

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
Avgränsning.....	6
Studiens styrkor och begränsningar.....	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 ersättningsystemet

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 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 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.

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

³ Se avsnitt ”Tillämpning av definitionen och orsaksindelningen”.

kopplade till villkoren att man har vårdat barn och avstått från förvärvsarbete som har studerats. Det betyder också att risker kopplade till villkoren ersättnings 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 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.

⁴ Se avsnittet ”Huvudsakliga risker”.

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.