

Mörkertal inom bostadstillägg

RIR 2019:22



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-530-5

RIR 2019:22

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JUSTEM JOHNSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-08-30

DNR: 3.1.1-2018-1004

RIR 2019:22

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Mörkertal inom bostadstillägget

Riksrevisionen har granskat underutnyttjande av bostadstillägg, så kallat mörkertal. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Tina Malmberg har varit föredragande. Revisor Nils Lundh, revisionsdirektör Ingvar Önnhage och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Tina Malmberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	10
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrund	12
1.4 Metod	14
1.5 Forskningen om informationsbeteenden	16
2 Hur stort är mörkertalet?	19
2.1 Problemet med mörkertal kvarstår	19
2.2 Mörkertalet avtar med storleken på beräknat bostadstillägg	20
2.3 Mörkertalets ekonomiska konsekvenser för individen	21
2.4 Minskat mörkertal vore en fördelningsmässigt träffsäker åtgärd	25
3 Överrepresenterade grupper inom mörkertalet	26
3.1 Högst mörkertal bland försäkrade boende i småhus och bostadsrätter	26
3.2 Högst mörkertal bland försäkrade i yngre åldrar och bland pensionärer	27
3.3 Mörkertalet varierar för olika diagnoser bland försäkrade med sjukersättning	28
4 Myndigheternas insatser för att minska förekomsten av mörkertal	30
4.1 Myndigheternas skattningar och analyser av mörkertal	30
4.2 Myndigheternas handläggning, stöd och kommunikationsinsatser	33
4.3 Myndigheternas kvalitetsuppföljning av handläggningen	41
5 Regeringens styrning	43
6 Slutsatser och rekommendationer	45
6.1 Riksrevisionens slutsatser	45
6.2 Riksrevisionens rekommendationer	49
Referenslista	51
Bilaga 1. Diagram och tabeller	54
Bilaga 2. Känslighetsanalys av antaganden i förmögenhetsberäkningen	59

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv till granskning

Riksrevisionen har granskat underutnyttjande av bostadstillägg, så kallat mörkertal. Bostadstillägget är en socialförsäkringsförmån vars syften är att bidra till en skälig levnadsnivå och att förbättra förutsättningarna för en skälig bostadsstandard för ålderspensionärer och försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning. Ansvaret för handläggningen av bostadstillägg delas mellan två myndigheter; bostadstillägg vid sjuk- och aktivitetsersättning handläggs av Försäkringskassan medan bostadstillägg till ålderspensionärer handläggs av Pensionsmyndigheten. Under 2018 uppgick statens kostnader för bostadstillägg till cirka 5,1 miljarder kronor till försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och cirka 9 miljarder kronor till ålderspensionärer.

Ett första steg i Riksrevisionens granskning är att ta reda på om mörkertalets omfattning kan anses vara förenlig med riksdagens ambition att hålla den på en så låg nivå som möjligt. Särskilt fokus har lagts på att identifiera grupper i vilka mörkertalet är jämförelsevis högt. Riksrevisionen har vidare analyserat förekomsten av ekonomisk utsatthet bland hushåll som beräknas vara potentiellt berättigade till bostadstillägg utan att uppbära det. Syftet med det är att belysa konsekvenserna av den beräknade aktuella nivån på mörkertalet.

Utgångspunkter i granskningen är socialförsäkringsutskottets uttalanden att ett så lågt mörkertal som möjligt bör eftersträvas inom bostadstillägg, samt att inkomstprövade bostadsförmåner betyder särskilt mycket för att minska risken för ekonomisk utsatthet. Iakttagelser från analysen av problemets omfattning utgör i sin tur en utgångspunkt i Riksrevisionens bedömning av tillräckligheten i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens insatser. Bedömningen bygger på ett flertal kriterier, som enligt Riksrevisionen skapar förutsättningar för ett effektivt arbete med mörkertal. Kriterierna redovisas i kapitel 1.3 och handlar bland annat om vikten av systematiska skattningar av problemets omfattning och av att anpassa insatser till målgruppens särskilda behov.

Socialförsäkringsförmånerna ska nå fram till de personer och hushåll som är berättigade till dem. Det förutsätter att de fördelningspolitiska satsningarna är träffsäkra. När de som potentiellt är berättigade till bostadstillägg inte tar emot förmånen av något skäl uppstår ett så kallat mörkertal, vilket innebär att träffsäkerheten i socialförsäkringen minskar. Problemet med mörkertal inom bostadstillägg har uppmärksamrats under de senaste dryga 15 åren och har föranlett insatser från framförallt Pensionsmyndighetens sida. Trots det indikerar skattningar att mörkertalet är fortsatt relativt högt.

Det kan finnas många orsaker till att potentiellt berättigade inte tar emot förmånen, till exempel ett komplicerat regelverk och okunskap om att man kan vara berättigad till bostadstillägg. Det kan också handla om att den försäkrade på grund av till exempel kognitiva funktionsnedsättningar eller hög ålder har särskilda behov av stöd i kontakter med myndigheter för att kunna slutföra en ansökan.

Ett visst mörkertal inom bostadstillägg är troligen oundvikligt, exempelvis om potentiellt berättigade medvetet avstår från att ansöka om förmånen av någon anledning. En rimlig utgångspunkt i myndigheternas arbete bör enligt Riksrevisionen ändå vara att så långt som möjligt minimera risken för att brister i myndigheternas insatser leder till mörkertal.

Sammantaget menar Riksrevisionen att det finns risk för att redan utsatta grupper kommer i kläm och att tilliten till socialförsäkringssystemet i förlängningen minskar. Granskningens revisionsfrågor är därför:

- Hur stort är mörkertalet inom bostadstillägget?
- I vilken grad leder inkomstbortfall till ekonomisk utsatthet bland potentiellt berättigade som inte mottar bostadstillägg?
- Är Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens insatser för att säkerställa ett så lågt mörkertal som möjligt inom bostadstillägg tillräckliga?

Granskningens resultat

Mörkertalet inom bostadstillägg är fortsatt relativt högt och förstärker den ekonomiska utsattheten hos redan utsatta grupper

Riksrevisionens skattning av mörkertalet 2016 visar att närmare en fjärdedel av potentiellt berättigade med sjuk- eller aktivitetsersättning respektive cirka en tredjedel av potentiellt berättigade ålderspensionärer riskerar att inte ta emot bostadstillägg, trots att de kan vara berättigade till förmånen. Det motsvarar cirka 40 000 försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och cirka 129 000 ålderspensionärer.

Analysen visar även att mer än hälften av de personer som ingår i mörkertalet klassas som ekonomiskt utsatta, det vill säga att de har en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianen. Om dessa personer hade mottagit bostadstillägg skulle andelen ekonomiskt utsatta minska med 10 procentenheter bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning och 30 procentenheter bland ålderspensionärer.

Statens utgifter för bostadstillägg uppgick till cirka 12,7 miljarder kronor 2016. Riksrevisionens beräkningar visar att om alla som bedöms vara berättigade till bostadstillägg också hade mottagit förmånen skulle kostnaden ha ökat med cirka 3 miljarder kronor. Riksrevisionen menar att den offentligfinansiella utgiften som

ett lägre mörkertal innebär utgör en träffsäker åtgärd i termer av minskad ekonomisk utsatthet bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspensionärer.

Försäkringskassan har inte arbetat med att minska mörkertal på ett tillräckligt systematiskt sätt

Riksrevisionens skattning visar att problemet med mörkertal 2016 är så pass omfattande att det motiverar riktade insatser från Försäkringskassans sida, särskilt för personer som uppbär aktivitetsersättning. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan inte återkommande har mätt förekomsten av mörkertal som utgångspunkt för vidare åtgärder. Riksrevisionen menar att Försäkringskassan därmed inte har arbetat med mörkertalsproblematiken inom bostadstillägg för personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning på ett tillräckligt systematiskt sätt. Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan under våren 2019 har initierat vissa åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal, till exempel har ett arbete påbörjats med så kallad profilering inom bostadstillägg i syfte att upptäcka potentiellt berättigade.

Pensionsmyndighetens insatser för att minska mörkertal kan utvecklas

Riksrevisionens skattning av mörkertalet för ålderspensionärer 2016 visar att mörkertalet inte ligger på en nivå som kan anses vara förenlig med riksdagens intentioner. Riksrevisionen noterar även att regeringens styrning under de senaste åren har varit inriktad på mörkertal inom bostadstillägg för ålderspensionärer. Därmed har Pensionsmyndigheten kontinuerligt arbetat med att minska risken för mörkertal och till exempel återkommande mätt mörkertalets omfattning. Däremot kan Riksrevisionen konstatera att det saknas ett etablerat erfarenhetsutbyte mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan om exempelvis metoder för skattningar av mörkertalets omfattning och analyser av orsaker bakom mörkertal. Vidare noterar Riksrevisionen att Pensionsmyndigheten under de senaste åren har genomfört informativa insatser och till exempel inlett ett arbete med att identifiera olika livssituationer när grupper av pensionärer är i behov av riktad information om bostadstillägg. Riksrevisionen vill ändå uppmärksamma att Pensionsmyndigheten kan fortsätta utveckla arbetet med att minska risken för mörkertal, särskilt vad gäller att identifiera insatser som når grupper som är överrepresenterade inom mörkertalet.

Automatiserad informationsinhämtning är ett steg i rätt riktning

En utmaning med handläggningen av bostadstillägget är att den kräver en relativt omfattande informationsinhämtning för att en korrekt inkomstprövning ska kunna genomföras. Riksrevisionen ser positivt på Försäkringskassans och

Pensionsmyndighetens genomförda insatser som syftar till att utöka graden av automatisering i handläggningen, inte minst för att minska den administrativa arbetsbördan för den försäkrade. Riksrevisionen noterar emellertid att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten saknar så kallad direktåtkomst till månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket för handläggning av bostadstillägg. Riksrevisionen menar att Skatteverkets månadsuppgifter skulle kunna vara ett sätt att effektivisera och förenkla handläggningen av bostadstillägg, exempelvis genom att tidigt kunna identifiera ändrade inkomstförhållanden hos målgruppen.

Vikten av att ta hänsyn till målgruppens särskilda behov

Mot bakgrund av att bostadstillägget har ett relativt komplicerat ansökningsförfarande vill Riksrevisionen lyfta fram vikten av att myndigheterna så långt som möjligt tar hänsyn till målgruppens särskilda behov av stöd i denna process. Försäkringskassans specialiserade arbetssätt innebär till exempel att det är olika handläggare som handlägger sjuk- och aktivitetsersättning respektive bostadstillägg, vilket kan innebära risk för att information om den försäkrades särskilda behov av stöd inte överlämnas från handläggaren av huvudförmänen till handläggaren av bostadstillägget i tillräcklig utsträckning.

Myndigheterna saknar fokus på mörkertalsproblematiken vid kvalitetsuppföljning av avslagsärenden

Mörkertalet inom bostadstillägg kan bland annat bero på att potentiellt berättigade inte har förmågan att på egen hand få ihop ett tillräckligt beslutsunderlag. Ett sätt att upptäcka om potentiellt berättigade inte tar emot förmänen, trots att de kan vara berättigade till den, är att analysera vilka åtgärder som den utredande myndigheten har vidtagit under handläggningen. Riksrevisionen noterar att varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har genomfört kvalitetsuppföljningar av så kallade avslagsärenden av bostadstillägg. Därmed har man inte följt upp om tillräckliga åtgärder har vidtagits i syfte att anpassa handläggningen till individens särskilda behov på grund av till exempel funktionsnedsättningar.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten:

- att etablera ett erfarenhetsutbyte om mätmetoder och särskilda åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal,
- att inom ramen för kvalitetsuppföljningen och tillämpningen av utredningsskyldigheten av bostadstilläggsärenden ha särskilt fokus på avslagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar,

- att säkerställa att rutinerna för kommunikation och informationsutbyte inom myndigheterna bidrar till att handläggningen av bostadstillägg så långt som möjligt anpassas till försäkrades särskilda behov av stöd vid ansökan.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen:

- att utreda förutsättningarna för utökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen av bostadstillägg. Särskilt fokus bör läggas på förutsättningar att utvidga den så kallade direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse socialförsäkringsförmånen bostadstillägg på Försäkringskassan.
- att ge Försäkringskassan i uppdrag att, på motsvarande sätt som Pensionsmyndigheten, återkommande skatta omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg, samt redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Bostadstillägg är en skattefri inkomstprövad socialförsäkringsförmån som är riktad till försäkrade med låga inkomster och som antingen uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning¹ eller som erhåller ålderspension. Syftet med bostadstillägget är att bidra till en skälig levnadsnivå och förbättra förutsättningarna för en skälig bostadsstandard. Den försäkrade måste själv ansöka om bostadstillägg. I ansökan ska uppgifter om bostadskostnad, inkomster och sparande lämnas. Ansvaret för handläggningen av bostadstillägg delas mellan två myndigheter; bostadstillägg till försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning handläggs av Försäkringskassan medan bostadstillägg till ålderspensionärer handläggs av Pensionsmyndigheten.² Under 2018 uppgick statens kostnader för bostadstillägget till cirka 5,1 miljarder kronor till försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och cirka 9 miljarder kronor till ålderspensionärer.

Träffsäkerheten i fördelningspolitiska satsningar är en förutsättning för att socialförsäkringarna ska fungera som det är tänkt, det vill säga att förmåner når fram till de personer och hushåll som är berättigade till dem. När potentiellt berättigade till bostadstillägg inte tar emot förmånen av något skäl uppstår ett så kallat mörkertal, vilket innebär att träffsäkerheten i socialförsäkringen minskar. Problemet med mörkertal inom bostadstillägg har uppmärksammats under de senaste dryga 15 åren. I flera budgetpropositioner har regeringen framhållit att mörkertal inom bostadstillägg är ett problem, med fokus på gruppen ålderspensionärer. I budgetpropositionen 2018 konstaterar regeringen bland annat att bostadstillägg ur flera aspekter är en effektiv förmån, men att utformningen innebär relativt höga administrativa kostnader och att risken för fel i hanteringen är relativt stor. Regeringen framhåller att det är svårt att beräkna hur stort mörkertalet är inom bostadstillägg, men bedömer att det åtminstone är tillräckligt stort för att föranleda åtgärder.³ I den senaste budgetpropositionen framhåller regeringen bland annat att bostadstillägget har en avgörande betydelse

¹ Se 33 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), (SFB). Aktivitetsersättning betalas ut till personer i åldrarna 19–29 år och som på grund av funktionsnedsättning ännu inte har avslutat sin skolgång eller har nedsatt arbetsförmåga som kan antas bestå under minst ett år. Sjukersättning betalas ut till personer i åldrarna 19–64 år och som har en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen beviljas tills vidare. I åldrarna 19–29 år utges sjukersättning endast i hel omfattning.

² Denna ansvarsfördelning gäller sedan den 1 januari 2010 i samband med att Pensionsmyndigheten bildades.

³ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 11, s. 24. Regeringen lyfter även fram att eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om förmögenhet är svårt att hitta denna grupp.

för ålderspensionärer med små ekonomiska marginaler.⁴ Omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg har även skattas av myndigheterna vid flera tillfällen de senaste åren med delvis olika mätmetoder, bland annat beroende på en förändrad sammansättning av förmånsgrupperna och en reviderad beräkningsmodell. Det kan finnas många orsaker till detta såsom ett komplicerat regelverk och okunskap hos presumtiva berättigade om att man kan ha rätt till bostadstillägg.⁵ Det kan också handla om att den försäkrade på grund av till exempel kognitiva funktionsnedsättningar eller hög ålder har särskilda behov av stöd i kontakter med myndigheter för att kunna slutföra en ansökan.⁶

Psykiska sjukdomar och syndrom samt beteendestörningar är vanligaste skälet till att försäkrade uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.⁷ Socialstyrelsens årliga lägesrapport 2017 om verksamheter med så kallat personligt ombud⁸ visar till exempel att de främsta orsakerna till att försäkrade med psykiska funktionshinder söker stöd är svårigheter med ekonomin och att behovet av stöd i kontakten med myndigheter är stort. Bristen på gode män är även något som man menar bidrar till att många klienter har ekonomiska svårigheter. Dessutom har många problem med sin bostadssituation på grund av svag ekonomi och löper därför risk för att bli vräkta.⁹ Vidare framhåller företrädare för Pensionärernas riksorganisation (PRO) bland annat att många äldre inte nås av information om bostadstillägg och att det

⁴ Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 11, s. 15.

⁵ ISF har 2014 uppmärksammat brister i kvaliteten i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg och menar att det komplicerade regelverket riskerar att leda till ett underutnyttjande som minskar träffsäkerheten. Dessutom leder komplexiteten till en hög andel felaktiga beslut hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ISF, *Handläggningen av bostadstillägg – Slutrapport*, Rapport 2014:14. Rapporten är den tredje och avslutande från ett flerårigt regeringsuppdrag som avser granskning av kvaliteten i handläggningen av bostadstillägg inom Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Uppdraget innefattar också att följa upp övergången från tidsbestämda beslut till tillsvidarebeslut, som blev resultatet av en lagändring i november 2012, och undersöka vilka effekter de nya reglerna får för handläggningstiderna och för kvaliteten i underlag och utbetalningsbelopp.

⁶ De personer som är berättigade till bostadstillägg men som endast uppfyller kraven med liten marginal kan även medvetet välja att avstå från att söka med rädsla för återkrav.

⁷ Försäkringskassans officiella statistik, <https://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjuk-och-aktivitetsersattning> (hämtad 2019-04-26).

⁸ Se förordning (SFS 2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Den enskilde ska ha sammansatta och omfattande behov av vård, stöd och service, rehabilitering och sysselsättning, samt ha behov av långvariga kontakter med socialtjänsten, primärvården, den specialiserade psykiatrin och andra myndigheter. Verksamhet med personligt ombud syftar bland annat till att få myndigheter, kommuner och landsting att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov och att ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.

⁹ Socialstyrelsen, *Lägesrapport om verksamheter med personligt ombud 2017*, 2018-05-08, dnr 9.2-4553/2017. Socialstyrelsen lämnar en årlig lägesrapport till regeringen som baserar sig på de redovisningar som länsstyrelserna årligen skickar in till Socialstyrelsen över verksamheterna med personligt ombud i respektive län.

finns missförstånd om regelverket vad gäller till exempel förmögenhet. Det uppges även vara relativt vanligt att äldre saknar tillgång till dator som kan försvåra ansökan om bostadstillägg.¹⁰ Sammantaget menar Riksrevisionen att det finns risk för att redan utsatta grupper kommer i kläm och att tilliten till socialförsäkringssystemet i förlängningen minskar.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Revisionsfrågorna i granskningen är:

- Hur stort är mörkertalet inom bostadstillägget?
- I vilken grad leder inkomstbortfall till ekonomisk utsatthet bland potentiellt berättigade som inte mottar bostadstillägg?
- Är Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens insatser för att säkerställa ett så lågt mörkertal som möjligt inom bostadstillägg tillräckliga?

Utifrån de första två delfrågorna bedöms huruvida problemets omfattning ligger i linje med socialförsäkringsutskottets intention om ett så lågt mörkertal som möjligt givet de konsekvenser det kan få på ekonomisk utsatthet bland de berättigade.

Granskningen omfattar enbart bostadstillägg, det vill säga andra bostadsförmåner så som bostadsbidrag och äldreomsorgsbidrag ingår inte i granskningen. Det är i huvudsak Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som granskas, men regeringen omfattas även av granskningen. Kvaliteten i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg granskas inte.

1.3 Bedömningsgrund

1.3.1 Mörkertalet bör vara så lågt som möjligt

Socialförsäkringsutskottet konstaterade i början av 2000-talet vid behandlingen av regeringens proposition om införandet av lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. att motiverade att det nya systemet noga följdes upp och utvärderades efter en tid.¹¹ Senare påpekade utskottet att det är en angelägen uppgift att öka kunskapen om bostadstillägg till pensionärer.¹² Utskottet har också

¹⁰ Telefonintervju med PRO 2018-11-06.

¹¹ Bet. 2001/02: Sfu3. Denna lag upphörde att gälla den 1 januari 2011 enligt lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

¹² Bet. 2007/08: Sfu1, s. 65.

framhållit att det är bekymmersamt med ett stort mörkertal inom bostadstillägg till pensionärer och att "... ett så lågt mörkertal som möjligt bör eftersträvas".¹³

1.3.2 Vikten av att minska risken för ekonomisk utsatthet

Bostadstilläggets syften är att bidra till en skälig levnadsnivå och att förbättra förutsättningarna för en skälig bostadsstandard för ålderspensionärer och försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning. Socialförsäkringsutskottet har lyft fram att behovsprövade bostadsförmåner ska bidra till att minska den ekonomiska utsattheten.¹⁴

1.3.3 Krav på uppföljning och analys

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens instruktioner anger att myndigheterna ska följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sina respektive verksamhetsområden.¹⁵ Riksdagen har även i olika sammanhang betonat vikten av att bedöma resultat av genomförda statliga insatser i förhållande till målen.

1.3.4 Krav på att hjälpa den enskilde så långt möjligt

Förvaltningslagen (2017:900) omfattar bland annat grunderna för god förvaltning. Av 6 § framgår bland annat att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Enligt 8 § ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Utifrån ovanstående bedömningsgrunder har Riksrevisionen tagit fram följande kriterier i syfte att bedöma om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med mörkertal inom bostadstillägg kan anses vara tillräckligt:

- skattningar av omfattningen av mörkertal inom bostadstillägg bör genomföras återkommande, liksom analyser av orsaker och om det finns grupper som är överrepresenterade,
- särskilda insatser bör riktas till grupper som är överrepresenterade i mörkertalet, till exempel anpassad kommunikation och stöd i handläggningen,

¹³ Bet. 2013/14: SfU7, s. 8.

¹⁴ Se bland annat bet. 2017/18: SfU13.

¹⁵ 2 § p 4 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan samt 2 § p 3 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

- myndigheterna bör i handläggningen av bostadstillägg utgå från den enskildes särskilda behov av hjälp och åtgärder, till exempel genom att inhämta upplysningar från andra myndigheter och aktörer,
- kvaliteten i handläggningen av bostadstillägg bör följas upp återkommande med fokus på den enskildes behov av hjälp och åtgärder.

1.4 Metod

Som en utgångspunkt i granskningen har Riksrevisionen skattat omfattningen av mörkertalet för bostadstillägget bland potentiellt berättigade personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning, eller som är ålderspensionärer. Fokus har varit att identifiera om det finns grupper som är överrepresenterade inom mörkertalet. För att beräkna mörkertalet används fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT). FASIT är en statisk mikrosimuleringsmodell som förvaltas av Statistiska centralbyrån, SCB. Utifrån de regler som styr rätten till bostadstillägg sammanräknas individers och hushålls bidragsgrundande inkomster utifrån registeruppgifter om inkomster och transfereringar.¹⁶ Analysen avser år 2016.¹⁷

Riksrevisionen har också analyserat påverkan av mörkertalet på målgruppens ekonomiska standard genom att beräkna i vilken grad den ekonomiska utsattheten skulle minska om alla som är potentiellt berättigade till bostadstillägg också skulle motta förmånen. Dokumentstudier har även genomförts av myndigheternas styrdokument, samt av rapporter och utredningar inom området.

Vidare har en genomgång av ett urval ärendeakter vid myndigheterna gjorts för att få mer kunskap om rutiner kring kommunikation och åtgärder som vidtas under handläggningen. För Försäkringskassan gjordes ett stratifierat, slumpmässigt urval av totalt 50 ärendeakter för försäkrade som uppbar sjuk- eller aktivitetsersättning.¹⁸ För Pensionsmyndigheten gjordes ett urval av totalt tio ärendeakter där bostadstillägg fått avslag eller avvisats 2017. Genomgången av

¹⁶ Berättigandet beräknas i FASIT utifrån det så kallade familjehushållet. Familjehushållet omfattar en eller två vuxna personer som är gifta eller sammanboende samt barn under 18 år. Finns det barn över 18 år i hushållet utgör de ett eget familjehushåll. Finns det ytterligare äldre vuxna i hushållet antas de utgöra ett eget familjehushåll. Om individen uppfyller kriterierna för att vara berättigad till bostadstillägg och uppskattas ha en tillräckligt låg bidragsgrundande inkomst anses individen vara berättigad till bostadstillägg. För de individer som i skattningen bedöms vara berättigade till förmånen undersöker vi om de i verkligheten har uppburit bostadstillägg det aktuella året. De individer som i vår skattning bedöms vara berättigade till bostadstillägg, men som inte har uppburit bostadstillägg i verkligheten, räknas till mörkertalet. Ett alternativt tillvägagångssätt är att definiera mörkertalet i termer av utbetalt belopp. En sådan analys görs inte i denna rapport.

¹⁷ År 2016 avser de senaste tillgängliga registeruppgifterna vid granskningens genomförande.

¹⁸ Ärenden avsåg både beviljade bostadstillägg, återkallad ansökan om bostadstillägg samt akter med beviljad huvudförmån utan en ansökan om bostadstillägg.

ärendakter gjordes direkt i myndighetens ärendehanteringssystem med hjälp av en handläggare vid myndigheten.

Riksrevisionen genomförde inledningsvis telefonintervjuer med företrädare för intresseorganisationer och ett personligt ombud för personer med psykiska funktionsnedsättningar. Syftet med dessa intervjuer var främst att få mer kunskap om försäkrades situation och särskilda behov, samt deras erfarenheter från kontakter med myndigheterna.

Riksrevisionen intervjuade företrädare för Försäkringskassan främst vid tre avdelningar: avdelningen för funktionsnedsättning, avdelningen för sjukförsäkring och kommunikationsavdelningen. Vid Pensionsmyndighetens intervjuades företrädare för utvecklingsavdelningen. Intervjuer vid Socialdepartementet har också genomförts. Intervjuerna har i flera fall följts upp med kompletterande frågor och svar per e-post och genomfördes under perioden september 2018 till och med juni 2019.

På uppdrag av Riksrevisionen har ett underlag även tagits fram av docent Magnus Fredriksson vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet. Underlaget avser metod och analys som forskningen lyfter fram avseende informationsbeteenden, se avsnitt 1.5 nedan. Magnus Fredriksson har även varit referensperson i denna granskning.

Sedan april 2019 har revisionsledare Tina Malmberg varit projektledare för granskningen. Dessförinnan har revisionsdirektör Ingvar Önnhage lett granskningen. Revisor Nils Lundh har ansvarat för Riksrevisionens beräkningar i denna rapport.

Regelverket för bostadstillägg

Försäkrade kan få bostadstillägg förutsatt att de bor i Sverige, har sjuk- eller aktivitetsersättning eller hel ålderspension, låg inkomst och kostnader för bostaden. Försäkrade kan också få bostadstillägg om de bor i Sverige och får någon invaliditetsförmån från ett annat EES-land eller Schweiz. Syftena med bostadstillägg är att bidra till en skälig levnadsnivå och förbättra förutsättningarna för en skälig bostadsstandard. Som ålderspensionär måste den försäkrade ha fyllt 65 år och ta ut hela sin allmänna pension för att vara potentiellt berättigad till bostadstillägg.

Den försäkrade måste själv ansöka om bostadstillägg och i ansökan lämna uppgifter om bostadskostnad, inkomster och sparande. Storleken på bostadstillägget beror på boendekostnaden, inkomster och eventuell förmögenhet. Till inkomster räknas till exempel förvärvsinkomst, transfereringsinkomsten i Sverige och motsvarande utländska förmåner, inkomst av kapital, studiemedel.¹⁹ Boendeformen påverkar inte rätten till bostadstillägg. Såväl den som bor i hyreslägenhet som den som bor i bostadsrätt, eget

¹⁹ Beräkning av bostadstillägg regleras i 102 kap. SFB.

hus, äldreboende eller annat boende kan ha rätt till förmånen. Bostadstillägg beviljas dock endast den bostad där den försäkrade har sitt huvudsakliga boende (permanentbostaden).²⁰ Som bostadskostnad räknas hyra eller avgift, eventuella räntekostnader för bolån, fastighetsavgift samt kostnader för uppvärmning och övriga driftkostnader. Bostadskostnaden fördelas på antalet personer som bor i bostaden som bostadstillägg söks för och som kan anses vara självförsörjande.²¹ Barn under 20 år som inte är självförsörjande tillgodoräknas sökanden.²²

Utöver bostadstillägget kan den som har höga bostadskostnader och mycket låga inkomster även vara berättigad till så kallat särskilt bostadstillägg som ytterligare komplettering. En förutsättning för att kunna få särskilt bostadstillägg är att bostadstillägg är beviljat. Särskilt bostadstillägg kan beviljas om den sökandes inkomster efter avdrag för skäligh bostadskostnad understiger en skäligh levnadsnivå i övrigt. Denna prövas i samband med utredningen av ansökan om bostadstillägg.²³

1.5 Forskningen om informationsbeteenden

1.5.1 Forskningen visar att effekten av allmänna informations- och kommunikationsinsatser är begränsad

Forskningen om informationsbeteenden pekar på att det finns en risk med att anta att rätt information, till rätt person vid rätt tillfälle per definition skapar förutsättningar för ett välfungerande system.²⁴ Människor agerar inte alltid i linje med intentioner, även om de är väl informerade och känner till sina rättigheter och skyldigheter.²⁵ Istället för att förutsättningslöst analysera vad som orsakar problemet finns en risk med att begränsa insatsen till att lösa ett kommunikationsproblem.²⁶ Den empiriska forskningen visar att individer i huvudsak tenderar att agera utifrån vad som anses vara lämpligt i de sociala sammanhang de ingår. Initiativförmåga och handlingskraft är starkt kopplad till utbildningsgrad, sociala nätverk samt ekonomiska resurser.²⁷ Utöver det pekar

²⁰ Se 101 kap. 7 § SFB.

²¹ Försäkringskassans webbplats (hämtad 2019-04-10). Om två personer bor i bostaden kan var och en få som mest 2 610 kronor per månad. Det motsvarar 96 procent av bostadskostnaden upp till 2 500 kronor samt 70 procent av bostadskostnaden mellan 2 500 och 2 800 kronor. Ensamstående kan som mest få 5 220 kronor per månad. Det motsvarar 96 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor och 70 procent av bostadskostnaden mellan 5 000 och 5 600 kronor.

²² 102 kap. 24 § SFB. Se även Pensionsmyndighetens föreskrift (PFS 2015:2), 21 §.

²³ 101 kap. 2 § 2 st. och 102 kap. 26 § SFB. Försäkringskassans webbplats (hämtad 2019-04-10). Vid beräkning av särskilt bostadstillägg tas hänsyn till en bostadskostnad upp till 6 620 kronor per månad för ensamstående och 3 310 kronor per månad för försäkrad som är gift eller sambo.

²⁴ Avsnittet baseras på ett underlag framtagen av docent Magnus Fredriksson vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet på uppdrag av Riksrevisionen.

²⁵ Se exempelvis Case och Given, 2016.

²⁶ Se exempelvis Broom och Sha, 2013 samt Sepstrup, 2006.

²⁷ Bourdieu, 1977.

forskningen bland annat på att människor i huvudsak vänder sig till vänner, nyhetsmedier och sociala medier för att få hjälp, snarare än till officiella källor, samt att för mycket information ofta skapar stress och leder till att människor undviker information.²⁸ Slutsatsen som kan dras är att utrymmet för informations- och kommunikationsinsatser många gånger är begränsade och att det därför är viktigt att beakta andra faktorer, snarare än bristen på information, som orsaken till att potentiellt berättigade inte ansöker om förmåner. Det i sin tur innebär att det sällan är ensidiga satsningar på information och kommunikation som är lösningen. I den mån de kan bidra till lösningar är det ofta i kombination med andra insatser.²⁹

1.5.2 Behovet av en situationsanalys

För att kunna rikta rätt insatser och på ett effektivt sätt motverka att utsatta grupper avstår från att söka förmåner krävs ett angreppssätt som inbegriper uppgifter från flera olika källor, insamlade på ett sätt som tar hänsyn till gruppernas sammansättning och som kombinerar flera olika analysmetoder. Denna analys bör inriktas på att identifiera överrepresenterade grupper och sedan bestämma gruppernas karaktärsdrag, vilka egenskaper som är avgörande för deras sammansättning, i vilken utsträckning och på vilket sätt de skiljer sig från varandra och sedermera avgöra i vilka grupper som benägenheten att söka bidragen är större eller mindre. Centralt för att en sådan analys ska vara relevant är att den inkluderar individer som har sökt, individer som inte har sökt, individer som har fått avslag och individer som har blivit beviljade bidrag. Utan sådana jämförelser är det svårt att analysera orsakerna till mörkertalen.³⁰ En sådan analys skapar även förutsättningar att strategiskt välja ut vilka individer som ska inkluderas i de fördjupade frågeundersökningarna.

1.5.3 Behovet av fördjupade frågeundersökningar

För att få en nyanserad och detaljerad beskrivning av de olika grupperna och vilka förutsättningar som präglar deras tillvaro, krävs det att personerna själva får möjlighet att komma till tals. Det innebär att myndigheterna behöver inkludera intervjuer i sin analys.³¹ På så vis finns det större möjligheter att få vetskap om vilka problem och hinder individer upplever och i vilken utsträckning skillnader bidrar till att öka eller minska benägenheten att agera för att åstadkomma en förändring.³² Det kan handla om individernas allmänna inställning till olika

²⁸ Se Case och Given, 2016.

²⁹ Se Windahl, Signitzer och Olsen, 2009.

³⁰ Se Sepstrup, 2006.

³¹ Urvalet av respondenter bör vara strategiskt och spegla resultaten av den statistiska analysen.

³² Se Grunig, 1989.

former av stöd och om känslan av att vara beroende av andra. Det kan till exempel finnas inslag av stigma och skam att söka bidrag, vilket motverkar benägenheten bland personer att söka stöd.³³ Utöver intervjuer med personer som är potentiellt berättigade till bostadstillägg är det även viktigt att intervjua personer som på olika sätt kommer i kontakt med målgruppen, till exempel tjänstepersoner i kommunala verksamheter, representanter för intresseorganisationer, gode män och anhöriga.

Vidare lyfter forskningen fram betydelsen av att analysera vilka medier som målgruppen har tillgång till, information som är lättillgänglig och att de vänder sig till källor som är de är bekanta med snarare än officiella källor.³⁴ Äldre använder sig till exempel i mindre utsträckning av internet och detsamma gäller för personer med lägre utbildning.³⁵

³³ Se exempelvis Jo, 2013 och Angelin & Starrin, 2012. Andra, liknande aspekter är individens upplevelser av vanmakt och kontroll i samband med ansökningsprocessen. Sedan tidigare är det till exempel känt att försäkrade med funktionshinder, utmärker sig genom att de i mindre utsträckning litar på människor i sin omgivning, myndigheter och samhällets institutioner. Se Holmberg & Rothstein, 2018.

³⁴ Se Case & Given, 2016.

³⁵ Se Bergström, 2018.

2 Hur stort är mörkertalet?

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens skattning av omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg bland försäkrade som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning och pensionärer. Vidare analyseras också de ekonomiska konsekvenser som mörkertalet leder till bland de som inte uppbär det bostadstillägg som de bedöms vara berättigade till. Beräkningsmodellen FASIT som används för att beräkna mörkertalet baseras på delvis skattade och schabloniserade uppgifter om till exempel förmögenhet och boendekostnad. Dessa uppgifter har betydelse för beräkningen av berättigandet av bostadstillägget, vilket innebär att skattningen av mörkertalet är behäftad med viss osäkerhet.³⁶ Riksrevisionen bedömer dock att beräkningsmodellen är lämpad för att uppskatta mörkertals omfattning. Beräkningarna avser 2016 års data.³⁷

2.1 Problemet med mörkertal kvarstår

Riksrevisionens skattning visar att knappt var fjärde försäkrad med sjuk- eller aktivitetsersättning och var tredje pensionär inte uppbär bostadstillägg, trots att de bedöms vara berättigade till förmånen. Beräknat som antal personer uppskattas mörkertalet 2016 uppgå till cirka 40 000 personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och cirka 129 000 ålderspensionärer.

Beloppen mörkertalsgruppen går miste om månatligen i bostadstillägg uppgår till i genomsnitt cirka 1 300 kronor bland personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och cirka 1 400 kronor bland pensionärer.

Vidare framgår av resultaten att det finns en tydlig skillnad i mörkertal mellan män och kvinnor avseende gruppen pensionärer. Mörkertalet uppgår till cirka 40 procent bland män och cirka 30 procent bland kvinnor. Sett till *antal* personer rör det sig emellertid om cirka dubbelt så många kvinnor som män, eftersom kvinnor i högre utsträckning är berättigade till bostadstillägg bland pensionärer. Skillnaden på könsnivå bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning är däremot liten.

³⁶ Eventuella fel kan innebära både under och överskattningar av det sanna mörkertalet, och problemet kan vara olika stort inom olika subgrupper. Enligt Pensionsmyndigheten är det mer sannolikt att det rör sig om en överskattning än en underskattning av det sanna mörkertalet, se Pensionsmyndigheten *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*. I Pensionsmyndighetens rapport redogörs närmare för hur metoden som används i modellen inverkar på mörkertalsberäkningarnas precision.

³⁷ En känslighetsanalys av antaganden vid förmögenhetsuppskattningen visar att problemet när det gäller förmögenhet kan vara mindre för försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning än bland ålderspensionärer, se bilaga 3.

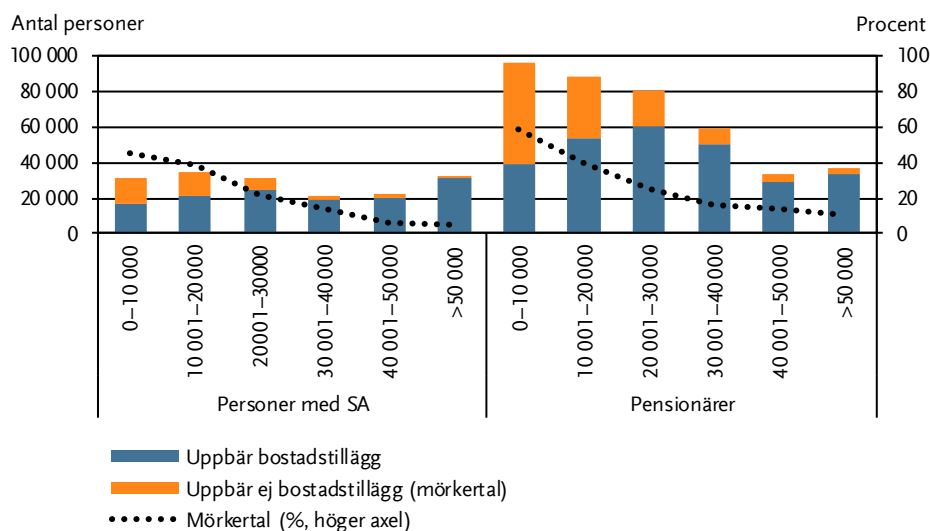
Under de senaste 15 åren har Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skattat omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg vid flera tillfällen. Givet delvis ändrade metoder för beräkning av mörkertalet och ändringar av gruppens sammansättning går det inte med säkerhet att uttala sig om några trendmässiga förändringar under perioden.³⁸

2.2 Mörkertalet avtar med storleken på beräknat bostadstillägg

Riksrevisionens analys visar att det bland potentiellt berättigade till bostadstillägg som inte mottar förmånen finns en stor variation i hur stort belopp de skulle kunna vara berättigade till.³⁹ Det är tydligt att mörkertalet minskar med storleken på beloppet, se **Diagram 1**. Mörkertalet är högst hos försäkrade som är potentiellt berättigade till upp till 20 000 kronor årligen, motsvarandes av de två första staplarna i diagrammet nedan. I dessa grupper beräknas mörkertalet uppgå till närmare 45 respektive 40 procent bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och till cirka 60 respektive 40 procent bland pensionärer. Genomgående är mörkertalet högre bland pensionärer än bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning, både sett till antal och som andel av antalet berättigade.

³⁸ Mörkertalet för bostadstillägg bland pensionärer har mellan åren 2012–2016 beräknats till mellan 24–30 procent. Äldre skattningar som avsåg år 2005 och 2007 har legat på 25 respektive 17 procent.

³⁹ Det berättigade beloppet beräknas på hela familjehushållets bidragsgrundande inkomst, det vill säga bruttointkomst plus eventuell förmögenhet.

Diagram 1 Mörkertal i bostadstillägg, per nivå av årligt berättigat belopp (2016)

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB (FASIT/STAR). Population: personer berättigade till bostadstillägg.

Anm: Den blå delen av staplarna avser antalet personer som är berättigade och uppstår förmånen. Den orange delen av stapeln består av personer som uppskattas vara berättigade till bostadstillägg, men som inte uppstår förmånen, dvs. mörkertalet. Staplarnas totala höjd motsvarar det totala antalet berättigade. Den punktade linjen markerar mörkertalet i procent.

2.3 Mörkertalens ekonomiska konsekvenser för individen

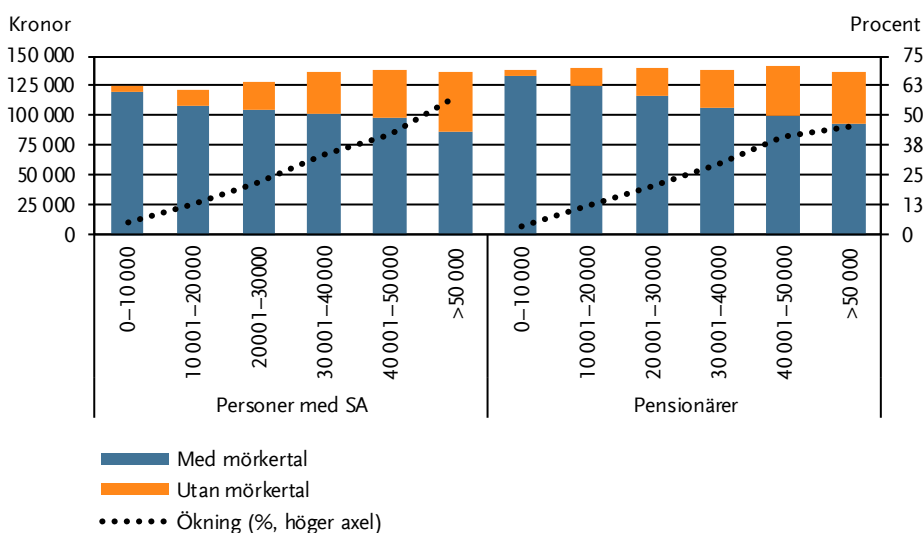
Ett av syftena med bostadstillägget är att bidra till att minska den ekonomiska utsattheten bland försäkrade som uppstår sjuk- eller aktivitetsersättning och för pensionärer. Avsaknad av bostadstillägg innebär att viss inkomst går förlorad, vilket får ekonomiska konsekvenser för individen och risken för ekonomisk utsatthet ökar. Mörkertal innebär därmed att regeringens fördelningspolitiska syfte med bostadstillägget inte uppnås fullt ut. Riksrevisionen har därför undersökt ekonomiska konsekvenser av inkomstbortfallet bland de personer som ingår i mörkertalet.⁴⁰

⁴⁰ Beräkningen genomförs genom att jämföra två skattningar. Den ena skattningen görs på normala antagande med hänsyn till mörkertalet i bostadstillägget och i den andra antas att alla som är berättigade till bostadstillägg uppstår det (det vill säga mörkertalet existerar inte). Skillnaden i utfall mellan de båda grupperna kan därmed härledas till att mörkertalsgruppen inte uppstår bostadstillägg i grundscenariot. Urvalet för följande analyser utgörs av de personer som i den första simuleringen ingår i mörkertalet. Notera att denna mörkertalsgrupp inte är samma som den observerade mörkertalsgruppen som analyserades i föregående avsnitt. Däremot motsvarar den simulerade mörkertalsgruppen den observerade på aggregerad nivå.

2.3.1 Bostadstilläggets påverkan på den individuella disponibla inkomsten

Ett första steg för att undersöka de ekonomiska konsekvenserna av inkomstbortfallet är att undersöka hur det påverkar individens disponibla inkomst⁴¹. Riksrevisionens beräkningar visar att den individuella disponibla inkomsten för personer som ingår i mörkertalet i genomsnitt upp går till 110 000 kronor per år för försäkrade med sjuk- eller aktivitetsersättning respektive 123 000 kronor per år för pensionärer. Om personer som ingår i mörkertalet i stället hade uppburit bostadstillägg skulle den individuella disponibla inkomsten i genomsnitt öka med 15 respektive 13 procent. Ju högre belopp individen är berättigad till desto större blir påverkan på disponibel inkomst, se **Diagram 2**. Som framgår i diagram 1 är det dock få personer som ingår i mörkertalet som är berättigade till de största beloppen.

Diagram 2 Mörkertalets påverkan på individuell disponibel inkomst, per nivå av berättigat belopp (2016)



Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB (FASIT/STAR).

Anm. Avser personer som ingår i det simulerade mörkertalet. Den blå delen av stapeln utgör genomsnittlig disponibel inkomst vid normalantagandet att mörkertalsgruppen inte uppbur bostadstillägg och den orange delen utgörs av den ökning av disponibel inkomst som följer av om mörkertalsgruppen istället skulle ha uppburit bostadstillägg.

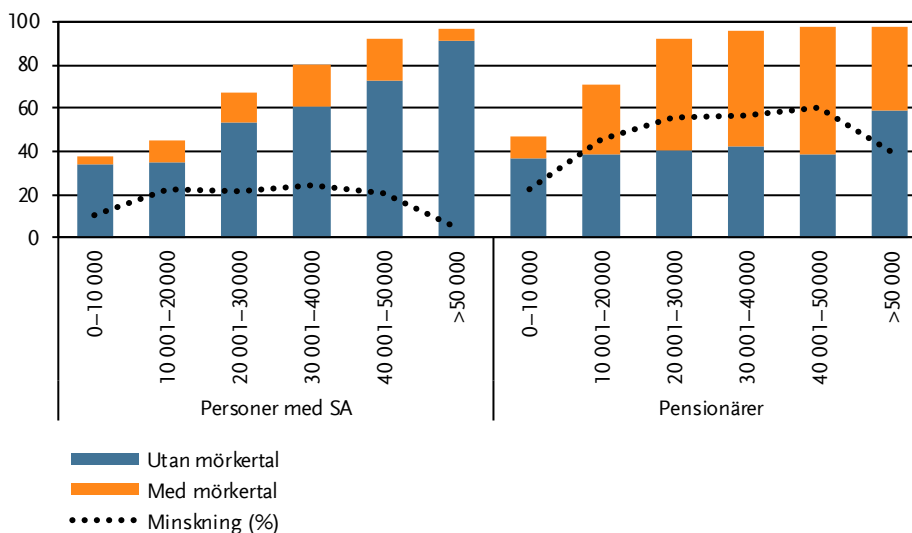
⁴¹ Den individuella disponibla inkomsten utgörs av summan av inkomster och transfereringar minus skatt och andra negativa transfereringar.

2.3.2 Mörkertal kan ligga bakom låg relativ ekonomisk standard

Riksrevisionens analys visar att bland försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning och som ingår i mörkertalsgruppen beräknas mer än hälften ha så kallad låg relativ ekonomisk standard. Låg relativ ekonomisk standard definieras som att den ekonomiska standarden understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Som jämförelse beräknas cirka 14 procent vara ekonomiskt utsatta i hela befolkningen som är 20 år eller äldre. Det som skiljer ekonomisk standard från disponibel inkomst, som det redovisades för i föregående avsnitt, är att detta mått beaktar hela bostadshushållets disponibla inkomst och justerar för dess försörjningsbörd. Det gör det möjligt att jämföra ekonomisk standard för hushåll med olika sammansättningar och storlekar med ett och samma mått, och ger därmed en bild av hur inkomstbortfallet påverkar förekomsten av ekonomisk utsatthet i mörkertalsgruppen.

För försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning och som ingår i mörkertalet skulle bostadstillägget kunna bidra till att andelen med låg relativ ekonomisk standard totalt sett skulle minska med tio procentenheter. Den största minskningen av andelen ekonomiskt utsatta beräknas för gruppen som är berättigade till 30 000–40 000 kronor i bostadstillägg per år, där andelen med låg ekonomisk standard beräknas minska från 80 procent till drygt 60 procent.⁴² För majoriteten av mörkertalsgruppen, vilken är berättigad till som högst 20 000 kronor är minskningen mindre, men en lägre andel är också ekonomiskt utsatta i utgångsläget.

⁴² Genomslaget är större för pensionärer även när gränsen för låg relativ ekonomisk standard sätts till 40 procent och 50 procent av medianen. Bland både pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning är dock andelen som understiger denna gräns betydligt lägre.

Diagram 3 Andel med låg ekonomisk standard, per nivå av berättigat belopp (2016)

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB(FASIT/STAR).

Anm: Avser personer som ingår i det simulerade mörkertalet. Den orange delen av staplarna visar minskningen i andelen med låg ekonomisk standard ifall alla personer i mörkertalet skulle uppbära bostadstillägg. Staplarnas totala höjd speglar andel med låg ekonomisk standard i normalläget där mörkertalsgruppen inte uppbär bostadstillägg. Gräns för låg ekonomisk standard är satt till 60 procent av medianen.

Andelen pensionärer i mörkertalsgruppen med låg relativ ekonomisk standard uppgår till nästan 70 procent. Bostadstillägget har emellertid större betydelse för att minska andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer än bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Om mörkertalsgruppen hade fått bostadstillägget i den utsträckning de beräknas vara berättigade till skulle andelen med låg relativ ekonomisk standard minska med 30 procentenheter. Störst minskning av andelen ekonomiskt utsatta bland pensionärer beräknas för gruppen som är berättigade till 20 000–50 000 kronor i bostadstillägg per år, där andelen med låg ekonomisk standard mer än halveras. Den större procentuella minskningen bland pensionärer beror på att personer med sjuk- och aktivitetsersättning i genomsnitt ligger längre under gränsen för låg ekonomisk standard samt att spridningen i ekonomisk standard är större än bland pensionärer.⁴³ Ett annat skäl är att pensionärer i regel har en lägre

⁴³ Minskningen i andelen ekonomiskt utsatta bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning blir tydligare om vi studerar mörkertalsgruppens genomsnittliga fattigdomsgap, se diagram B.1 i bilaga 1.

försörjningsbörla, vilket medför att det tillkommande bostadstillägget fördelas på färre personer i hushållet.

2.3.3 Ökad hemtjänstavgift kan minska effekten av bostadstillägg

Individens faktiska disponibla inkomst kan i vissa fall minska till följd av att avgiften för hemtjänsten ökar i takt med bostadstilläggets storlek.⁴⁴ I normalfallet är inte hemtjänstavgiften inkluderad vid beräkningen av disponibel inkomst och ekonomisk standard. I syfte att undersöka hemtjänstavgiftens påverkan har analysen kompletterats med ett alternativt mått som även tar hänsyn till hemtjänstavgiften.⁴⁵ Resultaten av denna skattning överensstämmer med beräkningen som presenterats ovan, men den stora minskningen av andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer som framkom där reduceras något, se diagram B.3 i bilaga 1. Minskningen i andelen med låg ekonomisk standard är dock fortfarande betydande sett till mörkertalsgruppen som helhet. Däremot kan det ekonomiska utbytet vara litet eller obefintligt för enskilda individer och för dessa kan det finnas svaga incitament att söka bostadstillägg.

2.4 Minskat mörkertal vore en fördelningsmässig träffsäker åtgärd

Om mörkertalet skulle minska till noll skulle det innebära, allt annat lika, ökade utgifter för bostadstillägg totalt med cirka 3 miljarder kronor.⁴⁶ Riksrevisionens beräkningar visar att de tillkommande utgifterna för bostadstillägg i hög utsträckning skulle fördelas till de mest ekonomiskt utsatta, se diagram B.2 i bilaga 1.

⁴⁴ Enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommuner rätt att ta ut skäliga avgifter för äldreomsorgen. Liknande avgifter kan i vissa fall finnas för personer som har insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, men uppgifter om detta finns inte tillgängligt i FASIT.

⁴⁵ Med denna alternativa definitionen är familjehushållets hemtjänstavgift individualiserad på vid beräkningen av den individuella disponibla inkomsten. Vid beräkningen av ekonomisk standard subtraheras hemtjänstavgiften från bostadshushållets disponibla inkomst och divideras sedan med samma ekvivalensskala som används i tidigare beräkningar.

⁴⁶ Beräkningen inkluderar bostadstillägg och särskilt bostadstillägg.

3 Överrepresenterade grupper inom mörkertalet

I detta kapitel presenteras Riksrevisionens skattning av mörkertalet inom bostadstillägg med särskilt fokus på grupper som identifierats som överrepresenterade inom mörkertalet.

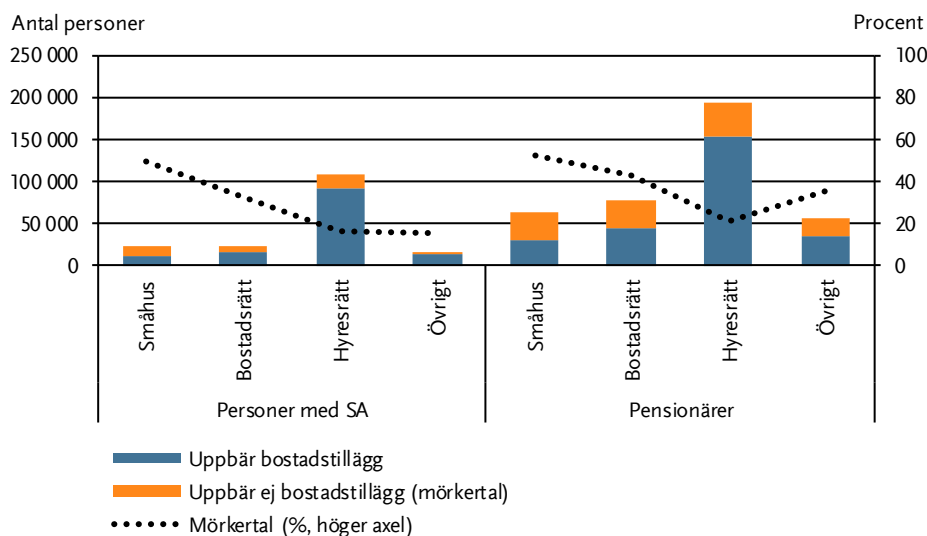
3.1 Högst mörkertal bland försäkrade boende i småhus och bostadsrätter

Riksrevisionens analys visar att mörkertalet är högst bland boende i småhus och bostadsrätt jämfört med boende i hyresrätt. Huvuddelen av de som uppbär bostadstillägg bor i hyresrätt medan fördelningen är jämn mellan övriga boendeformer, se **Diagram 4**. För boende i småhus överstiger andelen som tillhör mörkertalet 50 procent både bland försäkrade med sjuk- eller aktivitetsersättning och bland pensionärer. Motsvarande siffror för boende i bostadsrätt är drygt 30 respektive 40 procent.⁴⁷ Mörkertalet bland boende i hyresrätt är jämförelsevis lägre, omkring 20 procent. En överrepresentation inom mörkertalet bland försäkrade med ägd bostad kan bero på att det finns vissa missuppfattningar kring reglerna för bostadstillägg.⁴⁸ Enligt regelverket räknas inte permanentbostadens värde som förmögenhet vid bedömning av rätten till bostadstillägg, det vill säga boendeformen styr inte rätten till bostadstillägg. Det finns dock ett par möjliga metodologiska felkällor som kan leda till överskattningar som kan driva resultaten. Det är möjligt att osäkerheten i skattningen av boendekostnaderna leder till överskattning för boende i ägt boende⁴⁹ eller att försäkrade med ägt boende i större utsträckning än boende i hyresrätt har högre förmögenhet än vad som antas i Riksrevisionens beräkningsmodell av mörkertalet.

⁴⁷ Den högre sannolikheten att ingå i mörkertalet för boende i småhus och bostadsrätt kvarstår även vid kontroll för andra variabler, se tabell B.1 i bilaga 1. Skillnaden med avseende på boendeform drivs därmed inte av andra variabler som inkluderas i analysen, såsom berättigat belopp, hushållssammansättning eller kön.

⁴⁸ Engström m.fl. (2018) visar att information som adresserar vanliga myter om bostadstillägget, däribland missuppfattningar gällande boendeform, ökar benägenheten att söka bostadstillägg bland potentiellt berättigade. Försäkringskassan har även tidigare påtalat risken för missuppfattningar bland personer som äger sin bostad huruvida de är berättigade till bostadstillägg eller ej, se exempelvis *Mörkertalet och BTP*. Försäkringskassan, 2007. Försäkringskassan dnr: 39635–2007.

⁴⁹ Boendekostnaderna för boende i bostadsrätt och hyresrätt har i en uppföljning av SCB visat sig ligga nära den faktiska kostnaden medan den är något osäkrare för boende i småhus. Pensionsmyndigheten har påpekat att det är svårt att avgöra om överrepresentationen bland boende i småhus beror på de antaganden som gjorts vid beräkning av bostadskostnaden eller på en faktisk överrepresentation, se *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*. Mörkertalet är emellertid högt även bland bostadsrättsägare, vilket talar emot att resultaten endast drivs av en överskattning.

Diagram 4 Mörkertal inom bostadstillägg, per boendeform (2016)

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB (FASIT, STAR).

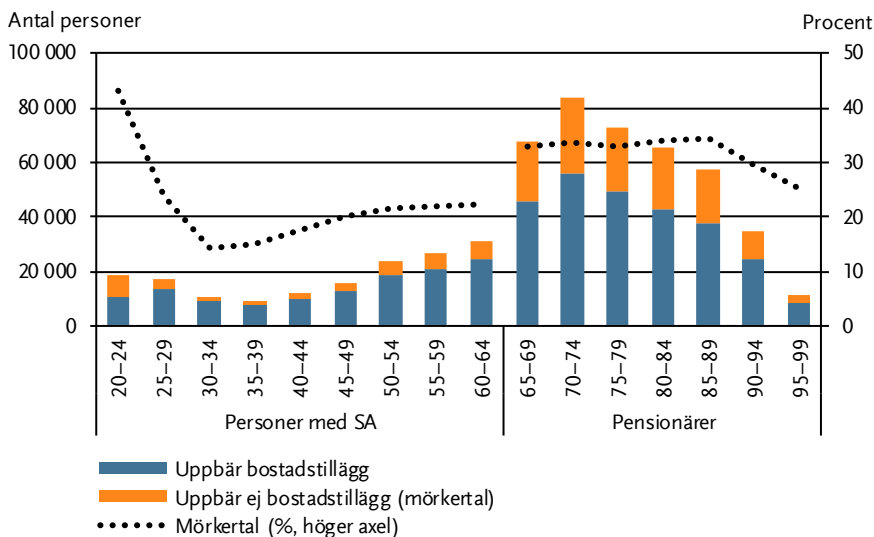
Anm: Den blå delen av staplarna avser antalet personer som är berättigade och uppstår förmånen. Den orange delen av stapeln består av personer som uppskattas vara berättigade till bostadstillägg, men som inte uppstår förmånen, dvs. mörkertalet. Staplarnas totala höjd motsvarar det totala antalet berättigade. Den punktade linjen markerar mörkertalet i procent.

3.2 Högst mörkertal bland försäkrade i yngre åldrar och bland pensionärer

Riksrevisionens beräkningar visar att mörkertalet uppgår till cirka en tredjedel bland försäkrade mellan 20–29 år som uppstår aktivitetsersättning och bland pensionärer, se **Diagram 5**. Bland försäkrade i åldrarna 30–39 år som uppstår sjukersättning är mörkertalet betydligt lägre, cirka 15 procent, och ökar sedan något i de högre åldersgrupperna. Mörkertalet för försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning drivs därmed till viss del av högre mörkertal inom den yngsta åldersgruppen, det vill säga försäkrade som uppstår aktivitetsersättning.⁵⁰ Det höga mörkertalet i gruppen 20–29 år drivs till viss del av ett högt mörkertal bland personer som är hemmaboende hos sina föräldrar.⁵¹

⁵⁰ Åldersmönstret kvarstår till stor del vid kontroll för andra variabler, se tabell B.1 i bilaga 1.

⁵¹ När kontroll för om den berättigade är hemmaboende hos sina föräldrar inkluderas minskar ålderseffekten i de yngsta åldersgrupperna, se tabell B.1. En person med sjuk- eller aktivitetsersättning som bor hemma hos sina föräldrar tilldelas en bostadskostnad i beräkningen av berättigandet i FASIT-modellen. I ett verkligt fall förutsätts det att den sökande betalar sin del av bostadskostnaden för att bostadstillägg ska betalas ut, men huruvida detta sker är inte möjligt att kontrollera i FASIT.

Diagram 5 Mörkertal inom bostadstillägg, per ålder (2016)

Källa: Riksrevisionens beräkningar. SCB (FASIT, STAR).

Anm: Den blå delen av staplarna avser antalet personer som är berättigade och uppbär förmånen. Den orange delen av stapeln består av personer som uppskattas vara berättigade till bostadstillägg, men som inte uppbär förmånen, dvs. mörkertalet. Staplarnas totala höjd motsvarar det totala antalet berättigade. Den punktade linjen markerar mörkertalet i procent.

3.3 Mörkertalet varierar för olika diagnoser bland försäkrade med sjukersättning

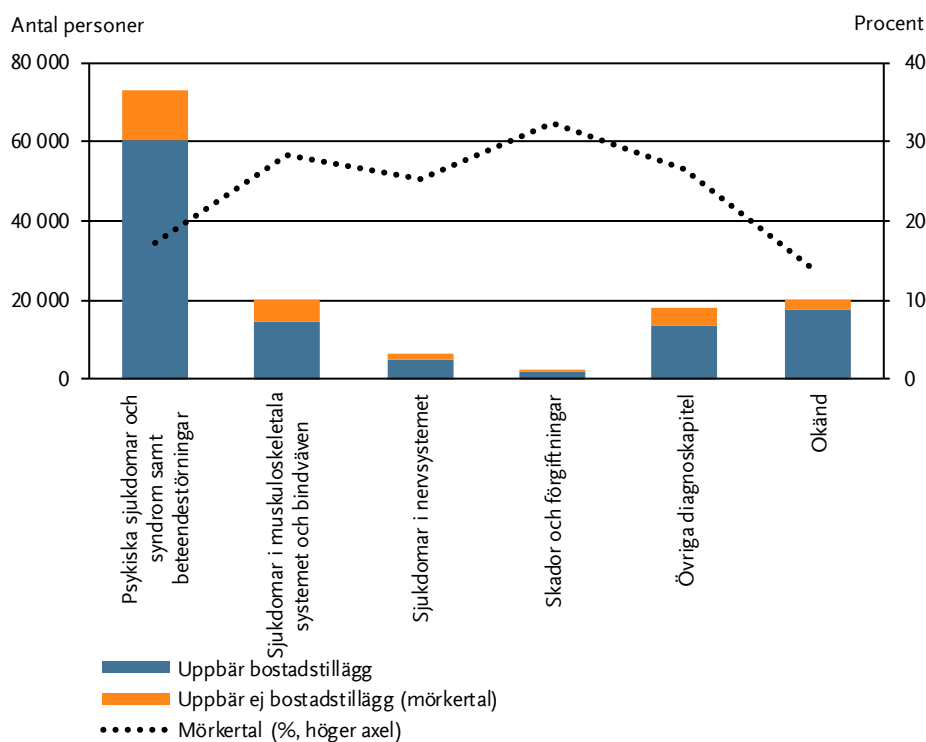
Riksrevisionen har undersökt om mörkertalet varierar med den diagnos som ligger till grund för beviljad sjukersättning.⁵² Givet att Försäkringskassans insatser är anpassade till målgruppens särskilda behov och förutsättningar är det rimligt att anta att det inte bör finnas en betydande variation i mörkertalet utifrån berättigades diagnoser. Om vissa diagnosgrupper är överrepresenterade inom mörkertalet kan det därför vara en indikation på att det finns behov av riktade insatser till dessa grupper.⁵³ Följande analys görs endast på de personer som är berättigade till bostadstillägg på grund av att de uppbär sjukersättning.

⁵² Analysen har gjorts genom att koppla information om diagnoser för försäkrade med sjukersättning från Försäkringskassans databas MIDAS till STAR-urvalet. Resultaten av analysen avser försäkrade som uppbär sjukersättning.

⁵³ Diagnoserna presenteras grupperade utifrån beteckning i ICD-10 systemet. I några fall finns diagnosen endast angiven enligt tidigare beteckning. I dessa fall har diagnosen sorterats enligt följande princip: psykiatriska diagnoser och muskuloskeletala diagnoser sorterar i motsvarande kapitel enligt ICD-10 medan övriga diagnoser klassificeras som övriga diagnoser.

Majoriteten av försäkrade som uppbär sjukersättning och som är berättigade till bostadstillägg har en psykiatrisk diagnos, se **Diagram 6**. Mörkertalet i denna grupp uppgår till cirka 18 procent vilket är lägre än för andra diagnosgrupper. Högst mörkertal uppmäts i diagnosgruppen muskuloskeletala sjukdomar⁵⁴ (28 procent) respektive skador och förgiftningar (32 procent). Bland försäkrade med okänd diagnos är mörkertalet relativt lägre. Ett möjligt skäl till detta är att personer med okänd diagnos har haft sjukersättning under längre tid än försäkrade med andra diagnoser, vilket minskar sannolikheten för att ingå i mörkertalet.⁵⁵

Diagram 6 Mörkertal inom bostadstillägg, per diagnoskapitel (2016)



Källa: Riksrevisionens beräkningar. SCB (FASIT, STAR) och FK (MIDAS).

Anm: Avser försäkrade som uppbär sjukersättning och som är berättigade till bostadstillägg. Den blå delen av staplarna avser antalet personer som är berättigade och uppbär förmånen. Den orange delen av stapeln består av personer som uppskattas vara berättigade till bostadstillägg, men som inte uppbär förmånen, dvs. mörkertalet. Staplarnas totala höjd motsvarar det totala antalet berättigade. Den punktade linjen markerar mörkertalet i procent.

⁵⁴ Exempelvis ledsjukdomar och ryggsjukdomar. <http://icd.internetmedicin.se/diagnos/M00-M99> (hämtad 2019-07-04).

⁵⁵ Riksrevisionen har gjort en kompletterande så kallad multivariat analys som bekräftar att diagnosernas samband med mörkertalet kvarstår vid kontroll för andra variabler, se tabell B.2

4 Myndigheternas insatser för att minska förekomsten av mörkertal

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens insatser för att minska risken för mörkertal inom bostadstillägg. Iakttagelserna bygger i huvudsak på dokumentstudier, genomgång av ärendeakter och intervjuer med företrädare för myndigheterna.

4.1 Myndigheternas skattningar och analyser av mörkertal

4.1.1 Försäkringskassan

Försäkringskassans skattningar och analyser av orsaker till att inte alla berättigade ålderspensionärer ansöker om bostadstillägg

I samband med pensionsreformen uppmärksammades risken för förekomst av mörkertal inom bostadstillägg. Regeringen gav 2003 dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att bedöma omfattningen av problematiken.⁵⁶ RFV konstaterade att mörkertalet kan vara betydande och indikerade behov av riktade åtgärder. Regeringen har sedan dess återkommit till frågan och framförallt med fokus på gruppen ålderspensionärer.⁵⁷ Då Försäkringskassan fram till 2010 ansvarade för utbetalning av bostadstillägg, både vad gäller försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspensionärer, fick myndigheten år 2004 och 2007 i uppdrag att analysera orsaker till att inte alla berättigade ålderspensionärer ansöker om bostadstillägg. Försäkringskassan skattade även omfattningen av mörkertalet år 2005 och 2008 utifrån registerdata. Som svar på ett regeringsuppdrag 2007 genomförde Försäkringskassan en enkätundersökning som var riktad till försäkrade som bedömdes ha rätt till bostadstillägg men som inte hade ansökt om förmånen, som bland annat visade att en relativt stor andel av de tillfrågade saknade kunskap om bostadstillägg.⁵⁸ En fördjupad undersökning genomfördes även av Försäkringskassan år 2008 och 2009 som visade att riktad information till mörkertalsgruppen kan vara ett effektivt sätt att arbeta.⁵⁹

I övrigt har regeringens styrning varit inriktad på kvaliteten i besluten och effektiviteten i handläggningen av bostadstillägg. Efter övergången till att

⁵⁶ Försäkringskassan 2005, *Uppskattning av mörkertalet i Bostadstillägg till pensionärer*, Försäkringskassan redovisar 2005:2, s. 2.

⁵⁷ Se budgetpropositionerna för 2005, 2006 och 2008.

⁵⁸ Försäkringskassan, 2007, (Försäkringskassan dnr: 39635–2007). *Mörkertalet och BTP*.

⁵⁹ Populationen avsåg boende i Kalmar och Södermanlands län. Pensionsmyndigheten 2019, Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer - en genomgång av underutnyttjandet.

bostadstillägg kunde beviljas tills vidare fick både Försäkringskassan 2014 och Pensionsmyndigheten 2014–2018 i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i handläggningen.

Försäkringskassans undersökning av om det finns ett underutnyttjande av bostadstillägg bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning

Försäkringskassan har på eget initiativ 2015 undersökt om det finns ett underutnyttjande av bostadstillägg för försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning. Av Försäkringskassans uppdragsbeskrivning för undersökningen framgår bland annat att ”... det finns anledning att tro att det finns ett mörkertal gällande kunder som eventuellt skulle kunna ha rätt till bostadstillägg.

Våra personliga handläggare informerar kunderna om möjligheten att söka bostadstillägg när sjuk- och aktivitetsersättning beviljas och ofta kommer en ansökan om bostadstillägg in i samband med detta. Det mörkertalet vi tror kan finnas gäller istället de kunder som inte hade rätt till bostadstillägg vid beviljandet av huvudförmånen, utan kan ha fått ändrade förhållanden under resans gång. Det kan till exempel vara att man inte längre är två i hushållet eller att kapitalinkomst sjunkit.”⁶⁰

Försäkringskassans undersökning visar bland annat att de som inte känt till förmånen uppskattade att Försäkringskassan tog kontakt, och en stor andel ville efter att ha fått information ansöka om bostadstillägg. För de som känt till förmånen, men inte hade ansökt, fanns en osäkerhet och okunskap om hur inkomster och tillgångar påverkar rätten till ersättning, framförallt om den försäkrade var gift eller sambo. Även denna grupp uppskattade att Försäkringskassan tog kontakt. Försäkringskassans bedömning är sammantaget att det är svårt att dra några slutsatser om eventuellt mörkertal inom bostadstillägg på grund av det relativt stora bortfallet i undersökningen, och att en brist var att undersökningen var liten samt att urvalet behöver förfinas.⁶¹

Verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan uppger att myndigheten under våren 2019 har påbörjat ett arbete med så kallad profilering, som syftar till att minska risken för mörkertal och få fram värden i det befintliga beståndet.⁶²

⁶⁰ Försäkringskassan, promemoria om *Mörkertal*, 2015-03-13.

⁶¹ Ibid, s. 1–2. I undersökningen har ett slumpmässigt urval på 98 personer tagits fram, dessa personer har utifrån kända faktorer hos Försäkringskassan endast garantiersättning. Garantiersättningen motsvarar en inkomst på 2,4 prisbasbelopp (PBB) för de som får sjukersättningen och för de som har aktivitetsersättning varierar garantiersättningen mellan 2,10–2,35 PBB. Under två veckor kontaktade handläggarna 48 personer och informerade om bostadstillägg (BT). I det urval som slumpmässigt tagits fram har bortfall bland annat berott på att kunden ansökt om BT och därför har kontakt ansetts som onödig, kontaktuppgifter har saknats för kund (telefonnummer), kunden har saknat huvudförmån eller har utvandrat. Kontakt har tagits med har med 48 personer av dessa har 38 personer känt till förmånen BT och 10 personer inte känt till förmånen, bortfall med 50 personer. Totalt 98 personer.

⁶² E-post Försäkringskassan 2019-06-04. Arbetet är beräknat att vara klart i slutet av innevarande år.

4.1.2 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att bedöma omfattningen av mörkertalet för ålderspensionärer åren 2014, 2017 och 2019.

Pensionsmyndigheten har därför låtit SCB skatta mörkertalet utifrån registerdata.⁶³ Från och med 2015 har myndighetens årliga regleringsbrev även omfattat mål om insatser för ökad kunskap om bostadstillägg, samt ett uppdrag att redovisa måluppfyllelse och genomförda insatser för att nå målet.

Pensionsmyndigheten har även åiterrapporterat åtgärder som myndigheten har vidtagit i syfte att minska förekomsten av mörkertal. I syfte att analysera orsaker till mörkertal inom bostadstillägg har skattningar av mörkertalet kompletterats med särskilda brevutskick till potentiellt berättigade, så kallade urvalsundersökningar och telefonintervjuer.⁶⁴ Myndighetens bedömning är att undersökningarna ger begränsad information om individer utanför studiepopulationerna och är av begränsad nytta vid beräkning av mörkertalet.

Pensionsmyndigheten konstaterar bland annat att ovilja eller oförmåga att ta till sig information eller att ansöka om bostadstillägg, trots att man tror sig vara berättigad till förmånen, kan vara en del av förklaringen till mörkertalet. Dessa insikter kommer därför att beaktas i Pensionsmyndighetens fortsatta arbete i syfte att minska mörkertalet.⁶⁵ Myndigheten har bland annat lyft fram vikten av att utveckla metoder för att öka kunskapen om mörkertalet, men bedömer samtidigt att nödvändig utveckling av metoder för att kunna förbättra precisionen i skattningar av mörkertalet är relativt kostsam. Pensionsmyndigheten har därför beslutat att inte prioritera sådan metodutveckling tills vidare.⁶⁶

I syfte att analysera orsaker bakom mörkertalet har Pensionsmyndigheten relativt nyligen genomfört ett pilotprojekt riktat till ett urval av fyra grupper av berättigade i bland annat olika åldrar och med olika levnadsförhållanden.⁶⁷ Resultatet av projektet visade att en majoritet av de kontaktade kände till bostadstillägg, däremot förekom flera missuppfattningar kring reglerna - oftast vad gäller hur tillgångar påverkar rätten till bostadstillägg och storleken på ersättningen. Myndigheten

⁶³ Pensionsmyndigheten och SCB använder samma beräkningsmodell som Riksrevisionen i denna granskning, det vill säga den så kallade FASIT-modellen. Mörkertalets omfattning ligger därmed i linje med Riksrevisionens beräkningar.

⁶⁴ I dessa analyser har den studerade populationen bestått av ett urval av potentiellt berättigade som inte uppbär bostadstillägg.

⁶⁵ Pensionsmyndigheten 2019, Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet, s 19.

⁶⁶ Pensionsmyndigheten 2019, Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer, en genomgång av underutnyttjandet, s. 4.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten 2019, Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer, en genomgång av underutnyttjandet.

anger att erfarenheter från undersökningen kommer att användas vid utformningen av informationsinsatser till de försäkrade.⁶⁸

4.2 Myndigheternas handläggning, stöd och kommunikationsinsatser

4.2.1 Försäkringskassan

Myndighetens handläggning

Försäkringskassans handläggning regleras i socialförsäkringsbalken.⁶⁹ Försäkringskassan har utifrån gällande lagstiftning tagit fram styrdokument för handläggning av olika förmåner.⁷⁰ Utifrån den försäkrades ansökan prövar Försäkringskassan rätten till ersättning. För beslut om bostadstillägg krävs först beslut om huvudförmånen (sjuk- eller aktivitetsersättning).⁷¹ Försäkringskassan har ett specialiserat arbetssätt som innebär att det är olika handläggare som handlägger sjuk- eller aktivitetsersättning och bostadstillägg.⁷² I regel sker inget utbyte av information om den försäkrades livssituation eller särskilda behov av stöd mellan förmånerna.⁷³ I handläggningen av huvudförmånen informeras den försäkrade om bostadstillägg vid flera tillfällen. I ansökningsblanketten för sjuk- och aktivitetsersättning finns skriftlig information om att den försäkrade kan ha rätt till bostadstillägg med en hänvisning till Försäkringskassans webbplats för

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ 110 kap. socialförsäkringsbalken, (2010:110), SFB. I dess 13 § anges att den handläggande myndigheten, i detta fall Försäkringskassan, ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. En likformig och rättssäker tillämpning förutsätter att beslut fattas på ett så fullständigt underlag som ärendet kräver.

⁷⁰ Processbeskrivningen är det dokument som främst används i det praktiska arbetet med att handlägga ärenden. Varje process är dokumenterad på tre sätt: som processkarta, kalkyl och processbeskrivning. Processbeskrivningen beskriver aktiviteter och arbetsmoment som ingår i processen, hur de ska utföras och av vilken yrkesroll. Här anges också hur till exempel dokumentationen ska göras i ett ärende. Se processbeskrivningar för 1) aktivitetsersättning: Försäkringskassan, Process 2013:02, version 7.0, 2) sjukersättning: Försäkringskassan, Process 2013:03, version 2.0, samt 3) bostadstillägg: Försäkringskassan, Process 2007:06, version 5.1. Eftersom Pensionsmyndigheten ansvarar för normeringen av bostadstillägget gäller deras vägledning och föreskrifter även för handläggningen av Försäkringskassans ärenden.

⁷¹ Försäkrade som har aktivitetsersättning får i regel bostadstillägg för samma period som aktivitetsersättningen, medan försäkrade som har sjukersättning i regel får bostadstillägg tills vidare.

⁷² Handläggarna av sjuk- och aktivitetsersättning är geografiskt placerade över i stort sett hela landet, medan handläggarna av bostadstillägget är totalt drygt 80 och är geografiskt placerade i Skellefteå och Kalmar.

⁷³ Intervjuer med Försäkringskassan, personliga handläggare 2019-02-20, verksamhetsutvecklare inom bostadstillägg 2018-12-19 och telefonintervju med specialist inom bostadstillägg och 2019-04-12.

mer information och ansökan.⁷⁴ En skriftlig upplysning om bostadstillägg ges därefter i ett standardiserat brev när Försäkringskassan bekräftar att de tagit emot ansökan om aktivitets- eller sjukersättning. Därefter ansvarar den personliga handläggaren av huvudförmånen för att genomföra ett inledande muntligt utredningssamtal med den försäkrade, som bland annat syftar till att den försäkrade ska få information om cirka ett tiotal olika förmåner, däribland bostadstillägg, som hen kan ha rätt till.⁷⁵

En försvårande omständighet som personliga handläggare beskriver är att många försäkrade på grund av till exempel kognitiva svårigheter har svårt att ta till sig information under utredningssamtalet, som kan vara relativt omfattande. Dessutom har handläggarna i regel svårt att besvara frågor som försäkrade kan ha om bostadstillägg på grund av det komplicerade regelverket. Till exempel beskriver en personlig handläggare med närmare 20 års arbetslivserfarenhet inom Försäkringskassan, att hon medvetet undviker att försöka besvara frågor om bostadstillägg då det riskerar att leda till missförstånd.⁷⁶ Vanliga frågor från försäkrade är till exempel vad som menas med "låg inkomst" samt vilken ersättning som den försäkrade kan antas vara berättigad till.⁷⁷ För att få svar på frågor hänvisar den personliga handläggaren den försäkrade antingen till Försäkringskassans webbplats för mer information och ansökan, alternativt kan handläggaren skriva en intern journalanteckning i Försäkringskassans ärendehanteringssystem och be att en handläggare av bostadstillägg kontaktar den försäkrade. Det finns även möjlighet för de personliga handläggarna av huvudförmånen att skriva en notering till handläggaren för bostadstillägg om att den försäkrade till exempel är i behov av särskilt stöd.⁷⁸ Vidare ska det bland annat dokumenteras i ärendet om den försäkrade har informerats om bostadstillägg under utredningssamtalet. I vår genomgång av ärendeakter saknas dock sådan dokumentation.

Sedan 2013 beviljas bostadstillägg tills vidare av myndigheterna, vilket innebär att den försäkrade själv måste initiera en omprövning av rätten till bostadstillägg vid

⁷⁴ Första gången den försäkrade ansöker om aktivitetsersättning står det om bostadstillägg i ansökningsblanketten. Vid förlängning av aktivitetsersättningen skickas en påminnelse ut ett halvår innan med information om bostadstillägg. Om den försäkrade ansöker om aktivitets- eller sjukersättning via Försäkringskassans webbplats får hen även information om bostadstillägg med möjlighet att ansöka om båda förmånerna samtidigt.

⁷⁵ Om handläggaren har indikationer om att den försäkrade inte kommer att beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning ges i regel inte information om till exempel bostadstillägg vid detta tillfälle.

⁷⁶ Om den försäkrade istället ansöker om sjuk- eller aktivitetsersättning via Försäkringskassans webbplats får hen automatisk information om bostadstillägg och har då möjlighet att ansöka om båda förmånerna samtidigt.

⁷⁷ Telefonintervju med Försäkringskassan, specialist inom bostadstillägg 2019-04-12.

⁷⁸ Målsättningen är att sådana förfrågningar ska tas om hand och besvaras inom 48 timmar.

till exempel ändrad inkomst eller boendesituation. ISF har bland annat lyft fram att detta kan innebära en ökad risk för mörkertal om den försäkrade inte själv uppmärksammar ändrade inkomstförhållanden. ISF har även påpekat att övergången till tillsvidarebeslut hade kunnat underlättats genom större grad av automatisk informationsinhämtning från folkbokföring och tjänstepension.⁷⁹

Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan under 2018 införde en ny strukturerad utredningsmall som är tänkt att vara ett stöd i handläggningen, där det går att kryssa för om den försäkrade har informerats om bostadstillägg. Utredningsmallen är dock inte obligatorisk i handläggningen.⁸⁰ Därutöver finns en standardiserad skriftlig upplysning om att den försäkrade kan ha rätt till bostadstillägg i beslutsbrevet om huvudförmånen.

I handläggningen av bostadstillägget utgår man i regel bara från de uppgifter som finns i ansökan. Det förekommer dock att den försäkrade själv i ansökan om bostadstillägg, som en egen upplysning till Försäkringskassans handläggare, till exempel kan skriva att "... jag har svårt med papper och behöver hjälp med det" eller "... jag vill att Försäkringskassan kontaktar min hyresvärd". Utifrån förutsättningarna i varje ärende behöver handläggarna göra avvägningar och bedömningar av vilka åtgärder som man har tid och möjlighet att hjälpa till med.⁸¹ Vidare skickar Försäkringskassan årligen ut beslut till den försäkrade om vad för uppgifter som ligger till grund för det gällande beslutet.

Riksrevisionens genomgång av ärendeakter, i de fall där personer har fått avslag på ansökan om bostadstillägg, visar att ansökningarna inte alltid har varit fullständiga. Försäkringskassan har därför skriftligen begärt kompletteringar av till exempel hyreskontrakt med uppgifter om boyta och vad som ingår i hyran, bostadslån med aktuell skuld, årsbesked för till exempel bankkonton, fonder och aktier. Försäkringskassan har i samtliga fall skickat påminnelse en gång per post. I något fall försöker Försäkringskassans även nå den försäkrade, alternativt god man, per telefon vid påminnelse. När inga kompletterande uppgifter inkommer, vilket även förekommer när påminnelsen är ställd till god man, har Försäkringskassan gett avslag på ansökan. Beslut om avslag har i samtliga fall skickats per post med en motivering till beslutet. Utifrån det underlag som Riksrevisionen har kunnat ta del av är det svårt att avgöra om Försäkringskassan hade kunnat vidta fler åtgärder i de aktuella ärendena.

Försäkringskassans funktionshindersråd

Försäkringskassan har en nationell samverkan med intresse- och brukarorganisationer inom ramen för Försäkringskassans funktionshindersråd.

⁷⁹ ISF, Handläggningen av bostadstillägg – införande av tillsvidarebeslut, rapport 2013:8.

⁸⁰ Intervjuer med verksamhetsutvecklare av bostadstillägg, 2018-09-20, och personlig handläggare, 2018-10-04.

⁸¹ Telefonintervju med Försäkringskassan, specialist inom bostadstillägg 2019-04-12.

Syftet med rådet är bland annat att aktivt involvera funktionshindersrörelsen i samråd med myndighetens arbete. Det fattas inte några beslut i rådet, utan rådet verkar för att utveckla en ömsesidig kunskapsöverföring och ett informationsflöde mellan Försäkringskassan och representanter från funktionshindersrörelsen. Medlemmarna företräder olika brukar- och intresseorganisationer och rådets representanter ansvarar för spridning av nyheter och information inom respektive verksamheter. Rådet träffas regelbundet fyra gånger per år och både Försäkringskassan och representanterna från funktionshindersrörelsen kan lyfta frågor som man önskar ta upp på rådet. Riksrevisionen har tagit del av minnesanteckningar från de senaste fem årens möten i rådet. Bostadstillägget har dock inte varit föremål för diskussion under denna period.⁸²

Automatiserad inhämtning av uppgifter i handläggningen

Handläggningen av bostadstillägg kräver omfattande underlag från flera olika aktörer, till exempel hyresvärdar, banker och tjänstepensionsföretag. Genom att automatisera informationsinhämtning finns möjlighet att förenkla och effektivisera handläggningen samt minska den administrativa arbetsbördan för den försäkrade. Försäkringskassan har infört olika effektiviseringsåtgärder i handläggningen, till exempel maskinellt inhämtade uppgifter från CSN, Skatteverket (taxeringsuppgifter, kapitalinkomster), ett flertal tjänstepensionsbolag och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan i handläggningen av bostadstillägget inte har direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas med månatliga individuppgifter om skattepliktiga inkomster. Däremot har myndigheten en elektronisk så kallad fråga- och svarstjänst som kan användas i handläggningen av bostadstillägget, vilket motsvarar en elektronisk fråga och ett elektroniskt svar. Vidare sker en del av informationsinhämtningen i handläggningen fortfarande manuellt, exempelvis kontakter med hyresvärdar och banker. Försäkringskassan anger att det finns en utvecklingspotential i att i framtiden kunna utveckla flera elektroniska lösningar.⁸³

Försäkringskassan och Pensionsmyndighet har ett gemensamt ärendehanteringssystem, vilket underlättar ärendehantering när ansvaret för utbetalning av bostadstillägg flyttas från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten. Däremot sker inget informationsutbyte mellan de båda myndigheterna om försäkrades situation och funktionsnedsättningar.

Insatser för att öka handläggarnas medvetenhet om vikten av att minska risken för ett underutnyttjande av förmånen

Mörkertal är något som ibland diskuteras inom handläggningen av bostadstillägget och vad Försäkringskassan kan göra för att minska risken för ett underutnyttjande av förmånen. Till exempel framhålls vikten av att den personliga

⁸² E-post Försäkringskassan 2019-04-23.

⁸³ E-post Försäkringskassan, verksamhetsutvecklare inom bostadstillägg 2019-04-09.

handläggaren muntligen i kontakten med den försäkrade informerar om att hen kan ha rätt till bostadstillägg. Handläggare av bostadstillägg har till exempel erbjudit personliga handläggare så kallat webbseminarium under våren 2019 i syfte att öka kunskapen om bostadstillägg. Även handläggare av bostadstillägg har erbjudits till exempel utbildning i förvaltningsrätt där frågor om bland annat bemötande diskuterats.⁸⁴ När det gäller bemötande och stöd till den försäkrade är det i hög utsträckning handläggarnas ansvar att till exempel anpassa kommunikationen och stödet till den enskildes särskilda behov. En fråga som också diskuteras inom handläggningen av bostadstillägget när det gäller mörkertal är hur handläggarna ska tolka Försäkringskassans utredningsskyldighet, givet att handläggarna har ett tolkningsutrymme och i hög grad ansvarar för att ärendena blir utredda på ett rättssäkert och tillräckligt sätt.⁸⁵

Information och service via Försäkringskassans webbplats

På Försäkringskassans webbplats finns information om bostadstillägg samt uppgifter var man kan ringa för att få svar på frågor.⁸⁶ Det är Försäkringskassans kundcenter som besvarar allmänhetens frågor och som numera inkluderar olika verksamhetsområden inom Försäkringskassan. Vid frågor om bostadstillägg får den försäkrade därför tala med handläggare av bostadstillägg som bland annat kan hjälpa till med att beräkna och göra en preliminär bedömning om den försäkrade kan ha rätt till bostadstillägg, förutsatt att den försäkrade tillhandahåller uppgifter om bostadskostnad, inkomster och sparande.

Verksamhetsutvecklare för bostadstillägg vid Försäkringskassan uppger att myndigheten under våren 2019 har påbörjat ett arbete med att bygga ett verktyg för preliminärberäkning av bostadstillägg för den externa webbplatsen. Syftet är att försäkrade själva ska kunna göra en preliminärberäkning om de är berättigade till bostadstillägg. Verktöget kommer enligt Försäkringskassan att vara likvärdigt det som Pensionsmyndigheten har idag.⁸⁷

Insatser för att upptäcka potentiellt berättigade till bostadstillägg

Genom så kallad profilering är det möjligt att upptäcka potentiellt berättigade till bostadstillägg som ingår i mörkertalet. En verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan inom bostadstillägg framhåller att det är relativt komplicerat och tidskrävande att identifiera potentiellt berättigade som inte uppstår förmånen,

⁸⁴ Intervju med Försäkringskassan, personliga handläggare 2019-02-20 och e-post under faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2019-05-27.

⁸⁵ Telefonintervju med Försäkringskassan, specialist inom bostadstillägg 2019-04-12.

⁸⁶ Information om bostadstillägg finns till exempel både i ansökningsblankett digitalt via Mina sidor och i pappersblankett.

⁸⁷ E-post Försäkringskassan under faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2019-05-27. Verktöget för preliminärberäkning är planerat att publiceras på Försäkringskassans webbplats under hösten/vintern 2019.

även om det uppges finnas en medvetenhet om att det till exempel bland försäkrade med aktivitetsersättning finns risk för mörkertal. Försäkringskassan har därför under våren 2019 påbörjat ett arbete med profilering inom bostadstillägg i syfte att upptäcka potentiellt berättigade. Ett första steg i det arbetet är att upptäcka försäkrade som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning som inte har ansökt om bostadstillägg, men som troligen har rätt till det. Profilen ska enligt Försäkringskassan vara klar under hösten/vintern 2019.⁸⁸

4.2.2 Pensionsmyndigheten

Myndighetens handläggning

Pensionsmyndigheten handlägger liksom Försäkringskassan bostadstillägg med stöd av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.⁸⁹ Pensionsmyndigheten har även föreskriftsrätt och har utfärdat två föreskrifter, om bland annat bostadskostnader och uppvärmningskostnader.⁹⁰ I samband med att försäkrade om uppbär sjukersättning och bostadstillägg fyller 65 år skickar Pensionsmyndigheten hem ett brev med information om möjligheten att ansöka om fortsatt bostadstillägg samt bifogar en ansökningsblankett.⁹¹ Företrädare för Pensionsmyndighetens uppger att handläggarna utreder ärendet åt sökanden så långt möjligt och kommunicerar uppgifterna inför beslut.⁹²

Vidare har Pensionsmyndigheten infört effektiviseringsåtgärder i handläggningen av bostadstillägg, till exempel har ett nytt handläggningssystem utvecklats som bland annat innebär smidigare inhämtning av uppgifter från banker och tjänstepensionsbolag via säker e-post eller genom direkt anslutning.⁹³ Som tidigare nämnts har Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan sedan 2013 gått över till tillsvidarebeslut av bostadstillägg, vilket innebär att den försäkrade själv måste initiera omprövning av rätten till bostadstillägg vid exempelvis förändrad inkomst eller boendesituation. I Pensionsmyndighetens nya handläggningssystem kommer det att finnas en funktion för uppföljning av tillsvidarebesluten, vilket bland annat innebär att en påminnelse om anmälan om

⁸⁸ E-post Försäkringskassan under faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2019-05-27.

⁸⁹ 110 kap. socialförsäkringsbalken, (2010:110), SFB. I dess 13 § anges att den handläggande myndigheten, i detta fall Pensionsmyndigheten, ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. En likformig och rättssäker tillämpning förutsätter att beslut fattas på ett så fullständigt underlag som ärendet kräver.

⁹⁰ Pensionsmyndigheten, PFS 2015:2 och PFS 2015:6.

⁹¹ E-post Pensionsmyndigheten 2019-04-12.

⁹² E-post Pensionsmyndigheten 2019-04-12 och 2019-04-18.

⁹³ Intervjuer med Pensionsmyndigheten, 2018-09-12 och 2019-01-23. Det nya handläggningssystemet planeras tas i drift under hösten 2019.

ändrade förhållanden kommer att skickas per automatik. Pensionsmyndigheten menar att detta kan minska risken för mörkertal.

Alltmer målgruppsanpassad information

I regleringsbrevet 2014 ingick bland annat att redogöra för vilka åtgärder som genomförts för att minska mörkertalet.⁹⁴ Pensionsmyndigheten framhåller att informationsinsatser genomförts kontinuerligt, såsom informationsträffar med pensionärer, underlag till artiklar och nyhetsinslag samt träffar med så kallade vidareinformatörer inom pensionärsorganisationer. Vidare bedömer Pensionsmyndigheten utifrån en effektanalys av informationsinsatser att generella informationsutskick ger en begränsad nytta i termer av åtgärd mot mörkertal. Myndigheten konstaterar vidare att individuella kontakter är en administrativt relativt dyr insats som riskerar skapa merarbete om försäkrade som inte är berättigade ändå ansöker om förmånen.⁹⁵

Pensionsmyndigheten använder olika tillvägagångssätt för att förmedla information om bostadstillägg till potentiellt berättigade. Till exempel skickas information om bostadstillägg vid nybeviljad pension ihop med årliga utskick av pensionsbesked samt vid ändrad boende- eller familjesituation. Ett annat exempel är att myndigheten, utifrån erfarenheterna från tidigare års relativt omfattande och detaljerade information om bostadstillägg, tagit fram en ny broschyr under 2017 i syfte att bättre anpassa och förenkla budskapet till målgruppens behov för att minska risken för missuppfattningar.⁹⁶

Vidareinformatörer är huvudstrategin för arbetet med mörkertal

Pensionsmyndigheten fick ett uppdrag i regleringsbrevet 2015 att som särskilt mål att verka för att personer, som är berättigade till bland annat bostadstillägg, får ökad kunskap om förmånen. Detta mål har gällt sedan dess.

Pensionsmyndigheten redovisade i årsredovisningen 2015 att en indikation på ökad kunskap bland berättigade till förmånen är ett ökat antal personer som uppbär bostadstillägg.⁹⁷ Pensionsmyndigheten menar att en viktig framgångsfaktor för ökad kunskap är ett långsiktigt arbete riktat mot vidareinformatörer som förhoppningsvis kan nå de personer som myndigheten inte når fram till. En del i det arbetet är bland annat fortsatta utbildningsinsatser för landets fyra största pensionärsorganisationer. Ett liknande arbete har inletts med landets stift och kommuner i form av utbildningar för strategiska

⁹⁴ Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, Regleringsbrevsuppdrag år 2014, 2014-06-03, dnr. VER 2014–227.

⁹⁵ Pensionsmyndigheten, Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, Regleringsbrevsuppdrag år 2014, 2014-10-21, dnr. VER 2014–227.

⁹⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten 2019-01-23.

⁹⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2015*, s. 38.

personalgrupper. Pensionsmyndigheten redogör för att man i senare samverkan med kommuner informerat sig om pensionärers behov av information om villkoren för bostadstillägg, liksom om informationsbehovet hos kommuners tjänstemän och gode män om bostadstillägget.⁹⁸

Under åren 2017 och 2018 togs ett informationsmaterial fram som vände sig till bland annat pensionärsorganisationer och kommuner. Pensionsmyndigheten konstaterar att samverkan med vidareinformatörer är i sin linda. Inga påtagliga effekter i form av ett ökat antal ansökningar noterades under 2017, däremot ökade antalet ansökningar av bostadstillägg markant under 2018. Pensionsmyndigheten bedömer att ökningen beror på lagändringar och uppmärksamhet i media, samt myndighetens informationsinsatser. Genomslaget i massmedia uppges ha ökat under 2018 och information har även publicerats på några kommuners webbplatser. Besöken på myndighetens beräkningstjänst på webbplatsen uppges också ha ökat kraftigt.⁹⁹

Information och service via Pensionsmyndighetens webbplats

På Pensionsmyndighetens webbplats finns information om bostadstillägg samt ett beräkningsverktyg där personer själva kan göra preliminärberäkningar om man kan vara berättigad till bostadstillägg. Ansökan av bostadstillägg kan göras via både pappersblankett och elektronisk ansökningsblankett som kan fyllas i efter att inloggning gjorts med bank-id, antingen av den enskilde eller behörig anhörig. Det finns även möjlighet till tolkservice till andra språk.

Myndighetens satsningar på behovsanpassad information

Pensionsmyndigheten har under 2018 genomfört satsningar i syfte att anpassa informationsbrev om bostadstillägg till gruppens särskilda behov. Myndigheten genomförde ett informationsexperiment i samarbete med Uppsala universitetet.¹⁰⁰ Ett urval bland potentiellt berättigade med olika egenskaper gjordes. Resultaten från undersökningen visade att brev som behandlade de vanligaste missuppfattningarna om bostadstillägg ledde till en signifikant högre ansökningsbenägenhet jämfört med ett brev som innehöll mer begränsad information och mycket högre benägenhet att ansöka än för en kontrollgrupp som

⁹⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2016*, s. 52.

⁹⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 29 och *Årsredovisning 2018*, s. 32.

¹⁰⁰ Engström m.fl., Bostadstillägg för pensionärer – ett randomiserat informationsexperiment, *Ekonomisk debatt* nr 5, 2018, s 2937.

inte fick något brev.¹⁰¹ Pensionsmyndigheten har därefter anpassat innehållet i informationsbrev utifrån iakttagelser från undersökningen.¹⁰² Vidare har Pensionsmyndigheten inlett ett arbete med att identifiera olika livssituationer när grupper av pensionärer är i behov av riktad information om bostadstillägg. Det kan exempelvis handla om ändrade inkomstförhållanden på grund av att tjänstepension upphör eller att familjeförhållanden förändras.¹⁰³

4.3 Myndigheternas kvalitetsuppföljning av handläggningen

Som tidigare nämnts kan mörkertal uppstå till exempel på grund av att försäkrade inte känner till förmånen, eller för att de har missförstått regelverket och därför inte tror sig vara berättigade. Det kan även vara så att potentiellt berättigade har kunskap om förmånen men kanske inte har förmågan att på egen hand få ihop ett tillräckligt beslutsunderlag. Avslag kan bero på att ansökan inte är fullständig, till exempel på grund av att den försäkrade inte har inkommit med alla underlag i tid, alternativt att den utredande myndigheten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder med hänsyn till den försäkrades särskilda behov av stöd. Ett sätt att upptäcka om potentiellt berättigade går miste om ersättning är att analysera vilka åtgärder som den utredande myndigheten vidtagit under handläggningen.

4.3.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan har en modell för systematisk kvalitetsuppföljning (SKU) där myndigheten årligen genomför en kvalitetsanalys för bostadstillägg som bland annat syftar till att bedöma, redovisa och utveckla kvaliteten i handläggningen. Fokus ligger bland annat på rättssäkerhet, handläggningstider och om beslutet är tillräckligt underbyggt och dokumenterat. Vid en genomgång av de senaste fem årens kvalitetsuppföljningar för bostadstillägg noterar Riksrevisionen att ärenden som granskats av Försäkringskassan endast avser beviljade ansökningar av bostadstillägg, däremot har inga avslagsärenden varit föremål för granskning.

¹⁰¹ Urvalskriterierna valdes för att fånga äldre som med hög sannolikhet är berättigade till bostadstillägg, men av någon anledning ännu inte ansökt om förmånen. Individerna i urvalet uppfyllde följande villkor i maj 2016. För det första är pensionärerna minst 65 år (ett krav för att vara berättigad). För det andra är pensionärerna registrerade som ogift (singel, skild eller änking). Denna begränsning motiveras av det faktum att mer än 90 procent av de beräknade berättigade individerna som inte ansökt, består av singelhushåll (Riksrevisionen 2013). För det tredje har pensionärerna börjat ta ut 100 procent av sin allmänna pension (ett krav för att vara berättigad) vilken max får uppgå till 10 833 kronor (den genomsnittliga allmänna pensionen år 2016 var 12 300). För det fjärde begränsades urvalet till de pensionärer som inte ansökt om bostadstillägg under de två föregående åren.

¹⁰² Intervju med Pensionsmyndigheten, 2019-01-23.

¹⁰³ E-post Pensionsmyndigheten, 2019-08-30.

Det innebär att inga särskilda insatser syftar till att analysera om de åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit under handläggningen av dessa ärenden är tillräckliga med hänsyn till försäkrades särskilda behov.¹⁰⁴

4.3.2 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten genomför kvalitetskontroll i två processer. Dels riktade kvalitetsuppföljningar som är inriktade på rättslig kvalitet i handläggningen, dels uppföljning i linjen som syftar till lärande och kontinuerlig utveckling. Kvalitetskontrollen avrapporteras skriftligt och diskuteras i linjeorganisationen med inriktning på olika teman.¹⁰⁵ Kontrollen gäller i stort sett samma kriterier som för Försäkringskassan, det vill säga med fokus på rättssäkerhet, handläggningstider och om beslut är tillräckligt underbyggda och dokumenterade. I Pensionsmyndighetens kvalitetskontroll bedöms särskilt om något saknas i akter utan att det har dokumenterats med godtagbara skäl. Kvalitetskontrollen genomförs årligen för såväl ansökningar som bifallits, fått avslag och avvisats av myndigheten. Däremot görs ingen motsvarande kontroll när sökanden själv avbrutit ansökan av bostadstillägg.

¹⁰⁴ Försäkringskassans kvalitetsanalyser för bostadstillägg avseende åren 2014–2018, Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

¹⁰⁵ E-post från Pensionsmyndigheten 2019-04-12 och 2019-04-24.

5 Regeringens styrning

I samband med pensionsreformen uppmärksammades risken för förekomsten av mörkertal inom bostadstillägg. Regeringen gav 2003 dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att bedöma omfattningen av problematiken och RFV rapporterade senare uppdraget i årsredovisningen 2004 samt i två separata rapporter.¹⁰⁶ RFV konstaterade att mörkertalen kan vara betydande och indikerade behov av riktade åtgärder. Regeringen har sedan dess återkommit till frågan och alltmer med fokus på mörkertalet inom bostadstillägg till gruppen pensionärer.¹⁰⁷ Försäkringskassan ansvarade för handläggningen av bostadstillägg, både till ålderspensionärer och försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning, mellan åren 2004 och 2010. Myndigheten fick i uppdrag att analysera orsaker till att inte alla berättigade ålderspensionärer ansökte om bostadstillägg åren 2004 och 2007. Efter att ansvaret för handläggningen av bostadstillägg delades upp mellan Försäkringskassan och den nya Pensionsmyndigheten 2010 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag att bedöma omfattningen av mörkertal inom bostadstillägg för ålderspensionärer åren 2014, 2017 och 2019. Från och med 2015 har myndighetens regleringsbrev även omfattat mål om insatser för ökad kunskap om bostadstillägg, samt ett uppdrag att redovisa måluppfyllelse och genomförda insatser för att nå målet.

I övrigt har regeringens styrning av bostadstillägg varit inriktad på kvaliteten i besluten och effektiviteten i handläggningen. Efter övergången till att bostadstillägg kunde beviljas tills vidare fick både Försäkringskassan 2014 och Pensionsmyndigheten 2014–2018 i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i handläggningen.

Vidare fick Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) 2011 i uppdrag att mäta och analysera kvaliteten i hanteringen av bostadstillägg till pensionärer i Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan under 2011 och 2012. Med anledning av övergången från tidsbestämda beslut till beslut som gäller tills vidare (prop. 2011/12:152 Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, och vissa andra frågor) utökades uppdraget. Redovisningen avseende 2012 skulle även omfatta en granskning av hur övergången hade genomförts hos Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan och i vilken utsträckning denna gav förutsättningar för en god kvalitet.

¹⁰⁶ Försäkringskassan 2005, *Uppskattning av mörkertalet i Bostadstillägg till pensionärer*, Försäkringskassan redovisar 2005:2, s. 2.

¹⁰⁷ Budgetpropositionerna för 2005, 2006 och 2008.

År 2017 fattade riksdagen beslut om att Försäkringskassan ska få direktåtkomst för handläggningen av bostadsbidrag och underhållsstöd. I samband med remittering av regeringens proposition¹⁰⁸ förordade flera remissinstanser att andra myndigheter än de som föreslås i promemorian ska komma i fråga som mottagare av de aktuella uppgifterna från Skatteverket. Regeringen har inte utrett vidare om uppgiftsutlämnande till Pensionsmyndigheten är motiverat och några sådana förslag har inte remitterats. ISF påpekade dock i ett remissvar 2016 att motsvarande nytta av direktåtkomst även finns vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg.¹⁰⁹

Riksrevisionen noterar att varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har direktåtkomst till månadsuppgifter ur Skatteverkets databas för kontroll av inkomstuppgifter i handläggningen av bostadstillägget. Däremot har Försäkringskassan tillgång till databasen via en så kallad fråga- och svarstjänst.

Riksrevisionen noterar att en utredning till 2020 bland annat ska analysera och föreslå hur tillgång till aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan öka träffsäkerheten med bostadsbidrag och underhållsstöd.¹¹⁰ Den pågående utredningen omfattar därmed inte bostadstillägg. Regeringen framhåller att det i dagsläget saknas tillräckligt underlag för att i det aktuella lagstiftningsärendet föreslå ytterligare utlämnande.¹¹¹

¹⁰⁸ Prop. 2016/17:58, Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.

¹⁰⁹ Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverkets promemoria om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, remissvar 2016-04-22, dnr 2016-0054.

¹¹⁰ S 2018:13 Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, dir.

¹¹¹ Det finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan. Se 110 kap. 31 § SFB, 2 kap. 8c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

6 Slutsatser och rekommendationer

Inledningsvis vill Riksrevisionen lyfta fram att det är flera delar som måste fungera och som sätter ramarna för arbetet med att minska risken för mörkertal, så som lagstiftning, skattningar av mörkertal, handlägningsrutiner och kvalitetsuppföljning av ärenden, stödet till den försäkrade från myndigheternas sida och från till exempel gode män. Ett visst mörkertal inom bostadstillägg är troligen oundvikligt, exempelvis om potentiellt berättigade medvetet avstår från att ansöka om förmånen av någon anledning. En rimlig utgångspunkt i myndigheternas arbete bör enligt Riksrevisionen vara att så långt som möjligt minimera risken för att brister i myndigheternas insatser leder till att potentiellt berättigade inte ansöker om förmånen, vilket leder till så kallat mörkertal.

6.1 Riksrevisionens slutsatser

6.1.1 Mörkertalet inom bostadstillägg är fortsatt relativt högt och förstärker den ekonomiska utsattheten hos redan utsatta grupper

Riksrevisionens skattning av mörkertalet inom bostadstillägg 2016 visar att respektive närmare en fjärdedel av potentiellt berättigade med sjuk- och aktivitetsersättning och cirka en tredjedel av potentiellt berättigade ålderspensionärer riskerar att inte ta emot förmånen trots att de bedöms vara berättigade. Det motsvarar cirka 40 000 försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och cirka 129 000 ålderspensionärer. Riksrevisionen menar att mörkertalet inom bostadstillägget därmed ligger på en nivå som inte kan anses vara tillfredsställande.

Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att potentiellt berättigade som inte tar emot bostadstillägg går miste om i genomsnitt 1 300 kronor per månad. Analysen visar även att majoriteten av personer som ingår i mörkertalet har inkomster understigande 60 procent av medianinkomsten, det vill säga de klassas som ekonomiskt utsatta. Om dessa personer hade fått bostadstillägg skulle andelen ekonomiskt utsatta minska med 10 procentenheter för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och med 30 procentenheter för ålderspensionärer.

Mot bakgrund av mörkertalets uppskattade storlek och konsekvenser bedömer Riksrevisionen att det är motiverat med riktade insatser från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för att nå dessa grupper. Riksrevisionen bedömer att den offentligfinansiella utgiften som ett lägre mörkertal innebär utgör en träffsäker åtgärd i termer av minskad ekonomisk utsatthet bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspensionärer. Det är viktigt att ha i åtanke att problemet med mörkertal handlar om grupper som i hög grad redan är

ekonomiskt utsatta och som dessutom kan ha särskilda behov av stöd. I förlängningen finns risk för att förtroendet för ansvariga myndigheter och socialförsäkringssystemet påverkas negativt.

Riksrevisionens beräkningar i granskningen av mörkertalet avser registerdata från 2016. Myndigheterna har därefter i olika omfattning genomfört vissa insatser, men huruvida dessa insatser har haft effekt på mörkertalet kan analyseras när nyare registerdata finns tillgänglig för analys.

6.1.2 Försäkringskassan har inte arbetat med att minska mörkertalet inom bostadstillägg på ett tillräckligt systematiskt sätt

Riksrevisionens skattning visar att problemet med mörkertal 2016 är så pass omfattande att det motiverar riktade insatser från Försäkringskassans sida, särskilt för personer som uppbär aktivitetsersättning. Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan inte återkommande har mätt förekomsten av mörkertal som utgångspunkt för vidare åtgärder. Riksrevisionen menar att Försäkringskassan därmed inte har arbetat med mörkertalsproblematiken inom bostadstillägg för personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning på ett tillräckligt systematiskt sätt. Riksrevisionen noterar även att Försäkringskassan under 2019 har initierat vissa åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal, till exempel påbörjat ett arbete med så kallad profilering inom bostadstillägg i syfte att upptäcka potentiellt berättigade.

Riksrevisionens beräkningar visar även att hos personer med sjukersättning är vissa diagnoser överrepresenterade inom mörkertalet. Riksrevisionens utgångspunkt är att det inte bör finnas en betydande variation i mörkertalet utifrån berättigades diagnoser givet att myndighetens handläggning och kommunikationsinsatser är tillräckligt anpassade till den enskildes särskilda behov och förutsättningar. Riksrevisionen vill därmed lyfta fram vikten att analysera om överrepresentationen föranleder behov av förstärkta insatser från myndighetens sida. Myndigheten har framför allt fokuserat på att säkerställa kvaliteten i handläggningen, utan särskilt fokus på mörkertal.

Riksrevisionen noterar att regeringens styrning har inriktats på att minska risken för mörkertal avseende gruppen ålderspensionärer. Det återspeglas i att regeringen sedan 2010 har gett återkommande uppdrag till Pensionsmyndigheten att bedöma omfattningen av mörkertal inom bostadstillägg för ålderspensionärer och redovisa vilka insatser som har genomförts för att minska mörkertal. Regeringens uppdrag till Försäkringskassan har främst gällt krav på kvalitet i handläggningen generellt, men inte specifikt om mörkertalet inom bostadstillägg. Riksrevisionen menar därför att regeringen saknat en helhetssyn när det gäller risken för mörkertal bland potentiellt berättigade till bostadstillägg.

6.1.3 Pensionsmyndighetens insatser kan utvecklas

Riksrevisionens skattning av mörkertalet för ålderspensionärer 2016 visar att mörkertalet inte ligger på en nivå som kan anses vara förenlig med riksdagens intentioner. Riksrevisionen noterar även att regeringens styrning under de senaste åren har varit inriktad på mörkertal inom bostadstillägg för ålderspensionärer. Därmed har Pensionsmyndigheten kontinuerligt arbetat med att minska risken för mörkertal och till exempel återkommande mätt mörkertalets omfattning. Riksrevisionen noterar även att Pensionsmyndigheten under de senaste åren har genomfört informativa insatser, till exempel en webbtjänst för anhörigbehöriga för att de enklare ska kunna hjälpa till med ansökan. Riksrevisionen vill ändå uppmärksamma betydelsen av att Pensionsmyndigheten i det fortsatta arbetet med att minska risken för mörkertal utgår ifrån målgruppens särskilda behov och att orsaker bakom mörkertalet kan variera mellan olika delgrupper. Vetskapen om orsaker bakom mörkertal bör därför vara fortsatt vägledande för myndigheternas arbete med att utforma insatser för att motverka mörkertal inom bostadstillägg. Inom forskningen för informationsbeteende lyfts bland annat fram vikten av att inte vanemässigt tillämpa samma lösning i termer av *mer* information, utan utgå från problemets kärna. Riksrevisionen noterar och ser därför positivt på att Pensionsmyndigheten har inlett ett arbete med att identifiera olika livssituationer när grupper av pensionärer är i behov av riktad information om bostadstillägg.

6.1.4 Det saknas ett etablerat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna

Riksrevisionen noterar att det saknas ett etablerat erfarenhetsutbyte mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vad gäller exempelvis metoder för skattningar av mörkertalets omfattning och analyser av orsaker bakom mörkertal. Det återspeglas till exempel i skillnader vad gäller metoder för skattning av mörkertalets omfattning och i avsaknaden av erfarenhetsutbyte beträffande verkningsfulla insatser. Riksrevisionen menar att ett sådant utbyte borde kunna vara positivt givet den specifika kunskap och de erfarenheter som de båda myndigheterna har byggt upp under åren.

6.1.5 Komplicerad handläggning kan i sig bidra till mörkertal

Det är den försäkrade som själv måste ansöka om bostadstillägg och i ansökan lämna uppgifter om exempelvis bostadskostnader, inkomster och sparande. En utmaning med bostadstilläggets handläggning är att den kräver en omfattande informationsinhämtning så att en korrekt inkomstprövning kan genomföras. Därmed kan den komplicerade handläggningen i sig orsaka missuppfattningar om rätten till ersättningen samt innebära en omfattande administrativ börda för den försäkrade.

Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har sedan 2013 gått över till tillsvidarebeslut av bostadstillägg. Övergång till tillsvidarebeslut riskerar att leda till att ändrade inkomstförhållanden inte uppmärksammas i tid och kan därmed leda till felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen menar att problemet kan vara större hos Pensionsmyndigheten än Försäkringskassan, givet skillnader i rutiner kring kommunikation om grundförmånen. Riksrevisionen noterar att Pensionsmyndigheten under hösten 2019 genomför insatser i syfte att komma till rätta med problemet. Huruvida dessa åtgärder ger avsedd effekt behöver utvärderas framöver.

6.1.6 Automatiserad informationsinhämtning är ett steg i rätt riktning

Även om vissa administrativa åtgärder har genomförts av både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i syfte att förenkla uppgiftsbördan för den enskilde i ansökan om bostadstillägg, kan det fortfarande vara en krävande process. Riksrevisionen ser därför positivt på myndigheternas hittills genomförda insatser som syftar till en ökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen. Riksrevisionen menar att direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas skulle bidra till en ökad grad av automatisering och skapa förutsättningar för en mer effektiv handläggning.

6.1.7 Vikten av att ta hänsyn till särskilda behov

Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan tillämpar ett specialiserat arbetssätt som innebär att det är olika handläggare som handlägger sjuk- och aktivitetsersättning och bostadstillägg. Tillvägagångssättet förutsätter en välfungerande kommunikation och överlämning mellan handläggare för huvudförmånen och bostadstillägget om den försäkrades situation och särskilda behov. Riksrevisionen menar dock att det finns risk för att kraven som ställs på den försäkrade inte alltid står i paritet till de faktiska förutsättningarna.

6.1.8 Myndigheternas kvalitetsuppföljning av avslagsärenden saknar fokus på problemet med mörkertal

Mörkertalet inom bostadstillägg kan bland annat bero på att berättigade inte har förmågan att på egen hand få ihop ett tillräckligt beslutsunderlag. Det finns därmed risk för att den försäkrade får avslag på grund av otillräckligt stöd. Ett sätt att upptäcka om potentiellt berättigade går miste om ersättning är att analysera vilka insatser som den utredande myndigheten har vidtagit under handläggningen. Riksrevisionen noterar att varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har genomfört kvalitetsuppföljningar av så kallade avslagsärenden, med en bedömning av om myndigheten har vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att anpassa handläggningen till individens särskilda behov.

6.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten:

- att etablera ett erfarenhetsutbyte om mätmetoder och särskilda åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal,
- att inom ramen för kvalitetsuppföljningen och tillämpningen av utredningsskyldigheten av bostadstilläggsärenden ha särskilt fokus på avlagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar,
- att säkerställa att rutinerna för kommunikation och informationsutbyte inom myndigheterna bidrar till att handläggningen av bostadstillägg så långt som möjligt anpassas till försäkrades särskilda behov av stöd vid ansökan.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen:

- att utreda förutsättningarna för utökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen av bostadstillägg. Särskilt fokus bör läggas på förutsättningar att utvidga den så kallade direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse socialförsäkringsförmånen bostadstillägg hos Försäkringskassan.
- att ge Försäkringskassan i uppdrag att, på motsvarande sätt som Pensionsmyndigheten, återkommande skatta omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg, samt redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal.

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

Referenslista

Skriftliga källor

Bet. 2001/02: SfU3

Bet. 2007/08: SfU1

Bet. 2013/14: SfU7

Bet. 2017/18: SfU13

Bergström, Annika. (2018). En digital palett. In Ulrika Andersson, Anders Carlander, Elina Lindgren, & Maria Oskarson (Eds.), *Sprickor i fasaden* (SOM-rapport nr 72, pp. 265–278). Göteborg: SOM-Institutet

Bourdieu, Pierre. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press

Broom, Glen M., & Sha, Bey-Ling. (2013). *Cutlip and Center's Effective Public Relations* (11th ed.). Harlow: Pearson

Case, Donald O., & Given, Lisa M. (2016). *Looking for information: A survey of research on information seeking, needs, and behavior* (4th ed.). Bingley: Emerald Group Publishing

Engström m.fl., Bostadstillägg för pensionärer – ett randomiserat informationsexperiment, Ekonomisk debatt nr 5 2018

Försäkringskassan (2005). Uppskattning av mörkertalet i Bostadstillägg till pensionärer, Försäkringskassan redovisar 2005:2

Försäkringskassan (2015). *promemoria om Mörkertal*, 2015-03-13

Försäkringskassan, Process för aktivitetsersättning 2013:02 version 7.0

Försäkringskassan, Process för sjukersättning 2013:03 version 2.0

Försäkringskassan, Process för bostadstillägg 2007:06 version 5.1

Försäkringskassans kvalitetsanalyser för bostadstillägg avseende åren 2014–2018, Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Grunig, James E. (1989). Publics, audiences and market segments: Segmentation principles for campaigns. *Information campaigns: Balancing social values and social change*, s. 199-228

ISF (2014). Handläggningen av bostadstillägg – införande av tillsvidarebeslut, rapport 2013:8

ISF (2014). Handläggningen av bostadstillägg – Slutrapport, Rapport 2014:14

ISF (2016). Skatteverkets promemoria om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, remissvar 2016-04-22, dnr 2016-0054

Jo, Yongmie Nicola. (2013). Psycho-social dimensions of poverty: When poverty becomes shameful. *Critical Social Policy*, 33(3), s. 514–531

Kommittéberättelse S 2018:13 Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, dir 2018:97

Pensionsmyndigheten (2019) Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet

Pensionsmyndigheten (2014) Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, Regleringsbrevsuppdrag år 2014. dnr. 2014-277

Pensionsmyndigheten (2016) *Årsredovisning 2015*

Pensionsmyndigheten (2017) *Årsredovisning 2016*

Pensionsmyndigheten (2018) *Årsredovisning 2017*

Pensionsmyndigheten (2019) *Årsredovisning 2018*

Prop. 2004/5:1, utgiftsområde 11

Prop. 2005/6:1 utgiftsområde 11

Prop. 2007/8:1: utgiftsområde 11

Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 11

Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 11

Sepstrup, Preben. (2006). Tilrettelæggelse af information. Kommunikations-og kampagneplanlægning. Århus: Academica

Socialstyrelsen (2017). *Lägesrapport om verksamheter med personligt ombud 2017*, 2018-05-08, dnr 9.2-4553/2017

Windahl, Sven, Signitzer, Benno, & Olsen, Jean T. (2009). *Using communication theory: an introduction to planned communication* (2nd ed.). London; Thousand Oaks, Calif.: SAGE

Övriga källor

Försäkringskassans officiella statistik,

<https://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjuk-och-aktivitetsersattning> (hämtad 2019-04-26)

<http://icd.internetmedicin.se/diagnos/M00-M99> (hämtad 2019-07-04)

Försäkringskassans webbplats (hämtad 2019-04-10)

Författningar

Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Pensionsmyndighetens föreskrift (PFS 2015:2)

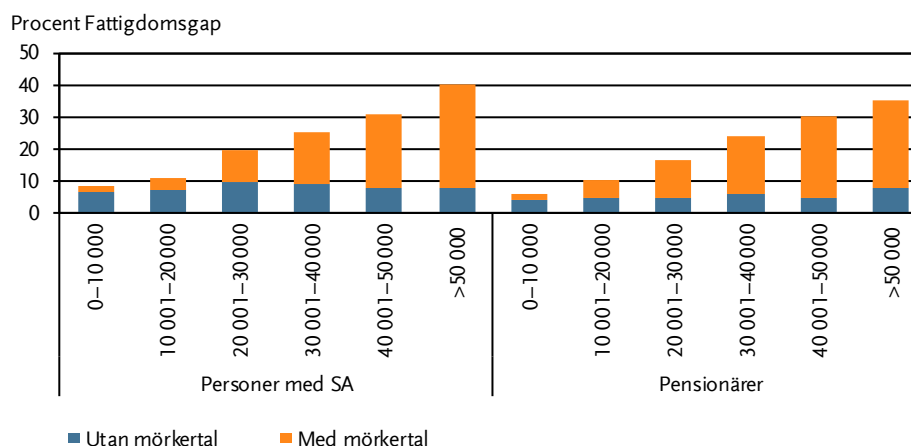
Pensionsmyndighetens föreskrift (PFS 2015:6)

Socialförsäkringsbalk (2010:110)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Bilaga 1. Diagram och tabeller

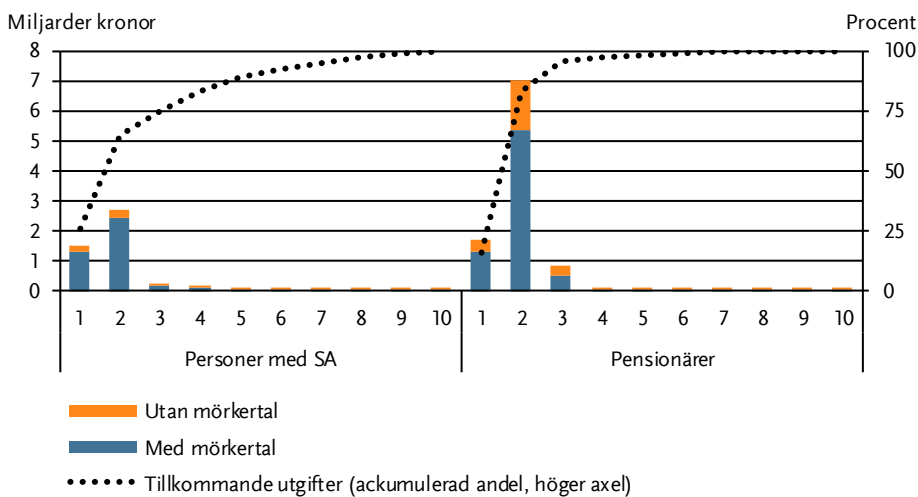
Diagram B 1 Mörkertalets påverkan på fattigdomsgap (2016)



Källa: Riksrevisionens beräkningar (SCB/FASIT).

Anm: Avser personer som ingår i det simulerade mörkertalet. Den orange delen av staplarna visar minskningen i fattigdomsgapet ifall alla personer i mörkertalet skulle uppbära bostadstillägg. Staplarnas totala höjd speglar fattigdomsgapet i normalläget där mörkertalsgruppen inte uppbär bostadstillägg. Gräns för låg ekonomisk standard är satt till 60 procent av medianen.

Diagram B 2 Utgifter av bostadstillägg med och utan mörkertal, per decil av ekonomisk standard (2016)

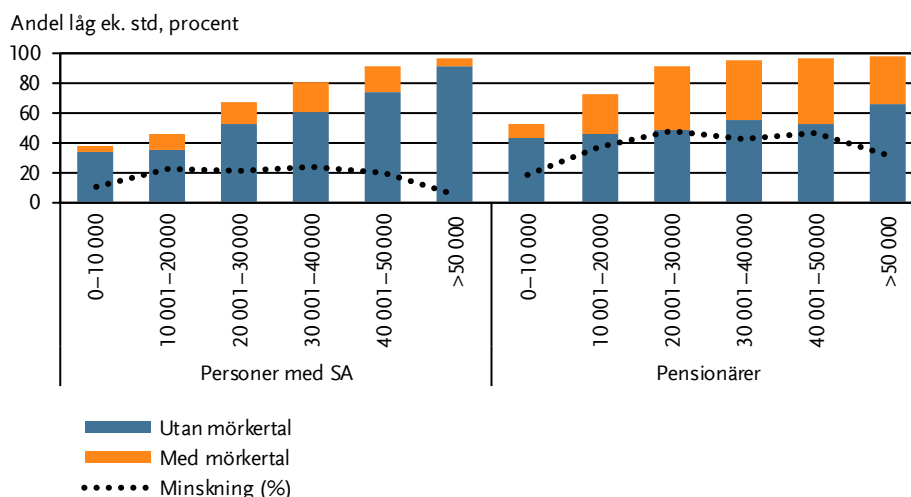


Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB(FASIT/STAR).

Anm: avser makropopulationen. Beloppen totalt sett är något lägre än i standardversionen av FASIT eftersom den versionen inte tar hänsyn till förmögenhetsberäkningen för berättigandet av

bostadstillägg. Utgifter till individer som inte kan placeras in i berättigandegrupp eller inkomstdecil ingår inte i denna presentation.

Diagram B 3 Mörkertalets påverkan på andel med låg ekonomisk standard med hänsyn tagen till hemtjänstavgift, per nivå av berättigat belopp (2016)



Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB(FASIT/STAR).

Anm: Avser personer som ingår i det simulerade mörkertalet. Den orange delen av staplarna visar minskningen i andelen med låg ekonomisk standard ifall alla personer i mörkertalet skulle uppbära bostadstillägg. Staplarnas totala höjd speglar andel med låg ekonomisk standard i normalläget där mörkertalsgruppen inte uppbär bostadstillägg.

Tabell B 1 Skattade oddskvoter av att ingå i bostadstilläggets mörkertal bland samtliga berättigade (2016)

Y=Ingår i mörkertalet	1	2	3	4
Berättigat belopp (tusental kronor)	0,950***	0,949***	0,948***	0,944***
Kvinna (0/1)	0,747***	0,737***	0,750***	0,767***
Antal barn	1,051*	1,003	0,965	0,905***
Sambohushåll (0/1)	1,276***	1,226***	1,135***	1,120***
Hemmavarande barn (0/1)	2,277***			
Ålder (referens: 30-40 år)				
20-29 år	1,846***	2,230***	2,217***	2,292***
40-49 år	1,507***	1,339***	1,359***	1,291***
50-64 år	1,828***	1,518***	1,511***	1,368***
65-74 år	2,618***	2,084***	2,105***	2,047***
75-84 år	2,608***	2,023***	2,037***	2,073***

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

Y=Ingår i mörkertalet	1	2	3	4
85-94 år	2,911***	2,171***	2,179***	2,311***
>95 år	2,396***	1,744***	1,712***	1,945***
Boendeform (referens:hyresrätt)				
Bostadsrätt	2,174***	2,201***	2,214***	
Småhus	2,598***	2,772***	2,797***	
Övrigt boende	1,958***	1,914***	1,956***	
Härkomst (referens: Sverige och Norden)				
Interaktion: Övriga Europa * 0-3 år sedan invandring	1,118	1,13		
Interaktion: Övriga Europa * 4-6 år sedan invandring	1,342	1,371		
Interaktion: Övriga Europa * >6 år sedan invandring	0,892***	0,909**		
Interaktion: Övriga världen * 0-3 år sedan invandring	1,296	1,289		
Interaktion: Övriga världen * 4-6 år sedan invandring	0,684**	0,715**		
Interaktion: Övriga världen* >6 år sedan invandring	0,586***	0,603***		
Utbildningsnivå (referens: förgymnasial)				
Eftergymnasial	1,242***	1,231***		
Gymnasial	1,085***	1,077***		
Okänd	0,918	0,995		
Mottar hemtjänst (0/1)	0,826***			
Observationer	51,905	51,905	52,214	52,214
Pseudo R ²	0,166	0,163	0,161	0,134

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB (FASIT/STAR), FK (MIDAS).

Anm: signifikans noteras *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ och * $p < 0.1$ Avser personer som beräknas vara berättigade till bostadstillägg.

Tabell B 2 Skattade oddskvoter av att ingå i bostadstilläggets mörkertal bland sjukersättningstagare (2016)

Y=Ingår i mörkertalet	1	2	3	4
Berättigat belopp (tusental kronor)	0,947***	0,945***	0,942***	0,938***
Tid med SA (referens: 0–2 år)				
Tid med SA (3-5 år)	0,834*	0,845	0,835*	0,846*
Tid med SA(>5 år)	0,716***	0,740***	0,731***	0,776***
Diagnos (referens: muskuloskeletala sjukdomar)				
Okänd diagnos	0,658***	0,682***	0,601***	0,637***
Psykiatriska diagnoser	0,705***	0,716***	0,701***	0,689***
Sjukdomar i nervsystemet	0,951	0,950	0,956	0,984
Skador och förgiftningar	1,215	1,214	1,236	1,269
Övriga diagnoskapitel	1,02	1,033	1,003	1,008
Kvinna (0/1)	0,842***	0,823***	0,855***	0,856***
Antal barn	0,961	0,936**	0,912***	0,886***
Sambohushåll (0/1)	1,594***	1,476***	1,316***	1,282***
Hemmaparande barn (0/1)	2,241***			
Ålder (referens: 30–40 år)				
40-49 år	1,255**	1,167	1,396***	1,297***
50-64 år	1,303***	1,152	1,457***	1,309***
Boendeform (referens: hyresrätt)				
Bostadsrätt	2,147***	2,183***	2,175***	
Småhus	2,141***	2,421***	2,384***	
Övrigt boende	1,427***	1,397***	1,324***	
Inkomstrelaterad SA (Ja/Nej)	1,620***	1,511***		
Härkomst (referens: Sverige och Norden)				
Interaktion: Född i Europa * 0-3 år sedan invandring	0,422	0,421		
Interaktion: Född i Europa * 4-6 år sedan invandring	0,657	0,662		
Interaktion: Född i Europa * >6 år sedan invandring	0,865*	0,878		
Interaktion: Utomeuropeisk * 0-3 år sedan invandring	1,199	1,132		

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

Y=Ingår i mörkertalet	1	2	3	4
Interaktion: Utomeuropeisk * 4-6 år sedan invandring	1,289	1,327		
Interaktion: Utomeuropeisk * >6 år sedan invandring	0,744***	0,754***		
Utbildningsnivå (Referens: förgymnasial)				
Eftergymnasial	1,155	1,142		
Gymnasial	1,114*	1,098		
Okänd	0,806*	0,881		
Observationer	13 163	13 163	13 248	13 248
Pseudo R ²	0,206	0,202	0,195	0,177

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB (FASIT/STAR), FK (MIDAS).

Anm: signifikans noteras *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ och * $p < 0.1$. Avser personer som beräknas vara berättigade till bostadstillägg.

Bilaga 2. Känslighetsanalys av antaganden i förmögenhetsberäkningen

Som tidigare nämnt är beräkningar av mörkertalen behäftade med viss osäkerhet bland annat på grund av svårigheten att uppskatta förmögenheten som ingår i behovsprövningen av rätten till bostadstillägg. Eftersom det inte finns några uppgifter om förmögenheter i FASIT uppskattats dessa utifrån ett antagande om avkastning på kapital.

För att känslighetstesta resultatet har ytterligare analyser gjorts där effekten av förmögenhetsuppskattningen undersöks. Resultaten av känslighetsanalysen visar att resultaten i vissa avseende är beroende av dessa antagande, se **Tabell B 3**.

Om vi inte låter den uppskattade förmögenheten alls påverka berättigandet till bostadstillägg ökar mörkertalet, i synnerhet för pensionärer. Sammantaget för pensionärer ökar mörkertalet från 33 procent till 41 procent medan den ökar från 23 procent till 25 procent för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Ökningen i mörkertalet motsvarar nästan 60 000 pensionärer och knappt 6 000 personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Merparten av denna ökningen består av personer som är berättigade till relativt sett små belopp av bostadstillägg.

Ett annat sätt att testa förmögenhetsuppskattningens påverkan på mörkertalet är att justera antagandet om avkastning på kapital. I normalfallet antas denna avkastning vara 1 procent. Om vi antar en högre avkastning av kapital kommer den uppskattade förmögenheten vara lägre, vilket leder till att fler personer antas vara berättigade och mörkertalet blir högre. På motsvarande sätt leder ett lägre avkastningsantagande till att den uppskattade förmögenheten är större, med färre berättigade personer och lägre mörkertal som följd.

Av tabell B.3 framgår det att olika antagande om kapitalavkastning har en liten effekt på det beräknade mörkertalet. Mörkertalet varierar mellan 32 och 35 procent (motsvarande cirka 20 000 personer) för pensionärer och är stabil kring 23 procent (motsvarande cirka 2 000 personer) för personer med sjuk- och aktivitetsersättning när kapitalavkastningen varierar i spannet 0,5–4 procent. Genomgående är mörkertalet bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning är mindre känsligt för ändringar i kapitalavkastningsantagandet än pensionärer och att personer som beräknas vara berättigade till små belopp påverkas i högre utsträckning än de som är berättigade till större. Det beror på att dessa personer i högre grad besitter förmögenheter som påverkas av detta antagande.

Slutsatsen av denna känslighetsanalys är att huruvida förmögenheterna inkluderas eller ej har relativt stor påverkan på nivåerna i mörkertalet bland pensionärer men inte för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Den

MÖRKERTAL INOM BOSTADSTILLÄGGET

antagna kapitalavkastningen som förmögenhetsberäkningen bygger på påverkar däremot det beräknade mörkertalet endast i liten omfattning.

Tabell B 3 Känslighetsberäkning av antagandet om avkastning på kapital för beräkning av mörkertalet i bostadstillägget (2016)

	Pensionärer	Personer med sjuk- och aktivitetsersättning
Förmögenhetsskattning inkluderad		
Ja (normalantagande)	33 %	23 %
Nej	41 %	25 %
Antagande om avkastning av kapital		
0,5 %	32 %	23 %
1 % (normalantagande)	33 %	23 %
2 %	34 %	23 %
4 %	35 %	23 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar, SCB(FASIT/STAR).

När personer som är berättigade till en förmån inte tar emot den uppstår ett så kallat mörkertal. Riksrevisionen har granskat mörkertalet inom socialförsäkringsförmånen bostadstillägg.

Bostadstillägg ska bidra till en skälig levnadsnivå och bostadsstandard för ålderspensionärer och personer som får sjuk- och aktivitetsersättning. Den som vill ha bostadstillägg måste själv ansöka om det.

Granskningen visar att nästan var fjärde person med sjuk- eller aktivitetsersättning och var tredje ålderspensionär ingår i mörkertalet för bostadstillägg. Under 2016 handlar det om cirka 40 000 personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och 129 000 ålderspensionärer, som i genomsnitt skulle ha varit berättigade till 1 300 kronor i månaden. Av de berörda individerna är det ungefär dubbelt så många kvinnor som män.

Andelen personer med låg ekonomisk standard är mycket hög i dessa grupper jämfört med resten av befolkningen. Ett bostadstillägg skulle kunna lyfta många över gränsen för låg ekonomisk standard.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda möjligheten att använda månadsuppgifter från Skatteverket för att underlätta handläggningen av bostadstillägg. Regeringen rekommenderas bland annat även att ge Försäkringskassan i uppdrag att återkommande skatta omfattningen av mörkertalet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rekommenderas bland annat att samarbeta när det gäller skattningar av mörkertalet samt att vidta verkningsfulla och målgruppsanpassade insatser för att nå dessa grupper.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-530-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE