

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2020:1

Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen

En analys utifrån simuleringar i ett socialpolitiskt laboratorium

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Göteborg 2020

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Fredrik Cullberg Jansson

Sammanfattning

Myndigheterna som hanterar socialförsäkringen behöver kontrollera att de inte betalar ut för mycket eller för lite pengar och att pengarna inte går till personer som inte har rätt att få dem. Dessa kontroller har syftet att se till att välfärdssystemet har tillräckligt med resurser för att erbjuda de ersättningar som de försäkrade har rätt till, bland annat genom att minimera fusk och felaktigheter. Men kontrollerna får inte medföra att personer som samvetsgrant följer reglerna känner att myndigheterna misstänker dem för att fuska. Dessutom kräver kontrollerna resurser och därför måste kostnaderna för dem värderas i relation till samhällsnyttan.

Inom ramen för den här rapporten har vi inte granskat dagens kontroller inom socialförsäkringen. Rapporten introducerar i stället den relativt nya simuleringsmetoden *agentbaserad* eller *multi-agent simulering*. Vi diskuterar metoden utifrån en praktisk tillämpning inom ramen för kontroller inom socialförsäkringen. Syftet med vår studie är att med hjälp av agentbaserad simulering illustrera hur kommunikation i personliga kontaktnät och kontroll påverkar personers benägenhet att begära ersättning som de inte har rätt till. Simuleringarna klargör då vilken kunskap som behöver samlas in för att myndigheten ska kunna utforma en väl avvägd kontroll.

Inom samhällsvetenskap studeras interaktion som sker på lokal nivå, där människor påverkar varandra och lär sig av andras agerande. Beteenden kan förändras över tid och därför kan en insats som ger ett resultat vid ett tillfälle ge ett annat resultat över tid. Att utvärdera insatser genom experiment för att avgöra om de har avsedda effekter begränsas ofta av tillgänglig tid och även av möjligheterna att pröva fler än ett scenario åt gången. Eftersom förutsättningarna att genomföra storskaliga experiment i verkligheten är begränsade har de traditionella, beprövade verktygen begränsningar.

Datorernas växande beräkningskapacitet tillåter nya metoder som modellerar samhällen på lägsta beslutsnivå, vanligtvis individnivå. Simuleringsansatser ger beslutsfattare nya verktyg att förutsäga vilka de förväntade effekterna av en insats kommer att bli under olika betingelser. Fördelarna med att bygga sådana simuleringsmodeller är att orsakssambanden alltid måste specificeras. Modellerna ger därför även svar på

vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en insats ska kunna ge de önskade effekterna. Detta ger tjänstemän nya verktyg att bereda beslut och även bättre förståelse för de orsakssamband som faktiskt leder till ett önskat resultat. Simuleringsmodellerna kan därför fungera som en form av socialpolitiskt laboratorium där olika insatser och idéer kan testas på ett strukturerat sätt.

Rapporten har avgränsats till fyra huvudsakliga frågeställningar som illustreras genom simuleringar i den agentbaserade modellen. Alla frågor berör fall där personer begärt ersättning från socialförsäkringen som de inte har rätt till.

- Påverkas kontrollens genomslag och därmed det bästa valet av kontrollnivå om människor kommunicerar sina upplevelser av kontroll i olika personliga kontaktnät?
- Vilken betydelse har kombinationer av kontroll och sanktionsnivåer beroende på omfattningen av kommunikation i personliga kontaktnät?
- Går det att analysera de dolda vinsterna som följer av kontrollerna?
- Vilka fördelar respektive nackdelar finns det med att använda riskbaserade kontroller jämfört med slumpmässiga kontroller i skenet av träffsäkerhet och prevention?¹

Den typ av kontroll som vi har undersökt är direkt kontroll som gör att personer som har begärt ersättning upplever att de har blivit kontrollerade. Det är denna information som förs vidare i de personliga kontaktnäten. Vi antar därmed att kontroller som inte personer upptäcker inte ger någon preventiv effekt. Vi kan också i andra sammanhang betrakta den upplevda kontrollen som det kombinerade resultatet av antalet bedömda ärenden och hur strikt rätten till ersättning tillämpas. Den typ av automatisk kontroll som sker i samband med anmälan av ersättning räknas inte som kontroll. I stället hanterar vi dem i modellen genom att minska mängden impulser att begära ersättning som man inte är berättigad till.

Kommunikation i personliga kontaktnät kan ha stora konsekvenser för kontrollens genomslag

Resultaten av simuleringarna visar att omfattningen av kontroll som behövs för att hålla nere benägenheten att använda ersättningssystemen på ooberättigat sätt varierar beroende på hur människor kommunicerar med varandra om sina erfarenheter av kontroll. Det beror då i viss utsträckning på typen av kontaktnät, men framför allt på hur mycket av informationen

¹ Se ISF, *Profilerings som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5. och ISF, *Riskbaserade urvalsprofiler och likabehandling*. Arbetsrapport 2018:1.

som personerna faktiskt sprider vidare. När de sprider lite information behöver kontrollen vara mycket hög för att undvika oönskad användning av systemen.

Vi drar därför slutsatsen att en myndighet behöver värdera i vilken utsträckning människor faktiskt kommunicerar med varandra när de bestämmer nivån på kontrollen. Men det behövs fördjupad kunskap om kommunikation i personliga kontaktnät för att kunna uttala sig om hur olika kontrollnivåer påverkar den oönskade användningen av ersättnings-systemen.

Kommunikation i personliga kontaktnät kan ha stora konsekvenser för sanktioners genomslag

Vår analys omfattar hur kontroll och sanktioner fungerar tillsammans vid olika antaganden om kommunikation i personliga kontaktnät. Ett antagande i modellen är att kontroll utan påföljd ger begränsade effekter på beteendet, och att ökade sanktioner medför att upptäckten upplevs som mer besvärande. Kontroll och sanktioner är därför komplementära, båda måste finnas för att ge effekt. Men givet att de båda är närvarande visar resultaten av simuleringarna att de i någon mån är utbytbara. En lägre kontrollnivå kan ersättas med högre sanktioner och tvärt om. Men utfallet är känsligt för omfattningen av kommunikation. Sanktioner får ett begränsat genomslag i simuleringsmodellen när individer inte kommunicerar med varandra. Även vid en hög sanktionsgrad i modellen är effekten marginell vid de kontrollnivåer som testas. Om vi däremot antar att kommunikationen är större ger varje högre sanktionsnivå i simuleringarna en tydligt lägre andel oönskad ersättningsanspråk. Kunskap om kommunikation i kontaktnät är alltså avgörande även för utformningen av sanktionsnivåer.

Kontroll kan undvika dolda kostnader genom att förebygga

De resurser som myndigheter gör tillgängliga för kontroll är ofta begränsade. Om myndigheter avsätter kontrollkostnader enbart utifrån den oönskade användning som de upptäcker riskerar de att sätta en alltför låg kontrollnivå för att uppnå de förebyggande effekter som följer med att risken för att upptäckas i kontrollerna ökar. Våra simuleringar talar för att den förebyggande effekten från en högre kontrollnivå med stor marginal kan spara mer än vad det kostar att öka nivån. Denna slutsats gäller oberoende av hur individerna kommunicerar med varandra.

Simuleringsresultaten visar att allt högre kontroll till slut kommer att medföra att antalet upptäckter av fel i kontrol-

lerna börjar avta. Det syns i form av att kontrollen ger en lägre träffsäkerhet. Men kontrollen fortsätter samtidigt att sänka benägenheten att begära oberättigad ersättning och därför också att minska de dolda felaktiga utbetalningarna även sedan träffsäkerheten har börjat sjunka. Det finns därför goda samhällsekonomiska skäl att öka eller upprätthålla kontrollen även när träffsäkerheten sjunker. Men hur långt det är värt att göra det avgörs av hur stor andel fel som samhället anser är acceptabelt i förhållande till kontrollkostnaderna. En enkel regel är att omfattningen kan öka till dess att besparingen av den extra minskningen i felaktiga utbetalningar är lika stor som den extra kontrollkostnaden.

Detta anknyter till en diskussion från en av ISF:s rapporter från år 2018 om nackdelar med att inte analysera och synliggöra sambandet mellan de anslag som ges för att bedriva verksamheten (förvaltningsanslaget) och de anslag som ges för att betala ersättningar (sakanslaget).² Kontrollen är en direkt kostnad för myndigheter, som ska hanteras inom ramen för förvaltningsanslaget. Minskade felutbetalningar är något som kommer statskassan till del och leder till att sakanslaget minskas. En ensidig inriktning på att hålla nere förvaltningsanslaget utan hänsyn till vilka effekter detta får på sakanslaget minskar drivkrafterna (incitamenten) att undvika kostnader som uppstår inom andras ansvarsområden.

Kommunikation i personliga kontaktnät kan påverka vilken kontrollmetod som är mest framgångsrik för att minska oberättigade ersättningsanspråk

Våra simuleringar illustrerar en intressant konsekvens av valet av urvalsmetod för kontrollerna. Riskbaserade kontroller ökar som väntat träffsäkerheten jämfört med slumpmässiga kontroller. Men samtidigt ökar även den oberättigade användningen jämfört med om myndigheten skulle använda slumpmässig kontroll. Men vi kan inte avgöra om det är ett allmänt giltigt resultat eller en konsekvens av de antaganden om beteenden som vi har gjort i modellen utan mer kunskap om hur kommunikationen sker i verkligheten.

Mekanismen som leder till att den oberättigade användningen blir högre vid riskbaserade kontroller jämfört med slumpmässiga kontroller är att endast de med högst risk för att använda försäkringen på ett oberättigat sätt kontrolleras när myndigheten använder en riskbaserad modell. Att personer som har en låg benägenhet inte kontrolleras medför en successiv höjning av benägenheten för de som ligger i fördelningens underkant. Detta leder i simuleringarna till att

² ISF, *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.

frekvensen av oberättigad användning blir högre på sikt. En kontrollstrategi som bara fokuserar på de personer som har högst benägenhet att begära oberättigad ersättning kan leda till att öka benägenheten att begära oberättigad ersättning generellt. Målet för kontrollen under sådana omständigheter inte vara att uppnå en hög träffsäkerhet, utan målet måste snarare gälla att minimera felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

Socialpolitiska laboratorier kan även användas för att analysera andra frågor

Resultaten i denna rapport är simuleringsresultat som grundar sig på en agentbaserad simuleringsmodell som kan belysa vilken kunskap som behöver samlas in för att kunna utforma en väl avvägd kontroll. Men det behövs fortfarande empiriska studier för att bekräfta hur kommunikation och benägenhet till oberättigad användning överensstämmer med verkligheten för att myndigheterna ska kunna välja rätt kontrollnivå. Simuleringarna i den här rapporten visar ändå betydelsen av att klargöra mekanismer och orsakssamband på ett sätt som tidigare inte varit möjligt. ISF bedömer att det är angeläget att myndigheter själva analyserar vilka mekanismer som troligen leder till önskade resultat och vilka metoder som bäst parerar de oväntade effekter som ibland uppstår bland annat på grund av hur kontrollstrukturerna är utformade. En sådan analys skulle också göra det lättare att välja hur omfattande kontrollen ska vara.

Vi bedömer att det fungerar att använda agentbaserad simulering för att förstå de underliggande mekanismer som kan kopplas till kontroll. Metoden ger rimliga resultat och fördjupar förståelsen för detta komplexa område.

Metoden skulle även kunna fördjupa analysen av andra aspekter inom socialförsäkringen. Sådana fördjupningar skulle kunna vara att simulera andra aktörers beteende, exempelvis hur praxis sprids mellan olika vårdgivare genom utformningen av läkarintyg eller benägenheten att sjukskriva patienter.



adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se