ansvarar för dokumentationen och skickar förslag på skrivelser för genomläsning och återkoppling.

Urval av ämnesexperter

Deltagarna i den grupp av ämnesexperter som ska ta fram en omfattningsbedömning medverkar i egenskap av sakkunniga individer (inte som företrädare för sin myndighet). Minst fem ämnesexperter (hädanefter kallade experter) inom det utbetalningssystem som ska studeras väljs ut för att delta i studien. Experter med specialistkompetens inom flera utbetalningssystem tillåts delta i flera studier.

Experterna ger genom sitt deltagande tillåtelse att seminarierna spelas in i syfte att kunna dokumentera korrekt samt att deras namn publiceras, att resultat och resonemang återges i rapporten (avidentifierat -se under resultat).

För varje utbetalningssystem väljs en mix av experter ut i syfte att få fram de som kan svara på frågeställningen bäst samtidigt som olika synvinklar finns representerade. Nedan kriterier bör uppfyllas i så stor utsträckning som möjligt:

- Stor erfarenhet av aktuellt utbetalningssystem
- Överblick (på region- och/eller riksnivå) av aktuellt utbetalningssystem
- God kunskap kring frågor om felaktiga utbetalningar och felstatistik.
- Hög förväntad personlig integritet i sina omdömen
- Analytisk förmåga, främst att kunna ta in, strukturera och värdera stora mängder information samt att bedöma konsekvenserna av olika orsaker till fel
- Personerna skall komplettera varandra vad avser organisatorisk nivå och typ av roll (t ex. analytiker, verksamhetsutvecklare, handläggare och kontrollutredare).
- Om det finns och är praktiskt möjligt är det att rekommendera att inkludera externa experter i gruppen.

Expertens arbetsinsats beskrivs nedan:

- Förbereda sig inför seminarium 1, genom att läsa in sig på mottaget kunskapsunderlag.
- Delta aktivt på seminarium 1 och seminarium 2 (2 x 4 t + lunch)
- Under seminarium 1 får experterna träna på att uttrycka sina bedömningars tillförlitlighet med hjälp av sannolikhetsfördelningar, en övning genomförs för att uppmärksamma experterna på psykologiska fallgropar som är vanligt förekommande vid intuitiva bedömningar.
- Göra en preliminär och en definitiv kostnadsuppskattning av andelen felaktiga utbetalningar. Experten väljer valfritt hur hen går tillväga för att göra sin kostnadsuppskattning. Resultatet fylls sedan i en standardiserad mall.
- Förbereda en presentation på hur uppskattningen tagits fram samt presentera denna under seminarium 2.

- Läsa igenom och komma med synpunkter på dokumentation.

Tidsåtgång

Varje expert förutsätts lägga minst 20 timmar på sitt deltagande inom det utbetalningssystem som studeras.

Myndighetsrepresentant förutsätts lägga minst en veckas arbete inom det utbetalningssystem som studeras.

Tidsplan

Vid framtagande av omfattningsbedömningar krävs genomförande av olika moment. Dessa är beroende av varandra varav tidsplanen måste anpassas utifrån när de är praktiskt möjliga att genomföra. Ett kritiskt skede är att kunna fastställa tidpunkter för de två seminarierna där alla experter inom ett utbetalningssystem måste delta samtidigt.

De praktiska momenten i processen

I nedan tabell åskådliggörs olika moment som utförs för att ta fram omfattningsbedömningar inom respektive utbetalningssystem.

Moment	Rollfördelning
1. Uppstart myndighet, om myndighetens medverkan i projektet, dess tidplan och kravspec för experter och myndighetsrepresentant	Kansliet förankrar arbetet med berörda myndigheter. Johan Ekstedt stödjer vid efterfrågan arbetet.
2. Fastställande av experter och myndighetsrepresentant	Myndigheten tar fram förslag på experter och myndighetsrepresentant och presenterar för kansliet och Johan Ekstedt.
3. Kallelsebrev seminarium 1 och seminarium 2 till experterna med kunskapsunderlag, tidsplan	Myndighetsrepresentant skriver och sänder ut brevet med bilagor, efter samråd med Kansliet och Johan Ekstedt.
4. Omfattningsseminarium 1	Johan Ekstedt är seminarieordförande. Myndighetsrepresentant deltar som stöd vid diskussionerna med experterna. Myndigheten tillhandahåller lokal, lokalservice, inklusive förtäring, video-kanon mm.
5. Excel-mall sändes ut tillsammans med instruktion	Johan Ekstedt tillhandahåller en specialanpassad excel-mall till experterna för att göra sina bedömningar.
6. Ev. utskick av kompletterande kunskapsunderlag	Om ytterligare kunskapsunderlag efterfrågas under seminarium 1 tas det fram av myndighetsrepresentant och skickas ut så fort som möjligt.
7. Inskick av preliminära bedömningar	Experterna skall senast tre dygn före sitt andra seminarium e-sända in Excel filen med sina preliminära bedömningar av felens storlek till Johan Ekstedt.
8. Inskick av presentation	Experterna skall senast två dygn före sitt andra seminarium sända sin presentation för hur de gjort sin bedömning till Johan Ekstedt

9. Bearbetning av inskickade preliminära bedömningar	Johan Ekstedt analyserar inskickade resultat.
10. Dokumentation från seminarium 1	Johan Ekstedt ansvarar för att med myndighetsrepresentant som bollplank dokumentera slutsatser från första omfattnings seminariet.
11. Omfattningsseminarium 2	Seminarium 2 bör ligga ca 2 veckor efter seminarium 1. Johan Ekstedt är seminarie-ordförande. Myndighetsrepresentant deltar som stöd vid diskussionerna med experterna. Myndigheten tillhandahåller lokal, lokalservice, inklusive förtäring, video-kanon mm.
12. Excel-mall sändes ut tillsammans med instruktion.	Johan Ekstedt tillhandahåller en specialanpassad mall till experterna för att göra sina slutgiltiga bedömningar och kommentarer till justeringar.
13. Inskick av slutgiltiga bedömningar	Experterna skall senast 7 dygn efter sitt andra seminarium e-sända in Excel filen med sina slutgiltiga bedömningar av felens storlek till Johan Ekstedt.
14. Bearbetning av inskickade definitiva bedömningar	Johan Ekstedt analyserar inskickade resultat.
15. Dokumentation från seminarium 2	Johan Ekstedt ansvarar för att med myndighetsrepresentant som bollplank dokumentera slutsatser från andra omfattningsseminariet
16. Rapport	Johan Ekstedt skriver en rapport baserat på ovan dokumentation.

Resultat

Det totala felet

Den primära variabel som kommer att undersökas i studien är andelen av de totalautbetalningarna i det aktuella ersättningssystemet som är felaktiga. Andelen felaktiga utbetalningar mäts i monetära termer och inte i andelen beslut eller ärenden.

Andelen felaktiga utbetalningar där för mycket utbetalats kommer att redovisas utifrån att experterna skapar individuella sannolikhetskurvor för andelen²¹. Utifrån alla experters kurvor skapas en aggregerad fördelning. Baserat på den aggregerade fördelningen beräknas ett väntevärde som anses vara det mest sannolika utfallet. För att åskådliggöra inom vilket intervall andelen "med stor säkerhet" ligger inom kompletteras väntevärdet med ett osäkerhetsintervall på 90 %.

Experterna får även ange en bedömning av den beloppsmässiga andelen utbetalningar som felaktigt inte betalats ut (inte alls eller till ett för lågt belopp). De ska även ange typ av fel, dvs när i ärendehanteringskedjan felet sker enligt samma gruppering som för mycket utbetalt. Omfattningen av för lite utbetalt redovisas i form av experternas median-, min- och maxvärde.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar redovisas därmed som två separata fel, dvs utbetalningar som blir för höga respektive för låga.

²¹ Experten får ange sannolikheterna för att andelen ligger inom olika intervall. Därav skapas en sannolikhetskurva som innefattar det experten anser är alla möjliga intervall (nivåer) andelen kan vara.

Orsak till de felaktiga utbetalningarna

Felaktiga utbetalningar som blir för höga ska fördelas enligt orsaksindelningen som framgår av appendix 2. Experternas bedömningar och kvantifiering av respektive orsak redovisas i form av median-, min- och maxvärde. Experterna ska också ta ställning till hur stor del av felen – när de orsakats av den enskilde (typ 1 och 2) – som anses vara misstänkt avsiktliga fel. Närmare precisering finns i appendix 2.

Det sker empiriska studier på systemövergripande fel som beräknas bli färdig efter genomförande av omfattningsbedömningen som beskrivs här. De empiriska studierna kan komma att ge bättre insikt kring omfattningen av de specifika risker (t.ex. att någon är felaktigt folkbokförd på en adress) som studierna avser mäta omfattningen av. Därför kommer experterna få uppskatta vissa systemövergripande fel när de redovisar sitt resultat i svarsmallen. Denna bedömning kan sedan jämföras med utfallet i de empiriska studierna.

Underlag som använts för bedömningarna

Ett resonemang kring hur resultatet framkommit kommer redovisas på en övergripande nivå, t ex vilka rapporter, data och andra fakta samt yrkeserfarenheter experterna baserat sina bedömningar på.

Exkludering av resultat

En enskild experts resultat stryks från det aggregerade resultatet (dvs sammanslagningen av övriga experters resultat) för berört utbetalningssystem om ett eller flera av följande inträffar:

- Experten deltar inte på något inledande seminarium.
- Experten lämnar inte in ett preliminärt resultat
- Experten ger ingen förklaring till hur sitt resultat tagits fram, t ex redovisar inte för sin bedömning under seminarium två eller lämnar inte in underlag med förklaring för sitt preliminära resultat.
- Experten lämnar inte in ett definitivt resultat
- Expertens definitiva resultat är inte korrekt ifyllt (trots att påpekanden om felaktighet skett).

Avidentifierat resultat

Experternas resultat avidentifieras genom att experternas namn stryks och ersätts med ett nummer i samband med analys och beräkningar av resultat. I slutrapporten redovisas primärt experternas aggregerade resultat. Diskussion kring orsaker till experternas avvikelser och

enskilda resultat dokumenteras dock och kan komma att analyseras och beskrivas i rapporten men utan att namnge vilken expert som tycker vad eller att namnge den som avviker.

Avrapportering

Nedan beskrivs de olika momenten i arbetet som utförs som kommer att dokumenteras och avrapporteras från Johan Ekstedt till kansliet.

Gemensamt för alla studier:

1. **Studieprotokoll** Dokumentet beskriver hur studierna kommer gå till, för att skapa samsyn bland utförare samt styrka att tillvägagångsätt och framtagande av resultat följer en i förväg bestämd metodik.
2. **Studierapport** Dokumentet beskriver hur alla studier har genomförts ur ett genomförande och metodperspektiv, text från denna rapport kan antingen lyftas in i varje enskild rapport (punkt 8) eller utgöra en separat kopia att hänvisa till.

För varje enskild studie:

3. **Förberedelse inför seminarium 1** -inläsning kunskapsunderlag, mötesupplägg, mall
4. **Seminarium 1** -genomförande av seminarium
5. **Dokumentation och bearbetning** av bedömningar från seminarium 1
6. **Seminarium 2** - -genomförande av seminarium
7. **Dokumentation och bearbetning** av bedömningar från seminarium 2
8. **Skriftlig rapport för studerat system.** Av rapporterna kommer framgå huvudsakliga orsaker till felaktiga utbetalningar enligt delegationens orsaksindelning. Rapporten redovisar även vilka underlag som har använts samt bedömningen av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som görs i samband med seminarierna.

Appendix Definition av felaktig utbetalning

Promemoria 2018-10-04 Version 2.0
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

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

Generellt om felaktiga utbetalningar

En felaktig utbetalning uppstår oftast på grund av att en ersättning betalas ut på felaktiga grunder. Det kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt. Felaktiga utbetalningar kan också uppstå till följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i rätt tid.

En felaktig utbetalning kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet. Även ett felaktigt beslut om att avvisa eller avslå en ansökan som därmed aldrig leder till en utbetalning betraktas som en felaktig utbetalning enligt ovanstående definition.

Med gällande regler och avtal avses regelverket för beviljande och utbetalning av ersättningen för den period som utbetalningen avser. En utbetalning kan vara felaktig om den grundar sig på uppgifter som var aktuella vid beslutstillfället men förutsättningarna ändrats och dessa inte beaktats inför en utbetalning.

Felaktiga utbetalningar kan också uppstå till följd av oegentligheter. Det är avsiktliga fel som uppstår när en myndighetsperson vilseleder i syfte att få till stånd en utbetalning som annars inte skulle ha utgått eller en utbetalning som blir större än den annars skulle ha varit.

I vissa fall kan en felaktig utbetalning påverka utbetalningen från ett annat ersättningssystem. Den totala summan som betalas ut till den enskilda kan bli rätt men beror på att de felaktiga utbetalningarna från de olika ersättningssystemen tar ut varandra.

Bedömningsförmåner

Inslagen av bedömning varierar i olika ersättningssystem. Det innebär att ersättningssystem med större bedömningsutrymme också inrymmer större inslag av variation mellan handläggare, kontor och över tid som inte går att förklara med underliggande variation i befolkningen. Så länge beslutet ligger inom ramen för det bedömningsutrymme som lagen medger kan beslutet, och därmed utbetalningen, inte anses vara fel. En utbetalning är dock felaktig om den grundar sig på en bedömning som uppenbart är utanför bedömningsutrymmet.

Löpande utbetalningar

Det är viktigt att skilja på löpande utbetalningar och engångsutbetalningar. Underlåtelse att meddela och beakta ändrade förhållanden, som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek, innebär att ersättningen betalas ut på felaktiga grunder trots att underlaget vid beslutstillfället var korrekt.

Preliminära ersättningar

Vissa ersättningar bygger på preliminära uppgifter och ersättningen betalas därför ut preliminärt. En utbetalning kan dock vara felaktig även i ett system med preliminära utbetalningar om den

baseras på orimliga prognoser i ansökan eller felaktiga sakuppgifter, t.ex. avseende identitet och boendeförhållanden. Om en preliminär uppgift ändras under ersättningsperioden och detta inte anmäls eller beaktas i rätt tid är reglerna för uppgifts- och anmälningsskyldigheten inte uppfyllda. Därmed är utbetalningar efter denna tidpunkt felaktiga.

Att det uppstår skillnader mellan preliminära och slutliga belopp i ersättningssystem som baseras på prognoser eller förväntade förhållanden beror på en avsiktlig lagkonstruktion. Skillnaden mellan preliminära och slutgiltiga belopp, och de återkrav som följer, är naturliga konsekvenser av lagkonstruktionen och är inte att betrakta som en felaktig utbetalning enligt definitionen. Dessa korrigeringar i efterhand är felaktiga utbetalningar av annat slag²².

Tillämpning av definitionen

Utbetalningar som baseras på ofullständigt underlag är helt felaktiga om uppgifter som saknas är centrala för förmånen saknas. Med centrala uppgifter menas uppgifter om behövs för att bedöma/fastställa de grundläggande villkoren för rätten till ersättning.

Utbetalningar som baseras på ofullständiga underlag, där uppgifter av perifer karaktär saknas, är inte helt felaktiga. Den felaktiga utbetalningen fastställs genom att beräkna skillnaden mellan vad som har betalats ut och vad som borde ha betalats ut om underlagen varit fullständiga.

Om beslutet föranleder löpande utbetalningar ska de felaktiga utbetalningarna beräknas enligt beräkningsreglerna ovan.

Utbetalningar som baseras på korrekta uppgifter från sökande, som myndigheten använder på ett felaktigt sätt, är inte felaktiga utbetalningar. Detta gäller endast om uppgifterna från den sökande är fullständiga och korrekta samt att den sökande skulle ha fått samma belopp om uppgifterna användes på ett korrekt sätt.

Om den sökande har lämnat korrekta uppgifter, men på ett sätt som frångår myndighetens rutiner, så innebär detta förhållande i sig inte att utbetalningen varit felaktig.

²² Däremot är det viktigt att skatta omfattningen på dessa utbetalningar, även om de inte anses vara felaktiga, eftersom de kan leda till allvarliga konsekvenser för enskilda, t.ex. skuldsättning, samt skapar en administrativ börda för myndigheterna som är unika för dessa ersättningssystem.

Appendix Orsaksindelning inom omfattningsstudierna

Promemoria 2018-10-04

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Bakgrund

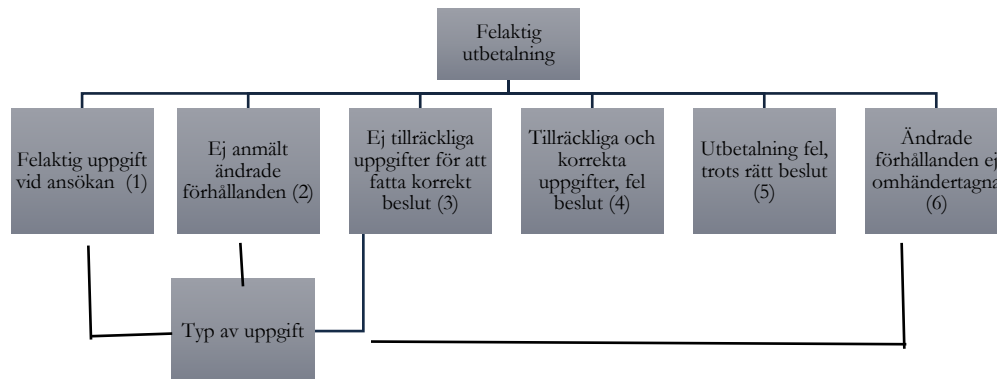
Inom ramen för omfattningsstudierna ska delegationen redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen. Av direktivet framgår bl.a. att felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och misstag från den sökandes sida. Andra orsaker som nämns i direktiven är svårtillämpade regelverk samt bristande rutiner, kontroll och samordning hos eller mellan myndigheter. Det som framgår av direktivet bör dock endast ses som exempel. Eftersom frågan om *hur* orsakerna ska delas in inte är självklar har den aktualiserats i forumet för omfattningsstudier. Denna PM tar sin utgångspunkt i att orsaksindelning bör dels svara mot kraven i direktiven och dels harmoniera med den indelning som forumet utgått ifrån i förarbetet till omfattningsstudierna.

Kansliet har i en metod-PM beskrivit en indelning av orsaker till felaktiga utbetalningar som kan vara lämplig att använda för att identifiera risker och lämpliga metoder för att kvantifiera dessa. Forumets deltagare har till väsentlig del använt denna indelning i samband med sitt kartläggningsarbete av förutsättningarna att genomföra de aktuella omfattningsstudierna. Därför är det viktigt att en annan orsaksindelning harmonierar med indelningen i metod-PM som legat till grund för utformningen av respektive studie.

1. Orsaksindelning

Orsaker till fel kommer att kategoriseras på olika sätt inom omfattningsstudierna. Indelningen i figur 1 utgår från var i processen felet uppstår.

Figur 1) Typ av fel



I de allra flesta fallen kommer felen att kunna härledas till en av de sex rutorna i figur 1. Det innebär att 100 % av felets storlek ska hänföras till den aktuella rutan. Men ibland kan det uppstå felaktiga utbetalningar i olika skeden och som därför behöver fördelas i fler rutor. Det kan t.ex. uppstå en mindre felaktig utbetalning vid ansökan och ett annat, större, fel på grund av att sökande inte anmält ändrade förhållanden. I dessa situationer bör studierna försöka fördela storleken på det samlade felet på de aktuella rutorna (typerna av fel). I exemplet ovan kanske fördelningen blir att 30 % av de felaktigt utbetalda pengarna beror på felaktiga uppgifter vid ansökan och övriga 70 % på grund av att ändrade förhållanden inte anmälts. Andelarna ska alltid summera till 100 %. Ibland är fördelningen uppenbar och kan göras med hög precision utan större ansträngning. I övrigt bör fördelningen göras med en rimlig precisionsnivå.

Felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter vid ansökan (1) och ej anmälda ändrade förhållanden (2) ska anses vara orsakade av den sökande. Övriga fel ska anses vara orsakade av myndigheten.

2. Uppgifter som leder till felaktiga utbetalningar

När felen orsakats av att uppgifterna som lämnats vid ansökan är felaktiga (1), inte ändrats i tid (2), inte är tillräckliga för att fatta korrekt beslut (3), eller inte omhändertagits trots att de anmälts som ändrade (6) ska uppgifterna beskrivas. Om den sökande återkommande (t.ex. månadsvis)

ska inkomma med uppgifter²³ som ska ligga till grund för utbetalningen bör sådana felaktiga uppgifter ingå i kategorin *Felaktig uppgift vid ansökan* (1).

Att beskriva vilka uppgifter som ofta leder till fel är viktigt för att dra rätt slutsatser och kunna föreslå lämpliga åtgärder. I de studier där insamlingen av dessa uppgifter är möjliga bör uppgifterna som leder till felaktigheter beskrivas och kategoriseras enligt följande.

- a) Inkomster och förmögenhet
- b) Arbete och arbetstid (t.ex. är/har varit anställd)
- c) Kostnader och utgifter (t.ex. företags arbetskostnader, sökandens hyreskostnader, betalar kollektivavtalsliknande försäkringar m.m.)
- d) Boendeförhållanden (t.ex. bostadsadress, sammanboende, inneboende, hemmavarande barn, huvudsaklig dygnsvila)
- e) Förmågor (t.ex. arbetsförmåga, funktionsförmåga)
- f) Aktivitet (t.ex. deltar i eller har för avsikt att delta i studier, söker arbete, delar i arbetsmarknadsåtgärd, vårdar barnet)
- g) Övrigt

En övrigt-kategori skapas för uppgifter som inte lämpar sig i någon av de förutbestämda kategorierna.

3. Identifiera var uppgifterna (a – g) närmast kommer ifrån

Uppgifterna som leder till felaktiga utbetalningar bör kompletteras med information om var uppgiften närmas kommer ifrån.²⁴ Följande indelning föreslås för att identifiera uppgiftens härkomst:

1. Från annan myndighet
2. Från egen myndighet
3. Från tredje part
4. Från den sökande

Från annan myndighet avser uppgifter som inhämtas från annan myndighet, t.ex. uppgifter om taxerad inkomst, skatteskulder, folkbokföring, företagsengagemang, folkbokföring och

²³ I de flesta fallen avser det uppgifter som styrker att vissa förhållanden fortfarande är uppfyllda. Det kan vara uppgifter om att personen sökt anvisade arbeten, fortfarande är arbetslös, deltar i studier, deltagit i vissa aktiviteter etc.

²⁴ Här kan man tänka sig att man centralt och på förhand bestämmer hur man ska betrakta härkomsten av olika uppgifter. De som ska genomföra kontrollerna behöver då inte ödsla tid på att göra den bedömningen i varje enskilt fall.

utbetalningar. Inhämtningen kan ske automatiserat eller på annat sätt, t.ex. genom telefonsamtal eller brev/mail.

Från egen myndighet avser uppgifter som myndigheten kan påverka på något sätt. Det kan handla om en uppgift som förädlats, upprättats eller beslutats av den egna myndigheten.

Från tredje part avser uppgifter som ska styrka en händelse eller ett förhållande som oftast beskrivs i t.ex. intyg, utlåtanden, närvarorapporter. Det ska alltid anses vara en tredjepartsuppgift oavsett om den kommer via den sökande eller om den inhämtas direkt av myndigheten. Med tredje part avses inte andra svenska myndigheter.

Från den sökande avser uppgifter som den sökande själv har lämnat, t.ex. försäkran om studier eller uppgifter om när man vårdat barn.

4. Felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande

För att svara upp mot en del av delegationens uppdrag bör felaktiga utbetalningar som kan misstänkas vara avsiktliga uppmärksammas.

Figur 2) Felaktiga utbetalningar orsakade av den sökande



Begreppen som används i omfattningsstudien är *misstänkt avsiktliga fel* och *övriga fel*, se figur 2. Begreppen används för att skapa en bredare träffyta avseende fel från sökande än det som är möjligt med bidragsbrottslagens begreppsapparat. För att minimera risken att begreppen misstänkt avsiktliga fel och övriga fel tillämpas olika mellan studierna är det viktigt att diskutera komplicerade situationer. Det är även viktigt att i respektive studie dokumentera varför en viss svårtillämpad situation definierats på ett visst sätt.

Samtliga fel från den sökande ska bedömas. Bedömning av omständigheter som kan indikera misstänkt avsikt ska göras med ledning av vad som framgår av denna PM och inte med ledning

av myndighetens egna interna riktlinjer för återkrav, (kontroll)utredning alternativt för att upprätta en polisanmälan.

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

Utgångspunkten är att den sökande är ansvarig för att alla efterfrågade uppgifter som lämnas i samband med ansökan är korrekta. Felaktiga uppgifter som lämnas i samband med ansökan är en stark indikation på ett misstänkt avsiktligt fel. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är centrala för den aktuella förmånen. Exakt vad som ska avses med centrala uppgifter måste fastställas i förhållande till respektive regelverk. Uppgifter om att man avstått arbete vid ansökan om tillfällig föräldrapenning eller uppgiften av antalet inneboenden vid ansökan om bostadstillägg och bostadsbidrag är exempel på centrala uppgifter för dessa ersättningar.

Underlåtenhet att anmäla ändringar av förhållanden som är av central betydelse för rätten till ersättning ska betraktas som avsevärt oaktsamt. Att en person som uppbär bostadsbidrag inte anmäler att hen numer sammanbor med någon bör definieras som ett misstänkt avsiktligt fel (eftersom ett sådant förhållande är av central betydelse för rätten till ersättning). Om samma person däremot inte anmält att t.ex. bredbandskostnaden numer ingår i hyran/avgiften kan en sådan underlåtenhet betraktas som ett övrigt fel, om en samlad bedömning av ärendet inte talar för annat.

I den samlade bedömningen av misstänkt avsiktliga fel kan flera aspekter vägas in. Det felaktiga beloppet som den felaktiga uppgiften ger upphov till kan vara en vägledande, dock inte avgörande, komponent i bedömningen av om en felaktig utbetalning ska anses vara misstänkt avsiktlig eller inte. I bedömningen kan även det faktum att en person som tidigare orsakat felaktiga utbetalningar och fått återkrav/information om detta vägas in. Mycket talar då för att nästa fel är misstänkt avsiktligt, även om hen lämnat en felaktig uppgift som är av perifer betydelse. I den samlade bedömningen kan också kalendertiden sedan uppgifterna lämnades beaktas. Underlåtenhet att anmäla förändringar av även perifera uppgifter som ändrats kort tid efter uppgiftslämnandet kan tala för ett misstänkt avsiktligt fel.

Uppgifter om framtida förhållanden är svårare att prognostisera och därför mer osäkra. Även här ska en samlad bedömning göras utifrån rimligheten i de lämnade uppgifterna och när en eventuell anmälan om ändrade förhållanden borde ha lämnats till myndigheten.

Fel orsakade av den sökande som innebär att för lite ersättning betalats ut kategoriseras som övriga fel om en samlad bedömning av ärendet inte talar för annat.

5. Registrering bör göras samlat

Varje typ av fel markeras på två alternativt tre sätt (gäller ej typ 4 och 5). Det handlar dels om att ta ställning till den felaktiga uppgiftens betydelse (andel) för den felaktiga utbetalningen, dels om att fastställa var uppgiften närmast kommer ifrån. Om uppgiften har flera olika källor ska ni endast uppge den viktigaste källan för den felaktiga utbetalningen. Syftet är att andelarna ska summera upp till 100 % inom respektive feltyp.

När felen orsakats av att uppgifterna som lämnats vid ansökan är felaktiga (typ 1) eller när uppgifterna inte ändrats i tid (typ 2) ska ni också ta ställning till om sökande kan misstänkas ha agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt vid uppgiftslämnandet.

Figur 3) Översiktsbild

