

Cecilia Öst
010-574 20 81
cecilia.ost@skatteverket.se
Nikolay Angelov
Jonas Engström

Skenseparationer

Ekonomiska incitament och felaktig folkbokföringsadress

Förord

Syftet med denna rapport är att studera om ekonomiska incitament inom garantipensionen ökar sannolikheten för felaktig folkbokföringsadress genom skenseparation. Rapporten har författats av Cecilia Öst, Nikolay Angelov och Jonas Engström vid Skatteverkets analysenhet.

Ett stort tack för synpunkter och kommentarer riktas till Per Engström, Uppsala universitet, Erik Gustafsson, Skatteverket, Daniel Hallberg, Skatteverket, Per Johansson, Uppsala universitet och medlemmarna i Skatteverkets vetenskapliga råd. Skatteverkets analysenhet svarar för rapportens analys och slutsatser.

Solna i november 2021

Eva Samakovlis

Chef för analysenheten

Innehåll

1	Introduktion	5
2	Bakgrund.....	6
	2.1 Kort om folkbokföringsfelet.....	6
	2.2 Tidigare studier om skenseparation	6
	2.3 Garantipension.....	8
3	Metod och data	10
	3.1 Metodbeskrivning	10
	3.2 Empirisk specifikation.....	11
	3.3 Data.....	12
4	Resultat.....	13
	4.1 Effekten på separation via skilsmässa	13
	4.2 Effekten på separation via ändrad folkbokföringsadress.....	13
	4.3 Placeboanalys.....	14
5	Avslutande diskussion.....	15

Sammanfattning

I denna rapport studeras ett möjligt fel som kan förekomma i folkbokföringsregistret, nämligen felaktig adress som beror på så kallade skenseparationer. Med skenseparation avses att en person framställer sig som ensamstående i folkbokföringsregistret men i själva verket delar hushåll med en annan person. Avsikten med detta antas vara att ensamstående kan få högre ersättning från olika välfärdssystem. Utifrån intervjuer med boende, kommunanställda och handläggare samt utifrån bedömningar av sakkunniga konstaterar Brottsförebyggande rådet och Delegationen mot felaktiga utbetalningar att skenseparationer är det vanligaste exemplet på avsiktligt fel i samband med bidragsbrott. För att förbättra beslutsunderlaget som ligger till grund för hur resursfördelningen inom Skatteverkets kontrollverksamhet ska prioriteras finns ett behov av kompletterande studier av företeelsen som dels mäter dess faktiska omfattning i den folkbokförda befolkningen, dels undersöker vilka typfall som finns och i vilken utsträckning de förekommer.

Syftet med rapporten är att studera om ekonomiska incitament leder till en ökad grad av skenseparationer. Dessa kan inte observeras direkt i registren och det saknas systematisk kartläggning av företeelsen via till exempel folkbokföringskontroller. I rapporten studeras en möjlig orsak till skenseparationer, nämligen ekonomiska incitament i reglerna för beräkning av garantipension. Garantipensionen är utformad så att sammanboende där en eller båda individerna har en inkomstgrundad pension under en viss nivå har ekonomiska incitament att separera från och med de fyller 65 år. Sammanboende där båda individerna har en inkomstgrundad pension över denna nivå saknar motsvarande incitament. Detta möjliggör en kvantitativ utvärdering av hur ekonomiska incitament inom förmånen påverkar separationsbenägenheten.

Resultaten visar att det finns en positiv trend i separationsbenägenheten redan fem år innan de ekonomiska incitamenten inom garantipensionen träder in. Trenden motsvarar de effekter som skattas från 65 års ålder, det vill säga när de ekonomiska incitamenten infaller. Det finns därmed inget konkret stöd i dessa resultat för att ekonomiska incitament inom garantipensionen genererar problem med skenseparationer.

I rapporten görs också en kort sammanfattning av tidigare studier om skenseparationer. I dessa studeras i huvudsak förekomsten av skenseparationer inom förmånen bostadsbidrag till barnfamiljer. Inte heller dessa ger något stöd för att skenseparationer skulle vara ett omfattande problem.

De viktigaste resultaten är följande:

- Vi finner inte några belägg för att ekonomiska incitament, upp till en ökning av allmän pension med motsvarande tolv procent, medför en ökning av skenseparation hos gifta par som får information om att de är berättigade till garantipension.
- Utifrån resultaten från denna och tidigare genomförda studier ser vi inga indikationer på att skenseparationer är en omfattande orsak till fel i folkbokföringen. Vi finner därmed inget stöd för att prioritera skenseparationer inom Skatteverkets riktade kontrollverksamhet.
- Vårt resultat utesluter inte att enskilda fall av skenseparationer kan generera stora felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Eftersom Skatteverket får underrättelser om exempelvis misstänkta skenseparationer föreslår vi att möjligheter till ett effektivare utbyte av information mellan myndigheter utreds och att en strukturutveckling för automatisk kategorisering av underrättelser påbörjas.

1 Introduktion

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av Sveriges befolkning och innebär fastställande av en persons bosättning (lägenhet, fastighet, adress, kommun), identitet (namn, medborgarskap och kön) och familjerättsliga förhållanden (civilstånd och vårdnadshavarskap).¹ Många av våra rättigheter och skyldigheter är beroende av var vi är folkbokförda samt vilka relationer vi har registrerade med andra personer. Genom folkbokföringen får myndigheter, till exempel Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, samt övriga samhället, till exempel kommuner, tillgång till uppgifter om befolkningen. Felaktigt folkbokförda individer kan därmed medföra en mängd negativa konsekvenser för samhället, exempelvis genom att bidrag betalas ut på felaktig grund, att skatt beslutas på felaktigt underlag samt genom felaktiga underlag för samhällsplanering.

Ett av Skatteverkets uppdrag är att ge förutsättningar för myndigheter och andra aktörer att fatta beslut utifrån korrekta registeruppgifter i folkbokföringen. I en rapport från Riksrevisionen konstateras emellertid brister i Skatteverkets arbete med folkbokföringen (RiR 2017). I rapporten konstateras att det visserligen finns kunskap om vilka olika typer av fel som kan förekomma i folkbokföringen, men Skatteverket får i granskningen kritik för sin förmåga att värdera omfattningen på olika fel (RiR 2017, s. 31).

För att Skatteverket ska kunna utföra effektiv kontroll och prioritera insatser på området krävs att risker relaterade till felaktiga registeruppgifter är identifierade och värderade utifrån en förståelse för, dels deras förekomst, dels vad felet kan leda till för skada i samhället. En annan viktig del i myndighetens uppdrag är att resurser ska prioriteras till områden där kontroller kan uppnå bästa möjliga effekt. Om detta ska vara möjligt krävs bland annat kunskap om vilka beteenden det är som orsakar felet.

I denna rapport ligger fokus på personer med felaktig adress, det vill säga personer som är folkbokförda på en adress där de inte bor. Denna felkategori uppskattas stå för mer än hälften av det totala folkbokföringsfelet. Det saknas för närvarande systematisk kunskap om hur stor andel av de felaktiga adresserna som är avsiktligt felregistrerade och vilka konsekvenser både avsiktligt och oavsiktligt felregistrerade adresser har. Däremot finns exempel på olika typer av avsiktliga fel. Enligt Brottsförebyggande rådet förekommer till exempel en organiserad brottslighet där personer folkbokför sig hos varandra, utan att bo där, i syfte att få högre bidrag (Brå 2015, s. 60). Även Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008b) rapporterar om förekomsten av så kallade skenseparationer. Med skenseparation avses att en person framställer sig som ensamstående i folkbokföringsregistret men i själva verket delar hushåll med en annan person. Skenseparationer nämns i samband med välfärdsbrott, speciellt kopplat till bostadsbidrag och underhållsstöd och antas främst bero på inbyggda ekonomiska incitament i många bidrag och förmåner inom välfärdssystemet där ensamstående erhåller högre bidrag eller förmån än makar eller sammanboende, allt annat lika (se t.ex. Brå 2016; Brå 2018; Försäkringskassan 2006; Skatteverket 2006, s. 72).

Skenseparationer kan inte observeras direkt i registren och det saknas systematisk kartläggning av förekomsten via till exempel folkbokföringskontroller. Merparten av

¹ Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

rapporter som studerar förekomsten av skenseparationer baseras på upplevelser från handläggare och sakkunniga (se t.ex. ISF 2016, s. 70). Det finns därmed ett behov av kompletterande kvantitativa studier med vilka det går att uttala sig om hur omfattande problemet med skenseparationer är. I rapporten fokuseras därför på en möjlig koppling mellan skenseparationer och ekonomiska incitament för separation inom garantipensionen.

Garantipension infördes 2001 och är ett grundskydd som säkerställer en viss nivå av pensionsutbetalning för individer som haft låg eller ingen arbetsinkomst i livet. Pensionsmyndigheten har tidigare påpekat att garantipensionen bör utgå med samma belopp för dem som är sammanboende respektive ensamstående. Trots detta är förmånen utformad så att ensamstående erhåller högre garantipension än sammanboende, allt annat lika. Denna aspekt av garantipensionens utformning har dock inte studerats tidigare. Ansökan om garantipension ingår automatiskt vid ansökan om ålderspension och är betalas ut tidigast från 65 års ålder. Förutom denna brytpunkt i ålder finns även en brytpunkt i inkomstnivå för när en individ kan berättigas garantipension. Detta möjliggör en skattning av hur ekonomiska incitament inom förmånen påverkar förekomsten av skenseparationer.

Syftet med rapporten är att studera om separationsbenägenheten ökar bland makar som får en prognos som indikerar att de är berättigade till garantipension. För sådana par skulle en separation berättiga till högre garantipension. Kunskap om detta kan ge en tydligare bild av problemet med skenseparationer och därmed förbättra beslutsunderlaget som ligger till grund för hur resurser inom Skatteverkets kontrollverksamhet kan prioriteras. I rapporten görs också en kort sammanfattning av tidigare studier om skenseparationer.

Rapporten är disponerad på följande sätt. I nästa avsnitt sammanfattas den kunskap som finns om skenseparationer. I avsnittet görs även en mer detaljerad genomgång av garantipensionen. I avsnitt 3 presenteras den valda metoden och dataunderlaget som används i rapporten. Resultaten presenteras i avsnitt 4. I avsnitt 5 sammanfattas de lärdomar som kan dras från studien.

2 Bakgrund

2.1 Kort om folkbokföringsfelet

Folkbokföringsfelet definieras som förekomsten av fel i folkbokföringsregistret i förhållande till lagstiftningens krav. Dessa fel kan vara avsiktliga, om de exempelvis syftar till att utnyttja välfärdssystemen, eller oavsiktliga. Folkbokföringsfelet brukar delas in i fyra kategorier: övertäckning, undertäckning, felaktig adress och andra egenskapsfel. Med övertäckning avses personer som är folkbokförda men som av olika anledningar inte ska vara det. Begreppet undertäckning används för personer som bor i Sverige men som inte är folkbokförda här. Med andra egenskapsfel avses till exempel fel gällande personers kön, ålder och personnummer etc. (Skatteverket, 2018, s. 6). Det totala folkbokföringsfelet uppskattas till 1,9 procent uttryckt som andel av befolkningen varav felaktig adress står för mer än hälften, det vill säga cirka 117 000 individer 2018 (Skatteverket 2021).

2.2 Tidigare studier om skenseparation

Med skenseparation avses att en person framställer sig som ensamstående men i själva verket delar hushåll med en annan person (se t.ex. Brå 2018, s. 124). Orsaken till detta är att många förmåner och bidrag är utformade så att ensamstående kan få högre belopp än sammanboende, allt annat lika. En skenseparation kan således öka hushållets sammanräknade inkomst. Tillvägagångssätt varierar sannolikt men kan ske genom att gifta

makar upplöser sitt äktenskap via skilsmässa eller att den ena parten folkbokför sig på en annan adress men fortsätter bo kvar i det ursprungliga hushållet.

Brå (2018) och Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008a, s. 154) konstaterar att skenseparationer är det vanligaste exemplet på avsiktligt fel i samband med bidragsbrott. Denna slutsats baseras på intervjuer med boende, tjänstemän eller föreningsrepresentanter i socialt utsatta områden samt på bedömningar från så kallade omfattningsexperter. Eftersom det saknas data på den faktiska förekomsten i samhället i stort eller ens i specifika delpopulationer är det svårt att på basis av detta dra slutsatser om hur omfattande problemet med skenseparationer är, eller hur det förhåller sig till andra typer av fel.

Försäkringskassan var tidig med att påtala fusk genom skenseparation i samband med ansökan om bostadsbidrag och underhållsstöd. Under 2005 genomförde Försäkringskassan kontroller av mottagare av bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet var att kunna uttala sig om i vilken grad det förekommer fusk genom skenseparation där detta kan generera stor ekonomisk vinning för hushållet (Försäkringskassan, 2006a). Försäkringskassan definierade två populationer där den ekonomiska vinningen bedömdes vara stor. Från dessa populationer gjordes sedan ett urval på 601 ärenden som kontrollerades. Av dessa konstaterades fem fall av fusk genom skenseparation. Försäkringskassans slutsats var att få makar/sammanboende skenseparerar trots att de ekonomiska incitamenten anses starka. En annan potentiell förklaring till den låga upptäckta felfrekvensen kan dock vara att skenseparationer i själva verket förekommer i större utsträckning, men är svåra att upptäcka vid en kontroll (jmf. Skatteverket 2006, s. 72). Denna svårighet diskuteras även i andra rapporter (se t.ex. ISF 2016; Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2008b, s. 84 och 92; Försäkringskassan 2006b).²

Försäkringskassans resultat får även stöd i en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2012). I rapporten studeras bland annat om införandet av individuella inkomstgränser inom bostadsbidraget, som innebar att ensamstående kunde erhålla högre bidrag än makar, allt annat lika, ledde till ökad separationsbenägenhet. Resultatet från studien visade inte på någon ökad separationsbenägenhet för de som påverkades av reformen och gav därför inget stöd för att ekonomiska incitamenten skulle öka antalet skenseparationer.

I april 2021 rapporterade Försäkringskassan via media om att skenseparationer ligger bakom felaktiga miljonutbetalningar och är det vanligaste sättet att begå välfärdsbrott genom att makar därmed kan erhålla dubbelt bostadsbidrag och underhållsstöd.³ Detta baseras på upptäckter av handläggare inom Försäkringskassans kontrollverksamhet. Försäkringskassan kan emellertid inte uttala sig om huruvida omfattningen av fusk har ökat.

Sammantaget tyder denna genomgång på att det inom flera myndigheter och verksamheter finns en uppfattning om att folkbokföringsfel i form av skenseparationer existerar. Med befintliga underlag är det emellertid svårt att bedöma hur utbrett fusk är, till exempel som andel av i den folkbokförda befolkningen eller mätt i kronor. För att få en tydligare bild av problemet och därmed förbättra beslutsunderlaget som ligger till grund för hur resurser inom Skatteverkets kontrollverksamhet ska prioriteras behövs fler kvantitativa studier som antingen skattar förekomsten direkt som i Försäkringskassan (2006a), eller indirekt som i föreliggande rapport.

² En ändring i lagen om bostadsbidrag genomfördes 1 januari 2006 och innebär att bevisbördan numer ligger på den sökande istället som vid tiden för kontrollstudien, på Försäkringskassan. Bevisbördan för underhållsstödet har alltid legat på den sökande. Detta underlättar kontrollen och bör försvåra för den sökande att fuska.

³ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/fejlkade-skilsmassor-bakom-felaktiga-miljonutbetalningar>, Hämtad: 2021-05-27

2.3 Garantipension

Garantipensionen är en del av den allmänna pensionen⁴ som staten ansvarar för. Den infördes som en del av den pensionsreform – implementerad i olika steg men till fullo 2003 – och är ett grundskydd som säkerställer en viss nivå av pensionsutbetalning för individer som haft låg eller ingen arbetsinkomst under livet. Ansökan om garantipension ingår automatiskt vid ansökan om ålderspension och betalas ut tidigast från det datum individen fyller 65 år.

I förarbetena till garantipensionen framfördes argument för principen att alla i pensionssammanhang bör betraktas som självständiga individer och att garantinivån därför bör vara oberoende av civilstånd och samlevnadsförhållanden (Pensionsarbetsgruppen 1994). Trots detta är nivån på garantipensionen sedan den infördes beroende av civilstånd, förutom av inkomst och antal bosättningsår. Pensionsmyndigheten, som var en av remissinstanserna till förslaget om förbättrat grundskydd för pensionärer (Prop. 2018/19:134), påpekade i sitt remissvar att garantipensionen bör utgå med samma belopp för dem som är sammanboende respektive ensamstående. Regeringens argument för ställningstagandet att behålla olika nivåer har dock varit att ensamstående inte kan ta del av de stordriftsfördelar som sammanboende kan (Ds 2018:8, s. 159).

Civilstånd är vid beslut om garantipension ett vidare begrepp än i juridisk mening. ”Giftna” inrymmer utöver samboende giftna par och registrerade partners även samboende par som antingen har gemensamma barn eller som tidigare varit giftna med varandra. Makar som lever isär räknas emellertid som ensamstående, vilket följaktligen berättigar en högre nivå av garantipension trots att de är giftna.⁵

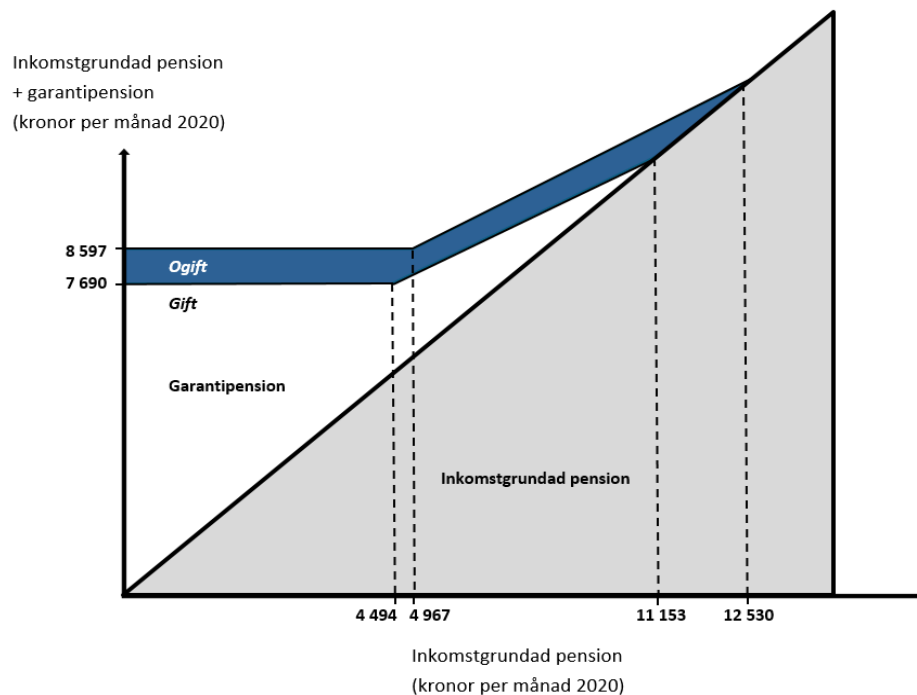
Garantipensionen kan 2020 uppgå till som högst 7 690 kronor (1,951 prisbasbelopp) per månad för giftna individer, medan ogiftna kan berättigas upp till 8 597 kronor (2,181 prisbasbelopp) per månad, se figur 1.⁶ Ytterligare en skillnad är att ogiftna har rätt till garantipension upp till en inkomstgrundad pension på 12 530 kronor per månad medan motsvarande nivå för giftna är 11 153 kronor. Separation, allt annat lika, berättigar därmed till högre allmän pension för pensionärer med garantipension men påverkar inte pensionen för pensionärer utan garantipension. Den övre gränsen innebär samtidigt att pensionärer med en inkomstgrundad pension som överstiger 12 530 saknar incitament att skenseparera.

⁴ Allmän pension består av inkomstpension, inkomstpensionstillägg, premiepension och garantipension.

⁵ SFB 2010:110, 65 kap, § 2-3. För att makar som lever stadigvarande åtskilda ska bedömas som ogiftna behöver makarna lämna uppgifter om detta. Sedan Pensionsmyndigheten övertog administrationen av garantipensionen från Försäkringskassan har bedömningen kring när makar ska anses leva stadigvarande åtskilda tydliggjorts och en större vikt läggs på att den enskilde ska bevisa att ett sådant förhållande föreligger.

⁶ Belopp år 2020 för en pensionär som bott minst 40 år i Sverige mellan åldern 16-64. Vid färre antal år än 40 multipliceras belopp med kvoten mellan antalet bosättningsår och 40. För rätt till garantipension krävs emellertid minst tre års bosättningsår i Sverige. Prisbasbeloppets andelen höjdes med 0,051 prisbasbelopp 2019 (Prop. 2018/19:134), därför har det inte skett några förändringar i garantipensionen sedan införandet 2003 (Ds 2018:8, s. 39).

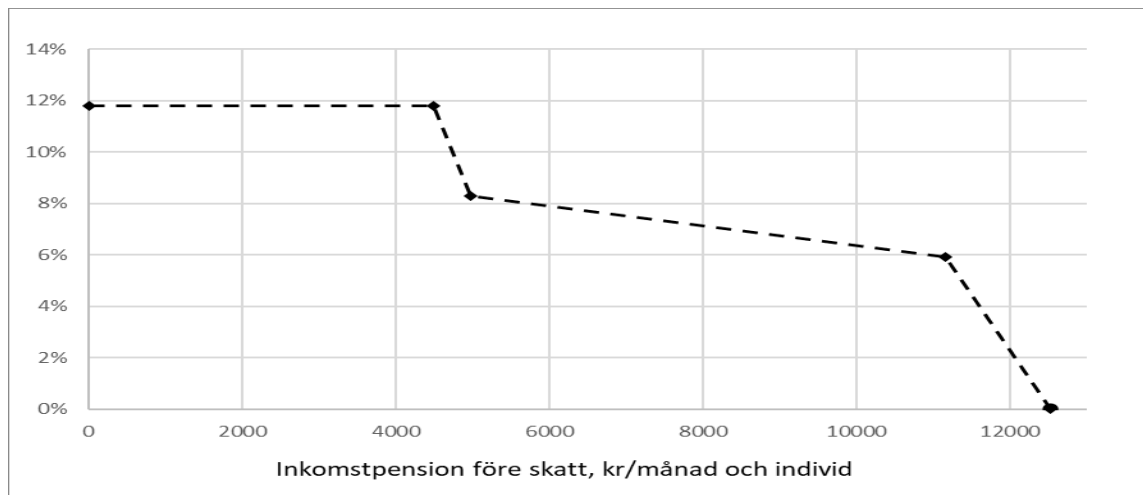
Figur 1. Nivå på allmän pension



Källa: Pensionsmyndigheten, egen illustration.

I figur 2 visas hur den ekonomiska vinsten vid en separation förändras med individens inkomstgrundade pension. Vinsten är som störst, nära tolv procent, vid en inkomstgrundad pension på mellan 0 och 4 494 kronor (1,14 prisbasbelopp). Vinsten är emellertid fortsatt betydande, minst sex procent, upp till en inkomstgrundad pension på 11 153 kronor, men faller betydligt därefter och är noll vid en inkomstgrundad pension över 12 530 kronor.

Figur 2. Procentuell förändring av allmän pension (inkomstpension + garantipension före skatt) som beror på ökad garantipension vid separation



Noter: Beräkningarna avser inkomstår 2020 för en person som har minst 40 bosättningsår och som börjar ta ut pension vid 65 års ålder. *Källa:* Egna beräkningar

3 Metod och data

3.1 Metodbeskrivning

Studien undersöker om makar som får en prognos som indikerar att de är berättigade till garantipension ökar sin separationsbenägenhet. I den analys som följer utnyttjas att garantipensionen är utformad så att gifta par där en eller båda makar innehar en inkomstgrundad pension under en viss nivå har ekonomiska incitament att separera från och med 65 års ålder, medan gifta par där båda makar har en inkomstgrundad pension över denna nivå inte har motsvarande incitament.

En potentiell ökning i separationsfrekvens som kan kopplas till de ekonomiska incitamenten kan tolkas som en ökning i antalet skenseparationer, men tolkningen är inte oproblematiske. Om skattningarna visar på en effekt av incitamenten på benägenheten att separera kan det antingen bero på fler skenseparationer eller fler riktiga separationer. Det senare skulle exempelvis kunna inträffa bland par som, på marginalen, ligger nära separation och där de ökade ekonomiska incitamenten gör att beslutet tippar över till skilsmässa eller separation. Eftersom utgångspunkten i denna rapport är att det saknas ett direkt mått på skenseparationer har vi förstås ingen möjlighet att studera om en potentiell effekt drivs av riktiga separationer eller skenseparationer. Under vissa antaganden går det ändå att bedöma med hjälp av data om en eventuell effekt beror på skenseparationer eller på riktiga separationer. Utgångspunkten för bedömningen är följande: Om incitamenten framför allt påverkar benägenheten att skenseparera kan vi förvänta oss att effekten inte uppträder tidigare än vid 65 års ålder, det vill säga när incitamenten de facto börjar gälla. Det finns med andra ord ingen anledning att skenseparera för tidigt. Om effekten i stället framför allt drivs av en ökad separationsfrekvens är det dock möjligt att en del av effekten uppträder redan före 65 års ålder. I det fallet finns två faktorer som driver separationen: en underliggande vilja att separera och ekonomiska drivkrafter som gäller från och med 65 års ålder. Vetskapen om att det framöver finns ekonomiska incitament att separera kan med andra ord driva fram ett separationsbeslut redan före 65 års ålder bland par som redan överväger separation. Informationen om en person är berättigad till garantipension finns i de preliminära prognoser som Pensionsmyndigheten skickar ut i början på varje år fram till pensionering.

I studien definieras en behandlings- och jämförelsegrupp där par i behandlingsgruppen påverkas av ekonomiska incitament att separera medan par i jämförelsegruppen inte påverkas, se tabell 1. Behandlingsgruppen består av hushåll där minst en av makarna⁷ i början av det kalenderår individen fyller 65 år får en prognos som indikerar berättigande till garantipension (se hushållstyp 1, 2 och 3 i tabell 1). Tidpunkten t för när hushållet börjar följas sätts efter åldern på den av makarna som först fått prognos om garantipension eftersom det är då det ekonomiska incitamentet att separera träder in för hushållet. Behandlingsgruppen enligt denna definition består 39 361 hushåll. Vi följer hushållen från det år $t=64$ år och till och med det år $t=67$.

Jämförelsegruppen består av de hushåll där ingen av makarna vid motsvarande tidpunkt får en prognos som indikerar berättigande till garantipensionen, se hushållstyp 4 i tabell 1.

⁷ Av urvalstekniska skäl ingår inte samkönade makar i analysen.

Tidpunkten för när hushållet börjar följas sätts i detta fall efter den äldsta av makarnas ålder. Jämförelsegruppen består enligt denna definition av 133 304 hushåll.

Tabell 1. Definition av behandlings- och jämförelsegrupp, urval 1, makar där båda fyller 65 mellan 2007 till 2014.

Behandlingsgrupp (39 361 makar)		
Hushållstyp 1:	Make 1	Prognos garantipension>0, t=65 år när make 1 fyller 65 år
	Make 2	Prognos garantipension=0
Hushållstyp 2:	Make 1	Prognos garantipension=0
	Make 2	Prognos garantipension>0, t=65 år när make 2 fyller 65 år
Hushållstyp 3:	Make 1	Prognos garantipension>0
	Make 2	Prognos garantipension>0, t=65 år när äldsta maken fyller 65 år
Jämförelsegrupp (133 304 makar)		
Hushållstyp 4:	Make 1	Prognos garantipension=0
	Make 2	Prognos garantipension=0, t=65 år när äldsta maken fyller 65 år

3.2 Empirisk specifikation

I analysen skattas hur de ekonomiska incitamenten inom garantipensionen påverkar beslutet att separera. I effektskattningen används en så kallad difference-in-differences-ansats (DiD), som innebär att behandlingsgruppens förändring ett år före och tre år efter $t=65$ år jämförs med samma förändring för jämförelsegruppen. Genom att jämföra behandlingsgruppens förändring med förändringen för en jämförelsegrupp är det möjligt att kontrollera för eventuella skillnader i separationsbenägenhet mellan grupperna. Modellen tillåter en gemensam ålderstrend i separationsbenägenhet. Förändringen hos jämförelsegruppen visar den gemensamma trenden medan förändringen hos behandlingsgruppen visar både den gemensamma trenden och effekter av ekonomiska incitament inom garantipensionen.

Två modeller estimeras. Modell (1) är en linjär sannolikhetsmodell som förenklat kan sägas skatta effekten av incitamenten på den genomsnittliga separationsbenägenheten i procent. Specifikationen är som följer:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 G_i + \beta_3 P_t + \beta_4 G_i P_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

där Y_{it} är utfallsvariabeln som har värdet 1 vid separation för hushåll i vid tidpunkt t , och 0 annars, G_i är 1 om hushållet i tillhör behandlingsgruppen som fått en prognos om garantipension, annars 0, P_t antar värdet 1 från det år individen med incitament fyller 65 år och 0 annars, och ε_{it} är en felterm. Interaktionen $G_i P_t$ antar således värdet 1 om hushållet tillhör behandlingsgruppen och om t är större eller lika med 65 år, annars 0. Parametern av intresse är β_4 och mäter effekten av incitamenten på separationsbenägenheten vid 65, 66 och 67 års ålder. Vår hypotes är att $\beta_4 > 0$, det vill säga att ekonomiska incitament inom garantipensionen ökar separationsbenägenheten.

I en alternativ specifikation (modell 2) inkluderas förutom de oberoende variabelerna i modell (1) också variabler för att undersöka om det finns heterogena behandlingseffekter med avseende på inkomst. Detta är intressant att undersöka eftersom incitamenten för separation minskar med ökad inkomstpension. Modellen är

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 G_i + \beta_3 P_t + \beta_4 G_i P_t + \beta_5 \text{inkp}_{t-1} G_i P_t + \beta_6 \text{inkp}_{t-1} + \beta_7 \text{inkp}_{t-1} P_t + \beta_8 \text{inkp}_{t-1} G_t + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

där inkp_{t-1} är prognosen för inkomstpension i tusentals kronor som skickas ut i början av det år individen fyller 65 år. Inkomstpensionen anges för den make eller maka som enligt

tabell 1 definierar när $t=65$ år infaller för respektive hushåll.⁸ Vi har också estimerat en modell där vi tar hänsyn till att incitamenten inte har ett linjärt samband med vinsten av att separera, se figur 2. Resultaten från denna modell förändrar inte slutsatserna av analysen.⁹

Den sammanlagda effekten av ekonomiska incitament i garantipensionen på separationsbenägenheten återges i modell (2) av β_4 och β_5 . Våra hypoteser är $\beta_4 > 0$ respektive $\beta_5 < 0$, det vill säga en positiv genomsnittseffekt på separationsbenägenheten när inkomstpensionen är 0, när hushållen har som störst vinning av en separation, och som avtar med ökad prognos för inkomstpension.

Separation mäts i analysen på två olika sätt, det vill säga för både modell (1) och (2) och estimeras för två olika utfallsvariabler: skilsmässa (utfall 1) och ändrad folkbokföringsadress (utfall 2).

Utfall 1 antar värdet 1 om äktenskapet mellan makarna i hushållet har upplösts genom skilsmässa och 0 annars. Om skilsmässan beror på en skenseparation fångar detta de makar som faktiskt skiljer sig och därmed kan hävda att de är ensamstående och berättigade till högre garantipension, men som ändå fortsätter att leva tillsammans och enligt regelverket för garantipension bör fortsätta få garantipension som makar.

I utfall 2 fångar vi de makar som skriver sig på olika adresser för att kunna hävda att de enligt reglerna för garantipensionen lever stadigvarande åtskilda och därför räknas som ensamstående. Utfall 2, ändrad folkbokföringsadress, antar värdet 1 om endast en av makarna har anmält ändrad folkbokföringsadress, annars 0. Det hade varit önskvärt att analysera mer detaljerade data från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Vi saknar exempelvis detaljerade uppgifter om folkbokföringsadress, inklusive information om huruvida makarna har gemensam adress. Eftersom det idag inte är möjligt att samköra dessa data med data från andra register, till exempel data på prognoser från Pensionsmyndigheten, har detta emellertid inte varit möjligt.

3.3 Data

Data för den här studien kommer från SCB:s longitudinella databas LISA. Dessa data, vilka finns tillgängliga för inkomståren 2000-2017, har kombinerats med Pensionsmyndighetens prognoser över garanti- och inkomstpension som skickas ut till individer i början på det år de fyller 65 år.¹⁰ Prognoserna, som bland annat baseras på individernas deklarerade inkomst, upp till en taknivå, publiceras med en fördröjning på 2 år och i detta fall baseras alltså prognosen vid 65 års ålder på individernas situation vid 63 års ålder (se t.ex. ISF 2015, s. 76). Uppgifter om prognoser utskickade vid åldern 58-64 år har också inhämtats i syfte att kunna undersöka trender i separationsbenägenhet från 59 års ålder.

Det urval som analyseras består av makar, gifta vid 63 års ålder och där båda fyller 65 år mellan 2007 och 2014.¹¹

Eftersom garantipensionen betalas ut tidigast och vanligen vid 65 års ålder (Pensionsmyndigheten 2021) följs makarna från och med det år de fyller 64 år och till och med det år de fyller 67 år, det vill säga 1 år innan de fyller 65 och fram till det år de fyller 68

⁸ I de fall där makarna är jämnåriga används prognos för den make som har lägst prognos.

⁹ Eftersom kvinnor är överrepresenterade inom garantipensionen har samtliga analyser också genomförts begränsat till att definiera de ekonomiska incitamenten utifrån kvinnorna i hushållen. Resultaten från detta urval genererar liknande resultat som vår huvudanalys.

¹⁰ I början av varje år får den som tjänat in till den allmänna pensionen ett årsbesked från Pensionsmyndigheten. Detta besked innehåller bland annat prognoser för garanti- och inkomstpension. Syftet med dessa prognoser är att ge en uppfattning om den framtida pensionen.

¹¹ För att kunna följa individerna två år efter att de fyllt 65 år samt kunna studera individerna från 59 års ålder för att kunna göra känslighetsanalyser, se avsnitt 4.3.

år. Då prognoserna bakåt i tiden kan ändras fram till pensionsåldern har endast ett år valts som förperiod. Detta för att få behandlings- och jämförelsegrupp med så aktuella prognoser (behandling) som möjligt. Eftersom prognoserna publiceras med 2 års fördröjning påverkas inte prognosen individerna erhåller i början av det år de fyller 65 år, av att hushållen eventuellt separerar i förperioden, det vill säga vid 64 års ålder.

4 Resultat

4.1 Effekten på separation via skilsmässa

I tabell 2 redovisas skattningarna för urval 1 av parametern β_4 från modell (1), och av β_4 och β_5 från modell (2). De redovisade resultaten anger effekten av ekonomiska incitament på sannolikheten för skilsmässa, 1, 2 och 3 år efter årsskiftet det år individen fyller 65 år. En positiv siffra ska tolkas som en ökning i skilsmässofrekvensen till följd av incitamenten och mätt i procentenheter.

Tabell 2. Sannolikhet för separation via skilsmässa, makar.

	1		2		3		4		5		6	
	Modell (1)		Modell (2)		Modell (1)		Modell (2)		Modell (1)		Modell (2)	
Hypotes	65 år				66 år				67 år			
$\beta_4 > 0$	0,0001 (0,0006)	0,0003 (0,0020)	0,0003 (0,0006)	0,0018 (0,0023)	0,0003 (0,0007)	0,0025 (0,0024)						
$\beta_5 < 0$	–	-0,0001 (0,0003)	–	-0,0002 (0,0003)	–	-0,0004 (0,0003)						
Observationer	345 329				342 045				339 132			

Noter: Resultat från skattningar av modell (1) och modell (2). Skattningarna visar uteslutande parametern β_4 och β_5 och för utfallsvariabeln skilsmässa. En siffra större än noll ska tolkas som en ökning i skilsmässofrekvensen mätt i procentenheter. Robusta standardfel visas inom parentes. */**/** angiver statistisk signifikans på 5/1/0,1- procentsnivån.

Resultaten från analysen visar inte på några statistiskt säkerställda effekter av ekonomiska incitament på sannolikheten för skilsmässa vid 65, 66 eller 67 års ålder. Detta gäller oavsett om vi studerar den genomsnittliga behandlingseffekten (modell 1) eller om vi också tar hänsyn till heterogena behandlingseffekter med avseende på inkomst (modell 2).

4.2 Effekten på separation via ändrad folkbokföringsadress

I tabell 3 redovisas resultaten från effektskattningarna på sannolikheten att en av makarna ändrar folkbokföringsadress. En positiv skattning ska tolkas som ökad sannolikhet att ena maken ändrar folkbokföringsadress till följd av incitamenten, mätt i procentenheter.

När vi endast studerar den genomsnittliga behandlingseffekten (modell 1) visar resultaten från tabell 3 inte på några signifikanta effekter av ekonomiska incitament på sannolikheten för ändrad folkbokföringsadress vid 65, 66 och 67 års ålder. Resultaten från modell 2 där vi tar hänsyn till heterogena behandlingseffekter med avseende på inkomst, visar emellertid på resultat i enlighet med vår hypotes vid 66 och 67 års ålder; en statistiskt säkerställd positiv effekt på sannolikheten att ena maken ändrar sin folkbokföringsadress, som avtar med ökad inkomstpension. Resultaten är signifikanta på 1- procentsnivån och indikerar en positiv effekt på cirka 1 procentenhet när inkomstpensionen är noll och vi ser som förväntat att effekten är lägre vid högre inkomstpension. Vi ser emellertid inga signifikanta effekter vid 65 års ålder då incitamentet för separation inträder.

Tabell 3. Sannolikhet för ändrad folkbokföringsadress, makar

Hypotes	1		2		3		4		5		6	
	Modell (1)	Modell (2)	Modell (1)	Modell (2)	Modell (1)	Modell (2)	Modell (1)	Modell (2)	Modell (1)	Modell (2)	Modell (1)	Modell (2)
	65 år				66 år				67 år			
$\beta_4 > 0$	0,0003 (0,0008)	0,0036 (0,0031)	0,0011 (0,0009)	0,0093** (0,0034)	0,0012 (0,0010)	0,0137*** (0,0038)						
$\beta_5 < 0$	–	-0,0005 (0,0004)	–	-0,0012** (0,0004)	–	-0,0018*** (0,0005)						
Observationer	345 329				342 045				339 132			

Noter: Resultat från skattningar av modell (1) och modell (2). Skattningarna visar uteslutande parametern β_4 och β_5 för utfallsvariabeln att ena maken ändrar folkbokföringsadress. En siffra större än noll ska tolkas som en ökning i sannolikheten att ena maken ändrar folkbokföringsadress mätt i procentenheter. Robusta standardfel visas inom parentes. */**/** angiver statistisk signifikans på 5/1/0,1- procentsnivån.

Avgörande för att resultaten ska tolkas som effekter av ekonomiska incitament är att den använda modellen till fullo lyckas kontrollera för andra faktorer som kan påverka separationsbenägenheten i de olika grupperna. En vanlig metod för att undersöka detta är att studera effekten av fiktiva incitament genom en så kallad placeboanalys. Här kan detta göras genom att data och modell från huvudanalysen sätts upp som om de ekonomiska incitamenten för behandlingsgruppen infaller några år tidigare än de faktiskt gör. Om det inte finns några effekter i placeboanalysen, stärks trovärdigheten för de skattade effekterna i huvudanalysen. Att skatta effekten före 65 års ålder är också kopplat till diskussionen om huruvida effekten avser skenseparationer eller riktiga separationer (se avsnitt 3.1). I nästa avsnitt undersöks detta.

4.3 Placeboanalys

För att informellt undersöka om resultaten från modell 2 kan tolkas som effekter av ekonomiska incitament, har två olika placeboanalyser genomförts. Denna analys genomförs endast för en av utfallsvariablerna (att ena maken ändrar sin folkbokföringsadress) eftersom det inte är meningsfullt att studera formella skilsmässor i och med att det saknas effekt där. Behandlings- och jämförelsegrupp har definierats på samma sätt som i huvudanalysen, det vill säga utifrån den prognos som makarna erhållit i början på det kalenderår som definieras som t i de olika placeboanalyserna.

Resultaten från placeboanalysen visar, likt huvudresultatet, på signifikanta effekter på separationsbenägenheten. Tabell 4 visar resultaten från den placebo som analyserats för makar vid 62 års ålder. I likhet med huvudanalysen skattas en genomsnittlig effekt på cirka 1 procentenhet när inkomstpensionen är noll men som minskar med ökad inkomstpension 2 och 3 år efter $t=62$. I likhet med huvudanalysen ser vi inga signifikanta effekter vid $t=62$. Resultaten från ytterligare en placeboanalys för modell 2 och utfall 2, vid 60 års ålder, visar på liknande resultat.

Tabell 4. Placeboanalys, sannolikhet för ändrad folkbokföringsadress, makar

		1	2	3
	Hypotes	Modell (2)	Modell (2)	Modell (2)
		62 år	63 år	64 år
$\beta_{4placebo}$	= 0	0,0027 (0,0028)	0,0088** (0,0033)	0,0150*** (0,0036)
$\beta_{5placebo}$	= 0	-0,0004 (0,0004)	-0,0014** (0,0004)	-0,0023*** (0,0005)
Observationer		355 133	352 284	349 792

Noter: Resultat från placebo-skattningar av modell (2). Skattningarna visar utslutande parametern β_4 och β_5 för utfallsvariabeln att ena maken ändrar folkbokföringsadress. En siffra större än noll ska tolkas som en ökning i sannolikheten att ena maken ändrar folkbokföringsadress mätt i procentenheter. Robusta standardfel visas inom parentes. */**/** angår statistisk signifikans på 5/1/0,1-procentnivån.

Dessa resultat innebär att det finns en trend i separationsbenägenheten redan fem år innan de ekonomiska incitamenten träder in. Trenden är årligen av samma storlek som den skattade effekten för behandlingsgruppen vid 65 års ålder. Det finns därmed inget stöd i dessa resultat för att ekonomiska incitament inom garantipensionen genererar problem med skenseparationer.

Som nämndes i avsnitt 3.1 kan incitamenten leda till både skenseparationer och riktiga separationer, och ett sätt att bedöma vad som driver effekten är att skatta placeboeffekter. Placeboanalysen tyder på att de tidigare skattade effekterna åtminstone delvis drivs av trendskillnader i separationsbenägenhet som finns redan innan 65 års ålder, det vill säga innan incitamenten för skenseparation de facto slår in.

5 Avslutande diskussion

För att Skatteverket ska kunna utföra effektiv kontroll krävs att risker relaterade till felaktiga registeruppgifter är identifierade och värderade utifrån en förståelse för både felens förekomst och vad felet kan leda till för skada i samhället. En annan viktig aspekt av detta är att resurser ska prioriteras till områden där kontroller kan uppnå bästa möjliga effekt. Skatteverket har fått kritik från Riksrevisionen för att förmågan att värdera omfattningen på olika fel är för låg.

I den här rapporten studeras ett möjligt fel som kan förekomma i folkbokföringsregistret, nämligen felaktig adress som beror på skenseparation. Skenseparationer är något som nämns flitigt i samband med välfärdsbrott men merparten av dessa rapporter baseras på upplevelser från handläggare och sakkunniga och det har därför varit svårt att från dessa dra slutsatser om hur omfattande problemet är.

Utifrån resultatet från studien finner vi inte några konkreta belegg för att ekonomiska incitament, upp till en ökning av allmän pension med motsvarande tolv procent, medför en signifikant ökning av skenseparation hos gifta par som får information om att de är berättigade till garantipension. Några generella slutsatser om skenseparationer kan emellertid inte dras från detta, utan bara för den studerade populationen, det vill säga makar i pensionsålder. Det finns dock en tidigare studie som fokuserat på barnfamiljer och ekonomiska incitament inom bostadsbidragen som visar på samma resultat, det vill säga inga signifikanta effekter av ekonomiska incitament inom bostadsbidrag till barnfamiljer på

sannolikheten att separera (ISF 2012). Även Försäkringskassan (2006a) konstaterar att få makar/sammanboende skenseparerar i samband med ansökan om bostadsbidrag och underhållsstöd, trots att de ekonomiska incitamenten anses starka. Utifrån resultaten från denna och tidigare genomförda studier, ser vi inga indikationer på att skenseparationer är omfattande orsak till fel i folkbokföringen. Att upptäcka en skenseparation är dessutom förknippat med svårigheter och en bosättningsutredning med syfte att utreda en skenseparation är både resurskrävande och kostsam. Det finns därmed inget stöd för att prioritera skenseparationer inom Skatteverkets riktade kontrollverksamhet.

Detta resultat utesluter inte att enskilda fall kan generera stora felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och därmed verka negativt på förtroendet för Skatteverket och de myndigheter som ansvarar för socialförsäkringen och trygghetssystemet i stort (jmf. Skatteverket 2013, s. 54). Varje år inkommer ett antal underrättelser till Skatteverket från andra myndigheter om misstänkta skenseparationer. I många fall har rapporterade myndighet gjort en utredning som innebär att bevisläget för att en skenseparation föreligger måste anses vara stark. Det finns också fall där rapporterade myndighet gjort polisanmälan. Det är därför viktigt att Skatteverket har goda juridiska och tekniska möjligheter att utreda misstänkta fall och underrättelser och att det finns goda möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Under januari till mars 2021 inkom 21 089 underrättelser om felaktig folkbokföring till Skatteverket, varav 9 341 från andra myndigheter. Den information som i dagsläget är enkelt sökbar i underrättelsen är personnummer för den underrättelsen avser samt ärendets diarienummer. För att få en uppfattning om vilken uppgift i folkbokföringen som misstänks vara felaktig och om misstanken föregåtts av någon utredning eller åtgärd från underrättande myndighet måste handläggare gå in i varje ärende manuellt. Information som till exempel anger om det skulle röra en potentiell skenseparation och vilken utredning som föregått underrättelsen är inte sökbar och i flera fall också helt utebliven eftersom det inte föreligger någon skyldighet att underrätta Skatteverket om detta.¹²

Folkbokföringsverksamheten har påbörjat en satsning i syfte att kunna öka effektiviteten och sökbarheten genom att handläggare går in manuellt och kategoriserar de olika underrättelserna. Vår rekommendation, vilken vi bedömer är i linje med regeringens uppdrag om ökad samverkan mellan myndigheter mot grov och organiserad brottslighet¹³, är att möjligheter till ett effektivare utbyte av information mellan myndigheter utreds. Om större krav kan ställas på vilken information som ska ingå i en underrättelse ökar det Skatteverkets möjlighet att hantera dessa effektivt. Detta skulle bidra till att ge Skatteverket bättre förutsättningar för att säkerställa hög kvalitet i folkbokföringsregistret. Vidare rekommenderar vi att en strukturutveckling också påbörjas inom Skatteverket för att möjliggöra en automatiserad kategorisering av information som inkommer med underrättelsen. Detta skulle på ett resurseffektivt sätt kunna förbättra de interna möjligheterna att se och hantera underrättelser. Ett sätt att genomföra detta på vore att ta hjälp av maskininlärning för att klassificera inkomna underrättelser, vilket skulle ligga helt i linje med Skatteverkets långsiktiga strategi på AI-området.

¹² 32 c § folkbokföringslagen (1991:481)

¹³ Fi 2020/02991/S3

Referenser

- Brå (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet* (Rapport 2015:18). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag* (Rapport 2016:9). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden* (Rapport 2018:6). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007). *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen. Resultat från expertseminarier* (Rapport 5). Stockholm: Finansdepartementet.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008a). *Hur tryggar vi trygghetsystemet? Kontroller och kontrollmetoder* (Rapport 9). Stockholm: Finansdepartementet.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008b). *Rätt och riktigt Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet* (SOU 2008:74). Stockholm: Finansdepartementet.
- Ds 2018:8. *Översyn av grundskyddet för pensionärer. Inriktning för ett nytt grundskydd*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Försäkringskassan (2006a). *Kontroll av skenseparationer*. (2006:4). Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2006b). *Försäkringskassans utredning av misstänkt fusk – metoder och kostnadseffektivitet*. (2006:9). Stockholm: Försäkringskassan.
- ISF (2012). *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet. En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn* (2012:6). Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen
- ISF (2015). *Träffar prognoserna rätt? En utvärdering av pensionsprognoserna i det orangea kuvertet* (2015:16). Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2016). *Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag* (2016:7). Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen
- Pensionsarbetsgruppen (1994). *Reformerat pensionsystem* (SOU 1994:20). Stockholm: Socialdepartementet.
- Pensionsmyndigheten (2021). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2021*. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/pensionsaldrar-arbetslivets-langd-2020/>, hämtad: 2021-06-01.
- Pensionsmyndigheten (2019). *Utvärdering av individuella prognoser för allmän pension*. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/utvardering-indiv-pensprog/>, hämtad: 2021-05-28.
- Prop. 2018/19:124. *Förbättrat grundskydd för pensionärer*.
- RiR (2017). *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförssbacke* (RiR2017:23). Stockholm: Riksrevisionen.

Skatteverket (2006). *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Rapport 2006:7.

Skatteverket (2013). *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*.

Skatteverket (2018). *Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret*.

Skatteverket (2021) *Årsredovisning för Skatteverket 2020*.