

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen

Uppdraget

Försäkringskassan ska enligt regleringsbrev 2009 redovisa en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen.

Sammanfattning

Med stöd av metoden *Expert Elicitation* har Försäkringskassan bedömt att de felaktiga utbetalningarna under år 2009 sammantaget kan uppskattas till 3,65 procent¹ av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar. Detta motsvarar omkring 16,4 miljarder kronor då de totala utbetalningarna uppgick till 449 miljarder². Felutbetalningarna för sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning och assistansersättning bedöms uppgå till 11 miljarder, vilket utgör två tredjedelar av de felaktiga utbetalningarna. Bedömningen av felen fördelar sig ungefär lika mellan avsiktliga fel från allmänheten (1,3 procent), oavsiktliga fel från allmänheten (1,2 procent) och oavsiktliga fel från myndigheter (1,2 procent), det vill säga en tredjedel på vardera.

Utgångspunkten för metoden *Expert Elicitation* är att samla experter för berörda förmåner och låta dem bedöma de totala felens omfattning (inklusive mörkertal). Experterna analyserar befintliga kontroller, granskningar och undersökningar som finns och kompletterar den med sin expertkunskap på området. Experternas individuella bedömningar vägs sedan samman vilket resulterar i en slutlig bedömning av omfattningen. Årets omfattningsbedömning visar att de experter som ingått i respektive förmåns expertgrupp överlag varit mer samstämmiga i sina bedömningar än föregående års experter.

Metod för omfattningsstudien

För att få en bedömning av det totala antalet felaktiga utbetalningar genomförs sedan 2008 omfattningsbedömningar. En viktig del i detta arbete är att uppskatta mörkertalet. Under hösten 2009 har en deskriptiv studie inom ramen för regeringsuppdraget Rätt utbetalningar från välfärdssystemen (RUT) genomförts för att ta ställning till lämpliga metoder för att genomföra omfattningsstudier som inte bara inkluderar fel myndigheten hittar, utan även det

¹ 3,65 utgör det förväntade värdet beräknat utifrån experternas sannolikhetsfördelningar.

² Totala utbetalningar 2008, källa Årsredovisning 2008

så kallade mörkertalet. Studien visar att det finns få alternativa metoder. Ett alternativ är att genomföra omfattande djupstudier för respektive system/förmån. Detta bedöms allt för omfattande om det ska genomföras med viss kontinuitet. Dessa skulle dessutom ändå behöva kompletteras med någon typ av bedömning av mörkertal. En av få metoder som finns att tillgå är *Expert Elicitation*. Metodens träffsäkerhet är ytterst beroende av det underlag som finns att tillgå i samband med att bedömningar genomförs. Saknas underlag, exempelvis riktade studier, statistik, kvalitetsmätningar och riskanalyser, så resulterar det som regel i stora osäkerhetsintervall och det blir svårt att uttala sig om den bedömda omfattningen.

Omfattningsbedömningarna utgör primärt ett prioriteringsunderlag för bedömning av vilka åtgärder som krävs för att minska de felaktiga utbetalningarna. Därmed är metoden i sin nuvarande utformning inte optimalt designad för att mäta förändringar över tid. Det blir därför svårt att fastställa signifikanta förändringar mellan omfattningsbedömningar utförda vid olika tidpunkter.

Metoden baseras på risk- och beslutsteori, där experters bedömningar uttryckt i sannolikhetsfördelningar utnyttjas för att få bästa möjliga uppfattning om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och ett intervall som beskriver osäkerheten i uppskattningen. Erfarenheter av metoden inom andra områden har visat att expertgrupper på 5-7 deltagare anses optimalt.

En viktig komponent i metoden är att ge experterna möjlighet till kunskapsutbyte, därför träffas experterna två gånger per förmån. Innan seminarierna har relevant material i form av riskanalyser, kvalitetsmätningar, riktade studier och löpande statistik över felaktiga utbetalningar (det vill säga de faktiska fel som upptäcks) för respektive förmån skickats ut.

Under första seminariet får experterna lära sig om metoden. Här får de bland annat träna sig i att tillämpa sannolikhetsfördelningar och med hjälp av övningsexempel uppmärksammas experterna på brister och fallgropar i samband med subjektiva bedömningar. Därefter följer en genomgång av uppdraget. Slutligen får varje expert i uppgift att göra sin första expertbedömning inför det andra seminariet. Bedömningen är uppdelad i tre delar. Experten ska fördela felen mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheter. För den totala omfattningen i respektive förmån ska experten även beskriva sin bedömning med hjälp av en subjektiv sannolikhetsfördelning, därmed beskriver experten osäkerheten i sin bedömning.

Under andra seminariet diskuteras de enskilda experternas första bedömning i grupp och alla experter ges möjlighet att presentera sina bedömningsgrunder samt diskutera andra experters bedömningar. Cirka en vecka efter detta seminarium förväntas experterna skicka in en ny bedömning. Det är dessa som sedan ligger till grund för bedömningen av den totala omfattningen.

Deltagarna i expertgrupperna är t ex handläggare, specialister, enhetschefer, jurister och personer med kunskap om IT-systemen. Omfattningsbedömningar

har genomförts för de 15 största förmånerna (sjukpenninggrundande inkomst har vägts in i respektive dagersättningsbedömning). Tillsammans står dessa förmåner för 95 procent av Försäkringskassans totala utbetalningar. För tio förmåner (sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, aktivitetsstöd, tandvårdsstöd, barnbidrag arbetsskadelivränta, tillfällig föräldrapenning samt underhållsstöd) har nya seminarier genomförts under hösten 2009. För resterande fem förmåner (efterlevandepension, bostadstillägg för pensionärer, vårdbidrag, bostadsbidrag samt ålderspension) gjordes en bedömning att förhållandena var oförändrade sedan bedömning hösten 2008. Därför har 2008 års underlag vägts in för dessa förmåner i 2009 års bedömning. Resterande förmåner som står för fem procent av de totala utbetalningarna har schabloniserats utifrån medelvärdet av de 15 största förmånerna.

Tidigare studier

I Försäkringskassans omfattningsstudie för 2008 bedömdes de felaktiga utbetalningar uppgå till 4,4 procent³ av de totala utbetalningarna, det vill säga 19,2 miljarder. Sjukpenning och sjukersättning stod för drygt 50 procent av de felaktiga utbetalningarna. Föräldrapenning och assistansersättning för knappt 20 procent. Felen fördelade sig jämnt mellan avsiktliga och oavsiktliga fel från allmänheten samt oavsiktliga fel från myndigheter.

I en nyligen publicerad internationell jämförelse, *The Financial Cost of Fraud*, visar forskare vid "Centre for Counter Fraud Studies" vid universitet i Portsmouth, Storbritannien att den genomsnittliga nivån för felaktiga utbetalningar internationellt ligger på drygt 4,5 procent med en spridning på mellan 3 – 9 procent. De nio länder som ingått i studien är Storbritannien, Frankrike, Belgien, Holland, Irland, USA, Canada, Australien och Nya Zeeland.

Resultat av omfattningsstudien

Med stöd av metoden *Expert Elicitation* har Försäkringskassan bedömt att värdet av de felaktiga utbetalningarna under år 2009 sammantaget kan uppskattas till 3,65 procent⁴ av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar. Detta motsvarar omkring 16,4 miljarder kronor av de totala utbetalningarna som uppgick till 449 miljarder⁵. Årets omfattningsbedömning visar att de experter som ingått i respektive förmåns expertgrupp överlag varit mer samstämmiga i sina bedömningar än föregående års experter. Skillnaden kan inte statistiskt säkerställas avseende värdet av de felaktiga utbetalningarna mellan 2008 och 2009.

³ 4,4 utgör det förväntade värdet beräknat utifrån experternas sannolikhetsfördelningar

⁴ 3,65 utgör det förväntade värdet beräknat utifrån experternas sannolikhetsfördelningar

⁵ Totala utbetalningar 2008, källa Årsredovisning 2008

Tabell 1. Bedömd omfattning av felaktiga utbetalningar 2009 i miljoner kronor, per förmån

	Totala utbetalningar, mnkr	Bedömda felaktiga utbetalningar, mnkr	Felens andel av totala utbetalningar*			
			Samtliga fel	Avsiktliga fel, allmänheten	Oavsiktliga fel, allmänheten	Oavsiktliga fel, myndigheter
Sjuk- och aktivitetsers.	69 655	5 280	7,6%	2,7%	2,2%	2,7%
Sjukpenning	23 474	4 057	17,3%	5,5%	6,6%	5,2%
Assistansersättning	16 037	1 681	10,5%	6,0%	2,4%	2,0%
Föräldrapenning	24 063	866	3,6%	1,2%	0,8%	1,6%
Efterlevandepension	16 700	752	4,5%	1,3%	1,6%	1,5%
Bostadstillägg till pens.	7 123	719	10,1%	1,7%	4,3%	4,2%
Aktivitetsstöd	6 744	507	7,5%	1,3%	1,9%	4,3%
Barnbidrag	23 388	381	1,6%	0,6%	0,4%	0,5%
Tandvårdsstöd	3 749	255	6,9%	3% ⁶	3,9% ⁷	----- ⁸
Arbetskadeliivränta	4 280	316	7,4%	2,5%	3,0%	1,9%
Tillf. föräldrapenning	4 649	274	5,9%	2,5%	1,8%	1,6%
Vårdbidrag	2 681	201	7,5%	3,1%	2,9%	1,5%
Bostadsbidrag	3 208	109	3,4%	1,6%	1,1%	0,8%
Underhållsstöd	2 219	91	4,1%	2,5%	0,8%	0,8%
Ålderspension	219 348	88	0,04%	----- ⁹	0,02%	0,02%
Övriga förmåner	21 800	796	3,65%	1,3%	1,2%	1,2%
Totalt	449 118	16 373	3,65%	1,3%	1,2%	1,2%

* Felens andel av de totala utbetalningarna beräknat utifrån experternas sannolikhetsfördelningar

Skillnader mellan olika förmåner

Felutbetalningar för sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning och assistansersättning bedöms uppgå till ett medelvärde om 11 miljarder, vilket utgör två tredjedelar av de felaktiga utbetalningarna. Dessa tre förmåner bedöms ha en relativt stor andel fel samtidigt som de står för 25 procent av de totala utbetalningarna. En anledning till den höga andelen felaktiga utbetalningar inom dessa förmåner är att de innehåller krävande bedömningar. I sjuk- och aktivitetsersättning kan det nya regelverket och övergångsbestämmelser leda till fel. Det kan uppstå fel i sjukpenningärenden som en följd av inkorrekta bedömningar vid de kritiska tidpunkterna i rehabiliteringskedjan. En annan felkälla är att försäkrade har svårt att förstå vad försäkringen täcker och att man missbedömer sin arbetsförmåga. För såväl

⁶ Avsiktliga fel, vårdgivare

⁷ Oavsiktliga fel vårdgivare

⁸ Experterna har inte bedömt oavsiktliga fel från myndigheter, då 99 procent av handläggningen sker maskinellt

⁹ Experterna avstod från att skilja mellan avsiktliga och oavsiktliga fel

sjuk- och aktivitetsersättning som sjukpenning kan ersättning gå ut felaktigt då den försäkrade arbetar svart samtidigt som han eller hon har ersättning. Assistansersättning har ett komplicerat regelverk med krävande bedömningar där många aktörer är inblandade, varav vissa aktörer dessutom har ett vinstintresse. Sekretesslagstiftningen begränsar också Försäkringskassans möjligheter till revision och samverkan med andra myndigheter och organisationer fullt ut.

Utöver dessa förmåner bedöms bostadstillägg till pensionärer ha en relativt hög andel felaktiga utbetalningar (10,10 procent). Ålderspension och barnbidrag å andra sidan bedöms ha en väldigt låg andel fel (0,04 respektive 1,6 procent).

Överlag har de experter som ingått i respektive förmåns expertgrupp varit samstämiga i sina bedömningar vilket lett till en låg spridning av de inbördes bedömningarna. Bedömningarna för sjukpenning utmärker sig dock då experterna hade mycket skilda åsikter gällande storleken på oavsiktliga fel från allmänheten, en spridning mellan 3 och 20 procent. I bedömningen av assistansersättning och tandvårdsstöd finns en stor spridning gällande avsiktliga fel från allmänheten, medan aktivitetsstöd har en stor spridning avseende oavsiktliga fel från myndigheter och allmänhet.

De förmåner som visar på den största minskningen av felaktiga utbetalningar från år 2008 till 2009 är föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Bedömda fel avseende dessa förmåner har halverats sett till såväl kronor som andel av totala utbetalningar inom förmånen. Som förklaring kan nämnas införande av effektivare handlägningsprocesser (Ensa 3.0), riktad information till barnfamiljer, löpande kontroller samt ett mediafokus som troligen haft en preventiv effekt. Även aktivitetsstöd och arbetsskadelivränta visar på lägre bedömda felaktiga utbetalningar. Minskningen förklaras av ökad handläggarkompetens och ett förbättrat beräkningsverktyg som stöd i handläggningen för aktivitetsstöd, samt minskat inflöde av nybeviljningar gällande arbetsskadelivränta.

Experterna inom tandvård uppger att de felaktiga utbetalningarna bland annat beror på att det är ett komplicerat regelverk och att Försäkringskassans IT-stöd inte i förhand kan validera alla former av kombinationer mellan diagnos och åtgärd.

Fördelning utifrån vem som bedöms ha orsakat felen

Bedömningen av felen fördelar sig ungefär lika mellan avsiktliga fel från allmänheten (1,3 procent), oavsiktliga fel från allmänheten (1,2 procent) och oavsiktliga fel från myndigheter 1,2 procent), det vill säga en tredjedel på vardera. Inom vissa förmåner finns dock en större spridning.

Avsiktliga fel från allmänheten bedöms utgöra en relativt stor andel inom assistansersättning och underhållsstöd. Ett exempel på fel är när en assistansanordnare är ombud för kunden vid ansökan och överdriver kundens hjälpbehov för att på så vis få ut en så stor ersättning som möjligt. Oavsiktliga

fel från myndigheter är relativt stor inom aktivitetsstöd vilket troligen är en följd av att två myndigheter delar på ansvaret för förmånen.

Årets bedömning är att det är en jämn fördelning av vem som orsakat felutbetalningen vilket är detsamma som förra årets bedömning.

Beslut i detta ärende har fattats av

Adriana Lender

Joakim Jarnryd