

Trygdesvindel i Norge

En kartlegging av fem
stønadsordninger

Rapport 2013 - 05

Trygdesvindel i Norge

En kartlegging av fem stønadsordninger

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført denne studien på oppdrag for Arbeidsdepartementet. Vi undersøker omfang av og metoder for svindel med fem stønadsordninger. Svindel defineres som bevisst regelbrudd med det formål å motta stønader som man ikke har rett til.

Helene Berg har vært prosjektleder, Pia Dybvik Staalesen og Trude Thorbjørnsrud prosjektmedarbeidere og Audun Gleinsvik kvalitetssikrer. Vi har dessuten samarbeidet med flere forskere ved Frischsenteret.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med deltakelse fra Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Kontroll.

Det viktigste datamaterialet for studien er vurderinger fra fem ekspertpaneler bestående av ansatte fra ulike nivåer/instanser i NAV, rådgivende leger og forskere. Vi vil takke ekspertpanelene for et grundig arbeid og viktige bidrag.

Oslo, februar 2013

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Definisjon.....	8
1.4 Metoder: Ekspertpanel.....	9
1.4.1 Ekspertpanelmetoden.....	9
1.4.2 Gjennomføring av prosessen.....	11
1.5 Metode: Datakilder.....	14
1.5.1 Litteratur.....	14
1.5.2 Spørreundersøkelse i NAV.....	14
1.5.3 Statistikk og registerdata.....	18
1.6 Disposisjon.....	18
2 EKSISTERENDE KUNNSKAP OM TRYGDESVINDEL.....	19
2.1 Sverige.....	19
2.1.1 Omfangsstudier av flere ytelser.....	19
2.1.2 Svindel hos A-kassan.....	21
2.1.3 Pro forma separasjon.....	22
2.1.4 Svindel med ordningen personlig assistent.....	23
2.1.5 Dobbel svindel: Svart arbeid og trygdesvindel.....	23
2.1.6 Tiltak mot svindel i Sverige.....	24
2.1.7 Holdninger til svindel i Sverige.....	25
2.2 Danmark.....	26
2.2.1 Anslag på trygdesvindel i Danmark.....	26
2.2.2 Tiltak mot svindel i Danmark.....	27
2.3 Storbritannia.....	28
2.3.1 Metode.....	28
2.3.2 Anslag på feilutbetalinger og svindel.....	28
2.4 Norge.....	30
2.4.1 Anslag på misbruk av sykepenger.....	30
2.4.2 Oppfatninger om trygdesvindel i befolkningen.....	31
2.4.3 Statistikk fra NAVs kontrollvirksomhet.....	35
2.5 Svart arbeid i Skandinavia.....	36
2.5.1 Spørreundersøkelser i Norge.....	36
2.5.2 Forskjell mellom inntekt og forbruk.....	37
2.5.3 Sverige.....	37
2.5.4 Danmark.....	37
2.6 Svindel i andre land og sammenlikning mellom land.....	37
3 DAGPENGER.....	39
3.1 Regelverk og saksbehandling for dagpenger.....	39
3.1.1 Regelverk.....	39
3.1.2 Saksbehandlingen.....	39
3.1.3 Mulige måter å svindle med dagpenger.....	40
3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV.....	41
3.2.1 Former for svindel med dagpenger.....	41
3.2.2 Omfang av svindel med dagpenger.....	43
3.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om dagpenger.....	45
3.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen.....	46
3.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med dagpenger.....	49

3.6	Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med dagpenger.....	49
4	ARBEIDSAVKLARINGSPENGER.....	51
4.1	Regelverk og saksbehandling for AAP.....	51
4.1.1	Regelverk.....	51
4.1.2	Saksbehandlingen.....	51
4.1.3	Mulige måter å svindle med AAP.....	53
4.2	Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV.....	54
4.2.1	Former for svindel med AAP.....	54
4.2.2	Omfang av svindel med AAP.....	55
4.3	Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om AAP.....	57
4.4	Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen.....	59
4.5	Ekspertpanelet: Omfang av svindel med AAP.....	60
4.6	Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med AAP.....	61
5	UFØREPENSJON.....	63
5.1	Regelverk og saksbehandling for uførepensjon.....	63
5.1.1	Regelverk.....	63
5.1.2	Saksbehandling.....	64
5.1.3	Mulige måter å svindle med uførepensjon.....	65
5.2	Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV.....	66
5.2.1	Former for svindel med uførepensjon.....	66
5.2.2	Omfang av svindel med uførepensjon.....	67
5.3	Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om uførepensjon.....	69
5.4	Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen.....	71
5.5	Ekspertpanelet: Omfang av svindel med uførepensjon.....	72
5.6	Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med uførepensjon.....	73
6	FORELDREPENGER.....	74
6.1	Regelverk og saksbehandling for foreldrepenger.....	74
6.1.1	Regelverk.....	74
6.1.2	Saksbehandling.....	75
6.1.3	Mulige måter å svindle med foreldrepenger.....	75
6.2	Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV.....	76
6.2.1	Former for svindel med foreldrepenger.....	76
6.2.2	Omfang av svindel med foreldrepenger.....	77
6.3	Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om foreldrepenger.....	79
6.4	Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen.....	80
6.5	Ekspertpanelet: Omfang av svindel med foreldrepenger.....	83
6.6	Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med foreldrepenger.....	83
7	OVERGANGSSTØNAD.....	85
7.1	Regelverk og saksbehandling for overgangsstønad.....	85
7.1.1	Regelverk.....	85
7.1.2	Saksbehandling.....	86
7.1.3	Mulige måter å svindle med overgangsstønad.....	87
7.2	Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV.....	88
7.2.1	Former for svindel med overgangsstønad.....	88
7.2.2	Omfang av svindel med overgangsstønad.....	89
7.3	Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om overgangsstønad.....	91
7.4	Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen.....	94
7.5	Ekspertpanelet: Omfang av svindel med overgangsstønad.....	95
7.6	Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med overgangsstønad.....	96
8	OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER.....	98
8.1	Omfang av trygdesvindler.....	98
8.2	Risiko/metoder for svindel.....	99
8.3	Anbefalinger om tiltak og metoder for å redusere trygdesvindler.....	101
8.4	Sluttkommentarer.....	104

LITTERATUR 105

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har kartlagt svindel med fem trygdeordninger: Dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad. Vi finner at det trolig svindles med disse ordningene i størrelsesorden 5 prosent av utgiftene. Variasjonen mellom ytelsene er imidlertid stor, fra 3 til 13 prosent. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene.

Vi anbefaler at det først og fremst benyttes forebyggende tiltak for å redusere trygdesvindelen. Vi mener også at man kan utnytte kontrollarbeidet bedre for å få mer kunnskap om risiko, og i neste omgang mer effektiv kontroll.

Bakgrunn

Hovedformålet med prosjektet er å kartlegge omfanget av svindel med fem stønadsordninger i folketrygden, samt metoder for svindel og risikofaktorer. Kunnskapen skal bidra til et mer effektivt arbeid med å bekjempe trygdesvindelen. De fem ytelsene vi ser på er dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad. Ordningene er omfattende, med samlede utbetalinger på 121 milliarder kroner i 2011.

Det har de siste årene vært stor oppmerksomhet knyttet til misbruk og svindel med trygdeytelser. Arbeids- og velferdsetaten har intensivert kampen mot svindel, og avdekker mer misbruk enn før. Mørketallene er imidlertid ukjente, og det er gjort lite kartlegging av omfanget. Proba samfunnsanalyse gjennomførte i 2010/2011 en undersøkelse av svindel med sykepenger. Vi konkluderte med at det trolig er minst 6 prosent av utbetalingene som blir urettmessig utbetalt til mottakere som bevisst feilinformerer NAV.

Oppmerksomheten omkring trygdesvindelen er stor også i andre land. I Storbritannia har det blitt gjennomført årlige omfattende kartlegginger av feilutbetalinger og svindel ("fraud") siden 2001. I Sverige er det gjennomført kartlegginger av feilutbetalinger – herunder svindel ("bidragsbrott") – for en rekke ordninger de siste årene, og det er iverksatt en del tiltak for å redusere feilutbetalinger. I Danmark har problemstillingen for alvor kommet på dagsorden de siste par årene. Her blir det tatt i bruk utradisjonelle, og til dels kontroversielle, metoder for å bekjempe "socialt bedrageri".

I Norge er det gjennomført befolkningsundersøkelser om trygdemisbruk ved et par anledninger. Undersøkelsene viser at det er en utbredt oppfatning at det forekommer mye trygdemisbruk, og i 2011 var det 39 prosent av respondentene som svarte at de kjenner noen som har misbrukt stønader fra det offentlig. Et stort flertall av befolkningen fordømmer slik svindel. For eksempel var 95 prosent av respondentene enige i at trygdemisbruk er umoralsk.

Svindelen med trygdeytelser undergraver ordningenes legitimitet og innebærer økt finansieringsbehov og potensielt et stort samfunnsøkonomisk tap. I tillegg bidrar slik atferd til stigmatisering av trygdemottakere generelt.

Problemstilling

Arbeidsdepartementet er oppdragsgiver for denne undersøkelsen hvor vi har kartlagt omfanget av svindel med fem stønadsordninger i folketrygden:

- Dagpenger
- Arbeidsavklaringspenger
- Uførepensjon
- Foreldrepenger
- Overgangsstønad

Målet har vært å anslå et beløp for omfanget av svindel innenfor hver av ordningene, samt gi et usikkerhetsanslag. Videre har vi kartlagt metoder for svindel, og vurdert mulige risikofaktorer. Vi gir råd om oppfølging av funnene.

I kartleggingen har vi benyttet ekspertpanelmetoden, som er en egnet metode for å belyse problemstillinger som det er vanskelig å framskaffe pålitelige data om. Metoden går ut på å systematisk innhente og sammenstille kunnskapen til personer som har erfaring med det aktuelle fenomenet. Denne kunnskapen kan være basert på uformelle, erfaringsbaserte og subjektive vurderinger, i tillegg til faktakunnskap.

For hver av ytelsene har vi samlet en ekspertgruppe på 8-9 personer. Ekspertene jobber i ulike deler av NAV med oppfølging av brukere, saksbehandling av søknader og kontrollarbeid. I tillegg har det deltatt forskere, samt leger for de ytelsene der det er relevant. Ekspertene har fått tilgang til sammenstillinger av eksisterende kunnskap, og de har vært samlet for å dele erfaringer og drøfte ulike former for svindel. De har deretter gitt sine individuelle anslag på svindel med hver av ytelsene, i form av en sannsynlighetsfordeling. Konklusjonene i rapporten bygger på ekspertenes vurderinger.

Definisjon av trygdesvindel

Det blir brukt ulike begreper om fenomenet trygdesvindel (for eksempel trygdemisbruk). I dette prosjektet har vi valgt å bruke begrepet *svindel*, fordi det signaliserer at vi avgrenser problemstillingen strengt til å dreie seg om kriminell atferd. Vi har benyttet følgende generelle definisjon:

Det er svindel når en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta stønader som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer stønader enn vedkommende har rett til. Definisjonen inneholder to sentrale elementer som avgrenser begrepet svindel:

- Det skal være brudd på regelverket. Det kan finnes situasjoner hvor man ser at intensjonen med ordningen blir brutt. Slike tilfeller inkluderes ikke i definisjonen av svindel så lenge det ikke samtidig innebærer eksplisitte regelbrudd.
- Regelbruddet skal være en bevisst handling med det formålet å berike seg. Regelbrudd på grunnlag av at man ikke kjenner/forstår regelverket, slurv eller liknende defineres ikke som svindel.

Hovedkonklusjoner

Anslagene for svindel med de fem ordningene er beregnet ut fra de aggregerte sannsynlighetsfordelingene fra ekspertpanelene. Alle anslagene er beheftet med stor usikkerhet – noen mer enn andre.

- Foreldrepenger er den ytelsen hvor det ifølge ekspertene svindles minst i prosent av utbetalingene, med et anslag på 3,2 prosent. Det innebærer at det i 2011 mest sannsynlig ble svindlet foreldrepenger for 475 millioner kroner.
- Svindel med dagpenger utgjør ifølge ekspertene 4,1 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 trolig ble svindlet dagpenger for 455 millioner kroner.
- Anslaget på svindel med uførepensjon er 4,5 prosent. Dette anslaget er preget av stor usikkerhet, i hovedsak på grunn av uenighet blant ekspertene. 4,5 prosent av utbetalingene tilsvarer 2,5 milliarder kroner i 2011.
- Ifølge ekspertene utgjør svindel med arbeidsavklaringspenger 6,6 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 sannsynligvis ble svindlet arbeidsavklaringspenger for 2,4 milliarder kroner. Også dette anslaget er usikkert – først og fremst fordi hver av ekspertene mener at usikkerheten er stor.
- Anslaget for svindel med overgangsstonad skiller seg ut ved at ekspertene både er uenige og usikre, men alle mener at det er omfattende svindel med ytelsen. Vi finner et anslag på

12,8 prosent, men med et usikkerhetsintervall fra 4 til 22 prosent. 12,8 prosent utgjorde i 2011 327 millioner kroner.

Dersom vi summerer de anslåtte beløpene det svindles med, finner vi at 5 prosent av de samlede utbetalingene til de fem ytelsene trolig blir svindlet. Vi skal merke oss at disse anslagene er høyere enn det ekspertene tror er *mest* sannsynlig. Grunnen er at de ser en klar risiko for at det korrekte tallet er høyere enn det tallet de tror mest på.

Dagpenger

Dagpenger skal kompensere for inntektsbortfall ved arbeidsledighet. Man må ha fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent og hatt en viss minsteinntekt siste kalenderår (eventuelt siste tre år).

Dagpenger er den ytelsen hvor NAV Kontroll politianmelder flest personer for misbruk, men med lavest beløp per anmeldelse. Når ekspertene ikke anser dagpenger som den ytelsen det svindles mest med, bunner det i at de mener at en stor andel av de som svindler med dagpenger blir tatt, og at de som svindler med dagpenger svindler til seg et relativt lavt beløp sammenliknet med noen av de andre ytelsene.

Den vanligste måten å svindle med dagpenger er ved utfylling av meldekortene. Dagpengemottakere skal levere meldekort hver 14. dag hvor de rapporterer hvor mange timer de eventuelt har arbeidet dag for dag. Utbetalingene avkortes automatisk mot arbeidede timer. Man kan jobbe inntil 50 prosent av "vanlig arbeidstid" i løpet av en 14-dagersperiode. Ekspertpanelet mener at det er svært vanlig å "småsvindle" med meldekortene, det vil si å "runde litt ned". Dersom man når over 50-prosentgrensen er det dessuten svært fristende å rapportere nøyaktig 50 prosent arbeid på meldekortet. I slike tilfeller svindler man i prinsippet til seg hele utbetalingen.

Som nevnt mener ekspertene at en stor andel av dagpengesvindlerne blir tatt. Grunnen er at NAV Kontroll gjennomfører registerkontroller av et stort antall dagpengemottakere, hvor de følger opp personer som er registrert med et arbeidsforhold i arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret, blant annet med henvendelser til arbeidsgiverne.

Svart arbeid er en måte å svindle med dagpenger som stort sett ikke blir oppdaget. Ekspertpanelet mener at det er høy risiko for at det forekommer en del av det, men de hadde et svært tynt erfaringsgrunnlag. Det er i tidligere undersøkelser anslått at 2 prosent av alle arbeidede timer i Norge er svart arbeid. Det kan imidlertid være grunn til å anta at de som er arbeidsledige jobber *mindre* svart enn de som har en hvit jobb.

Andre måter å svindle med dagpenger er å oppholde seg i utlandet uten å melde fra til NAV, samt å ikke oppfylle kravet om å være reell arbeidssøker. Dagpengemottakere skal aktivt søke arbeid og være villig til å ta ethvert arbeid i alle deler av landet. Ekspertene mener at det er en god del dagpengemottakere som strengt tatt ikke oppfyller dette kravet. Det er imidlertid såpass mange gråsonetilfeller og delvis stilltiende aksept og manglende oppfølging fra NAVs side, slik at dette i mange tilfeller ikke kan anses som svindel.

Som nevnt utgjør svindel med dagpenger sannsynligvis 4,1 prosent av utbetalingene, tilsvarende 455 millioner kroner i 2011. Det er noe usikkerhet knyttet til dette anslaget, og det er en betydelig sannsynlighet for at det korrekte tallet ligger lavere enn 4 prosent. Det er i alt 84 prosent sannsynlighet for at det ligger mellom 2 og 5,9 prosent.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt til personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom/skade eller lyte.

Man har anledning til å jobbe inntil 60 prosent av en normalarbeidsdag, og arbeidede timer rapporteres ved hjelp av meldekort hver 14. dag på samme måte som for dagpenger. NAV Kontroll gjennomfører den samme type registerkontroll av AAP som dagpenger. Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, og det er derfor mindre erfaring med hvor mye

misbruk man avdekker ved hjelp av kontrollvirksomheten. AAP var likevel den ytelsen hvor det ble anmeldt nest flest misbruksaker i 2011 (etter dagpenger). Hver person ble anmeldt for et vesentlig høyere beløp enn dagpengemottakerne.

Det er stor enighet mellom ekspertene om at den vanligste måten å svindle med AAP er den samme som for dagpenger: Å underrapportere arbeidede timer på meldekortet, gjerne ved å runde av litt nedover. Det kan også forekomme en del svart arbeid, men her er usikkerheten vesentlig høyere. De som svindler med AAP kan potensielt svindle til seg høyere beløp enn ved dagpenger, fordi man kan motta AAP i lenger tid.

Å overdrive konsekvensene av sykdom er en tredje måte å svindle med AAP på – som helt klart forekommer, men ekspertene er svært usikre på omfanget. Årsaken er at det er mange tilfeller hvor man kan mistenke svindel, men hvor det er vanskelig å avgjøre hvor bevisst regelbrudd det dreier seg om. For å få AAP skal man ha minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne. I virkeligheten er det ikke mulig å fastslå denne prosentverdien nøyaktig, noe som gjør det vanskelig å påstå at en person svindler fordi arbeidsevnen i realiteten ”bare er nedsatt med 40 prosent”.

På grunnlag av ekspertenes vurderinger kan vi anta at svindel med arbeidsavklaringspenger utgjør 6,6 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 sannsynligvis ble svindlet arbeidsavklaringspenger for 2,4 milliarder kroner. Usikkerheten knyttet til dette anslaget er stor. Det er så mye som 52 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er lavere enn 6 prosent. Det er omtrent 80 prosent sannsynlig at det korrekte tallet ligger mellom 2 og 13,9 prosent.

Uførepensjon

Formålet med uførepensjon er å sikre inntekt til personer som har fått arbeidsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent. Man har anledning til å jobbe og tjene inntil 1G etter at det har gått et år, uten at uførepensjonen blir redusert.

Det blir ikke anmeldt noe stort antall personer for svindel med uførepensjon – det gjaldt 44 saker i 2011. Hver av dem ble imidlertid anmeldt for et svært høyt beløp, i gjennomsnitt 408 000 kroner. Dersom en person mottar uførepensjon urettmessig, kan det potensielt dreie seg om svært høye summer, siden ytelsen normalt varer i mange år.

Ekspertene mener at en god del uførepensjonister har en større arbeidsevne enn ytelsen tilsier, og at den vanligste formen for svindel med uførepensjon er å overdrive konsekvensene av sykdom for å få uførepensjon i første omgang, eller ikke å melde fra dersom arbeidsevnen bedres.

Ekspertene har også inntrykk av at en del mottakere av uførepensjon arbeider svart, og det gjelder særlig blant de som starter eget firma eller arbeider i små familiebedrifter. De som har eget firma kan for eksempel la all lønn tas ut av ektefellen, mens det i praksis har vært den uføretrygdede som har gjort store deler av arbeidet.

Selv om mange uførepensjonister har større arbeidsevne enn ytelsen tilsier, handler dette ofte om manglende muligheter i arbeidslivet, og kan da ikke regnes som svindel. Inntil relativt nylig har det dessuten vært lite oppmerksomhet fra NAVs side på å vurdere gradert uførepensjon dersom søkeren har vært 100 prosent sykmeldt. Dersom det forekommer en stilltiende aksept for å motta en høyere ytelse enn man strengt tatt har rett til, er ikke dette å regne som svindel.

Ekspertene som vurderte omfanget av svindel med uførepensjon er mer uenige enn det som gjaldt de to foregående ytelsene. Det aggregerte anslaget er sterkt påvirket av at én av ekspertene mener at svindelen mest sannsynlig er så omfattende som 14-16 prosent av utbetalingene, mens de fleste tror at det ligger mellom 2 og 3,9 prosent.

Det samlede estimatet for svindel med uførepensjon er 4,5 prosent. Det tilsvarer 2,5 milliarder kroner i 2011. Det er så mye som 70 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er *lavere* enn 4 prosent.

Foreldrepenger

Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon. For å ha rett til foreldrepenger må mottakeren ha vært yrkesaktiv (med en minsteinntekt) i minst 6 av de siste 10 månedene.

I perioden du mottar foreldrepenger kan du ikke jobbe og ha inntekt, med mindre du søker om gradert uttak. Foreldrepengene skal i så tilfelle utgjøre differansen mellom stillingsprosenten du jobber og full stilling.

Ekspertene mener at den vanligste formen for svindel med foreldrepenger er å jobbe i foreldrepengerperioden, og at dette er vanligere blant menn enn blant kvinner. Imidlertid er det begrensede muligheter for hvor mye man har anledning til å jobbe når man har omsorg for et lite barn. Dessuten er det trolig en stor del av de som jobber litt under foreldrepengerperioden som ikke svindler bevisst, fordi de ikke er kjent med regelverket og muligheten for gradering. Noen avspaserer tiden de har jobbet når foreldrepengerperioden er over. På den måten oppfatter verken stønadsmottakeren eller bedriften at de beriker seg.

Den mest alvorlige formen for svindel med foreldrepenger er å søke med et fiktivt opptjeningsgrunnlag (arbeidsforhold og/eller inntekt). Dette er det samme som vi observerte for svindel med sykepenger. Det er særlig i små familiebedrifter at denne type svindel kan forekomme. De som svindler ved å ha et fiktivt opptjeningsgrunnlag er ofte ”profesjonelle” i den forstand at all dokumentasjon (kontrakt, lønnslipper, innbetaling av skatt osv.) framstår i orden, slik at det er vanskelig å avsløre.

I sum mener ekspertene at det ikke svindles mye med foreldrepenger. Anslaget er det laveste blant de fem ytelsene vi har sett på. Ekspertene er både relativt enige om, og ganske sikre på, at svindel med foreldrepenger utgjør 3,2 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 mest sannsynlig ble svindlet foreldrepenger for 475 millioner kroner. Det er likevel en betydelig sannsynlighet for at det korrekte tallet ligger noe lavere enn 2 prosent.

Usikkerhetsintervallet for dette anslaget er ikke så stort: Det er nesten 90 prosent sannsynlighet for at det riktige tallet er under 6 prosent.

Overgangsstønad

Overgangsstønad skal gis i en overgangsperiode til foreldre som har aleneomsorg for barn. De viktigste kriteriene for å motta stønaden er at søkeren er enslig, og at han eller hun har hovedomsorgen for barnet. Et stort flertall av stønadsmottakerne er kvinner.

Overgangsstønad er den stønaden som ekspertene mener det svindles mest med. Fiktivt samlivsbrudd er den klart vanligste måten å gjøre dette på. En annen vanlig måte er å ikke melde fra dersom man får ny samboer. Ekspertene ser ofte sterke indisier på at mor og far i realiteten lever sammen. Av de stønadene vi har sett på, får NAV flest tips fra publikum om misbruk av overgangsstønad, selv om det er relativt få mottakere sammenliknet med de andre stønadene. Tipsene dreier seg i all hovedsak om samboerforhold.

En annen måte å svindle med overgangsstønad er å lage en samværsavtale som er tilpasset ordningen – for eksempel at det blir avtalt at far skal ha under 40 prosent av samværet med barnet(-a), men at han i realiteten har mer samvær. Dette er vanskelig å bevise.

Ekspertenes anslag på svindel med overgangsstønad skiller seg på flere måter fra anslagene på svindel med de andre ytelsene: For det første er ekspertene svært uenige seg imellom med hensyn til hvor mye svindel det mest sannsynlig er. For det andre mener hver og en av dem at det tallet de tror mest på er svært usikkert. For det tredje mener alle at tallet er høyt – kun ett av anslagene er på under 8 prosent.

Det aggregerte usikkerhetsintervallet er stort, og gir et dårlig grunnlag for å trekke noen bestemte konklusjoner om omfanget av svindel med overgangsstønad: Det riktige tallet ligger med minst 80 prosent sannsynlighet (88 prosent) i intervallet 4 til 21,9 prosent. Forventningsverdien er 12,8 prosent, noe som tilsvarer 327 millioner kroner i 2011.

Til tross for den store usikkerheten kan vi fastslå at det er svært sannsynlig at overgangsstonad er den ytelsen som det svindles mest med av de fem ytelsene vi har sett på.

Anbefalinger om oppfølging av resultatene

På grunnlag av innspill fra ekspertene og egne observasjoner peker vi på noen tiltak som kan bidra til å redusere trygdesvindler. De fleste av disse er forebyggende. Det er viktig at NAV har en riktig balanse mellom å bistå brukere som trenger det og å utøve kontroll. I noen tilfeller kan de to hensynene komme i konflikt med hverandre. Noen typer forebyggende tiltak vil imidlertid *både* bedre tjenestene for brukere som trenger dem, og redusere mulighetene for svindler.

Regelverk

Noen regler ”inviterer” til svindler ved at det er lett å svindle og/eller at reglene er kompliserte/uklare eller tungvint å følge. Vi mener at regelverket for arbeid i foreldrepengeperioden med fordel kan forenkles, for eksempel ved at man kan melde inn arbeid via internett. Vi mener videre at man bør øke engangsstonaden for de som ikke har rett til foreldrepenger. Reglene for overgangsstonad bør videre endres slik at man snevrer inn/klargjør bedre hva som menes med ”hovedomsorg”.

Informasjon og oppfølging av brukere

Informasjon om regelverket vil bidra til å redusere gråsonene for svindler, det blir vanskeligere for brukere å vise til at de ikke har forstått reglene, og det hever terskelen for ”småsvindler”.

Det er knyttet aktivitetskrav til tre av ytelsene: Dagpenger, AAP og overgangsstonad. Tettere oppfølging og bistand til disse gruppene vil bidra til at det blir mindre attraktivt å motta ytelsen for de som ikke har behov for den, mens kvaliteten på tjenestene fra NAV blir bedre for de som har et reelt behov.

Saksbehandling/organisering

Både ressurser og kompetanse i saksbehandlingen er viktig for å unngå feilutbetalinger (både feil fra NAVs og brukernes side). I de vurderingene som innebærer skjønn, er kvalitet særlig viktig. Grundigere kontroll av informasjon i forbindelse med saksbehandlingen kan være effektivt, og det er en fordel jo mer informasjon som kan innhentes automatisk fra andre registre.

En økt sentralisering av saksbehandling av flere av ytelsene stiller høyere krav til kommunikasjon mellom enheter i NAV. Det er viktig at informasjon om brukeren ”flyter” lett i systemet. Her er bruk av Gosys sentralt. Gosys er et system for å samhandle og dele informasjon om brukere. Det må også være kultur for å melde fra om observasjoner med betydning for ytelsen.

Kontroll, analyse og læring

Vi anbefaler at kontrollarbeidet som skjer i NAV i dag utformes slik at det i større grad kan gi grunnlag for akkumulert kunnskap om risiko for svindler og effekt av kontrollarbeidet. Det krever noe endringer i prosedyrene for kontroller, men først og fremst krever det at informasjon blir registrert og organisert på en måte som muliggjør analyser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Formålet med prosjektet er å kartlegge omfanget av svindel med dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad. Utredningen skal bidra til at Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten kan arbeide mer målrettet og effektivt for å bekjempe trygdesvindel. De fem aktuelle stønadsordningene er omfattende. Utbetalte beløp utgjorde til sammen 121 milliarder kroner i 2011.¹

Misbruk av velferdsordningene undergraver ordningenes legitimitet, bidrar til økt finansieringsbehov og ofte et samfunnsøkonomisk tap. Arbeids- og velferdsetaten har som mål at alle utbetalinger skal være korrekte. Etaten har de siste årene intensivert kampen mot svindel, og avdekker mer misbruk enn før.² Mørketallene er imidlertid ukjente, og potensielt store.

Det har i liten grad vært forsket på svindel med trygdeytelser i Norge, men det er gjort anslag på misbruk av offentlige stønader i enkelte andre land. I Sverige er dette gjort for en rekke ulike ordninger ved flere anledninger, og i Storbritannia har det blitt gjennomført årlige kartlegginger siden 2001. Man kan imidlertid ikke uten videre overføre resultatene til Norge. Landene har ulike stønadssystemer og regler, det er brukt ulike undersøkelsesmetoder, og det er ulike måter å rapportere resultatene på.

Proba samfunnsanalyse kartla i 2010/2011 misbruk av sykepenger (Proba, 2011). Vi konkluderte med at mørketallene er store, og at misbruket trolig utgjør minst 6 prosent av utbetalingene, men at det er stor usikkerhet knyttet til tallet.

Både i prosjektet om sykepenger og i dette prosjektet bygger vi i stor grad på den metoden som er benyttet i Sverige, ”expert elicitation”, der utvalgte eksperter har anslått omfanget av feilutbetalinger. I vårt prosjekt analyserer vi imidlertid ikke feilutbetalinger generelt, men kun den delen av feilene som kan anses å være forårsaket av bevisst misbruk fra stønadmottakerens side. Dette er på linje med danske anslag som nylig er publisert.

Utgifter i folketrygden

I 2011 utgjorde utgiftene til de fem ytelsene 121 milliarder kroner til sammen. I Tabell 1.1 viser vi utgiftene til hver av ytelsene, hentet fra statsbudsjettet for 2013. Vi ser at de klart største ytelsene er de som er knyttet til redusert arbeidsevne – uførepensjon med 56,5 milliarder i 2011 og arbeidsavklaringspenger med 35,5 milliarder. Deretter kommer foreldrepenger og dagpenger, mens overgangsstønad er en relativt liten stønad. Blant de store utgiftspostene i folketrygden er også sykepenger, med utgifter i 2011 på 34 milliarder (ikke vist i tabellen).

Størrelsesordenen av de aktuelle stønadene tilsier at en liten andel svindel i prosent kan utgjøre et svært høyt beløp.

¹ St.prp. 1 (2012-2013) Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

² NAV benytter begrepet ”misbruk” på om lag samme måte som vi bruker ”svindel”. I dette prosjektet har vi valgt å bruke svindel, fordi vi mener det gir riktigere assosiasjoner i forhold til den definisjonen vi legger til grunn (se kapittel 1.3).

Tabell 1.1 Regnskap og budsjett for fem ytelser i statsbudsjettet 2013. Millioner kroner

	Regnskap 2011	Saldert budsjett 2012	Vedtatt budsjett 2013
Dagpenger	11 112	11 540	11 300
Arbeidsavklaringspenger	35 531	37 850	36 165
Uførepensjon	56 466	58 535	61 189
Foreldrepenger	14 926	15 575	17 200
Overgangsstønad	2 553	2 522	2 428
Sum	120 589	126 022	128 282

Kilder: Prop 1 S (2012-2013) Arbeidsdepartementet, Prop 1 S (2012-2013) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, samt Innst. 15 S (2012-2013) og Innst. 14 S (2012-2013)

1.2 Problemstillinger

Oppdraget har vært å kartlegge omfanget av svindel med fem stønadsordninger i folketrygden:

- Dagpenger
- Arbeidsavklaringspenger
- Uførepensjon
- Foreldrepenger
- Overgangsstønad

Vi skal *anslå et beløp* for omfanget av svindel innenfor hver av ordningene, samt gi et *usikkerhetsanslag*. Videre skal utredningen vurdere mulige *årsaker* til svindel (metoder), og *risikofaktorer* for svindel. Vi skal gi råd om oppfølging av funnene, og utredningen skal gi grunnlag for å utvikle operasjonelle metoder/tiltak for å avdekke og forhindre svindel.

1.3 Definisjon

Vi har definert svindel med stønadsordningene som at en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta stønader som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer stønader enn vedkommende har rett til. Definisjonen inneholder to sentrale elementer som avgrenser begrepet svindel:

- Det skal være brudd på regelverket. Det kan finnes situasjoner hvor man ser at intensjonen med ordningen blir brutt. Slike tilfeller inkluderes ikke i definisjonen av svindel så lenge det ikke samtidig innebærer eksplisitte regelbrudd.
- Regelbruddet skal være en bevisst handling med det formålet å berike seg. Regelbrudd på grunnlag av at man ikke kjenner/forstår regelverket, slurv eller liknende defineres ikke som svindel.

Det framgår at definisjonen av svindel må konkretiseres for hver av de fem ordningene i tråd med det regelverket som gjelder for dem. I kapitlene 3-7 gir vi derfor en oversikt over hovedtrekkene i regelverket for hver enkelt ordning, og skisserer hvordan svindel konkret kan foregå for hver av dem.

På samlinger vi arrangerte med ekspertpanelene ble definisjonen diskutert, og det kom en del innspill til formuleringer som ytterligere kan bidra til å avgrense hva vi definerer som svindel:

- Det skal være forsett i vinnings hensikt
- Det må være brudd på regler som brukerne faktisk kjenner til

- Brudd på regler som NAV informerer lite om, som er vanskelige/uklare, eller som NAV ikke håndhever, er ikke svindel
- Atferd som blir stilltiende akseptert av NAV, er ikke svindel
- Det er ikke et krav at det dreier seg om svindel som lar seg bevise

For hver ytelse har vi utarbeidet noen eksempler for å tydeliggjøre avgrensningen av svindel i ulike situasjoner som gjerne oppfattes som ”gråsoner” – disse er gjengitt i de respektive kapitlene (3-7).

1.4 Metoder: Ekspertpanel

I prosjektet har vi bygget på våre erfaringer med *ekspertpanelmetoden* i forbindelse med prosjektet om misbruk av sykepenger (samt erfaringer fra Sverige). Ekspertpanelmetoden er en metode for å håndtere og svare på problemstillinger der det er stor usikkerhet fordi man ikke har data eller data er vanskelig/ressurskrevende å fremskaffe. Formålet er å komme frem til et best mulig anslag på en gitt størrelse og et usikkerhetsintervall for dette anslaget.

Vi redegjør her kort for viktige prinsipper for ekspertpanelmetoden, og beskriver deretter hvordan vi konkret har brukt metoden og gjennomført prosessen.

1.4.1 Ekspertpanelmetoden

”Expert elicitation” eller ekspertpanelmetoden er en metode for systematisk å sammenstille eksperters subjektive bedømming av en problemstilling. I spørsmål hvor det er vanskelig å fremskaffe pålitelige data, kan vi ved hjelp av ekspertpanelmetoden dra nytte av kunnskapen til personer som har erfaring med fenomenet, i dette tilfellet de ulike trygdeytelsene og svindel med disse.

Metoden er mye brukt i risikovurderinger, både i næringslivet og blant offentlige myndigheter. I vitenskapelig sammenheng er metoden mest benyttet innenfor naturvitenskap – for eksempel i studier av klimaendringer, virkninger av naturkatastrofer, mv. Det finnes en god del litteratur hvor metoden er beskrevet i detalj, herunder ulike varianter som egner seg til ulike problemstillinger. Vi har valgt å bygge på erfaringene fra Sverige, men har også tatt hensyn til anbefalinger fra metodelitteraturen (FUT-delegationen 2007b; Slottje m.fl. 2008; Meyer og Booker 2001).

”Expert Elicitation”

Det er flere begreper og kjennetegn som benyttes for å beskrive ekspertpanelmetoden, og ikke alle er relevante for vårt formål. Vi mener at følgende er viktig:

Ekspertpanelmetoden...

- Er en systematisk tilnærming for å sammenstille eksperters subjektive vurderinger innenfor en problemstilling
- Brukes der hvor det er usikkerhet på grunn av manglende/dårlige data
- Benytter subjektive sannsynligheter
 - Intuitive vurderinger (uformell, erfaringsbasert, subjektiv – ”magefølelse”)
- Utnytter kunnskap som ”sitter i hodet på” ekspertene, og gjør denne eksplisitt
 - Ekspertenes kunnskap er deres akkumulerte erfaring og ekspertise om temaet
- Formålet er å komme fram til et best mulig anslag på en gitt størrelse, og et usikkerhetsintervall (sannsynlighetsfordeling) for dette anslaget

Deltakere - eksperter

Hvilke typer eksperter som bør delta i et ekspertpanel, avhenger av temaet. Deltakerne må ha relevant kunnskap og erfaring. Det kan bety ulike ting. I naturvitenskapelig sammenheng samler man gjerne forskere, i bedriftsinterne risikoanalyser kan man inkludere ansatte med førstehåndskjennskap til temaet, mv. Det anses som viktig å få en sammensetning av panelet som gir en god miks av kunnskap og erfaringer.

Et vanlig antall deltakere i et ekspertpanel er mellom 6 og 12. Det blir hevdet at 6 er et minimum for å sikre robuste resultater. I Sverige ble det vurdert at 5-7 eksperter var et passende antall. De refererer til studier av metoden som viser at det er tilstrekkelig med 5-6 eksperter for å få et sikkert resultat. Usikkerheten i anslagene reduseres bare marginalt ved å involvere flere eksperter.

Feilkilder

Det er viktig å være oppmerksom på en del mulige feilkilder ved bruk av ekspertpaneler. Feilkildene kan påvirke ekspertenes bedømming i ulike retninger (skape "bias"). Noen typer feilkilder er:

- Tilgjengelighet av informasjon (erfaringer): Hukommelsen kan være selektiv, for eksempel ved at man husker det siste som har skjedd best, eller den mest konkrete/dramatiske erfaringen, eller det som har fått mest oppmerksomhet i media.
- Representativitet: Det er en fare for at man generaliserer ut fra enkeltforhold eller små tall, at man fokuserer på detaljer til fordel for det store bildet. Slik dannes stereotyper.
- "Ankerfeste": Når man i utgangspunktet har gjort seg en oppfatning, er det en tendens til at utgangspunktet veier tungt også når man skal justere anslaget etter å ha fått ny informasjon.
- Overdreven tro på egen vurdering: Det er lett å undervurdere usikkerheten og sannsynligheten for ekstreme utfall, slik at usikkerhetsintervallet blir for snevert.
- For lite tro på egen vurdering: Dersom noen er redd for å avvike fra majoriteten kan det bli for lite spredning i anslagene.
- Verdigrunnlag: Anslaget kan bli påvirket av det man ønsker eller det man håper.

Vi har fulgt anbefalinger gitt i metodelitteraturen for å redusere faren for denne typen feilkilder så mye som mulig.

Usikkerhet og sannsynlighet

Opgaven er å anslå en størrelse på et område der det er stor usikkerhet, og det er viktig at denne usikkerheten ikke forsvinner i prosessen. Ekspertene skal gi et punktanslag for omfanget av svindel med de ulike ytelsene, målt i prosent av totale utbetalinger. Men like viktig er det at de skal gi et usikkerhetsanslag som gjenspeiler hvor sannsynlig det er at svindelen er høyere eller lavere enn anslaget. Ekspertenes bidrag skal vise hva vi vet, men også hva vi ikke vet.

Det "språket" vi benytter for å uttrykke usikkerhet er sannsynligheter. Siden de færreste tenker i sannsynligheter til daglig, blir det derfor sterkt anbefalt i litteraturen at man gir en grundig forklaring på hvordan man vil bruke sannsynlighetsvurderinger i ekspertpanelet, og i tillegg "trener" på metoden.

Som nevnt over benytter man seg i ekspertpanelmetoden av "subjektive sannsynligheter". Denne forståelsen avviker fra klassisk sannsynlighetsberegning, som kan beskrives slik: Man observerer hendelser, gjennomfører forsøk eller tar stikkprøver, og beregner sannsynligheter ved å benytte "store talls lov" på resultatene. Subjektiv sannsynlighet er en persons "grad av tro" basert på all relevant informasjon vedkommende har per i dag. Det kan være empiriske data og/eller hensyn og egne informerte vurderinger eller prediksjoner.

Gruppesamling

Et viktig kjennetegn ved ekspertpanelmetoden er at anslagene skal gjøres av ekspertene individuelt, og ikke ved at de kommer til enighet. Man kan benytte metoden med eller uten å samle gruppen til diskusjon – det er fordeler og ulemper med begge deler. En stor fordel med gruppesamlinger er at deltakerne deler kunnskap med hverandre og får mulighet til å vurdere andres oppfatninger. Ulempene kan være at noen individuelle synspunkter kan dominere diskusjonene, at synspunkter polariseres, og/eller at man har en tendens til å ”samles på midten”.

I vårt prosjekt har kunnskapsdeling vært helt sentralt. Årsaken er at kunnskap om og erfaringer med svindel med stønadsordningene er fragmentert, det er ulike aktører som ser ulike ”biter” av fenomenet. Det er viktig at alle får kunnskap om alle bitene. En gruppesamling er dessuten et viktig forum for å skape en felles forståelse for problemstillingen som skal besvares og metoden som brukes. Det er likevel viktig at gruppen ikke diskuterer seg fram til enighet, men gjør sine vurderinger individuelt i etterkant av samlingen.

1.4.2 Gjennomføring av prosessen

Prosjektet har blitt gjennomført i følgende trinn:

- Intervjuer av kandidater til ekspertpanelene, valg av eksperter
- Innsamling av data og utarbeidelse av faktagrunnlag til ekspertpanelene
- Gruppesamlinger i ekspertpanelene
- Utsendelse av supplerende informasjon til ekspertpanelene
- Ekspertpanelenes anslag og vår aggregering/syntese

I konklusjonene fra undersøkelsen bygger vi på *ekspertenes* sammenstilling av egne erfaringer og de andre datakildene som vi har presentert for dem. Hovedformålet med de andre datakildene er å ”fore” ekspertpanelet med informasjon, som ett av flere grunnlag for deres anslag på svindel. Vi bruker altså ikke de andre datakildene direkte i konklusjonen.

Medlemmer av ekspertpanelene

Hvert av de fem ekspertpanelene har bestått av 8-9 personer. Nedenfor viser vi sammensetningen av de fem gruppene med hensyn til hvilke roller/instanser ekspertene representerer. Vi startet utvelgelsen med å definere hvilken sammensetning vi ønsket i hver gruppe.

Tabell 1.2 Oversikt over medlemmene i ekspertpanelene

	Dagpenger	AAP	Uføre- pensjon	Foreldre- penger	Overgangs- stønad
NAV-kontorer	2	3	2		2
Forvaltningsenheter	4	3	4	7	5
Regional kontrollenhet	1	1	1	1	1
Rådgivende lege		1	1		
Forsker	1	1	1	1	1
I alt	8	9	9	9	9

Vi kartla hvilke av NAVs forvaltningsenheter som jobber med de aktuelle ytelsene (det er en viss arbeidsdeling i flere av fylkene). Deretter valgte vi ut aktuelle forvaltningsenheter til de fem

ytelsene vilkårlig, men slik at vi fikk en geografisk spredning innen hver ytelse, og en mest mulig jevn fordeling av ressursbruk mellom forvaltningsenhetene. Vi hadde fått oppnevnt en kontaktperson i hver forvaltningsenhet, som hjalp oss med å finne en egnet kandidat. Vi ba om en veileder/saksbehandler med god kjennskap til og bred erfaring med saksbehandling av den aktuelle ytelsen og/eller oppfølging av den aktuelle brukergruppen.

Vi valgte deretter ut NAV-kontorer vilkårlig blant kontorer av en viss størrelse, med den hensikt å komplettere den geografiske spredningen innenfor hvert panel. Vi henvendte oss til kontorleder eller avdelingsleder for å få hjelp til å finne en egnet kandidat (med tilsvarende "bestilling").

Vi fikk bistand fra NAV Kontroll sentralt med å finne frem til eksperter på de aktuelle ytelsene fra de regionale kontrollenhetene. Fire regionale kontrollenheter var representert i løpet av de fem samlingene.

Vi tok kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å få forslag til rådgivende leger som hadde erfaring fra vurdering av uføresøknader og søknader om arbeidsavklaringspenger, samt erfaring som fastleger. Basert på forslagene fant vi to leger som kunne delta i ekspertpanelet.

Forskerne rekrutterte seg selv blant trygdeforskere i en større forskningsinstitusjon.

Vi intervjuet de fleste kandidatene til ekspertpanelene på forhånd. Intervjuene hadde to formål: For det første å få informasjon om regelverk, saksbehandling og hypoteser om svindel innenfor hver av ytelsene. Denne informasjonen ble benyttet senere i prosjektet, blant annet til å formulere spørsmål til spørreundersøkelsen. For det andre ble intervjuene gjennomført for å redusere faren for feilkilder som er forbundet med metoden; for eksempel at ekspertene har svært sterk eller liten tro på egne vurderinger, sterke forutinntatte meninger mv. Intensjonen er ikke å velge de "mest passende" blant et større antall kandidater, men å velge bort enkelte kandidater dersom vi vurderte at de kunne bidra til feilkilder i anslaget eller dersom de ikke ønsket å delta.

På grunn av frafall var det likevel flere av medlemmene av ekspertpanelene som ble byttet ut underveis, og det ble ikke anledning til å intervju de nye medlemmene. Blant annet var det flere som skiftet jobb/ansvarsområde mellom intervjuene som ble gjennomført i løpet av våren 2012 og samlingene som ble gjennomført i oktober/november. Det ble ikke like god geografisk spredning blant ekspertene på overgangsstønad som vi opprinnelig hadde tenkt. Vi vurderer likevel av sammensetningen gir et godt bilde av etatens erfaringer. Intervjuene vi gjorde i forkant av samlingen (og som var spredt i alle landsdeler) tyder på at det var ganske lik oppfatning av svindel med overgangsstønad på tvers av regioner.

Medlemmene av ekspertpanelene er anonyme.

Gjennomføring av samlinger

Vi gjennomførte en heldags samling for hvert av de fem ekspertpanelene. Ekspertene hadde på forhånd fått tilsendt en beskrivelse av formålet med prosjektet og metoden, og en oppsummering av det materialet vi hadde samlet, herunder deler av resultatene fra spørreundersøkelsen. I tillegg til å lese dette, ba vi dem på forhånd sende oss et helt foreløpig anslag på svindel. Formålet med det siste var i hovedsak å øke bevisstheten om problemstillingen. De fikk beskjed om at de på samlingen ikke trengte å presentere sitt første anslag, men gi en kort begrunnelse for hvordan de hadde tenkt.

I gruppesamlingene drøftet vi definisjonen og avgrensningen av svindel, deltakerne presenterte bakgrunnen for det anslaget de hadde gitt på forhånd, og Proba la fram det materialet vi hadde framskaffet. Videre gikk vi gjennom prosedyrene for metoden, og gjennomførte noen øvelser i å anslå (subjektiv) sannsynlighet på grunnlag av begrenset informasjon.

Deltakerne delte sine erfaringer med hverandre mer utfyllende, de stilte hverandre spørsmål og kommenterte de andres erfaringer. Dette foregikk dels i smågrupper, dels i plenum. Vi stilte opp følgende spørsmål til diskusjon:

- Hva ser dere av atferd/de ulike måtene å svindle på?

- Hvor mye er det av dette?
- Hva tenker dere om hverandres erfaringer?
 - Har dere informasjon som bekrefter andres erfaringer?
 - Informasjon som trekker i motsatt retning?
- Har dere fått ny informasjon her nå som gjør at dere vil revurdere det første anslaget?
 - Fortell hvordan/hvorfor
- Hva er de vanligste måtene å svindle på?
- Forhold mellom personer og kroner: Hvor mye svindler de som svindler?³

Til slutt ble ekspertene bedt om å gi innspill til tiltak for å forebygge og redusere omfanget av svindel. Vi satte opp følgende spørsmål:

- Hva er effektive tiltak mot svindel?
- Bør man gjøre noe med
 - Regelverk
 - Organisering / samarbeid
 - Rutiner for saksbehandling
 - Kontroller

Vi oppsummerte og forklarte den oppgaven ekspertene skulle løse i etterkant av samlingen.

Eksperternes anslag på svindel

I etterkant av samlingen skulle ekspertene hver for seg anslå omfanget av svindel med den aktuelle ytelsen angitt i prosent av de totale utbetalingene. De ble bedt om å angi en sannsynlighetsfordeling for dette anslaget. Vi benyttet et skjema til dette, gjengitt i Figur 1.1.

Ekspertene ble bedt om å starte med et punktanslag, deretter fylle ut sannsynlighetsfordelingen ved å vurdere sannsynligheten for at det korrekte tallet ligger i de ulike intervallene.⁴ Ekspertene ble altså bedt om å fordele 100 prosentpoeng mellom de aktuelle intervallene; det intervallet som punktanslaget deres lå i, samt alle de intervallene over og under punktanslaget som de mente det reelle tallet *kan* ligge i.

Figur 1.1 Skjema for ekspertenes anslag på svindel med ytelsene

Trinn 1: Anslag											
Anslå svindel med den aktuelle ytelsen som prosent av totale utbetalinger											
Fyll inn ditt punkttestimat ("best guess") i grå rute											
Andel svindel											%
Trinn 2: Usikkerhet											
Angi sannsynlighetsfordelingen for anslaget du har gjort i trinn 1											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	< 2%	2-3.9%	4-5.9%	6-7.9%	8-9.9%	10-11.9%	12-13.9%	14-15.9%	16-17.9%	18-19.9%	20% eller mer
SUM (kontroll)											0
Summen skal være 100											

³ Bakgrunnen for spørsmålet er å sikre en bevissthet om problemstillingen, som handler om svindel i prosent av utbetalingene, og ikke i prosent av brukerne.

⁴ Intervallene som var synlige endret seg avhengig av hvilket punktanslag som var fylt ut.

Aggregering av ekspertenes anslag

I litteraturen er det beskrevet en rekke ulike metoder for å aggregere ekspertenes anslag (Meyer og Booker, 2001). Hvilken metode man velger avhenger blant annet av temaet, formålet, antall eksperter, ekspertenes kompetanse, hvorvidt man mener at alle ekspertenes vurderinger skal veie like tungt, mv.

Vi valgte å innhente ekspertenes anslag i form av sannsynlighetsfordelinger. Fordi usikkerheten er stor, ba vi ikke om mer nøyaktige anslag enn i form av 2 prosentpoengs intervaller. Vi anser at alle ekspertenes anslag skal veie like mye. Med dette utgangspunktet har vi for hver av ytelsene aggregert de individuelle sannsynlighetsfordelingene (gjennomsnitt).

Deretter har vi beregnet en forventningsverdi ut fra den aggregerte sannsynlighetsfordelingen, men ved å benytte midtverdiene i intervallene.⁵

I den svenske rapporten *Färre men värre* (Socialdepartementet, 2011) blir det påpekt at metoden resulterer i et stort usikkerhetsintervall ettersom beregningene baseres på en aggregering av flere personers subjektivt anslåtte usikkerhetsintervaller. På den annen side blir det i Meyer og Booker (2001) hevdet at eksperter hver for seg har en tendens til å *undervurdere* usikkerhetsintervallet for et gitt anslag. Vår vurdering er at aggregeringen av flere eksperters ulike sannsynlighetsfordelinger dermed bidrar til å synliggjøre den store usikkerheten knyttet til omfanget av trygdesvindell.

Ekspertpanelet har fått tilsendt utkast til denne rapporten, med mulighet til å kommentere (for å sikre at de aktuelle delene av den best mulig gjenspeiler deltakernes oppfatning.)

1.5 Metode: Datakilder

1.5.1 Litteratur

I prosjektet har vi gjennomgått en god del litteratur som er relevant for trygdemisbruk/-svindel. Det meste av det er dokumentasjon av utredninger som er gjort i andre land, særlig Sverige, hvor det er gjennomført en rekke undersøkelser av feilutbetalinger av ulike stønader, og også iverksatt en del tiltak som følge av resultatene. Vi refererer også til en nyere undersøkelse fra Sverige, samt målinger som gjennom en rekke år er gjennomført i Storbritannia, med en helt annen metode. Vi beskriver utredninger og tiltak som nylig er gjennomført i Danmark.

Vi gjengir dessuten resultater fra spørreundersøkelser som er gjennomført om holdninger til trygdemisbruk i Norge, hovedkonklusjoner fra kartleggingen av misbruk av sykepenger, og en oppsummering av forskning om svart arbeid.

1.5.2 Spørreundersøkelse i NAV

Vi har gjennomført fem ulike spørreundersøkelser i NAV – én for hver av ytelsene. Undersøkelsene var web-basert, og ble sendt ut i april-mai 2012, og avsluttet i begynnelsen av juni.

Respondenter

Alle undersøkelsene med unntak av den som omhandlet foreldrepenger, ble sendt både til forvaltningsenhetene og NAV-kontorene. Undersøkelsen om foreldrepenger ble bare sendt til forvaltningsenhetene, siden NAV-kontorene ikke har noen rolle i forvaltningen av denne ytelsen (eller oppfølging av brukerne).

⁵ Dette innebærer en vektet sum av midtverdien i intervallene: Dersom det for eksempel er 60 prosent sannsynlig at det riktige tallet er <2 og 40 prosent sannsynlig at det ligger mellom 2 og 3,9, er forventningsverden lik $0.6 \times 1 + 0.4 \times 3 = 1.8$.

Undersøkelsene ble sendt til 451 NAV-kontorer (postkasseadresser). I e-posten ba vi om at den ble videresendt til en veileder med bred erfaring med den aktuelle ytelsen og/eller oppfølging av de aktuelle brukerne. Videre ble undersøkelsen sendt til en kontaktperson ved alle de forvaltningsenhetene som hadde saksbehandling av den aktuelle ytelsen. Her ba vi om at den ble videresendt til alle de saksbehandlerne som jobbet med den aktuelle ytelsen.

Det var visse tekniske problemer med undersøkelsen, noe som trolig har medført en noe lavere svarprosent enn vi ellers ville fått. Vi purret flere ganger, og mottok noen av svarene per telefon. Videre var det en del av respondentene som ikke besvarte alle spørsmålene i undersøkelsen. Enkelte av dem besvarte kun spørsmål om bakgrunnskjennetegn. Vi har kun benyttet svarene fra de som har svart på de viktigste spørsmålene. I tabellene og figurene som er gjengitt fra undersøkelsen, har vi beregnet resultatene på grunnlag av de som faktisk har besvart det aktuelle spørsmålet.

I Tabell 1.3 viser vi antall svar som er benyttet i analysen for hver av de fem ytelsene. For NAV-kontorene ligger svarprosenten på om lag 60 prosent for alle ytelsene. I forvaltningsenhetene vet vi ikke hvor mange saksbehandlere undersøkelsen ble sendt til, men basert på anslag for hvor mange som jobber med saksbehandling av hver av ytelsene, ligger svarprosenten på mellom 46 og 61 prosent.

Tabell 1.3 Antall svar på spørreundersøkelsene som er benyttet i analysen

	NAV-kontor	Forvaltningsenhet	Sum
Dagpenger	260	91	351
AAP	273	112	385
Uførepensjon	265	106	371
Foreldrepenge		113	113
Overgangsstønad	257	78	335

Temaer i undersøkelsen

Spørreundersøkelsene var relativt korte. De inkluderte spørsmål om følgende bakgrunnskjennetegn ved kontorene og veilederne/saksbehandlerne: Størrelse på kontoret (antall ansatte), fylke, antall års erfaring med den aktuelle ytelsen, og antall brukere veilederne/saksbehandlerne får informasjon om i løpet av en uke.

Det ble stilt følgende spørsmål knyttet til svindel med den aktuelle ytelsen: Hva er de vanligste metodene for svindel, hvor ofte har respondentene mistanke om svindel, hvor ofte er de sikre på at brukere svindler, og hvor stor andel av de som svindler tror de blir oppdaget. Vi spurte dessuten om hvor mange tilfeller av svindel de selv hadde avdekket, og hvorvidt de mener at svindel er konsentrert til visse miljøer, bransjer eller grupper av stønadmottakere.

De aller fleste spørsmålene hadde faste svaralternativer, som var utarbeidet på grunnlag av intervjuene med kandidater til ekspertpanelene.

I spørreundersøkelsen definerte vi svindel på følgende måte:

*I undersøkelsen definerer vi **svindel med <den aktuelle ytelsen>** som at en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta <ytelse> som vedkommende ikke har rett til (eller mer enn vedkommende har rett til).*

For enkelte av ytelsene ble definisjonen avgrenset i forhold til det som kan oppfattes gråsonetilfeller, se de respektive kapitlene.

Bakgrunnskjenne­tegn ved respondentene

Veilederne ved NAV-kontorene og saksbehandlerne i forvaltningsenhetene har svært forskjellige roller i saksbehandlingen av ytelsene og/eller oppfølgingen av de aktuelle brukerne. De kan derfor ha ulike perspektiver og erfaringsgrunnlag for å mene noe om svindel med ytelsene. Vi rapporterer derfor de fleste resultatene for hver av de to gruppene. Videre har vi undersøkt om svarene på spørsmålene om svindel varierer systematisk mellom små og store kontorer, etter hvor lang erfaring veilederne har på feltet, og hvor mange brukere de får informasjon om. Her presenterer vi hvordan de som har besvart undersøkelsene fordeler seg på bakgrunnsvariablene.

I Tabell 1.4 viser vi fordelingen av veilederne som besvarte undersøkelsene på NAV-kontorets størrelse. Vi stilte dette spørsmålet fordi kontor­størrelse gjerne sier noe om hvor ”gjennomsiktig” lokalsamfunnet er, noe som kan ha betydning for omfanget av svindel (men også for veilederens kunnskap om hver enkelt brukers livssituasjon).

Vi ser at noe over 40 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene som besvarte undersøkelsen jobber på små kontorer (under 10 ansatte), jevnt over er det en noe lavere andel som jobber på mellomstore kontorer (10-39 ansatte), og rundt 20 prosent jobber på store kontorer (minst 40 ansatte).

Fordelingen er relativt lik i alle de fire undersøkelsene som gikk til ansatte ved NAV-kontorene. Ifølge den informasjonen vi har om størrelsen på landets NAV-kontorer betyr dette at de minste kontorene er noe overrepresentert, mens de store er underrepresentert.

Tabell 1.4 Størrelse på NAV-kontorene (kun svar fra veilederne ved NAV-kontorene)

	Under 10 ansatte	10-39 ansatte	40-99 ansatte	100 eller flere ansatte	Sum	N
Dagpenger	43 %	38 %	14 %	4 %	100 %	246
AAP	44 %	36 %	17 %	3 %	100 %	262
Uførepensjon	41 %	41 %	14 %	4 %	100 %	256
Overgangs­stønad	41 %	38 %	16 %	5 %	100 %	244

Kilde: Spørreundersøkelse til veiledere i NAV

Vi stilte spørsmål om antall år som respondentene hadde jobbet med de aktuelle ytelsene og/eller bruker­gruppene. Det er av interesse å undersøke hvorvidt veilederens erfaring har betydning for deres oppfatning av svindel. Vi ser av Tabell 1.5 at en høy andel av de som har besvart undersøkelsen har lang erfaring med de aktuelle arbeidsoppgavene. Det gjelder særlig for de som jobber med uførepensjon og AAP, der henholdsvis 63 og 59 av de som har svart, har jobbet med de aktuelle brukerne/ytelsene i mer enn fem år.⁶ Med unntak av foreldrepenger, er det rundt 80 prosent av dem som har erfaring på minst tre år.

⁶ For AAP spurte vi om samlet erfaring med AAP og de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Tabell 1.5 Antall års erfaring med saksbehandling av den aktuelle ytelsen/oppfølging av de aktuelle brukerne (både NAV-kontorer og forvaltningsenheter)

	Under 1 år	1-2 år	3-5 år	Mer enn 5 år	Sum	N
Dagpenger	7 %	14 %	28 %	51 %	100 %	340
AAP	4 %	13 %	25 %	59 %	100 %	378
Uførepensjon	8 %	8 %	21 %	63 %	100 %	365
Foreldpenger	11 %	31 %	25 %	33 %	100 %	112
Overgangsstønad	7 %	15 %	26 %	53 %	100 %	323

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Et annet spørsmål som ble stilt for å få et bilde av respondentenes erfaringsgrunnlag, var hvor mange brukere de i gjennomsnitt får informasjon om per uke. Merk at dette ikke tilsvarer antall saker de behandler per uke. Spørsmålet ble presisert slik:

I de følgende spørsmålene ber vi deg svare på grunnlag av den samlede informasjonen du får tilgang til gjennom arbeidet med <den aktuelle ytelsen/de aktuelle brukergruppene>. Med "informasjon" mener vi:

- *Både formell og uformell informasjon og dokumentasjon, om <liste over ulike sider ved stønadmottakerens situasjon som er relevant for rettighetene til ytelsen>.*
- *Informasjonen kan komme fra <stønadmottakeren selv>, <liste over andre aktuelle aktører> eller andre (for eksempel publikum)*

I tillegg til å måle respondentenes erfaringsgrunnlag, definerte dette spørsmålet det kunnskapsgrunnlaget vi ba dem benytte som grunnlag for svarene på spørsmål om svindel.

I Tabell 1.6 viser vi svarene (gjennomsnitt og median) for veilederne ved NAV-kontorene og saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene. Vi ser at saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene gjennomgående får informasjon om vesentlig flere brukere enn veilederne ved NAV-kontorene. Årsaken er at de kun jobber med ytelser og ikke oppfølging av "sine" brukere, og at de har høy grad av spesialisering på å jobbe med de aktuelle ytelsene. På den annen side må vi forvente at veilederne får bredere informasjon om "sine" brukere, det vil si fra flere kilder og om flere sider ved brukernes situasjon.

Tabell 1.6 Antall brukere respondentene får informasjon om per uke i gjennomsnitt

		Gjennomsnitt	Median	N
Dagpenger	NAV-kontor	10	5	245
	Forvaltningsenhet	82	70	87
AAP	NAV-kontor	14	10	255
	Forvaltningsenhet	73	50	104
Uførepensjon	NAV-kontor	3	2	228
	Forvaltningsenhet	33	25	97
Foreldpenger	Forvaltningsenhet	102	80	108
Overgangsstønad	NAV-kontor	4	2	219
	Forvaltningsenhet	45	40	74

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

1.5.3 Statistikk og registerdata

Vi har hatt flere samtaler med ansatte i NAV Kontroll hvor vi har samlet informasjon om kontrollarbeidet og resultatene av dette arbeidet. Vi har fått tilgang til statistikk fra kontrollvirksomheten, blant annet over innkomne tips og anmeldelser. Vi har videre fått informasjon om resultatene fra mer ad hoc-pregede registerkontroller og spesielle aksjoner.

Vi gjengir også noe statistikk over kjennetegn/tilpasning blant ulike grupper av stønads-mottakere.

Vi hadde håpet å kunne innhente ytterligere informasjon og gjennomføre analyser som mer direkte kunne bidra til å belyse ulike hypoteser om svindel. Mulighetene for å framskaffe data var imidlertid begrenset, og det har ikke vært rom for å tilrettelegge registerdata spesielt for dette prosjektet.

1.6 Disposisjon

I kapittel 2 sammenfatter vi kunnskap fra litteratur og andre sekundærkilder som kan belyse omfang av og former for trygdesvindel generelt.

Kapitlene 3-7 omhandler de respektive ytelsene. Her gjør vi rede for regelverk og saksbehandling, resultater fra spørreundersøkelsen, eventuell annen relevant informasjon, samt ekspertenes bidrag; metoder og omfang av svindel, samt tiltak for å redusere svindel. Vi har også utarbeidet en mer konkret definisjon/avgrensning av svindel for hver ytelse.

I kapittel 8 oppsummerer vi resultatene av undersøkelsen, og drøfter tiltak for å redusere svindel.

2 Eksisterende kunnskap om trygdesvindel

2.1 Sverige

Socialdepartementets statusrapport ”Färre men värre” fra desember 2011 gjennomgår utviklingen i arbeidet med trygdesvindel i Sverige de siste tjue årene (Socialdepartementet 2011). Mens det på begynnelsen av 90-tallet knapt ble oppfattet som et mulig fenomen, ble det gradvis stuerent å drive kontroller på området mot midten av 2000-tallet. I 2006 fikk Försäkringskassan 300 flere saksbehandlere som skulle jobbe spesielt med kontroll. I samme periode begynte man med samkjøring av registre for på den måten lettere å kunne avdekke lovbrudd, og flere saker ble anmeldt til politiet.

Av de skandinaviske landene, er det Sverige som har gjort flest undersøkelser av svindel med trygdeordninger. Vi referer her utvalgte studier. Noen inkluderer et stort antall stønader mens andre dreier seg om enkeltstønader som likner ordningene i vår studie.

2.1.1 Omfangsstudier av flere ytelser

FUT-delegasjonen

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegasjonen) ble nedsatt i 2005 og besto av representanter fra 16 myndigheter og organisasjoner, samt fire departementer. Utvalget hadde som oppdrag å peke på tiltak for å redusere de feilaktige utbetalingene fra offentlige forsikrings- og bidragssystemer. Utvalget sluttførte sitt arbeid i 2008, og hadde da gjennomført en rekke studier av 16 ulike svenske ytelser. Blant annet gjorde utvalget en undersøkelse av holdninger til misbruk av offentlige støtteordninger, en studie av hvor det oppstår feil i utbetalinger, en studie av omfanget av feil for de 16 utvalgte ordningene og en kartlegging av status i de andre nordiske landene.⁷

Hvor oppstår feilen?

Den svenske FUT-delegasjonen konsentrerte seg om feil som med eller uten overlegg begås av søkeren eller saksbehandleren på et eller annet tidspunkt innenfor søknads-/saksbehandlingsprosessen. Feil kan begås både av bruker (utilsiktet eller bevisst) og av saksbehandler (utilsiktet⁸). Dette skiller seg fra vårt oppdrag, der vi kun skal anslå størrelsen på svindel, dvs. tilsiktede feil fra søkers side.

FUT-delegasjonen har for hver av de 16 svenske ordningene identifisert hvor og hvorfor feil kan oppstå, ved hjelp av ekspertpanelmetodikk. De fant store likheter mellom ytelsene når det gjelder årsakene til feilutbetalinger. Vanlige årsaker til feil fra søkers side var feil/ufullstendig informasjon om inntekt, formue, boligforhold/sivilstatus, og feil i ulike tillitserklæringer (erklæringer ”på tro og ære”). Imidlertid oppfattet ekspertene at mange feil i praksis foregår i grensesoner, hvor bevisst intensjon, slurv og manglende kunnskap om regler og plikter hos ytelsesmottakeren og myndighetene glir over i hverandre.

FUT-studien har også inkludert feil i saksbehandlingsprosessen. Disse beror særlig på manglende kontroll – forårsaket av ressursmangel, travelhet og tidspress, eventuelt at saksbehandler kan bli utsatt for press. Systemmangler, for eksempel at ulike systemer ikke

⁷ Mer om utvalget og rapporter finnes på www.rattochriktig.se.

⁸ De så altså ikke på utroskap blant medarbeidere i forvaltningen.

kommuniserer og rapporterer mellom hverandre (pga personvern hensyn, at det ikke er etablert tekniske muligheter mv) kan også være kilde til feil.

Omfang av feilutbetalinger

Ved hjelp av ekspertpanelmetoden har FUT-delegasjonen anslått omfanget av feilutbetalinger for 16 ulike trygdeordninger. I tabellen under vises de fem ordningene som anslås å ha høyest andel feilsaker (for mye utbetalt), i prosent av totale utbetalinger. Andelen forsettlig feil tilsvarer anslag for svindel med ordningen.

Tabell 2.1 *Svenske støtteordninger som antas å ha høyest andel feilsaker, Prosent av totale utbetalinger*

Type stønad	Andel feil- utbetalinger	Andel forsettlig feil
Økonomisk bistand	18,2	8,2
Tillfällig föräldrapenning	13,7	7,2
Assistansersättning	10,9	6,8
Föräldrapenning	9,7	5
Ersättning till asylsökande	8,5	3,7

Kilde: Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007c

En summering av anslagene for alle ytelsene gir en feilutbetalingsprosent på 6-7 prosent, tilsvarende 15-17 mrd SEK i 2005 (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007b).

Nyere anslag - Økonomistyringsverket

Flere svenske studier har hatt som mål å tallfeste andelen feil og svindel i Sverige. En av dem er *Økonomistyringsverket* (ESV) som har hatt i oppgave å videreføre arbeidet mot svindel på bakgrunn av FUT-utvalgets arbeid. ESV var koordinerende instans, mens 11 ulike institusjoner hadde ansvar for sine egne omfangsstudier.⁹ Studiene ble gjennomført for til sammen 20 ordninger. Også her ble ekspertpanelmetoden brukt.

Resultatet av de 20 studiene viser at feilaktige utbetalinger i 2010 utgjorde 3,3 prosent av de totale utbetalingene, totalt 16,5 milliarder SEK (usikkerhetsintervall 0,9-5,8 prosent). Det anslås at 1 prosent skyldes tilsiktede feil fra brukernes side, 1 prosent utilsiktede feil fra brukerens side og 1 prosent utilsiktede feil fra myndighetenes side (ESV 2012a). Anslaget er noe lavere enn FUT-delegasjonens, men sammensetningen av ytelsene som er inkludert varierer noe mellom de to studiene og de kan ikke sammenliknes direkte. I tillegg har det i mellomtiden vært større fokus på å hindre feilutbetalinger og svindel blant medarbeidere i Försäkringskassan og andre instanser, og det har vært holdnings- og informasjonskampanjer rettet mot befolkningen. De nye anslagene kan tyde på at ekspertene mener tiltakene har hatt effekt.

Tabell 2.2 gir en oversikt over omfangsstudiene for de ulike ytelsene, total andel feil og andel tilsiktede feil, oppgitt i prosent av totale utbetalinger.

⁹ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens tjänstepensionsverk.

Tabell 2.2 *Omfang feil og svindel for ulike ordninger i Sverige*

Type stønad	Feilutbetalinger, i prosent	Andel tilsiktede feil, i prosent	Beregnet beløp, i mill SEK
Ålderspension	0,07	0,03	165
Sjuk- og aktivitetsersättning (uføretrygd)	6,9	2,6	4683
Föräldrapenning	3,6	1,2*	908
Barnbidrag (barnetrygd)	1,6	0,6*	380
Studiemedel	4,3	1,1	981
Sjukpenning	13,4	3,7	2629
Arbetslöshetsersättning	2,6	1,1	498
Assistansersättning (personlig assistent)	12,2	7,0	2147
Efterlevandepension	0,4	0,17	47
Bostadstillegg til pensionärer	7,6	3,4	908
Aktivitetsstöd	14,4	2,5	1487
Tandvårdsstöd	10,5	6,2	557
Tilfällig föräldrapenning ("hjemme med sykt barn")	5,9	2,5*	274
Arbetskadetilværenta	5,7	0,9	233
Bostadsbidrag	3,4	1,6	116
Vårdbidrag	6,2	2,8	172
Underhållsstöd	4,1	2,5*	93
Nystartsjobb	6,9	2,5	121
Ersättning til kompletterende aktører	4,0	0,5	31
Ersättning til asylsøkande	7,0	3,3	51
TOTALT	3,3		16 504

Kilde: ESV 2011, * studier gjennomført i 2009

2.1.2 Svindel hos A-kassen

Bråttsförebyggande rådet har gjort en undersøkelse (BRÅ 2007) av svindel med arbeidslöshetsersättning (dagpenger), med vekt på å belyse forekomsten av svart arbeid blant arbeidsledige. Metoden som ble brukt var telefonintervjuer med 1691 personer som mottar eller har mottatt stønaden og 12 dybdeintervjuer med personer som enten selv har misbrukt ordningen eller kjenner noen som har gjort det. Omfanget er beregnet ved hjelp av flere kilder: Telefonintervjuene, en tidligere undersøkelse om svart arbeid, og rapporter fra Riksrevisionsverket. Det ble gjort anslag på svart arbeid blant alle som har mottatt arbeidslöshetsersättning.

Studien anslår at 4-6 prosent av utbetalingene har vært feilaktige som følge av at ”den arbeidsledige” har arbeidet svart.¹⁰ I tillegg kommer andre typer svindel (ikke oppgitt arbeidsaktivitet og studier, for eksempel) og utilsiktede feil fra brukere og myndighetenes side.

Rapporten peker på at en vanlig oppfatning er at de som er arbeidsledige er mer aktive på det svarte jobbmarkedet enn andre. Gjennom intervjuene finner studien imidlertid støtte for det motsatte: Arbeidsledige arbeider svart i *mindre* utstrekning enn ordinære arbeidstakere, og jo sterkere tilknytning en person har til det *hvite* arbeidsmarkedet, jo større er sannsynligheten for at vedkommende kjenner noen som jobber svart. Dette kan forklares ved at svart arbeid i stor grad er integrert i den hvite økonomien, der kontakter knyttes og materiell og utstyr er tilgjengelig.

Rapporten foreslår regelforenkling, felles utbetalingsrutiner for å få oversikt over alle stønader til en person, hyppigere etterkontroller og informasjonskampanjer for å redusere svindelen med arbeidsløshetsersättning.

2.1.3 Pro forma separasjon

Försäkringskassan gjennomførte i 2006 en undersøkelse om pro forma separasjon, med det formål å få mer stønad knyttet til omsorg for barn enn personene ellers har krav på (Redovisar 2006). Ved separasjon/skilsmiss kan den som har foreldreansvaret få bostøtte (bostadsbidrag) og barnebidrag (underhållsstöd). Aleneforeldre kan få bostøtte hvis de har en inntekt på 117 000 SEK eller mindre pr år (2006). Ved inntekter over dette, avkortes bidraget. For samboende par er inntektsgrensen på 58 500 SEK før bidraget avkortes. Det kan derfor ligge vinning i å oppgi at man er enslig med barn. Når det gjelder barnebidrag, utbetaler *Försäkringskassan* et visst beløp per barn per måned (1273 SEK i 2006) til hovedforsørgeren. Den andre forelderen må refundere en andel av dette til *Försäkringskassan*, avhengig av dennes inntekt. For å få økonomisk gevinst av dette, må refusjonsandelen være lavere enn det totale barnebidraget. Forsørgeren kan være samboende, men ikke med den som betaler barnebidraget.

På det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført lå bevisbyrden hos *Försäkringskassan*, slik at de eventuelt måtte sannsynliggjøre at søkeren ikke bodde sammen med den andre forelderen. Dette ble endret i 2006, nå er det den som søker bostøtte og/eller barnebidrag som må sannsynliggjøre at han/hun ikke bor sammen med den andre forelderen (bevisbyrden ligger hos søker).

Kontrollutvalget ble trukket fra to ulike populasjoner hvor det ble antatt å finne tilfeller med betydelig økonomisk vinning på å svindle. Den første (16 223 personer) var aleneforsørgere og mottakere av både bostøtte og barnebidrag for minst ett barn, med inntekt på mellom 58 500 og 150 000 SEK. Den andre (9 403 personer) bestod av mottakere av barnebidrag for minst to barn, der refusjonsandelen for den andre forelderen ikke oversteg 700 SEK. Fra populasjonene ble det trukket ut 601 saker som ble kontrollert.

Kontrollørene avdekket svindel i form av pro forma skilsmiss i 5 av de 601 sakene, alle i den første populasjonen. Dette tilsvarer 1,2 prosent (med et usikkerhetsintervall mellom 0,2 og 2,3 prosent). Det ble ikke avdekket svindel i utvalget fra den andre populasjonen. Det er fortsatt en mulighet for at fusk forekommer også her, men tilbøyeligheten til å jukse synes større der den økonomiske gevinsten er høyere.

Försäkringskassan konkluderer med at kontrollen avdekker relativt få saker med juks. Det kan skyldes at denne type svindel er lite utbredt, at saksbehandlere avdekker jukset før sakene kommer til utbetaling, eller at pro forma separasjon er vanskelig å oppdage.

¹⁰ Andelen antas å ha sunket noe etter regelendringer i 2007

2.1.4 Svindel med ordningen personlig assistent

Den senere tid har Försäkringskassan avdekket spesielt mye overutnyttelse og direkte svindel innenfor ordningen med personlig assistent (assistansersättning). Som følge av dette, initierte sosialministeren i Sverige en svensk offentlig utredning (SOU) for å undersøke nærmere årsaker til svindel med ordningen, og mulige tiltak for å forhindre feil og styrke kontrollmulighetene (SOU 2007). Selv om ordningen ikke tilsvare noen av ytelsene som omfattes av vår studie, refererer vi kort konklusjonene.

Personer med utstrakt hjelpebehov kan få dekket utgifter til personlig(e) assistenter. Målet med ordningen er at personer med tunge fysiske eller psykiske diagnoser skal kunne leve så normalt som mulig og i egne boliger. Assistenten kan hjelpe med personlige gjøremål, og bistå ved deltakelse i samfunnslivet (studier, andre aktiviteter). Brukeren kan enten ansette og administrere assistenter selv, eller han kan gå gjennom et byrå. Brukeren/byrået melder inn (som regel i samråd med helsepersonell) hvor mye hjelp brukeren trenger, og rapporterer hvor mange timer assistentene arbeider. Försäkringskassan dekker lønn til assistentene.

Ordningen med personlige assistenter antas å være spesielt utsatt for feil, både forsettlige og uforsettlige. Reglene er relativt komplekse, og det krever trening blant saksbehandlerne for å kunne anvende dem riktig. Noen bestemmelser er vage og gir rom for tolkning og ulik praksis. I tillegg er det en ordning der potensiell økonomisk gevinst er høy, og kontrollmulighetene begrenset. Dette tiltrekker seg organisert kriminalitet. Både SOUen og media har fremstilt saker der noen nærmest har dannet ligaer av brukere og assistenter. Ved å overdrive behovet for hjelp og overrapportere antall timer assistentene jobber har de skaffet seg stor gevinst som fordeles blant aktørene. I noen tilfeller har både assistenter og brukere vært uvitende om svindelen, og blitt brukt for å skaffe organisatorene inntekt. I andre tilfeller er det brukeren selv som overutnytter eller svindler med ordningen og deler gevinsten med assistentene – som i disse tilfellene gjerne er familie eller andre nære personer.

Försäkringskassan har mulighet til å foreta hjemmekontroller og få uttalelse fra rådgivende lege for å kontrollere hjelpebehov, men kontrollene fører ikke alltid til bevis for mistanken (brukeren kan spille syk eller liknende). I tillegg legger Försäkringskassan vekt på rask saksbehandling, noe som gjør at det ikke avsettes nok ressurser til kontroll.

SOUen anslår at omfanget av feil innen ordningen med personlige assistenter (både forsettlige og uforsettlige) ligger i intervallet 9-15 prosent av totalt utbetalt beløp i 2010. Totalt utbetalt beløp i 2010 var SEK 23,7 milliarder.

Noen av tiltakene som foreslås er at den som administrerer ordningen med personlig assistent (bruker eller organisator) skal være personlig og økonomisk egnet og stønaden skal bare kunne utbetales til brukeren selv, kommunen eller et godkjent byrå/organisator. Også den personlige assistenten skal godkjennes, ikke bare oppnevnes av bruker eller organisator. Utredningen foreslår særskilte bestemmelser dersom assistenten er familie eller nært knyttet til brukeren. I tillegg er det ønskelig at Försäkringskassan skal kunne gjennomføre systematiske kontroller av assistenter og organisatorer i Skatteverkets registre.

2.1.5 Dobbel svindel: Svart arbeid og trygdesvindel

Rapporten ”Bidragsbrott och skattebrott – välfärdens dubbla kriminalitet” (Inspektionen för socialförsäkringen, 2011b) studerer motivasjonen for svindel og hvordan den doble svindelen (svart arbeid og trygdesvindel samtidig) foregår. Studien baserer seg på et antall kontrollutredninger/saker fra Försäkringskassan og nær 100 intervjuer med saksbehandlere og andre relevante personer.

Intervjuene viser at veiene til svindel og kriminalitet er ulike, noen ender mer tilfeldig enn andre med å jukse. De kan ha mottatt en ytelse på rett grunnlag i første omgang, men så latt være å melde om endringer i for eksempel arbeidsevne eller inntekt. Et eksempel kan være en uførepensjonist som gradvis får bedre helse, samtidig som en hobbyvirksomhet som inkluderer salg vokser i omfang. Andre kan ta småjobber mens de mottar uførepensjon, men fordi de ikke

oppfatter det som en "ordentlig" jobb og ikke mener at de tjener særlig mye på det, melder de det ikke til skattemyndighetene. Eksempelene illustrerer at den enkelte stønadsmottaker kan oppfatte noe som logisk, men at den samme handlingen ikke nødvendigvis er i tråd med regelverket. I den andre enden av skalaen finner vi svindlere som ikke bryr seg med hvilken type stønad de får så lenge de klarer å lure til seg penger. Noen vet ikke helt selv hva slags støtte de får. De vet derimot vesentlig mer om hvilke stønader det er lett å trikse med. Dersom de møter motstand i å oppnå en type stønad, hender det at de bare søker om noe annet. Noen av de mer avanserte svindlerne veksler mellom stønader fra ulike instanser, mens andre kombinerer to eller flere av Försäkringskassans stønader. Noe av svindelen foregår også i organiserte former, med nettverk eller ligaer av brukere involvert.

Den doble svindelen blir en fattigdomsfelle for mange. Svart arbeid er ofte arbeid med lav inntekt. Det gir også lav pensjon. Utsiktene til å få mer penger gjennom trygdesvindler blir en driver, og en ond sirkel å komme seg ut av. De arbeidsledige får ikke arbeidserfaring som de kan vise til, og har dermed mindre sannsynlighet for å få en ordinær jobb i neste instans.

Undersøkelsen viser at noen ordninger er "høyrisiko"-ordninger i den forstand at regelverket er komplisert og det er lett å gjøre feil både for saksbehandlere og brukere. Andre ordninger innebærer høy risiko for å bli oppdaget. En oppfattning i befolkningen er at kontrollene er blitt tøffere og hyppigere. Noen av gjerningspersonene uttaler at de har avstått fra visse stønader i perioder hvor de har hatt inntrykk av at kontrollen har vært intensivert.

Medarbeidere hos Försäkringskassan som er intervjuet i prosjektet peker på en målkonflikt – på den ene siden skal de ha fokus på å utbetale til rett tid, på den andre siden skal de forsøke å avdekke svindel. Saksbehandlerne oppgir at de sjelden har tid til å gjennomføre ekstrakontroller. Det er enklere og mindre tidkrevende å innvilge og utbetale, i tillegg måles de på hvor raskt en sak går gjennom systemet. Nøyaktighet blir ikke nødvendigvis belønnet. De fleste saksbehandlerne har bare kunnskap om én ordning, og reagerer ikke på merkelige kombinasjoner av ordninger, og de færreste ser helhetsbildet i saksbehandlingen.

2.1.6 Tiltak mot svindel i Sverige

Den svenske regjeringen vedtok en tiltakspakke i 2005 for å bekjempe feilutbetalinger og juks innen skatte- og velferdssystemet. Tiltakene bestod i:

- utredning av mulighetene for økt informasjonsutveksling mellom berørte myndigheter
- gjennomgang av bestemmelsene for tilbakebetaling ved feil
- utarbeidelse av lovforslag – bidragsbrottslagen
- nedsettelse av en komité, Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegasjonen)

I 2007/2008 trådte to nye lover i kraft, bidragsbrottslagen og lagen om underrättelsesskyldighet. Den første gjør det mulig å dømme personer som bevisst forsøker å få (mer) stønad enn de har rett til. Den andre innebærer at en instans som har grunn til å anta at en annen instans har gjort feil vedtak eller feil utbetalinger til en person, plikter å informere den andre instansen om dette.

I 2007 initierte regjeringen to andre tiltak. En ny utredning skulle vurdere en stønadssperre, det vil si at om noen blir avslørt i å svindle med velferdsordninger skal de kunne utelukkes fra den aktuelle ordningen for en periode. En annen utredning hadde som formål å se på hvordan reglene for tilbakebetaling kunne gjøres mer enhetlige. Året etter kom også nye regler for omsorgslønn. For å være hjemme med sykt barn kreves en attest eller at de foresatte på annen måte vise at barnet måtte være hjemme fra barnehage/skole.

Ytterligere to forslag er under utredning i 2011. Det ene går ut på å innføre en sanksjonsavgift som skal ramme alle som gir feil opplysninger eller unnlater å gi opplysninger i en trygdesak, uavhengig av om det gjøres med overlegg eller ikke. Tanken er at en slik avgift treffer bredere enn bidragsbrottslagen, og at flere saker på den måten kan avsluttes før de ender med politianmeldelse og eventuell rettsak. Det andre forslaget er å endre arbeidsgiveres rapporteringsplikt til månedlig innrapportering av lønn og skatt. På denne måten vil man lettere

kunne se eventuelle avvik fra brukernes egenrapportering om lønn og bedre kontrollmulighetene for en rekke ordninger.

Kontrollarbeidet i Sverige er nå mer konsentrert og målrettet enn tidligere, og utvikles stadig. Målet er at kontrollene skal kunne bli en integrert del av saksbehandlingen. Antallet saksbehandlere som jobber utelukkende med kontroll reduseres derfor gradvis. Antallet kontrollutredninger og anmeldelser innen Försäkringskassens ordninger har gått noe ned de siste årene. Derimot er de mer målrettet mot ordninger der brukerne potensielt kan svindle til seg betydelige summer og mer kompliserte saker som kan involvere flere ordninger/brukere (Socialdepartementet 2011).

Ekonomistyrningsverkets (ESV) arbeid har i tillegg til de omtalte omfangsstudiene inkludert identifisering av risikoområder, felles statistikk og indikatorer, modeller for kostnadseffektivitet, elektronisk informasjonsutveksling, informasjonsplikt og felles informasjonskampanjer for de 11 deltakende myndighetene. ESV avsluttet sitt oppdrag i 2012 og i sluttrapporten (Ekonomistyrningsverket, 2012a) foreslås fortsatt samarbeid mellom institusjonene angående statistikk og informasjonsutveksling. Det er ifølge rapporten ikke nødvendig med noen overgripende reformer av datasystemer og registre, men det bør opprettes stillinger med ansvar for informasjonsoverføring vedrørende enkeltsaker. Videre bør aktørene samarbeide om informasjons- og holdningskampanjer.

En senere rapport fra ESV (2012b) kommer med forslag til hvordan samarbeidet mellom ulike myndigheter kan institusjonaliseres. ESV anser det som viktig med et helhetlig blikk på de innsatser og tiltak som gjøres for å avdekke og forhindre svindel. ESV foreslår at dette kan løses ved å etablere en fast møteplass for de ulike aktørene hvor det kan utveksles erfaringer, kunnskap og ideer. I tillegg bør aktørene komme med forslag til hvordan svindel kan forebygges. Det har hittil vært størst fokus på etterkontroller, men dette er i endring: Mot slutten av 2011 ba den svenske regjeringen Försäkringskassan om å komme med forslag til forenkling av reglene. Formålet er at med et enklere regelverk, skal det også være enklere å gjøre rett. Försäkringskassans arbeid med å lage enklere regler pågår fortsatt (Dagens Nyheter 15.12.11).

2.1.7 Holdninger til svindel i Sverige

En spørreundersøkelse (TNS SIFO 2010)¹¹ viser at majoriteten av svensker mener trygdesvindelen kan sidestilles med tyveri og at det er umoralsk (86 prosent av de spurte mener dette). I tilsvarende undersøkelse i 2007 svarte noen færre at de var enige i påstandene – henholdsvis 82 og 84 prosent. Selv om det ikke er veldig store forskjeller, er den generelle trenden at flere fordømmer trygdesvindelen i 2010 enn i 2007, og at færre mener det er enkelt å få mer stønad enn hva man har rett til (34 prosent i 2010 mot 39 prosent i 2007). Andelen som mener at ”det er ok at folk arbeider svart” sank fra 28 prosent til 19 prosent i perioden.

Andelen som tror at trygdesvindelen er veldig eller ganske omfattende var på 69 prosent, noe som er en viss reduksjon. I tillegg er det færre som mener at det gjennomføres for få kontroller. Rapporten peker på at kontrollarbeidet er intensivert siden 2007, og resultatene i undersøkelsen kan tyde på at dette oppfattes som positivt.

I 2007 svarte omtrent like mange (i overkant av 40 prosent) at svindel var et like stort problem som at mennesker som hadde rett til stønad ikke fikk det. I 2010 er fordelingen en annen – 54 prosent mener at det største problemet er at mennesker som har rett til stønad ikke får det.

Samtidig mener en mindre andel av de spurte at det er en alvorlig overtredelse å ta ut en dag med omsorgspenger selv om barnet ikke er sykt (24 prosent i 2010 mot 32 prosent i 2007), og å ta ut egenmelding selv om man ikke selv er syk (23 prosent i 2010 mot 29 prosent i 2007).

Madsen m.fl. (2011) refererer til en svensk studie som viser at unge er mer aksepterende enn eldre til trygdesvindelen, menn mer enn kvinner, og personer med kort utdanning/yrkesutdanning

¹¹ Undersøkelsen er en gjentakelse av survey gjennomført av FUT-delegasjonen i 2007

mer enn personer med lang utdanning. Undersøkelsen viser videre at mange er fordømmende over trygdesvindel generelt, men mer aksepterende til egen svindel/gråsonatferd.

2.2 Danmark

I Danmark er det nylig nedsatt et tverrdepartementalt utvalg – Det permanente utvalg om bedre kontrol, som skal koordinere innsatsen mot trygdesvindel (socialt bedrageri). I denne forbindelse er det gjennomført en empirisk analyse av trygdesvindel (KMD 2011).

2.2.1 Anslag på trygdesvindel i Danmark

Socialt bedrageri blir definert på følgende måte i undersøkelsen: Bevisst svindel begått av borgeren overfor den aktuelle myndighet i forbindelse med tildelingen av sosiale ytelser. Sosialt bedrageri skjer i det øyeblikk borgeren bevisst oppgir feilaktig informasjon eller holder tilbake informasjon overfor offentlige myndigheter med det formål å motta en ytelse vedkommende ikke har rett til, eller mer enn det vedkommende har rett til.

KMD Analyse beregnet svindel av sosiale ytelser til mellom 3 og 5 prosent av de samlede utbetalingene. Analysen er basert på to spørreundersøkelser – én til et representativt utvalg av befolkningen 18-65 år (1.008 respondenter), og én til de ansvarlige for kontrollinnsatsen i 69 kommuner.

I undersøkelsen til befolkningen finner de at 75 prosent av befolkningen mener at svindel foregår i stort eller meget stort omfang. Det er 22 prosent av befolkningen som oppgir at de kjenner noen som har svindlet med sosiale ytelser, og 3 prosent oppgir å ha gjort det selv.

På grunnlag av disse svarene har KMD analyse gjort følgende beregninger: De estimerer andelen av befolkningen som begår trygdesvindel til mellom 3,2 prosent (den samme andelen som oppgir at de selv har svindlet) og 7,5 prosent (den samme andelen som oppgir at de har venner som har svindlet). De har deretter anslått det gjennomsnittlige beløpet det svindles for med utgangspunkt i undersøkelsen i de kommunale kontrollenhetene. Dersom man forutsetter at det gjennomsnittlige svindelbeløpet tilsvarer den nederste kvartilen for saker som blir avslørt, innebærer det at 3 prosent av utbetalingene er svindel.¹² Dersom beløpet tilsvarer gjennomsnittet for sakene som blir avslørt, er andelen 5 prosent.

De ansatte i de kommunale kontrollenhetene mente at svindel er mest utbredt innenfor ytelsene barnetilskudd, boligstøtte og sosialhjelp. For disse ytelsene vurderes over 20 prosent av sakene å være svindel. Blant de ytelsene som noenlunde tilsvarer de vi har sett på, er anslagene på svindel følgende (andelen av sakene):

- Førtidspensjon (tilsvarer uførepensjon): 11 prosent
- Sykepenger: 9 prosent
- Revalideringspenger (arbeidsavklaringspenger): 7 prosent
- Ledighetsytelse¹³: 5 prosent
- Barseldagpenger: 4 prosent
- Barnetilskudd (blant annet til enslige forsørgere)

KMD påpeker at andelen av beløpene det svindles for er lavere enn andelen av sakene, siden ytelsen sjelden skal falle helt bort, men skulle vært redusert. Dette gjelder i ulik grad for de ulike ytelsene.

¹² Det er vanskelig å vurdere disse beregningene, siden spørreskjemaene som er brukt ikke er vedlagt rapporten. Det framgår for eksempel ikke hvilken tidsperiode spørsmålet om egen svindel refererer seg til.

¹³ En ytelse for personer som er avklart til fleksjobb, mens de er ledige (venter på fleksjobb)

Respondentene i de kommunale kontrollenhetene mener at svindel er vanligere enn ubevisste feil hos mottaker eller myndighetene. De ble også spurt om hvilke typer tiltak de mener er mest effektive for å bekjempe sosialt bedrageri. Flest mener at flere kontrollmedarbeidere og økt utnyttelse av informasjon på tvers av forvaltninger og myndigheter er de mest effektive tiltakene. Når det gjelder rammebetingelsene, mener flest at enklere lover og regler, mer objektive tildelingskriterier, mulighet for uanmeldte hjemmebesøk, samt mulighet for å overvåke borgernes hjemmeadresser vil ha stor effekt.

2.2.2 Tiltak mot svindel i Danmark

Inntil nylig har kommunene forvaltet en ganske stor andel av trygdeordningene i Danmark. Kommunene finansierer også flere av ordningene, noen med refusjonsordninger fra staten. Videre har kommunene også egne kontrollgrupper som skal avdekke feil og svindel. De fleste kommunene har trappet opp sin innsats mot svindel de senere år, blant annet har om lag halvparten av kommunene innført anonym tipstjeneste for publikum. Kommunene har også anledning til å designe sine egne IT-løsninger hvor de kan få automatiske meldinger fra utvalgte andre registre når det er endringer som angår stønadsmottakere. For eksempel kan det komme automatiske meldinger i en sak om flytting, inntektsendring, hvis en enslig mor får flere barn eller andre ting som kan få konsekvenser for ytelsen (Deloitte, 2012).

I løpet av høsten 2012 har Udbetaling Danmark overtatt forvaltning av utvalgte ytelser for kommunene. I den forbindelse har Deloitte sett på muligheter for å optimere saksbehandlingen og videreutvikle kontrollinnsatsen (Deloitte, 2012). De har særlig sett på muligheter for å bygge ut systemet for elektroniske meldinger fra andre instanser direkte inn i saksbehandlingsverktøyet. Deloitte foreslår å vurdere systemer for slike løpende meldinger fra skattevesenet, folkeregistret, boligselskaper, Post Danmark (flyttemeldinger), tilsvarende kartverket for å koble adresse til boligtype, utlendingsforvaltningen og politiet (familiegjenforening, utreisetilatelser m.v.), samt regelmessige opplysninger om formue og SU (tilsvarende Lånekassens stipendordning). Det foreslås også at man skal kunne koble opplysninger om tredjepart til en sak, dette gjelder typisk opplysninger om personen man antar er partner til en mottaker av enslig forsørgerstønad.

På bakgrunn av opplysninger fra andre registre som er knyttet til en sak, etableres det en risikoprofil for hver søker. Forslaget er at søkere som får lav risikoprofil kan få behandlet søknaden uten videre kontroll av opplysningene, mens søkere som får høy risikoprofil skal siles ut for grundigere manuell kontroll av opplysningene.

Århus kommune har tatt ironi i bruk i informasjons- og kontrollarbeidet ved å lansere ”Håndbog i sosialt bedrageri – en step-by-step guide til at få flere penge mellom hendene”. I heftet får leseren oppskrift på hvordan man oppretter falske adresser, for eksempel til fedrehoteller eller Hotell Mor, blir separert eller på andre måter får adgang til kommunale ytelser, formidlet på en humoristisk måte. Men det står også beskrevet hva som skjer med de som blir oppdaget, og hvordan kontrollgruppen arbeider. I forordet heter det:

Det er let at snyde. Derfor er det svært for nogle at lade være. Med denne håndbog bliver det endnu lettere at komme i gang. Men det er stadig op til den enkelte, om man vil bedrage eller ej.

Det er også verdt å nevne at Danmarks Radio (DR1) nylig har startet TV-serien ”Aktion socialt bedrageri” som følger kommunale kontrollgrupper og ser hvordan de kommer trygdesvindelen til livs. Seeren tas med på undersøkelser ved virksomheter og samtaler med brukere hvor det er mistanke om feil eller misbruk. Fra kanalledelsens side blir det sagt at serien skal bidra til en diskusjon om velferdsstaten. Serien skapte allerede etter første episode stor debatt. Noen mener at serien utnytter mennesker som verken har sosiale eller økonomiske midler til å forsvare seg. Andre kritiserer de kommunale kontrollgruppene etterforskning, og kaller dem amatørdektiver.

2.3 Storbritannia

Madsen m.fl. (2011) refererer til kontrollarbeidet i Storbritannia som de mest omfattende og systematiske anslagene på hva svindel med stønadsordninger koster samfunnet. Det er Department for Work and Pensions (DWP 2012) som står bak arbeidet. De har laget årlige rapporter om feil og misbruk siden 2001. Beregningene blir brukt til flere formål, blant annet å vurdere etatens arbeid, og fungere som referansenivå for strategien for å redusere feilutbetalinger. Målet er å redusere andelen av ytelsene som utbetales for mye til maksimum 1,7 prosent innen 2015 (DWP Quality Statement).

2.3.1 Metode

Det britiske arbeidet er svært omfattende, og kan betegnes som en utvidet revisjon. Informasjon fra DWP viser at det årlig gjennomføres 30 000 bostedskontroller og om lag 5000 deskrevisjoner (gjennomgang av alle dokumenter i en sak). Kontrollenheten har om lag 200 årsverk, og kontrollaktiviteten (personell, reisekostnader og andre kostnader) beløper seg til nærmere 9 millioner GBP årlig. I tillegg kommer dataanalysen som gjennomføres av ti analytikere, med en årlig kostnad på 500 000 GBP.

Kontrollene bygger på tilfeldige utvalg av stønadssaker¹⁴, hvor man gjennomgår en undersøkelse i tre trinn:

- En innledende gjennomgang av sakene ved hjelp av innsamling av informasjon fra en rekke offentlige registre.
- Intervju med stønadsmottakeren i vedkommendes hjem, med et strukturert spørreskjema. Formålet er å avdekke eventuelle uoverensstemmelser mellom personens situasjon og de omstendighetene som deres rett til ytelsen er basert på. Slike uoverensstemmelser kan skyldes feil eller svindel.
- Hvis det er mistanke om svindel blir det gjort ytterligere undersøkelser. Undersøkelsene gjennomføres av personell som er spesielt trent for dette.

Undersøkelsene beregner feilutbetalinger totalt, og deler disse i for mye og for lite utbetalt, samt hvorvidt feilen er forårsaket av svindel, feil fra mottakers side, eller feil fra myndighetenes side. *Svindler* defineres som: De grunnleggende betingelsene for å motta ytelsen er ikke oppfylt, mottakeren kan forventes å være kjent med reglene, og ytelsen stoppes eller reduseres som et resultat av revisjonen. *Feil* fra mottakers side er slike utbetalinger hvor mottakeren har gitt feil/ufullstendig informasjon, men ikke handlet med hensikt å svindle.

Det etableres et datamateriale med alle de uttrukne sakene som er gjenstand for en rekke analyser. Metoden blir brukt på fire ytelser hvert år, samt et utvalg andre ytelser som varierer fra år til år. De faste ytelsene er:

- Sosialstønad (Income Support)
- Arbeidsledighetstrygd (Jobseeker's Allowance)
- Behovsprøvd pensjonstillegg (Pension Credit)
- Boligstøtte (Housing Benefit)

2.3.2 Anslag på feilutbetalinger og svindel

Den siste undersøkelsen er rapportert i DWP (2012). I Tabell 2.3 gjengir vi utdrag av tabellen over *overbetalinger* fordelt på de tre typene feil i 2010/2011. For alle ytelser (inkludert noen som ikke er undersøkt, men hvor det er gjort estimater), anslås svindelen å være på 0,8 prosent.

¹⁴ Den siste undersøkelsen tar for seg i overkant av 36 000 saker, mellom 0,2 og 0,5 av den totale saksmengden i de ulike sakene.

Vi ser at blant de fire ytelsene som er blitt undersøkt årlig, er det høyest andel overbetalinger for arbeidsledighetstrygd, deretter kommer en behovsprøvd ytelse som utbetales til personer med lav pensjon (Pension Credit). Hvor mye av feilutbetalingene som anses som *svindel* er noe ulikt for de ulike ytelsene. Høyest andel svindel har arbeidsledighetstrygd (3,4 prosent). Deretter kommer sosialstønad (2,8 prosent) og pensjonstillegget (1,6 prosent). Blant de ytelsene som ble undersøkt i 2010/11, men ikke årlig, er det høyest andel svindel for en stønad til voksne som pleier funksjonshemmede hjemme (Carer's Allowance), med 3,9 prosent. For alderspensjon og uføreytelse anslås andelen svindel til å være ubetydelig.

Tabell 2.3 *Anslag på feilutbetalinger (for mye betalt) i Storbritannia, som andel av kostnadene, 2010/2011*

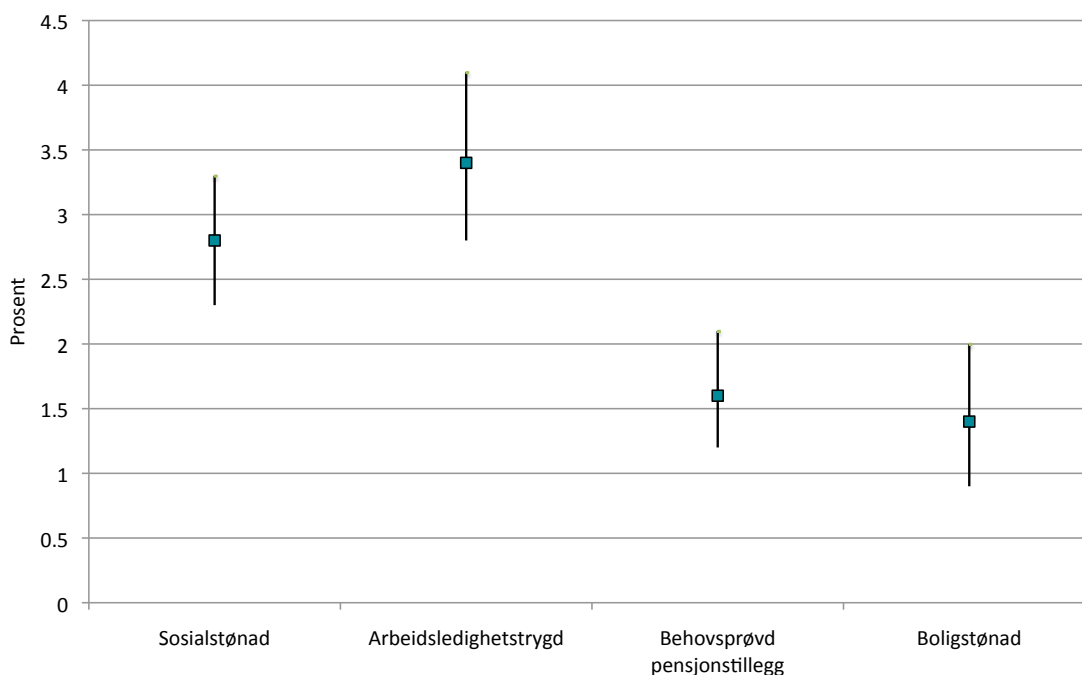
		Svindel og feil	Svindel	Feil av mottaker	Feil av myndighetene
<i>Ytelser som undersøkes årlig:</i>					
Sosialstønad	Income Support	4,4 %	2,8 %	1,0 %	0,6 %
Arbeidsledighetstrygd	Jobseeker's Allowance	6,1 %	3,4 %	0,4 %	2,3 %
Behovsprøvd pensjonstillegg	Pension Credit	5,6 %	1,6 %	2,0 %	1,9 %
Boligstønad	Housing Benefit	4,6 %	1,4 %	2,8 %	0,4 %
<i>Ytelser som undersøkes periodevis:</i>					
Uføreytelse	Incapacity Benefit	2,4 %	0,3 %	0,9 %	1,2 %
Støtte til ekstra levekostnader for funksjonshemmede	Disability Living Allowance	1,9 %	0,5 %	0,6 %	0,8 %
Alderspensjon	Retirement Pension	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Omsorgslønn/stønad til pleie av funksjonshemmede	Carer's Allowance	5,5 %	3,9 %	1,0 %	0,6 %

Kilde: DWP (2012: Tabell 2.1, s. 14)

For alle offentlige ytelser anslår DWP at 0,8 prosent er svindel (av 2,1 prosent feil totalt). Denne andelen har vært stabil de siste tre årene. Figur 2.1 viser anslagene på svindel for hver ytelse i 2010/11, med tilhørende usikkerhetsanslag (95 prosent konfidensintervall).

Det har vært noen endringer i anslagene for feil og svindel på de ulike stønadsområdene over tid, men de fleste endringene ligger innenfor usikkerhetsintervallet. Unntaket er arbeidsledighetstrygd, hvor tallene tyder på at det har vært en økning i perioden 2005/06 – 2010/11.

Figur 2.1 Anslag på svindel i Storbritannia, andel av utbetalingene i 2010/11



Kilde: DWP (2012)

Alle svindelsakene blir kategorisert etter type feil – i alt 15 typer pluss ”annet”. Følgende feil er de vanligste (i denne rekkefølgen) for tre av ytelsene som ligner på de vi ser på:

- Arbeidsledighetstrygd: Feil informasjon om lønnsinntekt, falsk adresse og feil sivilstatus.
- Sosialstønad: Feil sivilstatus, lønn, falsk adresse og formue.
- Pensjonstillegg: Inntekt fra andre kilder (f eks tjenestepensjon), lønn, falsk adresse eller utenlandsopphold.

DWP har utviklet et saksbehandlingssystem som likner det som Deloitte foreslår for Danmark. De fokuserer nå i større grad på førkontroller, for å hindre feil og svindel allerede før utbetaling – ”Check First, Then Pay”. Seks måneder etter innvilgelse av ytelsen, sendes det ut et oppfølgingsbrev hvor brukerne informeres om rettigheter og plikter (Deloitte 2012).

2.4 Norge

2.4.1 Anslag på misbruk av sykepengene

I 2010/2011 gjennomførte Proba samfunnsanalyse en undersøkelse om misbruk av sykepengene (Proba 2011). Vi definerte misbruk på tilsvarende måte som i denne rapporten, og benyttet også da ekspertpanelmetoden.

Regelverket for sykepengene innebærer at svindel kan skje ved å gi feil informasjon om sykdom/arbeidsevne, arbeidsforhold og/eller inntekt. Følgende typer misbruk ble framhevet i undersøkelsen (av NAV-veiledere i spørreundersøkelse og/eller av ekspertpanelet):

- At inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt
- Fiktivt arbeidsforhold
- At mottakeren ikke er syk/har redusert arbeidsevne
- Å jobbe svart mens man mottar sykepengene (noe som også tyder på at arbeidsevnen ikke er redusert)

- At en sykmeldt jobber mer enn oppgitt ved gradert sykmelding

I spørreundersøkelsen var det en stor andel av NAV-veilederne som oppga at en vanlig form for misbruk er å la være å informere om endringer i arbeidsevne. Ekspertpanelet påpekte imidlertid at det ofte dreier seg om kort tid (eksempelvis en mottaker som kunne ha jobbet etter én uke i stedet for å gå sykmeldingsperioden på to uker helt ut), og at det i mange tilfeller ikke dreide seg om bevisst svindel (men å følge det mange oppfatter som ”legens ordre”).

Ekspertpanelets samlede anslag på omfanget av misbruk/svindel hadde et svært stort usikkerhetsintervall. Vi vurderte derfor at det ikke var meningsfullt å beregne et punktanslag, men konkluderte med at:

Det er over 50 prosent sannsynlig at misbruket av sykepenges i folketrygden ligger på minst 6 prosent av utbetalingene. Vi trakk dessuten følgende viktige konklusjoner av beregningene:

- Den svært store spredningen i anslagene gjenspeiler den store mangelen på, og behovet for, representativ empirisk kunnskap om temaet
- Usikkerheten, særlig oppover, indikerer at det er en betydelig risiko for at misbruket er en god del høyere enn det de fleste antar
- Misbruk av sykepenges i Norge er trolig mer utbredt enn i Sverige

2.4.2 Oppfatninger om trygdesvindel i befolkningen

I Norge gjennomførte Opinion høsten 2011 en undersøkelse om oppfatninger av og holdninger til trygdemisbruk i den norske befolkningen på oppdrag fra NAV (Opinion 2011). Synovate hadde gjennomført en liknende undersøkelse i 2007 (Synovate 2007) og 2009 (Synovate 2009). En del av spørsmålene ble imidlertid endret, slik at mange av svarene ikke er sammenliknbare. 1365 personer besvarte undersøkelsen i 2011.

I undersøkelsen ble det forklart at man med trygdemisbruk tenker på at trygdemottakeren, gjennom en bevisst handling, får utbetalt trygd/stønad han/hun ikke har rett på. Dette tilsvarer noenlunde den definisjonen vi har lagt til grunn.

Omfanget av trygdemisbruk

Hva tror folk om omfanget av trygdemisbruk? Mange svarer ”vet ikke” på spørsmålene om det. I Figur 2.2 viser vi svarfordelingen fra 2011 og 2009 for de utsagnene som var like i de to undersøkelsene.

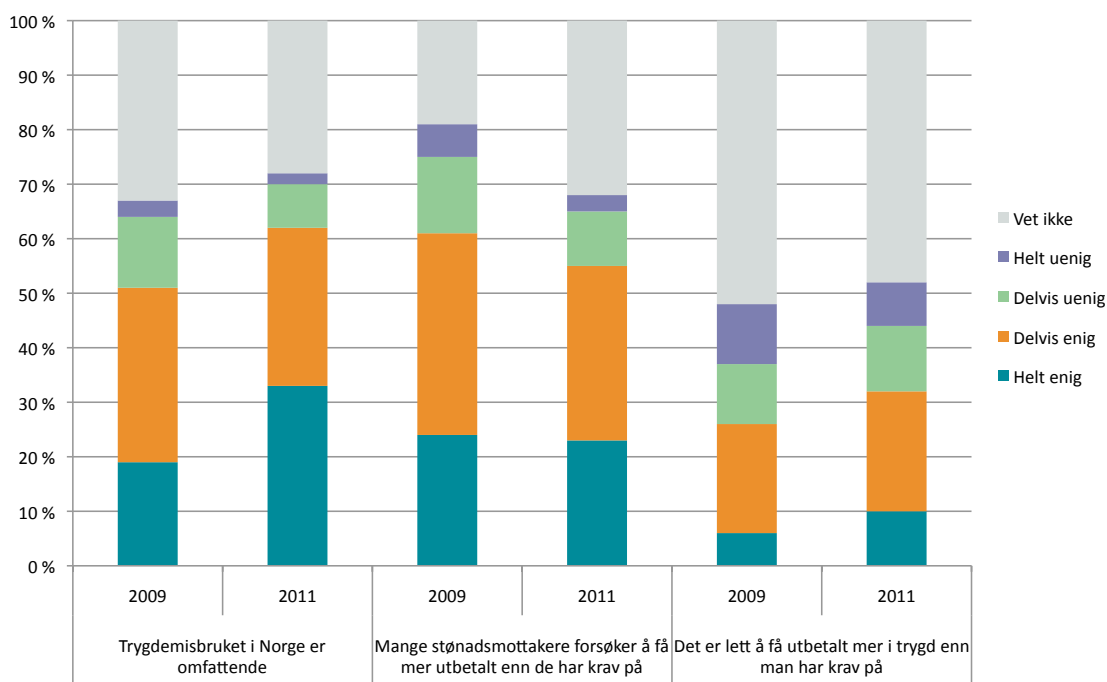
Vi ser at 62 prosent av befolkningen i 2011 var helt eller delvis enige i at trygdemisbruket i Norge er omfattende. Denne andelen har økt en god del siden 2009, da den var 51 prosent. Det er mulig at økningen har sammenheng med at trygdemisbruk i 2011 ble definert nærmere, mens det ikke ble gjort i 2009. Vi ser at også andelen ”vet ikke” har gått ned. Blant de som hadde noen mening om saken, var det i 2011 hele 86 prosent som var helt eller delvis enig i dette utsagnet. Andelen som var helt *uenig* var svært lav både i 2009 og 2011 – 2-3 prosent.

På den annen side har andelen som var helt eller delvis enig i utsagnet ”Mange stønadmottakere forsøker å få mer utbetalt enn de har krav på” gått ned – fra 61 til 55 prosent. Blant de som har noen mening, har imidlertid andelen helt eller delvis enig økt fra 75 til 81 prosent. Bare 3 prosent var i 2011 helt uenig i dette.

Så mye som halvparten svarer ”vet ikke” til utsagnet ”Det er lett å få utbetalt mer i trygd enn man har krav på”. Andelen helt eller delvis enig har økt noe fra 2009 til 2011 – fra 54 til 62 prosent av de som har noen mening om utsagnet.

Svarene på disse spørsmålene tyder på at det er en større andel av befolkningen som i 2011 mener at omfanget av misbruk er omfattende, enn det var i 2009. Det har i denne perioden vært mange oppslag om relativt grove misbrukssaker i media, noe som kan ha farget folks oppfatning. Det er også mulig at misbruket faktisk har økt.

Figur 2.2 *Hvor uenig eller enig er du i det enkelte utsagnet?*



Kilde: Opinion 2011, Synovate 2009

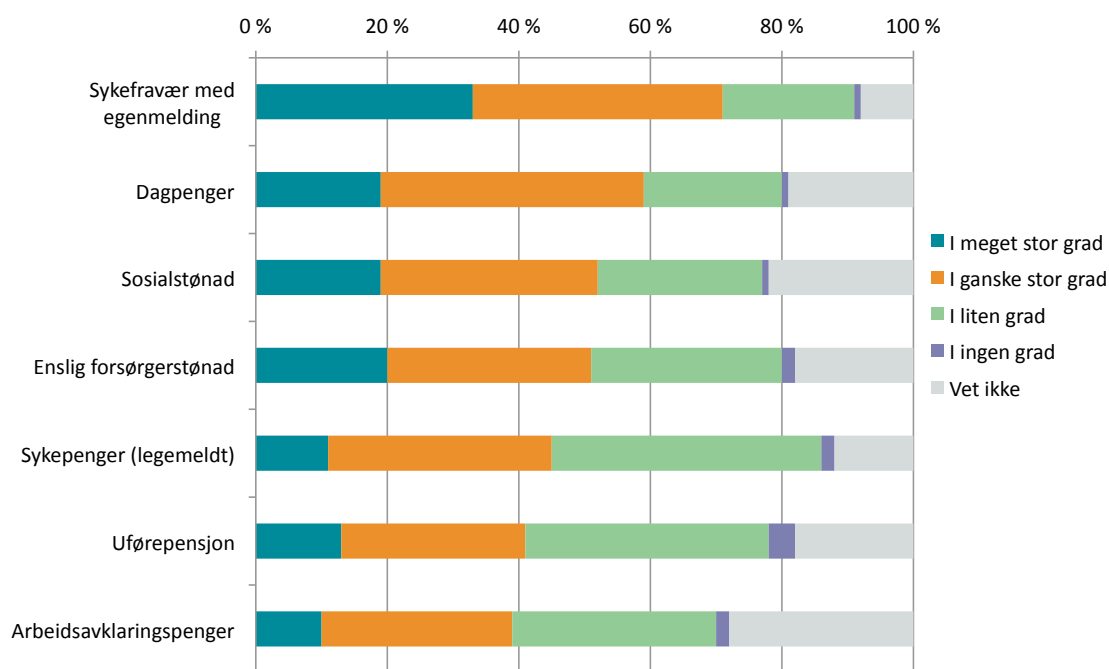
Samlet sett er det altså en utbredt oppfatning at det er mye trygdemisbruk i Norge. Respondentene ble også bedt om å ta stilling til i hvilken grad de trodde det foregår misbruk på spesifikke stønadsområder. Svarkategoriene for dette spørsmålet er endret fra 2009 til 2011, slik at svarene ikke kan sammenliknes direkte.

I Figur 2.3 viser vi svarene for hver stønadstype i den rekkefølgen respondentene anslo omfanget i 2011. Aller flest mener at det i meget stor eller i ganske stor grad foregår misbruk av sykefravær med egenmelding. Dette innebærer ikke svindel med en trygdeytelse, men med lønn fra arbeidsgiver. Hele 71 prosent svarte at det i meget stor eller ganske stor grad forekommer.

Misbruk av sykepenger (legemeldt) kommer lenger ned på listen over stønader respondentene mener misbrukes mye. Dette var den stønaden som flest i 2009 mente det foregår mye misbruk av. Det ble den gangen ikke presisert at man avgrenset spørsmålet til legemeldt fravær, noe som kan forklare forskjellen. Av offentlige stønader er det dagpenger, sosialstønad og enslig forsørgerstønad som flest mener det forekommer mye misbruk av – dette var også tilfelle i 2009 (etter sykepenger). I 2011 var det henholdsvis 59 prosent, 52 prosent, og 51 prosent, som svarte at hver av stønadene i meget stor eller ganske stor grad blir misbrukt. Relativt få mener at uførepensjon og arbeidsavklaringspenger blir misbrukt – men andelen ”vet ikke” er spesielt høy på det siste spørsmålet. Det er ikke unaturlig, siden stønaden er relativt ny. I 2009-undersøkelsen kom attføringspenger og rehabiliteringspenger langt ned på lista over ytelser som er utsatt for misbruk – to av de stønadene som nå er erstattet av arbeidsavklaringspenger.

Rekkefølgen når det gjelder hvilke stønader som folk mener er mest utsatte for misbruk, er altså relativt lik de to årene, med unntak av at sykepenger nå kommer lenger ned på lista (trolig fordi det er presisert at det er snakk om legemeldt fravær). I 2009 ble det også spurt om foreldrepenger, som da var den stønaden som færrest mente ble misbrukt i noen særlig grad.

Figur 2.3 I hvilken grad tror du det foregår misbruk på følgende områder?



Kilde: Opinion 2011

I 2011-undersøkelsen ble det i tillegg stilt spørsmål om respondentenes kjennskap til trygdemisbrukere. Det var 39 prosent av respondentene som oppga at de kjenner noen som har misbrukt trygd/stønad fra det offentlige. Videre ble det stilt spørsmål om de kjenner noen som har foretatt bestemte handlinger. Noen av handlingene det blir spurt om dreier seg imidlertid ikke om å få mer utbetalt i trygd enn man har krav på (egenmeldt sykefravær, hjemme med sykt barn). Blant de handlingene det ble spurt om, som inngår i vår definisjon av trygdemisbruk, er det å jobbe svart mens man mottar en stønad fra NAV mest kjent – 34 prosent av alle svarer at de kjenner en eller flere som har gjort det. 27 prosent svarer at de kjenner en eller flere som har bodd sammen med barnefaren mens de mottok enslig forsørgerstønad, og 9 prosent kjenner noen med uførepensjon som har bodd i utlandet i mer enn 6 måneder sammenhengende uten å melde fra til NAV.

Holdninger til trygdemisbruk

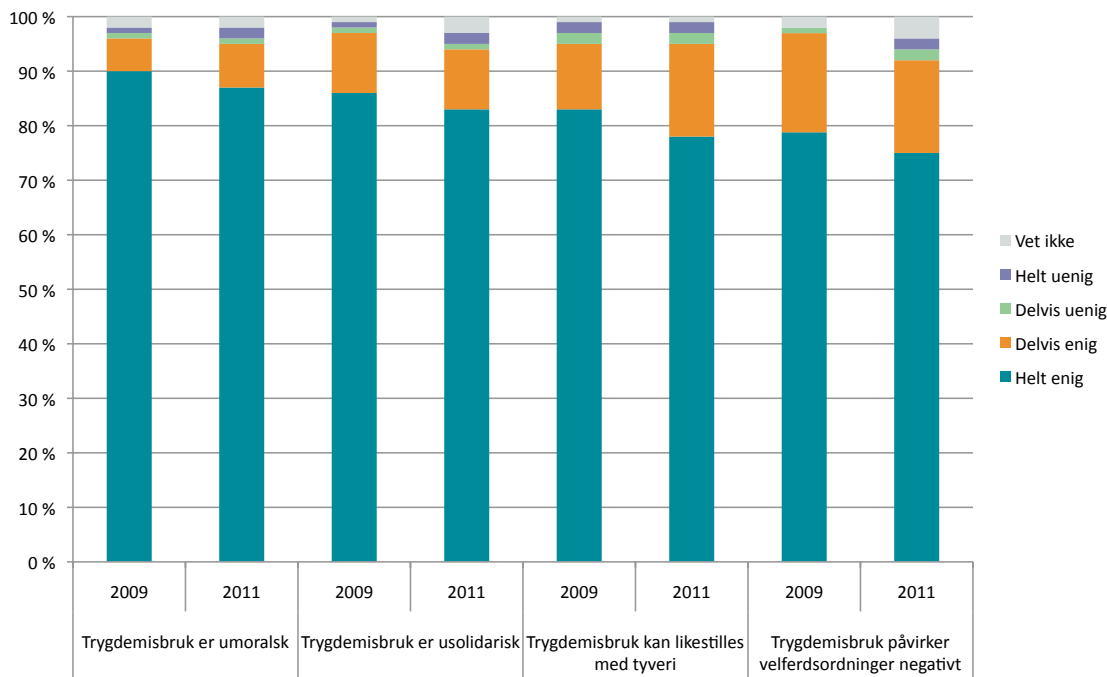
Det ble stilt flere likelydende spørsmål i 2009 og 2011 om respondentenes holdninger til trygdemisbruk. I Figur 2.4 viser vi svarene på fire slike utsagn i hvert av årene.

Vi ser at det begge årene er en svært stor andel som er enige i at trygdemisbruk er umoralsk, usolidarisk, kan likestilles med tyveri, og påvirker velferdsordninger negativt. Andelen som sier seg helt eller delvis enig er relativt uendret fra 2009 til 2011 (med en svak nedgang for et par av utsagnene):

- ”Trygdemisbruk er umoralsk”: 96 og 95 prosent var helt eller delvis enige.
- ”Trygdemisbruk er usolidarisk”: 97 og 94 prosent var helt eller delvis enige.
- ”Trygdemisbruk kan likestilles med tyveri”: 95 prosent var helt eller delvis enige begge årene.
- ”Trygdemisbruk påvirker velferdsordninger negativt”: 96 og 92 prosent var helt eller delvis enige.

Andelen som svarer at de er helt eller delvis *uenige* er svært lav for alle disse utsagnene – mellom 2 og 4 prosent. Andelen vet ikke har økt noe fra 2009 til 2011, mens andelen som sier seg *helt enig* er redusert for alle utsagnene.

Figur 2.4 Hvor uenig eller enig er du i det enkelte utsagnet?



Kilde: Opinion 2011, Synovate 2009

Hvor alvorlig mener befolkningen at trygdemisbruk er? På et generelt spørsmål om dette, er det 85 prosent som svarer at de mener at det er svært alvorlig, 12 prosent mener ganske alvorlig. Bare 1 prosent mener at det ikke er alvorlig.

Det er en større andel av befolkningen som mener det er alvorlig å misbruke trygd, enn som mener det er alvorlig å for eksempel stjele i butikker, stjele fra egen arbeidsgiver, eller gi uriktige opplysninger i selvangivelsen.

Når respondentene ble spurt om alvorlighetsgraden av å misbruke konkrete stønadstyper, var andelen som svarte at de mener det er *meget* alvorlig lavere. Størst er andelen som mener det er meget alvorlig å misbruke uførepensjon – 61 prosent svarer det. Deretter følger sosialstønad (56 prosent) og dagpenger samt enslig forsørgerstønad (55 prosent). Hvis vi ser på andelen som svarer meget alvorlig og ganske alvorlig samlet, er det ikke så store forskjeller mellom stønadstypene. Det er uansett bare 1-2 prosent som svarer ”ikke alvorlig”.

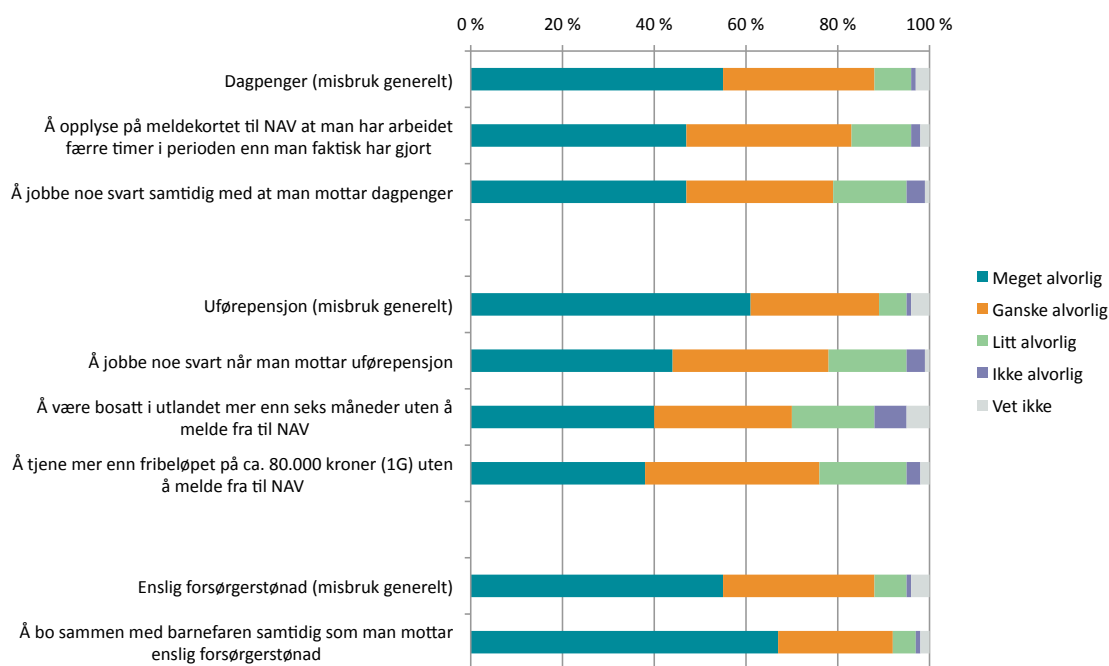
I undersøkelsen ble det for noen av stønadene satt opp bestemte handlinger som man skulle vurdere alvorlighetsgraden av. Andelen som ser på misbruket som meget alvorlig, synker da ytterligere for flere av ytelsene. Vi gjengir her svarene for de stønadene vi har med i undersøkelsen (samt sykepenger) (se Figur 2.5).

55 prosent av befolkningen mener at det er meget alvorlig å misbruke dagpenger. Det er imidlertid færre (47 prosent) som mener at det er meget alvorlig å opplyse på meldekortet til NAV at man har arbeidet færre timer i perioden enn man faktisk har gjort, eller å jobbe noe svart samtidig med at man mottar dagpenger. Andelen som bare mener at det er ”litt alvorlig” har økt når man stiller opp såpass spesifikke handlinger sammenliknet med generelle spørsmål. Det er imidlertid få som mener at dette ikke er alvorlig (maksimum 4 prosent for svart arbeid).

Det var 61 prosent av befolkningen som mener at det er meget alvorlig å misbruke uførepensjon. 44 prosent mener det er meget alvorlig å jobbe svart mens man mottar uførepensjon, 40 prosent mener det er meget alvorlig å være bosatt i utlandet mer enn seks måneder uten å melde fra til NAV, og bare 38 prosent mener det er meget alvorlig å tjene mer enn fribeløpet på ca. 80.000 kroner (1G) uten å melde fra til NAV. Andelen som mener at det *ikke* er alvorlig å motta uførepensjon mens man er bosatt i utlandet mer enn seks måneder uten å melde fra til NAV, er relativt høy – 7 prosent.

Når det gjelder enslig forsørgerstønad er tendensen motsatt: 55 prosent mener at misbruk av stønaden er meget alvorlig, mens hele 67 prosent mener at det er meget alvorlig å bo sammen med barnefaren samtidig som man mottar stønaden.

Figur 2.5 Hvor alvorlig vurderer du følgende handlinger når det gjelder...



Kilde: Opinion 2011

På spørsmål om hvor enige de var i utsagnet ”Arbeid med å bekjempe trygdemisbruk bør ha høy prioritet hos myndighetene”, svarte hele 95 prosent at de var helt eller delvis enige. En god del (26 prosent) har ingen mening om hvorvidt arbeid med å bekjempe trygdemisbruk *har* høy prioritet hos myndighetene. Blant de som hadde en mening om dette, var det 62 prosent som var enige. Dette er en sterk økning fra 2009, da bare 40 prosent av de som hadde noen mening var enige.

2.4.3 Statistikk fra NAVs kontrollvirksomhet

NAV anmeldte i 2011 1.358 personer for misbruk av ytelser (inkludert 103 personer som ble anmeldt for medvirkning).¹⁵ Det samlede beløpet som disse var anmeldt for å svindle var i underkant av 189 millioner.

I Tabell 2.4 viser vi antall anmeldelser etter sakstype (ytelse), og beløp som det ble anmeldt for. Vi ser at dagpenger er den ytelsen hvor det er klart flest anmeldelser, hele 802. Dette er også

¹⁵ www.nav.no

den ytelsen hvor samlet beløp som ble anmeldt er høyest – over 78 millioner. Størst antall anmeldelser etter dagpenger er det for arbeidsavklaringspenger, enslig forsørgerstønad (i hovedsak overgangsstønad) og sykepenger (over 100 for hver av dem).

I gjennomsnitt er beløpet per anmeldelse i overkant av 135.000 kroner. Dette beløpet varierer imidlertid svært mye med stønadstype. Det er klart høyest for uførepensjon, hvor gjennomsnittlig beløp det er anmeldt for er 408.000 kroner. Deretter kommer sykepenger (246.000 kroner) og enslig forsørgerstønad (198.000 kroner). Blant de ytelsene vi ser på, er det dagpengesakene som har lavest beløp per anmeldelse, 98.000 kroner.

Tabell 2.4 *Anmeldelser etter sakstype 2011*

	Antall saker	Anmeldt beløp
I alt	1396	188 880 735
Dagpenger	802	78 542 833
Arbeidsavklaringspenger	151	24 642 807
Enslig forsørger stønad	150	29 631 612
Sykepenger	108	26 532 691
Barnetrygd	74	3 977 907
Uførepensjon	44	17 937 158
Foreldrepenger/engangsstønad	21	3 731 896
Annet	46	3 883 831

Kilde: NAV

Merknad: Antall saker er høyere enn antall anmeldelser, siden noen personer er anmeldt for bedrageri av flere ytelser.

I Danmark anslo KMD (2011) at 350 millioner kroner av de undersøkte ytelsene ble stoppet eller tilbakekrevd på grunn av misbruk i 2010. Dette innebærer at bare 4-7 prosent av svindelen blir avdekket av kontrollenhetene. Dersom det samme er tilfellet i Norge, tilsier det en andel svindel på i overkant av 2 prosent for summen av de ytelsene vi ser på (inkludert sykepenger).

2.5 Svart arbeid i Skandinavia

Å ha svart arbeid mens man mottar trygdeytelser er en form for ”dobbel svindel”, som det finnes lite kunnskap om. Til hjelp i vurderingen av dette temaet har vi her oppsummert noen undersøkelser av omfanget av svart arbeid generelt.

2.5.1 Spørreundersøkelser i Norge

I perioden 1980-2001 gjennomførte MMI spørreundersøkelser med spørsmål om respondentene hadde arbeidet svart (se bl.a. Jørgensen, 2004). Undersøkelsene tyder bl.a. på at omfanget av svart arbeid sank i perioden og at aksept for svart arbeid ble svekket. Nedgangen i omfanget skyldtes i hvert fall delvis at næringer med mye svart arbeid utgjorde en stadig mindre del av økonomien og at skattereformen rundt 1990 gjorde det mindre lønnsomt å arbeide svart. Andelen av de spurte som oppga at de hadde jobbet svart, var klart høyest i bygg/anlegg – det gjaldt i underkant av halvparten av de spurte i denne næringen i 2001.

Et annet funn er at de som arbeidet svart i tillegg arbeidet mer hvitt enn de som ikke arbeidet svart. Dette tyder på at det meste av det svarte arbeidet utføres av personer som har betydelig hvitt arbeid.

Undersøkelsen tyder på at i 2001 utgjorde svart arbeid 2,2 prosent av alt arbeid i Norge. Denne andelen er ikke justert for at de som arbeider svart kanskje kan være mindre villige til å oppgi dette enn de som bare arbeider hvitt.

2.5.2 Forskjell mellom inntekt og forbruk

I Andersen (2007) vises det at i husholdninger med lave registrerte inntekter er forbruket tilsynelatende vesentlig høyere enn inntekten. I undersøkelsen er inntektene registrert som alle inntekter fra arbeid, kapital, trygder, sosialhjelp, m.v. Forbruket er registrert gjennom at den enkelte husholdning over en periode registrerer sitt forbruk i detalj i forbindelse med Forbruksundersøkelsen som SSB gjennomfører hvert år. "Merforbruket" er høyest for husholdningene med lavest inntekt. For eksempel var forbruket i husholdninger med 50 prosent av medianinntekt i gjennomsnitt kr. 172 600. I denne gruppen var inntekt etter skatt på kr. 84 300. SSB anslår løselig at om lag halvparten av differansen kan forklares med (1) at studielån ikke inngår i inntektene og (2) at disse husholdningene får overføringer fra familien.

Undersøkelsen ser ikke spesielt på overforbruk blant de som mottar trygdeytelser.

2.5.3 Sverige

Det svenske Skatteverket har beregnet omfanget av skatteunndragelser i Sverige fordelt på ulike typer skatter og skattegrunnlag (Skatteverket 2008 og 2007). I denne forbindelse har de også beregnet omfanget av svart arbeid. Nasjonalregnskapstall viser et avvik mellom husholdningenes inntekter og deres bruk av inntekt på om lag 115 mrd. SEK. Dette tilsvarer om lag 4 prosent av BNP. I Norge tilsvarer 4 prosent av BNP i Fastlands-Norge om lag 80 mrd.kr.

Intervjuundersøkelser tilsvarende de MMI gjorde i Norge, tyder på at svart arbeid i Sverige tilsvarer om lag 1,7 prosent av det hvite arbeidet. Dette er i samme størrelsesorden som resultatet i Norge (se pkt. 1 over).

I Sverige er det gjort spørreundersøkelser i hvert fall t.o.m. 2006. Disse tyder på en viss vekst i omfang av svart arbeid fram til 2006, og da særlig siden 2004.

I rapport 2007/1 påpekes at selvstendig næringsdrivende i gjennomsnitt har langt lavere skattbar inntekt enn lønsmottakere i samme bransje og at de selvstendige i gjennomsnitt har betydelig høyere forbruk enn deres inntekter skulle tilsi.

2.5.4 Danmark

I "Danskerne og det sorte arbejde" (Hvidtfeldt, 2010) gjennomgås undersøkelser av omfanget og holdninger til svart arbeid i Danmark. Spørreundersøkelser tilsvarende de som er gjort i Sverige og Norge tyder på at omfanget av svart arbeid er noe høyere (3,8 prosent av arbeidede timer) i Danmark enn i de andre landene (1,7 og 2,2 prosent). Danskene har også beregnet skattebortfall og produksjonsverdien av det svarte arbeidet. Det anslås at inntektene fra svart arbeid utgjør "bare" 1,2 prosent av verdien av hvitt arbeid. Svart arbeid er altså i gjennomsnitt mye dårlige betalt enn hvitt.

2.6 Svindel i andre land og sammenlikning mellom land

Madsen m.fl. (2011) påpeker at det er store utfordringer knyttet til å sammenlikne anslag på trygdesvindel mellom land, særlig fordi landene har ulike stønadssystemer og regler, det er brukt ulike undersøkelsesmetoder, og det er ulike måter å rapportere resultatene på. De oppsummerer informasjon fra ulike land med at de samlede anslagene på "overutbetalinger" som følge av *feil og svindel* varierer mellom 2 og 4 prosent av de *samlede* utbetalinger. For de enkelte ytelsene ser man et vesentlig større spenn.

I Tabell 2.5 gjengir vi en oppstilling som Madsen m.fl. (2011) delvis har hentet fra National Audit Office i Storbritannia (denne er fra 2006). Alle tallene er anslag på svindel og feil, og det framgår ikke hvorvidt andelen svindel anses å være ulik i de ulike landene.

Vi ser at de svenske anslagene jevnt over ligger høyere enn de andre landene. Ellers er det visse likhetstrekk i de svenske, engelske og amerikanske anslagene. Alle anslår de at det er svært lite feil innen pensjon. Blant de tre typene ytelser som er satt opp her, er det mest feil innenfor sosialstønad.

Tabell 2.5 En sammenstilling av anslag over trygdesvindel og feil i fem land. Prosent

Stønad	Storbritannia	Sverige	Canada	New Zealand	USA
Samlet estimat	2,3	4	3,5 (94)	2,7	-
Boligstøtte	5,2	7		-	3,6
Sosialstønad (income support/ økonomisk bistånd)	5,3	18,1	3,5 (03)	-	5,7
Pensjon	0,1	0,1	-	-	0,53

Kilde: Madsen m.fl., 2011

Vi har gjengitt undersøkelser fra Sverige, Danmark og Storbritannia, hvor det er benyttet tre ulike metoder. I den danske undersøkelsen blir det dessuten anslått svindel direkte, men ikke feilutbetalinger totalt. I de tre landene er svindel av trygdeytelser som prosent av utbetalingene totalt anslått til

- Storbritannia (DWP, 2011a): 0,8 prosent (ca 1/3 av totale utgifter overvåkes)
- Sverige (ESV 2012): 1 prosent (20 ordninger)
- Danmark (KMD 2011): 3 - 5 prosent (alle – ”sociale ydelser”)

Ulikhetene kan bero på flere forhold. Dels er det ulike ytelser inkludert i anslagene. Det er brukt ulike metoder. De danske og svenske anslagene bygger i stor grad på subjektive vurderinger, mens den engelske presenterer empiri over faktiske feil. Mens den svenske studien inkluderer svært ulike ytelser, og med relativt stort spenn i svindelanslag, er det i den engelske kontrollen bare ytelsene med høyest risiko som undersøkes. DWP (2011a) skriver selv at anslagene ikke omfatter all svindel. Årsaken er at svindel i sin natur er en skjult aktivitet, og all mistanke kan ikke bevises. Særlig er svart inntekt vanskelig å avsløre.

3 Dagpenger

Dagpenger skal gi kompensasjon for inntektsbortfall ved arbeidsledighet.

Utgiftene til dagpenger var på 11 milliarder kroner i 2011, og det var i gjennomsnitt 60.000 dagpengemottakere. Gjennom året innvilget NAV om lag 90.000 nye søknader om dagpenger. I gjennomsnitt mottok dagpengemottakerne dagpenger i 20 uker.

3.1 Regelverk og saksbehandling for dagpenger

Siden svindel er definert som brudd på regelverket, gjengir vi her hovedreglene knyttet til dagpenger. Informasjonen om saksbehandlingen er hentet fra intervjuer av kandidater til ekspertpanelene.

3.1.1 Regelverk

For å få dagpenger må man

- Ha blitt helt eller delvis arbeidsledig eller permittert slik at vanlig arbeidstid er blitt redusert med minst 50 prosent. I denne beregningen skal man ta hensyn til arbeidstiden hos alle arbeidsgivere både før og etter reduksjonen i arbeidstiden.
- Ha hatt en arbeidsinntekt på minst 1,5 G siste avsluttede kalenderår eller 3 G siste tre kalenderår. EØS-borgere som har blitt arbeidsløse fra et arbeidsforhold i Norge kan også oppfylle kvalifikasjonskravet ved å overføre arbeidsperioder fra et annet EØS-land.
- Være ”reell arbeidssøker”, dvs. at du er villig til å søke og ta ethvert arbeid hvor som helst i landet og være villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak
- Oppholde seg i Norge. Man kan søke om å bli arbeidssøker i et annet EØS-land i en periode på tre måneder og beholde dagpenger fra Norge i denne perioden.
- Dagpenger under permittering utbetales kun hvis virksomheten har permittert som følge av forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke.
- Hvis man selv er skyld i arbeidsledigheten, må man vente åtte uker før dagpengene utbetales.
- Som hovedregel skal man ikke få dagpenger hvis man er under utdanning. Det er unntak.

Dagpengene beregnes på grunnlag av:

- Arbeidsinntekt og enkelte folketrygdytelser siste kalenderår eller gjennomsnittet for de tre siste årene før man søker (inntil 6 G).
- Ytelsen graderes ved delvis arbeidsledighet. Graderingen gjøres i forhold til faktiske arbeidede timer i løpet av meldeperioden (hver 14. dag).

3.1.2 Saksbehandlingen

Det er forvaltningsenhetene som har saksbehandlingen av dagengesøknader. De behandler søknaden på grunnlag vedlagt dokumentasjon, eller de innhenter opplysninger fra ulike registre. De har ingen/lite dialog med søkeren. Veiledere ved NAV-kontorene følger opp brukerne med bistand til jobbsøking og tiltak dersom det er behov for det, men ”ser ikke” søknaden. De kan eventuelt se på meldekortene i forbindelse med oppfølging. En del søkere henvender seg til NAV-kontoret for å få veiledning omkring søknaden.

Det er ganske omfattende og klare krav til dokumentasjon som skal vedlegges søknad om dagpenger. For en ”standard” dagpengesøker skal det legges ved arbeidsavtale og

sluttattest/oppsigelse fra alle arbeidsforhold siste seks måneder, og dersom søknaden kommer tidlig på året skal man legge ved lønns- og trekkoppgaver. Dersom likningen er klar hentes inntektsgrunnlaget fra Skattedirektoratet.

Hvis det skjer endringer i grunnlaget for dagpengeutbetalingene, skal normalt mottakeren, men i visse tilfeller arbeidsgiveren, gi beskjed om dette til NAV. Dagpengemottakerne skal levere meldekort hver 14. dag, en "selvangivelse" for hvor mye de eventuelt har jobbet. Meldekortene behandles maskinelt, og utbetalingene beregnes automatisk. Saksbehandlerne og veilederne i NAV-kontorene kan eventuelt hente fram innsendte meldekort på skjermen.

NAV-kontoret formidler informasjon som er relevant for ytelsen til forvaltningsenheten, herunder om mottakeren har takket nei til jobbtillbud eller tiltak. Det er sistnevnte enhet som vedtar endring eller stans i dagpengeutbetalingene.

Det er en egen enhet for EØS-saker som behandler de som får ta med seg norske dagpenger mens de søker jobb i et annet EØS-land.

Skjønnsutøvelse

Det er relativt lite skjønn i vurderingen av dagpengesøknader. Saksbehandlingen innebærer skjønn i forbindelse med vurdering av:

- Reell arbeidssøker (i dagpengeperioden): Hvor streng skal man være når det gjelder dagpengemottakerens forpliktelse til å delta i arbeidsmarkedstiltak og å søke arbeid/ta tilbudt arbeid?
- Vilkårene for dagpenger i forbindelse med permittering: Skyldes permitteringen forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke?
- Ileggelse av sanksjoner i forbindelse med selvforskyldt ledighet

Kontroll av søknader

I NAV forvaltning eller NAV-kontorene skjer det kontroll av:

- Om søkeren har vedlagt all nødvendig dokumentasjon
- En viss, men usystematisk, ekthetskontroll av dokumenter
- En vurdering av grunnlaget for permitteringer
- Om søkeren oppholder seg i Norge (kan bl.a. sjekke IP-adressers lokalisering ved mistanke om opphold i utlandet)

3.1.3 Mulige måter å svindle med dagpenger

Med utgangspunkt i regelverket for dagpenger, kan man i prinsippet svindle ved å gi uriktig informasjon om

- Arbeidsledighet eller grad av arbeidsledighet: Dette er tilfelle hvis man oppgir for høy tidligere arbeidstid, for lav nåværende arbeidstid (på meldekortet), jobber svart, tar utdanning mv, men kan også være tilfelle for de som bare ønsker å "ha fri" (ikke er reell arbeidssøker)
- Eventuelt permittering: Arbeidsgiver oppgir feil informasjon om grunnlaget for ledigheten.
- Inntektsgrunnlaget (pensjonsgivende inntekt siste kalenderår, eventuelt gjennomsnittet av siste tre kalenderår). Eventuelt yrkesaktivitet i et annet EØS-land.

Tidlig i prosjektet presiserte vi at vi ser bort fra tvilstilfeller knyttet til å oppfylle aktivitetskravet. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor dagpengemottakeren bevisst lar være å samarbeide om aktiviteter knyttet til å søke arbeid/ tiltaksdeltakelse/mobilitet mv.

De vi intervjuet mente at det i teorien er åpent for en rekke måter å svindle med dagpenger dersom arbeidsgiveren en delaktig – for eksempel med sluttårsak, opptjeningsgrunnlag, vanlig arbeidstid og eventuell permittering. Ingen mente at slike måter er utbredt.

Informantene var enige om at den mest vanlige formen for svindel er å underrapportere arbeid, utdanning og annen aktivitet på meldekortet. I tillegg nevnte flere at svart arbeid kanskje har stort omfang blant dagpengemottakere, men dette vet man lite om. Det samme gjelder virksomhet som selvstendig næringsdrivende med lav eller ingen inntekt.

Videre kan det være en del som får arbeidsgiverne med på å oppgi feil årsak til oppsigelsen slik at arbeidstakeren skal få rett til dagpenger tidligere.

Intervjuobjektene mente at andre vanlige former for svindel er uoppgitt opphold i utlandet, å ikke oppfylle kravene til å være reell arbeidssøker (herunder mobilitet), å jukse med permitteringsgrunnlag. Flere mente at blant dem som søker og får med seg dagpengene mens de søker arbeid i annet EØS-land finnes det en betydelig andel som ikke er reelle arbeidssøkere.

3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV

Blant de 351 svarene vi har benyttet i analysen, er 260 fra ansatte ved NAV-kontorer og 91 fra ansatte i forvaltningsenheter. De ansatte ved forvaltningsenhetene behandler dagpengesøknaden, og har lite/ingen ingen dialog med søkeren. Veiledere ved NAV-kontorene følger opp brukeren, men ”ser ikke” søknaden.

Vi så i kapittel 1.5 at det også er stor forskjell på forvaltningsenhetene og NAV-kontorene med hensyn til hvor mange brukere saksbehandlere får informasjon om: I gjennomsnitt får veilederne ved NAV-kontorene informasjon om 10 aktuelle brukere per uke, mens snittet i forvaltningsenhetene er 82 (medianen er henholdsvis 5 og 70).

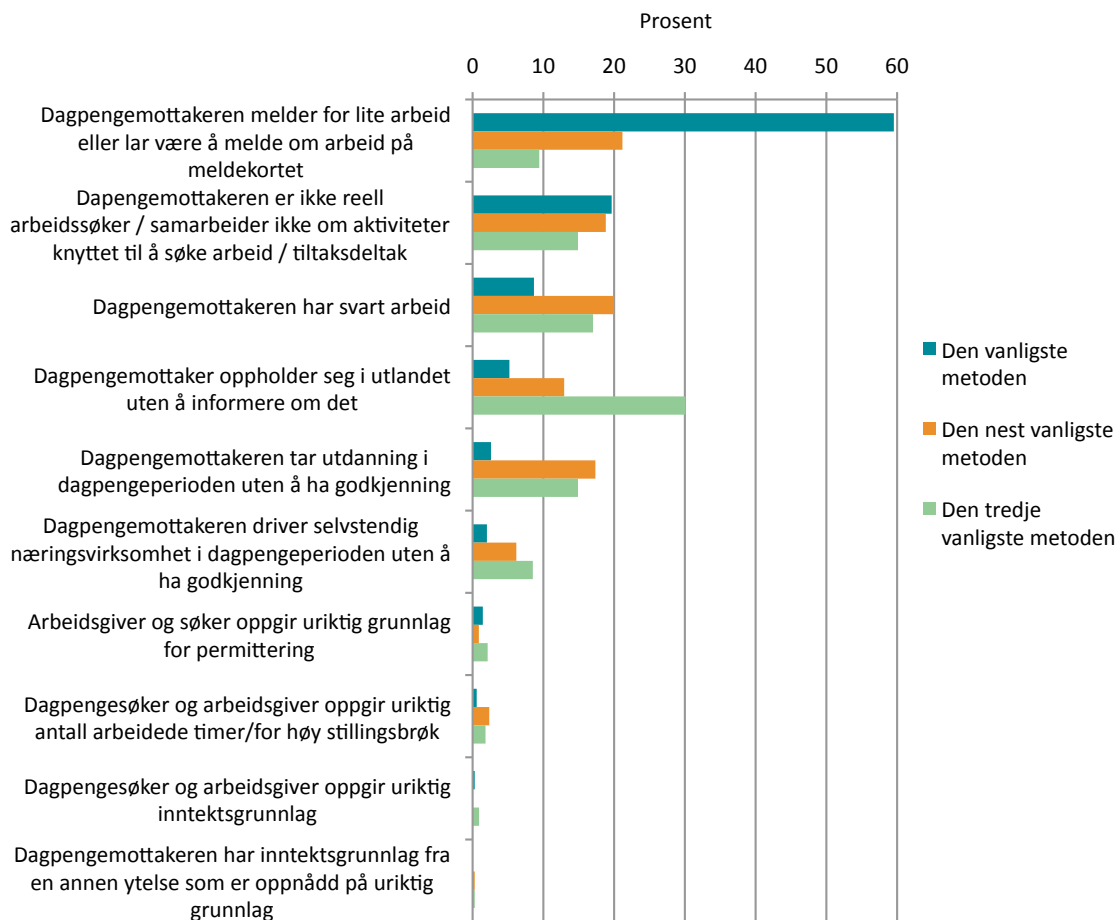
3.2.1 Former for svindel med dagpenger

I undersøkelsen listet vi opp noen måter som man kan svindle med dagpenger, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person svindler eller forsøker å svindle med dagpenger. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for svindel. I Figur 3.1 viser vi svarene fra alle respondentene (rangert etter andelen som oppgir metoden som den vanligste). Alternativene er ikke gjensidig utelukkende, men svarene gjenspeiler hvilke formuleringer respondentene mener best beskriver de vanligste formene for svindel.

At dagpengemottakeren melder for lite arbeid eller lar være å melde om arbeid på meldekortet er den formen for svindel som nevnes av flest. 89 prosent av veilederne nevner denne metoden som én av de tre vanligste, og 60 prosent mener at dette er den aller vanligste av de nevnte formene for svindel. Dette *kan* være farget av at mange blir avslørt for denne typen svindel.

Det er også et flertall av veilederne som nevner en annen form for svindel som én av de tre vanligste: At dagpengemottakeren ikke er reell arbeidssøker/ikke samarbeider om aktiviteter knyttet til å søke arbeid/tiltaksdeltakelse (til sammen 52 prosent). På ”tredjeplass” blant former for svindel som veilederne mener er den aller vanligste kommer svart arbeid. Det er svært få veiledere som mener at en av de vanligste formene for svindel er å oppgi feil grunnlag for dagpengesøknaden (inntekt/arbeidstimer eller permittering).

Figur 3.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person svindler eller forsøker å svindle med dagpenger? NAV-kontorene og forvaltningsenhetene



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Veiledere ved NAV-kontorene og saksbehandlere i forvaltningsenhetene rangerer de vanligste formene for svindel noenlunde likt. Imidlertid er det så mye som 77 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene som mener at det vanligste er å melde for lite arbeid på meldekortet, mens det gjelder 54 prosent av veilederne ved NAV-kontorene. Veilederne ved NAV-kontorene mener oftere enn saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene at følgende former for svindel er de vanligste: Å ikke være reell arbeidssøker samt å ha svart arbeid. Forskjellen har trolig sammenheng med at veilederne ved NAV-kontorene ser brukerne og deres atferd, mens saksbehandlerne i forvaltningsenhetene forholder seg til søknadspapirer og registerinformasjon.

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet varierer med hvor mange brukere veilederne får informasjon om, hvor mange års erfaring de har med å jobbe med dagpenger, og om det varierer med kontorstørrelse.

Ved de største NAV-kontorene er det relativt flere som mener at den vanligste måten å svindle på er at dagpengemottakeren ikke er reell arbeidssøker – det vil si ikke aktiv arbeidssøker eller samarbeider om tiltak. På den annen side er det noe færre ved de store enn de små kontorene som mener at det vanligste er å melde for lite arbeid på meldekortet, samt å ha svart arbeid. Forskjellen kan forklares med at små NAV-kontorer stort sett er lokalisert i små kommuner, hvor veilederne i større grad ser brukerne i lokalmiljøet og/eller hører om deres aktivitet.

Det er liten forskjell på svarene blant veileder med lang og relativt kort erfaring med å følge opp dagpengemottakere/behandle dagpengesøknader. Det er heller ingen systematiske forskjeller i svarene på dette spørsmålet etter hvor mange brukere veilederne får informasjon om per uke i gjennomsnitt.

Vi stilte et åpent spørsmål om det er andre vanlige måter å svindle eller forsøke å svindle med dagpenger. Mange av veilederne oppga at det er relativt vanlig å ha andre aktiviteter i stønadperioden, for eksempel studier, barnepass ("uforholdsmessig mange mister jobben etter endt periode med foreldrepenger"), drive egen virksomhet/frilansarbeid (særlig innen kunst/kultur), ha sesongarbeid.

Dessuten blir det nevnt som vanlige måter å jukse på at man ikke melder fra om ferie/utenlandsopphold, samarbeider med arbeidsgiver for å tilpasse vakter til 50 prosent, unndrar seg aktivitetsplikten ved å "jukse" med jobbønsker/fremtreden overfor potensielle arbeidsgivere

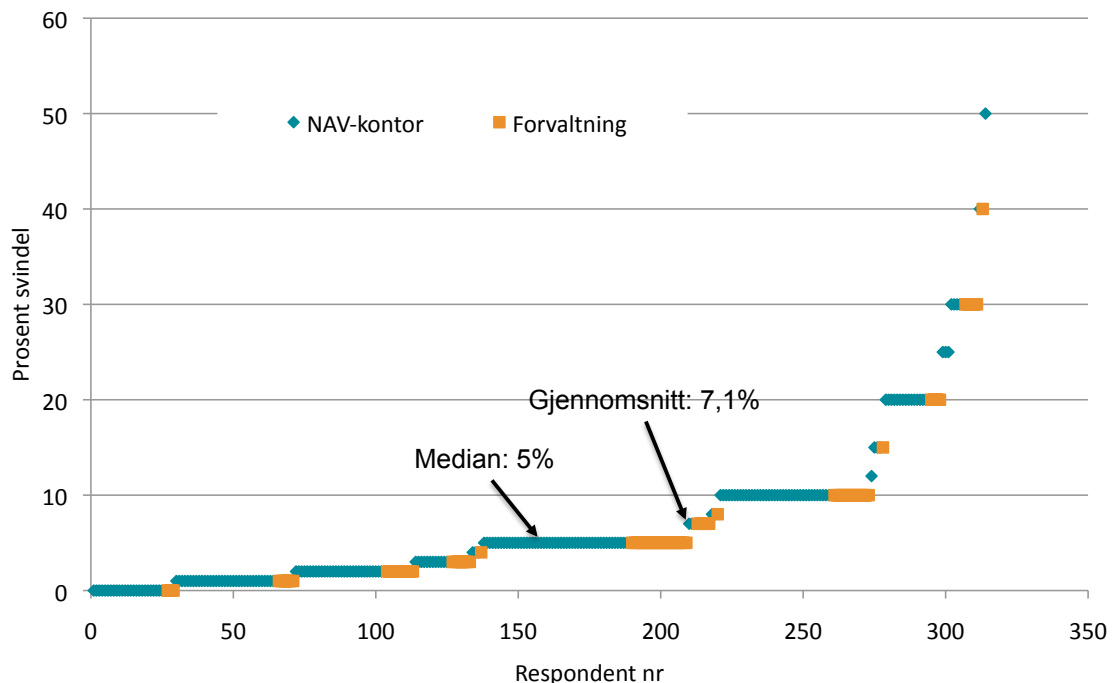
3.2.2 Omfang av svindel med dagpenger

Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av svindel med dagpenger. Disse spørsmålene omhandlet *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner).

Vi stilte først spørsmålet "Hvor stor andel av personene som får utbetalt dagpenger får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?". I gjennomsnitt svarte veilederne/saksbehandlerne at de får mistanke til 10 prosent av personene. Også medianen i svarfordelingen er 10 prosent. Det er imidlertid stor spredning i svarene.

Det neste spørsmålet lød: "Hvor stor andel av personene som får utbetalt dagpenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?" Det gjennomsnittlige svaret på dette spørsmålet var 7 prosent, mens medianen var 5 prosent. Det var svært stor spredning i svarene, noe som illustreres i Figur 3.2.

Figur 3.2 *Hvor stor andel av personene som får utbetalt dagpenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?
Fordeling av svarene*



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Vi finner at anslaget i gjennomsnitt er noe høyere blant saksbehandlerne som jobber i forvaltningsenhetene, enn blant veilederne i NAV-kontorene. Årsaken er trolig at det er saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene som har ansvar for all saksbehandling av denne

ytelsen, og de får også informasjon om misbrukssaker. Gjennomsnittet er også høyere blant veiledere som jobber ved store kontorer enn blant de som jobber ved små kontorer. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom fylkene.

Hvor stor andel av alle som svindler eller forsøker å svindle med dagpenger tror NAV-veilederne blir oppdaget? De ansatte ved NAV-kontorene svarer i gjennomsnitt 12 prosent, mens de ansatte i forvaltningsenhetene i gjennomsnitt tror 13 prosent (medianen av svarene er 5 i begge gruppene). Denne andelen varierer ikke systematisk med noen av de andre kjennetegnene ved veilederne eller kontorene.

Hvor mye avdekker de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 3.1 at 28 prosent av veilederne ved NAV-kontorene svarer at de ikke har avdekket noe svindel med dagpenger det siste året, 20 prosent har avdekket svindel én gang, og 39 prosent 2-4 ganger. 13 prosent av dem har avdekket mer enn 4 saker det siste året.

Hvor mange saker de NAV-ansatte avdekker, er naturlig nok avhengig av hvor mange søkere/dagpengemottakere de får informasjon om. Jo flere søkere, desto flere misbrukssaker har de avdekket det siste året, det samme gjelder størrelsen på kontoret – jo større kontor de jobber ved, desto flere saker har de avdekket.

I forvaltningsenhetene er det bare 6 prosent av saksbehandlerne som oppgir at de ikke har avdekket noe svindel i løpet av det siste året, og hele 67 prosent av dem har avdekket mer enn 5 svindelsaker. Dette tallet må relateres til antall brukere som saksbehandlerne får informasjon om – over 80 per uke i gjennomsnitt.

Tabell 3.1 *Hvor mange ganger har du avdekket svindel eller forsøk på svindel med dagpenger det siste året?*

	NAV-kontor	Forvaltningsenhet	Alle
Ingen	28 %	6 %	22 %
En gang	20 %	2 %	15 %
2-4 ganger	39 %	25 %	36 %
5-9 ganger	8 %	14 %	10 %
10 ganger eller mer	5 %	53 %	17 %
Sum	100 %	100 %	100 %
N	253	87	340

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår mest svindel, det vil si om svindel med dagpenger er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød: ”Er det enkelte miljøer, bransjer eller grupper av brukere hvor du mener at svindel med dagpenger er særlig konsentrert? Hvilke?”

Flere nevner spesifikke bransjer og yrkesgrupper, som bygg/anlegg, restaurant, transport, bilpleie, bønder, generelt selvstendig næringsdrivende/små familiebedrifter. Det blir nevnt grupper som småbarnsmødre, ungdom, og innvandrere.

3.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om dagpenger

Misbruksstatistikk

I Tabell 3.2 viser vi antall tips i 2011, mottatt av NAV Kontroll. Vi ser av tabellen at det totalt ble mottatt 543 tips om misbruk av dagpenger. Majoriteten av tips kommer fra publikum. De fleste saker som avdekkes av NAV-kontorene blir ikke inkludert i tipsstatistikken.

Det tipses oftest om svart arbeid (208) og utenlandssaker (155). ”Feil i grunnlagsopplysningene” utgjør også en stor post (100). Utenlandssakene dreier seg om utenlandsopphold uten å ha meldt fra, mens ”feil i grunnlagsopplysningene” dreier seg om inntektsopplysninger.

Tabell 3.2 *Tips om misbruk av dagpenger, etter hvem som har tipset og type misbruk 2011*

	Svart inntekt	Utenlands-saker	Feil i grunnlags-oppl.	Hvit inntekt	Annet	Sum
Publikum	89	105	41	27	3	265
NAV kontor	33	18	14	19	3	87
Forvaltning	28	12	16	7	0	63
Eget tiltak	19	12	7	0	0	38
Skatt	18	2	10	8	0	38
Politiet	9	2	4	3	1	19
Kommunen	7	0	2	0	0	9
Andre myndigheter	3	3	3	2	0	11
Arbeidsgiver	0	0	2	6	1	9
Annet	2	1	1	0	0	4
Sum	208	155	100	72	8	543

Kilde: NAV Kontroll

Der det er relevant blir tipsene registrert med bransje. De fleste tipsene er knyttet til industri/håndverk (126), handel/reiseliv (47), transport/logistikk/IT (46), kontor (23) og restaurant (18).

I 2011 ble det tilbakekrevd dagpenger i 5.800 tilfeller, med til sammen 214 millioner kroner.

Samme år ble det anmeldt 802 saker for svindel med dagpenger, for til sammen 78,5 millioner kroner. Dette er den klart største stønadskategorien som NAV anmelder. Dette er i hovedsak saker som startet tidligere år og ikke saker som er relatert til tipsene i tabellen over.

Registerkontroller

Det blir gjennomført registerkontroller av dagpengesaker rutinemessig. Disse tar sikte på å avdekke arbeid som ikke blir meldt på meldekortene, samt personer som er i utdanning.

Dagpengemottakere som mottar over en viss sum (grensen kan variere) blir koplet mot A/A-registret. Dette blir gjort for ett geografisk område av gangen, men hele landet dekkes i løpet av året. I de tilfeller hvor man finner treff med ett eller flere arbeidsforhold, blir meldekortene sjekket, det blir bestilt lønns- og trekkoppgaver, og det blir sendt henvendelse til arbeidsgiverne

med spørsmål om antall timer arbeidet. De som etter denne kontrollen kan kategoriseres som sannsynlige misbrukssaker blir oversendt til forvaltningsenhetene for nærmere undersøkelser.

I løpet av 2011 ble det plukket ut til sammen 64.200 dagpengemottakere for kopling mot A/A-registret.¹⁶ Her fant man 48.200 arbeidsforhold.

Rundt 25.500 arbeidsforhold ble undersøkt nærmere i 2011. Blant disse var det 1.700 saker som ble oversendt forvaltningsenhetene som feilutbetalingssaker.

Utenlandssaker

Vi har tidligere sett at ”utenlandssaker” er en av de største kategoriene hvor NAV Kontroll får tips om misbruk av dagpenger (155 tips om dette i 2011).

Statistikk fra NAV Kontroll over anmeldelser av utenlandssaker viser at dagpenger er den klart vanligste ytelsen i denne kategorien anmeldelser. De 10 første månedene i 2011 var det 61 og de 10 første månedene i 2012 var det 48 anmeldelser for denne typen misbruk av dagpenger.

Når vi ser på alle utenlandssakene (alle ytelser) som ble anmeldt i årene 2010-2012, er følgende land de vanligste:

- Polen
- Sverige
- Irak
- Litauen

Annen statistikk

Ekspertpanelet etterlyste statistikk fra meldekortene for å få et bedre bilde av ”potensialet” for å svindle. Det har ikke vært mulig å få informasjon om hvor mange som jobber ”nøyaktig” 50 prosent. Fra NAV har vi imidlertid fått statistikk over andelen av dagpengemottakerne som rapporterer noe arbeid på meldekortet i det hele tatt. Denne andelen varierer noe gjennom året, i 2011 var den lavest i august med 21 prosent og høyest i mai med 28 prosent.

Vi har også sett på statistikk over tiltaksdeltakere, siden tiltaksdeltakelse gjør arbeid (svart eller hvitt) mindre aktuelt. I 2011 var det 7 prosent av alle dagpengemottakerne som deltok i et arbeidsmarkedstiltak (årgjennomsnitt).

3.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen

Definisjon av svindel med dagpenger

I samlingen i ekspertpanelet var det mye diskusjon knyttet til i hvilken grad ulike former for misbruk av dagpenger kan anses som bevisst eller ikke. Det var særlig to forhold som ble påpekt som problematiske i denne forbindelse:

- Manglende/uklar informasjon og kunnskap om regelverket
- Manglende håndhevelse av regelverket

Det ble vist til en rekke konkrete eksempler. Flere av ekspertene mente at det å skrive for få timer på meldekortet i noen tilfeller bunner i at brukeren ikke forstår hvordan kortet skal fylles ut. Ett eksempel er delvis ledige, hvor noen tror at det er ”overskytende” timer (timer utover fast stillingsprosent) som skal registreres, ”NAV vet jo allerede at de har en deltidsjobb”.

¹⁶ Vi har ikke informasjon om hvor mange personer som mottar dagpenger i løpet av et år – men det kan dreie seg om opp mot 150.000 personer.

Kravet om å være reell arbeidssøker, herunder kravet til mobilitet, er ifølge ekspertene et av de vanskeligste temaene når det gjelder å avgrense og identifisere svindel med dagpenger. NAV håndhever i liten grad regelverket på dette området, for eksempel kreves det sjelden at en dagpengemottaker må flytte, og de følges i liten grad opp med tilbud om arbeid.

I tillegg hadde ekspertene en del eksempler på at regelverket kommuniseres tvetydig fra NAVs side; på det lokale NAV-kontoret blir dagpengesøkere vist hvordan de må fylle ut søknaden "riktig" for å få dagpenger. I søknadsskjemaet er det fem spørsmål som definerer om søkeren er reell arbeidssøker. Blant annet må man svare ja på om man er villig til å ta ethvert arbeid i et hvilket som helst yrke, og at man er villig til å ta arbeid hvor som helst i Norge, selv om man må pendle eller flytte. Flere av ekspertene mente at det er en "stilltiende aksept" fra NAVs siden om at mobilitetskravet og krav om å ta et hvert arbeid ikke praktiseres strengt.

Det eksisterer også feilaktige forestillinger om regelverket blant brukere. En av ekspertene viste til at noen brukere tror at de kan avslå tre jobbtilbud uten å miste dagpengene.

Også når det gjelder regelverket for permitteringer har det ifølge ekspertene tidligere vært en stilltiende aksept for at regelverket ikke skal praktiseres strengt. På dette området har det til tider blitt gitt politiske signaler om en "rundhåndet" bruk av dagpenger ved permitteringer.

Et annet moment som noen av ekspertene påpekte, er at kunnskapen om regelverket i NAV er varierende. Veiledere og saksbehandlere som tidligere jobbet i Aetat har vesentlig mer kompetanse enn andre, og særlig regelverket knyttet til føring av timer for delvis ledige som jobber i yrker med spesielle arbeidstidsordninger kan være komplisert.

På grunnlag av diskusjonen i ekspertpanelet valgte vi å lage noen eksempler på hvilken atferd som skal inkluderes i begrepet svindel, og hvilken atferd som ikke skal inkluderes. Disse ble sendt til ekspertpanelet før de ga sine endelige anslag på omfanget av svindel:

En person skriver nøyaktig 50% arbeid på meldekortet

- Dersom personen faktisk jobber mer enn 50%, er det svindel
- Dersom personen får tilbud om en høyere stillingsprosent og takker nei (uten å melde fra til NAV) for å ikke miste dagpengene, er det svindel
- Hva hvis personen ikke er veldig aktiv for å skaffe seg mer arbeid? Hvorvidt dette er å anse som svindel, kommer an på hvor bevisst det er, og i hvilken grad NAV håndhever reglene, eventuelt stilltiende aksepterer atferden.

En person jobber turnus, og sørger for å fordele timene på meldekortet slik at han eller hun holder seg innen grensen hver 14.-dagersperiode.

- Dette er svindel, siden personen tydeligvis vet at han/hun ikke ville fått like mye dagpenger ved å oppgi timene riktig.

En person har aktivitet som ikke gir inntekt nå, men kan gi det i framtida, og skriver det ikke på meldekortet som arbeid

- Så lenge NAV ikke informerer klart om reglene for dette, og ikke håndhever det strengt, er det ikke svindel.

En person kunne vært mer aktiv for å skaffe seg jobb

- Dersom vedkommende bevisst lar være å søke jobber som han eller hun kunne fått, fordi vedkommende heller vil ha dagpenger enn å jobbe, er det svindel
- Dersom personen selv mener at de gjør så godt de kan, er det ikke svindel

En dagpengemottaker søker ikke aktivt arbeid andre steder i landet

- Dette er ikke svindel dersom det er stilltiende godtatt av NAV

Erfaringer med svindel med dagpenger

Det var stor grad av enighet blant ekspertene om at den vanligste formen for svindel med dagpenger er å føre for få timer på meldekortet. Selv om dette i noen tilfeller bunner i manglende kunnskap om regelverket, blir det påpekt at ”noen dagpengemottakere kjenner regelverket meget godt”.

I noen tilfeller har brukere søkt om dagpenger for andre gang, og lagt ved dokumentasjon på arbeid de hadde da de mottok dagpenger året før – mens de oppga til NAV at de ikke hadde jobbet. En ekspert hadde eksempler på at noen brukere, særlig unge, meldte 0 timer de første to ukene av et arbeidsforhold fordi de ventet på første lønning.

Medlemmene av ekspertpanelet mente at en stor andel av de som jobber hvitt og ikke fører opp alt på meldekortet blir avslørt ved hjelp av registerkontrollen. Svart arbeid blir på den annen side sjelden oppdaget. Ekspertpanelet hadde lite erfaring med at dagpengemottakere jobber svart, og var derfor usikre på omfanget av det, bortsett fra at det potensielt kan forekomme en god del. De etterlyste mer kunnskap om forekomsten av svart arbeid generelt – noe som ble formidlet i etterkant av samlingen (se kapittel 2.5).

En del tilfeller av underrapportering av hvitt arbeid blir trolig ikke avslørt så ofte. Ekspertene formidlet at det vanligste er at brukere ”småsvindler” ved å ”runde av” timene nedover. Videre er det svært fristende å skrive timer slik at man akkurat holder seg under grensen på 50 prosent av vanlig arbeidstid. Mer avansert form for svindel kan forekomme for delvis ledige som har turnus- eller skiftarbeid. Her kan man sørge for å holde seg under grensen ved å fordele arbeidete timer over flere meldekort. Videre fører noen turnusarbeidere bare det de faktisk jobber på meldekortet, mens de kanskje får betalt for friperioden også.

Det var som nevnt enighet blant ekspertene om at kravet om å være reell arbeidssøker medfører vanskelige gråsoner. Noen tilfeller er påfallende: ”Rett før eller akkurat rundt 104 uker får de jobb og opptjener rettighet til ny periode. Var de reelle arbeidssøkere?” Videre ser ekspertene at en del søknader ikke kan behandles fordi søker ikke har svart ja i søknadsskjemaet på at han eller hun kan ta arbeid i hele landet. Hvis NAV ringer og opplyser om regelverket, endrer de avkryssingen slik at de får rett til dagpenger: *”De svarer ærlig første gangen. Skulle de hatt dagpenger? Fra hvilken dato – fra de ombestemmer seg? Vi vet ikke hva de egentlig tenker. Det er det som er vanskelig. Vi kan ikke se inn i hodet til de enkelte”*.

Når det gjelder opphold i utlandet, hadde ekspertene noen konkrete eksempler på tilfeller der flere titalls meldekort var registrert fra samme IP-adresse i Oslo eller at flere meldekort var registrert fra samme utenlandske IP-adresse. Begrunnelsen fra brukerne var i det siste tilfellet at det var så dårlig internettforbindelse der de bodde i Norge, så de hadde bedt et familiemedlem i hjemlandet registrere meldekortene.

Regelverket rundt dagpenger under utdanning er ifølge ekspertene komplisert, og vurderes i hvert enkelt tilfelle. Hovedregelen er at bruker får avslag på dagpenger under utdanning, men at studieopplegg som gjør at bruker fortsatt er tilgjengelig for jobb av og til kan godkjennes. Ekspertene mente at lokalkontor og forvaltning av og til ga motstridende informasjon til bruker når det gjelder regelverket på dette området.

Organisering av arbeidet i NAV har betydning for hvor lett informasjon tilfaller de relevante aktørene. Det er tidligere blitt påpekt at det faktum at en økende del av saksbehandlingen av ytelser er lagt til forvaltningsenhetene innebærer at de som gjør saksbehandlingen ikke ”ser” brukeren, og at det derfor er mindre sannsynlig at de får informasjon om brukers situasjon som kan vekke mistanke. Organiseringen av forvaltningsenhetene og oppgavefordelingen er nå i endring, med sikte på en økende automatisering av behandling av visse ytelser, og en spesialisering mellom enhetene på landsbasis. Noen av ekspertene mente at disse endringene kan gi økt risiko for feilutbetalinger og svindel fordi avstanden mellom saksbehandler og bruker med enda større. Resultatet er imidlertid avhengig av hva slags kommunikasjon man har innad i NAV.

3.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med dagpenger

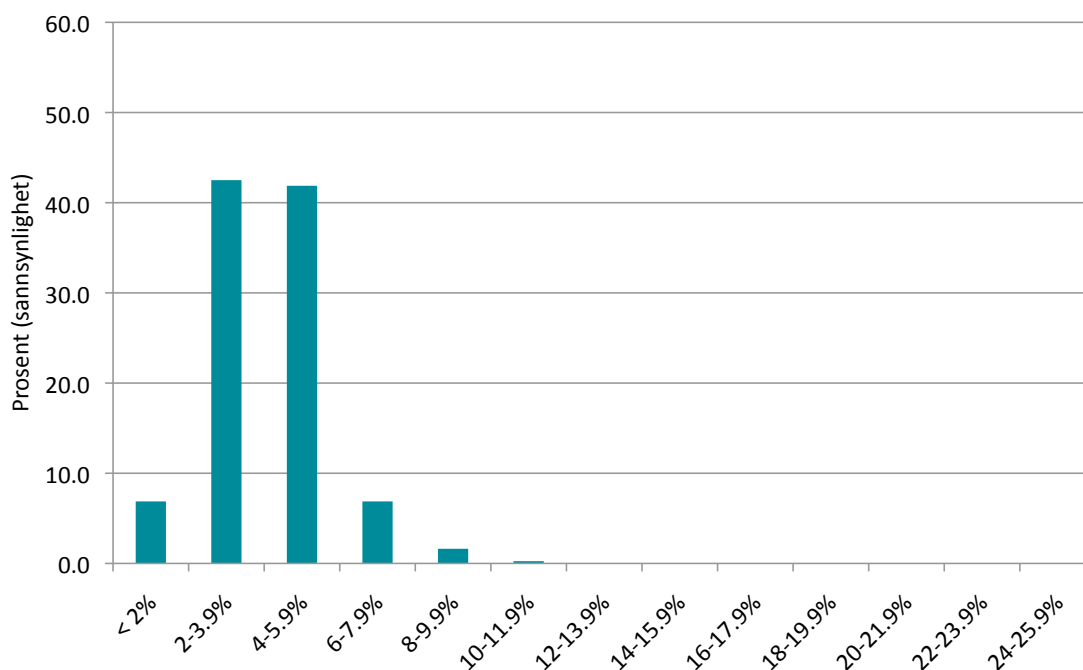
Ekspertenes endelige anslag på svindel med dagpenger (punktanslag) lå mellom 3 og 4,9 prosent.

I Figur 3.3 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for ekspertenes anslag. Totalt sett mener ekspertene at det er om lag like sannsynlig at det korrekte tallet ligger i intervallet 2-3,9 prosent som 4-5,9 prosent. Det er imidlertid noe mer sannsynlig at det ligger over 5,9 prosent enn at det ligger under 2 prosent.

På grunnlag av den aggregerte sannsynlighetsfordelingen kan vi forvente at svindel med dagpenger utgjør 4,1 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 mest sannsynlig ble svindlet dagpenger for 455 millioner kroner.

Som figuren viser er det en betydelig sannsynlighet for at det korrekte tallet ligger lavere enn 4 prosent. Det er i alt 84 prosent sannsynlighet for at det ligger mellom 2 og 5,9 prosent.

Figur 3.3 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med dagpenger, som prosent av samlede utbetalinger



Kilde: 8 eksperter

3.6 Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med dagpenger

I diskusjon av mulige tiltak var ekspertpanelet mest opptatt av nødvendigheten av å jobbe forebyggende for å redusere svindel med dagpenger. Et tiltak i den forbindelse er å gjøre gråsonene mindre – dette vil forhindre at svindlere kan ”gjemme seg” bak uklare regler/uklar kommunikasjon. På denne måten kan man både redusere ren svindel og mer ubevisst misbruk av dagpenger. Følgende tiltak ble nevnt:

- Bedre informasjon om meldekortene. Flere mente at informasjonen i dag er forvirrende

- Et par foreslo ekstra punkter på meldekortet om a) strafferettslig ansvar dersom bruker gir feil opplysninger, b) avkryssingsspørsmål "Oppholder du deg i Norge" for å få bruker til å tenke seg om "en ekstra gang"
- Bedre informasjon rundt regelverket knyttet til å være reell arbeidssøker
- Tettere oppfølging av arbeidssøkerne slik at man ikke signaliserer "stilltiende aksept" for manglende aktivitet

For å unngå misforståelser rundt hvordan det skal føres timer når bruker har en fast deltidsstilling, mener noen av ekspertene det kunne det være nyttig med en funksjon der den faste stillingsbrøken blir registrert enten på meldekortet eller av saksbehandler (på en måte som gjør at det kan kobles til opplysninger på meldekortet).

Et tiltak som vil gjøre svindel vanskeligere, er å gjennomføre mer kontroller allerede i forbindelse med saksbehandlingen av søknader. Den viktigste formen for svindel (å rapportere for lite arbeid på meldekortet), kan imidlertid ikke avhjelpes på denne måten.

Kompetanse hos saksbehandlerne er viktig for å avdekke og forhindre svindel. Det dreier seg både om kompetanse om regelverket, og om trening i å se tegn på misbruk. En av ekspertene nevnte at saksbehandlere i forvaltningsenhetene burde jobbe noe med feilutbetalingssaker innimellom, for å "få teften" for feil.

Det var flere innspill i ekspertpanelet knyttet til bedre informasjonsutveksling mellom NAV-enhetene. NAV har relativt nylig tatt i bruk et system, Gosys, for å samhandle og dele informasjon om brukere. I systemet loggføres informasjon om/kommunikasjon med brukerne. Dette systemet kan potensielt føre til en mye mer effektiv deling av informasjon enn tidligere. Til forskjell fra registreringer i Arena blir oppgaver i Gosys søkbare. En forutsetning er at det innarbeides gode rutiner for bruk av Gosys.

Ekspertene mente at å avdekke svindel virker forebyggende/avskrekkende. Flere av ekspertene etterlyste i den forbindelse bedre informasjonsutveksling mellom NAV og ulike kontrollmyndigheter, slik som Arbeidstilsyn og skattemyndigheter. Disse myndighetene kan sitte på opplysninger om personer og forhold som kan være nyttige for NAV når det gjelder å avdekke svindel.

Ekspertene var i liten grad inne på regelendringer for dagpenger, men påpekte at det kan minske potensialet for å svindle betydelig dersom dagpengene ble gradert i forhold til inntekt, og ikke arbeidede timer: *"Dagpenger inviterer litt til svindel, siden det kun graderes i forhold til arbeidstimer ikke inntekt. Regelverket er i utakt med trygdens øvrige ytelser. Burde nesten være behovsprøvd"*.

Særlige tiltak rettet mot svindel ved å oppholde seg i utlandet mens man mottar dagpenger ble i liten grad diskutert blant ekspertene.

4 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Utgiftene til arbeidsavklaringspenger (AAP) var på 35,5 milliarder kroner i 2011. Det var i gjennomsnitt 174 000 personer som mottok arbeidsavklaringspenger. I statsbudsjettet for 2012 ble det lagt til grunn en gjennomsnittlig utbetaling per mottaker på 207.500 kroner.

4.1 Regelverk og saksbehandling for AAP

Vi gjengir her hovedreglene knyttet til arbeidsavklaringspenger, og informasjonen om saksbehandlingen som er hentet fra intervjuer av kandidater til ekspertpanelene.

4.1.1 Regelverk

For å få arbeidsavklaringspenger må...

- Arbeidsevnen være nedsatt i en slik grad at man hindres i å beholde eller skaffe inntektsgivende arbeid og nedsatt med minst 50 prosent.
- Årsaken til nedsatt arbeidsevne være sykdom, skade eller lyte.
- Mottakeren være under aktiv behandling, delta på arbeidsrettet tiltak, arbeidsutprøving, eller få annen oppfølging fra NAV med sikte på å skaffe eller beholde arbeid (det såkalte aktivitetskravet).
 - Eventuelt vente på behandling/tiltak, søke arbeid etter gjennomført behandling/tiltak, eller vente på at en uføresøknad blir vurdert.
- Søkeren ha minst tre års medlemskap i folketrygden, og være mellom 18 og 67 år.
- Mottakeren oppholde seg i Norge, evt kan NAV-kontoret forhåndsgodkjenne tiltak eller behandling eller kortvarig ferie i utlandet.

AAP beregnes på grunnlag av...

- Pensjonsgivende inntekt siste kalenderår før arbeidsevnen ble nedsatt, eventuelt gjennomsnittet av siste tre kalenderår (inntil 6 G). Det er en minsteytelse på 2 G.

I tillegg kan man få høyere minsteytelse ved nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år (såkalt ung ufør), og barnetillegg på 27 kroner.

Arbeid i stønadsperioden

Det blir (nesten) alltid gjort vedtak om 100 prosent AAP. Utbetalingen blir redusert ved inntektsgivende arbeid i stønadsperioden, rapportert på meldekort hver 14. dag, på samme måte som for dagpenger. Reduksjonen i utbetalingen foretas ut fra arbeidet tid. Man kan jobbe inntil 60 prosent av en normalarbeidsdag (37,5 timer per uke), det vil si inntil 45 timer per 14-dagersperiode uten at utbetalingen faller bort for den aktuelle meldeperioden.

4.1.2 Saksbehandlingen

Saksbehandlingen knyttet til søknader om AAP er delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. De ekspertene vi har intervjuet framstiller de ulike delene av saksbehandlingen på følgende måte:

Rett/inngangskriteriet

NAV-kontorene gjør en arbeidsevnevurdering og fatter vedtak om nedsatt arbeidsevne (paragraf 11-5), og utarbeider eventuelt annet grunnlag for saksbehandlingen. NAV-kontorene har all

kommunikasjon med brukeren. De gir beskjed til forvaltningsenheten hvis ytelsen skal stanses, for eksempel dersom brukerens situasjon er endret slik at de ikke lenger oppfyller vilkårene for ytelsen.

Veilederen ved NAV-kontoret innhenter/utarbeider følgende dokumentasjon:

- Arbeidsevnevurdering, som inkluderer brukerens egen vurdering, medisinsk dokumentasjon, mv.
- Veileder kan innhente ekstra legeopplysninger, i noen tilfeller spesialisterklæringer, av og til vurdering fra rådgivende lege (ikke ofte)
- Noen ganger innhentes opplysninger fra arbeidsgiver (fra dialogmøte og oppfølgingsplan)
- Unge uføre: Det skal foreligge en spesialisterklæring. Her brukes ofte rådgivende lege. Det er imidlertid få slike saker på AAP.

Veilederne ved NAV-kontorene følger opp AAP-mottakerne videre. Det lages en aktivitetsplan for en tid fram i tid, og brukeren innkalles før utløpet av planen. De fleste tiltaksarrangører rapporterer til NAV-kontoret om frammøte, men det gjelder ikke skole. For de brukerne som skal ha medisinsk behandling skal det framgå av aktivitetsplanen at det er dokumentert (fra behandlingsapparatet) hvilken behandling som skal gjennomføres.

De veilederne vi intervjuet forteller at brukerne skal innkalles minimum en gang i året, ellers er det varierende hvor ofte det skjer.¹⁷ Det hender at veiledere ber om nye legeerklæringer.

Forvaltningsenheten gjør vedtak om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne (paragraf 11-13), og vurderer de andre vilkårene (medlemskap, alder mv). De har ikke dialog med brukeren. Ifølge de vi intervjuet innhentes og vurderes følgende informasjon:

- Opplysninger gitt av brukeren på søknadsskjemaet
- Arbeidsevnevurderingen og andre opplysninger fra NAV-kontoret
- Av og til (sjelden) innhentes vurdering fra rådgivende lege
- Informasjon om sykmeldingsgrad i Infotrygd (datasystem hvor sykepengehistorikken er registrert)
- De kan eventuelt be om mer informasjon fra lokalkontoret ("ofte vet de mer enn de har skrevet ned")
- Trygdetid og alder
- Aktivitetskravet: "Det hender at vi tar kontakt med skoler – at vi sjekker at de er på tiltak. Eventuelt også arbeidsgivere – sjekker omfanget av tiltaket og at personen deltar. Men det er begrenset hva vi får tid til."

Skjønnsutøvelse

Det er mye skjønn forbundet med å vurdere om søkerens arbeidsevne er nedsatt med minst 50 prosent. Arbeidsevnevurderingen og vedtaket om nedsatt arbeidsevne fra NAV-kontoret danner hovedgrunnlaget. Arbeidsevnevurderingen innebærer en vurdering av brukerens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og muligheter i arbeidslivet.

Saksbehandlere vi intervjuet formidlet at det normalt blir gitt et 11-13-vedtak hvis søkeren har et 11-5-vedtak. Videre blir sykmeldingshistorikken brukt som en viktig indikasjon på graden av nedsatt arbeidsevne: "Hvis de har vært minst 50 prosent sykmeldt tyder det på at de har minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne". Det kan være vanskelig å vurdere kravet om 50 nedsatt arbeidsevne hvis f.eks. søkeren er

¹⁷ I tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet både for 2012 og 2013 heter det at det skal fastsettes minst to oppfølgingspunkter i året for personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand.

- Bønder/selvstendige – de kan ha jobbet 2-300 prosent tidligere
- Kvinner som alltid har jobbet deltid. Da må det vurderes om årsaken til deltidsarbeidet er helseproblemer eller eget valg.

Det er alltid en beslutter involvert som kontrollerer og formelt fatter vedtaket.

Beregning

Forvaltningsenheten gjør beregningen, på grunnlag av:

- Inntektsgrunnlaget (pensjonsgivende inntekt), som hentes fra pensjonsopptjeningsregisteret etter at likningen er klar.
- Før likningen er klar, kan saksbehandler be om informasjon fra likningskontoret (fra mars måned). Hvis søknaden kommer tidligere på året blir søkeren bedt om å dokumentere inntekten, det blir da gjort et foreløpig vedtak og saken blir fulgt opp senere.
- Eventuelle barn: Informasjon hentes fra folkeregisteret
- Unge uføre: NAV-kontoret vurderer hvorvidt søkeren kan ha rett til høyere ytelse på grunn av uførhet i ung alder.

Arbeid i stønadperioden

Meldekortene går automatisk til utbetaling (etter en automatisk konsistenssjekk). Forvaltningsenheten får ikke melding hvis det er arbeidet for mye, men det blir beregnet null utbetaling.

NAV-kontoret kan ta fram meldekortene på skjermen, og noen henter fram historikken i forbindelse med oppfølging av søkeren/endringer. ”Vi er veldig ofte innom meldekortene – det er ulike ting vi bruker dem til. Det er jo en del feil med dem.” En annen sier: ”På det jevne ser vi ikke meldekortene. Det er ingen fast rutine på å sjekke meldekort.”

4.1.3 Mulige måter å svindle med AAP

Med utgangspunkt i regelverket for AAP, kan man i prinsippet svindle ved å gi uriktig informasjon om

- Sykdom og arbeidsevne, eller grad av arbeidsevne. Dette er tilfelle hvis man faktisk jobber mer enn oppgitt, jobber svart, mv, men kan også være tilfelle for de som bare ønsker å ”ha fri”. Brukeren kan gi uriktig informasjon allerede i forbindelse med søknad om AAP, eller kan la være å informere om bedring i arbeidsevnen.
- Inntektsgrunnlaget (pensjonsgivende inntekt siste kalenderår før arbeidsevnen ble nedsatt, eventuelt gjennomsnittet av siste tre kalenderår).
- Opphold i utlandet

I prosjektet har vi presisert at vi ser bort fra gråsonetilfeller knyttet til ulik forståelse av sykdomsbegrepet/nedsatt arbeidsevne. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor AAP-mottakeren bevisst simulerer syk eller sykere enn vedkommende er (eventuelt at legen skriver falsk legeerklæring). Vi inkluderer ikke tilskudd til reiser, skole, boutgifter og liknende.

De vi intervjuet mente at det er mulig å få AAP ved å ”gjøre seg sykere enn man er”, selv om det kreves mer for å få AAP enn for å få sykepenger. Flere påpekte at det er mange gråsoner her.

Kan man unndra seg aktivitetskravet? Noen av informantene peker her på at man kan ”slippe unna” dersom oppfølgingen fra lokalkontoret er for dårlig, men dette er trolig blitt bedre enn det var en stund. Det samme gjelder å ha utenlandsopphold uten forhåndsgodkjenning: Det er fullt mulig hvis brukerne blir fulgt opp sjelden.

Så å si alle vi intervjuet mente at det er størst risiko for svindel ved å jobbe mer enn man rapporterer inn – enten hvitt eller svart, og at dette trolig foregår en del.

De vi intervjuet mente at det er lav risiko for å svindle med inntektsgrunnlaget for AAP, trygdetid, eller tillegg for de som har nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år.

4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV

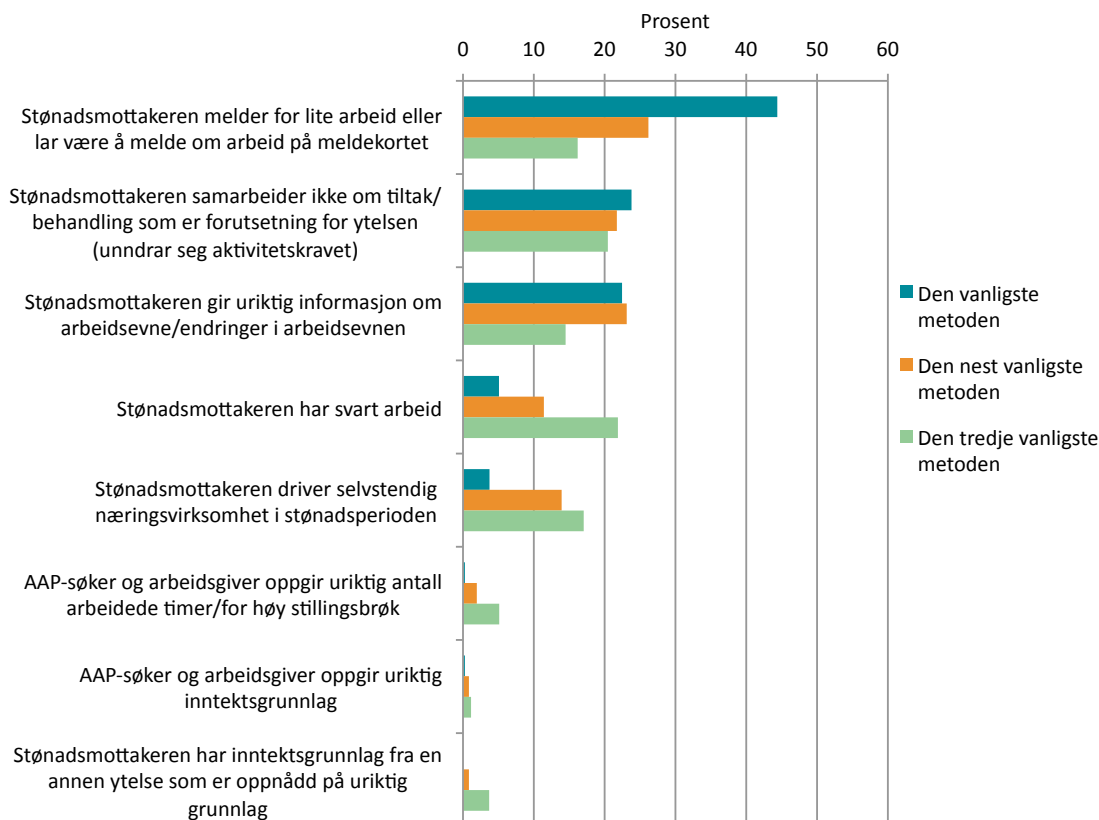
4.2.1 Former for svindel med AAP

I undersøkelsen listet vi opp noen måter som man kan svindle med AAP, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person svindler eller forsøker å svindle med AAP. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for svindel. I Figur 4.1 viser vi svarene fra alle respondentene (rangert etter andelen som oppgir metoden som den vanligste). Alternativene er ikke gjensidig utelukkende, men svarene gjenspeiler hvilke formuleringer respondentene mener best beskriver den vanligste svindelen.

At stønadsmottakeren melder for lite arbeid eller lar være å melde om arbeid på meldekortet er den formen for svindel som nevnes av flest. 85 prosent av veilederne nevner denne metoden som én av de tre vanligste, og 44 prosent mener at dette er den aller vanligste av de nevnte formene for svindel.

Det er også et flertall av veilederne som nevner to andre former for svindel som én av de tre vanligste: At stønadsmottakeren ikke samarbeider om tiltak/behandling som er forutsetning for ytelsen (til sammen 64 prosent) og at stønadsmottakeren gir uriktig informasjon om arbeidsevne/endringer i arbeidsevnen (til sammen 58 prosent). Ifølge veilederne er det en lite vanlig form for svindel å jukse med inntektsgrunnlaget eller tidligere arbeidstid.

Figur 4.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person svindler eller forsøker å svindle med AAP? NAV-kontorene og forvaltningsenhetene



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Veiledere ved NAV-kontorene og saksbehandlere i forvaltningsenhetene rangerer de vanligste formene for svindel likt. Imidlertid er det så mye som 62 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene som mener at det vanligste er å melde for lite arbeid på meldekortet, mens det gjelder 37 prosent av veilederne ved NAV-kontorene. Forskjellen tilsvarer det vi fant for dagpenger. Veilederne ved NAV-kontorene mener oftere enn saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene at de to neste formene for svindel er den vanligste: Å ikke samarbeide om tiltak/behandling eller å gi uriktig informasjon om arbeidsevne/endringer i arbeidsevnen. Det er nærliggende å forklare forskjellene mellom de to gruppene med at veilederne ved NAV-kontorene har kontakt med brukerne og gjennomfører arbeidsevnevurderinger, mens saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene kun ser registrert informasjon/sakspapirer.

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet varierer med hvor mange brukere veilederne får informasjon om, hvor mange års erfaring de har med å jobbe med AAP, og om det varierer med kontorstørrelse.

Ved de største kontorene er det vesentlig flere enn ved de små kontorene som mener at det vanligste er at stønadmottakeren ikke samarbeider om tiltak/behandling som er en forutsetning for ytelsen. Det er på den annen side færre som mener at det vanligste er at stønadmottakeren gir uriktig informasjon om arbeidsevne/endringer i arbeidsevnen. Man kan tenke seg at det siste er lettere å observere der hvor det er små forhold/gjennomsiktige lokalsamfunn enn på større steder.

Veiledere med lengst erfaring skiller seg fra de med kortere erfaring, ved at en større andel mener at det vanligste er å melde for lite arbeid på meldekortet, samt å jobbe svart. Det er ingen systematiske forskjeller i svarene på dette spørsmålet etter hvor mange brukere veilederne får informasjon om per uke i gjennomsnitt.

Vi stilte et åpent spørsmål om det er andre vanlige måter å svindle eller forsøke å svindle med arbeidsavklaringspenger. De svarene som ble gitt er stort sett overlappende med alternativene ovenfor: En del nevner at man kan motta AAP og samtidig ha inntekt som dagmamma/barnepass, eller inntekt fra mindre frilansoppdrag. Flere skriver dessuten at de ser at noen dropper ut av utdanningstiltak uten å melde fra, lar være å rapportere arbeidstimer, eller å melde fra om ferie/utenlandsopphold. Mange svarer at de ikke tror det er noe særlig svindel med denne ytelsen.

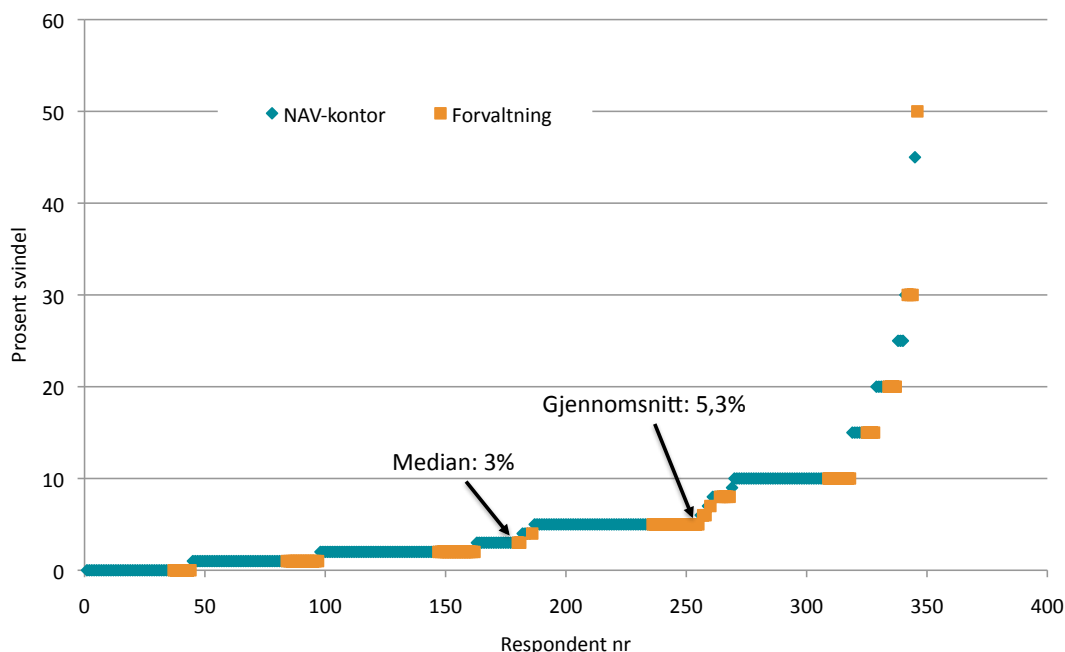
4.2.2 Omfang av svindel med AAP

Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av svindel. Vi stilte her spørsmål om *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner).

Vi stilte først spørsmålet ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt AAP får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?”. Det gjennomsnittlige svaret på dette spørsmålet er 9,0 prosent, medianen er 5.

Deretter spurte vi: ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt AAP er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?”. Spredningen av svarene på dette spørsmålet er vist i Figur 4.2. I gjennomsnitt er veilederne og saksbehandlerne ganske sikre på at 5,3 prosent av brukerne svindler, mens medianen er 3 prosent.

Figur 4.2 Hvor stor andel av personene som får utbetalt AAP er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene? Fordeling av svarene



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Andelen av brukerne som veiledere i NAV er ganske sikre på at svindler er høyere i forvaltningsenhetene enn i NAV-kontorene. Dette har trolig sammenheng med at saksbehandlere i forvaltningsenhetene oftere får kjennskap til misbruk som blir avdekket. Svarene varierer ikke systematisk med verken NAV-kontorets størrelse, veiledernes erfaring eller antall brukere de får informasjon om per uke. Det er heller ingen systematiske geografiske forskjeller.

Hvor stor andel av alle som svindler eller forsøker å svindle med AAP tror NAV-veilederne blir oppdaget? De ansatte ved NAV-kontorene svarer i gjennomsnitt 8 prosent, mens de ansatte i forvaltningsenhetene i gjennomsnitt tror 15 prosent (medianen av svarene er henholdsvis 2 og 5).

Andelen av svindelsakene som veilederne anslår blir oppdaget varierer heller ikke med kontorets størrelse, veiledernes erfaring eller hvor mange brukere de får informasjon om.

Hvor mye avdekker de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 4.1 at 47 prosent av veilederne ved NAV-kontorene svarer at de ikke har avdekket noe svindel med AAP det siste året, 25 prosent har avdekket svindel én gang, og 26 prosent 2-4 ganger. 3 prosent av dem har avdekket mer enn 4 saker det siste året.

Hvor mange saker de NAV-ansatte avdekker, er naturlig nok avhengig av hvor mange brukere de får informasjon om. Jo flere brukere, desto flere misbruksaker har de avdekket det siste året. Også NAV-kontorets størrelse har betydning: Jo større kontor, desto flere misbruksaker har de avdekket.

I forvaltningsenhetene er det 30 prosent av saksbehandlerne som oppgir at de ikke har avdekket noe svindel i løpet av det siste året, 32 prosent av dem har avdekket mer enn 5 svindelsaker.

Tabell 4.1 *Hvor mange ganger har du avdekket svindel eller forsøk på svindel med AAP det siste året?*

	NAV-kontor	Forvaltningsenhet	Alle
Ingen	47 %	30 %	42 %
En gang	25 %	19 %	23 %
2-4 ganger	26 %	18 %	24 %
5-9 ganger	2 %	13 %	5 %
10 ganger eller mer	1 %	19 %	6 %
Sum	100 %	100 %	100 %
N	266	103	369

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

I avsnitt 3.2 så vi at veilederne ved NAV-kontor i gjennomsnitt får informasjon om 14 mottakere/søkere av AAP i uka, mens saksbehandlerne i forvaltningsenheten får informasjon om 73 i uka. I forhold til antall AAP-mottakere saksbehandlerne får informasjon om i uka er det altså få saker der de avdekker svindel.

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår mest svindel, det vil si om svindel med AAP er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød: "Er det enkelte miljøer, bransjer eller grupper av brukere hvor du mener at svindel med AAP er særlig konsentrert? Hvilke?"

Flere nevner spesifikke bransjer og yrkesgrupper, som bygg/anlegg, restaurant, transport, bilpleie, bønder, generelt selvstendig næringsdrivende/små familiebedrifter (reindrift blir nevnt som et spesielt eksempel). Småbarnsmødre blir nevnt som en gruppe (inntekt fra barnepass), det samme gjelder ungdom og innvandrere.

4.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om AAP

Misbruksstatistikk

I Tabell 4.2 viser vi antall tips i 2011, mottatt av NAV Kontroll. Vi ser av tabellen at det totalt ble mottatt 814 tips om misbruk av AAP. Majoriteten av tips kommer fra publikum. De fleste saker som avdekkes av NAV-kontorene blir ikke inkludert i tipsstatistikken.

Det tipses oftest om svart inntekt (384), men også feil i grunnlagsopplysninger (191) og utlandssaker (172) utgjør en stor andel av tipsene. "Feil i grunnlagsopplysningene" dreier seg i hovedsak om fiktivt høy inntekt eller fiktivt arbeidsforhold.

Der det er relevant blir tipsene registrert med bransje. De fleste tipsene om misbruk av AAP er knyttet til industri/håndverk (165), transport/logistikk/IT (92), handel/reiseliv (63), og restaurant (40).

I 2011 ble det anmeldt 151 saker for svindel med AAP, for til sammen 24,6 millioner kroner. Dette er i hovedsak saker som startet tidligere år og ikke saker som er relatert til tipsene i tabellen over.

Tabell 4.2 *Tips om misbruk av AAP etter hvem som har tipset og type misbruk 2011*

	Feil i					
	Svart inntekt	grunnlags-oppl.	Utenlands-opphold	Hvit inntekt	Annet	Sum
Publikum	261	96	119	19	10	505
NAV-kontor	38	21	14	10	1	84
Skatt	30	12	2	9	2	55
Eget tiltak	22	11	10	0	0	43
Forvaltning	11	18	6	7	0	42
Politiet	4	4	11	4	4	27
Kommunen	6	3	0	0	0	9
Listekontroll	0	6	0	1	0	7
Andre myndigheter	5	4	9	0	0	18
Forsikringsselskap	3	9	1	0	0	13
Arbeidsgiver	2	3	0	0	0	5
Annet	2	4	0	0	0	6
Sum	384	191	172	50	17	814

Kilde: NAV Kontroll

Registerkontroll

AAP er en relativt ny ytelse. Siden regelverket når det gjelder inntektsgrunnlag og avkortning mot arbeidede timer er tilsvarende for dagpenger og AAP, blir det jevnlig kjørt de samme kontrollene som man har gjort for dagpenger gjennom flere år.

Kontrollene innebærer at alle AAP-mottakere med stønad over en viss sum blir koplet mot A/A-registeret. I alle tilfeller hvor man finner treff med ett eller flere arbeidsforhold, blir meldekortene sjekket, og det blir sendt henvendelse til arbeidsgiverne. De som etter denne kontrollen kan kategoriseres som sannsynlige misbruksaker blir oversendt til forvaltningsenhetene for nærmere undersøkelser.

I løpet av 2011 ble det plukket ut til sammen 176 529 AAP-mottakere. Etter kopling med A/A-registeret fant man 19 415 arbeidsforhold. Det finnes imidlertid ikke statistikk over hvordan disse sakene "endte" – noen stemmer med opplysninger fra meldekort og fra arbeidsgiver, og blant de som blir sendt til forvaltning for nærmere undersøkelser, vil det også vise seg at noen er korrekte utbetalinger.

Siden AAP er en såpass ny ytelse, er det foreløpig lite erfaring med hva kontrollene avdekker.

Arbeid og aktivitet blant AAP-mottakerene

Siden en potensiell måte å svindle på, er å skrive færre timer enn arbeidet på meldekortet, har vi innhentet informasjon fra NAV om andelen av AAP-mottakerne som har rapportert noe arbeid på meldekortet. I 2011 lå denne andelen på 21 prosent i gjennomsnitt per måned. Det har ikke vært mulig å få informasjon om hvor mange som melder nøyaktig 60 prosent, det vil si helt oppunder grensen for å motta AAP.

Vi har også fått informasjon om andelen av AAP-mottakerne som har et arbeidsforhold i A/A-registrert, og hvilken arbeidstid de er registrert med. I 2011 var det i gjennomsnitt 27 prosent som var registrert i A/A-registeret, 14 prosent med under 20 timer per uke, 3 prosent med 20-29 timer og 10 prosent med 30 timer eller mer.

Det at det er et visst avvik mellom andelen som er registrert med et arbeidsforhold og andelen som i en gitt periode har noe arbeid, er ikke i seg selv en indikasjon på svindel. Det kan være noen som jobber litt av og til (men ikke innenfor den aktuelle perioden), det kan være noen som har et ansettelsesforhold selv om de er 100 prosent fraværende, og det er ofte et visst etterslep i virksomhetenes utmelding fra A/A-registeret

Potensialet for å jobbe svart er avhengig av tiden man har til rådighet. Tiltaksdeltakelse kan derfor være en begrensning. Det er om lag 22 prosent av alle AAP-mottakerne som er i et arbeidsrettet tiltak til enhver tid.

4.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen

Definisjon av svindel med AAP

I samlingen i ekspertpanelet ble avgrensningen av svindel diskutert en god del. Mange var opptatt av at det er krevende å avgjøre om en person har minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne, og at de som ligger nær denne grensen ved "en liten overdrivelse" av konsekvensene av helseproblemene kan få en ytelse man ikke har rett til. I og med at arbeidsevne ikke er en absolutt og objektiv størrelse er det mange gråsonetilfeller her. Også konsekvensene av endringer i arbeidsevne ble ansett som problematisk.

På grunnlag av diskusjonen laget vi følgende eksempler i ettertid av samlingen for å tydeliggjøre avgrensningen av svindel:

En person skriver nøyaktig 60% arbeid på meldekortet

- Dersom personen faktisk jobber mer enn 60%, er det svindel
- Dersom personen jobber nøyaktig 60% for å få AAP, men selv oppfatter arbeidsevnen som vesentlig bedre, er det svindel

En person blir friskere mens vedkommende mottar AAP, slik at hun eller han ikke lenger ville oppfylt inngangsvilkårene

- Dersom personen ikke deltar i noe tiltak eller har en aktivitetsplan som bør fullføres ("avtale med NAV"), og er klar over at hun eller han skulle meldt fra om bedret arbeidsevne, er det svindel.
- Dersom personen har startet på et kvalifiseringsløp som er nedfelt i aktivitetsplanen, og får bedret arbeidsevne/kvalifiserer seg til et annet yrke underveis, er det ikke svindel.

En person får AAP på grunn av en sykdom som mange mener ikke gir nedsatt arbeidsevne i den grad det kreves

- Dersom personen bevisst overdriver funksjonsnedsettelsen, og selv er klar over at vedkommende ikke har rett til AAP uten å overdrive/lyve, er det svindel
- Dersom personen selv opplever funksjonsnedsettelsen som såpass sterk, er det ikke svindel selv om mange andre mener noe annet.

Erfaringer med svindel med AAP

Det var stor enighet i ekspertpanelet om at den vanligste metoden for svindel med AAP er å føre for få timer på meldekortet. Flere mente at en del AAP-mottakere trolig jobber "litt mer" enn de oppgir, men ikke nødvendigvis mye. Flere av ekspertene opplever dessuten at brukere spør hvor mye de kan føre på meldekortet, og mener at en del av dem fører rett under 60 prosent. Det blir gjennomført registerkontroller av hvitt arbeid som beskrevet i forrige avsnitt, men siden AAP er en såpass ny ytelse, er det lite erfaringer herfra om hvor mye som ble avdekket.

Ekspertpanelet diskuterte i mindre grad svart arbeid. Flere anså at svart arbeid helt klart foregår – og potensielt kan ha stort omfang, men at de hadde svært dårlig kunnskapsgrunnlag for å

vurdere dette. Et notat om svart arbeid (se kapittel 2.5) ble utarbeidet til ekspertene i etterkant av samlingen. En større andel av AAP-mottakerne enn av dagpengemottakerne er i et arbeidsrettet tiltak, noe som begrenser potensialet for å jobbe (hvitt eller svart).

Mange av de som mottar AAP har tidligere fått sykepenger, og for begge ytelsene er det å overdrive konsekvensene av en sykdom en mulig måte å misbruk ytelsen. Dette ble drøftet en god del i samlingen, i og med at ekspertene så mange vanskelige eksempler på ”gråsoner”. Flere av ekspertene sammenliknet svindel for de to ytelsene, og vurderte omfanget opp mot det omfanget som tidligere er anslått for sykepenger.

Det kom både fram argumenter som tilsier at det trolig er mindre svindel med AAP enn med sykepenger, og argumenter som virker å motsatt retning:

Noen mente at det er samme muligheter til å overdrive graden av nedsatt arbeidsevne som det er for sykepenger. Andre mente at brukerne ble utsatt for en grundigere vurdering ved søknad om AAP enn ved sykefravær, og at det derfor er en høyere terskel for å overdrive hvor nedsatt arbeidsevnen er. Sykepenger kan dessuten graderes lenger ned enn AAP, noe som også innebærer at terskelen kan være høyere for å svindle til seg AAP på denne måten.

Et annet moment er at det er mindre å tjene på å svindle med AAP enn med sykepenger. Gitt at man har en alternativ inntektsmulighet, er AAP relativt sett mye mindre gunstig enn sykepenger, som for mange har gitt 100 prosent lønnskompensasjon. Det tilsier at det er mindre fristende å motta AAP enn å motta sykepenger relativt til å jobbe. På den annen side innebærer det også at en del AAP-mottakere får økonomiske problemer, og derfor kan bli fristet til å ha arbeid som de ikke oppgir (svart eller hvitt).

Når man sammenlikner med mulighetene for å svindle med sykepenger, er det klart mindre muligheter for å svindle med *inntektsgrunnlaget* for AAP. Sykepengene beregnes som regel på grunnlag av inntekten de siste 4 ukene (tilsvarende foreldrepenger), mens AAP beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt siste (eller siste 3) kalenderår. Hvis søkeren har rapportert inn for høy inntekt, må de også ha betalt skatt for denne inntekten. Noen påpeker imidlertid at man kan ”ha med seg” et for høyt grunnlag fra dagpenger eller sykepenger, som teller med i grunnlaget for AAP. Dersom man planlegger trygdesvindler, kan man dessuten føre en kunstig høy inntekt fra en liten familiebedrift på den som skal søke AAP.

Å svindle ved å unndra seg aktivitetskravet handler om å overdrive konsekvensene av sykdom. Ekspertene oppfatter at det er mange vanskelige gråsoner her, men at problemet er nært knyttet til hvor tett brukerne blir (eller ikke blir) fulgt opp av NAV-kontoret.

Å oppholde seg i utlandet uten godkjenning fra NAV, er en måte å svindle med AAP som ikke ble diskutert i samlingen i ekspertpanelet.

4.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med AAP

Åtte av de ni ekspertene anslo svindel med arbeidsavklaringspenger (punktanslag) til mellom 3 og 7 prosent, mens én anslo 14 prosent.

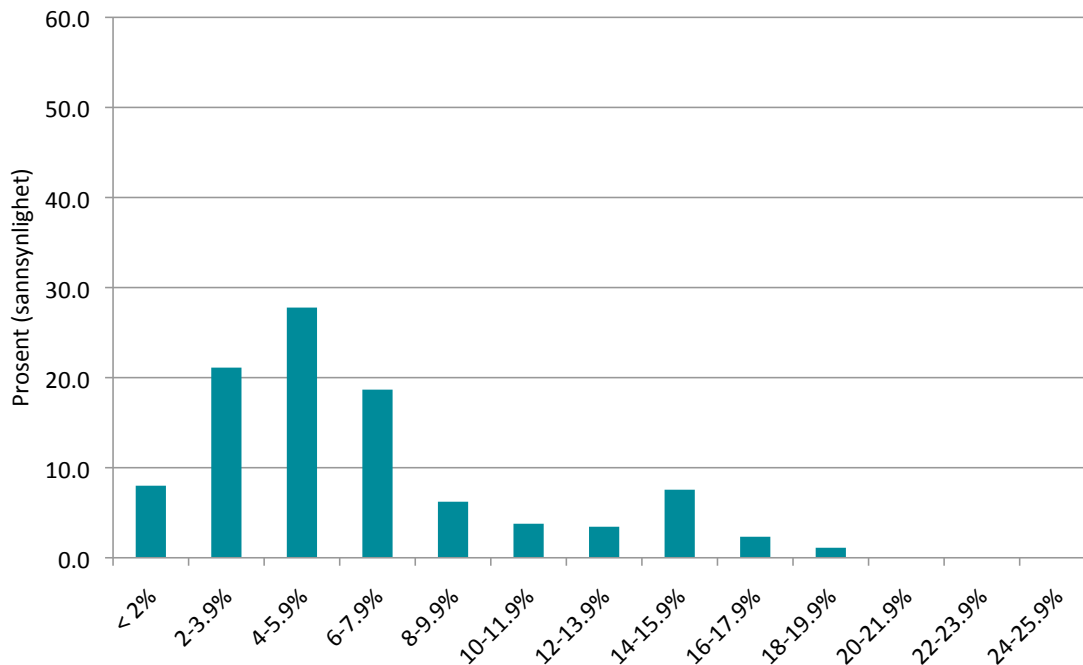
I Figur 4.3 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for ekspertenes anslag. Totalt sett mener ekspertene at det er mest sannsynlig at det korrekte tallet ligger mellom 4 og 5,9 prosent – det er 28 prosents sannsynlighet for det.

På grunnlag av den aggregerte sannsynlighetsfordelingen kan vi forvente at svindel med arbeidsavklaringspenger utgjør 6,6 prosent av utbetalingene (tallet er høyere enn det ekspertene tror mest på fordi det er en viss sannsynlighet for at tallet er vesentlig høyere enn 5,9 prosent).

Dette innebærer at det i 2011 sannsynligvis ble svindlet arbeidsavklaringspenger for 2 388 millioner kroner. Usikkerheten knyttet til dette anslaget er stor. Det er så mye som 52 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er lavere enn 6 prosent, mens det er 28 prosent sannsynlighet for

at det er høyere enn 7,9 prosent. Det er omtrent 80 prosent sannsynlig at det korrekte tallet ligger mellom 2 og 13,9 prosent.

Figur 4.3 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med arbeidsavklaringspenger, som prosent av samlede utbetalinger



Kilde: 9 eksperter

4.6 Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med AAP

Ekspertpanelet diskuterte ulike former for tiltak for å bekjempe svindel med AAP. De var opptatt av inngangskriteriet for ytelsen, og det problematiske knyttet til vurdering av arbeidsevne. Jo mindre skjønn som er involvert i regelverket for en ytelse, desto mindre er muligheten for å svindle. Det var imidlertid høy grad av enighet blant ekspertene om at arbeidsevne er og bør være et skjønsspørsmål – og at det ikke er hensiktsmessig å endre regelverket på dette området.

Det ble spilt inn at brukerne burde ha mulighet til å arbeide mer – at man burde ha mulighet til å gradere lenger ned enn til 40 prosent ytelse. Det er imidlertid ikke åpenbart at det ville redusere problemet med at AAP-mottakere underrapporterer arbeid på meldekortet.

Tettere oppfølging av AAP-mottakerne enn det som ofte er tilfelle i dag, blir ansett som et viktig forebyggende tiltak. Oppfølging av AAP-mottakere innebærer flere samtaler, veiledning, arbeidsrettede tiltak, bistand til tilrettelegging, kommunikasjon med tiltaksarrangører mv. Dette vil på den ene siden bedre kvaliteten på tjenestene for de som *har* nedsatt arbeidsevne. For de som ikke har rett til ytelsen, vil det bli vanskeligere å ”lure seg unna”, og mindre attraktivt å mota ytelsen.

Det innføres nå en ny Standard for arbeidsrettet brukeropfølging i NAV, og noen av ekspertene mente at det kan bedre oppfølgingen av AAP-mottakere, og dermed også forebygge svindel.

Når det gjelder saksbehandlingen av AAP, ble det påpekt at god kommunikasjon mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet bidrar til å forhindre, og til å avdekke svindel. Noen mente at man i større grad enn i dag bør benytte rådgivende leger.

Selv om forebygging av svindel ble diskutert mest i samlingen, ble det også framhevet at god kontroll og avdekking av svindel har sterk "avskrekkende" effekt. Det ble derfor etterlyst mer kontroll. Noen av ekspertene mente at de så gode effekter når de fikk mediaoppmerksomhet lokalt. De ønsket seg derfor flere saker (anmeldelser mv), som de kunne "fronte" i lokale media.

5 Uførepensjon

Formålet med uførepensjon er å sikre inntekt til personer som har fått inntekts- eller arbeidsevnen *varig* nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Utgiftene til uførepensjon var på 56,5 milliarder i 2011. Det var 303 100 mottakere per 30. juni 2011 og 310 432 per 30. juni 2012. Gjennomsnittlig ytelse var 185 496 kroner i 2011 (beregnet etter satser per juni) og 191 192 kroner i 2012.

5.1 Regelverk og saksbehandling for uførepensjon

Vi gjengir her hovedreglene knyttet til uførepensjon. Informasjonen om saksbehandlingen er hentet fra intervjuer av kandidater til ekspertpanelene.

5.1.1 Regelverk

For å få uførepensjon skal...

- Inntekts- eller arbeidsevnen være varig nedsatt med minst 50 prosent...
- ... på grunn av sykdom, skade eller lyte.
- Søkeren ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak
- Søkeren ha minst tre års medlemskap i folketrygden (før uføretidspunktet)

Uførepensjonen består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon, og beregnes på grunnlag av tidligere opptjening og trygdetid:

- For grunnpensjonen: Trygdetid (botid i Norge). 40 år = full grunnpensjon Man får proporsjonalt mindre grunnpensjon med færre års trygdetid, men det skal medregnes fremtidig trygdetid. Hvis man har bodd i Norge hele livet får man full trygdetid.
- For tilleggspensjon: Antall års opptjening av pensjonspoeng (må være minst 3 år) og arbeidsinntekt i opptjeningstiden. Det kan beregnes framtidige pensjonspoeng.
- Den som har liten eller ingen tilleggspensjon, får særtillegg (avkortes mot tilleggspensjon). Minstepensjonen består av grunnpensjon og særtillegg.
- For de som har blitt uføre før fylte 26 på grunn av alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte år gjelder spesielle regler (unge uføre).
- Barnetillegg utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for hvert barn. Tillegget kan reduseres/falle bort dersom foreldrenes samlede inntekt er over et visst beløp.
- Det er et ektefelle tillegg for ektefelle/samboer dersom hun/han ikke kan forsørge seg selv. Utgjør 50 prosent av grunnbeløpet. Kan reduseres/falle bort ved høy inntekt.

Beregningsreglene er kompliserte, men uførepensjonen skal kort sagt være det du egentlig skulle fått i alderspensjon hvis du holdt deg frisk (etter gamle alderspensjonsregler).

Arbeid i stønadsperioden

Når man først er innvilget uførepensjon kan man tjene inntil 1 G i året etter ett år uten at uførepensjonen reduseres.

Utenlandsopphold

Hovedregelen er at man må oppholde seg i Norge for å motta uførepensjon, men i svært mange tilfeller er det anledning til å ta med uførepensjon til utlandet. Dersom man har botid i Norge på

minst 20 år i alderen 16-67, kan uførepensjonen tas med til utlandet uansett hvilket land mottaker flytter til. Dersom botiden er kortere enn 20 år og mottaker har tilleggspensjon fra folketrygden kan mottaker ta med seg denne og grunnpensjonen etter like mange år som vedkommende har tilleggspensjon etter, uansett hvilket land man flytter til. Dersom man flytter til et EØS-land eller et land Norge har trygdeavtale med, kan man ta med seg uførepensjonen etter mindre strenge eksportregler enn hva folketrygden tillater. Regelverket innebærer at det er begrensninger for flyktninger og unge uføre som har særlige fordeler i pensjonsberegningen.

Man kan oppholde seg i utlandet og motta uførepensjon, men man mister medlemskapet i folketrygden hvis man oppholder seg mer i utlandet enn i Norge. Dersom man flytter til et annet land, er det mulig å søke om frivillig medlemskap. Dette får man dersom man har minst 30 års botid i Norge etter fylte 16 år og minst 10 av årene var umiddelbart før flyttingen til utlandet.

5.1.2 Saksbehandling

Fra 2012 er det NAV Forvaltningsenhetene som gjør all saksbehandling for uførepensjon. Tidligere tok lokalkontoret imot søknaden og gjorde deler av vilkårsvurderingen.

Det lokale NAV-kontoret gjør en arbeidsevnevurdering, og har i de fleste tilfeller fulgt opp brukeren over en tid. De fleste søkerne har vært under behandling/rehabilitering, men ikke blitt friske, og de fleste har også vært i arbeidsrettet tiltak. I forbindelse med arbeidsevnevurderingen har kontoret fått dokumentasjon fra lege, noen ganger fra rådgivende lege. Ofte foreligger det også dokumentasjon fra tiltaksarrangør. Det er mye skjønnsvurderinger involvert i arbeidsevnevurderingen og i vurderingen av om de arbeidsrettede tiltak er uttømt. Det ligger også mye skjønn i legens vurdering.

NAV-kontoret gjør eventuelt et vedtak om at brukeren har rett til ”varig tilpasset innsats”, og informerer dem om at de kan søke uførepensjon.

Forvaltningsenheten får inn søknaden (kravet), innhenter alle opplysninger som skal til for å gjøre vedtak, og vurderer de ulike kriteriene. Vurderingene er basert på:

- Søkerens opplysninger på søknadsskjemaet
- Legeopplysninger fra NAV-kontoret. Det bes eventuelt om supplerende legeopplysninger.
- Vurdering fra rådgivende lege i enkelte tilfeller.
- Arbeidsevnevurderingen.
- Vurdering av hvorvidt søkeren har gjennomgått hensiktsmessig behandling: Legeerklæring og eventuelt rådgivende lege.
- Vurdering av hvorvidt søkeren har gjennomgått hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak: Det tas eventuelt kontakt med NAV-kontoret dersom man er usikker på grunnlaget for arbeidsevnevurderingen.
- Eventuell sluttrapport fra attføringsbedrift.
- Fastsetting av tidspunkt for uførhet: Søkerens historikk og opplysninger fra lege.
- Sjekker inntektsnivå før og etter uførhet. Opplysninger om inntekt før uføretidspunktet innhentes fra likningsmyndighetene. Kontrollerer med opplysninger fra Lånekassen dersom søkeren er student.

Beregningen av pensjonsbeløp er basert på:

- Fastsettelse av trygdetid: Bruker eventuelt folkeregisteropplysninger, informasjon fra UDI.

Hvis søkeren har bodd eller jobbet i EØS, innhentes opplysninger gjennom NAV Internasjonal. Likningsmyndighetene har opplysninger om skattbar inntekt opptjent i utlandet.

- Barn/sivilstand: Folkeregisteret. Saksbehandler tar eventuelt kontakt med søker dersom oppgitte opplysninger ikke stemmer med det som er registrert i Folkeregisteret.
Saksbehandler sjekker om ektefelle har inntekt osv, og om barnet er registrert på samme adresse som søker.
- Pensjonspoeng og arbeidsinntekt i opptjeningstiden kommer automatisk inn i NAVs saksbehandlersystem.
- Sjekker mot andre ytelser – samordningsplikt

I NAV Forvaltning er det alltid to personer involvert i saksbehandlingen, én saksbehandler og én kvalitetssikrer og attesterer.

5.1.3 Mulige måter å svindle med uførepensjon

Med utgangspunkt i regelverket, ser vi at man i prinsippet kan man svindle med uførepensjon ved å gi uriktig informasjon om

- Sykdom og arbeidsevne, eller grad av arbeidsevne. Søker kan gi uriktig informasjon i søknaden eller unnlate å gi informasjon om bedring i arbeidsevnen etter at uførepensjon er innvilget.
- Inntekt etter at uførepensjon er innvilget. Det kan være arbeidsinntekt, næringsinntekt eller annen inntekt.
- Sivilstand.
- Flytting til utlandet for de som har særlige fordeler i pensjonsberegningen (unge uføre eller flyktninger) eller kort botid.
- Det kan være mulig å svindle med inntektsgrunnlaget for eksempel ved at inntekten settes opp siste år før uføretidspunkt, det er spesielt relevant ved gradert uførepensjon.

Tidlig i prosjektet presiserte vi at vi ser bort fra gråsonetilfeller knyttet til ulik forståelse av sykdomsbegrepet/nedsett arbeidsevne. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor søker bevisst simulerer syk (eventuelt at legen skriver falsk legeerklæring) eller gjør seg sykere for å motta uførepensjon.

Ingen av intervjuobjektene mente at det er omfattende svindel på uføreområdet, men det er fullt mulig og forekommer. For dem det gjelder kan det bli store beløp. Saksbehandlerne vi intervjuet mente risikoen for svindel var størst når det gjaldt å oppgi uriktig informasjon om arbeids- eller inntektsevne ved å gjøre seg sykere enn man er. Dette kunne være tilfelle ved søknadstidspunktet eller ved å unnlate å oppgi eventuell bedring i arbeidsevnen på et senere tidspunkt. Svart arbeid var det alle intervjuobjektene mener er den vanligste måten å svindle på.

Dersom noen får uføreytelse uten å ha medisinsk grunnlag for det, er det avhengig av at de har en allianse med legen eventuelt at de har lurt legen. Ingen tror det er mange tilfeller av at mottakerne har inngått allianser med legen eller ”finner opp” en sykdom de ikke har. Da er det mer vanlig å gjøre seg sykere enn man er, enten for å få full uførepensjon eller økt uføregrad.

Når det gjelder størrelsen på ytelsen, er det små muligheter for å svindle, hverken med beregningsgrunnlaget, yrkesskade eller unge uføre-tillegg. Det finnes eksempler på organisert svindel i form av familiebedrifter der all inntekten settes på én person som senere blir sykmeldt og ender opp med en uføreytelse.

Det er også mulig å svindle med inntekt fra ulike næringsroller. Omfanget av arbeidet som ligger i rollen må vurderes av NAV og inntekten skal meldes inn. En uførepensjonist kan motta utbytte, men det skal også meldes inn, og det skal vurderes hvor mye jobb som ligger bak utbyttet og om det er forenlig med uføregraden. Å unnlate å oppgi inntekter over en viss størrelse fra utleievirksomhet nevnes også som en måte å svindle på.

Det er mulig å svindle ved utenlandsopphold, dersom man har en bostedsadresse som er folkeregistrert i Norge. Det er ikke mulig å sjekke om vedkommende bor mer eller mindre enn

seks av årets måneder i utlandet. Dette er aktuelt i de tilfellene der mottaker ikke har rett til å eksportere uføreytelsen. Mange av mottakerne av uførepensjon har imidlertid rett til å ta med ytelsen ut av landet. Dersom man mottar uføretrygd og bor i utlandet er det også mulig å svindle gjennom å ha inntekt på mer enn 1 G. Denne inntekten trenger ikke nødvendigvis å være svart i det landet man bor.

Flere av saksbehandlerne mener at ny ansvarsdeling i NAV kan ha gjort risikoen for svindel større. Det er mindre gjennomsiktighet, og NAV Forvaltning har ikke full oversikt over hva lokalkontoret har gjort i saken. Ny organisering kan føre til at det er vanskeligere å oppdage feil og også at det lettere kan oppstå misforståelser mellom saksbehandler og bruker, eventuelt at bruker skylder på feilinformasjon fra NAV-kontoret ved for eksempel feilutbetalinger som følge av for høy inntekt.

5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV

Blant de 362 svarene vi har benyttet i analysen, er 265 fra ansatte ved NAV-kontorer og 106 fra ansatte i forvaltningsenheter. Veilederne ved NAV-kontorene følger opp brukeren før vedkommende får uførepensjon, gjør en arbeidsevnevurdering og fatter eventuelt et vedtak om at brukeren har rett til ”varig tilpasset innsats”. Forvaltningsenheten behandler søknaden om uførepensjon, og innhenter alle opplysninger som skal til for å fatte vedtak. Frem til 2012 tok lokalkontorene imot søknaden og gjorde deler av vilkårsvurderingen.

Vi så i kapittel 1.5 at det er stor forskjell på forvaltningsenhetene og veilederne med hensyn til hvor mange brukere saksbehandlerne får informasjon om. I gjennomsnitt får veilederne ved NAV-kontorene informasjon om 3 aktuelle brukere per uke, mens snittet i forvaltningsenhetene er 33 (medianen er 2 og 25).

5.2.1 Former for svindel med uførepensjon

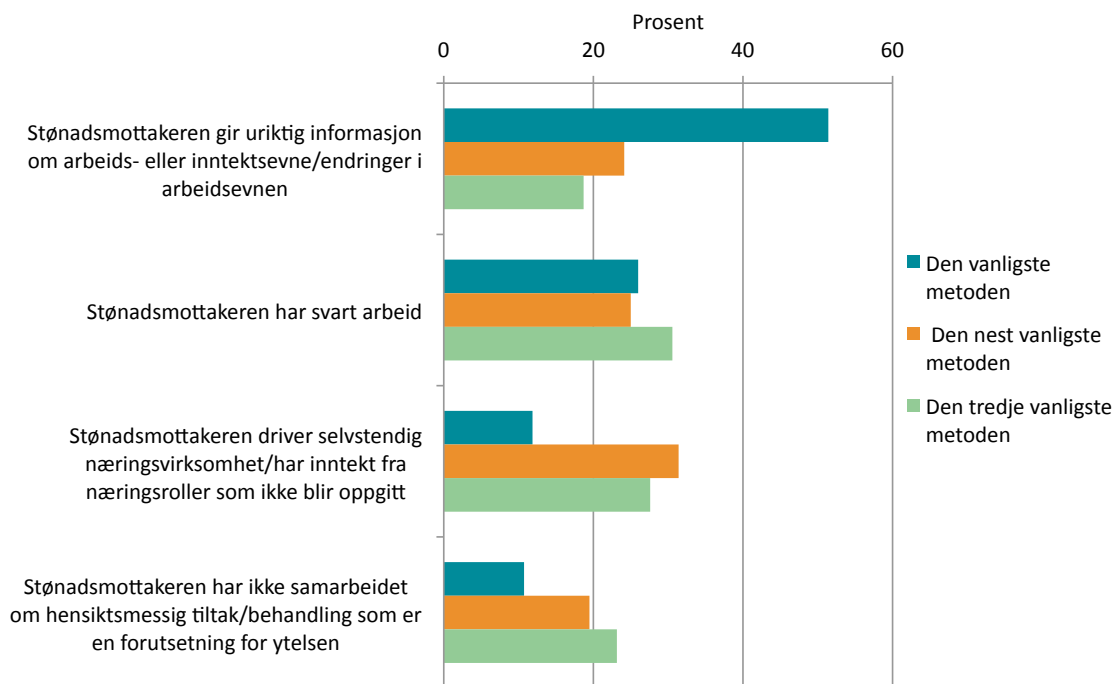
I undersøkelsen listet vi opp noen måter som man kan svindle med uførepensjon, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person svindler eller forsøker å svindle med uførepensjon. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for svindel. I Figur 5.1 viser vi svarene fra alle respondentene (rangert etter andelen som oppgir metoden som den vanligste).

At stønadsmottakeren gir uriktig informasjon om arbeids- eller inntektsevne, eller endringer i arbeidsevnen, er den formen for svindel som totalt sett blir nevnt av flest. Så mye som 93 prosent av veilederne nevner denne metoden som én av de tre vanligste, og 51 prosent mener at dette er den aller vanligste av de nevnte formene for svindel.

Den nest vanligste metoden blant de fire vi satt opp er ifølge svarene til veilederne at stønadsmottakeren har svart arbeid. 26 prosent av dem mener at dette er det vanligste.

Det er enkelte forskjeller i rangeringen av de vanligste metodene blant veiledere ved NAV-kontorene og saksbehandlere i forvaltningsenhetene. Så mye som 70 prosent av saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene mener at den vanligste måten er å gi uriktig informasjon om arbeids- eller inntektsevne, mens det gjelder 44 prosent av veilederne ved NAV-kontorene. Veilederne ved NAV-kontorene mener oftere enn saksbehandlerne i forvaltningsenhetene at det å ha svart arbeid er det vanligste. 32 prosent av dem mener det, mot 12 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene. Også for dagpenger fant vi at en større andel av veilederne ved NAV-kontorene enn saksbehandlerne i forvaltningsenhetene mente at svart arbeid er en vanlig måte å svindle på, noe som trolig har sammenheng med at det er de som observerer brukerne, og dermed ser mer av slik atferd.

Figur 5.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person svindler eller forsøker å svindle med uførepensjon? NAV-kontorene og forvaltningsenhetene



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet (den vanligste metoden) varierer med hvor mange brukere veilederne får informasjon om, hvor mange års erfaring de har med å jobbe med uførepensjon, og om det varierer med kontorstørrelse.

Det er en viss tendens til at veiledere ved de minste NAV-kontorene oftere enn andre mener at det vanligste er at stønadsmottakeren gir uriktig informasjon om arbeidsevne, samt at stønadsmottakeren har næringsinntekt som ikke blir oppgitt. Veiledere med lang erfaring mener oftere enn de andre at det vanligste er at mottakerne har svart arbeid.

Vi stilte et åpent spørsmål om det er andre vanlige måter å svindle eller forsøke å svindle med uførepensjon. I tillegg til metoder som var inkludert i de kategoriene vi tidligere hadde satt opp fikk vi følgende svar:

- Inntekt overføres til ektefelle
- Botid/utenlandsopphold
- Oppgir at man er enslig selv om man er samboer

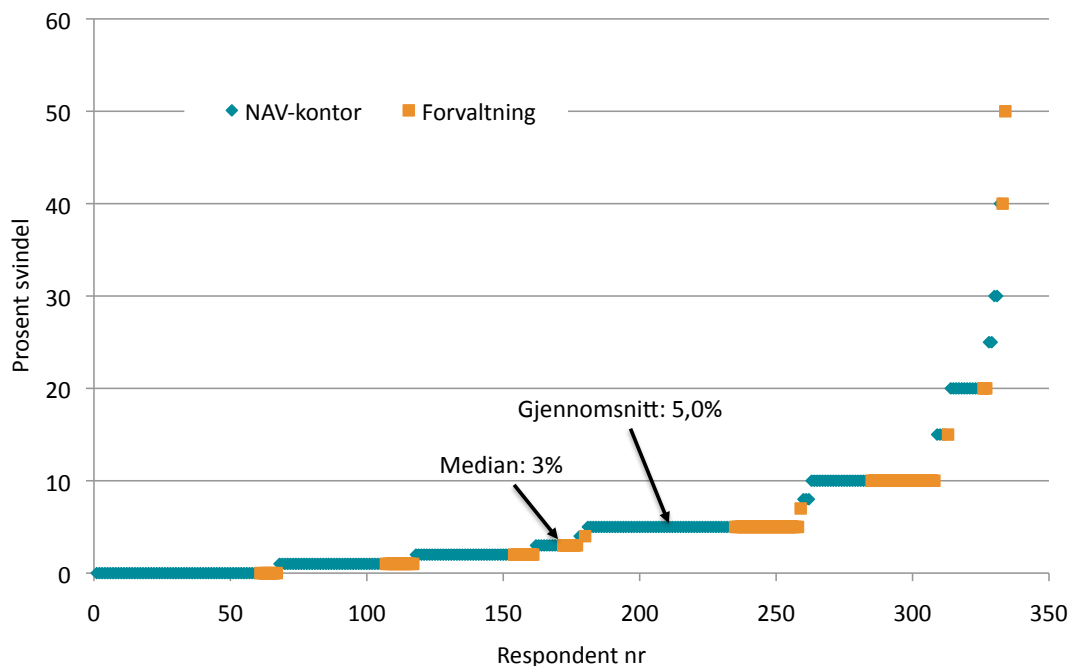
5.2.2 Omfang av svindel med uførepensjon

Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av svindel med uførepensjon. Spørsmålene omhandlet *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner).

Vi stilte først spørsmålet: "Hvor stor andel av personene som får utbetalt uførepensjon får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?" I gjennomsnitt svarte veilederne/saksbehandlerne at de får mistanke til 8,1 prosent av personene. Medianen er 5 prosent.

Deretter spurte vi "Hvor stor andel av personene som får utbetalt uførepensjon er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?" Det gjennomsnittlige svaret på spørsmålet var 5 prosent, mens medianen var 3 prosent. Det var stor spredning i svarene, som er vist i Figur 5.2.

Figur 5.2 *Hvor stor andel av personene som får utbetalt uførepensjon er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene? Fordeling av svarene*



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Vi finner at anslaget på andelen som svindler med uførepensjon i gjennomsnitt er en god del høyere i forvaltningsenhetene enn i NAV-kontorene, det er høyere blant veiledere som jobber ved store NAV-kontorer enn ved små NAV-kontorer, og det er høyere jo flere brukere veilederne i NAV-kontorene får informasjon om per uke. Vi ser ingen systematiske forskjeller etter fylke. Forskjellen mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene har trolig sammenheng med at de som jobber i forvaltningsenhetene får informasjon om misbruksaker når det blir avdekket, noe de ansatte i NAV-kontorene ikke får, dersom de ikke selv observerer svindel i lokalmiljøet.

Hvor stor andel av alle som svindler eller forsøker å svindle med uførepensjon tror NAV-veilederne blir oppdaget? De ansatte ved NAV-kontorene svarer i gjennomsnitt 9 prosent, mens de ansatte i forvaltningsenhetene i gjennomsnitt tror 14 prosent (medianen av svarene er henholdsvis 3 og 5 prosent). Dette er en del mer enn vi fant for sykepenger i undersøkelsen i 2011.

Andelen av svindelsakene som veilederne anslår blir oppdaget er lavere blant veiledere ved store NAV-kontorer enn blant små kontorer, og lavere jo lenger erfaring veilederne har.

Hvor mye avdekker de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 5.1 at 73 prosent av veilederne ved NAV-kontorene svarer at de ikke har avdekket noe svindel med uførepensjon det siste året, 14 prosent har avdekket svindel én gang, og 13 prosent minst 2 ganger.

Hvor mange saker de NAV-ansatte avdekker, er avhengig av hvor mange brukere de får informasjon om. Jo flere brukere de får informasjon om per uke, desto flere misbruksaker har de avdekket det siste året, det samme gjelder størrelsen på kontoret (jo større kontor, desto oftere har de avdekket svindel).

I forvaltningsenhetene er det 51 prosent av saksbehandlerne som oppgir at de ikke har avdekket noe i løpet av det siste året, og 33 prosent av dem har avdekket minst 2 svindelsaker.

Tabell 5.1 *Hvor mange ganger har du avdekket svindel eller forsøk på svindel med uførepensjon det siste året?*

	Kontor	Forvaltning	Alle
Ingen	73 %	51 %	67 %
En gang	14 %	16 %	15 %
2-4 ganger	11 %	24 %	14 %
5-9 ganger	1 %	3 %	1 %
10 ganger eller mer	1 %	6 %	2 %
Sum	100 %	100 %	100 %
N	261	93	354

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

I avsnitt 3.2 så vi at veilederne ved NAV-kontor i gjennomsnitt får informasjon om 3,4 mottakere/søkere av uførepensjon i uka, mens saksbehandlerne i forvaltningsenheten får informasjon om 33,4 saker i uka. I forhold til antall uføresaker saksbehandlerne får informasjon om i uka er det altså få saker der de avdekker svindel.

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår mest svindel, det vil si om svindel med uførepensjon er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød: ”Er det enkelte miljøer, bransjer eller grupper av brukere hvor du mener at svindel med uførepensjon er særlig konsentrert? Hvilke?”

Flere nevner spesifikke bransjer/grupper som taxi, uteliv og håndverkere. En del nevner innvandrere.

5.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om uførepensjon

Misbrukstatistikk

I Tabell 5.2 viser vi antall tips i 2011, mottatt av NAV Kontroll. Vi ser av tabellen at de totalt ble mottatt 583 tips på uføreområdet. Majoriteten av tips kommer fra publikum (De fleste saker som avdekkes av NAV-kontorene blir ikke inkludert i tipsstatistikken).

Det som regel tipses om er svart arbeid. Deretter kommer ”feil i grunnlagsopplysninger”, som i hovedsak dreier seg om feil i beregningsgrunnlaget.

Der det er relevant blir tipsene registrert med bransje. De fleste tipsene som gjelder svart arbeid blant uførepensjonister er om svart inntekt fra industri/håndverk (93 tips), transport/logistikk (55 tips), handel/reiseliv (46 tips), helse/omsorg (14 tips), renhold (15 tips), jord/skogbruk (14 tips), og restaurant (13 tips).

I 2011 ble det anmeldt 20 saker for svindel med uførepensjon, for til sammen 6.946.000 kroner. Dette er i hovedsak saker som startet tidligere år og ikke saker som er relatert til tipsene i tabellen over.

Tabell 5.2 Tips om misbruk av uførepensjon etter hvem som har tipset og type misbruk 2011

	Feil i						Sum
	Svart inntekt	grunnlagsopplysn.	Utenlandsopphold	Samboerforhold	Hvit inntekt	Annet	
Publikum	243	65	42	33	11	1	395
Skatt	30	5	1	0	4	0	40
Eget tiltak	18	5	8	2	1	0	34
NAV kontor	5	5	9	1	4	0	24
Politiet	14	5	7	0	0	1	20
Kommunen	8	2	1	1	0	0	12
Forvaltning	3	4	2	0	1	1	11
Forsikringsselskap	1	6	1	0	0	0	8
Andre myndigheter	1	5	13	1	3	0	23
Annet	2	2	2	2	1	0	9
Sum	325	104	86	40	25	3	583

Kilde: NAV Kontroll

Informasjon om mottakere av uførepensjon

På samlingen snakket flere av ekspertene om at flere mottakere burde hatt en gradert ytelse. Det er i dag om lag 18 prosent av mottakerne som har en gradert ytelse.

På samlingen var det også snakk om at en del mottakere tilpasser seg slik at de tjener akkurat friinntekten på 1 G, noe som kan tyde på at de kunne ha jobbet mer.

I Tabell 5.3 viser vi inntektsfordelingen hos personer som mottar uførepensjon (tall fra 2010). Grunnbeløpet var 74 721 kroner i 2010. Tabellen viser at majoriteten (83,5 prosent) tjente under 70 000 kroner i året. Det er en høyere andel som tjente mellom 70 og 75 000 kroner enn det var som tjente mellom 76 og 80 000 kroner. Totalt var det 1,8 prosent (4981 personer) av uførepensjonistene som tjente mellom 70 og 75 000 kroner. Det var 1,6 prosent (4 403 personer) som tjente mellom 76 og 100 000. Tallene tyder på at det skjer en viss tilpasning blant de som tjener rett under 1 G, men det er relativt små tall.

Tabell 5.3 Inntekt blant mottakere av uførepensjon, 2010

Inntekt i kroner	Prosent	Antall
> 70 000	83.47	228 450
70-73 000	1.05	2 883
74 000	0.35	945
75 000	0.42	1 153
76-79 000	0.48	1 306
80-89 000	0.59	1 618
90-99 000	0.54	1 479
100 000 eller mer	13.10	35 856

Kilde: NAV

På samlingen ble det også snakk om at en del mottakere svindler til seg forsørgertillegg. Det er om lag 17 000 uførepensjonister som mottar forsørgertillegg, det vil si om lag 6 prosent.

5.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen

Definisjon av svindel med uførepensjon

På ekspertsamlingen var det mye diskusjon knyttet til i hvilke tilfeller det kan defineres som svindel når saksbehandlere og leger mener søker har mer arbeidsevne enn det vedkommende selv gir uttrykk for. I mange tilfelle kan dette være mer et uttrykk for et arbeidsmarkedsproblem enn svindel. Ekspertene ser for eksempel at dersom noen faller ut av arbeidslivet og har et helseproblem er sannsynligheten for uførepensjonering stor. Ved redusert arbeidsevne kan det være vanskelig å finne en deltidsjobb som passer med arbeidsevnen, slik at mange i stedet ønsker å få en full uførepensjon. Saksbehandlere opplever det også som vanskelig å avklare søkere til gradert uførepensjon dersom de ikke har en jobb.

Sammenhengen mellom sykdom og funksjonsevne er vanskelig å vurdere, flere med samme sykdom har ulik arbeidsevne. Noen har sosiale og familiære problemer som sammen med sykdom påvirker arbeidsevnen. Noen klarer seg ikke på arbeidsmarkedet. Det er mange gråsoner. I en del tilfeller opplever søker at arbeidsevnen som følge av sykdom er mer svekket enn det ekspertene mener.

I etterkant av samlingen utarbeidet vi følgende eksempler for å belyse ulike gråsonetilfeller. Disse ble sendt til ekspertpanelet før de skulle gjøre sitt endelige anslag på omfanget av svindel.

En person får uførepensjon på grunn av en lidelse (funksjonsnedsettelse) som mange mener ikke gir nedsatt arbeidsevne i den grad det kreves

- Dersom personen bevisst overdriver funksjonsnedsettelsen, og er klar over at vedkommende ikke har rett til uførepensjon uten å overdrive/lyve, er det svindel
- Dersom personen selv opplever funksjonsnedsettelsen som såpass sterk, er det ikke svindel selv om mange andre mener noe annet.

En person er innvilget 100 % uføregrad, men det kunne vært mulig for vedkommende å jobbe litt.

- Vi definerer det ikke som svindel i tilfeller der en person har en svingende arbeidsevne med mulighet til å jobbe noen timer en gang i blant. De færreste vil være absolutt 100 pst arbeidsuføre hele tiden, men arbeidsmarkedet gir svært begrensede muligheter for personer med liten og svingende arbeidsevne. Det har heller ikke fra NAV sin side vært fokus på å vurdere gradering i slike tilfeller.

En person blir friskere mens vedkommende mottar uførepensjon, slik at hun eller han ikke lenger ville oppfylt inngangsvilkårene.

- Dersom denne personen selv mener at han/hun har fått bedret funksjonsevne og kunne vært i jobb er det svindel.

Erfaringer med svindel med uførepensjon

Til tross for at ekspertene var opptatt av gråsonene når det gjelder arbeidsevne, var det likevel enighet om at å overdrive konsekvensene av sykdom er den vanligste måten å svindle med uførepensjon. Flere av dem har erfaringer som tyder på at enkelte har et bevisst ønske om å få uførepensjonering og bevisst utnytter et helseproblem for å få innvilget uførepensjon. Enkelte kan for eksempel ønske å bruke tiden til å dyrke en hobby, eller det kan være et ønske om å jobbe deltid når man har barn. Ekspertene tror også at en del unnlater å oppgi bedring i arbeidsevnen dersom de blir friskere etter en tid på uførepensjon.

En del av dem som er 50 prosent ufør har kanskje bare en redusert arbeidsevne på 40 prosent eller mindre, ekspertene mener det skjer en tilpasning fordi grensen for uføreytelse er satt til 50 prosent. Ekspertene opplever også at en del som nylig er innvilget uførepensjon tar kontakt for å spørre hvor lenge de må vente før de kan ha friinntekt og mange er opptatt av hvor mye de kan tjene. Ekspertene tror at mange tilpasser seg friinntekten på 1 G, og ser dette som en indikasjon på at de kunne ha arbeidet mer.

Ekspertene har inntrykk av at en del mottakere av uførepensjon arbeider svart. De gruppene de anser som mest sannsynlige er håndverkere, og de som starter eget firma eller arbeider i familiebedrifter. De som har eget firma kan for eksempel la all lønn tas ut av ektefellen, mens det i praksis har vært den uføretrygdede som har gjort alt eller store deler av arbeidet.

Dersom man arbeider i en familiebedrift kan det være mulig å sette opp inntekten rett før uføretidspunktet. Dersom man får en gradert pensjon, har man da mulighet til senere å tjene relativt mye ved siden av en halv uførepensjon.

En del mottakere som har gradert ytelse har en høyere inntekt enn det de har anledning til. Dette blir oppdaget i rutinekontroller som NAV gjennomfører. I en del tilfeller dreier dette seg om små beløp og har sammenheng med mangel på informasjon. I noen tilfeller tror imidlertid ekspertene dette er forsøk på svindel. I dag er det slik at et kontor har ansvar for å gjennomføre kontrollene, deretter blir sakene sendt til forvaltningsenhetene for videre oppfølging.

Ekspertene har også erfart at noen lar være å oppgi samboerskap for å få høyere pensjon. Det ble også snakket om at det var mulig å svindle med forsørgertillegget dersom man oppgir at man har barn, og disse bor i utlandet.

Ekspertene kjenner til tilfeller med organisert svindel der også uførepensjon er involvert, men dette anses ikke å være utbredt.

5.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med uførepensjon

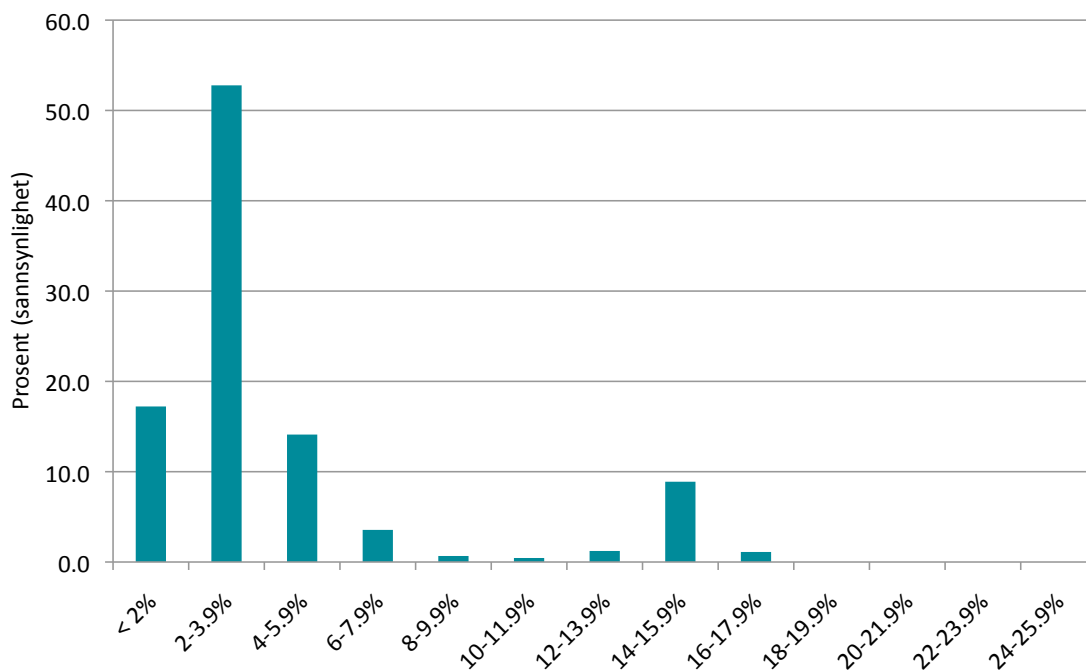
Åtte av ni eksperter anslo svindel med uførepensjon (punktanslag) til mellom 2,5 og 5 prosent, mens én anslo 15 prosent.

I Figur 5.3 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for ekspertenes anslag. Totalt sett mener ekspertene at det er svært sannsynlig at det korrekte tallet ligger mellom 2 og 3,9 prosent – det er så mye som 53 prosent sannsynlighet for det. Vi ser av figuren at åtte av ekspertene mener at det er relativt lite sannsynlig at det korrekte tallet ligger langt fra dette intervallet. Det er imidlertid mer sannsynlig at det ligger høyere enn at det ligger lavere.

På grunnlag av den aggregerte sannsynlighetsfordelingen kan vi forvente at svindel med uførepensjon utgjør 4,5 prosent av utbetalingene, noe som tilsvarer 2 541 millioner kroner i 2011.

Dette tallet er imidlertid sterkt påvirket av at én av ekspertene mener at svindelen mest sannsynlig er så omfattende som 14-16 prosent av utbetalingene. Det er så mye som 70 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er lavere enn 4 prosent. Dersom vi bare hadde tatt hensyn til 8 av ekspertene ville forventningsverdien vært 3,2 prosent. Mens usikkerheten knyttet til AAP i større grad var et resultat av at hver enkelt ekspert mente at usikkerhetsintervallet var stort, er det her i større grad knyttet til at ekspertene ikke er enige.

Figur 5.3 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med uførepensjon, som prosent av samlede utbetalinger



Kilde: 9 eksperter

5.6 Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med uførepensjon

I samlingen i ekspertpanelet ble det diskutert hvordan regelverket generelt kunne forbedres. Ekspertpanelet var blant annet opptatt av at regelverket burde endres slik at det er mulig å være mindre enn 50 prosent ufør, ektefelletillegget er utdatert og bør fjernes samt at regelverket for barnetillegget bør vurderes. Det ble påpekt at det nye regelverket som kommer fra 2015 er fornuftig, nye regler for skattlegging og gradering vil gi bedre insentivene til å utnytte den arbeidsevnen den enkelte har.

Ekspertpanelet mente videre at det er behov for bedre informasjon til mottakere av uførepensjon om hva de plikter å gjøre ved bedret arbeidsevne. NAV informerer i vedtaket og hvert år om hvor mye de kan tjene, men det er lite informasjon om plikter ved endring av arbeidsevne.

For øvrig mente deltakerne at det ville være hensiktsmessig å organisere saksbehandlingen av kontroll saker ett sted, forvaltningsenhetene har ikke kapasitet til å prioritere oppfølging av disse, det bør i stedet være slik at de som starter på revurderingssaker tar hele løpet. Andre innspill gikk på utvekslingen av informasjon mellom ulike myndigheter kunne gjøres mer operativt.

6 Foreldrepenger

Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon.

Utgiftene til foreldrepenger var på 14,9 milliarder kroner i 2011. I løpet av første halvår 2012 mottok 99 935 personer foreldrepenger, 36 015 menn og 63 920 kvinner.

6.1 Regelverk og saksbehandling for foreldrepenger

Vi definerer svindel som brudd på regelverket, og gjengir her hovedreglene knyttet til foreldrepenger. Informasjonen om saksbehandling er basert på intervjuer med utvalgte veiledere fra forskjellige forvaltningsenheter.

6.1.1 Regelverk

Vilkårene for å opptjene seg rett til foreldrepenger ved fødsel er:

- Fødsel/adopsjon
- Mottaker må ha vært yrkesaktiv i minst seks av de siste ti månedene før stønadperioden tar til, og hatt pensjonsgivende inntekt som på årsbasis utgjør minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp (G). Sykepenger, AAP, dagpenger og en del andre ytelser/forhold likestilles med arbeid
- Medlemskap i Folketrygden

Det er mulig å opparbeide seg rett til foreldrepenger ved å arbeide i andre EØS-land, men det er en forutsetning at det siste arbeidsforholdet før stønadperioden er i Norge.

Ved beregning av grunnlaget for foreldrepenger for arbeidstakere tas det utgangspunkt i den inntekten søker har når stønadperioden starter, men NAV gjør likevel en konkret vurdering i hver sak. For selvstendig næringsdrivende beregnes foreldrepengene som hovedregel på grunnlag av gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten de tre siste årene. Det gis ikke stønad for den delen av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Far og mor må sende hver sin søknad om foreldrepenger når de begge har opptjent seg rett til stønaden. Ved mors søknad legges attestert terminbekreftelse. Videre skal arbeidsgiver dokumentere arbeidsperiode og lønn på et eget skjema om inntektsopplysninger. Selvstendig næringsdrivende legger ved attest fra revisor eller regnskapsfører, eventuelt kopi av likning eller næringsmelding.

I saker hvor det stilles krav til aktivitet hos mor, må bekreftelser på dette vedlegges (attest fra arbeidsgiver, utdannelsessted, tiltaksarrangør, funksjonsbeskrivelse fra lege).

Uttak av foreldrepenger

Stønadperioden ved fødsel er 47 uker med 100 prosent dekningsgrad og 57 uker med 80 prosent dekningsgrad når både mor og far har rett til foreldrepenger. Når bare far har rett til foreldrepenger er stønadperioden henholdsvis 38 og 48 uker.

Dersom både far og mor har rett til foreldrepenger ved fødsel, er deler av den samlede stønadperioden forbeholdt moren, deler er forbeholdt faren, og deler er til valgfri fordeling mellom foreldrene. Tre uker før fødselen og seks uker etter fødselen er forbeholdt mor. 12 uker er forbeholdt far. Resten av perioden kan fordeles fritt mellom mor og far.

Dersom far skal ha foreldrepenger utover fedrekvoten, stilles det krav om aktivitet for mor. Dette aktivitetskravet for mor gjelder også når det bare er far som har rett til foreldrepenger.

Foreldrepengene må tas ut innen barnet er tre år. Det er mulig å kombinere arbeid med perioden med foreldrepenger, enten ved å utsette stønadperioden (ved fulltidsarbeid uten å motta foreldrepenger) eller ved å ta ut foreldrepengene gradert (ved delvis arbeid, de graderte foreldrepengene utgjør differansen mellom oppgitt stillingsbrøk og fulltidsstilling). For begge variantene vil det totale utbetalte beløpet være det samme som hvis man velger fullt uttak. Uttaket fordeles bare over et lengre tidsrom. Ved gradert uttak er det ingen nedre eller øvre grense for hvor mye/lite man kan arbeide samtidig med delvis foreldrepenger. Det må søkes om utsettelse eller gradert uttak for en av eller begge foreldrene før arbeidsforholdet starter.

Man kan oppholde seg i utlandet mens man mottar foreldrepenger, men man kan ikke arbeide. Man kan heller ikke melde flytting til et land utenfor EØS.

6.1.2 Saksbehandling

Saksbehandlingen av foreldrepengesøknader foregår ved forvaltningsenhetene. NAV-kontorene har kontakt med brukerne når det gjelder å gi informasjon om foreldrepenger eller hjelp til utfylling av søknadsskjema, men de møter en veldig liten andel av foreldrepengesøkere/mottakere.

Saksbehandlerne oppgir at de registrerer søknaden og opplysninger knyttet til denne, men at de sjelden utfører ytterligere kontroll med mindre det er noe ved saken som krever det eller vekker mistanke.

Dersom inntektsopplysningene i søknaden avviker mer enn 25 prosent fra poengregisteret, må saksbehandler finne grunnen til dette og vurdere hva som er riktig inntektsnivå. Saksbehandler kan da sjekke opplysninger mot arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret for å se om søker har endret stilling eller stillingsbrøk nylig, eller mot Brønnøysundsregisteret for å se om det er endring i virksomhet for selvstendig næringsdrivende. Saksbehandler kan også kontakte søker eller arbeidsgiver direkte for å få belyst årsaken til inntektsavviket.

”Små familiebedrifter kan få varsellampene til å lyse,” uttaler en saksbehandler. Også selvstendig næringsdrivende og NUF-er kan gi mistanke om fiktive arbeidsforhold og/eller lønn(-snivå). Saksbehandler sjekker da opplysninger mot A/A-registeret, eventuelt Brønnøysundsregisteret, for å prøve å fastslå realitet i arbeidsforholdet og om lønnsnivået er riktig i forhold til type stilling/erfaring. I spesielle saker kan NAV Kontroll kobles inn, for å få tilgang til kontoopplysninger eller sjekke at lønn faktisk er overført. Veilederne oppgir at de av og til hører med skattekontoret om skatter og avgifter er betalt inn, og noen ganger gjør søk på internett eller proff.no for å få ytterligere opplysninger om bedriften.

Det kreves nytt inntektsopplysningsskjema dersom det har vært sykepenge forut for foreldrepenger, men det gjøres som regel ingen ny vurdering av beregningsgrunnlaget.

IKT-rutinen for behandling av foreldrepenger er lagt opp slik at ytelsen stanses automatisk dersom det ikke innen 60 dager er registret fødselsnummer på barnet. Ytelsen kan kun settes i gang igjen ved at NAV fyller inn fødselsnummeret for barnet. Videre er det legitimasjonsplikt for gravide for å få helsekort for gravide.

6.1.3 Mulige måter å svindle med foreldrepenger

Med utgangspunkt i regelverket for foreldrepenger, kan man i prinsippet svindle ved å gi uriktig informasjon om:

- Inntekt forut for stønadperioden, inkludert å sette opp månedslønnen ”litt” før foreldrepengerperioden
- Arbeidsforhold forut for stønadperioden
- Arbeid/inntekt under stønadperioden
- Mors aktivitet dersom far tar ut mer av foreldrepengerperioden enn perioden som er forbeholdt ham, eller dersom kun far har rett til foreldrepenger

Vi presiserte tidlig i prosjektet at vi ser bort fra tilfeller hvor mottakeren arbeider i begrenset utstrekning uten å melde fra til NAV, hvor arbeidsinnsatsen tas ut i fritid når permisjonen er over, og dermed uten at det gir gevinst for verken mottaker eller arbeidsgiver. Vi inkluderer imidlertid tilfeller der mottaker systematisk har arbeidsaktivitet i foreldrepengeperioden uten å melde fra til NAV. Vi inkluderer ikke engangsstønad i studien.

Saksbehandlerne vi intervjuet tror ikke det svindles mye med foreldrepenger. Flere tror at NAV avdekker en stor del av de feilene og forsøk på svindel som forekommer. De fleste søkerne er arbeidstakere med store og seriøse arbeidsgivere i ryggen, og saksbehandlerne oppgir at de ikke har grunn til å tro at det svindles i særlig grad med inntektsgrunnlag eller opplysninger om arbeidsforhold i disse tilfellene.

Risikosaker og grupper som ble nevnt i intervjuene var i hovedsak små familiebedrifter. Små familiebedrifter regnes for å ha større mulighet til å opprette fiktive ansettelsesforhold og/eller innrapportere fiktiv lønnsnivå, men det kan være vanskelig for saksbehandlerne å få bekreftet en mistanke:

Alt kan være i sin skjønneste orden, alt er på plass – men jobber de virkelig der? Det er vanskelig å ta slike.

Jeg fikk en gang tips om at mor ikke jobbet i bedriften som var oppgitt, med kollegene der. Men alt annet var i orden, vi kunne ikke gå videre med saken.

En saksbehandler påpeker at A/A-registeret ikke er ”helt til å stole på” – små stillingsbrøker meldes ikke alltid inn, og arbeidsgiver glemmer (bevisst eller ubevisst) å melde ansatte inn og ut. Arbeidsgiver kan også melde inn endringer med tilbakedatering.

Saksbehandlerne sier at det nok forekommer at søkere setter opp lønnen ”litt” før søknad om foreldrepenger, men så lenge ikke avviket er over 25 prosent i forhold til poengregisteret så vil de ikke ha mulighet til å oppdage det, og har heller ingen formening om i hvor stor utstrekning dette foregår.

Informantene tror også at det forekommer at mottaker arbeider under stønadsperioden, men at det er vanskelig å avdekke og vanskelig å si i hvor stor grad det foregår. En saksbehandler sier at mens de tidligere hadde ”høyere tålegrense” for arbeid i foreldrepengeperioden og at det skulle en del til før foreldrepengeperioden ble avkortet, så har de nå nærmest nulltoleranse – det vil si at ”all” arbeidsinnsats som ikke er meldt til NAV på forhånd, og som blir oppdaget, fører til avkorting av foreldrepengeperioden.

6.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV

Undersøkelsen om foreldrepenger gikk bare til forvaltningsenhetene, siden NAV-kontorene ikke har noen rolle knyttet til denne ytelsen. Vi har 113 svar som er benyttet i analysen. I gjennomsnitt får saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene informasjon om 102 søkere av foreldrepenger i uka, medianen er 80. Dette er den ytelsen hvor det er størst tilgang av søkere som saksbehandlerne får informasjon om (ved søknaden eller på annen måte) i løpet av en uke.

6.2.1 Former for svindel med foreldrepenger

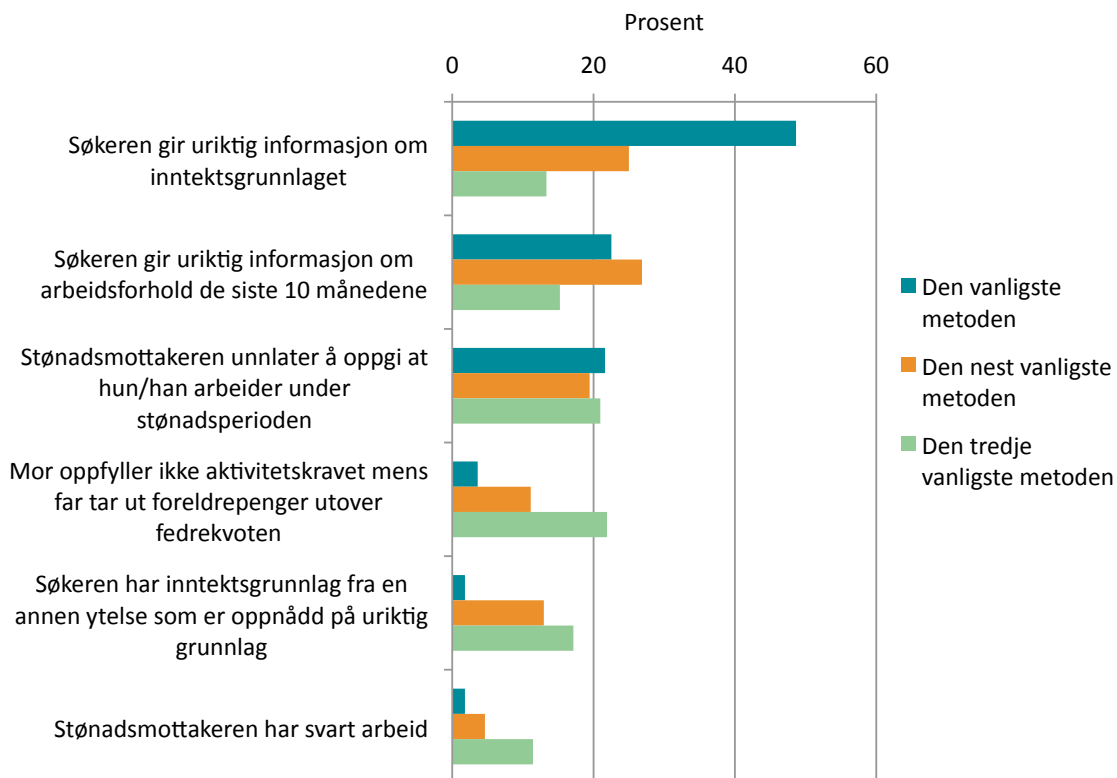
I undersøkelsen listet vi opp noen måter som man kan svindle med foreldrepenger, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person svindler eller forsøker å svindle med foreldrepenger. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for svindel. I Figur 6.1 viser vi svarene rangert etter andelen som oppgir metoden som den vanligste.

Den formen for svindel som totalt sett blir nevnt av flest, er å gi uriktig informasjon om inntektsgrunnlaget. 86 prosent av saksbehandlerne nevner dette som én av de tre vanligste måter å svindle med foreldrepenger, og 49 prosent av dem mener at dette er den aller vanligste måten.

Det er også et flertall av saksbehandlerne som nevner to andre former for svindel som én av de tre vanligste: At søkeren gir uriktig informasjon om arbeidsforhold de siste 10 månedene (til sammen 63 prosent) og at stønadmottakeren unnlater å oppgi at hun/han arbeider under

stønadperioden (til sammen 60 prosent). Å ha svart arbeid mens man mottar foreldrepenger nevnes av relativt få saksbehandlere som en vanlig måte å svindle med foreldrepenger på.

Figur 6.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person svindler eller forsøker å svindle med foreldrepenger?



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere i NAV

Kategoriene i figuren over er ikke gjensidig utelukkende, svarene gjenspeiler hva respondenten mener best beskriver den aktuelle svindelen.

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet varierer med hvor mange søkere saksbehandlerne får informasjon om, hvor mange års erfaring de har med å jobbe med foreldrepenger, og om det varierer med størrelse på forvaltningsenheten.

Vi finner at saksbehandlere som jobber ved små enheter (under 40 ansatte) sjeldnere enn de som jobber ved større enheter mener at det vanligste er å oppgi feil inntektsgrunnlag eller arbeid siste 10 måneder, mens de mener det er relativt vanligere å jobbe i stønadperioden uten å oppgi det.

Det har lite å si for svarene på dette spørsmålet hvor lang erfaring saksbehandlerne har, eller hvor mange søkere de får informasjon om per uke.

6.2.2 Omfang av svindel med foreldrepenger

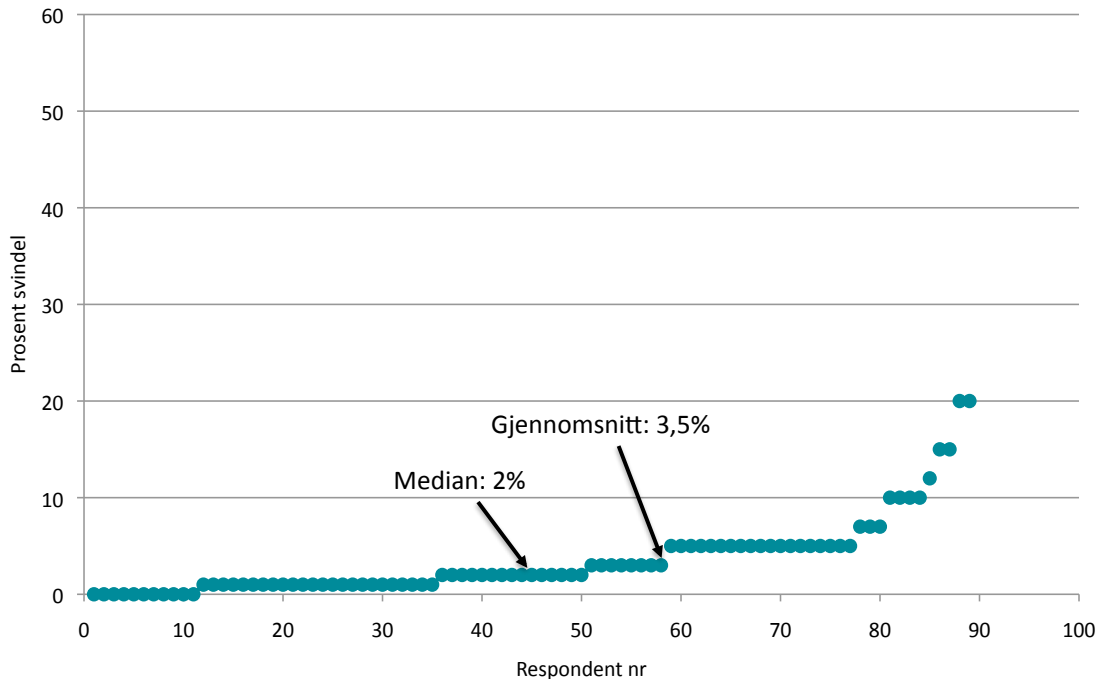
Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av svindel. Spørsmålene omhandlet *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner).

”Hvor stor andel av personene som får utbetalt foreldrepenger får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene for foreldrepenger?” På dette spørsmålet svarte saksbehandlerne i gjennomsnitt 6,2 prosent, medianen var 5 prosent.

Deretter spurte vi hvor stor andel av personene som får utbetalt foreldrepenger de var ganske sikre på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene. Her var det

gjennomsnittlige svaret 3,5 prosent, medianen var 2 prosent. Spredningen i svarene er vist i Figur 6.2.

Figur 6.2 *Hvor stor andel av personene som får utbetalt foreldrepenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?
Fordeling av svarene*



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere i NAV

Vi finner at andelen av sakene hvor saksbehandlerne i NAV er ganske sikre på at det skjer misbruk er høyere blant saksbehandlere som jobber ved store forvaltningsenheter enn blant små, og lavest blant saksbehandlere med lang erfaring. Anslaget varierer ikke med antall søkere saksbehandlerne får informasjon om per uke, og vi finner ingen systematiske geografiske forskjeller.

Hvor stor andel av alle som svindler eller forsøker å svindle med foreldrepenger tror saksbehandlerne blir oppdaget? Saksbehandlerne svarer i gjennomsnitt 15,3 prosent, men medianen er bare 4.

Andelen av svindelsakene som saksbehandlerne anslår blir oppdaget er lavere blant saksbehandlerne ved store forvaltningsenheter enn ved små kontorer. Andelen er vesentlig høyere blant saksbehandlere med kort erfaring enn blant de med lang erfaring.

Hvor mye avdekker de ansatte i forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 6.1 at nesten 1/3 av de ansatte ved forvaltningsenhetene svarer at de ikke har avdekket noe svindel med foreldrepenger det siste året, 15 prosent har avdekket svindel én gang, og 39 prosent 2-4 ganger. 16 prosent av dem har avdekket mer enn 4 saker det siste året.

Hvor mange saker saksbehandlerne avdekker, er naturlig nok avhengig av hvor mange søkere de får informasjon om. Blant saksbehandlerne som ikke får informasjon om mer enn 50 søkere per uke, er det ingen som har avdekket mer enn 4 forsøk på svindel det siste året.

Tabell 6.1 *Hvor mange ganger har du avdekket svindel eller forsøk på svindel med foreldrepenger det siste året?*

Ingen	31 %
En gang	15 %
2-4 ganger	39 %
5-9 ganger	7 %
10 ganger eller mer	9 %
Sum	100 %
N	103

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere i NAV

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår mest svindel, det vil si om svindel med foreldrepenger er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød: ”Er det enkelte miljøer, bransjer eller grupper av brukere hvor du mener at svindel med foreldrepenger er særlig konsentrert? Hvilke?” Noen oppga enkelte yrkesgrupper/bransjer, særlig renhold blir nevnt av mange. Mange nevner små familiebedrifter/NUF-er/selvstendige næringsdrivende. Noen nevner innvandrere; svensker, polakker, romfolk.

6.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om foreldrepenger

Misbrukstatistikk

I Tabell 6.2 viser vi antall tips i 2011, mottatt av NAV Kontroll. Vi ser av tabellen at det totalt ble mottatt 255 tips om misbruk av foreldrepenger. Til forskjell fra de andre ytelsene vi ser på i prosjektet, kommer de fleste tipsene fra NAV selv – forvaltningsenhetene (59) og NAV-kontorene (52). Et stort flertall av tipsene gjelder feil i grunnlagsopplysningene. ”Feil i grunnlagsopplysningene” dreier seg i hovedsak om fiktivt høy inntekt eller fiktivt arbeidsforhold.

I 2011 ble det anmeldt 12 saker med svindel av foreldrepenger, for til sammen 1,7 millioner kroner.

Tabell 6.2 Foreldrepenger og engangsstønad: Tips etter hvem som har tipset og type misbruk 2011

	Feil i grunnlags-oppl.	Utland-saker	Svart inntekt	Hvit inntekt	Annet	Sum
Forvaltning	52	3	0	1	3	59
Publikum	31	9	8	6	2	56
NAV kontor	47	1	1	1	2	52
Eget tiltak	33	9	1	1	1	45
Politiet	5	5	2	0	0	12
Skatt	5	2	4	0	0	11
Andre myndigheter	5	6	2	0	0	13
Annet	5	0	1	0	1	7
Sum	183	35	19	9	9	255

Kilde: NAV Kontroll

Registerkontroll av foreldrepenger

NAV Kontroll foretok i 2012 en utprøving av en ny kontrollmetode på utvalgte foreldrepengesaker. Blant 26.374 personer som hadde fått utbetalt foreldrepenger i andre halvår 2010, ble det plukket ut 150 som samme året hadde en pensjonsgivende inntekt minus utbetalte foreldrepenger på mindre enn 50 000 kroner – det vil si saker der det kan mistenkes at kravet om pensjonsgivende inntekt i seks av de siste ti måneder ikke er innfridd. Gjennomgangen er ikke helt avsluttet, men det ser ut til at 6-7 saker av de 150 er misbrukssaker. Dette er 0,02 prosent av alle mottakere av foreldrepenger det halvåret. Denne kontrollen må anses som en test for å finne gode kontrollrutiner for inntektsgrunnlaget for foreldrepenger.

6.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen

Definisjon av svindel med foreldrepenger

Vi startet ekspertsamlingen med å presentere definisjonen for svindel og diskutere gråsoner, for å sikre at alle ekspertene hadde samme oppfatning av hva som var svindel og ikke svindel. Det ble diskutert ulike ”gråsonetilfeller”.

Diskusjonen dreide seg hovedsakelig om arbeid i foreldrepengeperioden. Hvor mye av dette er svindel? Det syntes å være enighet om at systematisk arbeid under foreldrepengeperioden er svindel. Eksempler på slik atferd er faste eller hyppige vakter, systematisk arbeid som selvstendig næringsdrivende, håndverkeroppdrag i helgene, eller annet arbeid utover noen møter/maillkontakt/noen spredte arbeidstimer. Ekspertene var ganske sikre på at de fleste foreldrepengeomottaker som bare arbeider *litt* mens de mottar foreldrepenger, nok ikke gjør det for å svindle eller berike seg. Mange har jobber hvor det er naturlig og ønskelig å holde kontakt, eller umulig å være helt borte, gjennom foreldrepengeperioden. Selv om det ikke søkes om gradert uttak i slike tilfeller, ville ikke ekspertene definere det som svindel. Dersom mottaker ikke kjenner eller forstår regelverket, er det ikke svindel.

Ekspertene diskuterte også andre eksempler på situasjoner, og hvorvidt disse var innenfor svindeldefinisjonen. Vi sendte en presisering av definisjonen med eksempler før ekspertene skulle sende inn anslagene. Disse er i tråd med definisjonen vi presenterte for ekspertene:

En person blir ”hjulpel inn” i et arbeidsforhold, gjerne familiebedrift, for å opptjene seg rettigheter til foreldrepenger

- Dersom arbeidsforholdet er fiktivt, er det svindel
- Dersom personen faktisk arbeider i bedriften, er det ikke svindel

En person rapporterer høyere lønn på inntektsskjema enn hva personen tidligere har tjent

- Dersom lønnen er økt/fastsatt fiktivt, er det svindel
- Dersom lønnsøkningen er ment å være varig (samme lønnsnivå etter foreldrepengeperioden), er det ikke svindel
- Dersom lønnen er for arbeid som faktisk er utført (ekstravakter, ny stilling eller lignende) er det ikke svindel

En forelder oppholder seg i Norge og mottar foreldrepenger, den andre forelder og barnet oppholder seg i utlandet

- Dersom barnet og den forelder som mottar foreldrepenger oppholder seg på forskjellig sted over en lengre periode, er det svindel

Mor melder seg som student, arbeidssøker eller starter egen virksomhet for å tilfredsstille NAVs krav til aktivitet

- Dersom mor faktisk er aktiv med det hun har meldt inn til NAV, er det ikke svindel
- Dersom aktiviteten ikke er reell, og mor ikke er beskjeftiget med det hun har meldt inn til NAV, er det svindel

Erfaringer med svindel med foreldrepenger

Ekspertene mente at det å jobbe og ha inntekt samtidig med fullt uttak av foreldrepenger er den mest utbredte formen for svindel. Antakelig gjør ganske mange som har muligheten dette. Ekspertene mener det er mer vanlig blant menn enn kvinner, og mer vanlig i noen yrkesgrupper som for eksempel selvstendig næringsdrivende eller håndverkere.

Samtidig trodde noen av ekspertene at det er begrenset hvor *mye* en foreldrepengemottaker kan jobbe, de skal jo også ha omsorgen for et lite barn – med mindre arbeidet kan utføres på kveld/i helg eller vedkommende har andre som kan passe barnet. Videre antok ekspertene at en stor del av de som arbeider *noe* under foreldrepengeperioden ikke er klar over regelverk og mulighet for gradering, og at det ikke er ment som svindel. I tillegg hadde flere av forvaltningsenhetene opplevd en økning av søknader om gradert uttak den siste tiden, det vil si at flere mottakere *prøver* å gjøre det som er riktig. Ekspertene var sikre på at antall mottakere med gradert uttak er en del høyere enn det den sentrale statistikken viser. Grunnen er at det er ulik registreringspraksis for graderte søknader, kontorene og saksbehandlerne i mellom. Alle graderinger blir ikke registrert for seg, og fanges dermed ikke opp av NAVs sentrale statistikker.

I noen tilfeller kan saksbehandlerne oppdage at en foreldrepengemottaker arbeider parallelt, for eksempel hvis vedkommende blir meldt inn i A/A-registeret under foreldrepengeperioden, eller søker om sykepenger. Utover dette er det vanskelig for NAV å oppdage om foreldrepengemottakere arbeider mens de får foreldrepenger, med mindre de tilfeldigvis får opplysninger som gir mistanke.

En ekspert hadde opplevd at en bedrift opprettet ”foreldrepengebank” og selv styrer hvilke dager ansatte i foreldrepermisjon skal ha foreldrepenger og hvilke dager de skal ha ordinær lønn. Det var enighet om at dette var organisert og bevisst atferd, men at de ansatte antakelig ikke ville berike seg på ordningen og at det ikke kunne anses som svindel. I tillegg mente ekspertene at slike ordninger ikke er utbredt, og ville ikke vie mye oppmerksomhet til dette i anslaget.

Tilfeller der søker har fiktivt opptjeningsgrunnlag, enten i form av fiktiv arbeidskontrakt eller fiktiv høy lønn, er den mest alvorlige formen for svindel, og den formen der mottaker svindler

til seg mest penger, ofte hele beløpet. For søkere som ikke har hatt/klart å skaffe seg jobb i løpet av opptjeningsperioden, er dette en attraktiv måte å svindle på. Ved å trikse seg til opptjeningsgrunnlag får de full lønn i ti måneder, til forskjell fra engangsstønad (ca 35 000 kroner) som man får dersom man ikke har vært i jobb. Ekspertene ser noen ganger at det er ”noe som skurrer” med arbeidskontrakter eller lønnsnivå. Eksempler som ble nevnt er ansettelse i nær familie der lønnsnivået ikke står i forhold til utdanning/kompetanse/alder eller der stillingen/arbeidsoppgaver ikke er konsistent med graviditet eller utdanningsnivå – for eksempel:

- Mor ansatt som sjåfør i fars transportfirma uten å ha sertifikat
- Mor ansatt som avløser for kyr under graviditeten, en stilling som de fleste andre gravide må fratru fordi det er tungt arbeid
- Ung jente med videregående skole ansatt i sin egen fars bedrift som rådgivende ingeniør med høy lønn

Ekspertene mente at denne formen for svindel ikke utgjør en stor andel av totalt antall mottakere, men kunne være økende. NAV Kontroll oppdager enkelte tilfeller der svindel med foreldrepenger inngår i større nettverk med organisert kriminalitet, eller i et svindelløp fra sykepenger til foreldrepenger, dagpenger og så videre, alt opptjent på falskt grunnlag. Alle ekspertene var enige i at denne typen svindlere er stadig proffere og vanskeligere å ta. De har ofte alle papirer i orden, har innbetalt lønn og avgifter, og det er nærmest umulig å avsløre med mindre man oppsøker arbeidsplassen og ser at søker faktisk er på jobb der og utfører arbeidsoppgavene som er beskrevet i kontrakten.

Noen personer setter nok også opp lønnen noe (i samarbeid med arbeidsgivere) i forbindelse med en foreldrepengeøknad, uten at økningen er ment å være varig eller er ment som vederlag for faktisk utført arbeid. Dette vil ikke fanges opp av NAV. Ekspertene mente likevel at den store massen av foreldrepengemottakere har store, seriøse arbeidsgivere hvor det ikke er mulig å trikse på den måten. De færreste har et slikt forhold til arbeidsgiver at de kan samarbeide om å melde inn høyere inntekt enn reelt. I noen mindre bedrifter eller familiebedrifter er det antakelig mulig.

Ekspertene hadde spredte erfaringer med andre måter å svindle på. Noen hadde ved tilfeldighet oppdaget tilfeller der far var i Norge og mottok foreldrepenger, mens mor var i utlandet med barnet hele perioden. Ekspertene mente at dette er en type svindel som ikke forekommer ofte, men de trodde at det var en del eksempler på at den som mottar foreldrepenger i kortere perioder ikke befinner seg på samme sted som barnet. Å være borte fra barnet i kortere perioder anså ekspertene imidlertid ikke som svindel.

Ekspertene hadde eksempler på tilfeller hvor det stilles aktivitetskrav til mor, men hvor hun ikke følger det opp. Det kan dreie seg om mødre som melder seg som studenter, men synes ifølge ekspertene ikke å ha intensjoner om å fullføre, eller som starter som selvstendig næringsdrivende på samme tidspunkt som aktivitetskravet blir gjeldende. Ekspertene tvilte av og til på om det faktisk var aktivitet i selskapet. Totalt sett mente ekspertene at det ikke er så mange saker hvor mor svindler ved å unndra seg aktivitetskravet. Videre sa ekspertene at det er urimelig å stille krav til mors aktivitet når ikke tilsvarende krav stilles til far, og de la ikke vesentlig vekt på dette.

Ekspertenes inntrykk er at det er lett å svindle med foreldrepenger hvis du går inn for det og har tilknytning til noen som driver eget firma, og passer på å ha dokumentasjonen i orden. De mener at mange av de som forsøker å svindle ikke er redde for å prøve seg, og tenker kanskje at ”i verste fall får jeg avslag.” Noe av grunnen kan være at det skal lite til å få utbetalt veldig mye penger. En annen årsak kan være avstanden til forvaltningsenheten – ”du trenger ikke å se noen i øya i forbindelse med en foreldrepengeøknad.” Terskelen hadde kanskje vært høyere dersom søkeren måtte via et lokalkontor.

6.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med foreldrepenger

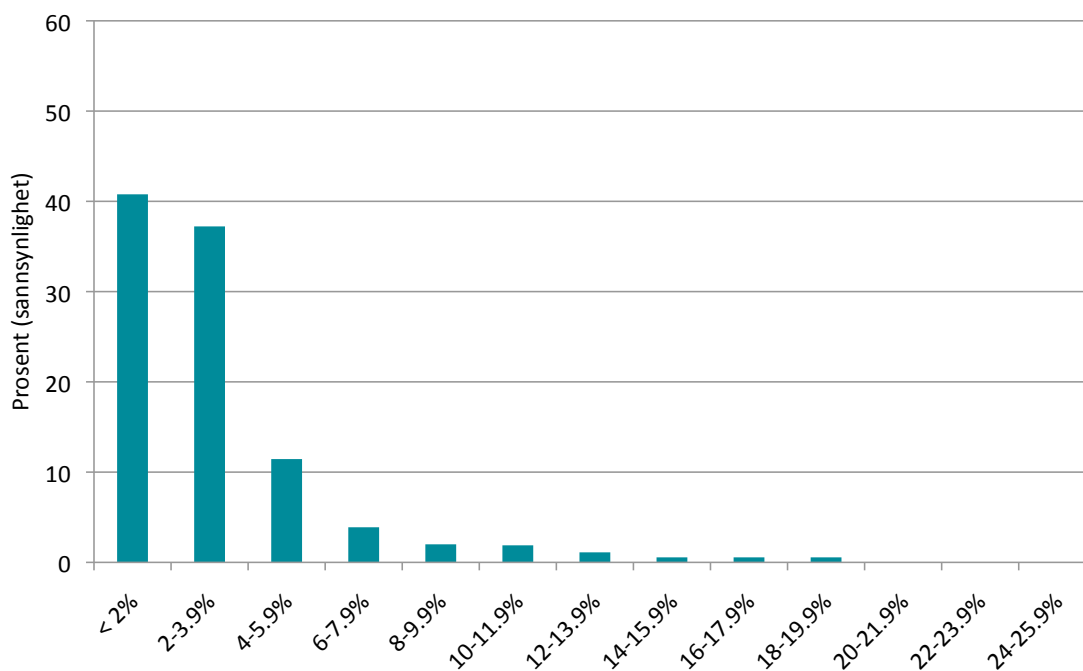
Ekspertenes anslag på svindel med foreldrepenger (punktanslag) lå mellom 1 og 3,5 prosent. Dette er det laveste blant de fem ytelsene vi har sett på.

I Figur 6.3 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for ekspertenes anslag. Totalt sett mener ekspertene at det er noe mer sannsynlig at det korrekte tallet er under 2 prosent, enn i intervallet 2-3,9 prosent. Det er imidlertid også en viss sannsynlighet for at det ligger mellom 4 og 5,9 prosent, men svært lite sannsynlig at det er høyere enn dette. Ekspertene er med andre ord både relativt enige om, og ganske sikre på, anslaget på svindel med foreldrepenger.

På grunnlag av den aggregerte sannsynlighetsfordelingen kan vi forvente at svindel med foreldrepenger utgjør 3,2 prosent av utbetalingene. Dette innebærer at det i 2011 mest sannsynlig ble svindlet foreldrepenger for 475 millioner kroner. Men det er altså en betydelig sannsynlighet for at det korrekte tallet ligger lavere enn 2 prosent.

Usikkerhetsintervallet for dette anslaget er ikke så stort: Det er nesten 90 prosent sannsynlighet for at det riktige tallet er under 6 prosent.

Figur 6.3 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med foreldrepenger, som prosent av samlede utbetalinger



Kilde: 9 eksperter

6.6 Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med foreldrepenger

Ekspertene var først og fremst opptatt av at regelverket for arbeid i foreldrepengeperioden bør forenkles. Saksbehandlere synes at de bruker for mye tid på administrasjon og ”småplukk” knyttet til søknader om gradering av foreldrepenger. ”Vi skaper trygdemisbruk på grunn av en del stivbeinte regler som ingen synes er så veldig alvorlige”, sa en deltaker. Det var et par ulike forslag til hvordan arbeid og foreldrepenger kunne kombineres uten for mye administrasjon:

- Foreldrepengene kan innrettes som en form for konto som foreldrene selv administrerer. På den måten kan foreldrene dele permisjonen som de selv ønsker, på en litt mer fleksibel måte enn i dag. Ulempen med en slik ordning er bransjer hvor det ikke er kultur for å ta ut lang foreldrepermisjon og hvor kanskje særlig mannlige arbeidstakere blir presset til å jobbe. Med dagens ordning hvor et antall uker er forbeholdt fedrene, er det lettere å fronte pappapermisjon overfor en arbeidsgiver. En mulighet kunne være en konto hvor foreldrene kun administrerer og fordeler fellesperioden.
- Det kan opprettes en internettbasert løsning hvor foreldrene selv melder inn arbeid i foreldrepengeperioden (meldekort).

Ekspertene var opptatte av at ved å rydde unna noe av den ”mindre viktige” administrasjonen, som for eksempel søknader om gradering, ville de få mer ressurser til å kontrollere alvorlige saker hvor det er mistanke om fiktivt opptjeningsgrunnlag. Et par av deltakerne hadde god erfaring med å ta telefonsamtaler med søker og arbeidsgiver for å avdekke om opplysningene er konsistente og om arbeidsforholdet er reelt. Det kan gjerne bli stilt spørsmål om detaljer i arbeidskontrakt, arbeidsoppgaver, utdanning, kompetanse, hvem som eventuelt skal overta arbeidet i foreldrepengeperioden og så videre.

Noen mente at det ville bli lettere å både forhindre og avdekke feil når systemet med månedlig innrapportering av lønn blir klart. Samtidig vil de som virkelig går inn for å svindle, og har alle papirer i orden, fortsatt kunne slippe gjennom.

Det ble også nevnt at dersom spennet mellom engangsstønad og foreldrepenger ikke var så stort, ville det bli mindre attraktivt å svindle til seg penger. En mulighet kunne være at de som ikke har opptjent seg rett til foreldrepenger basert på yrkesaktivitet/inntekt, kunne motta et minstebeløp i måneden. En liknende modell finnes i Sverige.

7 Overgangsstønad

Stønad til enslig mor eller far skal gi personer som har aleneomsorg for barn inntektssikring i en overgangsperiode. Ordningen skal stimulere til arbeid og utdanning slik at forelderen kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Utgiftene til overgangsstønad til enslig mor eller far var på 2,55 milliarder kroner i 2011. Per 30. juni 2012 var det totalt 22 172 mottakere av overgangsstønad, mens det per 30. juni 2011 var 22 967 mottakere. Det var henholdsvis 11 544 og 10 810 personer som kun mottok overgangsstønad. De øvrige mottok i tillegg stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og/eller støtte til flytting. Antall mottakere av overgangsstønad har gått ned de siste årene.

7.1 Regelverk og saksbehandling for overgangsstønad

Vi gjengir her hovedreglene knyttet til overgangsstønad, samt informasjon om saksbehandlingen som er hentet fra intervjuer av kandidater til ekspertpanelene.

7.1.1 Regelverk

Overgangsstønad skal sikre inntekt til livsopphold til mor eller far som er enslig og har omsorg for barn. Enslige foreldre som fyller vilkårene for overgangsstønad kan også ha rett til utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn og tilskudd til flytting.

Vilkårene er i hovedtrekk:

- Søker må være ugift, skilt eller separert.
- Søker kan ikke leve sammen med den vedkommende har barn med, eller er skilt/separert fra. Dersom søker har levd i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning med en ny partner i 12 av de siste 18 månedene er vilkårene for stønaden heller ikke oppfylt.
- Søker må ha hovedomsorgen for barnet. Den av forelderen som søker stønad må ha klart mer av den faktiske og daglige omsorgen enn den andre forelderen.¹⁸ Dersom foreldrene bor veldig nært hverandre, er ikke vilkåret om hovedomsorg oppfylt (for eksempel samme hus, samme gårdstun, samme boligblokk mv.)
- Søker må ha bodd i Norge de tre siste årene. Denne hovedregelen kan fravikes etter bestemte regler.
- Søker og barnet må oppholde seg i Norge. Stønad kan gis ved kortere opphold i utlandet (under 6 måneder), eller opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.

Hovedregelen er at man kan få overgangsstønad i inntil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år. En stønadsperiode kan i særskilte tilfeller utvides, for eksempel dersom stønadsmottakeren er under utdanning. Aldersgrensen på åtte år kan i visse tilfelle fravikes. For eksempel kan det ved skilsmisse og samlivsbrudd gis stønad til barnet fyller ti år. I gjeldende regelverk er det dessuten ikke begrensninger i antall stønadsperioder, det kan gis nye treårsperioder med stønad ved nye barnefødsler, forutsatt at vilkårene om å være enslig forsørger fortsatt er til stede.

Dersom det yngste barnet er under ett år er det ikke krav til yrkesrettet aktivitet (arbeid eller utdanning). Fra barnet fyller ett år, må bruker være i aktivitet som utgjør minst halvparten av full tid, for eksempel halvtidsarbeid eller utdanning som utgjør halvparten av fullt studium.

¹⁸ Det er ikke definert nærmere hva ”klart mer” betyr.

Eventuelt må bruker være registrert som arbeidssøker hos NAV. Frem til januar 2012 var det ikke krav om yrkesrettet aktivitet før det yngste barnet hadde fylt tre år. Aktivitetskravet kan falle bort midlertidig ved sykdom og manglende tilsynsordning.

Fra 1. januar 2013 er regelverket endret med hensyn til rett til overgangsstønad i tilfeller hvor den enslige moren eller faren blir alene om omsorgen for et nytt barn etter å ha mottatt overgangsstønad tidligere. Overgangsstønad kan da bare gis til det nye barnet får rett til barnehageplass. Det ble også innført krav om uforskyldt ledighet for rett til overgangsstønad.

Overgangsstønaden utgjør 2 G (13 687 kr/mnd) og er skattepliktig. Den reduseres med 40 øre for hver krone bruker tjener utover ½ G. Dagpenger, sykepenger, foreldrepenger med mer sidestilles med arbeidsinntekt.

7.1.2 Saksbehandling

Ved søknad om overgangsstønad skal det legges ved diverse dokumentasjon for å vise at vilkårene er oppfylt. Søkers bakgrunn avgjør hvilken dokumentasjon som skal legges ved. Aktuell dokumentasjon er blant annet:

- Bevilling fra fylkesmannen på skilsmisse eller separasjon
- Erklæring om samlivsbrudd ved tidligere samboerforhold
- Kopi av samværsavtale dersom foreldrene har en skriftlig avtale om samvær
- Bekreftelse på flyktningstatus fra UDI eller politiet
- Kopi av oppholdstillatelse dersom søker ikke er nordisk statsborger
- Bekreftelse på arbeidsforhold og inntekt dersom søker er i arbeid
- Dokumentasjon fra skole eller studiested dersom søker er i utdanning
- Avslag på søknad om barnehageplass, SFO e.l. dersom manglende tilsynsordning er bakgrunn for søknaden
- Kopi av konkret tilbud om arbeid, kopi av opptaksbevis fra skole eller kopi av avtale om tilsynsordning ved søknad om fortsatt overgangsstønad i påvente av utdanning, arbeid eller tilsynsordning for barn.

Forvaltningsenhetene har ansvar for saksbehandlingen for stønad til enslig forsørger, det vil si fatte vedtak om rett til ytelse, beregne ytelse og iverksette utbetaling. NAV-kontoret har ansvar for veiledning og oppfølging av søkere/mottakere av overgangsstønad. NAV-kontoret må vurdere oppfølging av bruker og fastsette oppfølgingspunkter, avhengig av brukerens behov for bistand, og reglene for hvor lenge stønad som enslig mor eller far kan gis.

Det er noe ulikt hvordan forvaltningsenhetene er organisert. Type organisering avgjør hvorvidt det er samme saksbehandler som behandler saken hvis det kommer nye opplysninger i en sak eller om det er nye saksbehandlere som i så fall blir involvert.

Det er bruker som skal sannsynliggjøre at han/hun er enslig og har hoved-/aleneomsorgen for barnet. Ordningen er basert på tillit og at bruker oppgir riktige opplysninger. I Ot.prp. nr 76 (2007-2008) heter det: *Jo flere indikasjoner en har på at brukeren ikke er enslig mor eller far med aleneomsorg, jo større krav må en stille til stønadmottakeren for at han eller hun skal vurderes å ha sannsynliggjort kravet.*

I utgangspunktet kan vedtak fattes på grunnlag av søknadsskjemaet med dokumentasjon alene. Opplysninger om sivilstatus og folkeregistrert adresse kan sjekkes i NAVs datasystemer og veileder kan vurdere om bruker oppfyller disse vilkårene. Men dersom det er mistanke om at noe ikke stemmer vil forvaltningsenhetene etterspørre ytterligere dokumentasjon.

Eksempler på situasjoner der forvaltningsenhetene kan etterspørre ytterligere dokumentasjon:

- Hvis den andre forelderen ikke har meldt flytting til Folkeregisteret eller hvis det oppdages at vedkommende har meldt flytting til samme bygård, til sine foreldre eller til

næringseiendom. De kan bli bedt om bostedsattest som fylles ut av naboer, vise til at det finnes to ulike leiekontrakter eller på annen måte sannsynliggjøre at bor alene eller faktisk hos foreldrene.

- Hvis det er flere personer registrert på samme adresse i Folkeregisteret

7.1.3 Mulige måter å svindle med overgangsstonad

Med utgangspunkt i regelverket for overgangsstonad, kan man i prinsippet svindle ved å gi uriktig informasjon om

- Sivilstatus og/eller bosituasjon
- Omsorg for/samvær med barnet(/-a)
- Inntekt/inntektsendringer

Videre kan man svindle ved å bevisst ikke oppfylle aktivitetskravet, eller ved opphold i utlandet som ikke er godkjent av NAV.

Vi har valgt å ikke inkludere stonad til barnetilsyn, utdanningsstonad og tilskudd til flytting i studien. Videre ser vi bort fra tvilstilfeller knyttet til å oppfylle aktivitetskravet. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor mottakeren av overgangsstonad bevisst lar være å samarbeide om aktiviteter knyttet til å søke arbeid/tiltaksdeltakelse m.v.

Fra intervjuene med saksbehandlerne framgikk det at hovedkravene – at bruker skal være enslig og ha hovedomsorgen – er vanskelige å kontrollere. Intervjuobjektene antar at brudd på kravet om at søker skal være enslig utgjør den vanligste svindelformen.

Flere faktorer sammen kan tyde på at søker ikke er enslig. Informantene oppgir at den sterkeste indikasjonen er hvis mottaker av overgangsstonad blir gravid på nytt med samme barnefar. Veilederne kan be om dokumentasjon (innenfor rimelighetens grenser) som sannsynliggjør at bruker er enslig og har hovedomsorgen for barnet. Innhenting av denne type tilleggsinformasjon er ofte tidkrevende for NAV.

Ved mistanke om at søker fortsatt bor sammen med den andre forelderen, sier en informant at hun av og til har kontaktet Kartverket for å få opplysninger om adresse utover det som finnes i Folkeregisteret. Kartverket kan si om adressen for eksempel er en næringseiendom. En annen opplyser at hun kan be om kontoutskrifter for å dokumentere hvem av foreldrene som for eksempel betaler årsavgift og forsikring på bil – hvis den som betaler ikke er den samme som opplyser å bruke bilen, kan det gi indikasjoner på felles husholdning. En tredje oppgir å ha sjekket valutaregisteret for å se om paret har vært på ferie sammen.

Når det gjelder brudd på kravet om hovedomsorg er det slik at dersom søker oppgir at den andre forelderen *ikke* har samvær utover normal samværsrett (annenhver helg og en dag i uka), blir det ikke innhentet ytterligere opplysninger. Unntaket er hvis det er mistanke om at noe ikke stemmer, for eksempel at tvillinger oppgis å bo på hvert sitt sted.

Hvis søker oppgir at den andre forelderen har samvær *utover* normal samværsrett, kreves ytterligere utdyping av hvordan samværet praktiseres, ved samværsavtale eller annet. I intervjuene gikk det fram at saksbehandlerne tror en del lager avtaler som NAV aksepterer, men at omsorgen i praksis er mer likt fordelt mellom begge foreldrene.

Forsøk på svindel med inntekt anses av saksbehandlerne vi intervjuet som mindre vanlig. Noen mottakere av overgangsstonad tjener mer enn de har forutsett, men ofte beror feilutbetalingene på misforståelse av regelverket. Men en av informantene fra en forvaltningsenhet forteller at foreldrepengeteamet og enslig forsørgerteamet sitter sammen og prøver å ha som rutine å sjekke om det er søknader om foreldrepenger knyttet til mottakere av overgangsstonad. Mens det for overgangsstonad er ”om å gjøre” å vise til minst mulig inntekt, er det ”gunstigst” å maksimere inntekten i forbindelse med en foreldrepengesøknad. I tillegg vil søknad om foreldrepenger kunne avdekke om mottakere av overgangsstonad får flere barn med samme barnefar under stonadsperioden.

Lokalkontorene ser sjeldnere brukerne av overgangsstønad nå enn tidligere. Brukerne finner stort sett søknadsskjemaet på nettet og fyller ut på egen hånd. Intervjuobjektene mener at ettersom veilederne på lokalkontoret ikke kjenner brukerne, fører det til at svindel ofte ikke blir oppdaget. Antakelig vil det bli mer kontakt, og kontakt på et tidligere tidspunkt, med brukerne etter at det er innført aktivitetskrav fra barnet fyller et år. Kontorene hadde ikke startet med denne praksisen da vi intervjuet dem.

7.2 Resultater fra spørreundersøkelsen i NAV

Blant de 335 svarene vi har benyttet i analysen, er 257 fra ansatte ved NAV-kontorer og 78 fra ansatte i forvaltningsenheter. NAV Forvaltning behandler alle søknader om overgangsstønad, men møter ikke brukerne. NAV-kontorene møter enkelte mottakere av overgangsstønad, men på langt nær alle. Da vi gjennomførte undersøkelsen hadde ikke kontorene begynt med innkalling av brukere innen det minste barnet fyller ett år.

Det er stor forskjell på forvaltningsenhetene og NAV-kontorene med hensyn til hvor mange brukere saksbehandlerne får informasjon om. I gjennomsnitt får veilederne ved NAV-kontorene informasjon om 4 aktuelle brukere per uke, mens snittet i forvaltningsenhetene er 45. Medianen er henholdsvis 2 og 40 brukere.

7.2.1 Former for svindel med overgangsstønad

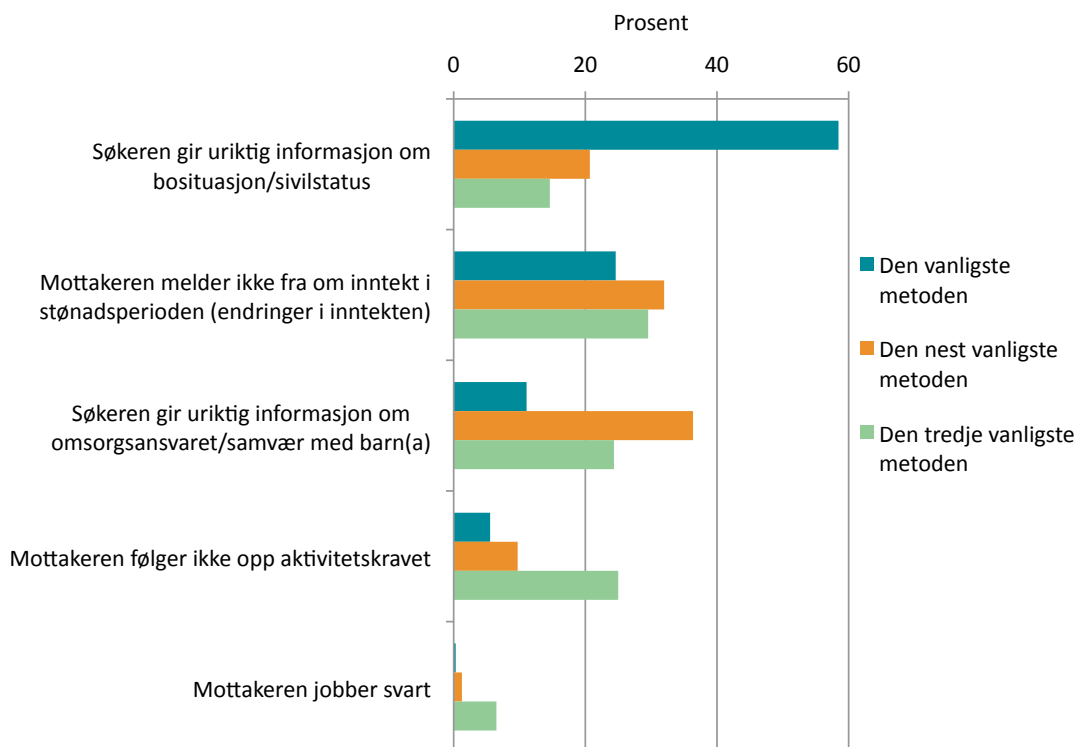
I undersøkelsen listet vi opp noen måter som man kan svindle med overgangsstønad, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person svindler eller forsøker å svindle med overgangsstønad. Alternativene i spørreundersøkelsen er ikke gjensidig utelukkende. Svarene gjenspeiler hva respondentene best beskriver den aktuelle svindelen. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for svindel. I Figur 7.1 viser vi svarene fra alle respondentene (rangert etter andelen som oppgir metoden som den vanligste).

At søkeren gir uriktig informasjon om bosituasjon/sivilstatus, er den formen for svindel som totalt sett blir nevnt av flest. Så mye som 93 prosent av veilederne nevner denne metoden som én av de tre vanligste, og 59 prosent mener at dette er den aller vanligste av de nevnte formene for svindel.

Det er også et flertall av veilederne som nevner to andre former for svindel som én av de tre vanligste: At mottakeren ikke melder fra om inntekt i stønadsperioden (til sammen 84 prosent) og at søkeren gir uriktig informasjon om omsorgsansvaret (til sammen 70 prosent). Ifølge veilederne er svart arbeid en mindre vanlig form for svindel når det gjelder overgangsstønad (8 prosent nevner dette som én av de tre vanligste måtene).

Det er enkelte forskjeller i rangeringen av de vanligste metodene blant veiledere ved NAV-kontorene og saksbehandlere i forvaltningsenhetene. Hele 65 prosent av veilederne i NAV-kontorene mener at den vanligste måten er å gi uriktig informasjon om bosituasjon/sivilstatus, det gjelder 38 prosent av saksbehandlerne i forvaltningsenhetene. Saksbehandlerne i forvaltningsenhetene mener oftere enn veilederne ved NAV-kontorene at den vanligste måten er å ikke melde fra om inntekt i stønadsperioden (32 prosent). På samme måten som for de andre ytelsene er det altså slik at veilederne på NAV-kontoene legger mer vekt på en type atferd som de kan observere/mistenke i forbindelse med oppfølging av brukerne eller generelt i lokalmiljøet. Det er også vanligere blant veilederne ved NAV-kontorene enn i forvaltningsenhetene å svare at den vanligste svindelen dreier seg om å ikke følge opp aktivitetskravet, mens det er mindre vanlig å svare at søkeren gir uriktig informasjon om omsorgsansvaret.

Figur 7.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person svindler eller forsøker å svindle med overgangsstønad? NAV-kontorene og forvaltningsenhetene



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet varierer med hvor mange brukere veilederne får informasjon om, hvor mange års erfaring de har med å jobbe med overgangsstønad, og om det varierer med kontorstørrelse. Vi finner ingen systematiske forskjeller i svarene.

Vi stilte et åpent spørsmål om det er andre vanlige måter å svindle eller forsøke å svindle med overgangsstønad. Noen få veiledere nevnte måtene nedenfor:

- Det er vanskelig å definere om bruker lever i et forhold når den ene parten bor i utlandet (noen er gift i utlandet uten at dette er registrert i Norge)
- Aktivitetskravet: Ta utdanning ved NKS/NKI fjernutdanning, uten intensjon om å fullføre
- Foreldrene sier at de har omsorg for et barn hver (selv om de deler på ansvar for begge) – begge får i tillegg skatteklasse 2
- Foreldrene ”bytter på” å ha barnet; de kan da få tre år hver med overgangsstønad.

De to siste kommentarene illustrerer at det kan være vanskelig å skille mellom lovlig (om enn spesiell) tilpasning og svindel når det gjelder overgangsstønad: Dersom foreldrene faktisk gjør som de sier de gjør, er det ikke svindel. Det er en tilpasning som ikke bryter med regelverket, men kanskje med intensjonen for ordningen.

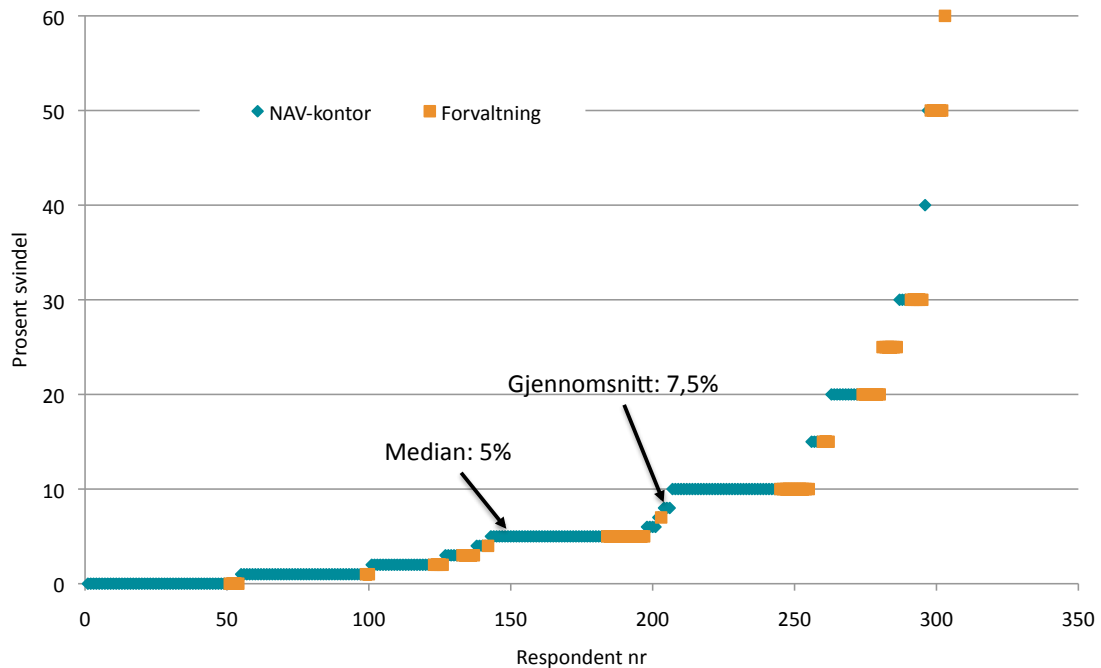
7.2.2 Omfang av svindel med overgangsstønad

Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av svindel. Spørsmålene handlet om *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner).

Først spurte vi ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt overgangsstønad får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?” I gjennomsnitt svarte veilederne/saksbehandlerne at de får mistanke til 12,0 prosent av brukerne. Medianen er 10 prosent.

Deretter stilte vi spørsmålet ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt overgangsstønad er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?” i gjennomsnitt svarte saksbehandlerne og veilederne at det gjelder 7,5 prosent av brukerne, mens medianen er 5 prosent. Vi viser spredningen i svarene i Figur 7.2.

Figur 7.2 *Hvor stor andel av personene som får utbetalt overgangsstønad er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?
Fordeling av svarene*



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Andel av sakene hvor veiledere i NAV er ganske sikker på at det skjer svindel er vesentlig høyere i forvaltningsenhetene enn i NAV-kontorene. Videre er den vesentlig høyere blant veiledere som jobber ved store NAV-kontorer enn små NAV-kontorer. Det er ingen grunn til å anta at det er lettere å oppdage svindel på store enn på små steder. Disse forskjellene tyder derfor på at det er mer svindel med overgangsstønad på større steder/i sentrale strøk enn på mindre steder.

Vi finner ganske store fylkesvise forskjeller i svarene på spørsmål om omfanget av svindel med overgangsstønad, i motsetning for de andre ytelsene. Mens gjennomsnittet på landsbasis er 7,5 prosent og medianen 5 prosent, er gjennomsnittet blant veiledere og saksbehandlere i Oslo på 21 prosent og medianen 15 prosent. Også respondentene fra Østfold har høyere anslag enn landsgjennomsnittet, men her er usikkerheten stor, siden det ikke er mer enn 15 respondenter i Østfold.

Hvor stor andel av alle som svindler eller forsøker å svindle med overgangsstønad tror NAV-veilederne blir oppdaget? De ansatte ved NAV-kontorene svarer i gjennomsnitt 11 prosent, mens de ansatte i forvaltningsenhetene i gjennomsnitt tror 15 prosent (medianen av svarene er 5 i begge gruppene).

Andelen av svindelsakene som veilederne anslår blir oppdaget er lavere blant veiledere ved store NAV-kontorer enn blant små kontorer.

Hvor mye avdekker de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 7.1 at 56 prosent av veilederne ved NAV-kontorene svarer at de ikke har avdekket noe svindel

med overgangsstønad det siste året, 21 prosent har avdekket svindel én gang, og 17 prosent 2-4 ganger. 6 prosent av dem har avdekket mer enn 4 saker det siste året.

Hvor mange saker de NAV-ansatte avdekker, er naturlig nok avhengig av hvor mange brukere de får informasjon om. Jo flere brukere, desto flere misbrukssaker har de avdekket det siste året, det samme gjelder størrelsen på kontoret – jo større kontor, desto mer har de avdekket.

I forvaltningsenhetene er det bare 13 prosent av saksbehandlerne som oppgir at de ikke har avdekket noe svindel i løpet av det siste året, og 43 prosent av dem har avdekket mer enn 5 svindelsaker.

Tabell 7.1 *Hvor mange ganger har du avdekket svindel eller forsøk på svindel med overgangsstønad det siste året?*

	NAV-kontor	Forvaltning	Alle
Ingen	56 %	13 %	47 %
En gang	21 %	13 %	19 %
2-4 ganger	17 %	31 %	20 %
5-9 ganger	4 %	16 %	6 %
10 ganger eller mer	2 %	27 %	7 %
Sum	100 %	100 %	100 %
N	248	70	318

Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere og veiledere i NAV

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår mest svindel, det vil si om svindel med overgangsstønad er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød: ”Er det enkelte miljøer, bransjer eller grupper av brukere hvor du mener at svindel med overgangsstønad er særlig konsentrert? Hvilke?” Noen kommentarer var:

- Innvandrere, for eksempel somaliere, iranere og irakere, romfolket
- Unge jenter: ”Vi merker at veldig mange unge gjør dette. Hadde et par innom som fortalte at i deres vennekrets gjorde alle det. Alle kunne kjøpe det nyeste av barnevogner og utstyr, mens de måtte kjøpe brukt og låne”

7.3 Statistikk fra NAV/annen relevant informasjon om overgangsstønad

Misbrukstatistikk

I Tabell 7.2 viser vi antall tips i 2011. Av tabellen ser vi at det er publikum som står for majoriteten av tipsene – over to tredeler av tipsene kommer fra publikum. De fleste saker som avdekkes av NAV-kontorene blir ikke inkludert i tipsstatistikken.

Det mest vanlige å tipse om er at stønadmottaker har et samboerforhold. Av totalt 889 tips dreide 785 tips seg om dette.

I 2011 ble det anmeldt 150 saker med svindel av enslig forsørgerstønad for til sammen 29,6 millioner kroner. Sakene som ble anmeldt i 2011 er ofte startet tidligere og har som regel ikke sammenheng med tipsene som ble gitt i 2011.

Tabell 7.2 *Tips om misbruk av overgangsstonad etter hvem som har tipset og type misbruk 2011*

	Samboer -forhold	Utenlands- opphold	Feil i grunnlags- oppl.	Svart inntekt	Hvit inntekt	Annet	Sum
Publikum	550	13	26	5	4	2	600
Eget tiltak	57	18		1			76
Forvaltning	64	4	4		1	1	74
NAV kontor	65	2	4				71
Kommunen	21		1				22
Politiet	12	2	1				15
Skatt	2	1		2			5
Andre myndigheter	10	10	1	1			22
Annet	4						4
Sum	785	50	37	9	5	3	889

Kilde: NAV Kontroll

Registerkontroll av overgangsstonad

Det er nylig gjennomført følgende kontroll av et utvalg saker basert på en kopling av pensjonsgivende inntekt og utbetalt enslig forsørgerstonad i 2010.

Til sammen 2 360 saker ble plukket ut til en nærmere undersøkelse ut fra en risikovurdering. De som ble plukket ut, er saker der mottaker har fått overgangsstonad i mellom 9 og 12 måneder og der pensjonsgivende inntekt kan tyde på at de har tjent mer enn de hadde oppgitt som forventet inntekt. De som ble valgt ut hadde en beregnet feilutbetaling (basert på pensjonsgivende inntekt) på minst 12 000 kroner.

Av 31 619 personer som fikk overgangsstonad i 2010, utgjør de kontrollerte sakene 7,5 prosent. Sakene ble oversendt de fylkesvise forvaltningsenhetene for nærmere kontroll. Per 1. september 2012 var det innrapportert 509 feilutbetalingssaker, men fylkene var langt fra ferdige med kontrollen.

Forvaltningsenheten i Møre og Romsdal hadde imidlertid gått gjennom alle sakene på sin liste, til sammen 127 saker. 100 av disse er kategorisert som feilutbetalinger, og stonad vil bli tilbakekrevd. Dette gir en treffprosent på 78,7 prosent. I gjennomsnitt blir det tilbakekrevd kr 39 440.

Dersom Møre og Romsdal er representativ for hele landet, kan man anslå at 1850 av de til sammen 2360 utvalgte sakene (78,7 prosent) er *feilutbetalinger*, noe som utgjør 5,9 prosent av alle mottakere av enslig forsørgerstonad. Hvor stor andel av stonadmottakerne som bevisst har oppgitt feil forventet inntekt eller latt være å informere om endringer i inntekt og hvor stor andel som beror på slurv eller dårlig kunnskap om regelverket, vet vi ikke.

Bruk av egenerklærings skjemaer i NAV Kontroll

I 2010 fikk NAV Kontroll vest, avdeling Bergen, i oppgave å sende ut egenerklærings skjemaer i 25 saker hvor det var kommet inn tips fra publikum eller forvaltning. 15 skjemaer ble besvart slik at vilkårene for utbetaling fortsatt var tilstede, mens 10 stonadmottakere meldte fra om samboer, enten ved retur av egenerklæringen eller senere til lokalkontoret. Denne kontrollen viser at der det var kommet tips var det ofte hold i tipset, men den forteller ikke noe om hvor omfattende denne formen for svindel er.

Politiet aksjonerte i 2011 etter begjæring fra NAV Kontroll vest mot 11 par i Stavangerområdet. Politiet fant eneforsørgeren sammen med samboer i 10 av 11 tilfeller. I etterkant av kontrollen fikk forvaltningsenheten i Rogaland melding fra ytterligere 27 personer som flytter sammen/har flyttet sammen. I 25 av disse tilfellene ble ytelsen stanset. Dette viser at oppmerksomhet rundt svindel og mulighetene for å bli tatt gjør at flere melder fra om at de ikke har rett på en ytelse.

Mottakere av overgangsstonad

Ekspertene diskuterte blant annet om det er mer utbredt blant personer med innvandrerbakgrunn enn blant andre grupper å svindle med overgangsstonad. Det har vært aksjoner for å kontrollere om mottaker faktisk bor alene, hvor man har funnet at noen somaliere fortsetter å bo sammen selv om de formelt sett er separert/skilt, og en av foreldrene mottar overgangsstonad. Tallene viser imidlertid at selv om det kan være en overhyppighet av denne formen for misbruk i enkelte innvandrer miljøer, dreier det seg ikke om et stort antall personer. Om lag 80 prosent av mottakerne av overgangsstonad er født i Norge. Landbakgrunn hos mottakere av overgangsstonad (de største gruppene) i 2011 er vist i Tabell 7.3. Vi ser at det er relativt sett mange med bakgrunn fra Somalia, men de utgjør likevel ikke mer enn vel 2,5 prosent av alle mottakere. Det må også tas med i vurderingen at en del av de kvinnene som kommer til Norge fra Somalia, kommer alene med barn.

En tidligere undersøkelse fra Frisch-senteret (Bratsberg, m.fl., 2011) som har sett på bruken av overgangsstonad over tid, viser at det er svært store forskjeller i bruken av overgangsstonad blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Kvinner fra Somalia skiller seg ut med spesiell høy bruk av overgangsstonad. Også kvinner fra Chile og Iran har vært hyppige brukere av denne ytelsen. Mens mødre fra Pakistan og Tyrkia har i svært begrenset grad mottatt overgangsstonad. Variasjonene mellom de ulike landgruppene avspeiler både forskjeller i tilbøyeligheten til å ha barn i den aktuelle aldersgruppen og forskjeller i bruken av overgangsstonad, gitt at man har barn.

Tabell 7.3 Landbakgrunn for de største gruppene av mottakere av overgangsstonad, 2011

Land	Prosent	Antall
Norge	80	18 023
Somalia	2,5	564
Russland	1,1	245
Irak	1	227
Sverige	0,9	199
Thailand	0,7	166
Vietnam	0,7	149
Eritrea	0,6	144
Filippinene	0,6	140
Iran	0,6	134
Polen	0,5	114

Kilde: NAV

På ekspertsamlingen ble det også vist til eksempler på at fedre med innvandrerbakgrunn mottok overgangsstonad for barn som ble ivaretatt av mor i utlandet. Vi har innhentet statistikk som viser at det i 2011 var totalt 130 menn med innvandrerbakgrunn som mottok overgangsstonad. Mannlige mottakere av overgangsstonad har i snitt litt færre barn enn kvinnelige mottakere.

Deltakerne nevnte også at noen oppgir feil med hensyn til fordeling av omsorg for barna slik at både mor og far kan motta overgangsstønning. Andelen menn som mottar overgangsstønning er imidlertid lav – det er 4,5 prosent totalt.

7.4 Ekspertpanelet: Innspill og diskusjon i samlingen

Definisjon av svindel med overgangsstønning

På ekspertpanelsamlingen ble det diskutert ulike måter å svindle på. Når det gjelder svindel med overgangsstønning er det ikke så mange gråsoner som for flere av de andre ytelsene. Det handler i større grad om å være bevisst at selv om enkelte tilpasser seg regelverket og kanskje bryter intensjonen med ordningen, er ikke dette i seg selv et brudd på regelverket. Før ekspertpanelet skulle komme med sitt endelige anslag, sendte vi følgende presiseringer av definisjon av svindel med overgangsstønning til ekspertpanelet:

Dersom en person mottar overgangsstønning uten å være alene om hovedomsorgen for barn er det svindel.

- Men å benytte seg av stønninger en faktisk er juridisk berettiget til, er ikke svindel. Å være enslig forsørger og deretter få et barn til med en annen mann, og gå på en ny periode med overgangsstønning er fullt lovlig. Så fremt de ikke bor sammen, er det heller ikke svindel å få barn med samme mann for deretter å motta overgangsstønning.
- Det er heller ikke svindel å skille seg for å motta overgangsstønning. Så lenge en ikke bor sammen har den enslige forsørgeren (forutsatt at vedkommende faktisk har hovedomsorgen) rett til overgangsstønning uansett hva årsaken til skilsmissem er.

Dersom en person som mottar overgangsstønning later som vedkommende oppfyller aktivitetskravet, men ikke gjør det, er det svindel. Det er for eksempel svindel å melde seg på nettstudier for å kunne motta stønning uten å ha noen intensjoner om å studere.

Men manglende aktivitet som har sammenheng med lite informasjon eller oppfølging fra NAV sin side er ikke svindel.

Erfaringer med svindel med overgangsstønning

På ekspertpanelsamlingen gikk det fram at overgangsstønning er den ytelsen som ekspertene tror det svindles mest med. Fiktivt samlivsbrudd er den mest utbredte måten å svindle på, samt å ikke melde fra dersom man får ny samboer. Hvorvidt mottaker av overgangsstønning har samboer er ofte vanskelig for saksbehandlerne å kontrollere. Både gjennom erfaringer privat og på jobb har ekspertene inntrykk av at det i noen miljøer er relativt utbredt å bo sammen med barnefar selv om mor mottar overgangsstønning.

Ekspertene har hørt om fiktive samlivsbrudd fra egen familie og bekjentskapskrets, og de har i noen tilfeller møtt mor og far ofte sammen ”på byen”. De har også sett at noen legger ut familiebilder på facebook som tyder på at mor og far bor sammen. Incentivene til å svindle på denne måten kan være store for unge foreldre som ikke har opparbeidet seg rettigheter til foreldrepenger. Hvis begge er studenter, kan det være veldig lukrativt å motta overgangsstønning slik at den ene slipper å ta opp studielån.

Det kan være svært vanskelig å oppdage at mottaker av overgangsstønning ikke bor alene. Dersom hun har adresse i en blokk, og ikke har felles barn med samboer, har NAV lite holdepunkter for å anta at hun er samboer med en annen som har adresse i samme blokk. Ekspertene nevner også at noen kan oppgi barnefar ukjent for å unngå å bli oppdaget.

Ekspertene mener også at en del mottakere separerer seg, men aldri blir skilt. Noe de mener er en indikasjon på fiktivt samlivsbrudd. Særlig mener de dette er tilfelle blant somaliere.

En annen form for svindel som ekspertene har erfart, er at mor og far tilpasser samværsavtalen slik at mor får hovedomsorgen og har rett til overgangsstønad. NAV tror ikke alltid samværet i praksis samsvarer med avtalen. Det finnes tilfeller der begge foreldrene får overgangsstønad for hvert sitt barn, dette tviler også ekspertene på at er en reell omsorgsdeling.

Når det gjelder aktivitetskravet har de erfart at noen melder seg på studier, for eksempel nettstudier for å kunne vise til en aktivitet, uten at de har tenkt å følge opp disse studiene. Når det gjelder aktivitetskravet fra yngste barn fyller ett år, er dette en ny regel, og det har foreløpig ikke vært høyt prioritert å følge opp dette kravet. Det er noe varierende fra kontor til kontor, men inntrykket er at det er liten oppfølging av mottakere av overgangsstønad sammenlignet med andre "reelle arbeidssøkere".

Ekspertene uttrykker at det er vanskeligere å ha oversikt over mottakere av overgangsstønad og eventuelle indikasjoner på svindel når NAV forvaltning har ansvaret for vedtak, enn det var tidligere når vedtaket ble fastsatt lokalt.

På ekspertensamlingen for overgangsstønad ble det fortalt om mange enkeltteksempler på svindel. Et eksempel som ble nevnt var fedre som har barn i utlandet som de egentlig ikke har omsorg for, men som de mottar overgangsstønad for.

7.5 Ekspertpanelet: Omfang av svindel med overgangsstønad

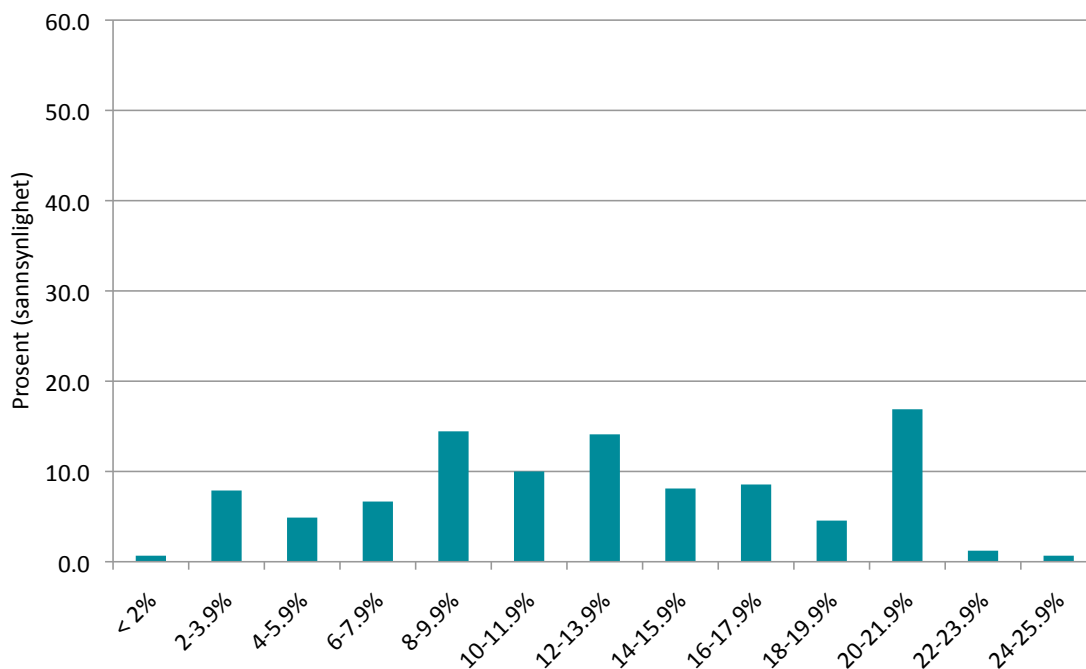
Ekspertenes endelige anslag på svindel med overgangsstønad (punktanslag) lå mellom 3 og 20 prosent (men kun ett av anslagene er på under 8 prosent). Dette er den største spredningen i anslagene for de fem ytelsene. I tillegg mente de fleste ekspertene at det er et svært stort usikkerhetsintervall.

I Figur 7.3 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for ekspertenes anslag. Figuren reflekterer *både* den store spredningen mellom ekspertenes anslag og den store usikkerheten som hver av ekspertene uttrykker. Det riktige tallet ligger med minst 80 prosent sannsynlighet (88 prosent) i intervallet 4 til 21,9 prosent.

Usikkerhetsintervallet gir et dårlig grunnlag for å trekke noen bestemte konklusjoner om omfanget av svindel med overgangsstønad. Basert på den aggregerte sannsynlighetsfordelingen finner vi en forventningsverdi på 12,8 prosent, noe som ville tilsvare 327 millioner kroner i 2011. Imidlertid er det 45 prosent sannsynlighet for at omfanget av svindel er lavere enn 12 prosent, og 41 prosent sannsynlighet for at det er 14 prosent eller mer.

Det kan likevel fastslås at det er svært sannsynlig at overgangsstønad er den ytelsen som det svindles mest med av de fem ytelsene vi har sett på.

Figur 7.3 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med overgangsstonad, som prosent av samlede utbetalinger*



Kilde: 9 eksperter

* Det er en viss (liten) sannsynlighet for at tallet for overgangsstonad er høyere enn 28 prosent

7.6 Ekspertpanelet: Tiltak for å redusere svindel med overgangsstonad

Når det gjelder regelverket for overgangsstonad mente ekspertene at det burde være klarere og strengere regler for hva som menes med ”hovedomsorg”. Dette vil gjøre det tydeligere for foreldre at overgangsstonad er ment som en ytelse for de som i hovedsak er alene med omsorgen for barn. Ved samlivsbrudd er det i dag vanlig at mange foreldre deler på omsorgen, ekspertene mener det er urimelig at disse skal motta overgangsstonad.

Ekspertene mener at en del trenger overgangsstonad i en overgangsfase, men stonaden må gjøres mer målrettet og ha et enda sterkere aktivitetskrav. Nytt regelverk som begrenser varighet på overgangsstonad ved barn nummer to mente ekspertpanelet var veldig bra. Ekspertene mener dessuten at det er behov for å tydeliggjøre aktivitetskravene, slik at mottakerne i større grad blir fulgt opp på samme måte som dagpengemottakere.

Ekspertene tror at mange som svindler til seg overgangsstonad ikke er klar over hvor alvorlig dette faktisk er. En del er heller ikke godt nok informert om regelverket. De ser også at en del søknader er mangelfullt utfylt. Ekspertene foreslår å sørge for bedre og tydeligere informasjon, for eksempel at NAV-kontoret har en førstegangssamtale med alle søkere. Det bør tydeliggjøres hvilket strafferettslig ansvar den enkelte har og hva som anses som bedrageri. Brukerne kan også ansvarliggjøres gjennom bruk av egenerklæring. NAV må påse at søknadsskjemaet er korrekt utfylt.

Et annet innspill fra ekspertpanelet var å utforme bedre ordninger for unge samboende foreldre under utdanning. Det vil gjøre det mindre attraktivt å svindle til seg overgangsstonad.

Når det gjelder organisering påpekte ekspertpanelet at ny organisering i NAV der forvaltningsenhetene og lokalenhetene tilhører ulike styringslinjer kan vanskeliggjøre samarbeidet fordi terskelen for å ta kontakt mellom enhetene kan bli høyere. Det er viktig å

sørge for og legge til rette for samarbeid om overgangsstønning ettersom det er lokalkontorene som skal følge opp brukerne, mens forvaltningsenhetene har alt ansvar for saksbehandling og fastsettelse av vedtak.

Det kom også forslag om mer stikkprøver der man tar et tilfeldig utvalg som blir gjennomgått systematisk med hensyn til om de faktisk bor alene. Dersom mottakerne vet at det er en viss sannsynlighet for at de kan bli undersøkt gjennom stikkprøver, vil det forebygge samboerskap og fortsatt mottak av overgangsstønning.

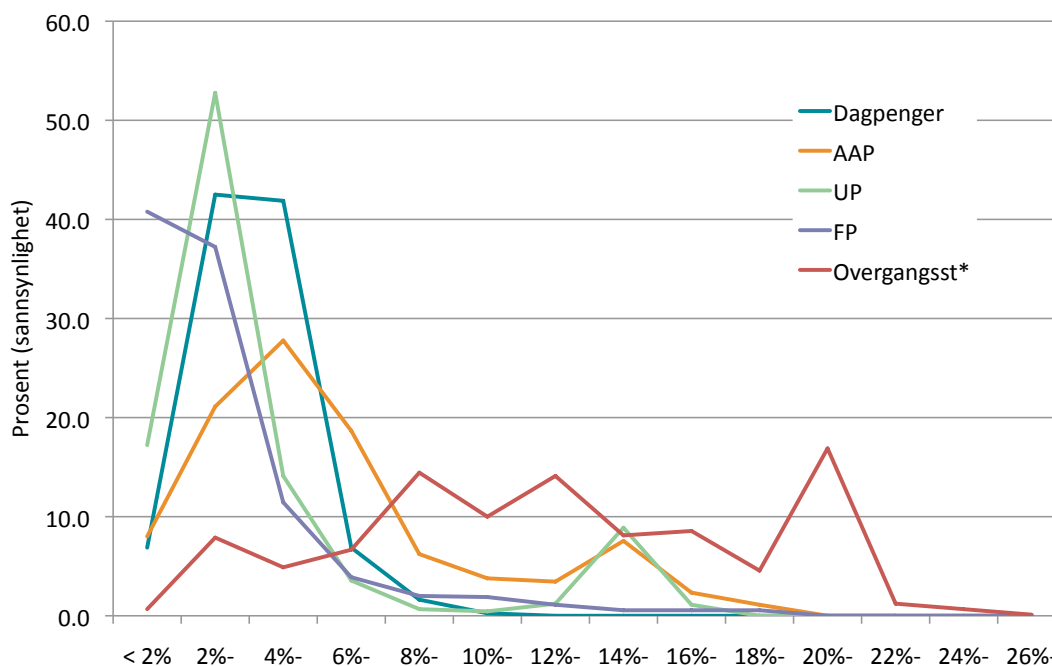
8 Oppsummering og anbefalinger

8.1 Omfang av trygdesvindel

I Figur 8.1 viser vi sannsynlighetsfordelingene for omfanget av svindel med de fem ytelsene samlet. For to av ytelsene er ekspertene relativt enige, og relativt sikre; dagpenger og foreldrepenger. Av disse to ytelsene kan vi anta at det er minst svindel med foreldrepenger. Svindel med uførepensjon er trolig noe mer omfattende enn svindel med dagpenger, men her er det større uenighet blant ekspertene, og derfor stor usikkerhet totalt sett.

Videre er svindel med AAP trolig mer omfattende enn svindel med de tre førstnevnte ytelsene, men her er ekspertene mer usikre. Det er sannsynlig at det svindles mest med overgangsstonad, men selv om de aller fleste ekspertene er enige i at tallet trolig er *høyt*, er de svært uenige om *hvor høyt*, og hver av dem er dessuten svært usikre.

Figur 8.1 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertenes anslag på svindel med fem trygdeytelser, som prosent av samlede utbetalinger



Kilde: Anslag fra 5 ekspertgrupper

Merknad: Sannsynlighetsfordelingen er ikke kontinuerlig, men gjelder for hvert 2-prosentpoengs intervall

* Det er en viss (liten) sannsynlighet for at tallet for overgangsstonad er høyere enn 28 prosent

I Tabell 8.1 har vi samlet følgende informasjon om alle de fem ytelsene: Prosent av utbetalingene som anslås å være svindel (forventningsverdi), usikkerhetsintervall for dette anslaget, samlede utgifter i folketrygden (2011), samt hvor mye den anslåtte andelen svindel ville utgjøre i kroner dette året.

Det usikkerhetsintervallet vi presenterer er det minste intervallet hvor det er mindre enn om lag 10 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er lavere, og mindre enn om lag 10 prosent sannsynlig at det korrekte tallet er høyere. Usikkerhetsintervallene illustrerer tydelig hvor usikre punktanslagene er. Det bør også bemerkes at forventningsverdiene er høyere enn det ekspertene samlet sett tror er mest sannsynlig (og som er illustrert i figuren over). Årsaken er at de mener

det er høyere risiko for at det er mer omfattende svindel enn mindre omfattende svindel enn det de tror er mest sannsynlig.

Samlet mener ekspertene at svindel med de fem ytelsene utgjør 5 prosent av utbetalingene.

Tabell 8.1 Oversikt over anslag på svindel med fem ytelser – prosent av utgiftene, usikkerhet og kronebeløp i 2011.

	Forventnings- verdi (prosent)	Usikkerhets- intervall (prosent)	Samlede utgifter (mill kroner)	Anslag svindel i utgifter 2011 (mill kroner)
Dagpenger	4.1	2-5,9	11 112	455
AAP	6.6	2-13,9	36 326	2 388
Uførepensjon	4.5	0-13,9	56 466	2 541
Foreldrepenger	3.2	0-5,9	14 926	475
Overgangsstønad	12.8	4-21,9	2 553	327

Kilde: Anslag fra 5 ekspertgrupper

8.2 Risiko/metoder for svindel

Det er en del fellestrekk mellom noen av ytelsene med hensyn til hva som er de vanligste måtene å svindle.

- Å gi uriktig informasjon om inngangsvilkårene:
 - Det gjelder nedsatt arbeidsevne ved søknad om AAP og uførepensjon
 - Det gjelder bosituasjon/sivilstatus og omsorgsansvar ved overgangsstønad
- Å gi uriktig informasjon om inntektsgrunnlaget
 - Å rapportere inn en fiktiv inntekt (eventuelt fiktivt arbeidsforhold) anses som en av de vanligste måtene å svindle med foreldrepenger, men er ikke noe problem for de andre ytelsene
- Arbeid og/eller inntekt i stønadsperioden
 - Å arbeide mer enn oppgitt på meldekortet anses som den vanligste formen for svindel med dagpenger og AAP
 - Noe arbeid er trolig ganske vanlig ved foreldrepenger, men stønadmottakerne oppfatter ikke nødvendigvis at de beriker seg. En del kjenner heller ikke regelverket godt nok, og det anses da ikke som svindel
 - Noen mottakere av overgangsstønad tjener mer enn de har forutsett, men ofte beror feilutbetalingene på misforståelse av regelverket
 - Svart arbeid eller uoppgitt næringsinntekt: Usikkert omfang, men høy risiko, ved uførepensjon og dagpenger, delvis også AAP
- Opphold i utlandet uten å melde fra/ha godkjenning
 - Gjelder for dagpenger
 - Oppfattes som et mindre problem ved de andre ytelsene

I oppdraget vårt heter det at vi skal belyse risiko for svindel, det vil si hvorvidt det er høyere sannsynlighet for svindel blant noen grupper enn andre. Det er lite empiri som kan belyse dette.

I teorien kan vi tenke oss i alle fall tre typer faktorer som kan forårsake ulikt omfang av svindel blant ulike grupper stønadsmottakere. For det første kan det være forårsaket av at det er lettere å omgå reglene for noen ytelsene enn andre, og lettere i noen situasjoner enn i andre (anledning). For det andre kan det være ulike normer i ulike grupper i befolkningen om hva som er akseptabel atferd. For det tredje er de økonomiske insentivene til å svindle forskjellige for de ulike ytelsene, og forskjellig for ulike grupper av stønadsmottakere avhengig av hvilke alternative inntektskilder de har.

Lettere å omgå reglene

Noen av ytelsene er det lettere å svindle med uten å bli oppdaget enn andre. Det gjelder kanskje særlig overgangsstønad, hvor det er vanskelig å bevise hvorvidt en stønadsmottaker har samboer, og hvorvidt vedkommende har hovedsorg for barnet.

Noen stønadsmottakere kan lettere enn andre skjule inntekter. Det er trolig mer svindel knyttet til inntektsgrunnlag, samt inntekt og arbeid i stønadsperioden, i små familiebedrifter, blant selvstendig næringsdrivende, og i enkelte bransjer som bygg/anlegg, restaurant, transport, rengjøring.

Det er trolig også lettere å bryte regelverket uten å bli oppdaget i store byer enn på mindre, mer gjennomskjulte steder, hvor ansatte i NAV kjenner den enkelte bruker bedre.

Ulike normer

Det kan være ulike normer i befolkningen med hensyn til hvor alvorlig man anser at det er å svindle med offentlige midler. Vi har imidlertid lite grunnlag for å hevde at trygdesvindler er mer akseptert i noen befolkningsgrupper enn andre.

Opinion (2011) finner at kvinner er mer negative til trygdemisbruk enn menn, men forskjellene er små. Videre finner de at de yngste (under 30 år) er mindre negative enn de eldre. Madsen m.fl. (2011) refererer til en svensk studie som viser at unge er mer aksepterende enn eldre til trygdesvindler, menn mer enn kvinner, og personer med kort utdanning/yrkesutdanning mer enn personer med lang utdanning. Det er imidlertid lite i kartleggingen vår som tyder på at trygdesvindler er vesentlig mer utbredt blant unge enn blant eldre.

Det finnes flere eksempler på at det i avgrensede miljøer har foregått trygdesvindler i ”stor stil”. Det dreier seg om alvorlige lovbrudd som i noen tilfeller kan arte seg som organisert kriminalitet. Holdninger som har utviklet seg i slike miljøer kan vanskelig generaliseres til større befolkningsgrupper.

Økonomiske insentiver

Insentivene for å svindle varierer mellom de ulike ytelsene etter hvor ”sjenerøse” de er. De varierer imidlertid vel så mye med hvilke alternative inntektsmuligheter de aktuelle brukerne har.

For en person som har mulighet for en jobb med høy inntekt, vil det for eksempel innebære et betydelig inntektstap å få AAP. Dersom man har en betydelig svart inntekt ved siden av, kan det derimot være økonomisk gunstig. Når det gjelder AAP og uførepensjon, kan disse ytelsene i en del tilfeller også utløse utbetaling fra en forsikringsordning/tjenstepensjonsordning, noe som gir vesentlig høyere insentiver for å få disse ytelsene.

For personer som ikke har hatt arbeid forut for foreldrepengerperioden, gir det høy økonomisk gevinst å melde inn et fiktivt arbeidsforhold som opptjeningsgrunnlag for foreldrepenger. Selv om overgangsstønad ikke er en gunstig inntektskilde i seg selv, gir den en vesentlig økt inntekt for personer som ikke har andre inntektsmuligheter.

For personer hvor alternativet er en lavinntektsjobb er en offentlig ytelse en relativt mer attraktiv inntektskilde. Ifølge den svenske rapporten Bidragsbrott och skattebrott (Inspektionen för Socialförsäkringen 2001b) er trygdesvindler og svart arbeid fattigdomsfeller. Utsikten til inntekt gjennom ytterligere svindel blir derfor en driver for enkelte.

8.3 Anbefalinger om tiltak og metoder for å redusere trygdesvindel

I samlingene i ekspertpanelene inviterte vi til å gi innspill til tiltak for å redusere svindel. Ekspertene ble ikke bedt om å forberede seg på temaet på forhånd. Det kan derfor være litt tilfeldig hvilke tiltak som kom opp i løpet av samlingene, forslagene kan i ulik grad være gjennomtenkte, og det kan være tiltak som kom opp i én av samlingene som er relevante for de andre ytelsene.

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste innspillene, og gjengir de vi vurderer som mest hensiktsmessige.

De fleste av disse tiltakene handler om å forhindre eller forebygge at svindel skjer i utgangspunktet. Deloitte (2012) påpeker i sin rapport om å bekjempe trygdesvindel i Danmark at forebyggende aktiviteter er mest kostnadseffektive – det vil si veiledning og informasjon, kontroll av opplysninger ved søknad og samkjøring av registre for å fange opp endringer som kan ha konsekvens for ytelsen. Dette samsvarer med vurderingene fra ekspertpanelene.

Enkelte av tiltakene handler om å avdekke svindel i ettertid. Dette kan i neste omgang virke forebyggende (avskrekkende).

Til slutt har vi noen anbefalinger knyttet til å utnytte kontrollarbeidet til å få mer kunnskap.

Regelverk

Det er felles for flere av ytelsene at man med fordel kan forenkle og/eller stramme inn deler av regelverket, eller innføre mer objektive kriterier. Klare og objektive regler kan forebygge svindel av flere grunner.

- Klarere regler betyr at det blir vanskeligere for de som ønsker å svindle å ”gjemme seg” i gråsonene. Enkle regler betyr at de som svindler vanskelig kan påstå at de ikke har forstått reglene.
- En tydeliggjøring av grensene for hva som er lov vil dessuten heve (den moralske) terskelen for å ”småsvindle”. Flere av ekspertene påpeker at mye svindel starter i det små.
- At reglene oppfattes som hensiktsmessige og enkle å følge bidrar også til oppslutning om reglene.

Regelverket for ytelsene må imidlertid først og fremst reflektere intensjonen med den aktuelle ytelsen. Det er ikke hensiktsmessig å endre reglene for å unngå svindel, dersom det samtidig strider med intensjonen med ytelsen. Et eksempel er vurdering av arbeidsevne som inngangskriterium for AAP og uførepensjon. Å redusere bruken av skjønn i vurdering av arbeidsevne, ville stride med intensjonene med ordningene i dag.

I andre tilfeller kan det være sammenfall mellom hensynet til å forebygge svindel og hensynet til at ytelsen skal tilfredsstillende formålet. I samlingene i ekspertpanelene ble det nevnt en rekke regelendringer, for eksempel at det bør være mulig å gradere AAP lenger ned, at dagpenger og AAP bør graderes i forhold til inntekt i stedet for arbeidede timer, mv. Noen av forslagene kan ha en rekke konsekvenser som vi ikke har kunnet vurdere innenfor rammen av dette prosjektet. Vi ser at regelendringer for to av ytelsene kan ha positiv effekt når det gjelder å forhindre svindel, samtidig som de har oversiktlige konsekvenser.

Foreldrepenger

En forenkling av regelverk for arbeid i foreldrepengeperioden, for eksempel i form av en internettløsning for å melde inn arbeid (”meldekort”). Dette vil være mer fleksibelt for foreldrene, og det blir enklere å etterleve regelverket.

I tillegg mener vi at engangsstønaden (ytelsen til de som ikke har opparbeidet rett til foreldrepenger) bør økes, slik at det blir mindre attraktivt å svindle for de som ikke har vært i jobb.

Overgangsstønad

Stønaden er en viktig ordning for å avhjelpe dårlige levekår for en svak gruppe. Den har imidlertid flere problematiske sider når det gjelder muligheten for svindel og kontrollmetoder. Dersom man skal beholde en stønad med det samme hovedinnholdet, bør det innføres klarere og strengere regler/retningslinjer med hensyn til hva som menes med ”hovedomsorg”.

Informasjon til og oppfølging av brukerne

Av samme grunner som at regelverket bør være så enkelt og tydelig som mulig, er god informasjon til søkere og stønadmottakere viktig. På denne måten vil man både sørge for at reglene er kjent og man vil signalisere at man ikke stilltiende godtar regelbrudd. Informasjon og håndhevelse bidrar til å redusere det vi har kalt gråsoner, slik at det blir mindre rom for å ”gjemme seg” for de som ønsker å svindle.

Bedre informasjon om regelverket kan oppnås med ulike midler:

- Sørge for at skriftlig materiell er klart og tydelig, og oversatt til relevante språk
- Samtaler med brukerne, mer muntlig informasjon
- Bedre veiledning om informasjonsplikten underveis (meldekort, plikt til å melde fra om endringer i vilkårene for ytelsen mv)
- Tydeliggjøre strafferettslig ansvar

Det er aktivitetskrav knyttet til tre av ytelsene: Dagpenger, AAP og overgangsstønad. For disse ytelsene vil tettere oppfølging være et effektivt virkemiddel for å redusere svindel. Det vil både gjøre det mindre attraktivt å motta ytelsen for de som egentlig ikke trenger den, og det vil gjøre det vanskeligere å svindle. På den annen side vil det bedre kvaliteten på NAVs tjenester for de som virkelig trenger det.

Avhengig av behovene og hvilken ytelse det er snakk om, innebærer tettere oppfølging samtaler, veiledning, tiltak og/eller bistand til jobbsøking, samt bedre kontakt med tiltaksarrangører.

Saksbehandling og organisering

Generelt bidrar tilstrekkelige ressurser og kompetanse i saksbehandlingen til at muligheten til å svindle blir mindre.

For de delene av regelverket hvor det skal utøves skjønn, er kvaliteten i vurderingene spesielt viktig (det gjelder særlig arbeidsevnevurderinger og vedtakene knyttet til nedsatt arbeidsevne). Videre er saksbehandlerens ”øye” for (kompetanse til) å oppdage mistenkelige forhold viktig, og at det er tilstrekkelige ressurser til ekstra kontroller i de tilfellene det er aktuelt. Grundigere kontroll av informasjon i forbindelse med saksbehandlingen er et godt verktøy for å forhindre svindel. Flere av ekspertene påpekte at en enkel telefonsamtale og/eller en ekstra kontroll i registrene koster lite, men kan være effektivt.

Jo flere opplysninger som innhentes automatisk fra andre registre, desto vanskeligere blir det å svindle. Dette vil om en tid bli tilfelle for inntektsopplysninger, som vil bli innrapportert til NAV månedlig.

Det har vært en økende sentralisering av saksbehandlingen for flere av trygdeytelsene. Det betyr at avstanden mellom den som gjør saksbehandlingen og brukeren blir større, og det er mindre sannsynlig at saksbehandleren får informasjon om brukeren ut over det som er dokumentert i forbindelse med søknaden. Det øker kravet til kommunikasjon mellom de ulike enhetene i NAV, og det er viktig å innarbeide systemer og rutiner som kan sikre god informasjonsflyt. I ett av ekspertpanelene ble det framhevet at gode rutiner for bruk av Gosys er et godt hjelpemiddel.

Gosys er et system for å samhandle og dele informasjon om brukere. Kontorene kan for eksempel legge inn ny informasjon i en sak og be forvaltning ”vurdere konsekvens for ytelse” gjennom Gosys, og hele kommunikasjonsloggen vil være sporbar for andre i etterkant.

Det er også viktig at det er kultur i NAV-kontorene for å melde fra til forvaltningsenhetene om observasjoner som kan ha betydning for ytelsen, og at det er en lav terskel for å ta kontakt begge veier.

Kontrollarbeidet

Å avsløre og straffe de som svindler blir ansett som en viktig forebyggende aktivitet, og bidrar også indirekte til å opprettholde stønadenes legitimitet.

Flere av ekspertene framhevet at det er viktig å ha tilstrekkelige ressurser til kontrollarbeidet. Noen mente at den videre oppfølgingen av saker som ble identifisert i registerkontroller burde ivaretas sentralt. Samtidig etterlyste både saksbehandlere og veiledere informasjon fra NAV Kontroll/forvaltning om hva som skjer med saker de hadde videreformidlet tips i. På den måten kan saksbehandlerne og veilederne lære mer om hva de skal se etter i saksbehandling /brukeroppfølging, og hvilke saker de bør tipse om.

På så å si alle samlingene ble det etterlyst bedre varslingsrutiner mellom ulike kontrollmyndigheter, og bedre rutiner for utveksling av informasjon og tips med for eksempel skattemyndighetene, arbeidstilsynet og andre.

Ekspertpanelene hadde få konkrete tips til innretting av kontrollarbeidet, utover at det bør gjøres tilfeldige stikkprøvekontroller. Dette er særlig relevant for mottakere av overgangsstønad, for eksempel i form av egenerklærings skjemaer som sendes ut.

Kjennskap til sanksjonene vil antakelig gjøre at færre prøver å svindle. Flere eksperter mente at oppslag i media i forbindelse med kontroller/resultater hadde god preventiv effekt. Noen mente at det med fordel kunne være mer lokalt fokus på oppslagene.

Kontroll, analyse og læring

Et mest mulig effektivt arbeid for å forhindre trygdesvindler krever kunnskap. I dette prosjektet har vi lagt ned mye ressurser i å framskaffe kunnskap – likevel er temaet mer preget av manglende kunnskap enn det motsatte. Anslagene på trygdesvindler er svært usikre. Den mest målrettede måten å framskaffe kunnskap på er gjennom selve kontrollarbeidet.

Vi mener at det er et potensial for mer kunnskapsbasert og kunnskapsgenererende kontrollarbeid i NAV. Vårt inntrykk er at arbeidet i dag er organisert på en måte som genererer lite ny kunnskap om omfang, risiko og effektivitet av ulike typer tiltak, sammenliknet med hva som er mulig. Erfaringene akkumuleres i liten grad, og det er derfor uvisst om arbeidet kunne gitt enda bedre effekt.

Man bør organisere kontrollaktiviteter etter prosedyrer som gjør det mulig å evaluere dem i ettertid. Man bør sørge for hensiktsmessig registrering av den informasjonen som genereres underveis. Det kan da bygges opp et datagrunnlag som kan benyttes til risikoanalyser, kostnads-/nytteanalyser av ulike typer kontrollaktiviteter, og til å vurdere måloppnåelse over tid.

Dette kan gjøres i stor stil og være ressurskrevende, eller med mindre tilpasninger. I Storbritannia blir det som beskrevet i kapittel 2.3 gjennomført tilfeldige stikkprøvekontroller av et stort antall brukere. Den videre oppfølgingen av brukerne blir registrert i det opprinnelige datamaterialet, noe som muliggjør en rekke analyser av risiko og effektivitet av kontrollarbeidet. Dette er ressurskrevende og trolig lite aktuelt i Norge.

En enklere løsning vil være å gjennomføre større risikobaserte kontroller (som i dag), men benytte de samme utvalgte risikokriterier på en større populasjon, og registrere data som gjør at man kan følge populasjon, fra uttrekk, via registerkopling, innsamling av informasjon fra andre aktører, oversendelse, vedtak om tilbakekrevning, anmeldelse mv. Analyse av slike data kan gi presis informasjon om risiko og treffsikkerhet av tiltak i alle grupper stønadmottakere og i ulike situasjoner.

I utviklingen av et system som genererer mer kunnskap i kontrollarbeidet, finnes det flere erfaringer fra andre land som man kan bygge på (se for eksempel Inspektionen för socialförsäkringen, 2011a).

8.4 Sluttkommentarer

I dette prosjektet har vi benyttet begrepet *svindel* med trygdeytelser. Det har vi gjort for å understreke at undersøkelsen handler om kriminell atferd, og ikke om trygdemottakere i sin alminnelighet. De fleste av oss er lovlige. De fleste stønadsmottakere mottar en stønad de har rett til og behov for.

Trygdesvindel er ikke annerledes enn annen type kriminalitet. Siden utgiftene til de fem stønadene vi har undersøkt er betydelige, kan et lite mindretall svindlere likevel få utbetalt store summer.

I arbeidet for å forhindre og begrense trygdesvindel kan en lett komme til å stigmatisere grupper av trygdemottakere. For vidtgående kontroller vil kunne ramme rettmessige stønadsmottakere uforholdsmessig. En del brukergrupper vil videre ha dårlige økonomiske og sosiale forutsetninger for å forsvare seg.

Vi mener at det er viktig å holde en riktig balanse mellom å bistå brukere som trenger det og å utøve kontroll. I noen tilfeller kan de to hensynene komme i konflikt med hverandre. I andre tilfeller kan tiltak som gir bedre tjenester for de brukerne som har rett til ytelsen også bidra til å bekjempe svindel.

Litteratur

- Andersen, A. (2007): *Lavinntektshusholdningers forbruk*, SSB-Rapport 2007/23
- Bratsberg, B, K. Røed og O. Raaum, (2011): *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandreregrupper i Norge*. Rapport 1/2011.
- Bråttförebyggande Rådet, BRÅ (2007): *Fusk med A-kassa. Motiv, omfang og tiltak*. Rapport 2007:23
- Dagens Nyheter, DN.se (15.12.2011): "Enklare regler kan minske det alvorlige bidragsfusket." Debattartikkel, Ulf Kristersson, sosialforsikringsminister
- Delegationen mot felaktige utbetalninger (2007a): *Varfor blir det fel? Orsaker til felaktige utbetalninger fra trykkesystemet*. Resultat fra ekspertseminarer. Rapport 5
- Delegationen mot felaktige utbetalninger (2007b): *Vem fuskar och varfor? Om attityder til bidragsfusk i Sverige*. Rapport 6
- Delegationen mot felaktige utbetalninger (2007c): *Vad kostar felen? Omfang av felaktige utbetalninger fra trykkesystemet*. Rapport 7
- Delegationen mot felaktige utbetalninger (2008): *Hur trykkes vi trykkesystemet i Norden? Orsaker, omfang, attityder og kontroller – en jamforelse mellom de nordiske landerna*. Rapport 8
- Deloitte Consulting Danmark (2011): *Bekampelse af socialt bedrageri. Inspiration til felles indsats*
- Deloitte Consulting Danmark (2012): *Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger*. Pa oppdrag for Udbetaling Danmark
- DWP (2011a): *Fraud and Error in the Benefit System: Preliminary 2010/11 Estimates*. Department for Work and Pensions, 2011
- DWP (2011b): *Fraud and Error in the Benefit System: April 2009 to March 2010*. Department for Work and Pensions, 2011
- DWP (udatert): *Quality Statement. Department for Work and Pensions - Fraud and Error in the Benefit System National Statistics* Tilgjengelig pa http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd2/index.php?page=fraud_error
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2011): *Gemensam skrivelse. Samverkansoppdrag mot felaktige utbetalninger fra valfardssystemet 2010*. ESV-publikasjon 2011:11
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2012a): *Gemensam skrivelse. Samverkansoppdraget om utvekkling av metoder for og redovising av resultatet av arbeidet mot felaktige utbetalninger fra valfardssystemet*. ESV-publikasjon 2012:6
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2012 b): *Ekonomistyrningsverkets fristaende analys inom ramen for Samverkansoppdraget*. ESV-publikasjon 2012:19
- Falek, Claes (2010): *Attitydsundersokning om bidragsfusk*. TNS Sifo, 2010
- Forsikringskassan (2006): *Kontroll av skenseparationer*, Redovisar 2006:4
- Forsikringskassan (2007): *Attityder til mistantkt bidragsbrott inom tillfallig foreldrepenning*, Redovisar 2007:9
- Gee, Jim, Dr Mark Button & Graham Brooks (2010): *Fraud loss measurement – a short guide to the methodology and approach*
- Gee, Jim, Dr Mark Button & Graham Brooks (2011): *The Financial Cost of healthcare fraud – What data from around the world shows*. University of Portsmouth, Centre for Counter Fraud Studies, 2011

- Hvidfeldt et al. (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*. Syddansk universitetsforlag/Rockwool Fondens Forskningsenhed
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011a): *Optimering av kontrollinsatser – exemplet tillfällig föräldrepennig*. Rapport 2011:9
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011b): *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*. Rapport 2011:12. Sammen med BRÅ
- Jørgensen, Ø. m.fl.: *Arbeidstilbudet når svart arbeid er en mulighet*, Rapport 2/2004, Frischsenteret
- KMD (2011): *Socialt bedrageri i Danmark. Omfang, adfærd og holdninger*. KMD Analyse, 2011
- Lundström, Ragnar (udatert): *Mediebilder av fusk och välfärdsstatens legitimitet*. Sociologiska institutionen, Umeå universitet
- Madsen, M. B., Jacobsen, S. og Jensen, S (2011): *Socialt bedrageri. En litteraturstudie*. SFI rapport 11:33, København
- Meyer, M. A og Booker. J (2001): *Eliciting and Analyzing Expert Judgment: A practical guide*. SIAM editions, London
- National Audit Office (2006) *International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Systems*. Report by the Comptroller and Auditor General. London, 2006.
- Opinion (2011): *Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2011*. Opinion, 2011
- Proba (2011): *Misbruk av sykepenger i folketrygden*. Proba-rapport 2011-03
- Prop 1 S (2012-2013): Arbeidsdepartementet; Barne- og likestillingsdepartementet
- Skatteverket (2008): *Skattefalskarta för Sverige*. Rapport 2008/1
- Skatteverket (2007): *Svartköp och svartjobb i Sverige*. Rapport 2007/1
- Slottje, P. Sluijs, J.P. van der Knol, A.B. (2008): *Expert Elicitation: Methodological suggestions for its use in environmental health impact assessments*. RIVM Letter report 630004001/2008 (National Institute for Public Health and the Environment), Nederland
- Socialdepartementet (2011): *Färre men värre. En beskrivning av fel, fusk och bidragsbrott over tid*. Regeringskansliet/Socialdepartementet
- Statens offentliga utredningar, SOU (2007): *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*. Socialdepartementet.
- Synovate (2009): *Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2009*. Synovate, 2009
- TNS Sifo (2010a). *Attitydundersökning om bidragsbrott*. Stockholm: TNS Sifo

