

Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna?

Utgivare: Försäkringskassan
Analys och prognos

Upplysningar: Magnus Arnek
010-116 79 40
magnus.arnek@forsakringskassan.se

Webbplats: www.forsakringskassan.se

Förord

Försäkringskassan betalar varje år ut drygt sex miljarder kronor i tillfällig föräldrapenning för vård av barn. De senaste åren har Försäkringskassan kunnat observera att nyttjandet av försäkringen och utfallet av myndighetens olika kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk har utvecklats på ett sätt som väcker frågor om ett potentiellt omfattande problem. Denna rapport redovisar resultatet av en genomlysning av det aktuella problemområdet. Syftet med studien är att öka kunskapen om vad den observerade utvecklingen beror på, hur den kan förstås och vad svaren på dessa frågor betyder för hur Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk behöver utvecklas.

Rapporten har skrivits av Magnus Arnek (analytiker) och Johanna Lovén (analytiker), verksamma på avdelningen för Analys och prognos vid Försäkringskassan.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Utgångspunkter.....	6
Centrala iakttagelser och bedömningar	7
Slutsatser	10
Det fortsatta arbetet	10
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund.....	12
1.2 Problem och syfte	14
1.3 Genomförande	15
1.4 Läsanvisning	15
2 Kort om tillfällig föräldrapenning och hur Försäkringskassan arbetar med att administrera denna förmån	15
2.1 Allmänt om tillfällig föräldrapenning, regelverk m.m.....	16
2.2 Försäkringskassans uppdrag och hantering av tillfällig föräldrapenning	20
2.3 Kontroller inom tillfällig föräldrapenning.....	21
3 Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning över tid m.m.	24
3.1 Kort om den demografiska utvecklingen	24
3.2 Hur nyttjandet av tillfällig föräldrapenning har utvecklats under perioden 2006–2017	25
3.3 Faktorer som kan ha påverkat utvecklingen.....	28
3.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	32
4 Försäkringskassans kontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning och utfallet av dessa – förr och nu.....	33
4.1 Vad menas med felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning?	33
4.2 Hur har inriktningen på Försäkringskassans kontroller inom tillfällig föräldrapenning förändrats över tid?	34
4.3 Närmare om hur antalet riktade och slumpmässiga kontroller utvecklats över tid	37
4.4 Vad är utfallet av de riktade och slumpmässiga kontroller som har genomförts?	39
4.5 Vad är utfallet av de utbetalningskontroller som har genomförts?	43
4.6 Vad kan vi säga om de konstaterade felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning?	44
4.7 Genomförda kontrollutredningar vid misstanke om brott och utfall av dessa.....	46
4.8 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	55

5	Tidigare studier rörande felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning	56
5.1	Resultat från tidigare kontrollstudier av Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan.....	56
5.2	När olyckan inte är framme (Brå 2005).....	57
5.3	Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn (IFAU 2006)	57
5.4	Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning. En utvärdering av införd reform 1 juli 2008 (Försäkringskassan 2011)	58
5.5	Slopat frånvarointyg – kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning (ISF 2013)	59
5.6	Effekter av slumpmässiga kontroller på vab-uttaget (ISF 2014)	61
5.7	Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)	61
6	Diskussion.....	62
6.1	Vad kan förklara det ökande nyttjandet?	62
6.2	Hur omfattande är egentligen problemet med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och missbruk?	66
6.3	Vad beror de felaktiga utbetalningarna på och vad kan Försäkringskassan göra för att minska dessa?	69
7	Det fortsatta arbetet.....	74
8	Referenser	76

Sammanfattning

Utgångspunkter

Under många år har risken för överutnyttjande och missbruk av tillfällig föräldrapenning (TFP) diskuterats. Det var emellertid först efter att en studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) för drygt tio år sedan som tydde på att betydande summor – knappt 23 procent av all utbetald tillfällig föräldrapenning motsvarande cirka 850 miljoner kronor – sannolikt betalats ut felaktigt som diskussionen på allvar tog fart. Bland annat som en följd av denna studie införde regeringen den 1 juli 2008 ett krav på frånvarointyg, som innebar att den som hade anmält vård av barn behövde se till att intyget skrevs under av förskola eller skola och att därefter skicka in det till Försäkringskassan. Kravet på frånvarointyg var i bruk till och med december 2012 då det togs bort till följd av en omfattande kritik, som framför allt bottnade i att intyget ökade administrationen för föräldrar, förskolor och skolor men också för Försäkringskassan. Dessutom bedömde regeringen att kravet på frånvarointyg innebar en alltför omfattande kontroll i relation till missbruksrisken och att Försäkringskassan genom en utveckling av kontrollverksamheten skulle kunna kompensera för borttagandet.

I dag, knappt fem år efter att frånvarointyget togs bort, kan Försäkringskassan konstatera att förmånen har utvecklats på ett sätt som väcker frågor rörande förekomsten av felaktiga utbetalningar och missbruk.

För det första kan det på en aggregerad nivå konstateras att det totala antalet utbetalade dagar med TFP för vård av barn respektive försäkringsutgifterna har ökat med 27 procent och respektive 34 procent mellan år 2012 och 2016, vilket är markant mer än vad som skulle kunna förväntas givet utvecklingen av antalet barn i befolkningen i åldern 0–11 år, som under samma period ökade med drygt 8 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling.

För det andra upptäcker Försäkringskassan sedan några år tillbaka markant fler misstänkta bidragsbrott gällande TFP än tidigare. Till exempel ökade antalet kontrollutredningar, som i regel görs vid misstanke om brott, från 941 år 2012 till 2045 år 2016. Under samma period ökade antalet polis-anmälningar från 138 till 1054. Återkrav eller skadestånd till följd av kontrollutredningar ökade från drygt 7 miljoner kronor år 2012 till knappt 87 miljoner kronor år 2016. Denna utveckling bedöms till stor del vara ett resultat av den ändrade inriktningen på Försäkringskassans kontrollarbete mot mer riskbaserade kontroller. Samtidigt väcker den frågor rörande hur omfattande missbruket egentligen är.

För det tredje visar de senaste årens slumpmässiga kontroller av ansökningar av TFP mot arbetsgivare och barnomsorg att en relativt stor andel av ansökningarna, drygt 30 procent, innehåller felaktigheter som

innebär risk för felaktiga utbetalningar. Det saknas dock tillräcklig kunskap om vilka orsaker eller konsekvenser dessa felaktigheter kan ha.

Mot denna bakgrund flaggade ledningen för avdelningen för Barn och familj, där tillfällig föräldrapenning administreras, sommaren år 2016 för ett potentiellt omfattande problem med felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning, vilket fick till följd att myndighetsledningen initierade en genomlysning av det aktuella problemområdet. Specifikt skulle genomlysningen försöka besvara följande frågor:

- Vad beror det ökande nyttjandet av tillfällig föräldrapenning, och därmed de ökande kostnaderna, på?
- Hur stort är egentligen problemet med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och vad beror de felaktiga utbetalningarna på?
- Behöver Försäkringskassan vidta några förändringar gällande hanteringen av tillfällig föräldrapenning för att minska problemets omfattning och i så fall vilka? Finns det anledning för myndigheten att korrigera, alternativt komplettera, den valda inriktningen för kontrollarbetet?

Resultaten av den genomlysning som har genomförts sammanfattas i det följande.

Centrala iakttagelser och bedömningar

En stor del av det ökade uttaget av tillfällig föräldrapenning kan förklaras av faktorer som fler barn, ett sannolikt tidigare underutnyttjande, smidigare ansökningsförfarande, ökad sysselsättning, m.m.

En grundläggande faktor som bidrar till förklara ökningen av antalet ersatta dagar totalt sett är utvecklingen av antalet barn i åldrarna 0–11 år som ökat med drygt åtta procent sedan år 2012. Andra faktorer som också bidrar är sysselsättningsgraden och andelen barn som är inskrivna i förskola eller fritidshemsverksamhet som båda har ökat under den senaste fem-årsperioden. Därtill finns det faktorer som vi inte har kunnat mäta som eventuellt kan ha bidragit till det ökade nyttjandet, t.ex. att ”karensdagar” innan det barnet kan återkomma till förskolan efter sjukdomen införts i större utsträckning än tidigare, vilket kan ha ökat uttaget av tillfällig föräldrapenning. Slutligen har Försäkringskassans satsningar de senaste åren på att göra det enkelt och smidigt för föräldrar att ”vabba” sannolikt bidragit till att öka benägenheten att nyttja TFP. Bland annat införde Försäkringskassan under slutet av 2012 en applikation där man kan anmäla och ansöka om tillfällig föräldrapenning via mobil eller surfplatta. Därtill har handläggningstider och tid till utbetalning kortats avsevärt, vilket kan ha gjort det ytterligare mer attraktivt att nyttja förmånen.

Det genomsnittliga antalet dagar TFP per förälder ökade med knappt 10 procent mellan åren 2012 och 2017 varav knappt sju procent av ökningen inträffade mellan 2012 och 2013. Motsvarande siffror för det genomsnittliga

antalet dagar TFP per barn är åtta procent respektive knappt sex procent. Det finns således en tendens att det genomsnittliga nyttjandet ökat. Det faktum att merparten av ökningen inträffade mellan år 2012 och 2013 implicerar att merparten av förklaringen till ökningen sannolikt står att finna i de förändringar som då inträffade. Dels borttagandet av frånvarointyget, dels de förenklingar som gjort det smidigare att ansöka om ersättning med mera. Det är dock svårt att diskriminera mellan skälet som har att göra med att den ökade administrativa bördan gjorde att vissa föräldrar avstod från att ansöka om TFP tidigare och skälet som har att göra med att intygskravet påverkade i vilken utsträckning förmånen överutnyttjades.

Samma diskussion kan föras när det gäller nyttjandegraden, mätt som antalet barn med TFP dividerat med att det totala antalet barn i befolkningen. En markant ökning kan observeras sedan år 2012, särskilt mycket året efter intyget togs bort. Denna utveckling tillsammans med motsvarande nedgång i nyttjandegraden under de år frånvarointyget var i bruk tyder på att kravet på intyg påverkade nyttjandet. Som påpekades i det föregående är det dock svårt att säga säkert vad skälet eller skälen till detta är.

Sammanfattningsvis finns det flera ”naturliga” förklaringar till det ökande nyttjandet som inte har med överutnyttjande eller missbruk att göra. Samtidigt går det inte avfärda hypotesen att en del av ökningen sedan år 2012 har att göra med ett ökat överutnyttjande av förmånen.

De stora uttagen av tillfällig föräldrapenning har ökat, vilket väcker frågor

När det gäller bilden i stort av den observerade utvecklingen finns det med andra ord flera sannolika förklaringar som inte har att göra med ett ökat överutnyttjande eller missbruk. Att enbart studera utvecklingen av nyttjandet i stort eller i termer av ett genomsnittligt uttag kan dock göra att underliggande tendenser i delar av populationen mottagare inte upptäcks. Tidigare granskningar som genomförts av ett begränsat antal mottagare med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning visar att det i betydande utsträckning har handlat om felaktiga utbetalningar och misstanke om brott. Inom ramen för genomlysningen har därför utvecklingen av stora uttag av TFP studerats. Notera att dagar för vård av allvarligt sjuka barn inte har inkluderats i denna analys.

Analysen visar att såväl de mycket stora uttagen som antalet mottagare med mycket stora uttag har ökat sedan år 2012. Denna utveckling väcker frågor om vad de bakomliggande orsakerna är och kan vara bekymmersam mot bakgrund av de tidigare granskningar som nämndes i det föregående. Det är dock mycket viktigt att poängtera att stora uttag av TFP i de allra flesta fall torde ha sin naturliga förklaring i att det handlar om barn som ofta är sjuka, eller sjuka länge, och vars föräldrar därför är tvungna att ”vabba” många dagar.

En fördjupad analys av utfallet av 2017 års slumpmässiga kontroller indikerar att nästan 15 procent av de utbetalade dagarna och pengarna betalas ut felaktigt

Inom ramen för denna genomlysning gjordes under senhösten år 2017 en fördjupad granskning av utfallet av de drygt 1 000 ärenden som slumpmässigt valdes ut för kontroll mot bland annat arbetsgivare och barnomsorg. Syftet med denna granskning var att få en uppfattning om i vilken utsträckning de drygt 30 procent av ärendena som var behäftade med fel också skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning. Granskningen visade att en betydande andel av de kontrollerade ärendena skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning om inte kontroll hade gjorts mot arbetsgivare och barnomsorg. 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 en mindre eller större omfattning. Enligt en beräkning som har gjorts med utgångspunkt från denna granskning handlar det om att nästan 15 procent av de utbetalade dagarna, motsvarande nära 900 miljoner kronor, betalas ut felaktigt.¹ 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 osäkerhet som gör att uppskattningen ska hanteras med viss 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.

Det går inte på basis av den granskning som gjorts att avgöra vad de felaktiga utbetalningarna beror på eller i vilken utsträckning de är avsiktliga

Det går i dagsläget inte att avgöra vad de felaktiga utbetalningarna beror på eller huruvida felen är avsiktliga eller oavsiktliga. Det som går att säga på basis av den fördjupande granskningen är att de felaktiga anspråken upptäcktes i samband med att kontroller gjordes mot arbetsgivare och barnomsorg. Vi kan dock inte säga vilket av de upptäckta felen som kunde ha lett till en felaktig utbetalning. Försäkringskassans statistik över felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning visar att en majoritet – 74 procent år 2017 – bedöms ha orsakats av de försäkrade och den vanligaste anledningen till att det har blivit fel är att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter. Det är därför troligt att dessa förhållanden även gäller i de ärenden som granskats här. De handläggare som har intervjuats inom ramen för genomlysningen vittnar om att okunskap om regelverket och att ansökningar fylls i felaktigt är relativt vanligt förekommande. Men högst sannolikt förekommer även avsiktliga fel bland de felaktiga anspråken.

¹ Beroende på metodmässiga skillnader är det vanskligt att jämföra denna siffra med den inledningsvis refererade IFAU-studien.

Slutsatser

De senaste årens kontroller har varit av en otillräcklig omfattning även om nedgången i antalet slumpmässiga kontroller åtminstone delvis kompenseras av de riskbaserade kontrollerna

Mängden kontroller som görs inom tillfällig föräldrapenning mot arbetsgivare och barnomsorg har minskat markant under de senaste fem åren. I samband med att frånvarointyget togs bort i december 2012 diskuterades det hur Försäkringskassan skulle kunna kompensera för detta. Två saker nämndes primärt, dels att slumpmässiga kontroller i en omfattning av cirka fem procent av alla ansökningar skulle göras, motsvarande knappt 200 000 kontrollerade ärenden per år, dels utvecklingen av riskbaserade urvalsprofiler som väsentligt mer träffsäkert skulle identifiera individer eller ärenden med hög risk för fel.

Så här i efterhand kan vi konstatera att myndigheten inte har genomfört slumpkontroller i den omfattning som skisserades. Det är svårt att säkert säga vilka konsekvenser detta har fört med sig, men sannolikt har det fått till följd att färre potentiella felaktiga utbetalningar har upptäckts än vad som skulle varit fallet om en större andel av ansökningarna hade kontrollerats. Därtill har sannolikt den preventiva effekten, som brukar vara ett av motiven till att genomföra relativt omfattande slumpmässiga kontroller, blivit mindre.

Den förändring av kontrollarbetet som har skett de senaste åren innebär en stor tonvikt på riskbaserade kontroller, en satsning som har varit framgångsrik i den meningen att andelen fel som upptäcks i ärenden som valts ut av riskprofilen är klart högre än motsvarande ärenden som väljs ut slumpmässigt. Detta har i sin tur resulterat i att markant fler ärenden skickats till kontrollutredning och resulterat i stora återkrav, förhindrade felaktiga utbetalningar samt en kraftig ökning av antalet polisanmälningar.

Oaktat detta står det klart att Försäkringskassans kontrollinsatser gällande tillfällig föräldrapenning är otillräckliga eftersom det finns starka indikationer på att problemet med felaktiga utbetalningar och missbruk kan vara omfattande.

Det fortsatta arbetet

Som har framgått i det föregående talar mycket för att Försäkringskassan behöver ta ett omtag kring kontrollarbetet gällande tillfällig föräldrapenning, ett arbete som i vissa delar redan har påbörjats. I följande sammanfattas den handlingsplan som myndigheten har tagit fram med anledning av studiens resultat och slutsatser samt de diskussioner som har förts inom myndigheten på basis av dessa.

Ett utvecklat kontrollarbete

En förstärkning av antalet handläggare av tillfällig föräldrapenning som arbetar med kontroller planeras att genomföras inom kort. Vidare påbörjas

ett arbete för att undersöka om den riskbaserade urvalsprofilen som ligger till grund för de riktade kontrollerna kan ändras för att bli mer träffsäker.

Teknisk utveckling

Försäkringskassans utvecklingsarbete rörande tillfällig föräldrapenning är inriktat på att säkerställa korrekta utbetalningar och att det ska bli lättare för föräldrar att göra rätt från början. Det handlar både om att förhindra felaktiga utbetalningar och att det ska vara lätt att göra rätt. Utveckling av systemen sker löpande. I detta ingår att utreda hur höga uttag kan kontrolleras.

För att kunna öka antalet kontroller och utveckla de tekniska systemen kommer Försäkringskassan med största sannolikhet att behöva utökade resurser, vilket kommer att utvecklas i en kommande skrivelse till regeringen.

Fördjupad kunskap om felaktiga utbetalningar och missbruk

För att säkrare fastställa omfattningen av felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning ska en uppföljning göras av ett slumpmässigt urval av TFP-ärenden som kontrollerats under 2017, både förmånsärendet och kontrollutredningen. Vidare kommer en fördjupad uppföljning av ärenden som lämnades till kontrollutredning av handläggare och som har avslutats under 2017. Slutligen påbörjas ett arbete med att mer systematiskt följa TFP-ärenden från beslut till förhindrade felaktiga utbetalningar, ärenden till kontrollutredning och resultat av kontrollutredning.

Information och kommunikationsinsatser

En översyn av myndighetens kommunikation av kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning görs i syfte att stärka försäkringens legitimitet. Vidare planeras ett arbete med att tydliggöra regler, till exempel på Mina sidor och hemsidan, så att myndighetens information är tydlig och det blir lättare att göra rätt.

Utreda behov av förändrad lagstiftning

Även om det mot bakgrund av denna studies resultat finns anledning för Försäkringskassan att göra ett omtag gällande kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning är det viktigt att ha klart för sig att kanske inte kommer att räcka givet indikationen på problemets möjliga omfattning. En analys av om lagstiftningen inom tillfällig föräldrapenning behöver förändras i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar kommer därför att genomföras. Ett område som därvid skulle kunna vara aktuellt är användande av arbetsgivardeklarationen på individnivå som införs 1 juli 2018.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under många år har risken för överutnyttjande och missbruk av med tillfällig föräldrapenning (TFP) diskuterats. Det var emellertid först efter att en studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) för drygt tio år sedan som tydde på att betydande belopp – knappt 23 procent av all utbetald tillfällig föräldrapenning motsvarande cirka 850 miljoner kronor – sannolikt betalats ut felaktigt som diskussionen på allvar tog fart.² Studien indikerade att information om att kommande uttag av tillfällig föräldrapenning skulle bli föremål för kontroll mot arbetsgivare och förskola resulterade i ett minskat uttag, vilket IFAU menade tydde på att förmånen överutnyttjades.

Bland annat som en följd av denna studie införde regeringen den 1 juli 2008 ett krav på frånvarointyg, som innebar att den som hade anmält tillfälligt vård av barn behövde se till att intyget skrevs under av förskola eller skola och att därefter skicka in det till Försäkringskassan. Kravet på frånvarointyg var i bruk till och med december 2012 då det togs bort till följd av en omfattande kritik, som framför allt bottnade i att intyget ökade administrationen för föräldrar, förskolor och skolor men också för Försäkringskassan. Dessutom bedömde regeringen att kravet på frånvarointyg innebar en alltför omfattande kontroll i relation till missbruksrisken och att Försäkringskassan genom en utveckling av kontrollverksamheten skulle kunna kompensera för borttagandet.³

I dag, knappt fem år efter att frånvarointyget togs bort, kan Försäkringskassan konstatera att användningen av förmånen i delar har utvecklats på ett sätt som väcker farhågor om att felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning förekommer, och kanske till och med i ökad omfattning. På en aggregerad nivå kan det konstateras att det totala antalet utbetalda dagar med respektive kostnaderna för tillfällig föräldrapenning har ökat med 27 procent respektive 34 procent mellan år 2012 och 2017, vilket är markant mer än vad som skulle kunna förväntas givet utvecklingen av antalet barn i befolkningen mellan 0 och 11 år, som under samma period ökade med 8 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling.

En första möjlig förklaring är att Försäkringskassans satsningar de senaste åren på att göra det enkelt och smidigt för föräldrar att ”vabba” har ökat benägenheten att nyttja förmånen på ett korrekt sätt. Bland annat införde Försäkringskassan under slutet av år 2012 en applikation där man kan anmäla och ansöka om tillfällig föräldrapenning via mobil eller surfplatta. Det har, enligt denna förklaring, helt enkelt blivit så administrativt smidigt att nyttja försäkringen att allt fler föräldrar finner det lönt att ansöka om

² Engström, Hesselius och Persson. ”Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn”. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2006:9.

³ Proposition 2012/13:1, utgiftsområde 12, sida 34.

tillfällig föräldrapenning när deras barn är sjukt och inte får vara på dagis, förskola eller motsvarande. Användningen kan också ha ökat genom borttagandet av frånvarointyget, i den mån intyget medförde att föräldrar avstod från att ansöka om förmånen på grund av det upplevdes som för administrativt betungande.

En andra möjlig förklaring är att intygskravet de facto medförde ett minskat överutnyttjande och missbruk av förmånen, som sedan tagit fart igen när kravet på frånvarointyg togs bort.⁴ Ett eventuellt överutnyttjande eller missbruk skulle också kunna ha förstärkts av de senaste årens alltmer automatiserade hantering av förmånen, som förutom ett enkelt och smidigt ansökningsförfarande markant har minskat tiden från ansökan till utbetalning, jämte att Försäkringskassan kraftigt dragit ner på mängden slumpmässiga kontroller mot arbetsgivare och förskola.

Det ska framhållas att dessa båda möjliga förklaringar inte är ömsesidigt uteslutande och därtill svåra att skilja från varandra eftersom de tidsmässigt i stor utsträckning sammanföll. Det finns även andra möjliga förklaringar till utvecklingen, som till exempel att daghem och förskolor kan ha infört ändrade rutiner gällande hur länge ett barn bör vara hemma efter sjukdom för att inte riskera att smitta andra barn, rutiner som kan ha medfört att fler dagar med tillfällig föräldrapenning tas ut nu än tidigare. Vidare kan det handla om att influensa, vinterkräksjuka m.m. som typiskt sett inträffar varje år och gör att många barn blir sjuka har varit kraftigare de senaste åren. Sammanfattningsvis är det på en övergripande nivå svårt att avgöra vad den ökande användningen av tillfällig föräldrapenning beror på.

Mer otvetydigt är att Försäkringskassan sedan några år tillbaka upptäcker markant fler felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott än tidigare. Till exempel ökade antalet kontrollutredningar, som i regel görs vid misstanke om brott, från 941 år 2012 till 2045 år 2016. Under samma period ökade antalet polisanmälningar från 138 till 1054. Återkrav eller skadestånd till följd av kontrollutredningar ökade från drygt 7 miljoner kronor år 2012 till knappt 87 miljoner kronor år 2016. Denna utveckling bedöms till stor del vara en konsekvens av att Försäkringskassan ändrat inriktning på det kontrollarbete som myndigheten kontinuerligt bedriver för motverka felaktiga utbetalningar av de ersättningar och bidrag som man ansvarar för att administrera. Inriktningsförändringen består kortfattat i att man har minskat antalet slumpmässiga kontroller mot arbetsgivare och barnomsorg av ansökningar om tillfällig föräldrapenning till förmån för fler s.k. riskbaserade kontroller, där man i stället kontrollerar ärenden där risken för fel bedöms vara stor. En delmängd av dessa individer utreds vidare för eventuellt återkrav av tidigare utbetalade pengar och polisanmäls i de fall man bedömer att felet är tillräckligt stort och orsakat med avsikt eller av

⁴ Med överutnyttjande menas här t.ex. att en förälder stannar hemma från jobbet och tar ut en eller flera extra dagar tillfällig föräldrapenning fastän barnet är friskt, medan missbruk till exempel syftar på att en förälder avsiktligt ser till att få ersättning samtidigt som man arbetar, har semester eller dylikt och barnet är på skola eller förskola. Var gränsen går mellan överutnyttjande och missbruk är dock svårt att säga, den är flytande.

grov oaktsamhet. Även om dessa riskbaserade kontroller primärt syftar till identifiera ansökningar med förhöjd risk för en felaktig utbetalning, inklusive missbruk av förmånen – varför en ökning av antalet misstänkta fall inte är förvånande när metoden togs i bruk – så väcker utfallet av kontrollerna frågan om hur utbrett missbruket av tillfällig föräldrapenning egentligen är.

Till detta kan man lägga att de senaste årens slumpmässiga kontroller av ansökningar av TFP mot arbetsgivare och barnomsorg visar att en relativt stor andel av ansökningarna, drygt 30 procent, innehåller felaktigheter. Det saknas dock tillräcklig kunskap om orsakerna till dessa fel och om de skulle kunna leda till felaktiga utbetalningar.

1.2 Problem och syfte

Den observerade nyttjande- och kostnadsutvecklingen av tillfällig föräldrapenning och utfallet av senare års riskbaserade och slumpmässiga kontroller gjorde att ledningen för avdelningen för Barn och familj, där tillfällig föräldrapenning administreras, sommaren år 2016 flaggade för ett potentiellt omfattande problem med felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning. Myndighetsledningen bestämde sig därför att genomföra en ordentlig genomlysning av den potentiella problematiken. Specifikt ställde sig myndigheten följande frågor:

- Vad beror det ökande nyttjandet av tillfällig föräldrapenning, och därmed de ökande kostnaderna, på?
- Hur stort är egentligen problemet med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och vad beror de felaktiga utbetalningarna på?
- Behöver Försäkringskassan vidta några förändringar gällande hanteringen av tillfällig föräldrapenning för att minska problemets omfattning och i så fall vilka? Finns det anledning för myndigheten att korrigera, alternativt komplettera, den valda inriktningen på kontrollarbetet?

Försäkringskassans ledning gav Avdelningen för analys och prognos i uppdrag att genomföra en studie för att försöka ge svar på dessa frågor. Resultaten av denna studie, som påbörjades under våren år 2017, redovisas i föreliggande rapport.

1.3 Genomförande

Det ska direkt sägas att det inte är någon enkel uppgift att ge säkra och entydiga svar på de frågor som ställs. Det beror bland annat på det faktum att ett flertal faktorer av betydelse i sammanhanget ändras vid ungefär samma tidpunkt och de generella svårigheter som är förknippade med att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar och missbruk – t.ex. mörkertalsproblematiken. För att så långt det är möjligt försöka ge svar på de ställda frågorna har vi:

- Analyserat data över nyttjande, samvarierade faktorer, utfall av genomförda kontroller m.m., delvis på nya sätt,
- Studerat tidigare rapporter med bäring på det aktuella området,
- Intervjuat en betydande mängd medarbetare som på olika sätt arbetar med handläggning, kontroller, verksamhetsutveckling, utredningar m.m. inom tillfällig föräldrapenning.

Projektgruppen har bestått av Magnus Arnek (projektledare), Avdelningen för analys och prognos och GD-staben samt Johanna Lovén, Avdelningen för analys och prognos.

1.4 Läsanvisning

Resten av rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 beskriver övergripande vad den tillfälliga föräldrapenningen är, hur Försäkringskassans ordinarie handläggning av förmånen ser ut och de olika fördjupade kontroller av rätten till ersättning som Försäkringskassan regelmässigt gör. Kapitlet innehåller också en beskrivning av de utredningar om misstänkt brott, s.k. kontrollutredningar, som görs. I kapitlet 3 beskrivs översiktligt hur nyttjandet av förmånen har utvecklats över tid och möjliga förklaringar till detta. Kapitel 4, som kan sägas utgöra rapportens kärna, redovisar närmare hur Försäkringskassans olika kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning har utvecklats över tid och vad utfallet av dessa kontroller är. Kapitel 5 sammanfattar tidigare rapporter rörande problemområdet. I kapitel 6 diskuteras med utgångspunkt från utredningsmaterialet uppdragets övergripande frågeställningar. I kapitel 7 återfinns en kortfattad redogörelse för vad Försäkringskassan avser att vidta för åtgärder med anledning av rapportens resultat och slutsatser.

2 Kort om tillfällig föräldrapenning och hur Försäkringskassan arbetar med att administrera denna förmån

Som framgick inledningsvis fokuserar den här rapporten på frågor kring huruvida det ökade uttaget av tillfällig föräldrapenning och de olika felaktigheter som upptäckts i Försäkringskassans kontroller som kunnat observeras de senaste åren avspeglar ett möjligt omfattande och kanske ökat problem med felaktiga utbetalningar och missbruk. I de två följande

kapiteln, som är av bakgrundskaraktär, läggs en grund för att kunna närma sig dessa frågor.

2.1 Allmänt om tillfällig föräldrapenning, regelverk m.m.

Utvecklingen av tillfällig föräldrapenning – ett historiskt perspektiv⁵

Tillfällig föräldrapenning infördes den 1 januari 1974 med namnet Sjukpenning vid vård av sjukt barn och lagstiftades till 10 dagar per familj och kalenderår. Samtidigt infördes föräldrapenning med anledning av barns födelse.

Användningen av tillfällig föräldrapenning ökade årligen från införandeåret till början av 1990-talet, i mångt och mycket som en följd av en stigande sysselsättning i samhället och den successivt avtagande kommunala barnvårdarverksamheten till förmån för dag- och fritidshem. Som följd av flera regeländringar utvidgades samtidigt möjligheterna att nyttja försäkringen, vilket medförde att både andelen barn som dagarna användes för och medelantalet uttagna dagar per barn ökade.

Föräldraförsäkringens övergripande mål när den tillkom var att skapa mer jämställda relationer såväl i familjen som i arbetslivet. De första undersökningarna om uttag av föräldrapenning med anledning av barns födelse visade att endast en ytterst liten andel av papporna hade använt sin nyvunna rätt. Pappornas andel av uttagna föräldrapenningdagar steg sedan långsamt till drygt fem procent år 1980. Som kontrast till detta beskrevs användningen av tillfällig vård av barn som en förebild för jämställda relationer i familjen eftersom där tog papporna ut över en tredjedel av dagarna, närmare 37 procent samma år.

Sedan början av 1980-talet har fördelningen mellan föräldrarna för omvårdnaden av barn när de är sjuka ändrats ytterst lite. Ungefär en tredjedel av dagarna tas ut av papporna och två tredjedelar av mammorna.

Under årens lopp har regelverket för tillfällig föräldrapenning ändrats åtskilliga gånger: fokus har flyttats från syskonskaran i en familj till varje barn som individ; antalet vård dagar som föräldrarna är berättigade till har ökat och åldersgränsen för vilka barn som ska omfattas av försäkringens har höjts vid flera tillfällen. Ersättningsnivåerna har både sänkts och höjts; reglerna för sjukpenningberäkning har ändrats; överlåtelsemöjligheten har införts och hänsyn till barn som behöver mer vård har uppmärksammats med mera.

Det är först och främst två olika typer av regeländringar som har påverkat användningen av förmånen historiskt: dels regeländringar som inneburit utvidgade möjligheter att använda förmånen för stora barngrupper, dels

⁵ Detta avsnitt baseras på Försäkringskassan (2007), ”VAB – Vård Av Barn. Tillfällig föräldrapenning 1974–2006.” Redovisar 2007:10.

regeländringar som berört barnfamiljernas ekonomiska situation. Ett exempel på det förstnämnda är de regeländringar som gjordes år 1977 när antalet ersättningsdagar utökades från 10 dagar per familj till 12, 15 eller 18 dagar beroende på antalet barn i familjen. Andra exempel är den reform år 1980 som innebar att fokus flyttades till varje barn som individ i stället för en syskonskara i en familj, den höjda åldersgränsen till tolv år och att antalet dagar utökades till 60. Ett exempel på den andra typen av regeländringar var de förändrade kompensationsnivåer som gjordes under 1990-talet och bidrog till att minska medelantalet uttagna vård dagar för i stort sett alla åldersgrupper barn och därtill minskade männens andel av användandet av tillfällig föräldrapenning.

Krav på frånvarointyg var i kraft mellan åren 2008 till 2012

Den 1 juli 2008 ändrades lagstiftningen så att det infördes en skyldighet för föräldrar att i samband med begäran om tillfällig föräldrapenning för vård av barn som inte har fyllt tolv år att med intyg eller på annat sätt styrka barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem respektive skola. Intygen skulle utfärdas av den förskola, det familjedaghem, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistades. Bakgrunden till intygskravet var att flera undersökningar av Försäkringskassan men framför allt den inledningsvis refererade studien från IFAU indikerat omfattande problem med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning.

En undersökning som Försäkringskassan genomförde under hösten 2005 visade till exempel att var sjätte förälder, eller cirka 16 procent, i undersökningen hade fått minst en utbetalning på felaktiga grunder under den studerade perioden. En skattning med resultatet i undersökningen som utgångspunkt indikerade att cirka 216 miljoner kronor har betalats ut på felaktiga grunder under år 2005. Undersökningen visade, liksom resultaten från andra undersökningar gjorda åren innan, att den vanligaste orsaken till att en felaktig utbetalning skett är att föräldern förvärvat arbetat och samtidigt uppgivit att han eller hon har varit hemma för vård av barn. IFAU:s studie indikerade att det förelåg ett omfattande överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn: knappt 23 procent av alla utbetalade dagar vara felaktiga, vilket i monetära termer motsvarande 650 miljoner kronor.

Intygskravet togs bort årsskiftet 2012/2013 med motiveringen att det medförde höga administrativa kostnader och att Försäkringskassan bedömdes kunna kompensera för borttagandet genom mer utvecklade och effektiva kontroller.

Dagens regelverk i grova drag

Hur ser då regelverket ut i dag? 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.

Vidare kan tillfällig föräldrapenning delas upp i flera kategorier: vård av sjukt barn (VAB), kontaktdagar och dagar i samband med barns födelse.

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. Ersättning kan också betalas ut till någon annan som vårdar barnet om barnets ordinarie vårdare är sjuk, om barnet kan smitta andra samt när föräldern följer med barnet till läkare, barnvårdscentral, tandläkare eller till ungdomspsykiatri. Från och med den åttonde sjukdomsdagen, oberoende av om ersättning tas ut eller ej, gäller att ett intyg från en läkare eller sjuksköterska ska skickas in till Försäkringskassan. Vidare kan tillfällig föräldrapenning betalas ut under maximalt 120 dagar för varje barn och år. Vid ordinarie vårdares sjukdom eller smitta är antalet dagar begränsade till 60. Om barnet är allvarligt sjukt kan tillfällig föräldrapenning betalas ut under ett obegränsat antal dagar; en regel som infördes år 2005.

Till detta kan läggas att tillfällig föräldrapenning även kan betalas ut i samband med att ett barn som inte har fyllt 18 år avlidit. Föräldrar till barn som avlidit kan få ersättning i 10 dagar för att avstå från förvärvsarbete. Dagarna får tas ut längst till och med 90 dagar efter den dag barnet har avlidit.

Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse

Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse kan betalas ut till barnets andra förälder när han eller hon 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.

Den utbetalda ersättningen baseras på sjukpenninggrundande inkomst och hur stor del av arbetet som avstås från

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. För närvarande utgår ersättning 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.

Två steg krävs för att få TFP som numera betalas ut den 25:e varje månad

För att kunna erhålla tillfällig föräldrapenning måste en anmälan först göras till Försäkringskassan om att man ämnar vara hemma för vård av barn. Denna anmälan ska göras första dagen som föräldern är hemma med barnet och kan göras via Försäkringskassans webbsida med e-legitimation, Försäkringskassans applikation, SMS-tjänst eller servicetelefon. På Försäkringskassans hemsida kan man även göra anmälan oinloggad. När barnet är friskt och föräldern är tillbaka på jobbet, eller börjar söka jobb igen, ska en ansökan lämnas in till Försäkringskassan för de dagar föräldern avstått arbete och som ersättning söks för. Även denna kan skickas in elektroniskt, vilket i dag görs i de allra flesta fallen, eller via pappersblankett.

Fram till för cirka ett och ett halvt år sedan betalades ersättning i den helt maskinella hanteringen av en ansökan ut inom tre dagar till förälderns bankkonto⁶. I den manuella hanteringen betalades ersättning ut så fort ärendet var komplett och beslut om ersättning fattats. Denna ordning med rörliga och snabba utbetalningar ändrades i början av sommaren år 2016 då en fast utbetalningsdag för tillfällig vård av barn infördes. Motiveringen till en fast utbetalningsdag var att det skulle skapa en större förutsägbarhet och tydliggöra att ersättningen är tänkt att kompensera för förlorad arbetsinkomst, lön, som typiskt betalas ut i slutet av varje månad. Det fanns också tanke om att en fast utbetalningsdag skulle minska incitamenten att missbruka ersättningen. Mer precist innebar den nya ordningen att ersättning betalas ut på ett fast datum: den 25:e i varje månad.

⁶ En betydande andel av ansökningar om tillfällig föräldrapenning sker maskinellt, vilket vi återkommer längre fram i det här avsnittet.

2.2 Försäkringskassans uppdrag och hantering av tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassans uppdrag gällande tillfällig föräldrapenning är i grunden detsamma som för de drygt 40-tal andra förmåner som myndigheten administrerar, nämligen att utreda, besluta om rätt till ersättning föreligger samt om så är fallet betala ut denna. De krav som ställs på myndigheten när det gäller detta är de samma som gäller alla andra förmåner och ersättningar, nämligen att hanteringen ska ske rättssäkert, vilket innebär en korrekt och enhetlig tillämpning av gällande lagstiftning, att hanteringen är effektiv och servicen god. Därtill ska felaktiga utbetalningar inte ske och brottsligt nyttjande av förmånen ska motverkas.

En allt större del av handläggningen görs maskinellt

Tillfällig föräldrapenning är en av Försäkringskassans mest automatiserade förmåner, vilket innebär att en relativt stor del av ärendena hanteras maskinellt. Med detta menas att hela hanteringen, från ansökan till beslut om ersättning och utbetalning, sker maskinellt utan någon manuell handpåläggning görs överhuvudtaget. Mer precist kontrolleras ansökningar maskinellt mot de uppgifter som finns i Försäkringskassans register i syfte att säkerställa att de grundläggande förutsättningarna för rätt till ersättning är uppfyllda. Om alla uppgifter i ansökan stämmer med tidigare registrerade uppgifter hos Försäkringskassan och om föräldern uppfyller de krav som gäller för att beviljas tillfällig föräldrapenning, fattas ett beslut om rätten till ersättning i IT-stödet och ersättning betalas därefter ut. Som framgår av Tabell 1 har andelen maskinellt hanterade ansökningar successivt ökat över tid sedan år 2005 då förmånen började automatiseras. Av de drygt 4 miljoner beslut om rätt till tillfällig föräldrapenning som fattades år 2017 skedde 61 procent helt maskinellt.

Tabell 1 Antal beslut och andel av dessa som har beslutats maskinellt

År	Antal beslut	Andel maskinella (%)
2006	2 629 195	7
2007	2 501 796	12
2008	2 572 091	11
2009	2 409 840	9
2010	2 598 288	13
2011	2 804 768	19
2012	2 739 367	22
2013	3 298 634	31
2014	3 668 199	44
2015	3 703 315	59
2016	4 066 391	59
2017	4 038 281	61

För närvarande görs dagligen cirka 13 000 ansökningar om tillfällig föräldrapenning varav den helt överskuggande delen utgörs av ansökningar gällande VAB. Det stora flertalet ansökningar sker via Försäkringskassans

hemsida eller via den mobilapplikation som utvecklats och handläggs maskinellt.

Av dessa ansökningar går cirka 60 procent rakt igenom systemet efter att alla inbyggda kontroller gjorts och leder till ett beslut om utbetalning. Bland de övriga ärendena faller ett eller flera s.k. regelutfall ut, vilket innebär att handlägningsprocessen stoppas och kan endast fortsätta efter att en handläggare manuellt har godkänt att ärendet hanteras vidare. Exempel på olika regelutfall som ska handläggas manuellt är till exempel i de fall läkarintyg krävs (läkarintyg är ett krav om vårdperioden är längre än sju kalenderdagar), om barnet är 12 år eller äldre, eller om föräldern har fyllt i något annat alternativ än de förvalda anledningarna som finns i ansökan. Det finns också ett antal andra situationer som ger regelutfall, så som att det finns ett beslut om vårdbidrag för barnet som ansökan gäller.

Dessa regelutfall måste hanteras manuellt av särskilda handläggare, som förutom tillfällig föräldrapenning i regel också handlägger den andra föräldrelaterade förmånen, Föräldrapenning. Hur handläggaren ska agera vid de olika regelutfallen står beskrivet i den särskilda process som är framtagen för förmånen. Som stöd i den praktiska handläggningen finns även en centralt framtagen vägledning.

Ungefär 400 personer, motsvarande cirka 250 årsarbetskrafter, arbetar med manuell handläggning av tillfällig föräldrapenning vid ett tiotal kontor runt om i Sverige.

2.3 Kontroller inom tillfällig föräldrapenning⁷

En grundbult i Försäkringskassans verksamhet med att administrera socialförsäkringen är att oavsett vilken ersättning eller bidrag det handlar om ska ersättning utgå till rätt person med rätt belopp. Det innebär att alla personer som befinner sig ha rätt till ersättning eller bidrag enligt gällande regelverk i socialförsäkringsbalken ska få ersättningen eller bidraget i fråga och med rätt belopp. Omvänt ska inte utbetalningar göras till personer som inte har rätt till ersättning eller med ett felaktigt belopp – för stort eller för litet. För att så långt som det är möjligt säkerställa att inga felaktiga utbetalningar görs och att inga oegentligheter begås gällande tillfällig föräldrapenning arbetar Försäkringskassan på flera olika sätt, vilket beskrivs kortfattat i det följande. Innan detta beskriver vi vad som kan bli fel och orsaka felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning.

Flera olika typer av fel kan uppstå

Flera olika typer av fel kan uppstå när man anmäler eller ansöker om tillfällig föräldrapenning. Ibland kan dessa leda till felaktiga utbetalningar om de inte upptäcks och åtgärdas i tid. Fel som har orsakats av föräldern eller den som vårdar barnet kan vara oavsiktliga eller avsiktliga; de

⁷ Vi återkommer i kapitel 4 till utfallet av de olika kontrollinsatser som har gjorts och görs.

oavsiktliga felen kan bero på misstag eller slarv, eller att man saknar kunskap om vilka regler som gäller för att ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Det kan handla om att man begär ersättning för fel dag, t.ex. att man har avstått från förvärvsarbete en måndag för att vårda sitt sjuka barn, men i stället ansökt om ersättning för torsdagen samma vecka. Andra typer av fel som kan förekomma är att man begär tillfällig föräldrapenning för dagar då man har fått semesterersättning, eller under dagar då man normalt inte skulle ha arbetat, så som helgdagar. Det kan också finnas fel som beror på att man har ansökt om fel omfattning, exempelvis genom att ansöka om tillfällig föräldrapenning för en hel dag, trots att man arbetade under en del av dagen.

Det kan även röra sig om att den sökande har lämnat felaktiga uppgifter om sin normala arbetstid. För en del sökande kan det vara svårt att veta vilka uppgifter som ska lämnas när man anger normal arbetstid i ansökan; detta är troligen särskilt svårt att bedöma om man arbetar deltid (Inspektionen för socialförsäkringen [ISF], 2015).

Det finns också fel som har orsakats av Försäkringskassan eller någon annan part än den försäkrade. Till exempel kan ersättning av misstag betalas ut för samma dag flera gånger (s.k. dubbelutbetalning), eller att Försäkringskassan har registrerat fel dagar, fel omfattning eller fel belopp.

Merparten av kontrollerna är inbyggda i handlägningsprocessen

Försäkringskassans kontrollarbete består generellt sett av kontroller som ingår i den ordinarie handläggningen, riktade kontroller före och efter utbetalning samt slumpmässiga kontroller före och efter utbetalning. Försäkringskassan använder i detta arbete s.k. kontrollstrukturer, vilket är en nulägesbeskrivning av respektive förmåns grundläggande villkor och de kontroller som görs före beslut om rätten till ersättning för att säkerställa att villkoren uppfylls. Kontroller i kontrollstrukturen kan delas in i manuella kontroller som handläggaren utför och applikationskontroller som är inbyggda i de IT-stöd som följer processen. Som nämndes i det föregående sker en betydande del av handläggningen av tillfällig föräldrapenning maskinellt, vilket innebär att det görs en mängd olika applikationskontroller. De manuella kontrollerna före beslut om tillfällig föräldrapenning består i dag primärt av att utreda de olika regelutfallen.

Riktade och slumpmässiga kontroller har genomförts sedan början av 2000-talet⁸

För att motverka felaktiga utbetalningar och förhindra bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning har Försäkringskassan sedan början av 2000-talet genomfört olika typer av kontroller, antingen innan utbetalning som en del av att utreda rätten till förmånen eller efter utbetalning. Det i grunden enda sättet att säkerställa att den som ansöker om tillfällig föräldrapenning verkligen har avstått från förvärvsarbete och att barnet har varit frånvarande från skola eller förskola är att kontrollera frånvaro genom att tillfråga dessa.

⁸ Detta avsnitt kommer att avsevärt fördjupas i kapitel 4.

Sättet och omfattningen som Försäkringskassan har gjort denna typ av kontroll har förändrats över tid.

Mellan 2005 och 2008 kontrollerades en relativt stor andel slumpmässigt utvalda ansökningar både mot arbetsgivare och barnomsorg som en del i den ordinarie handläggningen. När frånvarointyget infördes 1 juli 2008 fortsatte ett stort antal ansökningar att kontrolleras, men kontrollen riktades då endast mot arbetsgivare. När frånvarointyget togs bort 31 december 2012 gjordes en del slumpmässiga kontroller mot både barnomsorg och arbetsgivare, men dessa minskades kraftigt mellan 2014 och 2016.

I dag görs endast ett fåtal slumpmässiga kontroller. I stället har, som nämndes inledningsvis, Försäkringskassan alltmer börjat fokusera på en form av riktade kontroller, s.k. riskbaserade kontroller.

För närvarande arbetar ett 15-tal handläggare vid en särskild kontrollenhet i Skellefteå med att genomföra slumpmässiga respektive riskbaserade kontroller av tillfällig föräldrapenning där man bland annat granskar om uppgifter om frånvaro i ansökan stämmer överens med uppgifter om frånvaro från arbetsgivare och barnomsorg.

Kontrollutredningar genomförs vid misstanke om bidragsbrott

En annan del av kontrollarbetet är att Försäkringskassan vid misstanke om att fel har orsakats avsiktligt eller av grov oaktsamhet genomför s.k. kontrollutredningar. Ett ärende som skickas till kontrollutredning kan komma från flera olika håll, så som handläggare, allmänheten, Försäkringskassans eget kontrollarbete och andra myndigheter. Vid en kontrollutredning utreds t.ex. om en person kan ha orsakat felet med avsikt för att få ersättning som hen inte har rätt till eller ersättning med ett för högt belopp och den kan resultera i ett beslut om att ersättningen ska upphöra eller minska, beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning och polis-anmälan.

Utbetalningskontroller genomförs för att säkerställa korrekta utbetalningar

En tredje del i kontrollarbetet utgörs av den s.k. interna försäkringskontrollen, som fokuserar på kontroller av de olika ärendeslagens processer för utbetalning av ersättning. Dessa kontroller ska säkerställa att det finns underlag för utbetalningen, att utbetalningen gått till rätt mottagare och att utbetalningen är rätt. Det kan röra sig om kontroll av dubbelattester, historik och andra registrerade uppgifter som kan leda till felaktiga utbetalningar som främst beror på Försäkringskassans interna system eller handläggningen. Både slumpmässiga och riktade kontroller genomförs. Ett särskilt fokus ligger på transaktioner som bedöms vara riskfyllda, till exempel transaktioner som har skett genom manuell handläggning.

Den interna försäkringskontrollen består i dag av knappt 28 medarbetare lokaliserade till Östersund, varav sex medarbetare arbetar med kontroller inom tillfällig föräldrapenning.

3 Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning över tid m.m.

Ett av rapportens syften är att belysa frågan om hur stort problemet med felaktiga utbetalningar och missbruk är och om det har ökat över tid. I det här kapitlet ges en bakgrund till en diskussion om dessa frågor, en övergripande bild av hur nyttjandet av tillfällig föräldrapenning har utvecklats den senaste tioårsperioden. I kapitlet redovisas också utvecklingen av ett antal faktorer som, utöver Försäkringskassans kontrollinsatser, har påvisats kunna påverka användningen av tillfällig föräldrapenning såsom demografi, arbetsmarknaden och inkomstutvecklingen i samhället. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

3.1 Kort om den demografiska utvecklingen

Antalet barn i åldrarna 0–11 år har ökat snabbare än folkmängden i stort och mest i åldersgruppen 6–11 år

Låt oss börja med att ge en bild av befolkningsutvecklingen över tid. Mellan åren 2006 och 2016 ökade folkmängden i Sverige från drygt 9,1 miljoner till knappt tio miljoner, en ökning med tio procent. I ett historiskt perspektiv är detta en hög siffra som till stor del förklaras med en relativt hög invandring under den aktuella perioden. Tabell 2 redovisar motsvarande siffror för barn i olika åldersgrupper. Som framgår av tabellen ökade antalet barn i åldrarna 0–11 år från knappt 1,2 miljoner år 2006 till drygt 1,4 miljoner år 2016. Det motsvarar en procentuell ökning på 17 procent. Antalet barn har med andra ord ökat något snabbare än befolkningen i stort. Tittar vi närmare på tabellen framgår att den åldersgrupp som vuxit snabbast är 6–11-åringarna som ökat med 23 procent, vilket kan jämföras med 0-åringarna och 1–5-åringarna som ökade med 12 respektive 19 procent. Vidare har ökningen varit relativt jämn över perioden: 9,4 procent perioden 2006–2011 respektive 8,3 procent perioden 2012–2016. En betydande förändring kan dock observeras inom de olika åldersgrupperna. Ökningen av antalet barn i åldrarna 1–5 år ökade drygt dubbelt så snabbt mellan 2006 och 2011 jämfört med perioden efter medan det omvända förhållandet gäller för den äldre barngruppen 6–11 år.

Tabell 2 Utvecklingen av antalet barn i befolkningen, olika åldersgrupper perioden 2006–2016

År	0 år	1–5 år	6–11 år	Total
2006	106 300	500 800	579 300	1 186 300
2007	107 800	517 000	571 500	1 196 200
2008	109 700	530 400	576 100	1 216 200
2009	112 100	541 700	588 200	1 242 000
2010	115 900	552 000	601 600	1 269 600
2011	112 100	565 900	616 100	1 294 100
2012	113 500	572 200	633 600	1 319 200
2013	114 000	579 500	654 700	1 348 300
2014	115 900	585 700	672 400	1 373 900
2015	115 900	592 300	689 900	1 398 000
2016	119 000	597 400	711 700	1 428 100

3.2 Hur nyttjandet av tillfällig föräldrapenning har utvecklats under perioden 2006–2017

Hur har då användningen av tillfällig föräldrapenning utvecklats under perioden, dvs. hur många personer har mottagit ersättning och hur många dagar per år? I Tabell 3 redovisas utvecklingen av antalet personer som mottagit ersättning för vård av barn, totalt belopp, antalet barn för vilka ersättning söktes samt antalet utbetalda dagar under perioden 2006–2017.

Tabell 3 Antalet mottagare, barn, utbetalt belopp med mera 2006–2017⁹

År	Mottagare	Belopp (mdkr)	Barn	Dagar	Dagar per mottagare	Dagar per barn
2006	693 600	3,78	927 400	4 956 700	7,15	5,34
2007	669 700	3,42	889 000	4 570 700	6,82	5,14
2008	678 900	3,55	908 000	4 664 400	6,87	5,14
2009	648 200	3,55	634 700	4 489 400	6,93	7,07
2010	654 500	3,76	644 600	4 656 700	7,11	7,22
2011	694 300	4,22	684 800	5 043 900	7,26	7,37
2012	690 200	4,26	680 900	4 959 200	7,18	7,28
2013	747 100	5,03	743 100	5 718 400	7,65	7,69
2014	757 300	5,22	753 200	5 920 000	7,82	7,86
2015	777 700	5,45	734 600	6 069 400	7,80	8,26
2016	811 500	5,71	807 100	6 300 700	7,76	7,81
2017	836 600	6,05	831 300	6 551 500	7,83	7,88

⁹ Uppgifterna avser tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn, tillfällig föräldrapenning för vård av allvarligt sjukt barn samt tillfällig föräldrapenning vid ordinarie vårdarens sjukdom. De två sistnämnda kategorierna är antalsmässigt mycket små i sammanhanget.

Markant ökning av antalet personer som fått tillfällig föräldrapenning för vård av barn

År 2006 var det drygt 693 000 personer som ansökte om och erhöll tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn. Motsvarande siffra år 2017 var drygt 836 000, en ökning med 21 procent. Det är alltså väsentligt fler personer som ansöker om och får tillfällig föräldrapenning i dag än för tio år sedan, vilket sannolikt till stor del har sin förklaring i att befolkningen, såväl vuxna som barn, har ökat i storlek. Utvecklingen av antalet mottagare har dock inte varit monotont stigande: perioden 2007–2010 var det markant färre personer som mottog ersättning än år 2006. De senaste åren har dock ökningen varit snabb, särskilt snabb var utvecklingen mellan åren 2012 och 2013, en ökning som i tiden sammanföll med borttagandet av frånvarointyget. En möjlig tolkning av denna utveckling är att vissa föräldrar avstod från att ansöka om tillfällig föräldrapenning när det krävdes intyg från förskolan för att det upplevdes som för krångligt.

... medan antalet barn för vilka ersättning har sökts har minskat sett över hela perioden

Antalet barn för vilka föräldrar ansökt om ersättning har däremot sjunkit under den studerade perioden. År 2006 betalades ersättning ut för drygt 927 000 barn. År 2017 var motsvarande siffra drygt 831 000 barn, en minskning med cirka 10 procent. Inte heller denna utveckling är monoton utan uppvisar en ganska kraftig variation. Mellan år 2006 och år 2009 minskade antalet barn med tillfällig föräldrapenning kraftigt – en minskning med 32 procent. Mellan år 2012 och 2013 ökade antalet barn med nio procent, den klart största ökningen ett enskilt år under perioden 2012–2017 där ökningen totalt sett var 22 procent. Det är svårt att peka på någon enskild förklaring till denna ganska kraftiga nedgång, respektive ganska kraftiga uppgång, från år 2013. Frånvarointyget kan ha spelat in, men även andra förklaringar. Vi återkommer till dessa längre fram i detta avsnitt.

Såväl antalet ersatta dagar som totala utgifter för tillfällig föräldrapenning har ökat markant sedan år 2006

Tabell 3 redovisar också hur antalet ersatta dagar med tillfällig föräldrapenning har utvecklats sedan år 2006.¹⁰ Sett över hela perioden ökade antalet ersatta dagar med 32 procent. Även för denna variabel kan en utveckling skönjas där antalet dagar sjunker åren 2007–2010 för att sedan öka. Noterbart är den relativt kraftiga ökningen mellan 2012 och 2013.

De flesta ansöker om tillfällig föräldrapenning för hela dagar, ungefär 92 procent gör detta – en andel som har varit mer eller mindre konstant över tid. Det förefaller med andra ord inte vara så att uttagsmönstret i termer av hur stor del av dagen som ersättning söks för varierar i någon större utsträckning.

¹⁰ Det som redovisas här är antalet nettodagar, dvs. det totala antalet utbetalade dagar med hänsyn till omfattning.

De två sista kolumnerna i Tabell 3 visar utvecklingen av det genomsnittliga antalet ersatta dagar per mottagare respektive per barn. Som framgår har antalet dagar i genomsnitt per mottagare inte förändrats särskilt mycket under perioden: från 7,15 dagar år 2006 till 7,81 dagar år 2017, en ökning på knappt 10 procent. Utvecklingen är dock inte stadigt stigande utan uppvisar svag minskning några år efter 2006. Noterbart är den relativt kraftiga uppgången mellan år 2012 och 2016 6,5 procent. Däremot har antalet ersatta dagar per barn ökat markant med 48 procent sett över hela perioden, vilket förklaras av att antalet barn med tillfällig föräldrapenning minskat samtidigt som det totala uttaget har ökat.

Slutligen visar tabellen hur de totala utgifterna för tillfällig föräldrapenning utvecklats. År 2017 betalades det ut totalt 6,05 miljarder kronor i tillfällig föräldrapenning för vård av barn, vilket är en ökning med 60 procent sedan år 2006.¹¹ Att utgifterna har ökat beror i grunden på att antalet utbetalade dagar har ökat, men också på grund av att inkomsterna generellt har ökat, vilket avspeglas i högre sjukpenninggrundande inkomst, som i sin tur ligger till grund för hur mycket som betalas ut i form av tillfällig föräldrapenning.

Efter en nedgång mellan 2008 och 2012 har nyttjandegraden ökat under de senaste åren

Ett mått på i vilken utsträckning tillfällig föräldrapenning nyttjas är relationen mellan antalet barn för vilka ersättning ansöks om och det totala antalet barn i befolkningen: ju större andel barn som tillfällig föräldrapenning används för desto högre är nyttjandegraden i en viss mening och vice versa. Tabell 4 redovisar hur nyttjandegraden definierad på detta vis har utvecklats i olika åldersgrupper av barn sedan 2006. Som framgår tydligt är nyttjandegraden markant lägre för de yngsta barnen, knappt sju procent i genomsnitt år 2016, som också varit mer eller mindre konstant under perioden. Nyttjandegraden för nästa åldersgrupp, 1–5-åringarna, är markant högre – knappt 60 procent – men visar på en liten nedgång sett över hela perioden. Noterbart är ned relativt kraftiga nedgången år 2009 året efter frånvarointyget trädde i kraft. Den äldsta åldersgruppen, 6–11-åringarna, har ungefär samma nyttjandegrad som 1–5-åringarna. Även här ses en viss samvariation i nyttjandegraden och frånvarointygets gällande. Ser man till gruppen barn totalt är nyttjandegraden ungefär densamma år 2016 som den var år 2006. Under perioden gick dock nyttjandegraden ner ganska markant från år 2009 och fram till och med år 2012. Eftersom nedgången i tiden sammanföll med införandet av frånvarointyget förefaller det troligt att detta hade en viss påverkan på vilken grad tillfällig föräldrapenning nyttjades av föräldrarna. Förklaringen till detta går dock inte att avgöra. Det kan, som nämndes inledningsvis, handla om att en del föräldrar avstod från att ansöka om tillfällig föräldrapenning för att upplevdes som administrativt krångligt. Men det kan också handla om att frånvarointyget hade en viss påverkan på ett möjligt överutnyttjande av förmånen.

¹¹ Notera att detta är nominellt, dvs. i löpande priser.

Tabell 4 Nyttjandegrad (%) inom tillfällig föräldrapenning 2006–2016

Årtal	0 år	1–5 år	6–11 år	Totalt
2006	10	58	58	57
2007	8	59	55	55
2008	8	60	56	55
2009	8	56	53	52
2010	7	55	53	52
2011	8	57	55	54
2012	7	56	53	53
2013	7	57	58	56
2014	8	57	56	56
2015	7	57	57	57
2016	7	56	59	58

3.3 Faktorer som kan ha påverkat utvecklingen

I det föregående redovisades hur antalet mottagare av tillfällig föräldrapenning, antalet ersatta dagar med mera har utvecklats sedan år 2006. Sedan tidigare (jmf avsnitt 2.1) vet vi att utvecklingen av tillfällig föräldrapenning påverkats av ett flertal olika faktorer utöver den demografiska utvecklingen, regelverket och Försäkringskassans administrativa hantering av försäkringen. I det följande beskrivs hur några av dessa faktorer för vilka data finns har utvecklats under den aktuella perioden. Avslutningsvis resoneras kring andra möjliga förklaringar till den observerade utvecklingen där data inte finns tillgängliga.

Något ökad sysselsättningsgrad sett över hela perioden, vilket kan vara en förklaring till att användningen har ökat

En av de faktorer som diskuterats i tidigare studier av användningen av tillfällig föräldrapenning är föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden, vilket är naturligt mot bakgrund av att det som försäkringen ersätter är just den arbetsinkomst som går förlorad till följd av att det sjuka barnet eller barnen måste tas om hand. Variationer i vilken utsträckning föräldrar arbetar är därför en faktor som kan tänkas bidra till variationen i användningen av tillfällig föräldrapenning. Ett vedertaget mått på anknytning till arbetsmarknaden är sysselsättningsgraden – antalet personer som arbetar dividerat med antalet personer i arbetsför ålder. Tabell 5 visar hur sysselsättningsgraden utvecklats under perioden 2006–2016 utifrån tre olika åldersindelningar: 16–64 år, 15–74 år och 20–64 år. Oberoende av indelning ser vi att sysselsättningsgraden har ökat under perioden med mellan två och tre procentenheter. En svag nedgång kan ses från 2009 och några år framåt, vilket till stor del kan förklaras med den ökade arbetslöshet som följde i spåren av finanskrisen 2007–2008. I den mån det finns ett positivt samband mellan i vilken utsträckning personer med barn arbetar och uttaget av tillfällig föräldrapenning kan den observerade utvecklingen av sysselsättningen ha inneburit en ökad användning av försäkringen, vilket också är fallet. Det betyder förstås inte att man kan dra slutsatsen att den ökade sysselsättningsgraden medfört ett ökat uttag av tillfällig föräldrapenning, bara att det är en

faktor som det finns ett visst empiriskt stöd för kan ha spelat in. Notera dock att sysselsättningsgraden dock bara kopplas till nyttjandegraden hos befolkningen i stort; den kan inte förklara ett ökat genomsnittligt uttag av tillfällig föräldrapenning per mottagare eller barn över tid.

Tabell 5 **Sysselsättningsgrad perioden 2006–2016 för olika åldersgrupper (källa SCB)**

Årtal	16–64 år	15–74 år	20–64 år
2006	75	66	79
2007	76	67	80
2008	76	67	80
2009	74	65	78
2010	73	64	78
2011	75	65	79
2012	75	66	79
2013	76	66	80
2014	76	66	80
2015	77	67	81
2016	77	67	81

Andelen barn som går i förskola respektive på fritidshem har ökat

En annan faktor som kan tänkas påverka användningen av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn är i vilken utsträckning barn är inskrivna i förskolan respektive går på fritidshem: ju större andel desto större torde behovet av att nyttja tillfällig föräldrapenning vara eftersom fler föräldrar då måste avstå från arbete för att ta hand om de sjuka barnen. Omvänt i en situation där många föräldrar inte arbetar utan är hemma med sina barn finns inte samma behov eller möjlighet att använda tillfällig föräldrapenning. Därför kan utvecklingen av andelen barn som är inskrivna i förskola eller fritids också potentiellt indikera något om nyttjandet av tillfällig föräldrapenning. Tabell 6 visar utvecklingen under perioden 2006–2016. Som tydligt framgår har andelen barn som går i förskola eller på fritidshem ökat markant mellan åren 2006 och 2016, sju procentenheter bland barn mellan 1 och 5 år och tio procentenheter bland barn mellan 6 och 12 år. Det har också skett en viss förskjutning mot att fler barn går i privata förskolor eller fritidshem. Den observerade utvecklingen är ytterligare en faktor som skulle kunna hänga ihop med ett ökat uttag av tillfällig föräldrapenning.

Tabell 6 Andel barn som är inskrivna i förskola (1–5 år), fritidshem (6–12 år) samt andel barn i privat regi (källa: Kolada)

År	1–5 år (%)	6–12 år (%)	Andel privat regi (%)
2006	76	43	9,9
2007	78	45	10,2
2008	79	47	13,6
2009	80	47	14,4
2010	81	49	14,7
2011	82	50	14,8
2012	83	51	15
2013	83	52	15,2
2014	83	52	12,4
2015	82	53	12,3
2016	83	53	13,1

Lönerna har ökat väsentligt snabbare än taket för SGI, vilket kan ha försvagat det ekonomiska incitamentet att vara hemma med sjukt barn

Tillfällig föräldrapenning syftar till att kompensera det inkomstbortfall som uppstår när en förälder avstår arbete för att ta hand om sitt sjuka barn. Som kompensation erhålls i normalfallet knappt 80 procent av den lön som går förlorad. Det finns dock ett tak för hur stor lön som ersätts, s.k. maximal sjukpenninggrundande inkomst. Om det är så att lönerna över tid ökar snabbare än vad SGI-taket höjs urgröps värdet av ersättningen – det blir mindre lönsamt att vara hemma med sjukt barn. Detta skulle kunna leda till att färre tar ut tillfällig föräldrapenning eller tar ut färre dagar. Tabell 7 redovisar utvecklingen av den sammanlagda förvärvsinkomsten mätt i termer av median respektive den maximala sjukpenninggrundande inkomsten. Som framgår har medianinkomsten ökat väsentligt snabbare, med 28 procent, än maximal SGI, som har ökat med 12 procent.

Tabell 7 Sammanlagd förvärvsinkomst kr (median) och maximal SGI (kronor) 2006–2016 (Källa SCB och Försäkringskassan)

Årtal	Förvärvsinkomst	SGI tak
2006	228 300	297 800
2007	237 700	302 300
2008	248 000	307 500
2009	251 100	321 000
2010	255 500	318 000
2011	264 200	330 000
2012	272 200	333 800
2013	277 300	333 000
2014	283 800	333 800
2015	292 100	332 300

Försäkringskassans handläggningstider ökade markant under åren med frånvarointyget

Ytterligare en faktor som kan ha påverkat benägenheten att använda tillfällig föräldrapenning är hur snabbt ersättning beviljas och betalas ut. Ju snabbare ersättningen betalas ut desto bättre upplevs det sannolikt från föräldrarnas perspektiv. Omvänt kan långa handläggningstider skapa problem för föräldrarna som kan få svårt att betala räkningar med mera om ersättningen för förlorad arbetsinkomst i form av tillfällig föräldrapenning kommer långt efter det att den ordinarie lönen betalas ut. Tabell 8 redovisar utvecklingen av Försäkringskassans handläggningstider för tillfällig föräldrapenning åren 2006–2016 mätt i termer av andelen ansökningar som handläggs och fattas beslut om inom 30 dagar från ansökningstillfället. I början på perioden låg denna andel kring 87–88 procent, en andel som sjönk ganska kraftigt de kommande åren till som lägst 66 procent år 2010. Från och med år 2013 har andelen ärenden som handläggs inom 30 dagar stadigt ökat och låg år 2016 på drygt 91 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till nedgången i andelen ärenden som handläggs inom 30 dagar som kan skönjas från år 2007 och fram till år 2011, respektive uppgången därefter. En är i vilken utsträckning Försäkringskassan genomfört kontroller innan utbetalning respektive huruvida frånvarointyget var i kraft eller inte. Både kontroller mot arbetsgivare och barnomsorg innan utbetalning och frånvarointyget medförde en viss ökad administration i handläggningen som bidrar till att förklara utvecklingen av handläggningstiderna. En annan förklaring som skett under tiden är att automatiseringsgraden successivt har ökat sedan år 2006, vilket tenderar att innebära kortare handläggningstider.

Tabell 8 Försäkringskassans handläggningstider, andel inom 30 dagar

År	Andel (%)
2006	86
2007	90
2008	81
2009	74
2010	66
2011	76
2012	80
2013	85
2014	88
2015	92
2016	91

Förändrade rutiner hos förskolor och ändrad sjuklighet bland barn är andra möjliga förklaringar till det observerade mönstret

Som nämndes inledningsvis kan förändrade rutiner hos förskolor, fritidshem m.fl. gällande hur länge ett barn bör vara friskt efter en sjukfrånvaro på grund av sjukdom också spela in. I diskussioner gällande detta hör ofta att förskolor m.m. blivit ”tuffare” än tidigare i så måtto att de vill att barnen helt ska ha tillfrisknat innan de återgår i förskoleverksamheten för att inte i onödan smitta andra barn. Vi har inte kunnat uppbringa någon statistik

rörande detta och kan därför inte med data belysa giltigheten i denna förklaring. Men det kan vara en faktor som bidragit till att nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för vård av barn ökat. En annan faktor som kan ha spelat in är om det ägt rum förändringar gällande barns sjuklighet och därmed behovet av tillfällig föräldrapenning för att ta hand om de sjuka barnen. Det skulle t.ex. kunna handla om kraftigare eller mer frekventa influensaepidemier över den observerade perioden. Även när det gäller detta är tillgången på data begränsad, varför vi inte kunnat studera en eventuell samvariation med uttaget av tillfällig föräldrapenning empiriskt. Det finns dock vissa tecken på att influensafallen (antal laboratorieverifierade fall) har ökat sedan 2010/2011, dock har också antalet analyserade prov ökat sedan pandemin 2009, bland annat på grund av en utökad kapacitet för att analysera influensaprover, vilket gör att det finns en stor osäkerhet i denna bedömning.¹²

3.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Det finns ett flertal möjliga faktorer som bidrar till att förklara det ökade nyttjandet av tillfällig föräldrapenning de senaste åren

Den genomgång som gjorts i det här kapitlet av möjliga förklaringar till det ökande nyttjande av tillfällig föräldrapenning för vård barn visar att det finns ett flertal faktorer som sannolikt spelat in. Antalet barn i åldrarna 0–11 år har ökat med drygt åtta procent sedan år 2012. Sysselsättningsgraden och andelen barn som är inskrivna i förskola respektive fritidshem har också ökat under samma period. Att det har blivit enklare och smidigare att ansöka om ersättning och att handläggningstiderna minskat kan också ha ökat benägenheten att använda förmånen. Slutligen kan ändrade rutiner hos förskolor m.m. bidragit i samma riktning.

Viss samvariation mellan nyttjandegraden och frånvarointygets existens men svårt att säga vad det beror på

Det förefaller finnas ett visst samband mellan i vilken utsträckning tillfällig föräldrapenning har nyttjats under den studerade perioden och huruvida kravet på frånvarointyg var på plats eller inte. Sett över hela barngruppen 0–11 år kan en viss nedgång respektive uppgång i nyttjandegraden skönjas ner frånvarointyget infördes respektive togs bort. Det går inte att avgöra om detta beror på att förmånen underutnyttjades när intyget var på plats eller om intygskravet medförde ett minskat överutnyttjande.

¹² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistikdatabaser-och-visualisering/sjukdomsstatistik/influensa/?p=25384>

4 Försäkringskassans kontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning och utfallet av dessa – förr och nu

Som framgick i kapitel 2 har Försäkringskassan under många år genomfört och genomför olika typer av kontroller av tillfällig föräldrapenning i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk. Notera att vi här inte talar om de olika kontroller som görs i den ordinarie handläggningen, antingen denna sker maskinellt eller manuellt. Det handlar i stället om slumpmässiga respektive riktade kontroller av olika slag – kontroller mot arbetsgivare och förskola m.m. respektive mer administrativa kontroller av Försäkringskassans interna rutiner för utbetalningar m.m. Men det handlar även om fördjupade kontrollinsatser vid misstanke om brottsligt nyttjande av försäkringen. I det här kapitlet redovisas närmare vilka kontroller som har gjorts och vad utfallet av dessa olika insatser är. Kapitlet avslutats med några sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

4.1 Vad menas med felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning?

Det som avses med termen felaktiga utbetalningar i denna rapport är att för mycket pengar har betalats ut gentemot vad lagstiftningen säger. Som nämndes i kapitel 2 finns det många olika typer av fel som kan leda till en felaktig utbetalning inom tillfällig föräldrapenning. Felen kan vidare vara orsakade av den försäkrade, Försäkringskassan eller någon annan part och de kan vara avsiktliga eller oavsiktliga.

En felaktig utbetalning av tillfällig föräldrapenning kan t.ex. handla om att en person har rätt till ersättning men att föräldern har lämnat felaktiga inkomstuppgifterna så att ett för stort belopp betalas ut. Men det kan också handla om att rätt till ersättning inte föreligger, t.ex. för att man sökt ersättning för ett barn som är yngre än åtta månader, eller för att man inte har avstått från förvärvsarbete för att vårda sitt barn. Statistiken som rör fall där Försäkringskassan har upptäckt att utbetalningen är felaktig visar att den vanligaste orsaken till en felaktig utbetalning av tillfällig föräldrapenning är att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter (54 procent), vilket vi återkommer till längre fram i kapitlet.

Om en felaktig utbetalning har konstaterats ska Försäkringskassan fatta beslut om återbetalning i det fall den har orsakats av att mottagaren lämnat oriktiga uppgifter eller inte har fullgjort sin uppgifts- eller anmälnings-skyldighet. Detta gäller också om ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett att den var fel.¹³ Det innebär att om man har fått en felaktig utbetalning så kan man bli återbetalningsskyldig, antingen av hela eller en del av det felutbetalda beloppet.

¹³ 108 kap. socialförsäkringsbalken

Om det finns misstanke om att felet har orsakats avsiktligt eller genom grov oaktsamhet utreder Försäkringskassan om polisanmälan ska göras. Detta görs av särskilda kontrollenheter inom myndigheten. Om det finns misstanke om att rekvisiten för bidragsbrott är uppfyllda ska Försäkringskassan göra en polisanmälan. Missbruk inom tillfällig föräldrapenning handlar därmed om att man antingen avsiktligt, eller genom grov oaktsamhet, har fått eller har försökt att få ersättning för vård av barn som man inte har rätt till. Ett exempel på detta är att man begär ersättning för vård av barn för dagar där man har arbetat och barnet har varit på förskolan. Straffet för bidragsbrott beror bland annat på brottets svårighetsgrad och straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst fyra år.¹⁴

4.2 Hur har inriktningen på Försäkringskassans kontroller inom tillfällig föräldrapenning förändrats över tid?

Som redan nämnts har Försäkringskassan för att motverka felaktiga utbetalningar och förhindra bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning sedan början av 2000-talet genomfört olika typer av kontroller, antingen innan eller efter utbetalning, för att säkerställa att villkoren för rätt till ersättning och med rätt belopp är uppfyllda. I det här avsnittet beskrivs dessa kontroller närmare och hur de har utvecklats över tid.

Tydligt fokus på slumpmässiga kontroller år 2006–2011, som dock genomfördes i olika omfattning

Försäkringskassan har gjort slumpmässiga kontroller av ansökningar om tillfällig föräldrapenning mot arbetsgivare och barnomsorg sedan år 2006, dock i markant olika omfattning över tid. Syftet med de slumpmässiga kontrollerna är att upptäcka och motverka fel, men också delvis att fungera allmänpreventivt.

Under perioden 2006–2007 tilldelades Försäkringskassan extra resurser av regeringen för att stärka kontrollverksamheten. En del av dessa resurser användes för insatser inom tillfällig föräldrapenning, och då särskilt till att genomföra slumpmässiga kontroller inom förmånen. År 2006 skulle 40 procent av ärendena kontrolleras av utredare som hade det som sin uppgift att utföra dessa kontroller.

Från och med våren 2007 skulle dessa kontroller genomföras inom ramen för ordinarie verksamheten, dvs. utan särskild förstärkning och ambitionen var att 20 procent av ärendena skulle kontrolleras. Under 2007 kontrollerades cirka 360 000 ansökningar. Dessa kontroller visade på felaktigheter i ungefär 10 procent av ärendena. De vanligaste felet var att ersättning hade begärts för fel datum eller fel omfattning. Polisanmälan gjordes i nära 2 900 fall, vilket varken före eller efter år 2007 har gjorts i så många fall ett enskilt

¹⁴ Bidragsbrottslag (2007:612)

år. Gemensamt för dessa kontroller var att de i regel gjordes före utbetalning.

Under tiden med frånvarointyget (juli 2008–december 2012) gjordes kontroller endast mot arbetsgivare. Från år 2009 och framåt under de närmaste åren hade Försäkringskassan ambitionen att kontrollera fem procent av alla ansökningar om tillfällig föräldrapenning per år. Under vissa perioder genomfördes dock färre eller inga slumpmässiga kontroller.

Arbetet med att utveckla riskbaserade kontroller påbörjades år 2012, vilket fick till följd att de slumpmässiga kontrollerna prioriterades ner

Arbetet med att utveckla riskbaserade och mer träffsäkra kontroller påbörjades under 2012–2013. Under 2013–2014 utvecklades och testades kontroller baserade på riskprofilering inom ett pilotprojekt för tillfällig föräldrapenning. Syftet med riskprofilen var att kompensera för borttagandet av frånvarointyget genom att selektera individer för kontroll där risken för fel bland individernas TFP-ärenden bedömdes vara stor. Baserat på utfallet av piloten, där man bedömde att riskprofilen som urvalsmetod var mer väsentligt mer träffsäker och därmed givande än den slumpmässiga, fattade Försäkringskassan beslut om att implementera riskbaserade kontroller under 2014.¹⁵ Man bestämde även att de slumpmässiga kontrollerna skulle minska i antal, men att de fortsatt skulle göras för att man skulle kunna uppskatta förekomst av fel inom tillfällig föräldrapenning samt för framtida utveckling eller justering av riskprofilen. Pilotprojektet ledde också till ett antal återkrav och polisanmälningar.¹⁶

Koncentration av kontrollverksamheten till en särskild enhet skedde under år 2014

Försäkringskassans internrevision genomförde under år 2013 en granskning som pekade på att det fanns problem med kontrollstrukturen inom tillfällig föräldrapenning, bland annat att de slumpmässiga kontrollerna hade nedprioriterats på olika nivåer och med undermåliga beslutsunderlag och att den slumpmässiga kontrollens effektivitet inte mättes eller följdes upp så som det var beslutat. Det fanns också en oro för att kontrollerna inte genomfördes på ett enhetligt sätt. För att hantera denna problematik centraliserades kontrollerna av TFP-ärenden till en egen enhet i Skellefteå som startade sitt arbete i augusti 2014. En ytterligare anledning till att koncentrera kontrollerna till en särskild enhet var att åstadkomma mer noggranna kontroller, eftersom det fanns en farhåga att de slumpmässiga förhandskontroller som genomfördes inom ramen för den ordinarie handläggningen inte prioriterades tillräckligt högt.

¹⁵ Kontroller inom tillfällig föräldrapenning, *Svar på regeringsuppdrag*, dnr 003030-2014.

¹⁶ Ärenden från 307 individer lämnades till kontrollutredning och 76 procent av dessa ledde till någon form av åtgärd. Av de 307 ärendena gjordes polisanmälan i 37 procent och totalt 9,5 miljoner kronor återkrävdes.

Riskbaserade efterhandskontroller började genomföras som en del av kontrollverksamheten år 2014

På basis av det positiva utfallet av pilotprojektet började riskbaserade kontroller inom tillfällig föräldrapenning genomföras som en del av kontrollverksamheten från och med år 2014. Ärenden med bedömt hög risk för att vara felaktiga valdes ut för efterkontroll av den nybildade kontrollenheten i Skellefteå. En skillnad mot de tidigare slumpmässiga kontrollerna var att de riskbaserade kontrollerna genomfördes efter utbetalning och inte som tidigare före utbetalning. Som vi ska se längre fram i detta kapitel resulterade de riskbaserade kontrollerna i att fler misstänkta bidragsbrott upptäcktes än tidigare. Faktum är att under år 2015 upptäcktes fler misstänkta bidragsbrott än vad som de tillgängliga kontrollresurserna mäktade med att hantera, vilket resulterade i att kontrollerna mot arbetsgivare och barnomsorg tillfälligt drogs ner under våren 2016 och återupptogs i september samma år.

Sedan slutet av år 2016 görs de riskbaserade kontrollerna före i stället för efter utbetalning

Det har pågått ett kontinuerligt utvecklingsarbete ända sedan riskprofilen inom tillfällig föräldrapenning togs fram, vilket bland annat har resulterat i att från och med november 2016 så görs kontrollerna mot arbetsgivare och barnomsorg före utbetalning. Syftet med denna förändring är att förhindra att felaktiga utbetalningar görs. Andra förändringar är att endast ett ärende i taget kontrolleras för en individ; tidigare kontrollerades uppgifter i tidigare ansökningar tre månader bakåt i tiden. Tanken med denna förändring är att med de avsatta kontrollresurserna kunna kontrollera fler ärenden och därigenom kunna stoppa fler felaktiga utbetalningar. Vidare är tanken att historiken bakåt kontrolleras i ett senare skede, vilket görs i det fall den kontrollerade individen blir föremål för en kontrollutredning.

Ytterligare en förändring mot tidigare är därmed att enbart ansökningar med hög risk för fel och ett visst tidigare uttag av tillfällig föräldrapenning skickas till kontrollutredning om den genomförda kontrollen av ansökan visar på något fel. Det innebär att det inte längre är en handläggare som bedömer om felet kan ha orsakats avsiktligt och därför ska lämnas till kontrollutredning. Övriga ärenden, så som övriga ärenden med hög risk för fel, hanteras i en s.k. uppföljningskontroll i det fall ansökan innehåller något fel. I grova drag innebär uppföljningskontrollen att om en ansökan är felaktig så läggs en bevakning på personens framtida ansökningar, som kontrolleras under en period framåt för att säkerställa att ansökningarna är korrekta. Grundtanken med att på förhand bestämma vilka ”riskärenden” som ska skickas till kontrollutredning om fel finns och vilka som ska skickas till uppföljningskontrollen är för att i högre grad kunna styra storleken på inflödet av ärenden till kontrollutredning, så att tillräcklig kapacitet finns tillgänglig för att kunna hantera dessa ärenden.

4.3 Närmare om hur antalet riktade och slumpmässiga kontroller utvecklats över tid

I det föregående har vi kunnat konstatera att både volymen och inriktningen på Försäkringskassans kontroller inom tillfällig föräldrapenning har förändrats över tid. I det här avsnittet ges en mer detaljerad beskrivning av kontrollvolymens utveckling, dvs. hur många ärenden och antal individer vars ärenden har kontrollerats och hur detta har varierat över tid.

Färre ärenden kontrolleras via den slumpmässiga och fler via den riktade kontrollen

Antalet slumpmässigt utvalda ärenden som kontrollerats har minskat markant sedan år 2013 och har endast delvis kompenseras med ett ökat antal kontroller via den riskbaserade urvalsprofilen, vilket har gjort att antalet kontrollerade ärenden totalt sett har minskat betydligt. Tabell 9 visar att år 2013, året efter borttagandet av frånvarointyget, uppgick det totala antalet kontrollerade ärenden till drygt 93 000, varav samtliga var slumpkontroller. Motsvarande siffra år 2017 var nära 20 000 ärenden, en minskning med knappt 79 procent. Noterbart är dock den betydande omsvängningen av inriktningen på kontrollerna över tid. År 2014, det första året riskbaserade kontroller genomfördes inom ramen för kontrollverksamheten, utgjorde de riktade riskbaserade kontrollerna cirka 18 procent av det totala antalet kontroller, vilket kan jämföras med 2017 års siffra, 94,6 procent.

Tabell 9 Antal kontrollerade ärenden över tid

År	Slumpmässig kontroll	Riktad kontroll ¹⁷	Total
2010*	33 421		33 421
2011	93 140		93 140
2012	68 441		68 441
2013	93 150		93 150
2014**	44 504	9 965	54 469
2015	9 628	18 690	28 318
2016	4 496	6 615	11 111
2017***	1 065	18 525	19 590

*Oktober–december. **Inkluderar TFP-pilot (riktad kontroll), 2013–2014.***Uppgiften för antalet ärenden som valts ut och avslutats via riktad kontroll under 2017 inkluderar även ärenden som valts via uppföljningskontrollen.

Andelen kontrollerade ärenden har sjunkit markant mellan 2010 och 2017

Som kan ses i Tabell 10 har även andelen kontrollerade ärenden, dvs. antalet ärenden som kontrolleras i relation till den totala mängden inkomna ärenden, sjunkit kraftigt över tid. Fram till och med år 2013 kontrollerades ungefär tre till fyra procent av ärendena (med undantag för år 2012 då en

¹⁷ Vi har utgått från att det genomsnittliga antalet kontrollerade ärenden via riskprofilen mellan 2014 och 2016 var fem, baserat på uppgifter från piloten av riskprofilen som genomfördes 2013–2014.

något mindre andel på 2,5 procent kontrollerades). År 2017 var motsvarande siffra 0,5 procent. Minskningen beror både på att antalet kontroller har minskat radikalt och att antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning har ökat.

Tabell 10 Andel kontrollerade ärenden över tid

År	Antal ansökningar***	Antal kontrollerade ¹⁸	Andel kontrollerade (%)
2010*	738 748	33 421	4,5
2011	2 691 551	93 140	3,5
2012	2 776 297	68 441	2,5
2013	3 196 772	93 150	2,9
2014**	3 322 931	54 469	1,6
2015	3 505 843	28 318	0,8
2016	3 771 413	11 111	0,3
2017	3 816 005	19 590	0,5

*Oktober–december. **Inkluderar TFP-pilot (riktad kontroll), 2013–2014. ***Där anmälan har inkommit.

Färre individer kontrolleras över tid

Tabell 11 visar att samma bild tecknas om vi stället för antalet ärenden studerar antalet individer som har fått ett eller flera ärenden kontrollerade mot barnomsorg och arbetsgivare. År 2013 fick uppskattningsvis ungefär 85 000 personer ett eller flera av sina ärenden kontrollerade. Motsvarande antal år 2017 var knappt 8 600, en minskning med nästan 90 procent. Tabell 12 visar att bilden är densamma även när vi studerar andelen individer som har ansökt om tillfällig föräldrapenning vars ärenden har kontrollerats. Mellan 2010 och 2013 kontrollerades uppskattningsvis runt 8–11 procent av alla individer som ansökte om tillfällig föräldrapenning; motsvarande siffra under 2017 är en procent.

Sammanfattningsvis har således antalet kontroller minskat kraftigt över tid.

¹⁸ För antal ärenden kontrollerade via den riktade kontrollen uppskattas antalet till i genomsnitt fem ärenden per individ givet medelantal kontrollerade ärenden i piloten 2013–2014 eftersom vi endast har uppgift om antalet kontrollerade individer.

Tabell 11 Antal kontrollerade individer över tid¹⁹

År	Sluppmässig kontroll	Riktad kontroll	Total
2010*	26 952		26 952
2011	84 757		84 757
2012	64 023		64 023
2013	85 140		85 140
2014**	42 482	1 993	44 475
2015	9 533	3 738	13 271
2016	4 479	2 749	7 228
2017***	1 046	7 548	8 594

*Oktober–december. **Inkluderar TFP-pilot (riktad kontroll), 2013–2014. ***De som även har valts till riktad kontroll redovisas där.

Tabell 12 Andel kontrollerade individer över tid

År	Antal sökande**	Antal kontrollerade	Andel kontrollerade (%)
2010*	343 538	26 952	8
2011	758 736	84 757	11
2012	768 139	64 023	8
2013	810 898	85 140	10
2014	818 168	44 475	5
2015	848 801	13 271	1,6
2016	890 878	7 228	0,8
2017	904 248	8 594	1

*Oktober–december. **Där anmälan har inkommit.

4.4 Vad är utfallet av de riktade och sluppmässiga kontroller som har genomförts?

Vad är då utfallet av de i det föregående redovisade riktade och sluppmässiga kontroller som har genomförts? Detta redovisas i det följande.

Andelen felaktiga ärenden i de sluppmässiga kontrollerna har legat mellan 31 och 35 procent de senaste tre åren

Tabell 13 redovisar resultaten av de sluppmässiga kontroller som genomförts sedan år 2010. När man studerar tabellen gäller det att hålla i minnet att förändringar i kontrollernas organisering respektive det sätt ärenden bedöms och fel registrerats förändrats under den aktuella tidsperioden varför jämförelser försvåras. Specifikt handlar det om att fram till andra halvåret år 2014 gjordes kontrollerna inom ramen för den ordinarie handläggningen då kontrollerna, som tidigare nämnts, koncentrerades till Skellefteå. Mest

¹⁹ Antalet individer som har kontrollerats via sluppmässig kontroll har uppskattats genom att sluppmässigt välja ut det kontrollerade antalet ansökningar per år och givet dessa ärenden ta fram antal individer. Endast för år 2015–2017 finns uppgift om exakt antal kontrollerade individer som valts ut via sluppmässig kontroll. Den riktade kontrollen innehåller endast uppgifter om unika individer som har kontrollerats. Det uppskattade antalet kontrollerade individer kan vara en överskattning eftersom vissa individers ärenden kan ha kontrollerats i både riktad och sluppmässig kontroll.

betydelsefullt för statistiken är dock att man från år 2015 och framåt registrerade alla fel, oavsett hur små de var, vilket inte var fallet tidigare.²⁰ Troligen kan den högre andelen korrekta ärenden fram till år 2015 i huvudsak förklaras av det förändrade sättet att bedöma och registrera om ärendena innehöll felaktiga uppgifter. Som framgår av tabellen har andelen ärenden där uppgifterna bedöms vara korrekta varit mer eller mindre konstant sedan år 2015, då det har legat mellan 65 och 69 procent.²¹ Att andelen fel är mycket större 2015 jämfört med tidigare år beror bland annat på att mindre fel började registreras från och med detta år. Därmed är det svårt att uttala sig om förekomsten av fel har ändrats om man jämför 2010–2014 med senare år.

Tabell 13 **Utfall av slumpmässiga kontroller mellan 2010 och 2017**

År	Felaktiga uppgifter**	Uppgifter stämmer	Total
2010*	2 231	31 190	33 421
2011	6 061	87 079	93 140
2012	4 778	63 663	68 441
2013	6 900	86 250	93 150
2014	4 399	40 105	44 504
2015	3 341	6 287	9 628
2016	1 413	3 083	4 496
2017	359	706	1 065

*Oktober–december. **Felaktiga uppgifter inkluderar även fall där uppgifter har korrigerats samt ärenden där ingen kontroll har gjorts för att rätt till ersättning saknas.

Merparten av de felaktiga ärendena skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning om inte kontroll mot arbetsgivare och förskola gjorts

En intressant fråga är i vilken utsträckning de drygt 30 procent av ärendena i slumpkontrollen perioden 2015–2017 som bedöms vara felaktiga skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning om inte kontroll mot arbetsgivare och förskola genomförts och i så fall i vilken utsträckning. För att kasta ljus över detta genomförde myndigheten under senhösten 2017 en fördjupad granskning av 1 059 ärenden²² från slumpkontrollen. Av dessa exkluderades 46 ärenden där ingen kontroll mot barnomsorg eller arbetsgivare 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 barnomsorg och arbetsgivare visade att uppgifterna i 744 ärenden var korrekta och utbetalning gjorts enligt gällande regler för rätten till tillfällig föräldrapenning. Med andra ord, 73,4 procent av granskade ansökningarna om tillfällig föräldrapenning bedömdes vara korrekta och skulle ha resulterat i en korrekt utbetalning.

²⁰ Vilken typ av fel som upptäckts eller hur många timmar eller dagar som var fel registreras inte vilket försvårar möjligheterna att dra säkra slutsatser om hur man ska se på de fel som registrerats.

²¹ 2017 mellan 64 och 69 procent, 95-procentigt konfidensintervall.

²² Totalt hade 1 107 ärenden valts ut för slumpkontroll fram till december 2017. Av dessa hade 1 059 avslutats vid tidpunkten för denna granskning.

I de resterande 269 ärendena, 26,5 procent fanns dock felaktigheter som hade resulterat i felaktiga utbetalningar i större eller mindre omfattning. I en mindre del av dessa ärenden, 40 stycken, var det totala ersättningsanspråket 73,5 dagar och felaktigheterna omfattade minuter. Om dessa ansökningar hade beviljats hade ersättning för totalt 99 timmar eller cirka 12 dagar betalats ut på felaktiga grunder.

Bland de övriga 229 ärendena var totalt 293 dagar felaktiga: i genomsnitt 1,3 dagar per ansökan. Det innebär att 22,6 procent av ansökningarna hade kunnat leda till felaktiga utbetalningar av minst en dag eller mer. För 105 av dessa ärenden med ett totalt anspråk på cirka 310 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 124 ärenden med ett totalt anspråk på cirka 186,5 dagar (1,5 dagar i genomsnitt).

Resultatet från denna granskning kan användas för att erhålla ett estimat av storleken på de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning totalt sett. Det uppskattade totala anspråket bland de ansökningar där inget fel fanns var 1 488 dagar²³. Det totala anspråket bland de 269 felaktiga ansökningarna var 570 dagar. Av dessa visade sig 305 dagar vara felaktiga. Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattas därmed till 14,8 procent ($305 / [1\ 488 + 570] = 0,148$). 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 898 miljoner kronor (antalet felaktigt utbetalda dagar, 972 140, gånger den genomsnittliga utbetalningen per dag, vilket var 923 kronor år 2017).²⁴

Hög andel fel upptäcks i de kontroller som har gjorts med riskprofilen som grund

Vad är då utfallet av de kontroller som genomförts på basis av de risk-baserade urvalen?

Tabell 14 visar att andelen fel bland de individer vars ärenden har kontrollerats via riskprofilen har legat mellan 64 och 70 procent.²⁵ En svag minskning av denna andel kan dock skönjas under år 2017.²⁶ Det är oklart vad minskningen beror på, men en trolig förklaring är att det har att göra

²³ 744 korrekta ansökningar multiplicerat med det genomsnittliga ersättningsanspråket på 2,0 dagar. Vi utgår från att antal kontrollerade dagar i varje ansökan är detsamma som ersättningsanspråket.

²⁴ Uppgifterna till denna beräkning kommer från tabell 3 i kapitel 3.

²⁵ Ett annat sätt att se på förekomsten av fel är att ta ett ärendeperspektiv. Dock saknar vi uppgift över antal kontrollerade ärenden samt antal av dessa som var felaktiga per individ år 2014–2016 och därför fokuserar vi här på andelen individer där fel har upptäckts.

²⁶ Skillnaden mellan 2016 och 2017 är inte signifikant ($p = 0,09$), dock är skillnaden mellan 2015 och 2017 signifikant, $p = 0,002$, vilket också gäller 2014 jämfört med 2017, $p < 0,001$.

med de förändringar i inriktningen av de riskbaserade kontrollerna som genomfördes i slutet av 2016. I dag kontrolleras som tidigare nämnts en ansökan före utbetalning och i vissa fall kontrolleras flera ansökningar från samma individ; tidigare valdes en individ ut och alla dennes ärenden tre månader bakåt i tiden kontrollerades mot arbetsgivare och barnomsorg, ett förfarande som troligen ökar sannolikheten för att fel upptäcks. Noterbart är också att klart fler individer under år 2017 kontrolleras via riskprofilen än tidigare år, vilket till stor del är en följd av den ändrade inriktningen.

Tabell 14 **Antal individer som valts ut via riskprofilen år 2014–2017 samt andel med fel²⁷**

År	Antal kontrollerade individer	Andel fel (%)
2014	993	70
2015	3 738	67
2016	793	67
2017	7 401	64

De riskbaserade kontrollerna har inneburit att betydande felaktiga utbetalningar har stoppats

Den förändrade inriktningen av kontroller av ärenden som har valts ut via riskprofilen har förhindrat ett antal felaktiga utbetalningar vars monetära värde kan uppskattas till nära 28 miljoner kronor under år 2017 (se Tabell 15). Sammanlagt har den nya hanteringen med kontroll före utbetalning av ärenden utvalda via riskprofilen samt den slumpmässiga kontrollen uppskattningsvis förhindrat felaktiga utbetalningar på nära 33 miljoner kronor.

Tabell 15 **Antal ärenden som valts ut 2017 för kontroll före utbetalning, antal dagar och timmar som var felaktiga och uppskattat belopp av förhindrade felaktiga utbetalningar**

Grupp	Antal ärenden	Antal felaktiga dagar	Antal felaktiga timmar	Totalt antal felaktiga dagar*	Felaktigt belopp förhindrat**
Slumpkontroll	1 065	361	1 684	572	528 000
Riskkontroll	19 590	18 133	94 844	29 988	27 692 000
Uppföljningskontroll	5 512	2 820	15 923	4 810	4 442 000
Total	26 167	21 314	112 450	35 370	32 663 000

*Totalt antal felaktiga dagar = antal felaktiga dagar + (antal felaktiga timmar / 8). **Uppskattat belopp givet totalt antal felaktiga dagar. Den genomsnittliga utbetalningen för vård av sjukt barn under en dag är uppskattningsvis drygt 923 kronor, givet uppgifter i tabell 3, kapitel 3.

²⁷ 2016 inkluderar ej de individer som valdes ut via riskprofilen i november–december 2016. Uppgifterna för 2017 inkluderar endast individer som valdes ut via riskprofilen under samma år.

4.5 Vad är utfallet av de utbetalningskontroller som har genomförts?

Som framgick i kapitel 2 görs det regelbundet olika typer av utbetalningskontroller av tillfällig föräldrapenning, kontroller som innehållsmässigt skiljer sig åt från de slumpmässiga och riktade kontroller vars utfall redovisades i det föregående avsnittet. Fokus i dessa utbetalningskontroller ligger på att kontrollera att själva utbetalningen är korrekt på, såsom att pengarna betalas ut till rätt mottagare och med rätt belopp. Som beskrevs i kapitel 2 kan dock även andra delar ingå i dessa kontroller. I det avsnittet sammanfattas utfallet av de olika utbetalningskontroller som gjorts de senaste åren.

Utbetalningskontrollerna visar på fel i varierande omfattning

En kontroll av ett slumpmässigt urval av alla utbetalningar av tillfällig föräldrapenning mellan september 2016 och augusti 2017 visade att det fanns brister i en procent av 1 277 granskade utbetalningar. Det handlade t.ex. om att fel belopp betalats ut eller att själva betalningsunderlaget var felaktigt. En annan granskning visade att det fanns mycket fel bland utbetalningar där perioden med tillfällig föräldrapenning sammanföll med perioden för sjukpenning eller graviditetspenning, av 500 kontrollerade ärendena var 90 procent felaktiga.

Flera granskning av individer med stora uttag har visat på en relativt hög andel felaktigheter

Före juni 2016 kunde tillfällig föräldrapenning betalas ut inom ett par dagar efter ansökan.²⁸ Det fanns därför en oro att det var lätt att missbruka förmånen, eftersom man snabbt kunde få ersättning utan något krav på intyg eller dylikt. Därför genomfördes en granskning i februari 2016 där man tittade särskilt på ärendehistoriken ett år bakåt hos personer med fyra eller fler utbetalningar av tillfällig föräldrapenning under januari 2016. Av 1 168 ärenden som passade detta kriteriet valdes 100 stycken ut slumpmässigt och av dessa granskades 88 då kontroll redan pågick i ett antal av ärendena. Uttaget av tillfällig föräldrapenning bedömdes vara rimligt hos 59 individer och det bedömdes finnas tveksamheter bland uttagen för 29 individer. De som bedömdes vara orimligt stora hade tagit ut i genomsnitt 10–18 dagar per månad under ett års tid (mars 2015–februari 2016). Tio personers uttag bedömdes vara tveksamma; dessa personer hade tagit ut i genomsnitt 7–10 dagar per månad. De flesta ärendena som granskades hade handlagts helt maskinellt.

Alla individer vars historik bedömdes vara tveksam eller orimlig skickades till kontrollutredning. Bland de 19 individer vars uttag bedömdes som orimligt resulterade majoriteten i stora återkravsbelopp; nära 3 088 000 kronor hade betalats ut felaktigt. Bland de 10 individer vars historik bedömdes som tveksam ledde majoriteten till återkrav på totalt 1 061 000 kronor. Totalt ledde alltså denna utredning och sedan vidare

²⁸ Numera är det en fast utbetalningsdag i månaden.

kontrollutredning till återkrav av cirka 4 148 000 kronor och felaktigheter så stora att de ledde till substantiella återkrav för 93 procent av individerna. Granskarna noterar också mönster i uttagen – i stort sett alla individer där uttagen bedömdes vara tveksamma eller orimliga har varvat uttag av tillfällig föräldrapenning mellan olika barn och barnen är sjuka i stort sett varje månad.

I januari 2017 gjordes återigen en kontroll av utbetalningar till personer med fyra eller fler ärenden per månad för att undersöka om förekomsten av tveksamma eller orimligt stora uttag hade förändrats sedan året innan. Av knappt 50 granskade ärenden bedömdes cirka 25 procent vara tveksamma eller orimlig. I drygt hälften av dessa ärenden startades en på grund av misstanke om brottsligt nyttjande.

En särskild kontroll av personer med stora uttag visade på felaktiga utbetalningar i flertal fall och en relativt hög andel polisanmälningar

Till detta kan läggas resultatet av en tredje kontroll av personer med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning som genomfördes under år 2017.²⁹ I början av 2017 valdes 94 personer med stora uttag av tillfällig föräldrapenning ut för kontrollutredning. Av dessa hade 54 personer haft minst 80 ärenden och 40 personer hade haft minst 70 ärenden under de senaste 366 dagarna. Fram till den 22 januari 2018 hade 90 av kontrollutredningarna avslutats och en relativt stor andel – cirka två tredjedelar (67 procent) – av dessa resulterade i någon form av åtgärd. Av de 90 avslutade kontrollutredningarna gjordes en polisanmälan i 31 procent av fallen. Det felutbetalda beloppet var drygt 2 666 000 kronor.

4.6 Vad kan vi säga om de konstaterade felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning?

Hittills har vi fokuserat på utfallet av de kontroller av ansökningar om tillfällig föräldrapenning som har genomförts före eller efter utbetalning, eller i form av de olika utbetalningskontroller som regelbundet genomförs. En del av dessa kontroller gör att man kan konstatera att en felaktig utbetalning de facto gjorts och därmed kan ett återkravsärende skapas.³⁰ Vi talar således om konstaterade felaktiga utbetalningar. I det följande redovisas hur dessa har utvecklats över tid och vem som bedöms ha orsakat felet.

När en felaktig utbetalning upptäcks, ofta inom den ordinarie förmåns-handläggningen, så registrerar handläggaren bland annat vem som bedöms ha orsakat den felaktiga utbetalningen och varför. Därefter hanteras ärendet vidare av återkravshandläggare som fattar beslut om återbetalning och eventuell eftergift. Försäkringskassans statistik över felaktiga utbetalningar gäller därmed konstaterade felaktiga utbetalningar, vilket inte är specifikt

²⁹ Notera att denna kontroll inte genomfördes inom ramen för den interna försäkringskontrollen utan i en annan del av myndighetens kontrollverksamhet.

³⁰ Det ska dock påtalas att felaktiga utbetalningar konstateras på flera andra sätt, från de försäkrade, från handläggare med mera.

för just tillfällig föräldrapenning utan gäller för alla Försäkringskassans förmåner. Detta innebär att det är bara de felaktiga utbetalningarna som upptäcks i efterhand som registreras, vilket inte är samma sak som antalet felaktiga utbetalningar som förekommer. Det är viktigt att hålla i minnet att antalet konstaterade felaktiga utbetalningar styrs av ett flertal olika faktorer: faktisk förekomst, typ av kontroll som görs (före eller efter utbetalning)³¹, antalet kontroller som görs, m.m.

Antalet konstaterade felaktiga utbetalningar ökade åren 2014–2016 men minskade under år 2017

Tabell 16 redovisar utvecklingen av antalet konstaterade felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning perioden 2012–2017. Som framgår av tabellen registrerades relativt många felaktiga utbetalningar under 2014 och 2015, vilket troligen är en följd av att den riskbaserade urvalsprofilen började användas. Därefter har antalet konstaterade felaktiga utbetalningar minskat, en minskning som var särskilt kraftig under år 2017 och till stor del sannolikt beror på den ändrade ordningen att kontrollera ansökan före i stället för efter utbetalning. Tabellen redovisar också hur många ärenden rörande en konstaterad felaktig utbetalning som avslutades respektive år. Antalet har ökat kraftigt sedan år 2012. Ökningen är speciellt markant mellan 2014 och 2015.

Tabell 16 **Antal inkomna samt avslutade ärenden som rör felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning per år**

År	Antal inkomna	Antal avslutade
2012*	3 406	1 118
2013*	3 651	3 234
2014*	12 083	2 900
2015*,**	10 132	9 637
2016	7 859	9 952
2017	5 827	5 823

*Notera att felaktiga utbetalningar under 1 000 kronor inte registrerades fram till juni 2015. **1 juni 2015 införde Försäkringskassan en beloppsgräns på 2 000 kronor för återkravsutredning. Minskningen i antal ärenden mellan 2016 och 2017 är ungefär lika stor, oavsett om beloppet på den felaktiga utbetalningen understiger eller överstiger 2 000 kronor, vilket sannolikt betyder att beloppsgränsen inte har påverkat nedgången mellan åren i antal ärenden.

De försäkrade bedöms ha orsakat den största delen av felen

Tabell 17 visar att andelen fel som bedöms ha orsakats av Försäkringskassan, de försäkrade eller någon annan aktör har förändrats över tid. Den skillnad man kan se är före och efter år 2014, då en större andel av felen bedömdes ha orsakats av Försäkringskassan jämfört med år 2014 och

³¹ Om man kontrollerar ansökningar före utbetalning kan man förhindra att en felaktig utbetalning sker, men det leder inte till att felet registreras som en felaktig utbetalning. Det innebär att om man endast kontrollerar ansökningar före utbetalning kan man förhindra att de görs, men det kan ge en felaktig bild över förekomst över tid om man tidigare valde att kontrollera efter utbetalning, vilket innebär att färre fel registreras endast på grund av val av kontrollmetod, ej på grund av faktiskt förekomst.

framåt. Detta kan vara ett resultat av att handläggningen av återkrav koncentrerades till ett verksamhetsområde år 2014.

Tabell 17 Vem som bedöms ha orsakat de felaktiga utbetalningarna

År	Annan aktör (%)	Försäkringskassan (%)	Försäkrad (%)	Antal
2012	–	38	62	1 118
2013	–	33	67	3 234
2014	1	19	80	2 900
2015	1	18	82	9 637
2016	1	19	80	9 952
2017	2	23	75	5 823

Vanligaste felorsakerna är att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden

När en felaktig utbetalning registreras gör handläggaren inte bara en bedömning om vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen utan också vad den beror på. Tabell 18 visar de fem vanligaste registrerade anledningarna till de konstaterade felaktiga utbetalningar och hur dessa anledningar har utvecklats över tid. Som framgår av tabellen är de överlägset vanligaste anledningarna att de försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden; dessa två anledningar stod för 75 procent av de felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning som registrerades under 2016.

Tabell 18 De fem vanligaste orsakerna som har registrerats för felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning

År	Lämnat oriktiga uppgifter*	Ej anmält ändrade förhållanden*	Fel SGI	Missad impuls	Dubbelutbetalning
2012	427	264			88
2013	1 099	1 063			188
2014	1 720	605	57	116	144
2015	6 251	1 622	433	403	278
2016	6 040	1 888	689	497	251
2017	3 172	1 176	821	179	84

*Fel orsakade av försäkrade, övriga fel orsakade av Försäkringskassan.

4.7 Genomförda kontrollutredningar vid misstanke om brott och utfall av dessa

Som framgick i kapitel 2 genomför Försäkringskassan så kallade kontrollutredningar vid misstanke om bidragsbrott. Denna typ av ärenden kan komma från handläggare, myndighetens arbete med kontroller i den ordinarie förmånshandläggningen eller riktade kontroller, men också från allmänheten och andra myndigheter. En kontrollutredning kan leda till någon form av åtgärd, vilket kan vara att ersättningen stoppas, att ersättningens belopp minskas eller återkrav av belopp som har betalats ut felaktigt. Kontrollutredningen kan också leda till att polisanmälan görs. I det

här avsnittet redovisas utfallet över tid av de kontrollutredningar som genomförts inom tillfällig föräldrapenning. Avsnittet inleds med en beskrivning av den generella utvecklingen av kontrollutredningarna och utfallen av dessa, så som konstaterat felaktigt utbetalt belopp och polisanmälningar.

Notera att statistiken som redovisas i detta avsnitt är baserad på året som kontrollutredningen avslutades. Det innebär att kontrollutredningen kan ha påbörjats klart tidigare än året då den avslutades.

År 2007 genomförs ett mycket stort antal kontrollutredningar, vilket resulterar i många polisanmälningar

Antalet kontrollutredningar och polisanmälningar som gjordes av det dåvarande Riksförsäkringsverket ökade markant i början av 2000-talet som en följd av att under denna period så intensifierades kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning, bland annat genom att ett antal riktade kontroller och slumpmässiga kontroller genomfördes. Under 2007–2008 ökade antalet kontrollutredningar återigen kraftigt (se Tabell 19), vilket högst sannolikt var en följd av den stora mängd slumpmässiga kontroller som genomfördes av Försäkringskassan 2005–2007. Detta ledde i sin tur till att en stor mängd polisanmälningar gjordes under perioden.

Tabell 19 Antal kontrollutredningar, andel med åtgärd och polisanmälan 2006–2017*

År	Inkomna kontrollutredningar	Avslutade kontrollutredningar	Andel med åtgärd (%)	Andel med polisanmälan (%)
2006	7 295	2 578	33	15
2007	7 975	10 337	63	28
2008	2 608	4 249	68	9
2009	787	1 341	56	13
2010	742	705	46	11
2011	1 343	1 224	38	11
2012	941	1 059	49	13
2013	1 550	1 202	47	11
2014	1 947	1 729	53	13
2015	2 588	1 825	66	29
2016	2 045	3 064	72	34
2017	3 119	2 315	58	23

*Kontrollutredningar som har avslutats till och med den 12 mars 2018.

Något färre kontrollutredningar och polisanmälningar under perioden med frånvarointyget 2008–2012

Frånvarointyget infördes som bekant juli 2008; därefter minskar antalet kontrollutredningar till runt 1 000 per år, vilket i huvudsak beror på att färre ärenden kontrolleras i den slumpmässiga kontrollen jämfört med år 2006–2007. En annan förändring som kan ha bidragit till minskningen är också att man ändrade sättet att bedöma misstanke om brott efter införandet av bidragsbrottslagen 1 augusti 2007. Denna ställde högre krav på att den

anmälande myndigheten skulle göra en preliminär bedömning om det förelåg grov oaktsamhet eller uppsåt i det aktuella ärendet.³²

Försäkringskassan tog därför fram särskilda rutiner för när polisanmälan skulle ske och införde en beloppsgräns på 300 kronor (vid lägre belopp skulle polisanmälan endast göras i undantagsfall). Man genomförde också en utbildningsinsats under slutet på 2008 för medarbetare som i sitt arbete kunde behöva göra polisanmälningar.

Fler kontrollutredningar och polisanmälningar när riskbaserad kontroll införs 2014

Antalet kontrollutredningar och polisanmälningar inom tillfällig föräldrapenning ökar återigen år 2014 jämfört med tidigare år (se Tabell 19), vilket sammanfaller väl med tidpunkten då Försäkringskassan börjar arbeta med riskbaserade kontroller inom tillfällig föräldrapenning. År 2014 utgjorde ärenden från riskprofilen cirka sju procent av alla ärenden som lämnades till kontrollutredning. År 2015 utgjorde de en klar majoritet – 39 procent – av alla lämnade ärenden. År 2016 lämnades inga ärenden till kontrollutredning från riskprofilen under en del av året, vilket bidrog till att det totala antalet ärenden som lämnades till kontrollutredning minskar det året med cirka 500 och ärendena från riskprofilen utgör därför en lägre andel av totalen (22 procent) under detta år. År 2017 ökar återigen det totala antalet ärenden lämnade till kontrollutredning, från drygt 2 000 ärenden år 2016 till drygt 3 000 ärenden år 2017, varav nästan hälften kommer från riskprofilen.

År 2016 leder kontrollutredningarna till återkrav av ett stort belopp

År 2016 är det år då kontrollutredningarna resulterar i det överlägset största konstaterade felaktigt utbetalda beloppet, 86,4 miljoner kronor och förhindrade felaktiga utbetalningar om 2,2 miljoner kronor (se Tabell 20). Som jämförelse låg under åren med frånvarointyget det felaktigt utbetalade beloppet som kontrollutredningarna identifierar mellan 3,3 och 7,7 miljoner kronor årligen. År 2014, när riskprofilen tas i bruk, ökar det felutbetalda beloppet och de förhindrade felaktiga utbetalningarna kraftigt. År 2017, när förändringar i arbetet med riskprofilen görs, minskar i synnerhet det felaktigt utbetalade beloppet som upptäcks i kontrollutredningarna kraftigt. Även det uppskattade beloppet för de förhindrade felaktiga utbetalningarna minskar.

³² Försäkringskassans årsredovisning 2008.

Tabell 20 Felaktigt utbetalt belopp samt förhindrat felutbetalt belopp från kontrollutredningar 2006–2017

År	Aterkrav/skadestånd	Felaktigt belopp förhindrat
2006	2 071 000	16 000
2007	16 017 000	1 107 000
2008	7 731 000	2 952 000
2009	4 300 000	700 000
2010	3 261 000	360 000
2011	4 847 000	282 000
2012	7 268 000	500 000
2013	5 804 000	430 000
2014	15 291 000	1 378 000
2015	39 730 000	955 000
2016	86 401 000	2 219 000
2017	38 128 000	1 595 000

Lägre belopp per kontrollutredning upptäcks 2017 jämfört med 2015–2016

Över tid har ett allt högre felaktigt utbetalt belopp upptäckts i kontrollutredningarna. Åren 2015 och 2016 är det genomsnittliga felaktigt utbetalda beloppet som störst; år 2017 minskar beloppet återigen. Kontrollutredningarna har alltså i genomsnitt hittat som mest under år 2015–2016, vilket sammanfaller med att ett antal kontrollutredningar från och med år 2014 då riskprofilen togs i bruk avslutades.

Tabell 21 Genomsnittligt felaktigt utbetalt belopp (återkrav) per kontrollutredning, kontrollutredning med åtgärd samt polisanmälan

År	Per kontrollutredning	Per kontrollutredning med åtgärd	Per kontrollutredning med polisanmälan
2006	800	2 400	5 500
2007	1 500	2 500	5 600
2008	1 800	2 700	19 200
2009	3 200	5 700	25 400
2010	4 600	10 100	42 400
2011	4 000	10 500	36 700
2012	6 900	14 000	52 700
2013	4 800	10 200	42 100
2014	8 800	16 700	68 300
2015	21 800	33 000	74 700
2016	28 200	39 200	82 000
2017	16 500	28 500	71 500

Vad kan nedgången i andel kontrollutredningar med åtgärd, polisanmälan samt felutbetalt belopp år 2017 bero på?

I det tidigare avsnittet redovisades utfallet av kontrollutredningar beroende på vilket år de avslutades. För att bättre förstå utvecklingen under de senaste

åren, och i synnerhet nedgången som har skett under år 2017 i andel ärenden med åtgärd, polisanmälan m.m. har vi utgått från vilket år som ärendet lämnades till kontrollutredning. Detta är viktigt för att kunna avgöra om förändringar som har gjorts kan ha påverkat utvecklingen.

Riskprofilen står för en relativt stor del av kontrollutredningarna år 2017

Observera att vi här redovisar uppgifter gällande kontrollutredningar som har avslutats till och med den 22 januari 2018, vilket innebär att ett antal kontrollutredningar, i synnerhet från 2017, ännu inte har avslutats. Därför är antalet ärenden som redovisas här lägre än antalet som redovisades ovan; bland annat rör det sig om mer än 600 ärenden från riskprofilen år 2017 som inte har avslutats.

Till att börja med, om vi ser till ärenden som har lämnats till kontrollutredning mellan år 2014 och 2017 kan vi se att året då riskprofilen infördes stod den för en mindre del av de 1 947 ärenden som lämnades till kontrollutredning (se Tabell 22). År 2015 ökar antalet ärenden och riskprofilen står för 39 procent av alla avslutade kontrollutredningar; våren 2016 stoppas ärenden från att skickas till kontrollutredning från riskprofilen för att kontrollutredarna har svårt att hinna utreda alla dessa ärenden. Under slutet av 2016 skickas återigen ärenden som har valts ut via riskprofilen till kontrollutredning, som vi tidigare beskrivit har dock hanteringen av dessa ärenden ändrats. År 2017 utgör ärendena från riskprofilen återigen en stor del – 43 procent – av alla kontrollutredningar.

Som framgår av Tabell 22 har också antalet kontrollutredningar av ärenden från handläggare minskat kraftigt; de utgör 45 procent av kontrollutredningarna år 2014 men endast 8 procent 2017, vilket innebär en minskning från 880 till 162 kontrollutredningar om man ser till det faktiska antalet.

Tabell 22 Vem som har lämnat ärenden till kontrollutredning per år

Vem som har lämnat ärendet till kontrollutredning (%)	2014	2015	2016	2017
Anonym uppgiftslämnare	8	8	12	11
Arbetslöshetskassa	11	14	22	19
Handläggare	45	24	21	8
Känd uppgiftslämnare	9	6	13	9
Riskprofil	7	39	22	43
Övriga	20	8	9	10
Antal	1 947	2 584	2 008	1 963

År 2017 minskar åtgärdsfrekvensen kraftigt bland ärenden från riskprofilen

För att bättre förstå utvecklingen, och då riskprofilen utgör en relativt stor del av alla avslutade kontrollutredningar under de senaste åren, har vi tittat närmare på utvecklingen av utfallet från kontrollutredningar av ärenden från

riskprofilen under perioden. Kontrollutredningar av ärenden från riskprofilen hade en mycket hög åtgärdsfrekvens mellan 2015 och 2016, se Tabell 23 men år 2017 minskade både andelen ärenden med åtgärd och polisanmälan kraftigt.³³

Tabell 23 **Antal avslutade kontrollutredningar av ärenden från riskprofilen och andel med åtgärd och polisanmälan***

År	Antal kontrollutredningar	Åtgärd (%)	Polisanmälan (%)
2014	142	92	53
2015	1 105	89	49
2016	433	93	56
2017	838	58	21

*Totalt har 1 016 ärenden lämnats baserat på urvalet från riskprofilen år 2015, 441 år 2016 och 1 460 år 2017. Tabellen inkluderar alltså endast avslutade ärenden.

Även det felutbetalda beloppet totalt, per kontrollutredning och per kontrollutredning med åtgärd har minskat sedan år 2016 (se Tabell 24). Den nya hanteringen under 2017 som beskrevs närmare i avsnitt 4.2 verkar således resultera i kontrollutredningar av ärenden där betydligt lägre belopp har betalats ut felaktigt.³⁴

Tabell 24 **Utfall av impulser från riskprofilen: totalt felutbetalt belopp, felutbetalt belopp per impuls och per impuls med åtgärd**

År	Felutbetalt*	Per impuls**	Per impuls med åtgärd**
2014	7 878 000	55 500	60 100
2015	38 561 000	38 000	42 800
2016	16 271 000	37 600	40 500
2017	10 126 000	12 100	20 800

*Avrundat till närmaste tusental. **Avrundat till närmaste hundratal.

³³ Uppgifterna som rapporteras här är baserade på året som ärendet lämnades till kontrollutredning och där kontrollutredningen hade avslutats (fram till den 22 januari 2018). Det är viktigt att ta hänsyn till att dessa uppgifter kan komma att ändras något när fler kontrollutredningar av impulser lämnade under 2017 har avslutats. Dock kan vi se att det beskrivna mönstret för hela årets ärenden gäller även om man endast inkluderar ärenden lämnade från den första januari till den sista augusti 2017. Även bland dessa ärenden är andelen med åtgärd (64 procent) och polisanmälan (22 procent) klart lägre jämfört med utfallet från de ärenden som lämnades från riskprofilen under 2015 och 2016. Detsamma gäller om man inkluderar de ärenden som lämnades efter uppdateringen som gjordes under våren 2017 (dvs. maj–augusti), där andelen ärenden med åtgärd är 60 procent och med polisanmälan är 20 procent

³⁴ Detta gäller även om man exkluderar de impulser lämnade efter augusti 2017 (genomsnitt 12 900 kronor felutbetalt per impuls och 20 100 per impuls med åtgärd; även om man exkluderar impulser gjorda före uppdateringen av riskprofilen under våren 2017 är det felutbetalda beloppet per impuls detsamma och per impuls med åtgärd endast något högre, 21 400 kronor i genomsnitt).

Som kan ses i Tabell 25 var det belopp som uppskattningsvis hade förhindrats klart större år 2015, men detta beror främst på att det är färre kontrollutredningar med åtgärd under 2016 och 2017 eftersom beloppet är ungefär lika stort per kontrollutredning med åtgärd som per impuls.

Tabell 25 Förhindrat felutbetalt belopp för impulser från riskprofilen; totalt, per impuls och per impuls med åtgärd

År	Förhindrat felutbetalt belopp*	Per impuls**	Per impuls med åtgärd**
2014	172 000	1 200	1 300
2015	905 000	900	1 000
2016	454 000	1 000	1 100
2017	598 000	700	1 200

*Avrundat till närmaste tusental. **Avrundat till närmaste hundratal.

Totalt har 1 460 impulser lämnats från riskprofilen under 2017 för kontrollutredning. Det totala uppskattade felaktiga beloppet för ärenden som har valts ut via riskprofilen och som har skickats till kontrollutredning är 9,5 miljoner kronor, vilket blir uppskattningsvis cirka 6 500 kronor per ärende.³⁵ Om detta adderas till beloppet som i genomsnitt betalats ut fel per impuls till kontrollutredning blir det totala möjliga felutbetalda beloppet 18 600 kronor i genomsnitt per impuls från riskprofilen, vilket är cirka 10 000 kronor lägre än de impulser som rör personer med stora uttag av tillfällig föräldrapenning respektive impulser från handläggare.

Nedgången i andel kontrollutredningar med åtgärd och polisanmälan kan vara kopplad till förändringar som har gjorts i arbetet med riskprofilen

En fråga är om nedgången i åtgärdsfrekvens, andel ärenden med polisanmälan och det upptäckta felutbetalda beloppet mellan år 2016 och 2017 är specifik för ärenden från riskprofilen, eller om denna utveckling kan ses även bland andra som lämnar ärenden till kontrollutredning.

Åtgärdsfrekvensen verkar ha gått ned något generellt, vilket kan ses om man exkluderar kontrollutredningar av ärenden från riskprofilen (se Tabell 26). Om ärenden från riskprofilen inkluderas är nedgången i andelen ärenden med åtgärd mellan 2016 och 2017 för alla kontrollutredningar 12 procentenheter, medan minskningen om ärenden från riskprofilen exkluderas är 7 procentenheter. Nedgången i åtgärdsfrekvens bland ärenden endast från riskprofilen är 35 procentenheter.

³⁵ Bland ärenden som har skickats från riskprofil till kontrollutredning har 10 244 felaktiga dagar förhindrats, uppskattningsvis var det genomsnittliga utbetalade belopp per dag för vård av sjukt barn 923 kronor under 2017.

Tabell 26 Andel kontrollutredningar med åtgärd givet året ärendet lämnades

År	Alla ärenden utom riskprofil (%)	Alla ärenden, inklusive riskprofil (%)	Endast ärenden från riskprofil (%)
2012	45	46	
2013	48	54	
2014	52	58	92
2015	63	74	89
2016	54	64	93
2017	47	52	58

Förändringen mellan år 2016 och 2017 är något större om man ser till andel kontrollutredningar med polisanmälan. Som kan ses i Tabell 27 är minskningen mellan dessa år 5 procentenheter bland alla ärenden om man exkluderar ärenden för riskprofilen. Om riskprofilen inkluderas i det totala antalet kontrollutredningar är nedgången 11 procentenheter. Om man ser till nedgången bland ärenden från riskprofilen så är den 35 procentenheter.

Tabell 27 Andel kontrollutredningar med polisanmälan givet året ärendet lämnades

Impuls år	Alla ärenden utom riskprofil (%)	Alla ärenden, inklusive riskprofil (%)	Endast ärenden från riskprofil (%)
2012	12	12	
2013	14	16	
2014	13	18	53
2015	26	36	49
2016	21	29	56
2017	16	18	21

Utöver ärenden från riskprofilen, som utgör den största andelen av ärenden som lämnas till kontrollutredning, lämnas även ärenden till kontrollutredning från andra parter. År 2017 lämnades 223 ärenden från anonyma uppgiftslämnare, 367 ärenden från arbetslöshetskassa, 162 från handläggare och 176 från kända uppgiftslämnare. Bland dessa har en minskning skett i åtgärdsfrekvens bland impulser från anonyma uppgiftslämnare och handläggare mellan år 2016 och 2017 (se Tabell 28). Åtgärdsfrekvensen från arbetslöshetskassa och känd uppgiftslämnare verkar ligga ungefär på samma nivå år 2016 som år 2017.

Tabell 28 Andel med åtgärd givet vem som lämnat ärendet till kontrollutredning

År	Anonym uppgiftslämnare (%)	Arbetslöshetskassa (%)	Handläggare (%)	Känd uppgiftslämnare (%)
2012	20	57	55	22
2013	30	53	56	26
2014	29	59	57	36
2015	41	59	78	40
2016	33	54	77	35
2017	26	56	63	34

Mönstret är detsamma om vi ser till andel kontrollutredningar med polisanmälan, då den har minskat främst mellan år 2016 och 2017 bland ärenden som lämnats till kontrollutredning från handläggare, men andelen kontrollutredningar med åtgärd verkar vara något mindre förändrad bland de övriga (se Tabell 29). Även om både åtgärdsfrekvensen och andel med polisanmälan har sjunkit bland ärenden från handläggare håller de fortfarande, i relation till övriga som har lämnat ärenden till kontrollutredning, en hög nivå i termer av åtgärdsfrekvens och polisanmälan.

Tabell 29 Andel med polisanmälan givet vem som lämnat ärendet till kontrollutredning

År	Anonym uppgiftslämnare (%)	Arbetslöshetskassa (%)	Handläggare (%)	Känd uppgiftslämnare (%)
2012	7	20	13	4
2013	13	10	16	9
2014	6	14	14	13
2015	14	10	42	13
2016	10	12	43	10
2017	8	12	32	10

Sammanfattningsvis visar vår genomgång av statistik från kontrollutredningar att ärenden som kommer från den riskbaserade urvalsprofilen står för en stor del av det totala antalet kontrollutredningar som har avslutats år 2015–2017. Sedan riskprofilen infördes har den totala andelen kontrollutredningar med åtgärd och polisanmälan ökat markant. Även det totala felutbetalda beloppet som upptäckts genom kontrollutredningar har markant stigit i och med riskprofilens införande. Samtidigt kan man också se att andel ärenden med åtgärd och polisanmälan sjunker mellan år 2016 och 2017. Denna förändring kan troligen till en viss del också kopplas till de förändringar som har gjorts i hanteringen av ärenden från riskprofilen, vilket bland annat omfattar att kontroll endast görs före utbetalning av ett ärende och att det inte finns någon handläggare som bedömer om felet kan ha orsakats med avsikt och att det därför ska skickas till kontrollutredning.

4.8 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Kraftig minskning av antalet kontroller över tid

Fram till år 2014 gjordes ett större antal slumpmässiga kontroller inom tillfällig föräldrapenning och därefter har de minskat kraftigt. Samtidigt har de riktade kontrollerna inte skalats upp till samma nivå som de tidigare slumpmässiga kontrollerna låg på. Detta innebär att sannolikheten att uppgifterna i en persons ansökan om tillfällig föräldrapenning kommer att kontrolleras mot arbetsgivare, skola eller förskola är låg. Kontrollintensiteten har även minskat markant om man ser till antalet kontrollerade individer – det är i dag cirka en procent av alla som ansöker om tillfällig föräldrapenning där kontroll sker mot arbetsgivare och barnomsorg.

Den slumpmässiga kontrollen visar att en stor andel av ansökningar innehåller fel

Den slumpmässiga kontrollen år 2017 indikerar att drygt var fjärde utbetalning av tillfällig utbetalning är felaktig i mer eller mindre omfattning. Uppskattningsvis handlar det om knappt 14 procent av de ansökta dagarna aldrig borde ha betalats ut, vilket översatt i monetära termer handlar om knappt 900 miljoner kronor.

De tidiga träffsäkra kontrollerna har inneburit att fler felaktigheter har upptäckts och fler samt större återkrav

Arbetet med riskprofilen under 2015–2016 resulterade i att så pass många ärenden skickades till kontrollutredning att man inte hann med att utreda alla. Under en period minskades därför antalet kontrollutredningar som gjordes för att skapa möjlighet för kontrollutredarna att hinna gå igenom de ärenden som redan hade lämnats. De resulterade också i att man upptäckte en stor mängd felaktiga utbetalningar och ett relativt stort antal personer, jämfört med tidigare år, polisanmälades. Detta arbetssätt framstår, i jämförelse med de tidigare slumpmässiga kontrollerna, som mycket framgångsrikt i termer av att upptäcka felaktiga utbetalningar och misstanke om brott. Det förändrade, och som det ser ut, försämrade utfallet från de riskbaserade kontrollerna under år 2017 behöver dock studeras närmare.

Flera granskningar indikerar att fel och missbruk kan vara något vanligare bland personer med stora uttag

De tre genomförda granskningarna av individer med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning indikerar att missbruk och felaktiga utbetalningar av stora belopp förekommer i denna grupp. Det kan finnas anledning att särskilt utreda förekomst av fel hos personer med stora uttag av tillfällig föräldrapenning. Riskprofilen kan också behöva utvecklas för att säkerställa att den identifierar individer med stora uttag och systematiska felaktigheter i dessa, och att de, i de fall där det finns misstanke om att dessa fel kan ha gjorts med avsikt, skickas till kontrollutredning för eventuellt återkrav och polisanmälan.

5 Tidigare studier rörande felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning

Som nämndes inledningsvis har överutnyttjande och missbruk av tillfällig föräldrapenning varit föremål för diskussion under många år. I det här kapitlet sammanfattas ett antal rapporter med bäring på denna fråga.

5.1 Resultat från tidigare kontrollstudier av Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan

Under 2002 genomförde Riksförsäkringsverket (RFV) och de länsvisa försäkringskassorna en kontroll av ärenden med tillfällig föräldrapenning under juni månad (RFV 2003). Antalet ärenden uppgick under denna månad till 171 298 och av dessa gjordes ett slumpmässigt urval av 3 517 ärenden. Vid en första granskning av 3 370 ärenden fann man att 9,9 procent av dessa visat sig vara felaktiga när den påstådda frånvaron kontrollerades med arbetsgivaren och om möjligt med barnomsorg eller skola. Vid en fördjupad utredning av de till en början förmodade felaktiga ärendena fann man att ett antal av dessa inte var felaktiga. Efter den fördjupade kontrollen kvarstod 6,4 procent felaktiga ärenden.

Vid nästkommande studie genomförde Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna under sommaren 2004 en riktad kontroll av ärenden med tillfällig föräldrapenning (RFV 2004). Föräldrar med fler än tio ärenden under år 2003 var föremål för kontrollen och av dessa var det 12 900 som hade minst ett ärende under sommaren 2004. Av dessa gjordes ett slumpmässigt urval på 940 personer som samtliga granskades, vilket innebar att kontroller gjordes av föräldrarnas frånvaro från arbetet och om föräldern hade anmält ersättningsavdrag till arbetslöshetskassan. Resultatet av granskningen visade att 39 procent av de kontrollerade föräldrarna hade lämnat felaktiga uppgifter som resulterade i för mycket utbetald ersättning. De felaktiga utbetalningarna motsvarade 8,5 procent av antalet utbetalda dagar.

Försäkringskassan genomförde ytterligare en kontroll av ärenden med tillfällig föräldrapenning under hösten 2005 (se IFAU 2006). Individerna delades in i tre olika grupper baserat på deras tidigare uttag för att undersöka om fördelningen av de felaktiga utbetalningarna skiljde sig åt beroende på föregående års omfattning av föräldrarnas nyttjande. Totalt 934 föräldrar valdes stratifierat ut från de tre grupperna och av dessa kom 931 individers ärenden att granskas. Kontroll genomfördes mot arbetsgivare och arbetslöshetskassa. Andelen föräldrar som lämnat felaktiga uppgifter bland föräldrar med mellan ett och fem ärenden var cirka 16 procent, av de föräldrar som hade 5 till 10 ärenden hade ca 29 procent lämnat felaktiga uppgifter och av de föräldrar som hade fler än 10 ärenden hade ca 41 procent lämnat felaktiga uppgifter i något av de granskade fallen. De ärenden som granskades motsvarade 13 700 utbetalade dagar, av dessa var 870 dagar utbetalade på felaktiga grunder. I de tre olika grupperna var fördelningen av andelen felaktigt ersatta dagar förhållandevis jämn, 6,9 procent felaktigt utbetalda dagar i gruppen med lägst antal historiska ärenden, 6,1 procent i gruppen med 5 till 10 historiska ärenden och 6,4 procent i gruppen med högst antal

historiska ärenden. Fördelningen var något mer ojämn i termer av andelen utbetalade kronor, där det felaktiga beloppet stod för 6,8 procent i gruppen med få ärenden och 5,3 procent i gruppen med fler än 10 ärenden. I 71 procent av de felaktiga ärendena hade mer än en hel dags ersättning betalats ut felaktigt. Det vanligaste felet var att föräldern hade begärt ersättning för vård av sjukt barn under dagar då hen hade arbetat.

5.2 När olyckan inte är framme (Brå 2005)

Tillfällig föräldrapenning framstår som en särskilt problematisk förmån när det gäller risk för missbruk (se även SOU 2017:37; Försäkringskassan 2008b), vilket kan vara kopplat till att den kan vara enklare att upptäcka avsiktliga fel inom denna förmån jämfört med andra. I Brå:s rapport ”När olyckan inte är framme” (2005) framkommer det ur intervjuer med anställda hos Försäkringskassan att tillfällig föräldrapenning anses vara den förmån där det är lättast att kontrollera, upptäcka och bevisa missbruk. Enligt handläggarna som intervjuades kunde den största delen av missbruk av tillfällig föräldrapenning hänföras till att man arbetar eller har semester de dagar som man har anmält och ansökt om tillfällig föräldrapenning för. Därmed kommer man långt med en kontroll mot arbetsgivare och barnomsorg i att upptäcka denna typ av missbruk.

5.3 Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn (IFAU 2006)

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) redovisade i rapporten ”Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn” från 2006 en uppskattning över överutnyttjandet av tillfällig föräldrapenning baserad på en metod kallad ”informationsmetoden”. Bakgrunden till studien var de betydande ansträngningar som gjordes inom ramen för den s.k. Delegationen för åtgärder mot Felaktiga Utbetalningar från Trygghetssystemen (FUT-delegationen) som tillsatts av regeringen för att stärka legitimiteten i de offentliga trygghetssystemen genom att motverka felaktiga utbetalningar från de samma. I delegationens uppdrag ingick att på en övergripande nivå mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar.

IFAU:s studie, som syftade till att beräkna ett mått på det faktiska omfånget av överutnyttjandet av rätten till ersättning vid vård av barn, baserades på ett randomiserat experiment, sjösatt under våren 2006. Experimentet innebar att ett slumpmässigt urval av föräldrar erhölet ett brev som informerade om att deras kommande uttag av tillfällig föräldrapenning skulle kontrolleras mot arbetsgivare och förskola. Denna grups faktiska uttag av tillfällig föräldrapenning jämfördes sedan med en kontrollgrupp föräldrars uttag som inte erhölet någon information om kontroller men vars uttag ändå kontrollerades. Hypotesen var att om det förelåg ett allmänt överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning så skulle den grupp som fick information om att deras uttag skulle kontrolleras minska sitt uttag vis-a-vis kontrollgruppen. Genom att jämföra om de två gruppernas uttag skiljde sig åt, menade man, så skulle indikation på ett överutnyttjande ges.

IFAU:s studie indikerade ett överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning som var betydligt större än vad tidigare studier funnit, närmare bestämt på 22,5 procent, vilket motsvarade en omfattning på överutbetalningarna till drygt 650 miljoner kronor. Som förklaring till den markant högre siffran pekade IFAU först och främst på skillnaden i metod – de menade att informationsmetoden kan fånga en större andel av överutnyttjandet än vad studier baserade på vanliga stickprovskontroller gör. För det andra så menade IFAU att de kontroller som genomförts i studien var betydligt mer ambitiösa än tidigare eftersom man kontrollerade om barnet hade varit närvarande på barnomsorg eller skola under samma tid som vårdnadshavaren hade ansökt om tillfällig föräldrapenning för.

5.4 Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning. En utvärdering av införd reform 1 juli 2008 (Försäkringskassan 2011)

Försäkringskassan redovisade i rapporten ”Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning” resultatet av en utvärdering av intygskravet inom tillfällig föräldrapenning, som infördes den 1 juli 2008.

Bakgrunden till intyget var som tidigare nämnts bl.a. resultaten från undersökningar under åren 2004 till 2006 av Försäkringskassan och IFAU, som visade på ett betydande överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning.

Intyget syftade till att förbättra ärendekvaliteten och minska de felaktiga utbetalningarna. I utvärderingen konstaterades att användandet av tillfällig föräldrapenning hade minskat. Om minskningen är en effekt av de hårdare kvalitetskontrollerna, att barnens sjukdomar minskat, att över- och underutnyttjandet varierat, att sysselsättningen minskat bland familjer med små barn, eller om det är en direkt effekt av intygskravet kunde inte beläggas i studien eftersom effekterna av intyget inte kunde kunnat isoleras från andra påverkande faktorer.

Undersökningen kunde således inte med säkerhet belägga att intyget skulle ha minskat de felaktiga utbetalningarna även om det finns statistik som indikerar att så skulle vara fallet. Det hade krävt en experimentell studie-design som inte varit möjlig att genomföra. Även en studie av tiden före jämfört med efter införandet av intyget har varit svår att göra, då Försäkringskassan redan år 2006 införde en extra fördjupad kontroll i 40 procent av alla ärenden före utbetalning.

Utvärderingen konstaterade vidare att inom ärendehandläggningen på Försäkringskassan var intyget designat så att ärendena fortfarande skulle gå att bereda maskinellt vilket annars hade inneburit en försämring av effektiviteten inom ärendehandläggningen. Samtidigt ställde, menade man, intyget ofta till det i ärendehandläggningen då intyg ibland kom in ensamma utan att åtföljas av en begäran om ersättning och i vissa fall var också intygen bristfälligt ifyllda och behövde kompletteras. Den årliga handläggningskostnaden på Försäkringskassan för intyget beräknades till ca 7,5 miljoner

kronor, vilket motsvarade drygt 10 procent av den dåvarande totala handläggningsskostnaden för tillfällig föräldrapenning.

I studien konstaterades också att utvecklingen av handläggningstider och ärendekvalité tydde på att från och med att de stora kontrollinsatserna som genomförts från år 2006 och framåt så har handläggningstiderna förlängts samtidigt som ärendekvaliteten stadigt förbättrats. Statistiken indikerade också att den totala tid det tar för den försäkrade att få sina pengar från det att barnet insjuknat hade förlängts.

Sammanfattningsvis pekade utvärderingen på tre tydliga mönster efter 2006. Handläggningstiderna hade blivit längre, kvaliteten i handläggningen hade blivit bättre samtidigt som försäkringsanvändandet hade minskat.

5.5 Slopät frånvarointyg – kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning (ISF 2013)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) redovisade i rapporten ”Slopät frånvarointyg – kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning” ett svar på regeringsuppdraget att analysera hur föräldrarna använder tillfällig föräldrapenning efter borttagandet av intyget om barns frånvaro. I uppdraget har också ingått att följa Försäkringskassans arbete med att förhindra fel och fusk inom förmånen.

Rapporten visade att andelen föräldrar som ”vabbade” minst en bruttodag under fjärde kvartalet 2012 (31 procent) var högre än under samma kvartal året innan (29 procent). Under första kvartalet 2013, efter borttagandet av frånvarointyget, använde 36 procent av föräldrarna försäkringen. Detta var en ökning med 2,7 procentenheter jämfört med samma kvartal året innan. Under andra kvartalet 2013 användes försäkringen av 24 procent av föräldrarna, vilket är i linje med de tidigare åren. Tidstrenden är densamma för olika grupper av föräldrar (uppdelade på ålder, kön, utbildningsnivå, barnens ålder och antalet barn).

Ökningen i försäkringsanvändningen i början av 2013 var relativt liten jämfört med den totala variationen över tid. Ökningen började dessutom redan i oktober 2012, då frånvarointyget fortfarande krävdes. Det är därför inte, menade ISF, troligt att borttagandet av frånvarointyget hade någon större effekt på hur föräldrarna använde försäkringen under det första halvåret 2013. Det är dock svårt att identifiera orsakssamband på ett trovärdigt sätt därför att det finns många andra faktorer som också påverkar föräldrarnas användning av tillfällig föräldrapenning över tiden (till exempel variationen i sjukdomsepidemier), och det saknas en lämplig jämförelsegrupp som inte påverkades av det slopade intygskravet.

I rapporten beskrevs att Försäkringskassan gjorde automatiska kontroller av alla vab-ärenden för att utreda rätten till förmånen. Till exempel kontrolleras att föräldern inte får andra socialförsäkringsförmåner, såsom a-kassa eller föräldrapenning, för samma tid. För ett slumpmässigt urval av ärenden

gjorde Försäkringskassan även manuella kontroller riktade mot arbetsgivaren och förskolan eller skolan. Dessa kontroller syftade till att säkerställa att föräldern inte har arbetat och att barnet har varit frånvarande från förskolan eller skolan under ersättningsperioden. Mellan juli 2008 och december 2012 kontrollerades barnets frånvaro med hjälp av intyget i nästan alla ärenden, men sedan den 1 januari 2013 görs kontrollen endast i det slumpmässiga urval som också kontrolleras mot arbetsgivare.

ISF konstaterade att Försäkringskassans målnivå för slumpmässiga kontroller var densamma som innan frånvarointyget togs bort, vilket innebar att den totala kontrollnivån år 2013 var mycket lägre än tidigare. De slumpmässiga kontrollerna brukade inte heller nå upp till den beslutade nivån på 5 procent. Det berodde dels på att kontrollurvalet slumpades från anmälningar som inte alltid ledde till någon ansökan, dels på att Försäkringskassan periodvis hade nedprioriterat kontrollerna och inte slumpat några ärenden till kontroll. I en betydande andel av kontrollärenden hade Försäkringskassan dessutom bedömt att ärendet inte gick att kontrollera – under vissa månader gällde det över hälften av de slumpade ärendena. Det saknades uppgifter om varför kontrollen inte hade gått att genomföra, men andelen varierade över tid på ett sätt som tydde på att kontrollarbetet hade genomförts med varierande intensitet.

Enligt ISF hänger kontrollarbetets intensitet troligen samman med handläggarnas arbetsbelastning. När kontrollresultat saknades för en stor andel av de slumpade ärendena, fanns en risk för att den redovisade kontrollstatistiken var missvisande.

ISF pekade också på att helt sluta med kontroller under vissa perioder av året var en riskabel strategi, som med tiden kan öka risken för överutnyttjande och minskar försäkringens legitimitet. Det är svårt att bedöma vad den optimala kontrollnivån är, men tidigare beräkningar av optimala kontrollinsatser i tillfällig föräldrapenning tydde på att den var betydligt högre än kontrollnivån år 2013.

Det framhölls också att Försäkringskassans policy var att betala ut tillfällig föräldrapenning så snabbt som möjligt, vilket betydde att ersättningen kunde vara på förälderns konto inom två bankdagar från ansökan. Enligt ISF ökade dock snabba utbetalningar i kombination med en mycket låg kontrollnivå risken för felaktiga utbetalningar och risken kunde betraktas som större när hanteringen av frånvarointyget inte längre bromsade handläggningen av ärendet. Föräldrarna drabbas inte ekonomiskt på en gång när de vårdat sjuka barn utan först i samband med löneutbetalningen, inte sällan först månaden efter vårdperioden. Därför finns det ingen anledning, argumenterade ISF, att ersättningen ska betalas ut så snabbt.

Vidare framhöll ISF att Försäkringskassan hade bristande möjligheter att kontrollera frånvaron för barn som vistas i en förskola eller skola med enskild huvudman. För en fungerande kontrollverksamhet krävs dock att alla förskolor och skolor, oavsett huvudman, har samma skyldighet att lämna uppgifter om barnets frånvaro till Försäkringskassan.

Avslutningsvis pekade ISF på att Försäkringskassan arbetade med att utveckla en riskprofileringsmodell för att kunna rikta kontrollerna mot ärenden med större risk för fel. Riskprofileringen är ett sätt att använda de begränsade kontrollresurserna mer effektivt. År 2013 var det dock ännu för tidigt att säga hur väl systemet skulle fungera eftersom det inte hade implementerats och därmed också för tidigt att bedöma hur mycket nivån på de slumpmässiga kontrollerna borde ändras till följd av riskprofileringen. ISF menade också att statistiska profileringsmodeller aldrig helt kan ersätta de slumpmässiga kontrollerna, eftersom dessa behövs för att justera riskprofilerna. Dessutom kan slumpmässig kontroll ha ett preventivt syfte om föräldrar vet att deras användande av tillfällig föräldrapenning kan komma att kontrolleras, vilket också kan vara viktigt för att minska risken för överutnyttjande.

5.6 Effekter av slumpmässiga kontroller på vab-uttaget (ISF 2014)

I rapporten ”Effekter av slumpmässiga kontroller på vab-uttaget” (2014) studerade ISF hur dessa kontroller påverkade föräldrarnas uttag av tillfällig föräldrapenning efter kontrollen. Eftersom kontrollerna var slumpmässiga var det möjligt att definiera en jämförelsegrupp och analysera effekter av kontrollen på uttag av tillfällig föräldrapenning.

I rapporten konstaterades att efter kontrollen minskar uttaget av tillfällig föräldrapenning bland föräldrar som har valts ut till kontroll. På årsnivå minskar uttaget av tillfällig föräldrapenning med cirka 0,13 bruttodagar under året efter kontrollen. Effekterna av kontrollen kan framstå som relativt små men är ändå ekonomiskt viktiga, eftersom Försäkringskassan under 2013 betalade ut cirka 5,8 miljarder kronor i tillfällig föräldrapenning. En grov uppskattning ger att intäkterna från kontrollerna är större än Försäkringskassans totala kostnader för kontrollsystemet, trots att både de direkta och de indirekta effekterna av kontrollen med den valda metoden med säkerhet har underskattats. Dessutom tillkommer en preventiv inverkan på förekomsten av missbruk och fel i användandet av tillfällig föräldrapenning. Rapporten stärker därmed argumenten för en utvidgad kontroll.

5.7 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Den nyligen presenterade utredningen ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra” (SOU 2017:37) undersökte bland annat förekomst av kvalificerad välfärdsbrottslighet inom ett antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar. Med kvalificerad välfärdsbrottslighet menas ”brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Det kan vara fråga om att en person har använt oriktiga handlingar, t.ex. anställningshandlingar eller identitetshandlingar, eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid.” Man granskade 861 polisanmälningar inom tillfällig föräldrapenning mellan åren 2013 och 2015 och konstaterade att det

fanns misstanke om kvalificerad välfärdsbrottslighet i 530 av dessa. Även om samtliga förmåner som ingick i granskningen berördes av denna brottslighet stod tillfällig föräldrapenning för hälften av antalet ärenden med misstanke om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Man ska dock ha i åtanke att det kan vara lättare att upptäcka denna typ av brottslighet just inom tillfällig föräldrapenning jämfört med andra förmåner. Dessutom kan det röra sig om en definitionsfråga, då missbruk inom tillfällig föräldrapenning ofta förekommer under en längre tidsperiod.

6 Diskussion

I det här kapitlet diskuteras uppdragets centrala frågeställningar med utgångspunkt från de iakttagelser, bedömningar och slutsatser som gjorts i de föregående kapitlen.

6.1 Vad kan förklara det ökande nyttjandet?

En av de utvecklingstendenser som motiverat föreliggande studie är det ökade uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av barn som kunnat observeras de senaste åren. I det här avsnittet diskuteras olika möjliga förklaringar till den observerade utvecklingen.

En del av det ökade uttaget av tillfällig föräldrapenning de senaste åren kan förklaras av faktorer som fler barn, ett sannolikt tidigare underutnyttjande, smidigare ansökningsförfarande, ökad sysselsättning, m.m.

Som framgick i det föregående kapitlet genomförde både Försäkringskassan och ISF:s analyser relativt kort tid efter borttagandet av frånvarointyget. Försäkringskassan, vars analys omfattande effekten av intyget under den tid det var i bruk, framhöll att intyget sannolikt inneburit ett minskat nyttjande av försäkringen men att det var svårt att exakt definiera vad nedgången berodde på. Det skulle kunna ha att göra med att intyget minskat ett tidigare möjligt överutnyttjande men också att det större administrativa krånglet fått föräldrar att inte nyttja försäkringen i samma utsträckning som tidigare. ISF konstaterade i sin granskning att nyttjandet av försäkringen förvisso var högre efter borttagandet jämfört med motsvarande period ett år tidigare då intyget fortfarande var i bruk. Det ökade nyttjandet hade dock startat innan intyget togs bort, varför även andra faktorer bedömdes ha kunnat spela in, som t.ex. att Försäkringskassan hade gjort det enklare att ansöka om ersättning.

Föreliggande studie har kunnat analysera utvecklingen under en längre tidsperiod, fem år efter det att intyget togs bort och kan konstatera att finns ett flertal faktorer som bidrar till att förklara det ökande nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för vård av barn.

En grundläggande sådan faktor är utvecklingen av antalet barn i åldrarna 0–11 år som ökat med drygt åtta procent sedan år 2012. Andra faktorer som också bidrar är sysselsättningsgraden och andelen barn som är inskrivna i

förskola eller fritidshemsverksamhet som båda har ökat under den senaste fem-årsperioden. Därtill finns det faktorer som vi inte har kunnat mäta som eventuellt kan ha bidragit till det ökade nyttjandet, t.ex. att ”karensdagar” innan det barnet kan återkomma efter sjukdomen införts i större utsträckning än tidigare, vilket kan ha ökat uttaget av tillfällig föräldrapenning och eventuellt kraftigare influensaepidemier under senare år. Slutligen har Försäkringskassans satsningar de senaste åren på att göra det enkelt och smidigt för föräldrar att ”vabba” sannolikt bidragit till att öka benägenheten att nyttja TFP. Bland annat införde Försäkringskassan under slutet av 2012 en applikation där man kan anmäla och ansöka om tillfällig föräldrapenning via mobil eller surfplatta. Därtill har handläggningstider och tid till utbetalning kortats avsevärt, vilket kan ha gjort det ytterligare mer attraktivt att nyttja förmånen.

Det genomsnittliga antalet dagar per mottagare ökade med knappt 10 procent mellan åren 2012 och 2017 varav knappt sju procent av ökningen inträffade mellan 2012 och 2013. Motsvarande siffror för det genomsnittliga antalet dagar per barn är åtta procent respektive knappt sex procent. Det finns således en tendens att det genomsnittliga nyttjandet ökat. Det faktum att merparten av ökningen inträffade mellan år 2012 och 2013 implicerar att merparten av förklaringen till ökningen står i att finna i de förändringar som då inträffade. Dels borttagandet av frånvarointyget, dels de förenklingar som gjort det smidigare att ansöka om ersättning med mera. Det är dock fortfarande svårt att diskriminera mellan skälet som har att göra med att den ökade administrativa bördan gjorde att vissa föräldrar avstod från att ansöka om TFP tidigare och skälet som har att göra med att intygskravet påverkade i vilken utsträckning förmånen överutnyttjades.

Samma diskussion kan föras när det gäller nyttjandegraden, mätt som antalet barn med TFP dividerat med det totala antalet barn. En markant ökning kan observeras efter år 2012, dvs. sedan intyget togs bort. Denna utveckling tillsammans med motsvarande nedgång i nyttjandegraden under de år frånvarointyget var i bruk tyder på att kravet på intyget de facto påverkade nyttjandet. Som påpekades i det föregående är det dock svårt att säga säkert vad skälet eller skälen var till detta.

Sammanfattningsvis finns det flera ”naturliga” förklaringar till det ökande nyttjandet som inte har med överutnyttjande eller missbruk att göra. Samtidigt går det inte avfärda hypotesen att en del av ökningen sedan år 2012 har att göra med ett ökat överutnyttjande av förmånen.

De stora uttagen av tillfällig föräldrapenning har ökat³⁶

Att enbart studera utvecklingen av nyttjandet i stort eller i termer av ett genomsnittligt uttag kan dock göra att underliggande tendenser i delar av populationen mottagare inte upptäcks. Till exempel vet vi från kapitel 4 att flera begränsade kontroller som gjorts i sen tid av olika urval av mottagare

³⁶ Notera att de data som används i de analyser som redovisas i det följande har exkluderat TFP vid vård av allvarligt sjuka barn.

med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning har visat att betydande belopp felaktigt betalats ut i ett relativt stort antal fall – höga uttag kan således vara en indikation på ett möjligt överutnyttjande eller missbruk. Och i linje med detta resonemang skulle en ökning av de höga uttagen av tillfällig föräldrapenning för vård av barn kunna utgöra en indikation på ett möjligt ökat överutnyttjande eller missbruk.

Det är dock här mycket viktigt att poängtera att stora uttag av TFP i de allra flesta fall torde ha sin förklaring i att det handlar om barn som ofta är sjuka eller sjuka länge och vars föräldrar därför är tvungna att ”vabba” många dagar. Man ska också komma ihåg att det normala maxtaket i lagstiftningen är 60 dagar per år och barn, vilket ger en fingervisning om vad som är att betrakta som ”normal” hög sjuklighet.

Tabell 30 visar hur antalet ersatta dagar tillfällig föräldrapenning per mottagare utvecklats för olika percentiler i fördelningen mottagare sedan år 2006.³⁷ Som framgår av tabellen har det skett en förskjutning av fördelningen av antalet ersatta dagar i framför allt de höga percentilerna. År 2012 var t.ex. den 99:e percentilen 33,5 dagar, vilket innebär att en procent av föräldrarna tog ut 33,5 eller fler dagar tillfällig föräldrapenning. Motsvarande siffra år 2016 var 39 dagar. De mycket stora uttagen verkar med andra ord ha ökat sedan intyget togs bort.

Tabell 30 Fördelning av antalet ersatta dagar för vård av sjukt barn per mottagare 2006–2017³⁸. De 75:e, 90:e och 99:e percentilerna redovisas

År	Antal	Medel	Median	75:e	90:e	95:e	99:e	Max
2006	677 735	6,92	5	9	15	20	37	402
2007	656 500	6,65	4	8	14	20	36	571
2008	665 872	6,72	4	8	14	20	37	472
2009	634 561	6,52	4	8	14	19	35	372
2010	639 593	6,59	4	9	15	20	35	188
2011	678 572	6,80	5	9	15	20	35	212
2012	672 603	6,59	4	9	15	20	34	259
2013	733 454	7,17	5	9	16	21	38	289
2014	743 231	7,26	5	9	16	22	40	292
2015	764 271	7,28	5	9	16	22	40	551
2016	798 441	7,26	5	9	16	22	39	341
2017	822 219	7,35	5	10	16	22	39	421

Minimum är 0,1 dagar, 10:e percentilen är 1 dag och den 25:e percentilen 2 dagar, vilket gäller för samtliga år. Max (maximum) representerar det största uttaget i dagar under året.

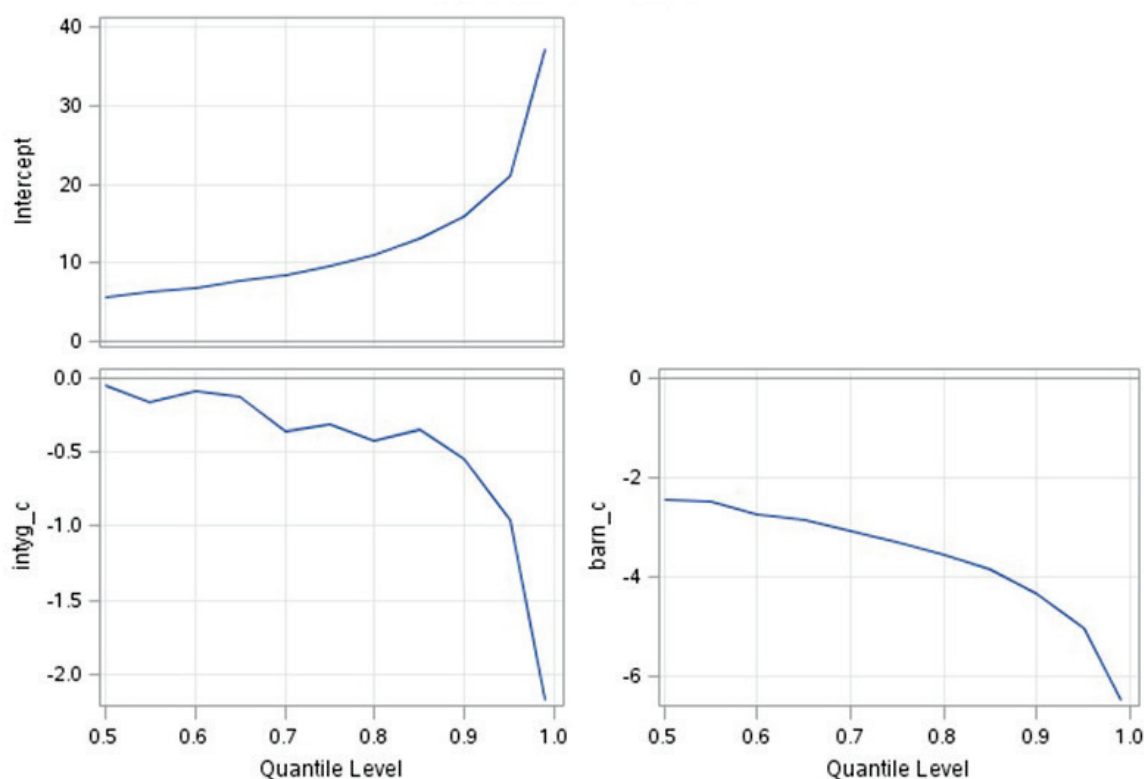
För att närmare undersöka om det särskilt är de stora uttagen som skiljer sig åt mellan perioderna under och efter frånvarointyget har vi använt oss av en kvantilregression, där vi testar skillnaden i antal dagar per år vid olika

³⁷ Notera att vi exkluderat tillfällig föräldrapenning för vård av allvarligt sjukt barn i dessa siffror.

³⁸ Beräkningen är baserad på antal nettodagar per mottagare och år.

percentiler mellan de två perioderna. Här inkluderades det totala antalet dagar som hade betalats ut per mottagare och år för vård av sjukt barn. Vi kontrollerade även för antal barn som betalningsmottagaren hade fått tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn för. Resultaten visar att skillnaden i uttag under tiden med frånvarointyget främst är utmärkande i de övre percentilerna. Skillnaden verkar avta och vara som minst runt medianen. Det betyder att den förskjutning av fördelningen som verkar ha skett är att mottagare med stora uttag av TFP tar ut ett större antal dagar under åren 2013–2018 jämfört med 2008–2012.

Figur 1 Resultat från kvantilregression*. Intercept och regressionskoefficient för tiden under och efter intygskravet samt antal barn vid olika kvantiler (0,5–0,99)



*Interceptet visar antal dagar vid varje kvantil. Period med intyg (intyg_c) har kodats som 1 och period efter intyg som -1. Ett barn (barn_c) har kodats som 1 och fler än ett barn som -1.

En markant ökning av antalet personer som tar ut många dagar kan observeras sedan intygets borttagande

Tabell 31 visar hur antalet personer med mycket stora uttag – de en procent med de högsta uttagen av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn – har utvecklats över tid.³⁹ Som framgår av tabellen minskade antalet personer med mycket stora uttag ganska markant året efter att frånvarointyget infördes år 2008 för att sedan öka mycket kraftigt mellan 2012 och 2013.

³⁹ Definierat som 99:e percentilen för alla uttag mellan 2006 och 2017 per betalningsmottagare och år; den 99:e percentilen var 37 dagar om hänsyn tas till hela tidsperioden. De som är inkluderade i den 99:e percentilen hade ett totalt uttag av 37 nettodagar eller fler under det givna året.

Det har sedan fortsatt att öka till knappt 10 000 personer där det ligger för närvarande. Med andra ord har antalet personer med mycket höga uttag i det närmaste fördubblats sedan frånvarointyget togs bort.

**Tabell 31 Antalet personer med uttag under och över 99:e percentilen*
2006–2017**

År	Uttag under 99:e percentilen	Uttag över 99:e percentilen
2006	670 856	6 879
2007	650 158	6 342
2008	659 250	6 622
2009	629 241	5 320
2010	634 302	5 291
2011	672 855	5 717
2012	667 651	4 952
2013	725 617	7 837
2014	734 078	9 153
2015	754 534	9 737
2016	788 948	9 493
2017	812 378	9 841

*Den 99:e percentilen för hela perioden är 37 dagar.

Den observerade utvecklingen av stora uttag väcker frågor

Utvecklingen av stora uttag tillfällig föräldrapenning i termer av antalet dagar respektive antalet mottagare med stora uttag väcker frågor om vad orsakerna är. Att det har hänt något efter år 2012 framstår som klart. En möjlig hypotes är att utvecklingen faktiskt avspeglar ett ökat överutnyttjande då den bromsade effekt som intyget kan tänkas ha haft på hur många dagar som tas ut försvann. Med intyget på plats var det svårare att överdriva eller till och med ansöka om dagar då barnet inte var frånvarande från förskolan eller motsvarande eftersom det krävdes ett intyg som verifierade detta. Även om intyget kunde förfalskas krävdes ändå en extra insats för att göra detta. När intyget togs bort försvann detta friktionsmoment. Detta är förstås bara en av flera möjliga förklaringar till varför de mycket stora uttagen har ökat så markant den senaste femårsperioden. En annan förklaring kan vara att de frekvent eller långvarigt sjuka barnen blivit fler eller att sjukligheten ökat. Ändrade förskolerutiner, som nämndes i kapitel 2, kan också spela in. En omständighet som dock talar för att den observerade utvecklingen behöver studeras närmare är att de kontroller som Försäkringskassan i sen tid har gjort av ett begränsat antal mottagare med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning visar att det i betydande utsträckning har handlat om felaktiga utbetalningar och misstanke om brottsligt nyttjande.

6.2 Hur omfattande är egentligen problemet med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och missbruk?

Hittills har vi studerat utvecklingen av nyttjandet av tillfällig föräldrapenning i stort samt för stora uttag och diskuterat möjliga förklaringar till

den observerade utvecklingen. En av flera möjliga förklaringar som har diskuterats är att det kan handla om ett möjligt ökat överutnyttjande och missbruk, vilket i sin tur innebär ett ökat antal felaktiga utbetalningar, allt annat lika. Hur stort är då problemet med felaktiga utbetalningar i stort och vad kan sägas om utvecklingen över tid? I det här avsnittet försöker vi närma oss dessa frågor.

Klart är att Försäkringskassans olika kontroller identifierar en hel del felaktigheter i ansökningarna

Det finns ett flertal indikationer på att det förekommer en hel del felaktigheter gällande ansökningar och utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Det handlar om resultaten från de riskbaserade och slumpmässiga kontroller som görs vid kontrollenheten i Skellefteå, om resultaten från den interna försäkringskontrollen i Östersund och om resultaten från de kontrollutredningar som görs av TFP-ärenden. Men det handlar också om resultaten från de intervjuer som genomförts med handläggare inom den ordinarie handläggningen av tillfällig föräldrapenning.

Låt oss börja med de förstnämnda kontrollerna. De senaste tre årens slumpmässiga kontroller före utbetalningar indikerar att cirka en dryg tredjedel av de kontrollerade ärendena innehåller någon form av fel som gör att de måste justeras innan utbetalning kan ske eller avslås så att ingen utbetalning sker.

Även de kontroller som genomförs i det som tidigare kallades för utbetalningskontroller – dvs. kontrollerna av genomförda utbetalningar som genomförs av Intern försäkringskontroll – indikerar felaktigheter, dock inte alls i samma omfattning. Samtidigt ska man komma ihåg att dessa kontroller gäller just själva utbetalningarna och systemen. De handlar inte om någon kontroll gentemot arbetsgivare eller barnomsorg utan i stället till exempel om att man har fått flera förmåner utbetalade för samma dag eller om utbetalningen har skett till rätt person. Som framgick i kapitel 4 har Intern försäkringskontroll även gjort en flera riktade kontroller som visar på en hög förekomst av felaktigheter bland personer med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning.

Kontrollutredningarna som har gjorts inom tillfällig föräldrapenning under perioden 2013–2017 – det handlar om mellan cirka 1 500 och 2 500 per år – har en årlig åtgärdsfrekvens på mellan cirka 50 och 70 procent. Andelen polisanmälningar för misstänkt bidragsbrott har under samma tidsperiod legat mellan 15 och 35 procent.

Sist, men inte minst, ger de intervjuer som genomförts med handläggare inom den ordinarie handläggningen av tillfällig föräldrapenning en bild av att det förekommer en hel del felaktigheter.

Sammanfattningsvis verkar det förekomma ganska mycket fel i de ansökningar om tillfällig föräldrapenning som skickas in till Försäkringskassan, men också i de beviljade ansökningarna där ersättning har betalats ut.

De slumpmässiga kontrollerna som genomförts under år 2017 indikerar att knappt 15 procent av de utbetalade dagarna och pengarna inte borde ha betalats ut

Att det förefaller förekomma en hel del fel inom förmånen – såväl i inkomna ansökningar som handlagda ärenden – tycks det inte råda något tvivel om. Detta betyder dock inte med nödvändighet att det förekommer en stor mängd felaktiga utbetalningar: ett upptäckt fel är inte synonymt med att det skulle leda till en felaktig utbetalning. Som framgick i det föregående – avsnitt 4.3 – har dock Avdelningen för barn och familj under senhösten år 2017 närmare granskat utfallet av de slumpmässiga kontroller av drygt 1 000 ärenden innan utbetalning som gjordes under 2017. Syftet med denna granskning var just att kunna få en uppfattning av i vilken utsträckning de drygt 30 procent av ärendena som varit behäftade med fel också skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning. Som redan har beskrivits i kapitel 4 visade analysen att en relativt hög andel av de kontrollerade ärendena skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning om inte kontroll hade gjorts mot arbetsgivare och barnomsorg: 26,5 procent. Med tanke på att det handlar om ett slumpmässigt urval av kontrollerade ärenden tyder detta på att mer än var fjärde utbetalning av tillfällig föräldrapenning är felaktig i en mindre eller större omfattning. Enligt en beräkning vi har gjort med utgångspunkt från den fördjupade granskningen kan det handla om att cirka 15 procent av de utbetalade dagarna, motsvarande knappt 900 miljoner 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 dessa uppskattningar baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Därför finns det en osäkerhet i skattningen och den ska hanteras med försiktighet.

Vad kan vi då säga om utvecklingen av felaktiga utbetalningar över tid, dvs. sedan år 2012? I och med att motsvarande granskning av utfallet av de slumpmässiga kontrollerna som vi hänvisade till ovan inte har gjorts tidigare går det inte säkert att säga någonting om hur de felaktiga utbetalningarnas omfattning har utvecklats under de senaste åren. Givet att andelen felaktiga ärenden som har konstaterats i slumpkontrollerna har varit ungefär densamma under perioden 2015–2017 är det inte orimligt att 2017 års resultat kan generaliseras till år 2015–2016. Annorlunda uttryckt kan andelen felaktiga utbetalningar ha legat på den här nivån åtminstone sedan år 2015. Däremot är det mer vanskligt att säga någonting om åren före år 2015 eftersom felen statistikfördes på ett annat sätt då.

Det går dock inte på basis av den granskning som gjorts att avgöra vad felen beror på eller i vilken utsträckning de är avsiktliga

Vad beror då de helt eller delvis felaktiga anspråken i de ärenden som kontrollerades i 2017 års slumpkontroller på? Svaret är att i dagsläget går det inte att svara på frågan med de data som hittills finns tillgängliga. Det som går att säga på basis av den fördjupande granskningen av de inkorreakta ärendena är att de felaktiga anspråken upptäcktes i samband med att kontroller gjordes mot arbetsgivare och barnomsorg. Givet Försäkringskassans statistik över felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning, se kapitel 4, vet vi dock att en majoritet – 75 procent år 2017 – bedöms ha

orsakats av de försäkrade och den vanligaste anledningen till att det har blivit fel är att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter. Det är därför troligt att dessa förhållanden även kan gälla i de ärenden som har granskats här. I vilken utsträckning de oriktiga uppgifterna har lämnats avsiktligt i syfte att erhålla högre ersättning eller ersättning som man inte har rätt till går inte att svara på. De handläggare som vi har intervjuat vittnar om att okunskap om regelverket och att det är lätt att fylla i felaktiga uppgifter är relativt vanligt förekommande. Men högst sannolikt förekommer även avsiktliga fel bland de felaktiga anspråken.

Avslutningsvis förefaller det förekomma en betydande mängd felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning. Det som kan vara viktigt att hålla i minnet är att det i sammanhanget också finns ett problem med mörkertal. De kontroller som görs mot arbetsgivare och förskolan kan svårligen upptäcka ifall en förälder till exempel är hemma från jobbet med TFP för ett friskt barn eller ifall han eller hon använt TFP i stället för sjukskrivning och då låtit barnet stanna hemma från förskolan eller fritids, vilket inte är förenligt med regelverket. Detta betyder att uppskattningen som görs angående storleken på de felaktiga utbetalningarna kan vara en underskattning av den verkliga omfattningen.

6.3 Vad beror de felaktiga utbetalningarna på och vad kan Försäkringskassan göra för att minska dessa?

Diskussionen hittills har gjort troligt att det förekommer en potentiellt betydande mängd felaktigheter gällande tillfällig föräldrapenning och att betydande belopp sannolikt därför betalas ut felaktigt. Därtill finns frågan om den observerade ökningen av framför allt stora uttag av tillfällig föräldrapenning sedan frånvarointyget togs bort har att göra med ett eventuellt ökat överutnyttjande. Vad beror det uppdagade felaktigheterna och utvecklingen på och vad kan Försäkringskassan göra för att komma till rätta med de problem som verkar förekomma? Detta diskuteras i det följande.

Kombinationen av en ganska komplicerad lagstiftning, okunskap om regelverket och enkelt att göra fel vid ansökan ger sannolikt upphov till många oavsiktliga fel

Som beskrevs i kapitel två respektive kapitel fyra kan felaktiga utbetalningar orsakas av ett flertal olika faktorer. En första distinktion är mellan fel som orsakas av Försäkringskassan och fel som orsakas av de försäkrade, dvs. de som ansöker om och erhåller tillfällig föräldrapenning. Vidare kan fel som orsakas av de senare vara oavsiktliga respektive avsiktliga. Som framgick i det föregående vittnar de intervjuer som har genomförts med handläggare och utredare som arbetar med tillfällig föräldrapenning i en eller annan roll inom myndigheten att en betydande mängd fel görs på grund av okunskap hos de försäkrade om hur regelverket egentligen ser ut, under vilka villkor man har rätt till ersättning, m.m. Bedömningen är att det i betydande

omfattning handlar om fel som inte är avsiktliga. Två omständigheter lyfts fram som problematiska i sammanhanget.

Det ena har att göra med lagstiftningens konstruktion som en flexibel försäkring men som samtidigt skapar betydande utrymme för att göra fel av den som ansöker. Denna aspekt rör Försäkringskassan endast i begränsad utsträckning över.

Den andra har att göra med möjligheterna att göra fel när man ansöker om rätt till ersättning i Försäkringskassans system. Flera av de som intervjuats pekar på vikten av att utforma ett användargränssnitt som gör det svårare att göra fel vid ansökan. Att fortsätta och utveckla det kontinuerliga arbetet med att öka kunskapen om hur rätten till ersättning ser ut framstår också som centralt.

Sammanfattningsvis kan sannolikt en del av de oavsiktliga felen ”byggas bort” genom ett mer utvecklat IT-system för att ansöka om tillfällig föräldrapenning och fortsätta och utveckla informationsinsatser, men i vilken utsträckning är svårt att säga.

Fokus i verksamheten har legat på att åstadkomma en användarvänlig och effektivt administrerad försäkring ...

Att Försäkringskassan har gjort stora ansträngningar de senaste åren för att det ska vara enkelt och smidigt att ansöka om tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn med mera råder det inget tvivel om. Det stora flertalet föräldrar anmäler och ansöker i dag om tillfällig föräldrapenning digitalt och är av allt att döma överlag nöjda med de lösningar som erbjuds: försäkrade som nyttjar familjeförmåner tillhör en av de kategorier försäkrade som enligt Försäkringskassans kundundersökningar har störst förtroende för myndigheten (se t.ex. Försäkringskassans årsredovisning 2017). Myndigheten har vidare haft och har en produktionsstyrning inom den aktuella förmånen som har fokuserat på att åstadkomma effektiva ärendeflöden så att en stor majoritet av de som har ansökt om ersättning ska få den utbetald inom 30 dagar, vilket nära nog är fallet i dag då över 90 procent av ansökningarna om tillfällig föräldrapenning handläggs inom 30 dagar. En successiv ökning av andelen ansökningar som hanteras maskinellt har också ägt rum, vilket betyder att i dag hanteras drygt 60 procent av alla ansökningar maskinellt från ansökan till utbetalning. Det pågår kontinuerligt ett arbete med att öka andelen maskinellt handlagda ärenden, vilket har bidragit till att åstadkomma en högre produktivitet i handläggningen.

... och mindre på kontroll

Denna strävan efter att åstadkomma en modern, användarvänlig och effektiv administrativ hantering av den tillfälliga föräldrapenningen är i grunden mycket positiv. Samtidigt finns det indikationer på att kontrollperspektivet har kommit i skymundan, kanske delvis som en konsekvens av denna strävan. Vi tänker då främst på följande två omständigheter.

Den första omständigheten är att strävan efter snabba och effektiva flöden har gjort att man har styrt den manuella handläggningen men också de

kontroller som i dag görs mot barnomsorg och arbetsgivare i en riktning som bidrar till att man kanske inte i tillräcklig grad drar nytta av de observationer av möjliga felaktigheter som handläggarna och utredarna gör. Analyser vi har gjort inom ramen för denna studie rörande utfallet av kontrollutredningar vid misstanke om bidragsbrott som emanerar från ärenden lämnade av handläggare visar på hög träffsäkerhet i den meningen att de ofta resulterar i substantiella resultat i form av en relativt hög andel åtgärder och polisanmälningar. Perioden 2015–2017 var åtgärdsfrekvensen respektive andelen polisanmälningar (78 %, 77 %, 63 %) och (42 %, 43 %, 32 %), vilket inte ligger så långt ifrån motsvarande utfall från kontrollutredningar av ärenden från den riskbaserade urvalsprofilen. Faktum är att träffsäkerheten till och med var högre för handläggarpulserna för år 2017, åtminstone vad gäller andel polisanmälningar. Därtill handlar det ofta om relativt stora felaktiga utbetalningar som upptäcks via kontrollutredningar av ärenden som har lämnats från handläggare. Det förefaller med andra ord vara angeläget att denna möjlighet till att upptäcka felaktigheter i ansökningarna tas till vara fullt ut, bland annat genom att se till att riktlinjer och rutiner kring hur handläggarna ska agera vid misstänkta felaktigheter och misstänkt missbruk fungerar som det är tänkt – ett arbete som myndigheten redan har påbörjat för att säkerställa – men också genom att ha styrning av verksamheten som mer fokuserar på att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk. Det förefaller också vara angeläget att undersöka vad som ligger bakom den ganska betydande minskning av antalet ärenden som skickas till kontrollutredning från handläggare som observerades i kapitel fyra.

Den andra omständigheten är att myndigheten de senaste åren markant har dragit ner på antalet kontroller mot arbetsgivare och barnomsorg inom tillfällig föräldrapenning, vilket framför allt gäller de slumpmässiga kontrollerna. Som framgick i kapitel 4 gjordes det t.ex. under år 2016 nästan inga kontroller överhuvudtaget, ett förhållande som hade sin grund i den relativa stora mängd felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott som upptäcktes under år 2015 och som gjorde att utredarkapaciteten inte räckte till. Detta har dock ändrats under innevarande år då kontrollintensiteten har ökat. För närvarande kontrolleras cirka 0,5 procent av alla ärenden och cirka en procent av alla som ansöker om förmånen.

Det finns sannolikt flera anledningar till att kontrollerna har minskat. En är den ökade automatiseringen som i en viss mening minskar behovet av kontroller genom de många kontroller som är inbyggda i den maskinella handläggningen. I det maskinella systemets regelmotor görs ett stort antal kontroller av om rätten till ersättning är uppfyllda. Om det som matats in är korrekt sker en korrekt utbetalning. Felaktiga uppgifter om frånvaro från arbete och barnomsorg kan dock matas in utan att systemet upptäcker det. En annan möjlig orsak är att problemet med felaktiga utbetalningar har bedömts vara mer begränsat än vad den fördjupade granskningen av 2017 års slumpkontroll visade. Här är det dock på sin plats att nämna att myndigheten relativt tidigt – sommaren år 2016 när utfallet från 2015 års slumpmässiga kontroller redovisades – flaggade upp en potentiellt mer omfattande problematik med felaktiga utbetalningar och initierade ett arbete för att

undersöka detta närmare. En tredje möjlig orsak, som vi återkommer till, är att myndigheten kanske har fäst för stor tilltro till att den ändrade inriktningen mot en ökad användning av riskbaserade kontroller via riskprofilen ska fånga de felaktigheter som bedöms förekomma.

De senaste årens kontroller har varit av en otillräcklig omfattning även om nedgången i antalet slumpmässiga kontroller åtminstone delvis kompenseras av de riktade kontrollerna

Som framgår i det föregående har mängden kontroller som görs inom tillfällig föräldrapenning mot arbetsgivare och barnomsorg minskat markant (vi bortser här från de kontroller som görs i den maskinella hanteringen). I samband med att frånvarointyget togs bort i december 2012 diskuterades det hur Försäkringskassan skulle kunna kompensera för detta. Två saker nämndes primärt, dels att slumpmässiga kontroller i en omfattning av cirka fem procent av alla ansökningar skulle göras, motsvarande knappt 200 000 kontrollerade ärenden per år, dels utvecklingen av riskprofiler som väsentligt mer träffsäkert skulle identifiera individer eller ärenden med hög risk för fel.

Så här i efterhand kan vi konstatera att myndigheten inte har genomfört slumpkontroller i den omfattning som skisserades. Det är svårt att säkert säga vilka konsekvenser detta har fört med sig, men sannolikt har det allt annat lika fått till följd att färre potentiella felaktiga utbetalningar har upptäckts än vad som skulle varit fallet om en större andel av ansökningarna kontrollerats. Därtill har sannolikt den preventiva effekten, som brukar vara ett av motiven till att genomföra relativt omfattande slumpmässiga kontroller, blivit mindre.

Nu gäller dock inte allt annat lika. Myndigheten har valt en inriktning på kontrollarbetet som innebär att nedgången i de slumpmässiga kontrollerna ska ha kompenseras av de träffsäkra kontrollerna. I viss utsträckning kan man säga att detta också har skett. Andelen fel som upptäcks i ärenden som valts ut av riskprofilen är klart högre än bland ärenden som väljs ut slumpmässigt. Som framgick i kapitel 4 har markant fler ärenden skickats till kontrollutredning sedan den riskbaserade kontrollen genom urvalsprofilen togs i bruk, vilket har resulterat i stora återkravsbelopp och att betydande felaktiga utbetalningar hindrats från att betalas ut samt ett antal polis-anmälningar.

Oaktat detta måste bedömningen göras att Försäkringskassans kontrollinsatser gällande tillfällig föräldrapenning är otillräckliga mot bakgrund av de starka indikationerna på ett relativt omfattande problem med felaktiga utbetalningar och missbruk som finns.

Ett omtag gällande kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning behöver tas

Sammantaget finns det mycket som tyder på att Försäkringskassan behöver ta ett omtag kring kontrollfrågorna inom tillfällig föräldrapenning. Det gäller dels frågan om felaktiga utbetalningar i allmänhet, dvs. bilden i stort, och dels frågan om missbruk, vilket utvecklas i det följande.

Den uppskattning av andelen felaktiga utbetalningar som gjorts på basis av 2017 års slumpmässiga kontroller innan utbetalning indikerar att problemet med felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för vård av barn är betydande. Cirka var fjärde ansökan förefaller innehålla ett mer eller mindre felaktigt anspråk, vilket summerar till att cirka 15 procent av de utbetalda dagarna är felaktiga. Detta motsvarar i sin tur cirka 900 miljoner kronor betalas ut felaktigt. Det säger sig självt att det knappats är möjligt att förhindra felaktiga utbetalningar i denna omfattning genom att, som nu är fallet, kontrollera cirka 20 000 ärenden per år före utbetalning. Det krävs sannolikt väsentligt större insatser både i form av antal kontroller och i form av mer information och bättre systemstöd som ökar kunskaperna om villkoren för rätt till ersättning och som gör det svårare att göra fel. Samtidigt är det viktigt att framhålla att innan fördjupande analyser av de bakomliggande orsakerna till felaktigheterna är genomförts så går det inte exakt att säga vad som bör göras.

Även när det gäller risk för missbruk bedöms det på basis av denna studie finns en potential att utveckla myndighetens arbete. I dag sätts stor tilltro till att den riskbaserade urvalsprofilen ska upptäcka ärenden där det finns stor risk för fel i ansökan, inklusive ärenden där felen är avsiktliga. Som framgått i rapporten har riskprofilen varit framgångsrik gällande detta. Något som dock är viktigt att ha klart för sig är att den riskbaserade urvalsprofilen inte primärt är utformad för att upptäcka missbruk utan för att upptäcka fel, vilket inte nödvändigtvis är samma sak. Denna omständighet innebär att det sannolikt finns en potential att förbättra modellen så att den i större utsträckning förmår upptäcka misstänkt missbruk av förmånen. Troligen skulle man behöva utveckla olika modeller för att välja ut ärenden med hög risk för att fel har orsakats avsiktligt och andra ärenden med hög risk för fel i allmänhet. Här skulle man kunna dra nytta av data som finns från kontrollutredningar. Dessutom kan det krävas kontroller av flera utbetalningar i efterhand för de individer som väljs ut baserat på hög risk för missbruk, eftersom detta i regel krävs för att kunna upptäcka ett misstänkt missbruk. Slutligen visar studien att det finns anledning att mer systematiskt genomföra kontroller av mottagare med mycket stora uttag av tillfällig föräldrapenning, dels eftersom de stora uttagen förefaller ha ökat sedan frånvarointyget togs bort sista december 2012, dels visar utfallet av ett flertal mindre kontrollinsatser gällande stora uttag på en hög andel felaktigheter.

Förändrad lagstiftning kan behövas

Även om det mot bakgrund av denna studies resultat finns anledning för Försäkringskassan att göra ett omtag gällande kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning är det viktigt att ha klart för sig att kanske inte kommer att

räcka givet indikationen på problemets möjliga omfattning. Under många år har överutnyttjande och missbruk av tillfällig föräldrapenning varit på tapeten. Till exempel lyfte Brå år 2005 fram tillfällig föräldrapenning som en av de mest riskfyllda förmånerna i socialförsäkringssystemet ur ett överutnyttjande- och missbruksperspektiv. Detsamma gjorde den senaste statliga utredningen från förra året om brott mot det allmänna välfärdssystemet från år 2017. Det är med andra ord en omvitnad riskfylld förmån i det perspektiv vi här talar om. Det förtjänar att i sammanhanget påtala det faktum att förra gången en studie indikerade att potentiellt omfattade felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning förekom – den tidigare refererade IFAU-studien som uppskattade att knappt 23 procent av utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning vara felaktiga – så ändrades lagstiftningen genom införandet av frånvarointyget. Det kan inte uteslutas att förändrad lagstiftning av något slag behövs för att Försäkringskassan ska kunna komma till rätta med det problem som studien indikerar verkas finnas.

7 Det fortsatta arbetet

Som har framgått i det föregående talar mycket för att Försäkringskassan behöver ta ett omtag kring kontrollarbetet gällande tillfällig föräldrapenning, ett arbete som i vissa delar redan har påbörjats. I följande sammanfattas den handlingsplan som myndigheten har tagit fram med anledning av studiens resultat och slutsatser samt de diskussioner som har förts inom myndigheten på basis av dessa.

Ett utvecklat kontrollarbete

En förstärkning av antalet handläggare av tillfällig föräldrapenning som arbetar med kontroller planeras att genomföras inom kort. Vidare påbörjas ett arbete för att undersöka om den riskbaserade urvalsprofilen som ligger till grund för de riktade kontrollerna kan ändras för att bli mer träffsäker.

Teknisk utveckling

Försäkringskassans utvecklingsarbete rörande tillfällig föräldrapenning är inriktat på att säkerställa korrekta utbetalningar och att det ska bli lättare för föräldrar att göra rätt från början. Det handlar både om att förhindra felaktiga utbetalningar och att det ska vara lätt att göra rätt. Utveckling av systemen sker löpande. I detta ingår att utreda hur höga uttag kan kontrolleras.

För att kunna öka antalet kontroller och utveckla de tekniska systemen kommer Försäkringskassan med största sannolikhet att behöva utökade resurser, vilket kommer att utvecklas i en kommande skrivelse till regeringen.

Fördjupad kunskap om felaktiga utbetalningar och missbruk

För att säkrare fastställa omfattningen av felaktiga utbetalningar och missbruk av tillfällig föräldrapenning ska en uppföljning göras av ett slumpmässigt urval av TFP-ärenden som kontrollerats under 2017, både förmånsärendet och kontrollutredningen. Vidare kommer en fördjupad uppföljning av ärenden som lämnades till kontrollutredning av handläggare och som har avslutats under 2017. Slutligen påbörjas ett arbete med att mer systematiskt följa TFP-ärenden från beslut till förhindrade felaktiga utbetalningar, ärenden till kontrollutredning och resultat av kontrollutredning.

Information och kommunikationsinsatser

En översyn av myndighetens kommunikation av kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning görs i syfte att stärka försäkringens legitimitet. Vidare planeras ett arbete med att tydliggöra regler, till exempel på Mina sidor och hemsidan, så att myndighetens information är tydlig och det blir lättare att göra rätt.

Utreda behov av förändrad lagstiftning

Även om det mot bakgrund av denna studies resultat finns anledning för Försäkringskassan att göra ett omtag gällande kontrollarbetet inom tillfällig föräldrapenning är det viktigt att ha klart för sig att kanske inte kommer att räcka givet indikationen på problemets möjliga omfattning. En analys av om lagstiftningen inom tillfällig föräldrapenning behöver förändras i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar kommer därför att genomföras. Ett område som därvid skulle kunna vara aktuellt är användande av arbetsgivardeklarationen på individnivå som införs 1 juli 2018.

8 Referenser

- Engström, Hesselius och Persson (2006). Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2006:9.
- Brå (2005). När olyckan *inte* är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring. Rapport 2005:10.
- ISF (2013). Slopät frånvarointyg. Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2013:19.
- ISF (2014). Effekter av slumpmässiga kontroller på vab-uttaget. Rapport 2014:15.
- ISF (2015). Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12.
- Försäkringskassan (2007). VAB – Vård Av Barn. Tillfällig föräldrapenning 1974–2006. Redovisar 2007:10.
- Försäkringskassan (2008a). Försäkringskassans årsredovisning 2008.
- Försäkringskassan (2008b). Varning för brott. Försäkringsområdet – en inte tillräckligt uppmärksammat brottsplats i Sverige. Socialförsäkringsrapport 2008:13.
- Försäkringskassan (2011). Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning. En utvärdering av införd reform 1 juli 2008. Socialförsäkringsrapport 2011:1.
- Försäkringskassan (2013). Kontroller av tillfällig föräldrapenning. Internrevisionsrapport 2013:11
- Försäkringskassan (2015). *Särskild hantering av felutbetalningar vid små belopp*, dnr 001940-2015
- Försäkringskassan (2016). Tillfällig föräldrapenning. Vägledning 2016:2, version 2.
- Försäkringskassan (2017). Försäkringskassans årsredovisning 2017.
- Riksförsäkringsverket (2003). Tillfällig föräldrapenning: Slutresultat från kontroll av lämnade uppgifter i ärenden utbetalade under juni månad 2002. Dnr 6549/02.
- Riksförsäkringsverket (2004). Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning. Dnr 5601/2004.
- SOU 2017:37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2018:

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?