

Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer

– en genomgång av underutnyttjandet



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Bakgrund.....	2
2.1.	Resultat av tidigare undersökningar av mörkertalet.....	3
2.1.1.	Informationsbrev av forskare från Uppsala år 2016.....	3
2.1.2.	Telefonsamtal från Pensionsmyndighetens kundtjänst år 2014	4
2.1.3.	Informationsbrev från Försäkringskassan 2008-2009.....	5
2.1.4.	Enkätundersökning, mörkertal och bostadstillägg (svar på regeringsuppdrag 2007-08-23).....	6
2.1.5.	Tidigare FASIT-skattningar av mörkertalet inom bostadstillägg	7
3.	Senaste skattningen av mörkertalet.....	10
3.1.	Det skattade mörkertalet 2015 och 2016	10
3.1.1.	Cirka 90 000 personer var med i mörkertalet både 2015 och 2016	11
3.1.2.	Lägre belopp till personer i mörkertalet.....	13
4.	Känslighet i senaste skattningen av mörkertalet	14
4.1.	Saknade variabler	14
4.1.1.	Förmögenhet.....	14
4.1.2.	Boendekostnad.....	16
4.1.3.	Geografisk variation, saknas någon annan inkomst?	17
4.2.	FASIT-modellen	18
4.3.	Jämförelse mellan senaste skattningen och tidigare undersökningar.....	19
4.4.	Mörkertalets utveckling 2015-2016	20
4.5.	Hur pålitlig är den senaste mörkertalsskattningen?.....	20
5.	Alternativ metod att skatta mörkertalet.....	21
6.	Slutsats	23
	Referenser	24

Sammanfattning

Bostadstillägg till pensionärer är en förmån som varje individ måste ansöka om för att få utbetalad. I alla system som bygger på det egna initiativet finns en risk för ett underutnyttjande av förmånen, ett mörkertal. Det kan alltså finnas personer som är berättigade till bostadstillägg men som inte får någon utbetalning.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har på vår beställning skattat mörkertalet för bostadstillägg till pensionärer till 129 000 individer år 2016. I det skattade mörkertalet är två tredjedelar kvinnor. Av de män som beräknas ha varit berättigade hade endast 60 procent bostadstillägg 2016. Motsvarande siffra för kvinnor var 70 procent.

Av de individer som i skattningen är en del av mörkertalet är de flesta berättigade till förhållandevis låga belopp, hälften till under 1 000 kronor per månad. Detta gör att det relativa mörkertalet är högre om man räknar personer än om man räknar kronor. Av de som skattats som berättigade till bostadstillägg så är det 32 procent som ingår i mörkertalet. Samtidigt, om man summerar alla kronor i bostadstillägg för de berättigade, så är det bara 15 procent av beloppet som inte betalas ut. Detta motsvarar 1,4 miljarder kronor år 2016.

Vår rapport visar på flera osäkerheter i skattningen, och att den troligen överskattar det sanna mörkertalet. Det finns en rad osäkerhetskällor i bakgrundsvariablerna som ligger till grund för skattningen, och flera av dem indikerar att det faktiska mörkertalet är lägre än det skattade. Trots detta så är vår bedömning att dessa osäkerheter inte är så stora att skattningen bör förkastas.

Förmögenhet och bostadskostnad är två centrala variabler i beräkningen av bostadstillägget. Samtidigt saknas uppgifter om de båda helt eller delvis i underlaget till SCB:s skattning. För att skatta förmögenhet görs antaganden utifrån den avkastning en person har haft. Med denna metod riskerar vi att underskatta den sanna förmögenheten då exempelvis sparformer som sparkonto inte alls fångas upp. En underskattning av förmögenheten leder till en överskattning av mörkertalet.

Av de pensionärer som skattas som berättigade till bostadstillägg så har andelen som ingår i mörkertalet varierat genom åren, mellan 17 och 37 procent. Mörkertalet för senare undersökningar är högre vilket möjligen kan bero på att förmögenhetsskatten är avskaffad och att förmögenheten nu måste skattas, något som lett till ökad osäkerhet i mörketalsskattningarna.

Bostadskostnad finns för de som har någon form av bostadsstöd och för resten av personerna ersätts saknade värden med värden som kan antas ligga nära den sanna uppgiften. För hyresrätter och bostadsrätter ska uppgifterna stämma väl överens men för bostäder av typen äganderätt är avvikelserna större. Av de personer som finns i mörkertalet utgör personer boende i småhus (en form av äganderätt) en större andel än bland de som vi vet har bostadstillägg. Det skulle kunna bero på svårigheter att skatta deras bostadskostnad men tidigare undersökningar har också visat att personer

boende i hus i större utsträckning tror att de inte är berättigade till bostadstillägg.

I gränskommuner till Finland och Norge är det skattade mörkertalet högre. Det kan bero på att uppgifter om utländsk pension, vilket är vanligt i dessa kommuner, saknas. I sådana fall underskattas inkomsterna, och mörkertalet blir därför en överskattning av det sanna värdet.

Andelen pensionärer med bostadstillägg har sedan år 2010 legat stabilt kring 15 procent, trots den relativt höga skattningen av mörkertalet och variationerna av skattningarna genom åren. Om variationen i skattningarna beror på att det faktiska mörkertalet har förändrats så skulle vi rimligen ha sett någon effekt av detta i antalet mottagare av bostadstillägg, vilket nu inte har skett.

Vi har gått igenom ett antal studier där försöksgrupper fått information om bostadstillägg. Studierna har visat att informationsinsatserna har haft effekt, om än på en relativt låg nivå. Det har under dessa studier varit mest pensionärer som varit berättigade till låga bostadstilläggsbelopp som ansökt och fått bostadstillägg. Vi har i studierna endast funnit mindre variationer avseende kön, ålder, boendeform för de som fått bostadstillägg i förhållande till de som inte fått det.

För att fortsätta utveckla kunskapsläget vad gäller mörkertalet ser vi i huvudsak tre vägar framåt:

- Att ringa upp ett slumpmässigt urval av alla pensionärer utan bostadstillägg, utreda om de är berättigade, och utifrån resultatet skatta hur många som missar förmånen. En sådan undersökning, för att nå godtagbar precision, kräver betydande resurser – ett ganska stort antal personer måste kontaktas och utredas.
- Att utvärdera och utveckla den metod som SCB redan använder. Det sannolikt mest effektiva sättet att göra det tror vi vore att kontakta ett antal av dem som hamnar i mörkertalet i SCB:s skattning och att Pensionsmyndigheten utreder om de verkligen är berättigade till bostadstillägg. Det förfarandet kräver inte ett stort antal utredningar och är därför resurseffektivt. Pensionsmyndigheten bedömer dock att det av legala skäl inte är möjligt att identifiera personer som enligt SCB:s analys ingår i mörkertalet.
- Att utreda tiden från att en pensionär blir berättigad till att han eller hon får sin första utbetalning. Det skulle kunna utredas i samband med handläggningen av bostadstilläggsansökningar. Det skulle ge ökad kunskap om mörkertalet eftersom mörkertalet i stor utsträckning påverkas av hur lång tid en individ i genomsnitt tar på sig att skicka in en ansökan. Även en sådan analys kräver betydande resurser.

Pensionsmyndigheten har beslutat att inte under 2019 prioritera arbete med att söka förbättra precisionen i skattningen av mörkertalet.

1. Inledning

Bostadstillägg (BT) är ett tillägg man kan få till sin pension, och till sjuk- eller aktivitetsersättning, om de inkomster man har är låga. För att få tillägget måste individen på eget initiativ ansöka om bostadstillägg och bidra med uppgifter som behövs för att göra beräkningen. Personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning gör sin ansökan hos Försäkringskassan, och de med pension gör sin ansökan hos Pensionsmyndigheten.

Alla ordningar som bygger på det egna initiativet medför en risk för ett underutnyttjande, ett mörkertal, det vill säga personer som egentligen är berättigade till bostadstillägg men som av någon anledning inte ansöker. Myndigheterna har ett ansvar för att se till att informationen om bostadstillägg når ut till berörda personer, och att göra ansökningen så enkel att hindren för att ansöka minimeras.

De flesta av Pensionsmyndighetens förmåner kräver en ansökan, även ålderspension, och det finns personer som har rätt till ålderspension men som inte ansöker om förmånen. Det är dock oftast fråga om personer som bor utomlands och som har rätt till små pensionsbelopp.

Ett visst underutnyttjande av bostadstillägget är mer eller mindre oundvikligt. Delvis så kan man anta att många som skickar in en ansökan gör detta först efter en period av underutnyttjande. Blir man till exempel berättigad till förmånen på grund av en sammanboende partners bortgång så är det inte otroligt att ens ansökan dröjer något. Dessutom, med dagens handläggningstider, så kommer alla som är berättigade till bostadstillägg och har skickat in en ansökan att vara i underutnyttjande under i genomsnitt några månader innan de får sin ansökan beviljad.

Underutnyttjandet inom bostadstillägg till pensionärer har varit under granskning under flera år. Ett antal informationsinsatser har genomförts för att nå de berättigade som inte utnyttjar förmånen. Pensionsmyndigheten har i *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Pensionsmyndigheten* ett uppdrag att redovisa utvecklingen av underutnyttjandet. För att få en uppfattning om underutnyttjandets storlek har vi bitt Statistiska centralbyrån (SCB) att skatta hur många pensionärer som missar att få bostadstillägg. Skattningen har gjorts i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT (FördelningsAnalytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar).

Regelverket inom bostadstillägg är komplext och det är många olika uppgifter som används för att beräkna förmånen. Vissa av uppgifterna är svåra att få tillgång till, och finns först tillgängliga i samband med en ansökan då de inte finns i några register. I samtliga skattningar av underutnyttjandet som redovisas i denna rapport så har uppgifter därför saknats. Det kan till exempel vara uppgifter om boendekostnad, förmögenhet, vissa pensioner samt hur många individer som bor i bostaden.

Syftet med denna rapport är att öka kunskapen kring underutnyttjandet av bostadstillägg till pensionärer, att sammanställa den information och de

arbeten som tidigare gjorts av Pensionsmyndigheten och andra organisationer om mörkertalet, samt att utvärdera möjligheterna att hitta en bättre metod för skattning av underutnyttjandet. Målgrupp för rapporten är beslutsfattare i regering och riksdag samt medarbetare inom Pensionsmyndigheten.

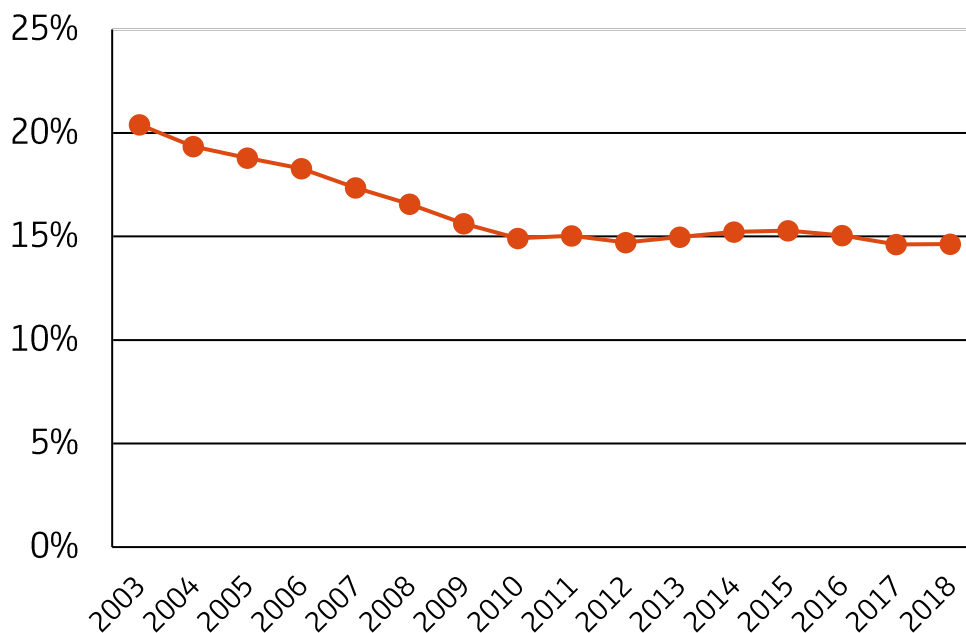
Denna rapport har skrivits på eget initiativ för att få mer kunskap i frågan om mörkertalets omfattning och osäkerheten i skattningen av mörkertalet. Svar på regleringsbrevsuppdraget gällande mörkertalet avhandlas i Pensionsmyndighetens årsredovisning.

Rapporten avser främst den del av bostadstillägg som rör pensionärer, men vissa delar gäller även för mörkertalet inom bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning, och även för mörkertalet inom äldreförsörjningsstödet. Äldreförsörjningsstöd är nära kopplat till bostadstillägg, då ansökan om dessa två förmåner alltid görs samtidigt. En analys av mörkertalet för äldreförsörjningsstöd ligger dock utanför denna rapports ramar.

2. Bakgrund

Antalet pensionärer som har bostadstillägg är förhållandevis stabilt över tid, runt 290 000 personer. Andelen pensionärer över 65 år som är bosatta i Sverige och har bostadstillägg har sedan 2010 varit omkring 15 procent, se figur 1.

Figur 1 Andel av pensionärer 65 år eller äldre bosatta i Sverige med bostadstillägg



Tidigare har Pensionsmyndigheten försökt nå individer som är berättigade till bostadstillägg men som inte har en utbetalning av förmånen. När vi har kontaktat personer som kan vara berättigade till bostadstillägg så har det ofta visat sig att de av olika anledningar inte är det. I många fall har de haft förmögenhet som Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om. Detta tyder på att mörkertalets storlek, åtminstone i den grupp där underutnyttjandet misstänks vara stort, i själva verket är lägre än vad olika skattningar visat. Det har vid de försök som gjorts visat sig vara svårt att ringa in de individer som är berättigade till bostadstillägg.

De informationskampanjer som har gjorts för bostadstillägg har endast lett till en viss ökning av antalet personer som får bostadstillägg och inte en ökning som står i paritet till det som mörkertalsskattningarna visar.

Antalet förstagångsansökningar om bostadstillägg som får avslag är på en relativt låg nivå, cirka 20 000 per år, i förhållande till det totala antalet pensionärer och antalet personer som använder beräkningssnurran (se nedan). Antalet förstagångsansökningar är samtidigt cirka 60 000 per år. Både ansökningar och avslag ökade något under 2018. På Pensionsmyndighetens hemsida finns en beräkningssnurra som privatpersoner kan använda för att se om de är berättigade till bostadstillägg. Personen kan antingen använda den själv eller ringa till kundtjänst och få hjälp. Under 2018 har det varit 358 000 unika besökare (IP-nummer) till internetsidan för beräkningssnurran, jämfört med 220 000 året innan. Det är en ökning med 63 procent. En anledning till ökningen kan vara höjda ersättningsnivåer inom bostadstillägg och därmed mer uppmärksamhet kring förmånen.

Alla som tror att de kan vara berättigade ansöker alltså inte om bostadstillägg utan några använder enbart den preliminära beräkningen som hjälp. Att antalet avslag är förhållandevis lågt kan därför bero på att vissa endast använder beräkningssnurran, och där får veta att de inte är berättigade till bostadstillägg. De går därför inte vidare med en ansökan.

2.1. Resultat av tidigare undersökningar av mörkertalet

Nedan redovisas tidigare undersökningar av underutnyttjandet inom bostadstillägg till pensionärer.

2.1.1. Informationsbrev av forskare från Uppsala år 2016

År 2016 gjordes ett brevutskick till personer som antogs kunna vara berättigade till bostadstillägg. Urvalet utgick från ogifta med låg pension, som hade garantipension.

Studiens huvudsakliga syfte var att studera effekten av olika typer av information. Resultaten från studien¹ visade att av de som fick

¹ Engström, P, E Forsell, J Hagen och A Stefansson (2018), "Increasing the Take-Up of the Housing Allowance among Swedish Pensioners: A Field Experiment", uppsats, SSRN, www.ssrn.com/abstract=3172271.

informationsbrev om bostadstillägg så blev cirka fem procent senare beviljade bostadstillägg. I kontrollgruppen som inte fick något brev så var det en procent som senare fick bostadstillägg. Resultatet visar att informationsbrev har signifikant effekt även om det är relativt få som får bostadstillägg även efter att de har fått informationsbrev.

2.1.2. Telefonsamtal från Pensionsmyndighetens kundtjänst år 2014

Pensionsmyndigheten har gjort en studie² där handläggare i kundtjänst på Pensionsmyndigheten har ringt upp ogifta med låg pension och bland annat undersökt om de är berättigade till bostadstillägg. Urvalet utgick från individer som skulle kunna vara berättigade till bostadstillägg. Urvalet utgick från ogifta med pension under 150 000 kronor per år för födda 1937 eller tidigare, och 130 000 kronor per år för födda 1938 eller senare. Skillnaden i inkomstgräns beror på att Pensionsmyndigheten för de födda 1937 eller tidigare har vissa uppgifter om tjänstepensionsinkomst vilket inte myndigheten har för de födda 1938 eller senare.

Baserat på urvalet har vi till denna rapport tagit fram ytterligare statistik från studien som tidigare är publicerade. Av de 489 personer som blev uppringda så hade 56 personer, det vill säga 11,5 procent (95-procentigt konfidensintervall 8,6-14,3 procent), bostadstillägg ett år senare. Trots att urvalet bestod av individer som skulle kunna vara berättigade till bostadstillägg så var det, efter att de fått hjälp med ansökan, således relativt få som var berättigade till bostadstillägg.

Många av de pensionärer som Pensionsmyndigheten ringde upp hade tillgångar som gjorde att de inte var berättigade till bostadstillägg. Det var också flera som vid telefonsamtalet sa att de trodde att man inte fick ha några tillgångar för att få bostadstillägg, och vissa av dem fick senare bostadstillägg. De allra flesta pensionärer som handläggarna ringde upp kände till förmånen bostadstillägg.

Av de som fick bostadstillägg var medelvärdet 1 600 kronor per månad (mars 2015). Det är ett lägre genomsnittligt belopp än bland de som redan har bostadstillägg, som är 2 400 kronor per månad år 2015. Det indikerar att mörkertalet är lägre räknat i kronor än i antalet individer, vilket också tidigare undersökningar har visat. I vårt urval ingick dessutom de med relativt låga inkomster och skulle vi haft med de med något högre inkomst skulle det genomsnittliga beloppet bli något lägre, beroende på att bostadstillägget reduceras med högre inkomst. Tionde percentil var 300 kronor/månad och nittionde percentil var 3 500 kronor/månad. Vi kunde inte se några mönster avseende kön, ålder, boendeform för de som fick bostadstillägg i förhållande till de som inte fick det.

² Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd - regleringsbrevsuppdrag 2014, Pensionsmyndigheten

2.1.3. Informationsbrev från Försäkringskassan 2008-2009

Försäkringskassan gjorde åren 2008-2009, innan Pensionsmyndigheten var bildad, en undersökning³ på en avgränsad population boende i Kalmar län och Södermanlands län, där en del individer fick ett informationsbrev och en del inte fick det. Urvalet utgick från de födda 1937 eller tidigare som hade en pension, inklusive tjänstepension, under 130 000 kronor per år och som inte hade bostadstillägg. Försöksgruppen som fick brevet, 2 843 personer, informerades om möjligheterna att få bostadstillägg i ett särskilt brev som kortfattat informerade om förmånen och att de eventuellt kunde vara berättigade till den. I brevet fanns också ett telefonnummer till Försäkringskassans kundcenter dit de kunde ringa för att dels få mer information om bostadstillägg, dels få en preliminär prövning på om de var berättigade till bostadstillägg eller inte. Kontrollgruppen, som bestod av 2 889 personer i samma län som försöksgruppen, mottog inget brev och ingen information alls.

Resultatet av utskicket var att 6,6 procent av de som mottog informationsutskicket i försöksgruppen hade bostadstillägg ett år senare. I kontrollgruppen som inte fått någon information var motsvarande siffra 3,4 procent.

Tabell 1: Andel som uppbär bostadstillägg i mars 2009 i procent

	Fick utskick	Fick inte utskick	Differens ⁴
Genomsnitt	6,6 %	3,4 %	3,3 %
Män	4,4 %	1,8 %	2,5 %
Kvinnor	7,2 %	3,7 %	3,5 %
Ålder			
70-79	6,1 %	3,3 %	2,8 %
80-89	6,7 %	3,4 %	3,3 %
90-	8,0 %	3,3 %	4,7 %

³ Effekt av informationsbrev till mörkertalsgrupp inom BTP 2009-11-19, Försäkringskassan (intern rapport)

⁴ Beräknat som differensen mellan de som fick utskick och de som inte fick utskick med ej avrundade värden, vilket ibland kan ge ett annat värde än om avrundade värdena används.

Skillnaderna mellan försöksgruppen och kontrollgruppen är statistiskt signifikant på en procents signifikansnivå, även om effekten av utskicket är liten.

I tabell 1 finns uppdelning i grupperna kön och ålder som visar effekten av utskicket för dessa grupper. En något högre andel kvinnor än män började motta bostadstillägg, liksom en större andel av de som fyllt 90 år jämfört med personer i åldrarna 70-79 år. Effekten av informationsutskicket är störst för den äldsta åldersgruppen.

Tabell 2: Den procentuella fördelningen av bostadstillägg i olika bidragsintervaller i respektive grupp

BT	Försöksgrupp	Kontrollgrupp
1-500 kr/mån	19,6%	8,9%
501-1000 kr/mån	13,9%	13,9%
1001-1500 kr/mån	17,5%	19,8%
1501-2000 kr/mån	20,6%	18,8%
2001-2500 kr/mån	10,3%	15,8%
2501-3000 kr/mån	6,7%	9,9%
3001-3500 kr/mån	6,7%	7,9%
>3500 kr/mån	4,6%	5,0%
Summa	100%	100%

Av tabell 2 framgår att fler i försöksgruppen har fått ett lägre bostadstillägg än i kontrollgruppen. Informationsutskicket verkar ha lett till att fler som var berättigade till låga belopp ansökte om bostadstillägg.

Resultatet från tabell 1 antyder som sagt att informationsbrev har effekt även om det är relativt få som får bostadstillägg. Resultaten tyder på att få blir beviljade bostadstillägg även om de har fått informationsbrev och reagerar med att ansöka. Det är en indikation men inget bevis för att mörkertalet är lägre än det som skattningarna av mörkertalet visar. En alternativ förklaring är att individer, mer eller mindre medvetet, avstår från att ansöka om bostadstillägg trots att de är berättigade. De kan till exempel vara berättigade till ett litet belopp och avstår därför från att ansöka.

2.1.4. Enkätundersökning, mörkertal och bostadstillägg (svar på regleringsuppdrag 2007-08-23)

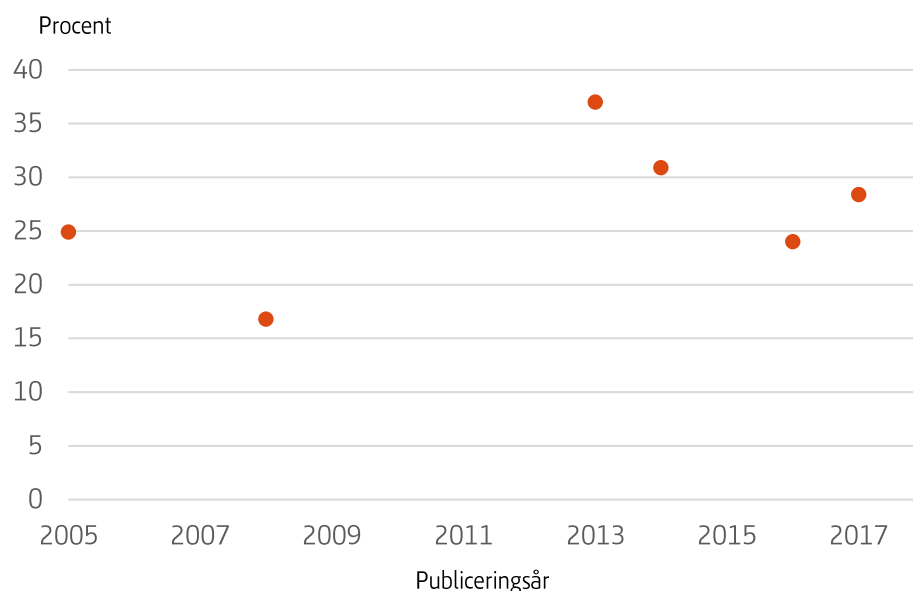
I regleringsbrevet för år 2007 fick Försäkringskassan ett fortsatt uppdrag att analysera varför inte alla berättigade pensionärer ansökte om bostadstillägg. Försäkringskassan genomförde en enkätundersökning med 4 000 personer som bedömdes ha rätt till bostadstillägg men som inte hade ansökt om denna förmån. I urvalet valdes individer ut som hade en inkomst under

130 000 kronor per år. Resultatet av enkätundersökningen⁵ visar att 56 procent av de tillfrågade kände till att man kan ansöka om bostadstillägg, medan 44 procent saknade sådan kunskap. I undersökningen angav 31 procent av de som hade kännedom om bostadstillägg att de trodde man inte var berättigad till bostadstillägg om man bor i villa.

2.1.5. Tidigare FASIT-skattningar av mörkertalet inom bostadstillägg

Det har tidigare gjorts flera skattningar av mörkertalet baserade på FASIT-beräkningar. Samtliga uppvisar en viss osäkerhet, och resultaten bör tolkas försiktigt. Mörkertalet för senare undersökningar är högre vilket möjligen kan bero på att förmöghetsskatten är avskaffad, och att fullständiga förmögenhetsuppgifter därmed inte längre finns utan i viss mån måste skattas, se om Riksrevisionens rapport nedan. Även skattningen som har gjorts år 2018 har lagts in i figuren.

Figur 2 Skattning för andelen personer i mörkertalet av antalet berättigade vid olika tidpunkter (år för publicering)



2.1.5.1. Försäkringskassan baserat på data från 2002

Skattningen⁶ visade att mörkertalet var 106 000 för antalet pensionärer. Mörkertalet var relativt högt bland män, cirka 42 procent för antalet personer och cirka 36 procent räknat i antalet kronor. Mörkertalet var något högre för yngre än för äldre ålderspensionärer. Det var också högre för gifta/samboende än för ensamstående, 47 procent för gifta/samboende och 22 procent för ensamstående sett till antalet berättigade individer. Mörkertalet var högre för småhusägare och för de med jordbruksfastighet.

⁵ Svar på regeringsuppdrag, mörkertal och BTP 2007-08-23, Försäkringskassan

⁶ Uppskattning av mörkertalet i BTP, Försäkringskassan redovisar 2005:2

Det visade sig endast finnas mindre regionala variationer för mörkertalet, med ett något högre mörkertal i Storstockholm samt i mindre kommuner.

2.1.5.2. Försäkringskassan baserat på data från 2006

Under 2008 genomförde Försäkringskassan en ny mörkertalsskattning⁷ på eget initiativ baserat på 2006 års uppgifter. Bakgrunden till att en ny undersökning genomfördes var bland annat att SCB:s metoder hade förbättrats och att osäkerheterna i skattningen därför hade minskat.

Skattningen denna gång visade på ett mörkertal som uppgick till drygt 65 000 personer vilket motsvarade nästan 17 procent av antalet berättigade till bostadstillägg. I kronor räknat var mörkertalet 10 procent; summerar man beloppen för alla berättigade bostadstillägg så var det alltså 90 procent som betalades ut. De som inte hade BT beräknades få ett lägre medelbelopp om de ansökte, jämfört med dem som hade BT. Mörkertalet i antalet kronor var därför lägre jämfört med mörkertalet räknat i antalet personer.

Den huvudsakliga orsaken till minskningen av mörkertalet jämfört med den tidigare undersökningen bedömdes vara SCB:s förbättrade metod och datamaterial och att den tidigare undersökningen överskattat mörkertalet. Det antogs också att rapporter i media om den tidigare undersökningen bidragit till att fler ansökt om bostadstillägg.

2.1.5.3. Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?, Riksrevisionen

En ny mörkertalsskattning⁸ genomfördes 2013 som visade på ett mörkertal på 37 procent för antalet individer och 17 procent sett till beloppen. Förmögenhetssuppgifter försvann i samband med att förmögenhetsskatten avskaffades och skattningarna av förmögenhet blir av den anledningen mer osäkra. Förmögenhet fick nu skattas genom fler antaganden än tidigare, bland annat antagandet att okända tillgångar gav en procents avkastning. Möjligen är detta anledningen till det ökade skattade mörkertalet i förhållande till skattningen som gjordes 2008.

Skattningen visar att mörkertalet var högre bland berättigade män än bland berättigade kvinnor. Drygt hälften av de berättigade männen ansökte inte om bostadstillägg som de kunde ha rätt till. Bland berättigade kvinnor var det en tredjedel som inte ansökt. Mörkertalet var också högre bland sammanboende än bland ensamstående. För yngre pensionärer var mörkertalet högre än för äldre. För de som bodde i ägd bostad var mörkertalet högre jämfört med de som bodde i hyrd bostad. Mörkertalet var lägre i regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö än i övriga landet.

⁷ Ny beräkning av mörkertal för BTP, Försäkringskassan 2008-06-03

⁸ Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – när förmånerna fram?, Riksrevisionen, RiR 2013:7

2.1.5.4. Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd,

Regleringsbrevsuppdrag år 2014 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten gjorde en ny mörkertalsskattning⁹ 2014 som visade på ett mörkertal på 31 procent av antalet berättigade. Beräkningen är gjord med data från 2012. Som jämförelse visas data för 2010 som användes till skattningen i Riksrevisionens rapport. I båda skattningarna användes ett kapitalavkastningsantagande på en procent av tillgångsvärdet. I beräkningen testades också andra kapitalavkastningsantaganden för att visa hur mörkertalet påverkades, se tabell 3.

Tabell 3 Mörkertal för bostadstillägg år 2010 och 2012, med olika antaganden om avkastningens storlek

	2010 års data		2012 års data	
Avkastningsantagande	Mörkertal, antal	Mörkertal, procent	Mörkertal, antal	Mörkertal, procent
0,6 procent	118 000	33,0	81 000	23,8
0,7 procent	125 000	34,3	93 000	26,6
1 procent	141 000	37,1	115 000	30,9
2 procent	-		147 000	36,3
4 procent	-		174 000	40,3

Balanseringen i inkomstpensionen år 2012 innebar en ökning av det skattade mörkertalet med omkring 25 000 pensionärer jämfört med om ingen balansering skett. I mörkertalsgruppen var det 63 procent som skulle fått ett belopp under 1 000 kronor per månad. De i mörkertalet fick enligt beräkningen lägre belopp än de som redan hade bostadstillägg.

2.1.5.5. Mörkertal i bostadstillägg, Årsredovisningen år 2016

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten gjorde en beställning till SCB för att beräkna mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer. Mörkertalet skattades¹⁰ till 82 000 personer för år 2014 eller som andel av de berättigade cirka 24 procent.

⁹ Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, regleringsbrevsuppdrag 2014 Pensionsmyndigheten

¹⁰ Årsredovisningen år 2016 Pensionsmyndigheten, mörkertal i bostadstillägg

2.1.5.6. Mörkertal i bostadstillägg, Årsredovisningen år 2017

Pensionsmyndigheten

En ny mörkertalsundersökning¹¹ år 2017 kom fram till ett mörkertal på 28 procent för år 2015. För män var andelen i mörkertalet av de berättigade högre än för kvinnor, 37 procent jämfört med 26 procent. Samtidigt var det fler kvinnor som var berättigade till bostadstillägg och det totala mörkertalet utgjordes till 66 procent av kvinnor.

3. Senaste skattningen av mörkertalet

Skattningen av mörkertalet för bostadstillägg görs på beställning från Pensionsmyndigheten av SCB och deras mikrosimuleringsmodell FASIT. Modellen beräknar ett fiktivt bostadstillägg baserat på uppgifter som finns i FASIT för att hitta de personer som är berättigade till bostadstillägg. Mörkertalet beräknas sedan genom att räkna antal personer som bedöms berättigade till förmånen men som samtidigt inte har bostadstillägg.

Uppgifterna som ligger till grund för beräkningen är insamlade på olika sätt, vissa av uppgifterna baseras på faktiska data som exempelvis deklarerade inkomster eller var en person bor. Andra uppgifter som bostadskostnad eller förmögenhet samlas in från olika ställen och kompletteras genom skattning eller annan metod.

Skattningen som redovisas här gjordes under hösten 2018 och i dåvarande version av FASIT fanns data för 2015 och 2016, så en skattning av underutnyttjandet kunde bara göras för dessa två år. Beroende på eftersläpningen i taxeringsuppgifterna är 2016 det senaste året som finns tillgängligt. Metoden för skattningen har ändrats mellan 2017 och 2018 års FASIT och därför skiljer sig mörkertalet för 2015 i denna skattning från mörkertalet för samma år i Pensionsmyndighetens årsredovisning 2017.

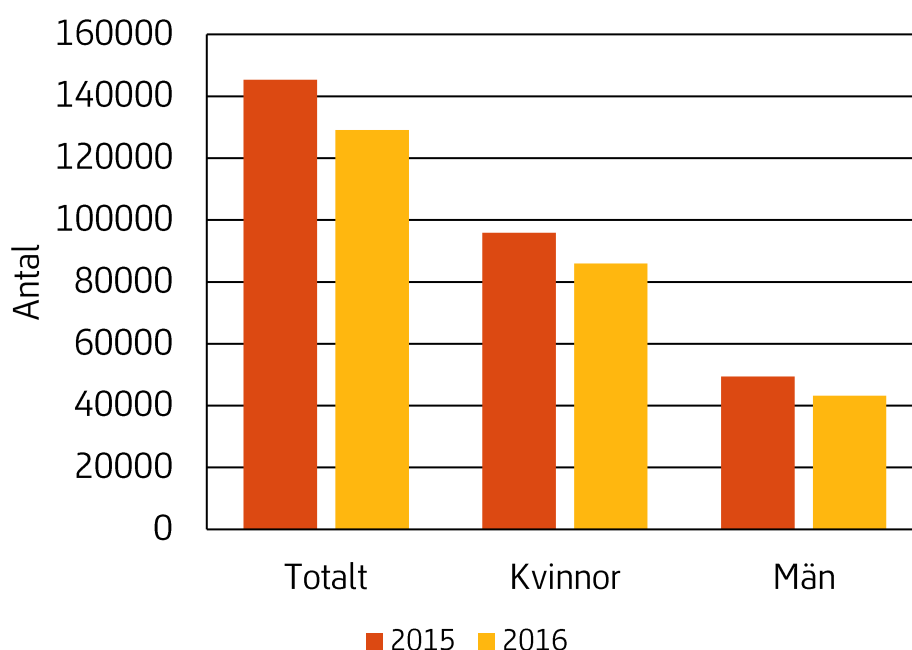
3.1. Det skattade mörkertalet 2015 och 2016

Skattningen för 2016 visar ett mörkertal för bostadstillägg på cirka 129 000 personer, se Figur 3. Mörkertalet utgörs till 66 procent av kvinnor men det är något vanligare bland män berättigade till bostadstillägg att de underutnyttjar bostadstillägg, endast 60 procent av de män som beräknas ha varit berättigade hade bostadstillägg 2016. Motsvarande siffra för kvinnor är 68 procent.

¹¹ Årsredovisningen år 2017 Pensionsmyndigheten, mörkertal i bostadstillägg

Det skattade mörkertalet som en andel av antalet berättigade var 35 procent år 2015 och 32 procent år 2016.

Figur 3 Skattat mörkertal 2015 och 2016



Skattning av antal personer i mörkertalet år 2015 och 2016 uppdelat på män och kvinnor

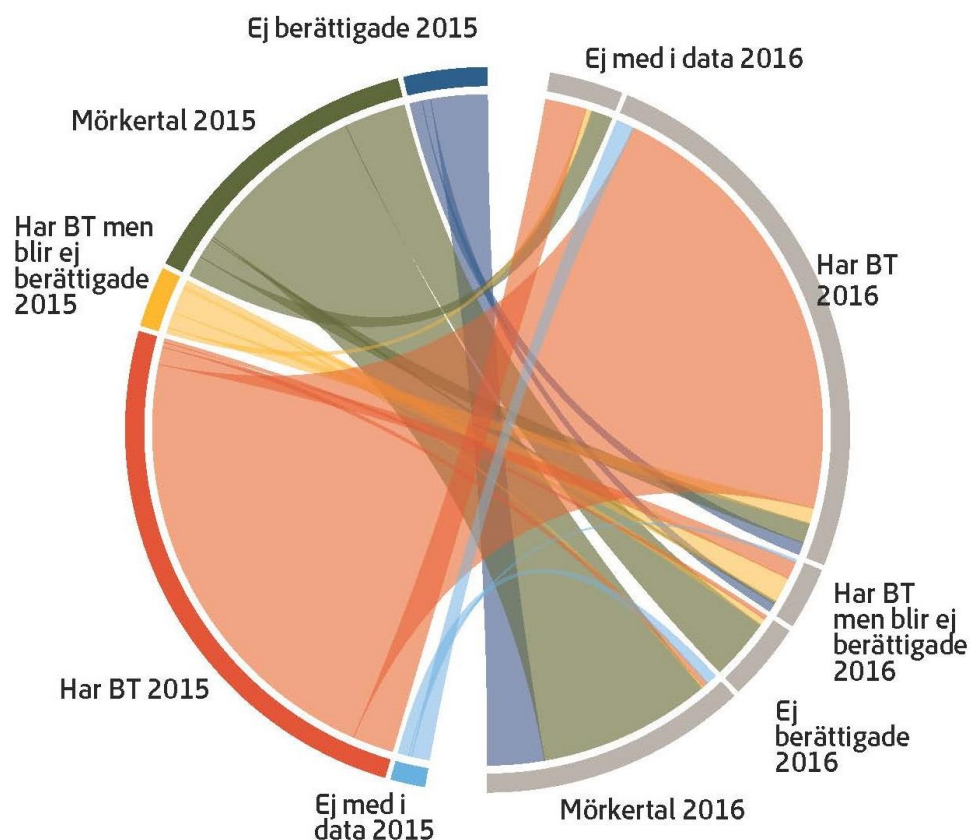
Minskningen av mörkertalet mellan 2015 och 2016 är drygt 16 000 personer. Att individer rör sig in och ut ur mörkertalet, till exempel på grund av dödsfall eller förändrade boendekostnader, kan man förvänta sig. Men precis vad som ger upphov till minskningen mellan 2015 och 2016 är svårt att säga utifrån nuvarande kunskapsläge.

3.1.1. Cirka 90 000 personer var med i mörkertalet både 2015 och 2016

I skattningen av mörkertalet har vi tillgång till två år med mörkertalsskattningar på individnivå. Genom att jämföra om en person beräknas som berättigad eller inte berättigad, samt om den har bostadstillägg eller inte, så kan vi få en bättre bild över hur skattningen av mörkertalet förändras mellan de två åren. De allra flesta personerna hade inte bostadstillägg eller beräknas inte vara berättigad något av de två åren.

Figur 4 visar hur personers status ändras mellan de två undersökta åren. Vi är här intresserade av de personers som modellen antingen skattar som berättigade till bostadstillägg eller som faktiskt har bostadstillägg, så i bilden ingår alla personer som antingen hade bostadstillägg eller skattas som berättigade till bostadstillägg i FASIT något av åren 2015 och 2016. De individer som i figuren *har BT* har fått en faktisk utbetalning, och de som är *berättigade* är berättigade till bostadstillägg enligt skattningen i FASIT.

Figur 4 Flöden bland de enligt FASIT berättigade, ej berättigade samt de med utbetalning för bostadstillägg mellan 2015 och 2016



Bilden visar skattningen för olika individer i kombination med deras kända status (exempelvis *Har BT* för individer vi vet hade bostadstillägg under året) samt hur flödena mellan dessa skattningar eller statusar ser ut mellan 2015 och 2016.

De personer i figur 4 som utgör gruppen *har BT men blir ej berättigade* är de som vi vet fick en utbetalning av bostadstillägg under året men som modellen inte skattar som berättigade till det. Det rör sig om ca 30 000 individer 2016 och dessa kan ses som felskattningar som modellen gör, då vi anser att det inte finns några skäl att tro att Pensionsmyndigheten felaktigt skulle utbetala bostadstillägg till ett så stort antal personer.

De som ingår i grupperna *Ej med i data* saknas av någon anledning för ett av åren. Detta kan till exempel vara personer som bor i utlandet. För 2015 kan de även vara under 65 år gamla och därför omöjligt berättigade till BT, och för 2016 kan det vara individer som har avlidit mellan åren.

Ungefär 10 500 personer går från att tillhöra mörkertalet 2015 till att ha bostadstillägg 2016. Dessa personer kan vi med stor säkerhet säga utgjorde en del av mörkertalet under 2015. Samtidigt är det 90 000 personer som är med i mörkertalet både 2015 och 2016.

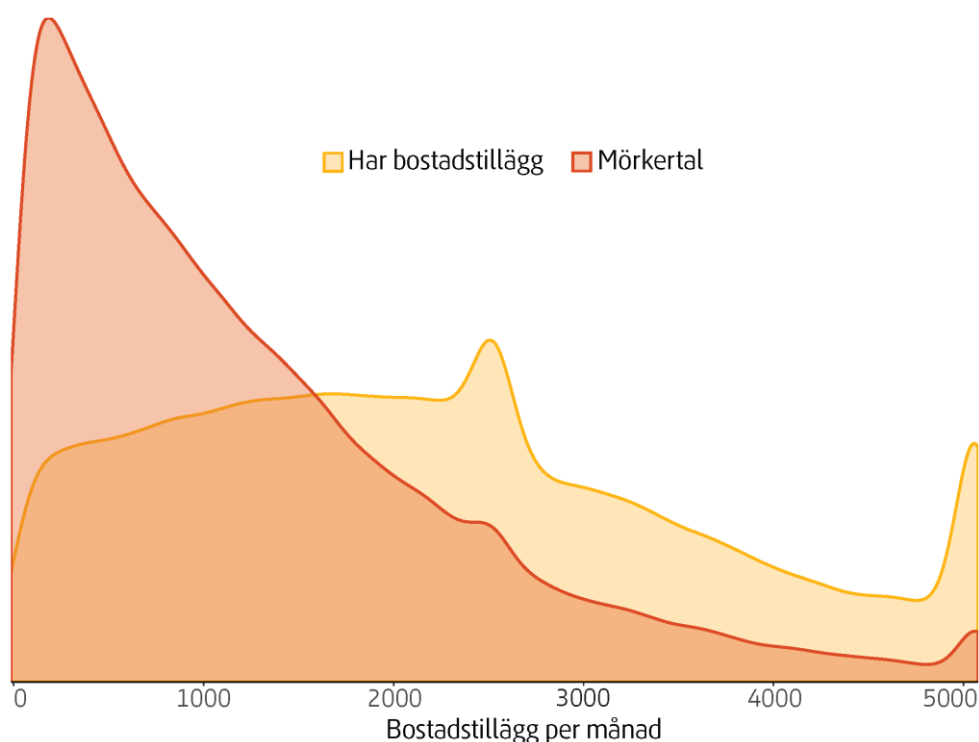
Det var 32 000 personer som var med i mörkertalet 2015 men som 2016 skattas som ej längre berättigade till bostadstillägg. De flesta av dem har fått

lägre bostadskostnad eller en högre disponibel inkomst, vilket för dessa är en möjlig förklaring till att de lämnat mörkertalet.

3.1.2. Lägre belopp till personer i mörkertalet

Storleken på det skattade bostadstillägget för de som har en utbetalning och de i mörkertalet skiljer sig åt. I Figur 5 visas fördelningen av beloppen på bostadstillägget i de två grupperna. Personer som har bostadstillägg är generellt berättigade till högre belopp än de som är berättigade men som saknar bostadstillägg. Enligt skattningen är det 50 procent av alla i mörkertalet som har ett beräknat bostadstillägg på under 1 000 kronor i månaden, och cirka 30 procent hamnar under 500 kronor.

Figur 5 Fördelning av skattat bostadstillägg för mörkertalet samt utbetalt bostadstillägg för de som har det



Bilden visar fördelningen av skattat bostadstillägg per månad för de som ingår i det skattade mörkertalet och utbetalningar av bostadstillägg i gruppen som vi vet har bostadstillägg. Kurvorna är skalade så att de täcker en lika stor area trots att grupperna (de som har bostadstillägg och skattat mörkertalet) inte är lika stora. Detta för att kunna jämföra fördelningen mellan de två grupperna. Topparna mitt i samt längst till höger i består av individer med maximalt bostadstillägg för ensamstående (5090 kronor år 2016) respektive sammanboende (2545 kronor).

För individer med både skattat och faktiskt bostadstillägg så underskattar modellen i snitt det faktiska beloppet med 37 kronor per månad. Det är dock många belopp som istället överskattas, och tittar man på absolutbeloppet av felet så ligger det i snitt på 400 kronor.

På populationsnivå hamnar alltså skattningarna nära de faktiska beloppen även om felen på individnivå oftast är betydligt större. Eftersom det utbetalade bostadstillägget i stort kan antas vara korrekt så kan de 400 kronorna ses som det genomsnittliga felet hos skattningen av

bostadstillägget i gruppen. Den fjärdedel av de skattade bostadstilläggen som ligger under just 400 kronor borde därför tolkas med viss försiktighet.

Mörkertalet för beloppet, alltså pengar som inte betalas ut till berättigade, skattar vi till 15 procent av det totala beloppet för berättigade år 2016. Det belopp som inte betalas ut till berättigade summerar vi till cirka 1,4 miljarder kronor.

4. Känslighet i senaste skattningen av mörkertalet

I SCB:s skattning av mörkertalet för 2016 var det cirka 30 000 personer som i verkligheten hade bostadstillägg, men som inte skattades som berättigade till det i FASIT. De flesta av dessa individer var inte berättigade till bostadstillägg i modellen på grund av att de där hade inkomster som var för höga, enligt SCB. Dessa olikheter i resultat tyder på att det finns kvalitetsproblem i data vid skattningen, eftersom de utredningar som leder till utbetalat bostadstillägg i allt väsentligt kan anses pålitliga. Vid ansökan om bostadstillägg måste individen vara sanningsenlig med sina uppgifter, och kan annars bli återbetalningsskyldig. Kontroller görs också av uppgifterna som individen lämnar och i handläggningen tas en del uppgifter direkt från utbetalningssystemen.

Om man vill uppskatta hur många individer som är berättigade till bostadstillägg i verkligheten men inte i FASIT så är dessa alltså minst 30 000. Det motsatta felet, det vill säga individer som är berättigade till bostadstillägg i modellen men inte i verkligheten, är det svårare att sätta en siffra på. Men det är inte orimligt att tro att denna grupp är i samma storleksordning som de som är berättigade i verkligheten men inte i modellen. Om de två felen skulle vara lika stora så innebär det att mörkertalet ligger strax under 100 000 (129 000 minus 30 000), snarare än på 129 000 som i den senaste skattningen.

4.1. Saknade variabler

Skattningen av mörkertalets storlek görs utifrån individdata där vissa uppgifter som behövs för skattningen saknas. Bostadstilläggets storlek bestäms av många olika uppgifter, och saknas vissa uppgifter eller om det finns kvalitetsbrister i data så kan det leda till över- eller underskattningar av mörkertalet. Konsekvensen kan då bli att individer som inte är berättigade till bostadstillägg i modellskattningarna ser ut att vara det, eller tvärtom att berättigade personer ser ut att inte ha rätt till förmånen.

4.1.1. Förmögenhet

I skattningen av mörkertalet antas förmögenhet vara en av de större felkällorna. Till förmögenhet räknas lite förenklat, efter avdrag för skulder, följande:

- fastigheter och bostadsrätter utöver permanentbostaden
- aktier, fondandelar, obligationer och liknande värdepapper
- kontanta medel och kontobehållning
- vissa livförsäkringar
- fordran i pengar och liknande betalningsmedel.

Efter att förmögenhetsskatten avskaffades 2007 så finns det delar av de privata förmögenheterna som SCB inte har direkt kunskap om, bland annat aktieinnehav och visst sparande på sparkonto. Detta behöver därför skattas utifrån andra variabler. Den okända delen av förmögenheten räknas fram utifrån antagandet att den ger en avkastning på en procent, vilket låter sig göras eftersom avkastning i regel beskattas och registreras.

I antagandet ligger en stor osäkerhet, delvis eftersom delar av sparandet sker på sparkonton utan ränta och därför är okänt för SCB, och delvis för att börsen ofta ger högre avkastning än en procent. Antagandet gör också förmögenhetsskattningarna beroende av hur till exempel börsen utvecklats, där bra år på börsen ger högre förmögenhetsskattningar än sämre år, allt annat lika. Samtidigt så finns det bättre kunskap om bland annat innehav av fastigheter och fonder, där skattningarna tros hamna nära verkligheten.

Utländska tillgångar, inklusive fastigheter, finns det dock ingen information om i FASIT, utan detta är uppgifter som man själv måste ta fram och skicka in när man ansöker om bostadstillägg. Så om en individ har tillgångar utomlands så kommer modellen underskatta dennes förmögenhet, och personen riskerar att felaktigt skattas som berättigad till bostadstillägg. Hur god skattningen blir för en enskild individ kan alltså variera kraftigt beroende på hur hen har fördelat sina tillgångar.

I en Sifo-undersökning beställd av Swedbank (*Nio av tio sparar och vanligaste sparformen är sparkonto. Pressmeddelande 2018-05-14*) så framgår det att den vanligaste sparformen hos äldre är sparkonto, men att över hälften sparar i fonder, och knappt en tredjedel i aktier (fastighetsinnehav berördes inte). Undersökningen visar också att sparande i aktier och fonder generellt är vanligare hos individer med större sparkapital. Eftersom de berättigade till bostadstillägg oftast har små förmögenheter så är sparkonto troligen den dominerande sparformen i gruppen. En konsekvens blir då att deras förmögenheter är svårskattade, och om något underskattas av modellen.

Metoden för att skatta förmögenhet användes först vid Riksrevisionens skattning 2013 och man lät då SCB undersöka kvalitén av skattningen genom att jämföra skattat mörkertal för 2006 när man baserar skattningen på faktisk förmögenhet och skattad förmögenhet. Det skattade mörkertalet blev i samma nivå oberoende av vilken förmögenhet som använts vid beräkningen (*Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldre försörjningsstödet för pensionärer. SCB 2012*). I vilken mån detta resultat kan användas för att hävda den senaste skattningens pålitlighet är dock oklart, på grund av de ändringar i både lagar, regler och FASIT som skett sedan Riksrevisionens utvärdering.

I den telefonuppringning som gjordes 2014, och riktade sig till individer som ansågs ha hög sannolikhet att vara berättigade till bostadstillägg, så var det vanligt att den uppringde hade en förmögenhet som var så stor att personen inte var berättigad till bostadstillägg. Av de ansökningar av bostadstillägg som gjorts under senare år har cirka en tredjedel fått beräkningsavslag på grund av storleken på förmögenhet.

4.1.2. Boendekostnad

Bostadskostnaden avgör hur stort det maximala bostadstillägget kan bli. Det register som FASIT baserar skattningen av bostadstillägg på innehåller uppgifter för bostadskostnad för de personer som har bostadsbidrag eller bostadstillägg. Dessa uppgifter hämtas från Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans administrativa system för hantering av bostadsrelaterade förmåner. Bostadsuppgifterna kopplas sedan till lägenhetsregistret och på det sättet kan saknade bostadskostnader ersättas med en bästa gissning, så kallad imputering.

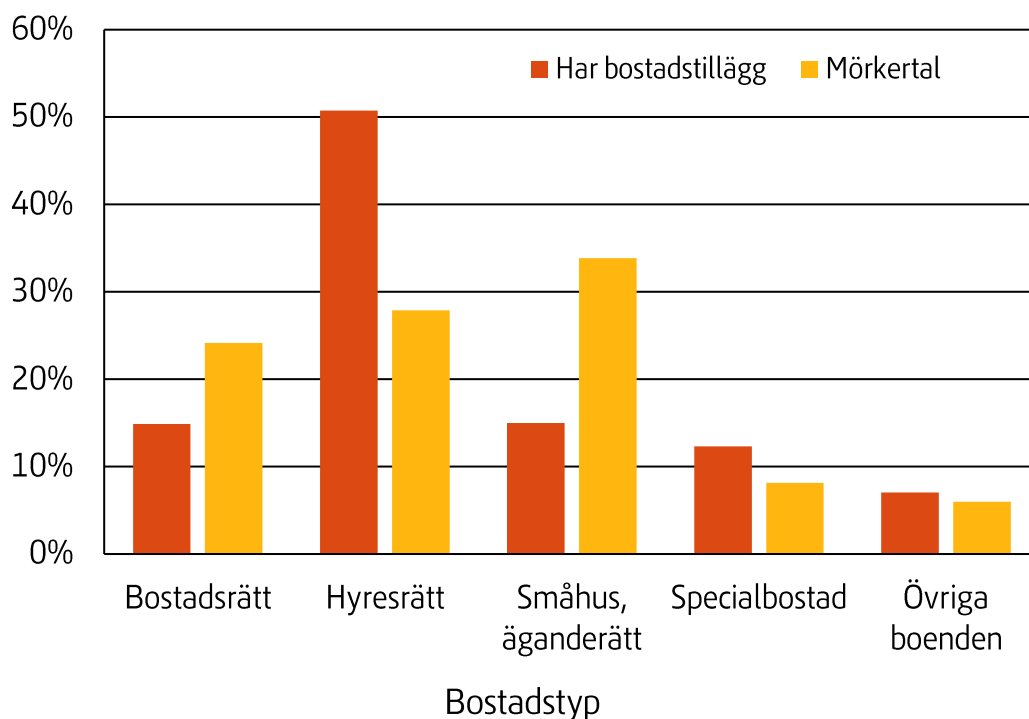
År 2017 gjorde SCB en utvärdering av hur väl de imputerade siffrorna speglar verkligheten och man kom fram till att dessa värden låg väldigt nära när det gällde hyresrätter och bostadsrätter. För äganderätter var inte överensstämmelsen helt perfekt, men dock ändå godkänd.

Vid en jämförelse av bostadstyperna mellan de som har bostadstillägg och de som skattas till mörkertalet kan man se att för de som har bostadstillägg är hyresrätt den vanligaste boendeformen med lite drygt 50 procent av alla boendes i hyrd bostad, se figur 6. För det skattade mörkertalet är *småhus*(en typ av äganderätt) den vanligaste bostadstypen, där nästan 35 procent av alla i mörkertalet som antas bo i denna bostadsform. Bland de som har bostadstillägg är motsvarande siffra knappt 15 procent.

I det skattade mörkertalet är det alltså en betydande större andel som bor i *småhus* än det är bland de som har bostadstillägg. Att bostadskostnaden är svårare att skatta för personer boende i denna bostadsform skulle kunna vara en av orsakerna till skillnaderna. Det förutsätter att det sker en konsekvent överskattning av bostadskostnaderna i *småhus*.

Hur bostadskostnaden påverkar mörkertalets storlek är svårt att säga; överskattade bostadskostnader kommer ge fler berättigade till bostadstillägg i modellen men en underskattning av bostadskostnaden kommer att ge färre. Från det resultat vi ser i 2016 års skattning är det svårt att avgöra om den stora andelen personer boende i *småhus*, *äganderätt* beror på faktiska mönster bland de som inte utnyttjar bostadstillägg eller om det beror på brister i de antaganden som gjorts i imputeringen av bostadskostnad.

Figur 6 Fördelning mellan olika bostadstyper för personer som har bostadstillägg och personer i mörkertalet.



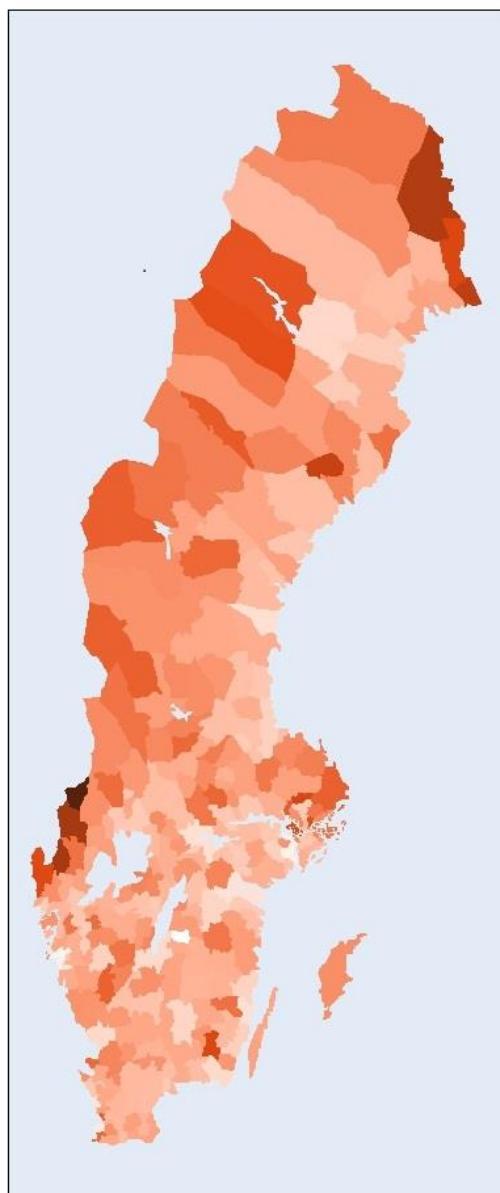
Diagrammet visar hur fördelningen ser ut mellan olika boenden för individer i det skattade mörkertalet och bland individer som har bostadstillägg. Total summerar alla staplar av samma färg till 100 procent. I småhus ingår bostäder som ägs av individen själv och är inrättat för en eller två familjer. Specialbostad avser boenden som äldreboende, sjukhem, servicelägenhet. I övriga boenden ingår boende som inte platsar i de andra kategorierna, exempelvis husvagn eller husbåt. Klassificeringen utgår från de uppgifter som finns i FASIT.

4.1.3. Geografisk variation, saknas någon annan inkomst?

Den skattade andelen berättigade som saknar bostadstillägg varierar över landet. Figur 77 visar den geografiska fördelningen av det skattade mörkertalet.

Mörkertalet skattas högst i kommuner nära norska och finska gränsen. En anledning till detta kan vara att personer i dessa kommuner i större utsträckning haft en del av sitt yrkesverksamma liv i Norge eller Finland och att delar av till exempel utländska pensioner saknas vid mörkertalsberäkningen. Till antalet är dessa personer inte speciellt många då kommunerna är glesbefolkade, men mönstret visar begränsningar i mörkertalsskattningen när det kommer till vissa inkomster. Det är inte otroligt att dessa begränsningar även har en effekt på skattningar i andra delar av landet, även om de troligen är små.

Figur 7 Andel berättigade som saknar bostadstillägg per kommun. Baserat på FASIT:s skattningar.



Andel berättigade utan bostadstillägg

0.3 0.4 0.5

Andel av de som skattas som berättigade till bostadstillägg som inte har bostadstillägg, per kommun.

4.2. FASIT-modellen

FASIT är en mikrosimuleringsmodell som administreras av SCB. Modellen kan användas för att simulera utfallet för individer såväl som hela samhällsekonomin av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. I detta fall har effekterna av att alla som är

berättigade till bostadstillägg också får förmånen utvärderats. Modellen bygger på en stor mängd data om individer och hushåll, och i den mån som data saknas så sker simulering eller imputering för att ge en komplett bild. I vissa fall, till exempel vad gäller boendekostnad, så är en majoritet av data imputerad, och bara en mindre del är registerdata.

FASIT-modellen uppdateras fem gånger per år, delvis utifrån ny data och lagstiftning, men även själva modellen uppdateras. Detta innebär att skattningar av till exempel mörkertalet kan skilja sig åt beroende på vilken version av FASIT som används. Bland annat så var det i modellen tidigare bara möjligt för en familjeenhet per bostadshushåll att få bostadstillägg, en restriktion som togs bort inför årets skattning av mörkertalet. Konkret så innebär det att om två pensionärer bor i samma lägenhet men inte har delad hushållsekonomi så kunde tidigare bara en av dem få bostadstillägg i modellen. En konsekvens blir en ökning av mörkertalet om man jämför förra årets skattning med den senaste, allt annat lika. Vi har inte funnit någon anledning att ifrågasätta de antaganden som årets skattning vilar på, men det är viktigt att ha med sig att antaganden görs, att de kan komma att bytas ut, och att även skattningarna i sådana fall kan förändras.

4.3. Jämförelse mellan senaste skattningen och tidigare undersökningar

En fördel med FASIT är att modellen täcker hela den svenska befolkningen. Tidigare studier av mörkertalet har däremot i regel tagit grepp om begränsade delar av populationen, men kan å andra sidan ha fördelen av direkt kontakt med enskilda individer. En mer komplett bild borde man därför kunna få genom att jämföra FASIT-skattningen med de mer avgränsade studierna. I flera fall sträcker sig tyvärr dessa studier över andra tidsintervall än den senaste FASIT-skattningen, eller så har studiepopulationerna valts ut genom filtrering på variabler som vi för tillfället inte har tillgång till i FASIT.

Ett undantag är dock brevstudien där informationsbrev om bostadstillägg år 2016 skickades ut till ett antal individer som skulle kunna vara berättigade till förmånen. Utfallet blev att cirka tio procent av mottagarna av brevet ansökte om bostadstillägg, och ungefär hälften av dessa ansågs berättigade. En slutsats man kan dra är alltså att minst fem procent av studiepopulationen ingick i mörkertalet innan studien påbörjades.

Om man gör ett liknande urval i FASIT som i brevstudien så får man en population där cirka 35 procent ingår i mörkertalet. Om mörkertalsskattningen i FASIT är korrekt innebär detta alltså att bara var sjunde berättigade individ som fick ett informationsbrev faktiskt skickade in en ansökan. Förutsatt att alla ansökningar hanterats korrekt så är förvisso en annan möjlig tolkning att FASIT-skattningen är alldeles för stor. Men om man antar att skattningen i FASIT är i närheten av verkligheten så innebär det att avsaknad av information bara är en del av förklaringen till mörkertalet. I minst lika hög utsträckning måste man då istället prata om ovilja eller oförmåga att ta till sig information, alternativt ovilja eller

oförmåga att göra en ansökan trots att man tror sig vara berättigad till bostadstillägg. Är detta fallet så borde det också beaktas i det framtida arbetet med att minska mörkertalet.

4.4. Mörkertalets utveckling 2015-2016

Mellan de två år, 2015 och 2016, som den senaste mörkertalsskattningen täcker så kunde man notera en minskning av mörkertalet på cirka 16 000 individer. Denna utveckling skulle kunna förklaras på olika sätt. Men det är svårt att hitta en förklaringsmodell som inte samtidigt med det minskade mörkertalet också ger en förändring i antalet personer med en faktisk utbetalning av bostadstillägg. Under perioden så har dock antalet som får bostadstillägg legat i princip helt stilla.

En möjlig förklaring till minskningen av mörkertalet hade varit ett inflöde av individer från mörkertalet till gruppen som får bostadstillägg. Allt annat lika så borde då antalet utbetalningar ökat, vilket alltså inte skett. Vidare så borde en sådan utveckling varit en följd av att fler ansökt om bostadstillägg eller att färre fått avslag på sina ansökningar, men under perioden så har antalet ansökningar tvärtom minskat samtidigt som andelen avslag legat konstant.

En annan förklaring till det minskande mörkertalet kan vara att antalet berättigade till bostadstillägg generellt har minskat. Denna förklaring skulle rimmat väl med de ökande disponibla inkomsterna hos äldre under perioden, och också med det minskade antalet ansökningar. Ökade inkomster kan bland annat förklaras med positiv balansering och att inkomstpensionerna steg relativt kraftigt 2016. Följsamhetsindexeringen av inkomstpensioner var +4,2 procent år 2016 samtidigt som prisbasbeloppet minskade, -0,4 procent. En del som var berättigade till bostadstillägg 2015 kan då år 2016 fått en högre pension, vilket medfört att de inte längre var berättigade till bostadstillägg. Men färre berättigade borde också ha lett till en minskning av antalet individer med utbetalningar av bostadstillägg, vilket nu uteblev.

Sammantaget så har det visat sig svårt att finna stöd för ett minskat mörkertal mellan 2015 och 2016 någon annanstans än i själva mörkertalsskattningarna, och om denna trend alls ska tolkas så borde det göras med återhållsamhet.

4.5. Hur pålitlig är den senaste mörkertalsskattningen?

Genomgången ovan i detta kapitel visar på ett antal möjliga felkällor i skattningen av mörkertalet. Genomgående för dessa felkällor är att de är svåra att kvantifiera. För de flesta av dem är det dessutom svårt att säga säkert om de genererar högre eller lägre skattningar av mörkertalet, eller om de bara ökar osäkerheten i skattningarna.

Några iakttagelser – bland annat resultatet när man kontaktat individer som misstänks vara berättigade till bostadstillägg, de misstänkta överskattningarna i gränskommunerna, och det utbredda sparandet på

sparkonto hos pensionärer med små tillgångar – indikerar att nuvarande mörkertalsskattning överdriver antalet som är berättigade till bostadstillägg men som inte ansökt. Liknande tydliga indikatorer för att skattningen skulle vara för liten har inte framkommit. Svårigheten med att sätta siffror på dessa fel gör att vi inte kan säga säkert att mörkertalsskattningen på 129 000 individer år 2016 är för stor, men att vi ser det som troligt.

Samtidigt så innebär det senaste årets förändring i FASIT-modellen att det skattade mörkertalet för år 2015 ökade med nästan 24 000 individer, och om liknande förändringar kommer att ske i framtiden är svårt att sia. Men när man tolkar mörkertalens utveckling mellan 2015 och 2016, och den minskning på cirka 16 000 individer under tidsperioden som redovisas i denna rapport, så kan det vara bra att veta att även måttfulla regeländringar i FASIT kan generera större förändringar i mörkertalsskattningen än så.

5. Alternativ metod att skatta mörkertalet

Ett alternativt sätt att skatta underutnyttjande för bostadstillägg är att göra ett slumpmässigt urval på ett antal pensionärer, samt att Pensionsmyndigheten ringer upp dessa individer och prövar om de är berättigade till bostadstillägg. I de studier som hittills gjorts med brevutskick eller telefonsamtal så har den studerade populationen endast varit en begränsad del av de som potentiellt kan ingå i mörkertalet.

En konsekvens av detta är att studierna givit väldigt lite information om individer utanför studiepopulationerna, och därför är av begränsad nytta när hela mörkertalet skall skattas. En ny studie där ett stickprov tas av alla individer som skulle kunna vara berättigade till bostadstillägg skulle därför kunna öppna upp för skattningar av hela mörkertalet. Detta alternativ för skattning av underutnyttjande har hittills inte prioriterats på grund av resursbrist. Vår bedömning är också att metoden är alltför resurskrävande, där ett fyrsiffrigt antal samtal med efterföljande utredningar skulle krävas för att nå en acceptabel säkerhet i skattningen.

En annan möjlighet är att dyka djupare i de FASIT-skattningar som redan finns. Metoden i ovanstående stycke skulle till exempel kunna tillämpas på ett stickprov av de individer som ingår i mörkertalet i FASIT, om möjligt, för att utvärdera skattningens träffsäkerhet. Det skulle kräva betydligt färre telefonsamtal än om man tittade på hela populationen, och ge en klar indikation på hur pålitlig nuvarande FASIT-skattning är. Visar det sig att FASIT-skattningen är någorlunda träffsäker så kommer metoden också generera ett antal nya mottagare av bostadstillägg. Metoden kommer alltså inte bara skapa nytta i skattningen av mörkertalet, utan troligen även i arbetet med att minska det faktiska underutnyttjandet. På detta sätt kan man dock inte utvärdera hur stor del av mörkertalet som FASIT missar, utan bara hur stor del av det i FASIT skattade mörkertalet som består av individer faktiskt berättigade till bostadstillägg. Vår uppfattning är dock att det kan

vara svårt att få ut personuppgifter till en sådan undersökning från SCB, men vi kommer att överväga nya kontakter med SCB för att utvärdera detta närmare.

Som nämndes i inledningskapitlet så är ett visst mörkertal oundvikligt; det kommer alltid gå en period från att man blir berättigad till bostadstillägg tills man får sin första utbetalning. Delvis kan det bero på handläggningstider, men det kan också gå en period från att man blir berättigad till att man ansöker. Intressant att titta på vore därför hur länge man i genomsnitt befinner sig i mörkertalet innan man får sin första utbetalning. Är det så att många som har bostadstillägg har gått och varit berättigade till det i flera år innan de får sin första utbetalning, eller ansöker de flesta antingen direkt när de blir berättigade eller inte alls? Nuvarande skattningar från FASIT täcker bara två år och ger därför inte utrymme till några sådana skattningar. Men skulle en längre tidsperiod bli tillgänglig från FASIT så öppnas nya möjligheter att studera ansökningsbeteendet, och fullt möjligt skulle arbetet med själva mörkertalet kunna förbättras genom en anpassning till det beteendet.

Det är cirka 40 000 personer som tillkommer med bostadstillägg per år som inte har haft förmånen tidigare. De flesta av dessa var troligen berättigade till bostadstillägg minst en månad innan de ansökte om bostadstillägg, vilket innebär att de tidigare har ingått i mörkertalet. Om alla skulle vänta tre år med att ansöka om bostadstillägg från att de blev berättigade tillför enbart dessa individer 120 000 i mörkertalet, tre gånger 40 000. Det skulle då ensamt kunna förklara nästan hela det skattade mörkertalet. Hur lång tid en pensionär i genomsnitt är i underutnyttjande innan den ansöker är okänt, men skulle kunna utvärderas i samband med att Pensionsmyndigheten hanterar ansökningar. Pensionsmyndigheten skulle då vid varje godkänd ansökan också utreda hur lång tid pensionären har varit berättigad till bostadstillägg innan den ansökte. En annan möjlighet är att man utifrån Pensionsmyndighetens befintliga data försöker uppskatta hur lång tid en pensionär varit berättigad innan den gör en ansökan; en metod som kräver betydligt mindre resurser, men också har större begränsningar på grund av att vissa uppgifter saknas.

En annan förbättringspotential finns i själva definitionen av mörkertalet. Med den nuvarande definitionen så ingår man i mörkertalet om man är berättigad till bostadstillägg utan att få någon utbetalning. I detta ingår berättigade individer som ansökt om bostadstillägg, men vars ansökningar fortfarande handläggs. I den senaste skattningen från FASIT, där mörkertalet beräknas för varje helår, innebär det att om ens ansökan handläggs över ett årsskifte och man är berättigad till bostadstillägg så ingår man i mörkertalet innan årsskiftet, men inte efter (förutsatt att man får en utbetalning det kommande året). För årsskiftet 2015-2016 så bestod denna grupp av cirka 6 000 personer. Detta är en grupp som till skillnad från resten av mörkertalet endast kan minskas genom kortade handläggningstider, och där ingen kommer bli kvar någon längre tid förutsatt att handläggningarna går som de ska. Det är också en grupp som Pensionsmyndigheten har god kunskap om, och frågan är om ordet *mörkertal* passar för att beskriva den.

En möjlig förbättring vore därför att denna grupp exkluderades från definitionen av mörkertalet.

6. Slutsats

I FASIT skattas att 129 000 personer ingick i mörkertalet år 2016. Många i mörkertalet var i skattningen berättigade till låga belopp, 50 procent till under 1 000 kronor per månad. Rapporten visar att mörkertalsskattningen troligen överskattar det sanna värdet, men att osäkerheten är stor. Osäkerheten har dock inte visat sig så stor att resultaten från FASIT borde förkastas, men däremot så borde resultaten tolkas med försiktighet.

Vi har gått igenom olika studier där försöksgrupper fått information kring bostadstillägg. Dessa studier har visat att informationsinsatserna har haft effekt om än på en relativt låg nivå. Många av de som ansökt efter en sådan informationsinsats och blivit berättigade till bostadstillägg har fått låga belopp.

I arbetet med denna rapport har alternativa sätt att skatta mörkertalet utvärderats. Vår bedömning är att en telefonundersökning, där slumpmässigt utvalda pensionärer rings upp för att utvärdera om de är berättigade till bostadstillägg, skulle kunna ge en god skattning, men att den metoden är alltför resurskrävande. Vårt förslag är därför att det fortsatta arbetet i första hand fokuserar på vidare utvärdering och utveckling av FASIT-skattningen. Vidare så tror vi att en skattning av tiden i underutnyttjande innan man gör en första ansökan skulle kunna ge en utökad förståelse av underutnyttjandet. Vi anser även att individer bör tas bort ur det skattade mörkertalet om de har en bostadstilläggsansökning som är under pågående handläggning.

Referenser

1. Engström, P, E Forsell, J Hagen och A Stefansson (2018), "Increasing the Take-Up of the Housing Allowance among Swedish Pensioners: A Field Experiment", uppsats, SSRN, www.ssrn.com/abstract=3172271.
2. Regleringsbrevsuppdrag mörkertal 2014, Pensionsmyndigheten
3. Effekt av informationsbrev till mörkertalsgrupp inom BTP 2009-11-19, Försäkringskassan (intern rapport)
4. Svar på regeringsuppdrag, mörkertal och BTP 2007-08-23, Försäkringskassan
5. Uppskattning av mörkertalet i BTP, Försäkringskassan redovisar 2005:2
6. Ny beräkning av mörkertal för BTP, Försäkringskassan 2008-06-03
7. Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – når förmånerna fram?, Riksrevisionen, RiR 2013:7
8. Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, regleringsbrevsuppdrag 2014 Pensionsmyndigheten
9. Årsredovisningen år 2016 Pensionsmyndigheten, mörkertal i bostadstillägg
10. Årsredovisningen år 2017 Pensionsmyndigheten, mörkertal i bostadstillägg

www.pensionsmyndigheten.se