

# Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU14

## Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen dels avslår tre motionsyrkanden som väckts med anledning av regeringens skrivelse och ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2019/20, dels lägger skrivelsen till handlingarna.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att mörkertalet inom bostadstillägget, dvs. antalet berättigade som inte ansöker, är högt och att det i sin tur förstärker den ekonomiska utsattheten bland försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspensionärer och att ett minskat mörkertal är en fördelningspolitiskt träffsäker åtgärd.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda förutsättningarna för utökad automatisering inom handläggningen av bostadstillägg, bl.a. genom att utvidga den s.k. direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse bostadstillägg hos Försäkringskassan. Regeringens bedömning är emellertid att en direktåtkomst knappast skulle påverka mörkertalet. En direktåtkomst skulle potentiellt kunna bidra till ett mer aktuellt beslutsunderlag men även rimligen leda till ett något större intrång i den personliga integriteten. Av vad som framkommit hittills skulle enligt regeringen nyttan med en sådan åtkomst i fråga om påverkan på mörkertalet inte överväga de nackdelar som skulle kunna uppstå för individen.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att, på motsvarande sätt som gäller för Pensionsmyndigheten, ge Försäkringskassan i uppdrag att återkommande skatta mörkertalets omfattning inom bostadstillägget samt att redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal. Regeringen överväger att ge Försäkringskassan ett sådant uppdrag.

I betänkandet finns två reservationer (SD, L) och ett särskilt yttrande (V).

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2019/20:54 Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2019/20.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Utskottets överväganden .....	6
Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget .....	6
Reservationer .....	11
1. Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (SD) .....	11
2. Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (L) .....	11
Särskilt yttrande .....	13
Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (V) .....	13
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	14
Skrivelsen .....	14
Följdmotionerna .....	14
Motion från allmänna motionstiden 2019/20 .....	14

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:558 av Kalle Olsson och Anna-Caren Säterberg (båda S),

2019/20:3457 av Bengt Eliasson m.fl. (L) och

2019/20:3458 av Julia Kronlid och Linda Lindberg (båda SD) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2019/20:54 till handlingarna.

*Reservation 1 (SD)*

*Reservation 2 (L)*

Stockholm den 13 februari 2020

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Maria Malmer Stenergard*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Malmer Stenergard (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Paula Bieler (SD), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Bengt Eliasson (L), Arin Karapet (M), Linda Lindberg (SD), Annika Hirvonen Falk (MP) och Ida Gabrielsson (V).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:54 Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget, tre motionsyrkanden som väckts med anledning av regeringens skrivelse och ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2019/20.

Riksrevisionen har granskat underutnyttjandet av bostadstillägg, det s.k. mörkertalet. Granskningen har redovisats i rapporten Mörkertal inom bostadstillägg (RIR 2019:22). Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som riktar sig till regeringen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionens rapport överlämnades till riksdagen den 30 augusti 2019. Riksrevisor Stefan Lundgren med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 19 september 2019.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om vissa åtgärder för att minska mörkertalet i bostadstillägget och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservation 1 (SD) och 2 (L) samt det särskilda yttrandet (V).

### Skrivelsen

#### *Bakgrund till Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen har i rapporten RIR 2019:22 granskat mörkertalet inom bostadstillägget. Syftet har varit att ta reda på om mörkertalets omfattning kan anses vara förenlig med riksdagens ambition att hålla den på en så låg nivå som möjligt. Riksrevisionen har vidare analyserat förekomsten av ekonomisk utsatthet bland hushåll som beräknas vara potentiellt berättigade till bostadstillägg utan att uppbära förmånen. Riksrevisionens beräkningar av mörkertalet avser registerdata om inkomster och transfereringar från 2016. Vidare har Riksrevisionen gått igenom ett urval av ärendeakter samt gjort vissa intervjuer.

Riksrevisionens skattning av mörkertalet inom bostadstillägget visar att närmare en fjärdedel av potentiellt berättigade med sjuk- och aktivitetsersättning och ca en tredjedel av ålderspensionärerna riskerar att inte ta emot förmånen trots att de kan vara berättigade. Det motsvarar ca 40 000 försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning och ca 129 000 ålderspensionärer. Potentiellt berättigade går miste om i genomsnitt 1 300 kronor per månad. Majoriteten av personer som ingår i mörkertalet har inkomster understigande 60 procent av medianinkomsten, dvs. 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.

Enligt Riksrevisionen har Försäkringskassan, som handlägger bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättning, framför allt fokuserat på att säkerställa kvaliteten i handläggningen utan särskilt fokus på mörkertal. Vidare har regeringens uppdrag till Försäkringskassan främst gällt krav på kvalitet i handläggningen. Regeringen har därför saknat en helhetssyn när det gäller risken för mörkertal bland potentiellt berättigade till bostadstillägg. Där- emot har Pensionsmyndigheten, som handlägger bostadstillägg till

ålderspensionärer, återkommande mätt mörkertalets omfattning och under de senaste åren gjort informationsinsatser, t.ex. en webbtjänst för s.k. anhörigbehöriga. Enligt Riksrevisionen bör Pensionsmyndigheten i det fortsatta arbetet utgå från målgruppens särskilda behov och beakta att orsakerna bakom mörkertalet kan variera mellan olika delgrupper. Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas ett etablerat erfarenhetsutbyte mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vad gäller t.ex. metoder för skattningar av mörkertalets omfattning och analyser av orsaker bakom mörkertal.

Enligt Riksrevisionen kräver handläggningen av bostadstillägg en omfattande informationsinhämtning så att en korrekt inkomstprövning kan genomföras. Därmed kan den komplicerade handläggningen i sig orsaka missuppfattningar om rätten till ersättning samt innebära en omfattande administrativ börda för den försäkrade.

Riksrevisionen ser dock positivt på myndigheternas hittills genomförda insatser som syftar till en ökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen. Direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas skulle enligt Riksrevisionen bidra till en ökad grad av automatisering och skapa förutsättningar för en mer effektiv handläggning.

Slutligen pekar Riksrevisionen på vikten av att ta hänsyn till särskilda behov och att myndigheternas uppföljning av avslagsärenden saknar fokus på problemet med mörkertal.

### *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 ärenden om bostadstillägg ha särskilt fokus på avslagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättning samt 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 dels utreda förutsättningarna för utökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen av bostadstillägg med särskilt fokus på förutsättningar att utvidga den s.k. direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse bostadstillägget hos Försäkringskassan, dels ge Försäkringskassan i uppdrag att, på motsvarande sätt som Pensionsmyndigheten, återkommande skatta omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägget och att redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal.

### *Regeringens bedömning och åtgärder*

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. Det är viktigt att personer som är berättigade till bostadstillägg får detta, inte minst för att minska förekomsten av ekonomisk utsatthet hos redan utsatta grupper. Därmed delar regeringen Riksrevisionens bedömning att ett minskat mörkertal är en fördelningspolitiskt träffsäker åtgärd.

Eftersom bostadstillägget är en inkomstprövad förmån och den försäkrades tillgångar är en del av denna inkomstprövning, går det inte med exakthet att fastställa hur stort mörkertalet är med tillgängliga registerdata. Exempelvis måste antaganden göras om hur stor förmögenhet individerna har, eftersom sådana uppgifter saknas. Förmögenheten har Riksrevisionen uppskattat indirekt genom uppgifter om inkomster av kapital. Enligt regeringen är registerstudier av det potentiella antalet berättigade därmed behäftade med stor osäkerhet. Trots att undersökningar om mörkertalets omfattning i sig har en begränsad användbarhet utgör sådana mätningar ett komplement och analysstöd till det aktiva arbetet med att minska underutnyttjandet.

Riksrevisionen slår fast att regelverkets komplexitet medför en stor administrativ börda såväl för den försäkrade som för den handläggande myndigheten. Regeringen anser att ett lågt mörkertal är eftersträvänsvärt, men det är även viktigt för trygghetssystemens legitimitet att besluten om bostadstillägg grundas på korrekta underlag. Ett stort ansvar vilar på den enskilde att bidra med korrekta underlag i samband med ansökan om bostadstillägg. Regelverket är i grunden konstruerat under en tid när det fanns taxeringsuppgifter om t.ex. förmögenhet. Det relativt komplicerade regelverket utgör sannolikt ett hinder i ansökningsprocessen för många försäkrade. Även här kan myndigheterna bedriva ett utvecklingsarbete i syfte att underlätta ansökningsprocessen och uppnå en högre systematik i att informera försäkrade om rätten till bostadstillägg. Ett exempel på detta är den preliminära bedömningen av rätten till ersättning som kan göras på Pensionsmyndighetens webbplats.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda förutsättningarna för att utvidga direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även gälla bostadstillägg hos Försäkringskassan. Regeringen anser emellertid att en direktåtkomst knappast skulle påverka mörkertalet. Däremot skulle en sådan åtkomst potentiellt kunna bidra till ett mer aktuellt beslutsunderlag. En direktåtkomst skulle dock rimligen leda till ett något större intrång i den personliga integriteten, och nyttan med en sådan åtkomst skulle enligt regeringen inte överväga de nackdelar som skulle kunna uppstå för individen.

Regeringen anser att det är viktigt att mörkertalet minskas i största möjliga mån och överväger därför att ge Försäkringskassan uppdrag att bedöma omfattningen av mörkertalet för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Uppdraget bör innehålla dels en kartläggning av mörkertalet, dels en redovisning av vilka insatser som genomförts för att reducera mörkertalet.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



## Motionerna

Julia Kronlid och Linda Lindberg (båda SD) begär i kommittémotion 2019/20:3458 yrkande 1 ett tillkännagivande om att åtgärder som förväntas minska mörkertalet inom bostadstillägget skyndsamt genomförs. Det gäller förslaget om att Försäkringskassan ska få i uppdrag att återkommande skatta mörkertalens omfattning. Motionärerna påpekar att dubbelt så många kvinnor som män missar bostadstillägg beroende på att många äldre saknar dator. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att se över hur processen för att få bostadstillägg ytterligare kan förenklas och systematiseras för att minska handläggningstiderna, som i dag pendlar mellan några veckor och sex månader. Översynen bör syfta till att samtliga berättigade ska kunna få bostadstillägg.

Bengt Eliasson m.fl. (L) begär i kommittémotion 2019/20:3457 ett tillkännagivande om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget. Motionärerna framhåller vikten av att de som är berättigade till bostadstillägg också får tillgång till förmånen. Regeringen bör därför utan dröjsmål vidta åtgärder så att myndigheterna effektiviserar och förenklar administrationen, bl.a. genom ökad automatisering i handläggningen, att de tar hänsyn till målgruppens särskilda behov och gör uppföljningar av avslagsärenden för att se om tillräckliga åtgärder har vidtagits.

I motion 2019/20:558 av Kalle Olsson och Anna-Caren Säterberg (båda S) begärs ett tillkännagivande om att underlätta ansökningsförfarandet för mäniskor som är berättigade till bostadstillägg. Bland annat måste Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samarbeta. Det är enligt motionärerna hög tid att säkerställa att alla med rätt till bostadstillägg får det.

## Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har undersökt storleken på mörkertalet inom bostadstillägget vad gäller ålderspensionärer respektive personer med sjuk- och aktivitetsersättning och då kommit fram till förhållandevis höga tal. Närmare en fjärdedel av potentiellt berättigade med sjuk- och aktivitetsersättning och ca en tredjedel av ålderspensionärerna riskerar att gå miste om förmånen trots att de bedöms vara berättigade till den. Enligt Riksrevisionen går dessa personer miste om i genomsnitt 1 300 kronor per månad. Mörkertalet inom bostadstillägget är enligt Riksrevisionen inte tillfredsställande.

Det finns flera förklaringar till att myndigheterna inte kommit åt problemet med mörkertal, t.ex. ett komplicerat regelverk som leder till en komplicerad handläggning och att Försäkringskassan inte återkommande mäter förekomsten av mörkertalet i fråga om bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

Att det finns ett mörkertal inom bostadstillägget råder det enligt utskottet ingen tvekan om, och det är beklagligt att det hittills inte varit möjligt att komma åt problemet, särskilt som majoriteten av de personer som ingår i mörkertalet troligen är att bedöma som ekonomiskt utsatta. Eftersom

Riksrevisionen i huvudsak har baserat sina beräkningar av mörkertalet på registeruppgifter om inkomster och transfereringar kan utskottet inte annat än dela regeringens uppfattning, nämligen att uppgifterna är behäftade med stor osäkerhet.

Utskottet anser dock att det med rätt åtgärder går att minska problemet med mörkertal. Regeringen har enligt utskottet tagit ett steg i rätt riktning genom att i regleringsbrevet för 2020 ge Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga mörkertalet för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och att redovisa de insatser som gjorts för att reducera mörkertalets omfattning. Utskottet förutsätter i övrigt att regeringen ser till att rekommendationerna till myndigheterna om erfarenhetsutbyte om bl.a. mätmetoder beaktas. Något särskilt tillkännagivande om detta är inte nödvändigt.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 2019/20:3458 (SD) yrkandena 1 och 2, 2019/20:3457 (L) och 2019/20:558 (S) och föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

# Reservationer

## 1. Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (SD)

av Paula Bieler (SD), Julia Kronlid (SD) och Linda Lindberg (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3458 av Julia Kronlid och Linda Lindberg (båda SD) yrkandena 1 och 2, bifaller delvis motionerna 2019/20:558 av Kalle Olsson och Anna-Caren Säterberg (båda S) och 2019/20:3457 av Bengt Eliasson m.fl. (L) samt lägger skrivelse 2019/20:54 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Det finns enligt vår uppfattning skäl att se med oro på mörkertalet inom bostadstillägget. Problemet med mörkertalet har uppmärksammats under de senaste 15 åren, och Riksrevisionen konstaterar att mörkertalet fortfarande är högt. I gruppen ålderspensionärer som ingår i mörkertalet framgår även att det rör sig om upp emot dubbelt så många kvinnor som män som missar bostadstillägget. Analysen visar även att mer än hälften av de personer som ingår i mörkertalet klassas som ekonomiskt utsatta. Försäkringskassan bör, i enlighet med Riksrevisionens förslag, ges i uppdrag att återkommande skatta mörkertalets omfattning inom bostadstillägget och återkommande redogöra för vilka åtgärder som genomförts. Vidare behövs ytterligare förenklingar av processen för att samtliga berättigade ska få bostadstillägg. Åtgärder för att minska mörkertalet inom bostadstillägget bör genomföras skyndsamt.

## 2. Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (L)

av Bengt Eliasson (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2019/20:3457 av Bengt Eliasson m.fl. (L),  
avslår motionerna  
2019/20:558 av Kalle Olsson och Anna-Caren Sätherberg (båda S) och  
2019/20:3458 av Julia Kronlid och Linda Lindberg (båda SD) yrkandena 1 och  
2 samt  
lägger skrivelse 2019/20:54 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Det är av största vikt att de som är berättigade till bostadstillägg också får tillgång till förmånen. Regeringen bör därför utan dröjsmål vidta åtgärder så att myndigheterna effektiviserar och förenklar administrationen, bl.a. genom ökad automatisering i handläggningen. Vidare måste hänsyn tas till målgruppens särskilda behov och avslagsärenden följas upp för att se om tillräckliga åtgärder har vidtagits.

## Särskilt yttrande

### **Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget (V)**

Ida Gabrielsson (V) anför:

Bostadstillägget är ett viktigt medel för att höja levnadsstandarden för ålderspensionärer. Vänsterpartiet vill att den senaste höjningen av bostadstillägget även ska omfatta personer med sjuk- och aktivitetsersättning, men så ser det inte ut i dag.

Mörkertalen i bostadstillägget utgör ett problem som leder till ökad fattigdom. Om bostadstillägget hade betalats ut till alla de som har rätt till det skulle antalet relativt fattiga minska kraftigt. Vänsterpartiet avser att återkomma med konkreta förslag för att komma åt de problem som Riksrevisionen beskriver och säkerställa att de som har rätt till bostadstillägg också får det.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:54 Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget.

### Följdmotionerna

*2019/20:3457 av Bengt Eliasson m.fl. (L):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om mörkertal inom bostadstillägget och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3458 av Julia Kronlid och Linda Lindberg (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att åtgärder som förväntas minska mörkertalet inom bostadstillägget skyndsamt bör genomföras och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur processen för att få bostadstillägget ytterligare kan förenklas och systematiseras och tillkännager detta för regeringen.

### Motion från allmänna motionstiden 2019/20

*2019/20:558 av Kalle Olsson och Anna-Caren Säterberg (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att underlätta ansökningsförfarandet för människor som är berättigade till bostadstillägg och tillkännager detta för regeringen.