

Hur tryggar vi trygghets- systemen i Norden?

*Orsaker, omfattning, attityder och kontroller
- en jämförelse mellan de nordiska länderna*

Rapport 8 • april 2008
Delegationen mot felaktiga utbetalningar



RÄTT OCH RIKTIGT

Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?

*Orsaker, omfattning, attityder och kontroller
– en jämförelse mellan de nordiska länderna*

*Rapport 8
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*

April 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Delegationen mot felaktiga utbetalningar
Fi 2005:03
103 33 Stockholm
Tfn 08-405 10 00
www.rattochriktigt.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22953-8
ISSN 1654-5710

Förord

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) är ett myndighetsövergripande samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen och har i uppdrag att beskriva läget och komma med förslag för att minska felaktiga utbetalningar. Delegationen har sedan den inledde sitt arbete 2005 utfört ett omfattande utredningsarbete som bland annat resulterat i en serie rapporter som ur olika vinklar beskriver de felaktiga utbetalningarna från de svenska trygghetssystemen, dess orsaker och effekter samt lämnat förslag till olika åtgärder.

FUT-delegationen har också beviljats projektmedel från Nordiska Ministerrådet för att göra en jämförande studie av hur kontroller av trygghetssystemen fungerar inom de nordiska länderna.

Inom de nordiska länderna har man kommit olika långt i arbetet med att bedöma omfattningen av, och orsaker till, felaktiga utbetalningar. Rapporten ger en komparativ bild av vilka de vanligaste orsakerna är till att det blir fel i utbetalningar, vilken kunskap som finns av omfattningen av felen samt hur kontrollerna är utformade för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar i de nordiska länderna.

Rapporten är avsedd att sprida kunskap och erfarenheter i syfte att stärka kontrollen och öka rättssäkerheten inom trygghetssystemen i Norden och utgör en bra utgångspunkt för ett fortsatt arbete.

Ytterligare information om FUT-delegationens arbete finns på www.rattochriktigt.se.

Stockholm i april 2008

Björn Blomqvist
Ordförande

Innehåll

Sammanfattning	9
Sammenfatning	17
Yhteenveto	25
Yfirlit	33
Sammendrag	43
1 Bakgrund	51
1.1 FUT-delegationens uppdrag	51
1.2 Förutsättningar	52
1.2.1 Syfte med denna studie.....	52
1.2.2 Avgränsningar.....	53
1.2.3 Definitioner.....	53
1.2.4 Arbetssätt	54
1.3 Allmänt om trygghetssystemen i Norden.....	55
1.4 Allmänt om felaktiga utbetalningar i Norden.....	56
1.5 Kunskapsläget	56
2 Regeringen, myndigheterna och kommunerna i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna	61
2.1 Regeringens styrning av myndigheter och kommuner.....	61
2.2 Kontrollarbetets organisation	64

2.3	Hantering av myndighetsövergripande kontrollfrågor.....	67
2.4	Arbete med riskvärdering/riskanalys	70
2.5	Sammanfattning.....	74
3	Varför blir det fel och vilka kontroller görs? En granskning av fem trygghetssystem	75
3.1	Varför blir det fel?	75
3.1.1	Generella orsaker	75
3.1.2	Orsaker till fel inom fem granskade trygghetssystem	77
3.1.3	Arbetslöshetsersättning.....	79
3.1.4	Ekonomiskt bistånd.....	81
3.1.5	Underhållsstöd	82
3.2	Kontroller för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.....	83
3.2.1	Kontroll av den sökandes inkomst	83
3.2.2	Kontroller för att upptäcka svartarbete samtidigt som personen uppbär ersättning.....	86
3.2.3	Kontroller av den sökandes uppgift om boende	88
3.2.4	Kontroll av om den sökande befinner sig i landet	89
3.2.5	Kontroll av att den sökande är aktivt arbetssökande	90
3.2.6	Kontroll av banktillgodohavanden inom och utom landet.....	91
3.2.7	Kontroll gentemot utbetalning från andra myndigheter	92
3.2.8	Kontroller av den sökandes identitet.....	92
3.3	Sammanfattning.....	93
4	Omfattning av felaktiga utbetalningar	95
4.1	Om statistik avseende felaktiga utbetalningar.....	95
4.2	Omfattning av felaktiga utbetalningar	98
4.3	Återkrävda belopp.....	103
4.4	Sammanfattning.....	105

5	Informationsutbyte mellan myndigheterna	107
5.1	Legala förutsättningar.....	107
5.2	Informationsutbyten	110
5.3	Samkörningar	113
5.4	Sammanfattning	116
6	Kostnadseffektivitet.....	119
6.1	Inledning.....	119
6.2	Besparing vid stoppad felaktig utbetalning	119
6.3	Modell för beräkning av kostnadseffektivitet	122
6.4	Sammanfattning	127
7	Polisanmälan, lagstiftning, sanktioner m.m.....	129
7.1	Bakgrund	129
7.2	Sammanfattning	138
8	Ur handläggarens och allmänhetens perspektiv – En nordisk studie av attityder till bidrag, bidragsbrott och kontroller.....	139
8.1	Bakgrund	139
8.2	Acceptans för bidragsbrott.....	141
8.3	Omfattning.....	146
8.4	Orsaker	149
8.5	Åtgärder.....	151
8.6	Kontroll	152
8.7	Service och information.....	155
8.8	Attitydpåverkan	156
8.9	Sammanfattning	161

Innehåll

9	Goda exempel och förslag på fortsatt arbete	163
9.1	Goda exempel	163
9.2	Fortsatt arbete	168
	Bilaga: Faktablad om trygghetssystem	171

Sammanfattning

Sveriges regering tillsatte i maj 2005 Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) vars uppdrag är att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen. Delegationens mål är att rätt ersättning ska utbetalas till rätt person. När fel ersättning utgår belastas statsbudgeten eller kommunens budget på ett felaktigt sätt och tilltron till trygghetssystemen minskar. De allmänna medlen avsätts till olika ändamål efter hårda prioriteringar, där vissa områden får stå tillbaka för andra. Det finns därmed alltid områden där felaktigt utbetalade medel från trygghetssystemen kunnat användas bättre.

FUT-delegationen har beviljats projektmedel från Nordiska Ministerrådet för att göra en jämförande studie av hur kontroller av trygghetssystemen fungerar inom de nordiska länderna.

Studien ska sprida kunskap och erfarenheter samt tjäna som inspirationskälla till åtgärdsförslag i syfte att stärka kontrollen och öka rättssäkerheten inom trygghetssystemen. Goda erfarenheter ska spridas. Eftersom de nordiska ländernas trygghetssystem har stora likheter kan kontrollmetoder i många fall vara användbara över nationsgränserna.

Rapporten försöker ge en bild av vilka de vanligaste orsakerna är till att det blir felaktiga utbetalningar, vilken kunskap som finns om omfattningen av felen samt hur kontrollerna är utformade för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.

Rapporten är inte en uttömmande redovisning av alla kontrollåtgärder som utförs i samtliga nordiska länder utan snarare en probleminventering och en redovisning av goda exempel på området.

Attityder till bidrag, bidragsbrott och kontroller

Av de undersökningar riktade till handläggare och allmänhet som presenteras i rapporten framgår att totalt sett har allmänheten och handläggarna i de nordiska länderna en relativt låg acceptans för bidragsfusk och ser allvarligt på bidragsbrott. Men inom vissa områden är acceptansen till viss del ändå hög. I Sverige har allmänheten till exempel relativt sett en högre acceptans för bidragsbrott. I Sverige, Norge och Island är acceptansen för vissa typer av bidragsbrott oroväckande hög. Något alarmerande är att såväl allmänhet som handläggare i de nordiska länderna tror att bidragsbrotten är omfattande. Det finns en fara för legitimiteten om allmänheten tror att omfattningen är högre än vad den är. Det råder även en ganska utbredd uppfattning att det är enkelt att få mer ersättning än man har rätt till. Såväl handläggare som allmänhet anser att myndigheterna ska ha fokus på att bekämpa bidragsbrott och att det finns förbättringspotential vad gäller myndigheternas interna arbete för att motverka bidragsbrott. Handläggarna menar att kontrollerna kan förbättras liksom utbildning, tid och resurser för kontroller. De åtgärder som myndigheterna vidtar för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen kommer troligen, tillsammans med andra förändringar i samhället, att få genomslag på allmänhetens och handläggares attityder till bidragsbrott och kontroller. Nya attitydundersökningar bör därför göras inom några år för att mäta och analysera förändringar.

Risikanalys/riskevärdering

En viktig förutsättning för att effektivt kunna minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen är att det finns väl utvecklade metoder för riskhantering och att dessa används av myndigheter och organisationer. Med ledning av risikanalysen bör nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa effektivitet och god hushållning. Analysen och åtgärderna bör följas upp och dokumenteras. Samtliga länder arbetar med risikanalys enligt COSO¹ modellen. I Sverige har de gemensamma insatserna inom risikanalysområdet, som genomförts på uppdrag av FUT-delegationen, lett till att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har utvecklat sina

¹ COSO står för Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA., se www.coso.org, (samt förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering).

riskanalyser och att gemensamma risker har kunnat identifieras och åtgärdas.

En motsvarande riskanalys skulle kunna användas i gränssnitten mellan de olika nordiska ländernas trygghetssystem. En fråga för en sådan riskanalys är till exempel vilka uppgifter myndigheterna behöver ha tillgång till för att kunna bedriva en effektiv kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen till personer som bor i ett land och arbetar i ett annat nordiskt land. Inom detta arbete kan även en gemensam nordisk kontrollplan utvecklas, som skulle innebära att vissa kontrollåtgärder görs samtidigt i de nordiska länderna. Sådana insatser skulle öka möjligheterna att upptäcka bidragsbrott som begås av personer som rör sig mellan länderna.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Fem ersättningsslag har valts ut: Sjukpenning, sjukersättning, arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd och underhållsstöd. Anledningen till att just dessa system valts ut är dels att rätten till ersättning från systemen är någorlunda lika utformade i de nordiska länderna, dels att ersättningarna har stor ekonomisk betydelse för såväl medborgaren som staten och kommunen samt slutligen att systemen bedömts innehålla ett flertal risker för felaktiga utbetalningar. Genomgående för de fem trygghetssystemen som granskats är att det är felaktiga uppgifter om den sökandes inkomst och boende samt svartarbete som orsakar felaktiga utbetalningar.

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna

Det finns skillnader i hur man mäter omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och också i hur man definierar vad som är en felaktig utbetalning. Med begreppet felaktiga utbetalningar avses i rapporten två typer av fel: *Avsiktligt fel*, orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig felaktig ersättning och *oavsiktligt fel*, orsakat av skrivfel, räknefel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag. Felaktiga utbetalningar kan innebära att såväl för litet som för mycket felaktigt utbetalas. I föreliggande rapport redovisas dock endast omfattningen av felaktigt för mycket utbetalt. I samtliga nordiska länder finns statistik som gäller återkrav, polisanmälan och misstänkta brott. Endast Norge har en

statistik som inkluderar alla upptäckta felaktiga utbetalningar, men den omfattar inte samtliga trygghetssystem.

Endast i Sverige finns en aktuell bedömning av mörkertalet, det vill säga de fel man inte finner vid kontroller, men som man har grund att anta ändå finns. Under 2007, har inom ramen för FUT-delegationens arbete, gjorts ett stort arbete med att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom trygghetssystemen. Under 2006 utbetalades i Sverige 520 miljarder SEK från närmare 60 trygghetssystem och inom de 16 systemen som djupgranskades, 239 miljarder SEK. Inom de 16 djupstuderade system bedömdes att 6,7 procent av beloppet var felaktigt utbetalt vilket motsvarar drygt 15 miljarder SEK. Inom de övriga trygghetssystemen, med undantag av ålderspension och barnbidrag, uppskattades felen till cirka 2,2 miljarder SEK. Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel inom trygghetssystemen bedöms till 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheten. Variationer föreligger naturligtvis mellan de olika trygghetssystemen.

Den metod som använts tar hänsyn till alla väsentliga orsaker till felaktiga utbetalningar och mörkertalet ingår i bedömningen. Ett omfattande utvecklingsarbete återstår innan man har stabila mätmetoder och indikatorer som på ett bra sätt ger en bild på den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Av de mörkertalsstudier som gjorts i Sverige framgår att de belopp som återkrävs endast är en liten del av den totala felaktiga utbetalningen. Därför är det angeläget att utveckla metoder som ger en heltäckande bild av de felaktiga utbetalningarna. Det vore värdefullt om de nordiska länderna kan utveckla en samsyn på hur de felaktiga utbetalningarna ska bedömas, vilka indikatorer som ska användas och så vidare. Detta är ett omfattande arbete, men skulle kunna få stor betydelse både inom respektive land och i samverkan över landsgränserna.

Kontroller

Som ovan nämnts är felaktiga uppgifter om inkomst en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar. De inkomstuppgifter som kan inhämtas från skattemyndigheten är i samtliga länder, med undantag av Danmark på årsbasis. Detta försvårar avsevärt det löpande kontrollarbetet och orsakar felaktiga utbetalningar. Den

lag om inkomstregister som infördes i Danmark den 1 januari 2008 (Lagen nr 403, den 8 maj 2006) bör rimligen innebära ett stort steg framåt i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från de danska trygghetssystemen. Lagen går i huvudsak ut på att alla arbetsgivare från och med den 1 januari 2008 inrapportering av lön göras varje månad i stället för en gång om året. Rapportskyldigheten omfattar den anställdes lön, anställningsperiod, utbetalningstidpunkter och antalet arbetade timmar i perioden. Genom att den utbetalande myndigheten har direktåtkomst till uppgifterna hos skattemyndigheten blir handläggningen snabbare och man undviker de fel som kan uppstå genom att den sökande själv ska lämna uppgifter om lön och arbetstid. I Norge pågår förberedelse för att införa ett liknande system, som beräknas vara klart 2010. Övriga mycket vanliga felorsaker är felaktiga uppgifter om boende samt förekomsten av svartarbete. Dessa uppgifter kontrolleras på ungefär samma sätt i samtliga länder.

Uppgifter om boende hämtas från folkbokföringen, men till exempel skenseparation är svår att upptäcka för myndigheterna. Finland har ett lägenhetsregister som gör det möjligt att upptäcka om ett stort antal personer har folkbokfört sig i samma lägenhet. I Norge kräver folkbokföringen att man anger sitt lägenhetsnummer vid flyttning. I Sverige ska ett lägenhetsregister vara infört senast 2009.

En felkälla är att personer som uppbär ersättning har lämnat landet utan att meddela detta. I Norge och Danmark finns ett etablerat samarbete med gränspoliserna. De gör stickprovskontroller för att finna personer som vistats utomlands under en längre tid och samtidigt felaktigt uppburit ersättning från trygghetssystemen.

Insatser för att upptäcka svartarbete i samband med utbetalning från trygghetssystemen görs i organiserad form i Norge och Danmark genom myndighetssammansatta besök inom verksamheter där man misstänker att svartarbete förekommer. I Sverige görs i vissa län liknande insatser inom SAMEB². Det helhetsgrepp som tagits i myndighetssamverkan mot svartarbete i Danmark är ett exempel på insatser som skulle kunna genomföras även i de andra länderna.

² Samverkan mot ekonomisk brottslighet.

Informationsutbyte

För att veta att en utbetalning är rätt krävs för de flesta trygghets-systemen kontroller av uppgifter som inte finns tillgängliga inom den egna myndigheten. Det kan handla om uppgifter om inkomst, boende, banktillgodohavande, arbetsgivare, arbetstid med mera. I rapporten redovisas vilka möjligheter till informationsutbyte som finns inom de olika länderna. Det finns skillnader i behov av uppgifter från andra myndigheter och även i möjligheten att få tillgång till dessa uppgifter.

I Island tillåter lagen om socialförsäkring enbart inhämtning av upplysningar från ett begränsat antal myndigheter och det förutsätter också den enskildes skriftliga samtycke till informationsinhämtningen.

I Danmark ger Förvaltningslagen myndigheter och kommuner rätt att utbyta upplysningar som är relevanta för en myndighets kontrollarbete.

I Norge, där all handläggning samlas hos NAV när reformen är helt genomförd senast 2009, finns ett begränsat behov av uppgifter från andra myndigheter, medan utbetalningarna i Sverige är spridda på flera olika myndigheter och således finns där ett stort behov av uppgifter från andra myndigheter.

Det är endast i Sverige som det råder sekretess för socialtjänstens uppgifter om utbetald ersättning gentemot övriga utbetalande myndigheter och kommuner.

I Finland pågår ett utvecklingsarbete inom området för informationsutbyte. En elektronisk informationstjänst för Folkpensionsanstaltens (FPA) samarbetspartner är under utarbetning. Genom en direkt förfrågan ska samarbetsparterna få veta vilka bidrag deras kunder har från FPA och ska därefter kunna avgöra kundernas rätt till de förmåner eller ersättningar som de administrerar. Enligt planerna ska bl.a. försäkringsbolagen, Statskontoret, Migrationsverket, Skattemyndigheten och kommunerna få tillgång till uppgifterna.

Ett system för direktåtkomst till skatteuppgifterna utvecklas för närvarande inom skatteförvaltningen i Finland. I det första skedet 2009 öppnas ett användargränssnitt för socialbyråerna och FPA. Socialbyråerna och FPA kan då genom direkt åtkomst kontrollera en persons alla aktuella skatteuppgifter, allt från arv till förmögenhet.

I rapporten noteras ett par frågor som arbetsgruppen anser det skulle vara av värde att arbeta vidare med. En av frågorna är hur inkomststoppgifter för personer som bor och arbetar i olika nordiska länder ska göras tillgängliga. Vidare bör utredas vilka uppgifter som behövs och som för närvarande inte är möjliga att lämna ut till övriga länder. Vidare bör man se över möjligheten att bygga en webbplats med information om hur man i de olika länderna får åtkomst till uppgifter som är offentliga. Kontaktvägar behöver upprättas mellan myndigheterna i de nordiska länderna för att underlätta handläggning och kontroll av ärenden som berör mer än ett land.

Kostnadseffektivitet

För att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar är det nödvändigt med kontroller av olika slag. Det är dock en balansgång hur omfattande kontrollerna bör vara för att dels betala sig i form av upptäckta fel, dels för att nå ett preventivt syfte. I Island, Sverige och Norge används modeller för att beräkna de besparingar som görs då en felaktig utbetalning stoppas. De använda modellerna har stora begränsningar och skulle behöva utvecklas för att ge en bättre bild av kostnadseffektiviteten. En modell för beräkning av kostnadseffektivitet av olika kontrollåtgärder är under utveckling i Island. Den betonar vikten av att kontroller i görligaste mån sker före utbetalning och att erfarenheter från efterkontroller återkopplas till dem som gör förhandskontroller. Detta utvecklingsarbete skulle kunna vara en del i det fortsatta nordiska samarbetet.

Brottsanmälningar och sanktioner

I Norge är numera ansvaret för att göra brottsanmälningar samlade på ett ställe inom NAV Kontroll och innkrevning för att säkra en bättre koordinering av insatserna och för att öka kvalitén och effektiviteten. I övriga Norden är detta ansvar fördelat på respektive utbetalande enhet.

Sedan något år finns en etablerad samverkan mellan Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i Sverige för att höja kvalitén i brottsanmälan och handläggning vid bidragsbrott. Modellen bygger bland annat på att särskilt utsedda personer inom

respektive myndighet handlägger frågor om bedrägerier. Myndigheterna har gemensam utbildning för dessa personer. Samarbetsmodellen har gett positiva resultat i form av fler anmälningar, högre kvalitet i anmälningarna och snabbare handläggning. Detta är en samarbetsform som skulle kunna bli framgångsrik även i övriga länder i Norden.

Administrativa sanktioner i form av avstängning eller reducerad ersättning finns inom arbetslöshetsförsäkringen i samtliga nordiska länder men inte inom något annat trygghetssystem. I Norge utreder man för närvarande möjligheten att använda administrativa sanktioner mer generellt inom ekonomisk brottslighet. I Sverige pågår en utredning om möjlighet att införa en bidragsspärr som innebär att den som befunnits skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen.

Sverige fick den 1 augusti 2007 en bidragsbrottslag, något som man är ensam om i Norden. Bidragsbrottslagen är speciellt anpassad till de förhållanden som gäller vid utbetalningar av bidrag, ersättningar, pensioner och lån. Syftet med lagen är att strama upp reglerna, göra dem tydligare och värna välfärdssystemen.

Arbetsgruppen har i rapporten visat på ett antal goda exempel som bör utgöra en grund för fortsatt benchmarking mellan länderna, och också noterat ett par frågor som det skulle vara av värde att arbeta vidare med.

Sammenfatning

Sveriges regering nedsatte i maj 2005 Delegationen mod fejludbetalinger (FUT-delegationen), der fik til opgave at være samarbejdsorgan for indsatser mod fejludbetalinger. Delegationens mål er at sikre, at rette person får rette ydelse. Ved fejludbetalinger belastes statsbudgettet eller kommunens budget på en fejlagtig måde og tiltroen til de sociale sikringssystemer mindskes. De offentlige midler afsættes til forskellige formål ud fra hårde prioriteringer, hvor visse områder må vige for andre. Der findes derfor altid områder, hvor fejludbetalte midler fra de sociale sikringssystemer vil kunne anvendes bedre.

FUT-delegationen har fået bevilliget projektstøtte fra Nordisk Ministerråd til at gennemføre et sammenlignende studie af, hvordan kontroller fungerer inden for de nordiske lande.

Studierne er tænkt som inspirationskilde med forslag til initiativer, der kan skærpe kontrollen og øge retssikkerheden inden for de sociale sikringssystemer. De gode erfaringer skal spredes. De nordiske landes sociale sikringssystemer har mange ligheder og kontrolmetoder kan derfor i mange tilfælde være brugbare over landegrænserne.

Rapporten søger at give et billede af de mest almindelige årsager til fejl i udbetalinger, omfanget af fejl samt hvordan kontrollerne er udformede for at forhindre og opdage fejludbetalinger.

Rapporten er ikke en udtømmende redegørelse over alle kontrolforanstaltninger, som udføres i samtlige nordiske lande snarere en probleminventering og redegørelse for gode eksempler inden for området.

Attituder overfor overførselsindkomster, socialt bedrageri og kontroller

Af de undersøgelser, der var stilet til sagsbehandlere og offentligheden og som præsenteres i rapporten, fremgår det, at befolk-

ningen og sagsbehandlerne i de nordiske lande generelt har en lav tolerance overfor socialbedrageri og ser alvorligt på bedrageri mod det offentlige. Noget alarmerende er det dog, at såvel offentligheden som sagsbehandlerne i de nordiske lande mener, at bedrageriet mod det offentlige er omfattende. Der findes en fare for legitimiteten, hvis offentligheden tror, at omfanget er større end det er. Der råder også en ganske udbredt opfattelse af, at det er let at få udbetalt højere ydelser end man er berettiget til. Såvel offentligheden som sagsbehandlerne mener, at myndighederne bør sætte fokus på bekæmpelse af bedrageri mod det offentlige og at der findes et potentiale for forbedringer i forhold til myndighedernes interne arbejde med at hindre bedrageri mod det offentlige. Sagsbehandlerne mener, at kontrollerne kan forbedres. Det samme kan uddannelse, tid og ressourcer. De foranstaltninger som myndighederne træffer for at mindske fejlagtige udbetalinger fra de sociale sikringsystemer vil i kombination med andre forandringer i samfundet sandsynligvis påvirke offentlighedens og sagsbehandlernes attituder over socialt bedrageri og kontroller. Nye undersøgelser af attituder bør derfor gennemføres inden for de nærmeste år for at måle og analysere forandringer i attitude.

Risikoanalyse/risikovurdering

En vigtig forudsætning for effektiv mindskning af fejludbetalinger fra de sociale sikringsystemer er veludviklede metoder til risikohåndtering og at disse anvendes af myndigheder og organisationer. Med risikoanalysen som vejledende parameter bør nødvendige initiativer igangsættes for at sikre effektivitet og at rette ydelse udbetales til rette person. Analysen og initiativerne bør følges op og dokumenteres. Samtlige lande arbejder med risikoanalyser i overensstemmelse med COSO¹ modellen. I Sverige har de fælles indsatser inden for risikoområdet, der blev gennemført på foranledning af FUT-delegationen, medført, at myndigheder, kommuner og organisationer har udviklet deres egne risikoanalyser og at fælles risici er blevet identificerede og skal udbedres.

En modsvarende risikoanalyse ville kunne anvendes i berøringsfladerne mellem de forskellige nordiske landes sociale sikringsystemer. Et spørgsmål, der kunne stilles til en sådan risikoanalyse,

¹ COSO står for Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA, se www.coso.org, samt direktiv (1995:1300) om statslige myndigheders risikohåndtering.

er, hvilke oplysninger myndighederne skal have tilgang til for at kunne føre effektiv kontrol med udbetalinger fra det sociale sikringssystem til personer, som bor i et land og arbejder i et andet. Inden for dette arbejde kan en fælles nordisk kontrolplan igangsættes, som gør det muligt at udføre kontrolforanstaltninger samtidigt i de nordiske lande. Sådanne indsatser ville gøre det lettere at opdage socialbedrageri blandt personer, der bevæger sig mellem landene.

Årsager til fejludbetalinger

Fem typer af overførselsindkomster er blevet valgt ud: Sygedagpenge, førtidspension, dagpenge, økonomisk bistand og børnebidrag. Baggrunden for, at netop disse systemer er blevet udvalgt, er dels at retten til ydelser fra disse systemer er nogenlunde ens udformet i de nordiske lande; dels at ydelserne har stor økonomisk betydning for såvel borgeren som staten og kommunen samt at det blev vurderet at systemerne har et antal risici for fejludbetalinger. Generelt for de sociale sikringssystemer, der blev undersøgt, viste det sig, at det er forkerte oplysninger om ansøgerens indkomst og husstand samt sort arbejde, der ligger til grund for fejludbetalingerne.

Hvor omfattende er fejludbetalingerne

Der findes forskelle i, hvordan man måler omfanget af fejludbetalingerne og hvordan man definerer, hvad der er en fejludbetaling. Med begrebet fejludbetaling menes i rapporten to typer af fejl: Forsætlig fejl, forårsaget af at man i ond tro har haft til hensigt at ansøge om og/eller modtage forkert ydelse og uforsætlig fejl forårsaget af en skrivefejl, regnefejl eller sjusk, hvilket giver et forkert eller mangelfuldt grundlag for sagsbehandlingen. Fejludbetalinger kan betyde, at såvel for lidt eller for meget udbetales fejlagtigt. I samtlige nordiske lande findes statistikker for krav om tilbagebetaling, politianmeldelse og mistænkte forbrydelser. Kun Norge har en statistik som inkluderer alle opdagede fejludbetalinger, men ikke samtlige sociale sikringssystemer.

Kun i Sverige findes en aktuel bedømmelse af mørketallet, det vil sige de fejl, der ikke opdages ved kontroller, men som man har

grund til at antage findes. I 2007 blev der inden for rammen for FUT-delegationens arbejde, udført et stort arbejde med at vurdere omfanget af fejludbetalingerne inden for de sociale sikringssystemer. I 2006 blev der i Sverige udbetalt 520 milliarder kroner fra ca. 60 sociale sikringssystemer og inden for de 16 systemer, som blev genstand for dybdegående undersøgelse, 239 milliarder SEK. Inden for disse 16 systemer blev det vurderet, at 6,7 procent af beløbene var fejlagtigt udbetalt modsvarende ca. 15 milliarder SEK. Inden for de øvrige sociale sikringssystemer blev fejlen vurderet til cirka tre procent modsvarende ca. 2,2 milliarder SEK. Fordelingen mellem forsætlige og uforsætlige fejl blev vurderet til at være 50 procents forsætlige fejl fra ansøgerne, 30 procent uforsætlige fejl og 20 procent uforsætlige fejl fra myndighederne. Store variationer forekommer naturligvis mellem de forskellige sociale sikringssystemer.

Den metode, som er blevet anvendt i undersøgelsen, tager hensyn til alle væsentlige årsager til fejludbetalinger og mørketallet indgår også i bedømmelsen. Der kræves dog fortsat et omfattende udviklingsarbejde, før man har stabile målemetoder og indikatorer, der kan give et reelt billede af det samlede omfang af fejludbetalinger. Også i Finland udførtes i 1999 en bedømmelse af mørketallet inden for et antal sociale sikringssystemer. Af de mørketalsstudier som er blevet gennemført i Finland og Sverige fremgår det, at de beløb som kræves tilbagebetalt kun udgør en lille del af de samlede fejludbetalinger. Det er derfor vigtigt at udvikle metoder, der giver et fuldstændigt billede af fejludbetalingerne. Det er af stor vigtighed, at de nordiske lande udvikler et fælles syn på, hvordan fejludbetalingerne skal bedømmes, hvilke indikatorer der skal anvendes osv. Dette er et omfattende arbejde, men vil kunne få stor betydning både inden for det respektive land og i samarbejdet over landegrænserne.

Kontroller

Som nævnt ovenfor er fejlagtige oplysninger om indtægt en af de mest almindelige årsager til fejludbetalinger. De indkomstoplysninger, som kan indhentes fra skattemyndigheder i samtlige lande, med undtagelse af Danmark, opgives på årsbasis. Den lov om indkomstregister, der indførtes i Danmark den 1. januar 2008 (Lov nr. 403, af 8 maj 2006) bør dog betyde et stort skridt frem i arbej-

det med at mindske fejludbetalinger fra de danske sociale sikrings-systemer. Loven går kort fortalt ud på, at alle arbejdsgivere fra og med den 1. januar 2008 i stedet for at rapportere løn og ansættelsesperiode en gang om året, skal foretage denne indrapportering en gang om måneden. Det, der bliver indrapporteret, er den ansattes løn, ansættelsesperiode, tidspunkter for udbetaling og antal arbejdstimer i perioden. Eftersom den udbetalende myndighed har direkte tilgang til oplysningerne hos skattemyndighederne bliver sagsbehandlingstiden kortere og man undgår de fejl, der kan opstå, når ansøgeren selv skal indgive oplysninger om løn og arbejdstid. I Norge forbereder man indførslen af et lignende system i løbet af 2010

Andre meget almindelige årsager til fejl er fejlagtige husstandsoplysninger og forekomst af sort arbejde. Disse oplysninger kontrolleres på næsten samme måde i samtlige lande.

Husstandsoplysninger hentes fra folkeregisteret, men for eksempel en separation, hvor parterne fortsat bor sammen, er svær at opdage for myndighederne. Finland har et register over lejligheder, hvilket gør det muligt at opdage om et stort antal personer har folkeregisteradresse på samme lejlighed. I Norge kræver folke-registeret, at man opgiver sit lejlighedsnummer ved flytning. I Sverige vil et register over lejligheder være indført i senest 2010.

Et forhold der ligeledes giver anledning til fejl er personer, som er rejst ud af landet, men stadig modtager overførselsindkomster. I Norge og Danmark findes et etableret samarbejde med grænsepolitiet og stikprøvekontroller foretages for at finde personer, der opholder sig udenlands gennem længere tid samtidig med de modtager overførselsindkomster fra de sociale sikringsystemer.

Indsatser for at opdage sort arbejde i forbindelse med udbetalinger fra de sociale sikringsystemer foretages i organiseret form i Norge og Danmark ved at forskellige myndigheder sammen besøger virksomheder, hvor man mistænker sort arbejde, I Sverige foretages i visse amter lignende indsatser gennem SAMEB.²

Den helhedsorienterede indsats, som myndighedernes samarbejde mod sort arbejde i Danmark er udtryk for, er et eksempel på indsatser, der også ville kunne gennemføres i de øvrige lande.

² Samarbejde mod økonomisk kriminalitet (SAMEB står for Samverkan mot økonomisk brottslighet).

Informationsudbytte

For at vide om en udbetaling er korrekt kræves i de fleste sociale sikringsystemer kontrol af oplysninger, der ikke er tilgængelige inden for den enkelte myndighed. Det kan være husstandsoplysninger, oplysninger om indkomst, bankkonti, arbejdsgivere, arbejdstid med mere. I rapporten redegøres for, hvilke muligheder for informationsudveksling der findes inden for de forskellige lande. Der er forskelligt, hvor stort behovet er, for at kunne indhente oplysninger fra andre myndigheder samt muligheden for kunne få adgang til disse oplysninger.

På Island tillader loven om socialsikring kun indhentning af oplysninger fra et begrænset antal myndigheder og forudsætter desuden den enkeltes skriftlige samtykke til, at informationerne indhentes.

I Danmark giver Forvaltningsloven myndigheder og kommuner ret til at udveksle oplysninger, der er relevante for myndighedernes kontrolarbejde.

I Norge, hvor al sagsbehandling er samlet hos NAV, vil der, når reformen er helt gennemført i 2009, findes et begrænset behov for at indhente oplysninger fra andre myndigheder, mens udbetalingerne i Sverige er udspredd på flere forskellige myndigheder og der findes derfor et stort behov for at kunne hente oplysninger fra andre myndigheder.

Det er kun i Sverige, at socialtjänstens oplysninger om udbetalt overførselsindkomst er belagt med tavshedspligt i forhold til andre udbetalende myndigheder og kommuner.

I Finland pågår et udviklingsarbejde inden for området informationsudveksling. En elektronisk informationstjeneste under Folkpensionsanstaltens (FPA) samarbejdspartnere er under udarbejdelse. Gennem en direkte forespørgsel skal samarbejdspartnerne kunne indhente oplysninger om, hvilke ydelser deres klienter modtager fra FPA og skal derefter kunne træffe afgørelse om borgernes ret til de sociale ydelser og overførselsindkomster, som de administrerer. Ifølge planerne skal bl.a. forsikringsselskaber, statskontoret, Udlændingestyrelsen, skattemyndighederne og kommunerne kunne få adgang til oplysningerne.

Et system, der sikrer direkte adgang til skatteoplysningerne, er i øjeblikket under udvikling inden for skatteforvaltningen. I første halvdel af 2009 åbnes en brugerberøringsflade mellem de sociale myndigheder og FPA. De sociale myndigheder og FPA får derved

direkte adgang til at kontrollere en persons samlede aktuelle skatteoplysninger, alt fra arv til formue.

I rapporten markeres et par spørgsmål, som arbejdsgruppen mener, det er vigtigt at arbejde videre med. Et af spørgsmålene er, hvordan indkomstoplysninger for personer, som bor og arbejder i forskellige nordiske lande, skal gøres tilgængelige. Derudover bør det udredes, hvilke oplysninger der er nødvendige og som det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at udlevere. Derudover bør man undersøge muligheden for at lave en webside med information om, hvordan de forskellige lande får adgang til offentlige oplysninger. Kontaktveje skal oprettes mellem myndighederne i de nordiske lande for at lette sagsbehandling og kontrol af opgaver, der berører mere end et land.

Omkostningseffektivitet

For at forhindre og opdage fejludbetalinger er det nødvendigt med forskellige former for kontrol. Det er dog en balancegang, hvor omfattende disse kontroller bør være dels for at kunne betale sig i forhold til opdagede fejl; dels for at have et præventivt formål. I Sverige og Norge har man gennem flere år haft en model til beregning af de besparelser, der opnås, når en fejludbetaling stoppes. Derimod er der endnu ikke udviklet en model, der kan modstille besparelser og udgifter til kontrol. En interessant model for beregning af forskellige kontrolforanstaltningers omkostningseffektivitet er under udvikling på Island. Den betoner vægten af, at kontroller så vidt muligt udføres før udbetalingen sker og at der findes en erfaringsudveksling mellem dem der udfører efterkontroller og dem der udfører kontroller før udbetaling. Dette udviklingsarbejde kunne være en del af et fortsat nordisk samarbejde.

Politianmeldelser og sanktioner

I Norge er ansvaret for at indgive politianmeldelser nu blevet samlet på et sted inden for Nav Kontroll och innkrevning. Dette for at sikre en bedre koordinering af indsatserne og for at øge kvaliteten og effektiviteten. I det øvrige Norden er dette ansvar placeret hos den respektive udbetalende enhed.

Gennem de seneste år er der etableret et samarbejde mellem Försäkringskassan, Anklagemyndigheden og Rigspolitistyrelsen i

Sverige for at højne kvaliteten i politianmeldelserne og sagsbehandlingen i tilfælde af bedrageri mod det offentlige. Modellen bygger blandt andet på, at det er specielt udpegede personer inden for de respektive myndigheder, der behandler spørgsmål om bedragerier. Myndighederne har en fælles uddannelse for disse personer. Anmeldelserne indgives i hvert enkelt tilfælde til anklageren, der også er leder af forundersøgelsen. Særligt udpegede politifolk foretager undersøgelsen. Samarbejdsmodellen har givet positive resultater i form af flere anmeldelser, højere kvalitet i anmeldelserne, hurtigere sagsbehandling og en større andel af sagerne, der går videre til domstolene. Dette er en samarbejdsform, der kunne blive en succes også i de øvrige nordiske lande.

Administrative sanktioner som eksklusion eller nedsat ydelse findes inden for arbejdsløshedsforsikringen i samtlige nordiske lande, men ikke inden for andre sociale sikkerhedssystemer. I Norge undersøger man i øjeblikket muligheden for mere generelt at kunne anvende administrative sanktioner inden for økonomisk kriminalitet. I Sverige pågår en undersøgelse om muligheden for at indføre en spærring af ydelser, hvilket betyder, at den der bliver fundet skyldig i bedrageri mod det offentlige i en vis periode ikke har ret til ydelser fra de sociale sikringsystemer.

Sverige fik den 1. august 2007 en lov om bedrageri mod det offentlige. Loven er enestående i Norden og er skræddersyet til at imødegå de forhold, der gør sig gældende ved udbetalinger af ydelser, overførselsindkomster, pensioner og lån. Lovens formål er at stramme reglerne op, gøre dem tydeligere og beskytte velfærdssystemerne. Ifølge den nye lov er det strafbart at være grov uagtsom med oplysninger og dette uanset om man i ond tro eller ej modtager flere penge end man er berettiget til. Grov uagtsomhed betegnes som værdiløs bedrageri mod det offentlige. Tidligere krævedes ond vilje for, at man kunne dømmes. Berørte myndigheder er nu forpligtet til at anmelde mistanker om bedrageri mod det offentlige til politi- eller anklagemyndigheden.

Yhteenveto

Ruotsin hallitus asetti toukokuussa 2005 valtuuskunnan tutkimaan sosiaaliturvajärjestelmien virheellisiä maksatuksia (FUT-valtuuskunta eli Delegationen mot felaktiga utbetalningar). Sen tehtävänä oli perustaa yhteistyöelin, jonka tuli tutkia julkisten sosiaaliturvajärjestelmien virheellisiä maksuja. Valtuuskunnan tavoitteena on turvata oikeansuuruisen etuuden maksaminen oikealle henkilölle. Virheelliset etuusmaksatukset rasittavat valtion budjettia tai kunnan budjettia väärällä tavalla, ja samalla yleinen luottamus sosiaaliturvajärjestelmään vähenee. Yleisiä varoja osoitetaan eri tarkoituksiin tiukkojen prioriteettien mukaan, jolloin jotkut sosiaaliturvan alueet jäävät toisia vähemmälle. Siten on aina alueita, joilla sosiaaliturvajärjestelmästä väärin maksettuja varoja voitaisiin käyttää paremmin.

Pohjoismaainen ministerineuvosto on myöntänyt FUT-valtuuskunnalle projektivaroja vertailevan tutkimuksen tekemiseksi siitä, kuinka sosiaaliturvajärjestelmien valvonta toimii eri Pohjoismaissa.

Tutkimuksella etsitään ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla voidaan vahvistaa valvontaa ja lisätä sosiaaliturvajärjestelmän oikeusturvaa. Hyviä kokemuksia on tarkoitus jakaa maiden kesken. Koska Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat samanlaisia, voivat eri maiden valvontatavat olla monissa tapauksissa käyttökelpoisia kansallisuusrajojen yli.

Raportti pyrkii antamaan kuvan siitä,

- mitkä ovat tavallisimmat syyt virheellisiin etuusmaksuihin
- kuinka paljon virheitä on
- minkälaista valvontaa on virheellisten maksujen estämiseksi ja havaitsemiseksi.

Raportti ei ole tyhjentävä selvitys kaikissa Pohjoismaissa käytyistä valvontatoimista, vaan pikemmin siinä inventoidaan ongelmat

ja selvitetään Best practice -tyyppiset eri maiden hyvät toimintamallit.

Miten suhtaudutaan etuuksiin, niiden väärinkäyttöön ja väärinkäytösten valvontaan?

Raportissa esiteltävistä käsittelijöille ja yleisölle suunnatuista tutkimuksista selviää, että kaiken kaikkiaan väestö ja sosiaaliturvatuksien käsittelijät Pohjoismaissa paheksuvat voimakkaasti sosiaaliturvan väärinkäyttöä. Hälyttävää on kuitenkin se, että sekä yleisö että käsittelijät Pohjoismaissa uskovat sosiaaliturvan väärinkäytön olevan laaja ongelma. Kansalaisten oikeuskäsitys on vaarassa, jos yleisö uskoo sosiaaliturvan väärinkäytön olevan laajaa. Melko yleisesti otaksutaan myös, että on helppoa saada enemmän etuuksia kuin mihin on oikeutettu. Niin käsittelijät kuin yleisökin ovat sitä mieltä, että viranomaisten täytyy torjua sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja että viranomaisten sisäisessä yhteistyössä väärinkäytösten estämiseksi on parantamisen varaa. Käsittelijöiden mielestä valvontaa voi parantaa lisäämällä väärinkäytösvalvonnan koulutusta, ajankäyttöä ja resursseja. Viranomaisten tulevat toimet virheellisten maksatusten vähentämiseksi yhdessä muiden yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten kanssa vaikuttavat luultavasti merkittävästi yleisön ja käsittelijöiden asenteisiin etuuksien väärinkäyttöä ja väärinkäytösten valvontaa kohtaan. Asennetutkimuksilla pystytään mittaamaan asennemuutoksia ja analysoimaan niitä.

Riskianalyysit/riskiarvioinnit

Tärkeä edellytys sosiaaliturvajärjestelmän virheellisten etuusmaksatusten vähentämiseksi ovat kehittyneet riskienhallinnan menetelmät sekä se, että viranomaiset ja organisaatiot sitoutuvat käyttämään niitä. Riskianalyysit ovat tehokas keino varmistaa talouden hyvä hoito. Analyysijä ja toimenpiteitä täytyy myös seurata ja dokumentoida. Kaikki maat käyttävät riskianalyysityössä COSO-mallia.¹ Ruotsissa FUT-valtuuskunnan aloitteesta tehdyt yhteiset ponnistukset riskianalyysien alalla ovat johtaneet siihen, että

¹ COSO on lyhenne nimityksestä Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA., ks. www.coso.org, sekä Ruotsin asetus (1995:1300) valtion viranomaisten riskien käsittelystä.

viranomaiset, kunnat ja organisaatiot ovat kehittäneet omia riskianalyysijärjestelmiään. Näin on voitu tunnistaa yhteisiä riskejä ja ryhtyä toimenpiteisiin niiden hoitamiseksi.

Vastaavaa riskianalyysiä voitaneen käyttää eri Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmien rajapinnoissa. Eräs käytännön kysymys liittyy mm. siihen, mitä toimia viranomaisilla tulisi olla käytössään, jotta ne voisivat tehokkaasti valvoa sosiaaliturvajärjestelmän maksuja henkilöille, jotka asuvat yhdessä maassa ja tekevät työtään toisessa Pohjoismaassa. Tavoitteena voisi olla yhteinen pohjoismainen valvontasuunnitelma, joka sisältäisi samanaikaiset valvontatoimenpiteet eri Pohjoismaissa. Tällaiset aikaansaannokset lisääisivät mahdollisuuksia havaita maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäytökset.

Virheellisten maksatusten syitä

Tarkasteltaviksi on valittu seuraavat viisi etuuslajia: työkyvyttömyyseläkkeet, sairauspäiväraha, työttömyyskorvaus, toimeentulotuki ja elatustuki. Kyseiset etuusjärjestelmät on valittu, koska

- eri Pohjoismaissa oikeudet korvausten saantiin on muotoiltu jokseenkin samalla tavalla,
- korvauksilla on suuri taloudellinen merkitys niin kansalaiselle kuin valtiolle ja kunnallekin,
- järjestelmien katsotaan sisältävän useita riskejä virheellisiin maksuihin.

Yhteistä tarkastelluille viidelle sosiaaliturvajärjestelmälle on se, että vääriä maksuja aiheuttavat väärät tiedot hakijan tuloista ja asumisesta sekä pimeät työt.

Virheellisten maksujen laajuus

On eroja siinä, kuinka virheellisten maksujen laajuutta mitataan ja myös siinä, miten väärä maksu määritetään. Ilmaisulla virheellinen maksu tarkoitetaan raportissa kahdenlaisia virheitä:

- *tahallinen virhe* on aiheutettu tietoisesti, ja tarkoituksena on nostaa itselle vilpillinen korvaus,

- *tahaton virhe* johtuu kirjoitusvirheestä, laskuvirheestä tai huolimattomuudesta, ja se luo virheellisen tai puutteellisen perustan maksulle. Virheelliset maksut voivat tarkoittaa sitä, että maksetaan joko liian vähän tai liian paljon. Raportissa selvitetään kuitenkin ainoastaan liikaa maksettujen maksujen laajuutta.

Kaikissa Pohjoismaissa on olemassa tilastoja takaisinperinnöistä, poliisille tehdyistä ilmoituksista ja rikosepäilyistä. Vain Norjalla on tilasto, johon sisältyvät kaikki havaitut virheelliset maksut.

Vain Ruotsissa on ajankohtainen arvio piiloon jäävistä maksatusvirheistä eli niistä virheistä, joita ei löydetä tarkastuksissa mutta joita perustellusti voidaan silti olettaa olevan. Vuoden 2007 aikana FUT-valtuuskunnan työn yhteydessä on arvioitu sosiaaliturvajärjestelmien virheellisten maksujen laajuutta. Vuonna 2006 Ruotsissa maksettiin 520 miljardia kruunua lähes 60 sosiaaliturvajärjestelmästä ja tutkimuksen alaisista 16 järjestelmästä 239 miljardia kruunua. Tutkituista 16 järjestelmästä voitiin päätellä, että 6,7 prosenttia summasta oli maksettu väärin, mikä vastaa yli 15 miljardia kruunua. Muissa sosiaaliturvajärjestelmissä virheeksi arvioitiin noin kolme prosenttia, mikä vastaa noin 2,2 miljardia kruunua. Arvion mukaan virheiden syynä oli

- noin puolessa tapauksista hakijan tarkoituksellisesti antamat virheelliset tiedot,
- 30 prosentissa hakijan tahaton virhe,
- 20 prosentissa viranomaisen tahaton virhe.

Eri sosiaaliturvajärjestelmien välillä vallitsee suuria eroja.

Käytetty menetelmä ottaa huomioon kaikki olennaiset syyt virheellisiin maksuihin, ja arvioon sisältyvät myös piiloon jäävät virheet. Tarvitaan kuitenkin laajaa kehitystyötä, ennen kuin saadaan käyttöön luotettavat mittausmenetelmät ja indikaattorit antamaan tarkka kuva väärin perustein maksetuista sosiaaliturvaetuksista.

Suomessakin selvitettiin ja esitettiin arvioita vuoden 1999 aikana piiloon jäävää sosiaaliturvan väärinkäytön määrästä.

Suomessa ja Ruotsissa tehdyistä arvioinneista huomaamatta jäävistä virheellisistä maksatuksista selviää, että takaisin vaaditut summat ovat vain pieni osa koko virheellisestä maksatuksesta. Siksi on tärkeää kehittää menetelmiä, joilla virheellisistä maksuista saadaan kattava käsitys. On arvokasta, jos Pohjoismaat voivat kehittää yhteisen näkemyksen siitä, miten virheelliset maksut

määritetään, mm. mitä indikaattoreita käytettäisiin niiden määrittämiseen. Se on laaja työ, mutta se voisi nousta merkittäväksi kunkin maan sisällä ja myös yhteistyössä maiden rajojen yli.

Valvonta

Kuten edellä mainittiin, väärät tulotiedot ovat yksi tavallisimmista syistä virheellisen etuusmaksatukseen. Veroviranomaisilta saatavat tiedot tuloista perustuvat kaikissa maissa Tanskaa lukuun ottamatta kalenterivuoteen (valmistuneeseen verotukseen ja sen verotietoihin). Tanskassa 1.1.2008 voimaan astunut laki tulorekisteristä (laki nro 403, 8. toukokuuta 2006) merkitsee kohtuullisen suurta askelta eteenpäin työssä tanskalaisen sosiaaliturvajärjestelmän virheellisten maksujen vähentämiseksi. Laki sisältää pääpiirteissään sen, että tammikuusta 2008 alkaen kaikki työnantajat ilmoittavat palkat ja työssäoloajat joka kuukausi entisen vuosiraportin sijasta. Ilmoitusvelvollisuus sisältää työntekijän palkan, palkanmaksukauden, palkanmaksun ajankohdan ja työtuntien määrän jakson aikana. Kun maksava viranomainen pääsee suoraan lukemaan veroviranomaisen tietoja, käsittely nopeutuu ja vältetään ne virheet, joita saattaa syntyä siitä, että hakija saa itse antaa tiedot palkasta ja työajoista. Norjassa valmistellaan parhaillaan samanlaisen järjestelmän käyttöönottoa, ja sen lasketaan olevan valmis 2010.

Muita hyvin tavallisia virheiden syitä ovat väärät tiedot asumisesta ja pimeän työn tekeminen. Näitä tietoja valvotaan suunnilleen samalla tavalla kaikissa maissa.

Asumistiedot saadaan väestörekisteristä, mutta viranomaisten on vaikea havaita esimerkiksi vale-eroja (tarkoitetaan sitä, että puolisot muuttuvat eri osoitteisiin). Suomessa on huoneistorekisteri, josta on mahdollista selvittää, onko suuri joukko ihmisiä viety kirjoille samaan huoneistoon. Norjassa väestörekisteriin vaaditaan merkintä asunnon numerosta muuttojen yhteydessä. Ruotsissa huoneistorekisteri otetaan käyttöön viimeistään 2010.

Eräs virheiden lähde on siinä, että korvausta perivä henkilö on lähtenyt maasta. Norjassa ja Tanskassa on vakiintunut yhteistyö rajavartiostojen kesken. Ne etsivät pistokokein ulkomailla kauan asuneita henkilöitä, jotka samaan aikaan ovat hakeneet korvausta sosiaaliturvajärjestelmästä.

Norjassa ja Tanskassa tehdään järjestelmällistä yhteistyötä, jotta havaittaisiin pimeän työn tekijät sosiaaliturvajärjestelmän maksujen

yhteydessä. Menetelmänä ovat muun muassa viranomaisten käynnit yrityksissä, joissa pimeää työtä epäillään esiintyvän. Ruotsissa eräät läänit tekevät vastaavaa yhteistyötä nimityksellä SAMEB.²

Tanskassa viranomaiset tekevät yhteistyötä pimeän työvoiman paljastamiseksi. Samanlaista yhteistyötä voitaisiin soveltaa muissakin maissa.

Tiedonvaihto

Useimmissa sosiaaliturvajärjestelmissä tarvitaan valvontatietoja sen selvittämiseksi, että maksu on oikea. Valitettavasti omalla viranomaisella ei ole tällaisia valvontatietoja. Ne voivat olla tietoja tuloista, asumisesta, pankkitileistä, työnantajasta, työajoista jne. Raportissa selvitetään, mitä mahdollisuuksia eri maissa on tietojen vaihtoon. Sekä tietojen tarve toisilta viranomaisilta että mahdollisuudet saada näitä tietoja vaihtelevat maittain.

Islannissa laki sosiaalivakuutuksesta sallii tietojen saannin vain rajalliselle määrälle viranomaisia, ja se edellyttää myös asianosaisen kirjallista suostumusta tietojen hakuun.

Tanskassa hallintolaki antaa viranomaisille ja kunnille oikeuden vaihtaa tietoja, jotka ovat viranomaisen valvontatehtävälle välttämättömiä.

Norjassa, jossa kaiken käsittelyn kokoa NAV, sitten kun uudistus on valmis viimeistään 2009, on rajallinen tietojen tarve muilta viranomaisilta. Ruotsissa taas maksut ovat hajallaan useilla viranomaisilla, ja siten on olemassa suuri tietojen tarve toisilta viranomaisilta.

Vain Ruotsissa sosiaalipalvelujen maksamien korvausten tiedot ovat salassa pidettäviä, niin että muut maksavat viranomaiset ja kunnat eivät saa niitä.

Suomessa on meneillään kehitystyö tietojenvaihdon alalla. Kehitteillä on elektroninen tietopalvelu Kansaneläkelaitoksen (Kela) yhteistyökumppaneille. Yhteistyökumppanit voivat saada suorakyselyillä tietää, mitä avustuksia heidän asiakkaansa saa Kelalta ja voivat sitten päättää asiakkaiden oikeudet hallinnoimiinsa etuuksiin tai korvauksiin. Suunnitelmien mukaan tietoja tulevat saamaan mm. vakuutusyhtiöt, Valtiokonttori, Maahanmuuttovirasto, veroviranomaiset ja kunnat.

² Yhteistyö talousrikollisuutta vastaan.

Verohallinnossa kehitetään parhaillaan järjestelmää verotietojen suorasaantia varten. Ensi vaiheessa avataan 2009 rajapinta sosiaalitoimistoille ja Kelalle. Sosiaalitoimistot ja Kela voivat silloin suoraan tarkistaa henkilön kaikki ajankohtaiset verotiedot perinnöistä omaisuustietoihin.

Raportissa todetaan pari kysymystä, joita työryhmän mielestä kannattaa työstää vielä edelleen. Yksi kysymyksistä on tulotietojen saantimahdollisuus henkilöistä, jotka asuvat ja työskentelevät eri Pohjoismaissa. Edelleen täytyy selvittää, mitä tietoja tarvitaan ja mitä ei tällä hetkellä voida antaa. Lisäksi täytyy tutkia mahdollisuus luoda verkkosivut, joilla on tietoja siitä, miten eri maissa saa luettavakseen julkisia tietoja. Yhteysreittejä täytyy luoda pohjoismaisten viranomaisten välille helpottamaan sellaisten asioiden käsittelyä ja valvontaa, jotka koskevat useampaa kuin yhtä maata.

Kustannustehokkuus

Erilaisia valvontamenetelmiä tarvitaan virheellisten maksujen estämiseksi ja havaitsemiseksi. Valvonnan laajuus on kuitenkin harkittava niin, että se on tasapainossa löydettyjen virheiden suhteen ja toisaalta, että se saavuttaisi ehkäisevän tarkoituksensa. Ruotsissa ja Norjassa on jo olemassa malli virheellisten maksujen pysäyttämistä saatavien säästöjen laskemiseksi. Sen sijaan ei ole vielä kehitetty laskentamallia, jolla verrattaisiin saavutettuja säästöjä valvontakustannuksiin. Islannissa on kehitetty mielenkiintoinen malli eri valvontatoimien kustannustehokkuuden laskentaan. Se painottaa sitä, että tehokkain valvonta tapahtuu ennen maksua ja että kokemukset jälkivalvonnasta täytyy siirtää palautteena niille, jotka tekevät etukäteisvalvontaa. Tämä kehitystyö voisi olla jatkossa osa pohjoismaista yhteistyötä.

Rikosilmoitukset ja rangaistukset

Norjassa vastuu rikosilmoituksista ja takaisinmaksuvaatimuksista on nykyään koottu Nav Kontroll -valvontaan tehtävien paremman koordinoinnin varmistamiseksi sekä laadun ja tehokkuuden lisäämiseksi. Muissa Pohjoismaissa tämä vastuu on annettu maksaville yksiköille.

Jo muutaman vuoden Ruotsissa on toiminut yhteistyö Försäkringskassanin, Åklagarmyndighetenin ja Rikspolisstyrelsenin (vakuutuskassa, syyttäväviranomainen ja poliisihallinto) välillä rikosilmoitusten ja avustusrikosten käsittelyn laadun parantamiseksi. Malli perustuu muun muassa siihen, että erityisesti valitut henkilöt eri viranomaisissa käsittelevät petosasioita. Viranomaiset antavat näille henkilöille yhteisen koulutuksen. Ilmoitukset yksittäisissä tapauksissa tehdään syyttäjälle, ja syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana. Tutkimuksia tekevät niitä varten erityisesti nimitetyt poliisit. Yhteistyömalli on tuottanut myönteisiä tuloksia: ilmoitusmäärät ovat nousseet, ilmoitusten laatu on parantunut, käsittely on nopeutunut ja tuomioistuimiin edenneiden asioiden määrä on kasvanut. Tämä yhteistyömuoto voisi menestyä myös muissa Pohjoismaissa.

Kaikissa Pohjoismaissa on hallinnollisia rangaistuksia työttömyysvakuutuksen korvauksen epäämisenä tai alentamisena, mutta ei missään muussa sosiaaliturvaetuudessa. Norjassa selvitetään parhaillaan mahdollisuutta käyttää hallinnollisia rangaistuksia yleisemminkin talousrikollisuuteen. Ruotsissa selvitetään mahdollisuutta asettaa etuussulku, joka tarkoittaa, että etuusrikokseen syyllistyneellä ei tiettyyn aikaan ole oikeutta saada kyseistä etuutta hyvinvointijärjestelmältä.

Ruotsi sai 1. elokuuta 2007 sosiaaliturvaetusrikoslain ainoana maana Pohjolassa. Etuusrikoslaki on erityisesti sovitettu olosuhteisiin, jotka koskevat avustusten, korvausten, eläkkeiden ja lainojen maksuja. Lain tarkoituksena on tiukentaa sääntöjä, selventää niitä ja suojata hyvinvointijärjestelmää. Uuden lain mukaan rangaistavaa voi olla myös jos henkilö antaa viranomaiselle virheellisiä tietoja *törkeän huolimattomasti* ilman, että sen nojalla tietoisesti pyrkii hankkimaan enemmän rahaa kuin mihin on oikeutettu. Törkeää huolimattomuutta voidaan pitää tuomion perusteena *tuottamuksellisesti aiheutettuun etuusrikokseen*. Aikaisemmin tuomioon vaadittiin tahallisuus. Asianosaiset viranomaiset ovat nykyään velvoitettuja ilmoittamaan epäilyt etuusrikoksesta (sosiaaliturvan väärinkäytöksistä) poliisille tai syyttäjälle.

Yfirlit

Í maí 2005 skipaði sænska ríkisstjórnin nefnd (FUT-nefndina) til að fjalla um mál er varða tryggingagreiðslur á röngum grunni og er hlutverk hennar jafnframt att vera samvinnuaðili varðandi aðgerðir til að koma í veg fyrir hvers konar bóta- og styrkjagreiðslur úr opinbera tryggingakerfinu, sem ekki eru í samræmi við lög og reglur. Markmið nefndarinnar er að rétt greiðsla komi til réttis aðila. Þegar greiðsla fer fram á röngum forsendum er um að ræða útgjöld, sem ranglega lenda á ríki eða veitarfélagi, og við það minnkar tiltrú almennings á tryggingakerfinu. Veitt er af almannafé til margvíslegra málaflokka og fer það fram eftir að málum hefur verið raðað í forgangsröð eftir ítarlega málsmeðferð, og þá fæst ekki til fjárveiting til allra mála. Þannig eru alltaf til þarfir, sem betur væru uppfylltar frekar en að greiðslur renni úr tryggingakerfinu á röngum forsendum.

FUT-nefndin hefur fengið verkefnisstyrk frá Norrænu ráðherranefndinni til að gera samanburðarkönnun á því hvernig eftirlit með tryggingagreiðslum fer fram á Norðurlöndum.

Hugmyndin er að könnunin geti orðið hvati að tillögum um aðgerðir til að bæta eftirlit með tryggingagreiðslum og auka rétta-röryggi innan tryggingakerfisins. Einnig verði miðlað af góðri reynslu. Þar eð tryggingakerfið á Norðurlöndum er mjög svipað væri oft unnt að beita sömu eftirlitsaðferðum í meira en einu landi.

Í skýrslunni er dregin upp mynd af algengustu ástæðum fyrir tryggingagreiðslum á röngum forsendum, hversu umfangsmiklar þær eru og jafnframt hvaða aðferðum er beitt til þess að koma í veg fyrir að greiðslur séu ekki gerðar á röngum forsendum og hvernig unnt sé að komast að því að svo sé.

Í skýrslunni er á engan veg tæmandi yfirlit yfir allar eftirlitsaðgerðir, sem beitt er á öllum Norðurlöndum, heldur frekar könnun á við hvaða vanda sé að eiga og greinargerð um góð dæmi á þessu sviði.

Viðhorf til bóta og styrkja, brotum gegn reglum um bætun og styrki og eftirlits

Af þeim könnunum, sem gerðar voru meðal umsjáraðila og almenninga, og greint er frá í skýrslunni, er ljóst að almenningur er mjög neikvæður gagnvart bóta- og styrkjagreiðslum sem ekki eru greiddar á réttum forsendum og lítur mjög alvarlegum augum á brot gegn gildandi reglum. Það er þess vegna nokkuð óróvekjandi að bæði almenningur og umsjáendur tryggingagreiðslna trúu því, að mikið sé um að brotið sé gegn reglum um bóta- og styrkjagreiðslur. Ef almenningur heldur að umfangið sé meira en það er í raun og veru er hætta á að réttmæti tryggingagreiðslna verði dregin í efa. Það er einnig nokkuð almenn skoðun að það sé auðvelt að fá út hærri greiðslur en maður eigi rétt á. Bæði umsjáraðilar útborgana úr tryggingum og almenningur líta svo á að yfirvöld eigi fyrst og fremst að fást við að berjast gegn brotum gegn lögum og reglum um tryggingagreiðslur og eins að margt sé unnt að gera til að endurbæta starf hins opinbera til að koma í veg fyrir brot á reglum um tryggingagreiðslur. Umsjáraðilar útborgana telja að unnt sé að bæta eftirlitið en einnig kunnáttu þeirra sem sjá um útborganirnar, að meiri tími sé lagður í að sinna þeim og að meiri aðstoð sé fyrir hendi. Þær aðgerðir, sem yfirvöld beita til þess að minnka rangar greiðslur úr tryggingakerfinu munu eflaust, ásamt með öðrum breytingum í þjóðfélaginu, hafa áfrif á viðhorf almennings og umsjáraðila tryggingagreiðslna gagnvart brotum á reglum um tryggingagreiðslur og eftirlit með þeim. Þess vegna er þörf á að gera nýjar kannanir á viðhorfum til þessara mála eftir nokkur ár til þess að meta og greina viðhorfsbreytingar.

Áhættugreining/áhættumat

Mikilvægt skilyrði fyrir því, að unnt sé að minnka umfang rangra tryggingagreiðslna á virkan hátt er, að til séu vel þróaðar aðferðir til að meta áhættu á þeim og að yfirvöld og samtök beiti þeim aðferðum. Í ljósi niðurstaðna áhættugreiningarinnar skal síðan framkvæma það sem nauðsyn ber til, þannig að unnt sé að tryggja virkni kerfisins og að vel sé með fé farið. Á öllum Norðurlöndum er áhættugreining framkvæmd samkvæmt COSO¹ líkaninu. Í

¹ COSO þýðir Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA., sjá www.coso.org, ásamt reglugerð (1995:1300) um meðferð stjórnvalda á áhættumálum.

Svíþjóð hefur samstarf á sviði áhættumats, sem hefur verið unnið á vegum FUT-nefndarinnar, haft í för með sér að yfirvöld, sveitarfélög og önnur samtök hafa þróað eigin greiningaraðferðir og unnt hefur verið að auðkenna sameiginlega áhættu, sem unnið skal gegn.

Samsvarandi áhættugreiningu mætti gera að því er varðar snertifleti milli tryggingakerfa Norðurlandanna. Eitt af verkefnum fyrir þess konar áhættugreingu gæti til dæmis verið hvaða upplýsingar sem yfirvöld þurfa að hafa aðgang að til þess að geta sinnt virku eftirliti með greiðslum úr tryggingakerfinu til aðila, sem eru búsettir í einu landi og stunda atvinnu í öðru af Norðurlöndunum. Á þessu sviði væri unnt að koma á fót sameiginlegu norrænu eftirliti, sem gæti haft í för með sér að ákveðnar eftirlitsaðgerðir væru framkvæmdar samtímis á öllum Norðurlöndum. Þess konar aðgerðir mundu auka möguleika á að uppgötva brot sem fólk, sem flytur sig milli landanna, fremur gegn reglum um tryggingagreiðslur.

Ástæður fyrir röngum útborgunum

Fimm tegundir greiðslna hafa verið valdar til könnunar: Sjúkradagpeningar, sjúkrabætur, atvinnuleysisbætur, félagsleg aðstoð og framfærslueyrir. Ástæðan fyrir því að þessir liðir hafa verið valdir er sú, að norrænu kerfin eru mjög svipuð hvað varðar réttindi til greiðslna frá tryggingunum samtímis sem greiðslurnar eru fjárhagslega mikilvægar bæði fyrir þegnana og ríki og sveitarfélög og eins það að það er almennt talið að kerfin hafi marga áhættuþætti, sem geti valdið röngum greiðslum. Sameiginlegt fyrir þessi fimm tryggingasvið sem hafa verið könnuð er, að það eru yfirleitt rangar upplýsingar um tekjur umsækjanda og hvernig viðkomandi búi, svo og vinna á svörtum markaði, sem eru ástæður fyrir röngum tryggingagreiðslum.

Umfang rangra útborgana

Allir mæla ekki á sama hátt hversu umfangsmiklar rangar greiðslur úr tryggunum eru og einnig er munur á hverig rangar greiðslur eru skilgreindar. Í skýrslunni er með hugtakinu rangar greiðslur átt við tvenns konar rangindi: Rangar upplýsingar veittar af ásettu ráði, þar sem viðkomandi reynir að fá í sinn hlut greiðslur, sem viðkomandi

á ekki rétt á og rangar upplýsingar, sem eru vegna ritvillna, reiknivillna eða ónákvæmni þegar fyllt er í eyðublað, sem svo er orsök til rangs eða ófullnægjandi grunns fyrir greiðslu. Í skýrslunni er einungis metið umfang ofgreiðslna. Á öllum Norðurlöndum eru til tölfræðilegar upplýsingar sem varða endurkröfur, tilkynningar til lögreglu og grun om brot gegn lögum og reglum. Einungis í Noregi eru til upplýsingar, som taka bæði til allra rangra greiðslna, sem hafa verið uppgötvaðar, en þó ekki á öllum sviðum tryggingakerfisins.

Einungis í Svíþjóð er til nýlegt mat á hversu á hversu mikið sem er á huldu, það er að segja hversu margar ranggreiðslur sem ekki hafa komið í ljós við eftirlitsaðgerðir, en sem ætla má að séu fyrir hendi. Árið 2007 var gerð ítarleg könnun innan ramma verksviðs FUT-nefndarinnar til þess að fá fram mat á hversu umfangsmiklar rangar greiðslur séu innan tryggingakerfisins. Á árinu 2006 voru greiddir 520 milljarðar SEK úr um það bil 60 mismunandi félagslegum tryggingum og 239 milljarðar SEK innan þeirra 16 kerfa sem voru könnuð sérstaklega. Innan þeirra kerfa, sem voru könnuð sérstaklega var umfang rangra tryggingagreiðslna metið vera um 6,7 % af upphæðinni en það samsvarar 15 milljörðum SEK.

Í öðrum tryggingakerfum var metið að rangar greiðslur mundu nema um það bil þremur prósentum, sem samsvarar um það bil 2,2 milljörðum SEK. Skiptingin milli vísitandi og óviljandi mistaka af hálfu umsækjenda var metin svo að 50 % væru vísitandi af hálfu umsækjenda, 30 % væru óviljandi mistök umsækjenda og 20 % væru vegna óviljandi mistaka af hálfu yfirvalda. Að sjálfsögðu er þetta afar breytilegt eftir því um hvaða tryggingakerfi um er að ræða.

Í þeirri aðferð, sem hefur verið notuð við matið, er tekið tillit til allra helztu ástæðna fyrir röngum tryggingagreiðslum og tekið er tillit til þess, sem er á huldu. Umfangsmikið þróunarstarf er enn eftir svo að unnt sé að fá fram stöðugar mæliaðferðir og einkenni, sem geta gefið góða mynd af heildarumfangi tryggingagreiðslna á röngum forsendum. Einnig var gerð könnun í Finnlandi árið 1999 til að fá fram mynd af hversu mikið, sem væri á huldu innan hinna ýmsu tryggingarsviða. Af þeim könnunum, sem hafa verið gerðar í Finnlandi og Svíþjóð um þetta má sjá, að þær upphæðir, sem gerðar hafa verið kröfur á um endurgreiðslu, eru bara lítið brot af heildarupphæð ranglega útborgaðra trygginga.

Það er því mikilvægt að Norðurlöndin vinni að því að finna sameiginlegan grunvöll fyrir því hvernig beri að líta á rangar tryggingagreiðslur, hvaða auðkenni skuli miðað við og svo framvegis.

Þetta er umfangsmikið verkefni og gæti orðið þýðingarmikið bæði innan hvers lands og í samvinnu yfir landamærin.

Eftirlit

Eins og getið hefur verið hér að framan eru rangar upplýsingar um tekjur algengasta orsökina fyrir röngum tryggingagreiðslum. Þær upplýsingar um tekjur, sem unnt er að fá frá skattayfirvöldum á öllum Norðurlöndum, nema í Danmörku, eru á ársgrundvelli. Lög um tekjuskráningu sem gilda í Danmörku frá og með 1. janúar 2008 (Lög nr. 403, 8 maí 2006) munu eflaust hafa í för með sér að stórt skref verður stigið til að minnka rangar greiðslur úr danska tryggingakerfinu. Samkvæmt lögnum eiga allir atvinnuveitendur, frá og með 1. janúar 2008, að senda inn mánaðarlegar tölur um laun og ráðningartíma, hvenær laun eru greidd og unnar vinnustundir á tímabilinu. Þar eð sá aðili sem sér um útborgun trygginganna getur nálgast upplýsingarnar hjá skattayfirvöldunum tekur öll málsmeðferð styttri tíma og unnt er að komast hjá því að umsækjandi geti gefið rangar upplýsingar um tekjur og vinnutíma eins og þegar umsækjandinn fyllir sjálfur í umsóknina.

Í Noregi er unnið að því að innleiða svipað kerfi og er reiknað með að það verði komið í gagn við árið 2010.

Aðrar mjög venjulegar ástæður fyrir röngum greiðslum eru rangar upplýsingar um búsetu og vinnu á svörtum markaði. Þess konar upplýsingar eru kannaðar á svipaðan hátt í öllum löndunum.

Upplýsingar um búsetu eru sóttar í manntalið en það er að sjálfsögðu augljóst að það er erfitt fyrir yfirvöld að uppgötva að fólk segist vera skilið þó það sé í fullri sambúð. Í Finnlandi er til íbúðaskrá sem gerir það kleyft að komast að því hvort margir hafi skráð sig í sömu íbúð. Í Noregi krefjast yfirvöld þess að einstaklingur tilkynni íbúðarnúmer sitt við flutning. Í Svíþjóð á að vera búð að koma á fót íbúðaskrá í síðasta lagi árið 2010.

Einn óvissuþáttur liggur í því að fólk, sem nýtur greiðslna úr tryggingakerfinu, getur verið farið úr landinu. Í Noregi og Danmörku er samstarf við landamæralögregluna og gerð eru slembiúrtök til þess að finna einstaklinga sem hafa dvalizt utanlands um lengri eða skemmri tíma og samtímis hafa notið greiðslna úr tryggingakerfinu.

Aðgerðir til þess að uppgötva svarta atvinnustarfsemi í tengslum við greiðslur úr tryggingunum eru framkvæmdar á skipulegan hátt í

Noregi og Danmörku á þann hátt að fulltrúar yfirvalda heimækja vinnusvið þar sem taldar eru líkur á að svartur vinnumarkaður algengur. Í Svíþjóð eru svipaðar aðgerðir framkvæmdar innan inom SAMEB² í sumum lénom.

Það sameiginlega átak sem unnið hefur verið, með samvinnu margra yfirvalda í Danmörku gegn svörtum vinnumarkaði, er dæmi um aðgerðir, sem einnig væri unnt að framkvæma á hinum Norðurlöndunum.

Upplýsingamiðlun

Til þess að vitneskja sé fyrir hendi um, hvort greiðsla sé gerð á réttum grunni eða ekki, hafa flest tryggingakerfi þörf fyrir að geta kannað hvort gefnar upplýsingar, sem ekki eru aðgengilegar hjá viðkomandi stjórnvaldi, séu réttar. Það getur átt við um upplýsingar um tekjur, bústað, bankainnistæður, vinnuveitanda og fleira. Í skýrslunni er gerð grein fyrir hvaða möguleikar séu á upplýsingamiðlun í hverju landi fyrir sig. Það er mismunandi eftir löndum í hvaða mæli þörf er fyrir upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum og einnig að því er varðar hversu auðvelt það er að nálgast þær.

Á Íslandi leyfa lög um félagslega aðstoð aðeins að upplýsinga sé aflað frá takmörkuðum fjölda stjórnvalda og er beiðni um upplýsingar jafnframt skilyrt samþykki umsækjanda.

Í Danmörku veita Stjórnunarlögin stjórnvöldum og sveitarfélögum rétt til að skiptast á upplýsingum sem eru nauðsynlegar til að sinna eftirlitsþörf viðkomandi stjórnvalds.

Í Noregi, þar sem öll málsmeðferð verður í höndum NAV, þegar endurskipulagning mála hefur verið framkvæmd að fullu árið 2009, er takmörkuð þörf fyrir upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum, meðan útborganir í Svíþjóð eru dreifðar á mismunandi stjórnvöld og þess vegna er þar mikil þörf fyrir upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum.

Það er eingöngu í Svíþjóð, sem leynd hvílir yfir upplýsingum félagsmálayfirvalda um útborgaðar greiðslur gagnvart öðrum stjórnvöldum og sveitarfélögum, sem sjá um útborganir bóta og styrkja.

Í Finnlandi er unnið að þróunarstarfi hvað snertir upplýsingamiðlun. Unnið er að að koma á fót rafrænni upplýsingaþjónustu fyrir samstarfsaðila Ellilífeyrisstofnunarinnar (FPA).

² Samvinna gegn efnahagsbrotastarfsemi.

Með beinni spurningu geta samvinnuaðilarnir fengið svar við hvaða styrki og bætur sem greiðsluþegar þeirra fá frá FPA og þeir geta síðan gert út um, hvaða réttindi og greiðslur sem greiðsluþegar þeirra eiga rétt á að fá frá þeim. Ætlunin er að í framtíðinni geti tryggingafélög, ríkissjóður, innflytjendastofnunin, skattayfirvöld og sveitarfélög átt aðgang að þessum upplýsingum.

Skattayfirvöldin vinna nú að þróun kerfis til þess að unnt sé að fá beinar upplýsingar um framtöl og skatta. Í fyrsta þætti verksins verður opnað notendasnið fyrir félagsmálaskrifstofurnar og FPA árið 2009. Félagsmálaskrifstofurnar og FPA geta þá kannað beint allar upplýsingar sem fengnar eru úr skattframtali svo og álögðum sköttum á viðkomandi og einnig upplýsingar um arf og eignir.

Í skýrslunni er bent á nokkur svið sem vinnuhópurinn telur vera mikils virði að unnið verði að frekar. Eitt þessara sviða eru hvernig upplýsingar um tekjur þeirra sem búa í einu og vinna í öðru landi á Norðurlöndum geti orðið aðgengilegar. Enn fremur er þörf fyrir að kanna hvaða upplýsingar það eru, sem þörf er fyrir og ekki er unnt að veita eins og er. Þá er einnig þörf á að kanna hvort unnt sé að byggja upp netþjón með upplýsingum sem eru opinberar. Þá er einnig þörf fyrir samskiptaleiðir milli norrænna stjórnvalda til þess að auðvelda meðferð mála og eftirlit með erindum sem snerta meira en eitt land.

Kostnaðarvirkni

Til þess að koma í veg fyrir og uppgötva rangar tryggingagreiðslur er nauðsynlegt að hafa ýmis konar eftirlit. Að sjálfsögðu þarf einnig að gæta þess að fara ekki offari og sjá til þess að eftirlitið verði ekki of umfangsmikið, þannig að það borgi sig með tilliti til þess hversu margar rangar greiðslur, sem unnt er að uppgötva eða koma í veg fyrir, en jafnframt að það virki forvarnarskyni. Í Svíþjóð og Noregi hafa verið notuð reiknilíkön til þess að meta þann sparnað sem fæst með því að koma í veg fyrir ranga greiðslu. Á hinn bóginn hefur enn ekki verið þróað neitt líkan sem stillir upp sparnaði á móti kostnaði við eftirlit. Á Íslandi er unnið að því að gera mjög athyglisvert líkan þar sem kostnaðarvirkni ýmissa eftirlitsaðgerða er metin. Samkvæmt því er það mikilvægt að eins framarlega og unnt er sjá til þess að eftirlitsaðgerðir séu framkvæmdar áður en greiðsla er framkvæmd og eins þá að niðurstöður af eftirliti sem framkvæmt er eftir greiðslu nái til þeirra sem sjái um forvarnareftirlit. Þetta

þróunarverkefni gæti orðið hluti af áframhaldandi norrænu samstarfsverkefni.

Tilkeyningar um brot á lögum og reglum og refsiaðgerðir

Í Noregi hefur ábyrgðin fyrir því að kæra brot gegn lögum og reglum í tryggingamálum verið lögð á einn aðila þ.e.a.s. “Nav Kontroll och innkrevning”, í því skyni að fá betra samræmi í aðgerðunum og til þess að auka gæði og virkni þeirra. Á hinum Norðurlöndunum er þessi ábyrgð í höndum þeirrar einingar sem sér um útborgun greiðslunnar.

Um nokkurra ára skeið hefur verið reglubundið samstarf milli Tryggingasjóðsins (Försäkringskassan), Akæruvaldsins og Ríkislögreglunnar í Svíþjóð til þess að kærur séu betur útfærðar og til þess að auki gæði við meðferð á málum er varða brot gegn lögum og reglum um bætur og styrki. Ferlið er m.a. uppbyggt þannig að ákveðnir aðilar innan hvers stjórnvalds sjá um að fara með mál sem varða tryggingasvik. Stjórnvöldin hafa sameiginlega sérmenntun fyrir þessa aðila. Kærur í hverju einstöku erindi eru lagðar fyrir ákæranda og ákærandin er ábyrgur fyrir könnunarrannsókn málsins. Lögregluþjónar, sem eru sérstaklega valdir til verksins, sjá um rannsókn málsins. Þetta samvinnuferli hefur gefið mjög jákvæða reynslu m.a. hefur kærufjöldinn aukizt og málsmeðferð tekur styttri tíma og aukinn hluti mála fer áfram og fyrir dómstól. Þetta er samvinnuferli sem einnig gæti orðið árangursríkt á öðrum Norðurlöndum.

Stjórnvaldslegar refsiaðgerðum eins og að loka fyrir eða lækka greiðslur er beitt á öllum Norðurlöndum, þegar um er að ræða atvinnuleysisbætur en ekki á neinu öðru sviði bóta eða styrkja tryggingakerfisins. Í Noregi er nú verið að kanna hvort unnt sé að beita stjórnvaldslegum refsiaðgerðum á viðtækari hátt þegar um er að ræða efnahagslega afbrotastarfsemi. Í Svíþjóð vinnur nefnd við að kanna möguleika á að stöðva greiðslu bóta og styrkja til aðila, sem væri á þann hátt að aðili sem hefur verið fundinn sekur um að brjóta gegn lögum og reglum um bætur og styrki um ákveðið skeið, eigi ekki rétt á að njóta fríðindaréttinda velferðarkerfisins.

Í Svíþjóð voru samþykkt ný lög um brot gegn reglum um bætur og styrki þann 1. ágúst 2007, og eru lögin einstök í sinni röð á Norðurlöndum. Lögin um brot gegn reglum um bætur og styrki er sérstaklega aðhæfð þeim skilyrðum sem ríkja á sviði fjárhagsaðs-

toðar, sérgreiðslna, lífeyris og lána. Tilgangurinn með lögnum er sá að herða gildandi reglur, gera þær greinilegri og jafnframt að slá vörð um velferðarkerfið. Samkvæmt nýju lögnum er það refsivert að vera *gróflega kærulaus* með þær upplýsingar sem veittar eru, þó svo það ekki hafi í för með sér að viðkomandi fái hærri greiðslu en hann eða hún eigi rétt á. *Gróft kæruleysi* er í flokki brota, sem framin eru *af kæruleysi gegn lögum og reglum um bætur og styrki*. Áður fyrir þurfti brotið að hafa verið framið af ásetningi til þess að unnt væri að dómfella viðkomandi í málinu. Bær stjórnvöld eru nú skyldug að kæra grun um brot gegn lögum og reglum um bætur og styrki til lögreglu og ákæranda.

Sammendrag

Sveriges regjering utnevnte i mai 2005 *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (FUT-delegationen), viss oppgave er å fungere som et samarbeidsorgan for tiltak mot feilaktige utbetalinger fra de offentlige velferdsordningene. Delegasjonens mål er at rett ytelse skal utbetales til rett person. Når feil ytelse utbetales belastes statsbudsjettet eller kommunebudsjettet på en feilaktig måte og tiltroen til velferdsordningene minsker. De felles midlene avsettes til ulike formål etter harde prioriteringer hvor visse områder må stå tilbake for andre. Det finnes følgelig alltid områder hvor feilaktige utbetalte midler fra velferdsordningene kunne vært bedre anvendt.

FUT-delegationen har mottatt prosjektstøtte fra Nordisk Ministerråd for å gjøre en sammenlignende studie av hvordan kontroller av velferdsordningene fungerer innenfor de nordiske landene.

Studien skal tjene som en inspirasjonskilde til tiltaksforslag med mål å styrke kontrollen å øke rettsikkerheten innenfor velferdsordningene. Gode erfaringer skal spres. Etersom de nordiske landenes trykdeordninger har store likheter kan kontrollmetoder i mange tilfeller være anvendbare over landegrensene.

Rapporten forsøker å gi et bilde av hva som er de mest vanlige årsakene til at det blir feil i utbetalinger, feilens omfang og hvordan man har utført kontrollene for å forhindre og oppdage feilaktige utbetalinger.

Rapporten er ikke en fullstendig oversikt av alle kontrolltiltak som utføres i samtlige nordiske land, men heller en kartlegging av problemer og en bokføring av gode eksempler på området.

Holdninger til stønad, misbruk av stønad og kontroller

Av de undersøkelserne rettet mot saksbehandlere og allmennheten som presenteres i rapporten fremgår det at totalt sett har befolk-

ningen og saksbehandlerne i de nordiske landene en lav toleranse ovenfor trygdemisbruk og ser alvorlig på misbruk av stønad. Noe alarmerende er det uansett at både allmennheten og saksbehandlerne i de nordiske landene tror at misbruket av stønad er omfattende. Det finnes en risiko for legitimiteten om allmennheten tror at omfanget er større enn hva det er. Det råder til og med en ganske utbredt oppfatning om at det er enkelt å få utbetalt mer ytelse enn hva man har rett til. Både saksbehandlerne og allmennheten mener at myndighetene skal ha fokus på å bekjempe trygdemisbruk og at det finnes et forbedringspotensial hva angår myndighetenes interne arbeid for å motvirke trygdemisbruk. Saksbehandlerne mener at kontrollene kan forbedres med utdanning, tid og ressurser. De tiltak som myndighetene benytter for å minske de feilaktige utbetalingene fra velferdsordningene kommer sannsynligvis, sammen med andre endringer i samfunnet, til å ha innvirkning på allmennhetens og saksbehandlerne holdninger til trygdemisbruk og kontroller. Nye holdningsundersøkelser bør derfor gjøres innen noen år for å måle og analysere disse holdningsendringene.

Risikoanalyse/risikoberegning

En viktig forutsetning for å effektivt kunne minske de feilaktige utbetalingene fra velferdsordningene er at det finnes velutviklede metoder for risikohåndtering og at disse benyttes av myndigheter og organisasjoner. Med fokus på risikoanalysen bør nødvendige tiltak igangsettes for å sikre effektivitet og god kvalitet. Analysen og tiltakene bør følges opp og dokumenteres. Samtlige land arbeider med risikoanalyse tilsvarende COSO¹ modellen. I Sverige har de felles tiltakene innenfor området av risikoanalyse som ble gjennomført etter oppdrag av FUT-delegationen ført til at myndighetene, kommunene og organisasjoner har utviklet sine risikoanalyser. Og at felles risikoer har blitt identifisert og skal bli fulgt opp.

En tilsvarende risikoanalyse skulle kunne benyttes i grensesnittet mellom de ulike landenes trygdesystemer. En problemstilling for en slik risikoanalyse er for eksempel hvilke opplysninger myndighetene har behov for å ha tilgang til for å kunne ivareta en effektiv kontroll av utbetalinger fra velferdsordningene til personer som bor i et land og arbeider i et annet nordisk land. Innenfor dette

¹ COSO står for Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA., se www.coso.org, samt påbud (1995:1300) om statlige myndigheters risikohåndtering.

arbeidet kan en felles nordisk kontrollplan utvikles, hvilket skulle innebære at visse kontrolltiltak ble innført samtidig i de nordiske landene. Slike tiltak ville kunne øke muligheten for å oppdage bidragsmisbruk som begås av personer som beveger seg mellom landene.

Årsaker til feilaktige utbetalinger

Fem trygdeordninger har blitt valgt ut: Sykepenger, uførepensjon, arbeidsledighetstrygd, økonomisk sosialhjelp og underholdsbidrag/overgangsstønad. Grunnen til at nettopp disse ordningene ble valgt ut er til dels at retten til ytelser er noenlunde lik utformet i de nordiske landene, til dels at ytelsene har stor økonomisk betydning for både statsborgeren, staten og kommunen. I tillegg til at ordningene kan sies å inneholde en rekke risikoer for feilaktige utbetalinger. Gjennomgående for de fem velferdsordningene som granskes er at det er feilaktige opplysninger om den søkendes inntekt og bosituasjon og i tillegg svart arbeid som forårsaker de feilaktige utbetalingene.

Omfanget av de feilaktige utbetalingene

Det er forskjell på hvordan man måler omfanget av de feilaktige utbetalingene og også i hvordan man definerer hva som er en feil utbetaling. Med begrepet feilaktig utbetalinger referer man i rapporten til to typer av feil: Forsettelig feil, forårsaket av planlagt handling med hensikt å tilskaffe seg et feilaktig ytelse og en uakt-som feil, forårsaket av en skrivefeil, regnefeil eller slurv som gir et feilaktig eller ufullstendig grunnlag. Feilaktige utbetalinger kan innebære at så vel for lite som for mye feilaktig utbetales. I rapporten vises det allikevel bare omfanget av for mye feilaktig utbetalt.

I samtlige nordiske land finnes det statistikk som omhandler tilbakekrevning, politianmeldelse og mistenkte brudd. Norge har mest omfattende statistikk over oppdagede feilaktige utbetalinger, men heller ikke i Norge omfattes alle velferdsordningene.

Bare i Sverige finnes et aktuelt anslag av mørketallet, det vil si de feil man ikke finner ved kontroller, men som man har grunn til å tro allikevel finnes. I løpet av 2007 har man innenfor rammen til

FUT-delegationens arbeidet gjort en stor innsats med å vurdere omfanget av de feilaktige utbetalingene innenfor velferdsordningene.

I løpet av 2006 ble det i Sverige utbetalt 520 milliarder kroner fra nærmere 60 trygdeordninger og innenfor de 16 ordningene som ble gransket nøye, 239 milliarder SEK. Innenfor de 16 ordningene som ble nøye studert regner man med at 6,7 prosent av beløpet var feilaktig utbetalt hvilket tilsvarer drøyt 15 milliarder SEK. Innenfor de øvrige velferdsordningene beregnet man feilen til cirka 3 prosent hvilket tilsvarer cirka 2,2 milliarder SEK. Fordelingen mellom forsettelige og uaktsomme feil innenfor velferdsordningene beregnes til 50 prosent forsettelige feil fra de søkende, 30 prosent uaktsomme feil fra de søkende og 20 prosent uaktsomme feil fra myndighetene. Store variasjoner forekommer selvsagt mellom de ulike velferdsordningene.

Den metoden som benyttes tar hensyn til alle vesentlige årsaker til feilaktige utbetalinger og mørketallet inngår i vurderingen. Et omfattende utviklingsarbeid gjenstår innen man har stabile målemetoder og indikatorer som på en riktig måte gir et bilde av det totale omfanget av feilaktige utbetalinger. Også i Finland ble det i løpet av 1999 utført en mørketallsvurdering innenfor et antall trygdeordninger. Av de mørketallsstudier som er gjort i Finland og Sverige fremgår det at de beløp som tilbakekreves bare er en liten del av den totale feilaktige utbetalingen. Derfor er det viktig å utvikle metoder som gir et fullstendig bilde av de feilaktige utbetalingene. Det er verdifullt om de nordiske landene kan utvikle et felles syn på hvordan de feilaktige utbetalingene skal vurderes, hvilke indikatorer som skal brukes og så videre Dette er et omfattende arbeid, men skulle kunne få stor betydning både innenfor de respektive land og i samarbeid over landegrensene.

Kontroller

Som tidligere nevnt er feilaktig informasjon om inntekt en av de vanligste årsakene til feilaktige utbetalinger. Den inntektsinformasjon som kan innhentes fra skattemyndighetene er i samtlige land, med unntak av Danmark på årsbasis. Loven om inntektsregister som ble innført i Danmark 1.januar 2008 (Lov nr 403, 8.mai 2006) vil mest sannsynlig innebære et stort fremskritt i arbeidet med å minske de feilaktige utbetalingene fra de danske velferdsordningene. Loven går i hovedsak ut på at alle arbeidsgivere fra og med 1.januar

2008 i stedet for å rapportere lønn og ansettelsesperiode en gang i året nå skal gjøre denne innrapporteringen hver måned. Rapporteringen omfatter den ansattes lønn, ansettelsesperiode, utbetalings-tidspunkter og antall arbeidede timer i perioden. Da den utbetalende myndigheten har direkte tilgang til opplysningene hos skattemyndighetene blir saksbehandlingen kortere og man unngår de feil som kan oppstå dersom den søkende selv skal informere om lønn og arbeidstid. I Norge pågår forberedelsene til å innføre et lignende system som beregnes til å være klart i 2010.

Øvrige meget vanlige feil er feilaktig opplysninger om bosituasjon og tilfeller av svart arbeid. Disse opplysningene kontrolleres på omtrent samme måte i samtlige land.

Opplysningene om bosituasjon hentes fra folkeregisteret, men for eksempel proforma separasjon er vanskelig å oppdage for myndighetene. Finland har et leilighetsregister som gjør det mulig å oppdage om et stort antall mennesker har folkeregistrert seg i samme leilighet. I Norge krever folkeregisteret at man oppgir sitt leilighetsnummer ved flytting. I Sverige skal et leilighetsregister bli innført senest i 2010.

En feilkilde er personer som tar imot stønad og har forlatt landet. I Norge og Danmark finnes et etablert samarbeid med grensepolitiet og stikkprøvekontroller foretas for å finne personer som bor utenlands i en lengre periode og samtidig tar imot stønad fra velferdsordningene.

Tiltak for å oppdage svart arbeid i sammenheng med utbetaling fra velferdsordningene gjøres i organisert form i Norge og Danmark gjennom at myndighetene besøker virksomheter der man mistenker at svart arbeid forekommer. I Sverige foretar man i visse fylker lignende tiltak innenfor SAMEB.²

Det helhetsgrep som har blitt tatt hos myndighetene mot svart arbeid i Danmark er et eksempel på tiltak som skulle kunne gjennomføres i de øvrige landene også.

Utvexling av opplysninger

For å vite at en utbetaling er rett kreves det for de fleste trygdeordninger kontroll av opplysninger som ikke finnes tilgjengelige innenfor den egne myndigheten. Det kan dreie seg om opplysninger om inntekt, bosituasjon, kreditt, arbeidsgiver, arbeidstid

² Samverkan mot økonomisk brottslighet.

med mer. I rapporten presenteres hvilke muligheter til opplysningsutveksling som finnes innefor de ulike landene. Det finnes forskjeller i behov av opplysninger fra andre myndigheter og til og med i muligheten for å få tilgang til disse opplysningene.

På Island tillater loven om sosialstøtte bare innhenting av opplysninger fra et begrenset antall myndigheter, og det forutsettes også at den enkelte skriftlig samtykker til opplysningsinnhenting.

I Danmark gir Forvaltningsloven myndighetene og kommunene rett til å utveksle opplysninger som er relevante for myndighetenes kontrollarbeid.

I Norge, hvor all saksbehandling samles hos NAV, når reformen er blitt helt gjennomført senest i 2009, finnes det et begrenset behov for opplysninger fra andre myndigheter, mens utbetalingene i Sverige er spredd over flere ulike myndigheter og derfor finnes det et stort behov for opplysninger fra andre myndigheter.

Det er bare i Sverige som det råder taushetsplikt for sosialtjenestens informasjon om utbetalt stønad i forhold til øvrige myndigheter og kommuner.

I Finland pågår et utviklingsarbeid innenfor området av informasjonsutveksling. En elektronisk informasjonstjeneste for Folkpensionsanstaltens (FPA) er under utarbeiding. Gjennom direkte forespørsel skal samarbeidspartnere få vite hvilke velferdsordninger deres klienter har fra FPA og skal deretter kunne avgjøre klientenes rett til velferdsordninger som de administrer. I følge planene skal bl.a. forsikringselskapene, statskontoret, utlendingsdirektoratet, skattemyndighetene og kommunene få tilgang til opplysningene.

Et system for direkte tilgang til skatteinformasjonen er nå under utvikling innenfor skattevesenet. I begynnelsen av 2009 åpnes et brukergrensesnitt for sosialkontorene og FPA. Sosialkontorene og FPA kan da gjennom direkte tilgang kontrollere en persons aktuell skatteinformasjon, alt fra arv til formue.

I rapporten bemerkes et par spørsmål som arbeidsgruppen anser at det skulle være verdt å arbeide videre med. Et av spørsmålene er hvordan inntektsopplysninger for personer som bor og arbeider i ulike nordiske land skal gjøres tilgjengelige. Videre bør det utredes hvilke opplysninger som behøves og som det foreløpig ikke er mulig å gi ut. Videre bør man vurdere muligheten for å konstruere en webplass med informasjon om hvordan man i de ulike landene får tilgang til opplysninger som er offentlige. Det er nødvendig å

opprette kontakter mellom myndighetene i de nordiske landene for å forenkle saksbehandlingen og kontroll av saker som berører mer enn et land.

Kostnadseffektivitet

For å forhindre og oppdage feilaktige utbetalinger er det nødvendig med kontroller av ulike slag. Det er allikevel en balansegang i hvor omfattende kontrollene bør være for til dels å betale seg i form av oppdagede feil, til dels for å nå sine forebyggende mål. I Sverige og i Norge finnes allerede en modell for å beregne de innsparinger som gjøres når en feilaktig utbetaling stoppes. Derimot finnes det enda ingen utviklet modell for å stille innsparingen opp mot kontrollkostnadene. En interessant modell for utregning av kostnadseffektivitet av ulike kontrolltiltak er under utvikling på Island. Den legger vekt på at kontroller, hvorvidt det er mulig skjer før utbetaling og at erfaringer fra etterkontroller igjenkobles til dem som gjør forhåndskontroller. Dette utviklingsarbeidet skulle kunne være en del i et videre nordisk samarbeid.

Anmeldelser og sanksjoner

I Norge er nå ansvaret for å gjøre anmeldelser om misbruk samlet på et sted innenfor NAV kontroll og innkreving for å sikre en bedre koordinering av tiltak og for å øke kvaliteten og effektiviteten. I Norden forøvrig hviler dette ansvaret på respektive utbetalende enheter.

Det har allerede i noen år eksistert et etablert samarbeid mellom Trygdeetaten, Påtalemyndighetene og Rikspolisstyrelsen i Sverige for å øke kvaliteten på anmeldelser og saksbehandlingen ved trygdemisbruk. Modellen bygger blant annet på at spesielt utvalgte personer innenfor de respektive myndighetene behandler bedragerispermål. Myndighetene har en felles utdanning for disse personene. Anmeldelsene i hvert enkelt tilfelle gjøres til aktor og aktor er leder for etterforskningen. Spesielt utvalgte politi gjennomfører utredningen. Samarbeidsmodellen har gitt positivt resultat i form av flere anmeldelser, bedre kvalitet i anmeldelsene, raskere saksbehandling og en økt andel av saker som går videre til domstol. Dette

er en samarbeidsform som skulle kunne bli fremgangsrisk også i øvrige land i Norden.

Administrative sanksjoner i form av avstenging eller redusert stønad finnes innen arbeidsledighetstrygd i samtlige nordiske land men ikke innenfor noe annen trygdeordning. I Norge utreder man nå muligheten for å anvende administrative sanksjoner mer generelt innenfor økonomiske forbrytelser. I Sverige pågår en utredning om muligheten for å innføre en stønadssperre hvilket innebærer at den som blir funnet skyldig i trygdemisbruk i en viss periode ikke skal ha rett til ytelser fra velferdssystemet.

Sverige fikk 1.august 2007 en lov som omhandler misbruk av stønad, hvilket de er alene om i Norden. Loven er spesielt tilpasset til de forhold som gjelder ved utbetalinger av stønad, pensjoner og lån. Målet med loven er å stramme opp reglene, gjøre dem tydeligere og verne velferdssystemet. Og med den nye loven er det straffbart å være grovt uaktsom med opplysningene uten at man nødvendigvis overlagt tar imot flere penger enn man har rett til. Tidligere krevde man overlegg for å kunne bli dømt. Berørte myndigheter er nå pliktet til å anmelde mistanke om trygdemisbruk til politiet eller aktor.

1 Bakgrund

1.1 FUT-delegationens uppdrag

Sveriges regering tillsatte i maj 2005 Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) vars uppdrag är att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen. Delegationens mål är att rätt ersättning ska utbetalas till rätt person. När fel ersättning utgår belastas statsbudgeten eller kommunens budget felaktigt och tilltron till trygghetssystemen minskar. De allmänna medlen avsätts till olika ändamål efter hårda prioriteringar, där vissa områden får stå tillbaka för andra. Det finns därmed alltid områden där felaktigt utbetalade medel från trygghetssystemen kunnat användas bättre.

Delegationens sammansättning, med representanter från 16 myndigheter och organisationer samt fyra departement, ger förutsättningar för ett brett angreppssätt och en myndighetsgemensam hantering av de många viktiga och svåra frågor som måste hanteras. Vidare säkerställs att frågorna om hur felaktiga utbetalningar kan och bör stoppas kommer högt upp på myndigheternas agenda.

Delegationen har tidigare redovisat följande rapporter och handledningar¹:

- Rapport 1, Från risk till mål och resultat
- Rapport 2, Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna
- Rapport 3, Riskhantering inom trygghetssystemen (*vägledning*)
- Rapport 4, Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen (*vägledning*)
- Rapport 5, Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen
- Rapport 6, Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige

¹ Rapporterna finns i sin helhet att tillgå på www.rattochriktigt.se.

- Rapport 7, Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

Följande rapporter har publicerats på uppdrag av delegationen:

- Överutnyttjande av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn, IFAU, Rapport 2006:9
- Kloka avvägningar? Hur kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen styrs, Ekonomistyrningsverket, ESV 2007:19
- Fusk med a-kassa, Brå och Skatteverket, Brå Rapport 2007:23
- Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisning av lediga platser?, IFAU, Rapport 2008:5

FUT-delegationen ska löpande redovisa sin verksamhet och lämna en slutlig redovisning senast den 1 juli 2008.

1.2 Förutsättningar

1.2.1 Syfte med denna studie

FUT-delegationen har beviljats projektmedel från Nordiska Ministerrådet för att göra en jämförande studie av hur kontrollarbetet inom trygghetssystemen fungerar inom de nordiska länderna.

En åldrande befolkning i de nordiska länderna ökar pressen på de offentliga finanserna. Genom de generösa trygghetssystem som karaktäriserar de nordiska länderna blir pressen extra stark. Ett väl fungerande kontrollarbete innebär därmed en minskad risk för felaktiga utbetalningar, vilket i sin tur verkar återhållande på de offentliga utgifterna. Den tidigare och numera ökade rörligheten mellan de nordiska länderna ställer nya krav på samarbete och möjlighet till kontroll över gränserna.

Studien ska tjäna som inspirationskälla till åtgärdsförslag i syfte att stärka kontrollen och öka rättssäkerheten inom trygghetssystemen. Goda erfarenheter av kontrollsystemen i de nordiska länderna ska spridas. Eftersom de nordiska ländernas trygghetssystem har stora likheter kan kontrollmetoder i många fall spridas över nationsgränserna.

Projektet har studerat utformningen av kontrollmetoder inom de nordiska ländernas trygghetssystem. I studien har en kartläggning gjorts av bl.a. omfattningen av felaktiga utbetalningar, effektiviteten i kontrollarbetet, organisation och former för kontroll-

arbetet, former för samverkande kontrollinsatser mellan myndigheter, incitament för den utbetalande myndigheten att motverka felaktiga utbetalningar samt vilka regeländringar och andra åtgärder som under senare år har vidtagits för att stärka kontrollen och vilka åtgärder som planeras.

1.2.2 Avgränsningar

Eftersom trygghetssystemen omfattar många olika former av ersättningar måste en avgränsning göras. Studien fokuserar därför på system som är någorlunda jämförbara mellan de nordiska länderna, är förhållandevis stora vad gäller utbetalningsvolym och där det finns risk för felaktiga utbetalningar.

Följande ersättningar/bidrag ingår i studien.

1. Sjukpenning* (sykepenger, sygedagpenge)
2. Sjukersättning* (sjuk- och aktivitetsersättning, uførepensjon, førtidspension)
3. Arbetslöshetsersättning* (arbejdsløshesdagpenge, dagpenger)
4. Ekonomiskt bistånd* (sosial stønad, kontanthjælp)
5. Underhållsstöd* (bidrag og stønad till enslige forsørgere)

*Beteckning som används i rapporten.

1.2.3 Definitioner

Det är inte helt entydigt vad som avses med trygghetssystem. För att få en grund för resonemangen omfattar trygghetssystemen i denna rapport bidrag, ersättningar och pensioner för personligt ändamål som beslutas enligt lag eller förordning. Till trygghetssystem räknas också förmåner i form av bidrag eller skattekrediteringar som ges till företag men som avser enskilda individer. Det senare är fallet vid olika typer av subventionerade anställningar av personer som på grund av sjukdom eller annat har svårt att komma in på arbetsmarknaden utan någon typ av subventioner till arbetsgivare.

Med begreppet *felaktiga utbetalningar* avses i rapporten två olika fel:

- *Avsikligt fel*, orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig felaktig ersättning.

- *Oavsiktligt fel*, orsakat av skrivfel, räknfel eller slarv som ger ett felaktigt eller bristfälligt underlag.

Felaktiga utbetalningar kan innebära såväl för mycket som för litet utbetalt. I denna studie begränsas analysen huvudsakligen till de felaktigt för mycket utbetalda ersättningarna.

Begreppet *orsak* har i rapporten avgränsats till fel som uppstår i ärendeprocessen, dvs. vid ansökan, handläggning och beslut samt vid uppföljning och kontroll. Denna avgränsning innebär att med orsak menas i rapporten inte de bakomliggande motiven eller attityderna hos personer som begår brott eller på annat sätt ser sig ha motiv till att missbruka eller missförstå trygghetssystemen.

1.2.4 Arbetsätt

Arbetet har bedrivits i en arbetsgrupp bestående av:

- Gunnar T. Andersen, chef, Kontrollavdelningen Tryggingastofnun ríkisins, Island
- Susanne Bærentzen, kontorschef Arbejdsdirektoratet, Danmark
- Magne Fladby, direktör, NAV Kontroll og innkreving, Arbeids- og velferdsetaten, Norge
- Petri Jäntti, jurist, Folkpensionsanstalten, FPA, Finland
- Jan Almqvist, verksamhetsutvecklare, Försäkringskassan, Sverige
- Bodil Ljunghall, FUT-delegationens sekretariat, Sverige (projektledare)

Arbetsgruppen har haft elva möten och arrangerat sammanlagt sex workshops med anknytning till de frågor som behandlas i rapporten. Till dessa workshops har respektive land bjudit in experter på området. Arbetet har avslutats med en nordisk konferens i Stockholm med Socialdepartementet, Sverige, som ansvarig.

För Sveriges del bygger underlaget i stort på de seminarier som FUT-delegationen inbjöd till under 2006 och 2007. Uppgifterna har därefter kompletterats av en arbetsgrupp som på FUT-delegationens uppdrag gör en genomgång av de kontrollmetoder som används inom de svenska trygghetssystemen. I övriga nordiska länder har uppgifterna dels tagits fram med hjälp av workshops anordnade av de centrala myndigheterna, dels av specialister inom myndigheterna.

1.3 Allmänt om trygghetssystemen i Norden

Trygghetssystemen i Norden är till stora delar utformade på ett likartat sätt och har samma syfte, att kompensera den enskilde för inkomstbortfall i samband med till exempel sjukdom, arbetslöshet eller barns födelse. I alla länder finns också stöd till den som under längre eller kortare tid inte kan sörja för sitt och familjens uppehälle. Skillnader består framför allt i ersättningsnivåer, karensdagar och under hur lång tid ersättning utbetalas. Det är också skillnader mellan länderna huruvida det är staten eller kommunen som ansvarar för en viss förmån. Ett sådant exempel är sjukpenning som i Danmark utbetalas från kommunen medan det i övriga Norden är ett statligt trygghetssystem. I Norge är arbetslöshetsersättning en del av det offentliga trygghetssystemet, Island har en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som finansieras genom arbetsgivaravgifter medan det i Sverige, Finland och Danmark är frivilligt att höra till en arbetslöshetskassa.

I *Sverige* är ansvaret för handläggning och utbetalning av de fem system som ingår i rapporten fördelat på så sätt att Försäkringskassan ansvarar för sjukpenning, sjukersättning och underhållstöd, kommunerna för ekonomiskt bistånd och arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen för arbetslöshetsersättning.

I Danmark är ansvaret för handläggning och utbetalning av arbetslöshetsersättning utlagt på arbetslöshetskassorna, som administrerar arbetslöshetsförsäkringen med tillsyn av Arbejdsdirektoratet. Arbetslöshetskassorna utbetalar ersättning till arbetslösa samt handlägger de som är lediga men är berättigade till arbetslöshetsersättning. De lediga som inte har rätt arbetslöshetsersättning handläggs av kommunerna. De fyra övriga ersättningarna handläggs av kommunerna. Riksrevisionen kontrollerar dessa trygghetssystem.

I *Finland* ansvarar kommunerna för utbetalningen av underhållstöd och ekonomiskt bistånd till kommuninvånarna. Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och FPA ansvarar för arbetslöshetsförmånerna. Sjukpenningarna sköts av FPA och sjukpensionen dels av privata arbetspensionsförsäkringsbolag inom ramen för arbetspensionssystemet, dels av FPA vad gäller folkpension.

I Island delas ansvaret för de fem system som ingår i rapporten mellan Tryggingastofnun ríkisins, Arbejdsdirektoratet och 79 kommuner. Tryggingastofnun har ansvar för ålderspension, förtidspension, underhållstöd samt alla utbetalningar vad gäller läkar- och

hälsotjänster inklusive sjukpenning. Arbetsdirektoratet har ansvar för arbetslöshetsersättning och kommunerna har ansvar för en mängd sociala bidrag. I och med att en ny lag trädde i kraft den 1 januari 2008 flyttades alla uppgifter vad gäller läkar- och hälso-tjänster till en organisation som får ansvar för statens anskaffning av dessa tjänster samt mediciner och medicinska produkter.

I Norge etablerades Arbets- och velferdsetaten 1 juli 2006. Socialtjänsten i kommunerna och myndigheten ska tillsammans utgöra Arbets- och velferdsforvaltningen (NAV). Senast 2009 ska alla invånare i Norge ha tillgång till ett NAV-kontor som kan utbetala socialbidrag och samtliga statliga ersättningar som tidigare trygdeetaten och Aetat ansvarade för.

1.4 Allmänt om felaktiga utbetalningar i Norden

I samtliga länder i Norden utgör utbetalning från trygghetssystemen en väsentlig del av statens budget och de allra flesta får också under olika skeden i livet ersättning från något eller några av systemen. Det är därför viktigt att systemen har en hög legitimitet och att ett oriktigt utnyttjade av systemen förhindras.

Kunskapen om och definitionen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen skiljer sig åt i Norden. Någon jämförelse mellan länderna av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är därför svår att göra. De risker för felaktiga utbetalningar som finns inom de olika ersättningsformerna verkar emellertid vara av samma slag. Detta innebär också att det finns ett gemensamt intresse att utveckla kontroller som förhindrar och upptäcker felaktiga utbetalningar.

1.5 Kunskapsläget

I de olika nordiska länderna finns det begränsat med studier och rapporter om felaktiga utbetalningar och kontrollmetoder för att hindra dessa. Nedan följer en kort beskrivning av några av de rapporter som är betydelsefulla för jämförelser inom detta kontrollområde.

FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, RRV 1995:32 (Sverige)

Den svenska regeringen gav 1994 dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att kartlägga omfattningen av brott mot några av de statliga välfärdssystemen. Det var den första mer omfattande och enhetliga studien i sitt slag. Genom bland annat samkörningar fick man en skattning av de totala felen, inklusive mörkertalet. Riksrevisionsverket bedömde då att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar på grund av fusk, överutnyttjande och brister i systemet uppgick till 5–7 miljarder SEK i dåvarande penningvärde.

Riskhantering i trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 3, 2007 (Sverige)

Syftet med rapporten är att skapa en gemensam plattform för riskhantering hos de myndigheter och organisationer som betalar ut och/eller beslutar om ersättningar från trygghetssystemen.

Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, 2007 (Sverige)

I rapporten redovisas resultatet av genomförda studier av orsaker till felaktiga utbetalningar. Rapporten ger en samlad och bred bild av orsakerna till att fel ersättningar utgår och utgör därmed en utgångspunkt för en inledande analys av och diskussion om vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att minska felaktiga utbetalningar.

Vem fuskar och varför? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 6, 2007 (Sverige)

Denna rapport, som bygger på en omfattande studie, beskriver allmänhetens och handläggarnas syn på omfattningen av bidragsbrott och orsakerna till varför man missbrukar trygghetssystemen. Den visar att värderingar och attityder påverkar vårt beteende. Attityder kan till och med ha en större roll för omfattningen av avsiktliga fel än kontroll och risk för upptäckt.

Vad kostar feLEN? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 7, 2007 (Sverige)

Den här rapporten redovisar en bedömning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från de svenska trygghetssystemen inklusive mörkertal. Med mörkertal avses här de felaktiga utbetalningar som finns men som normalt inte upptäcks i den ordinarie handläggningen. De felaktiga utbetalningarna inom de 16 system som granskats mer ingående beräknas uppgå till ett genomsnittligt värde på 6–7 procent, vilket motsvarade 15–17 miljarder SEK 2005. Osäkerhetsintervallet är stort och uppgår till mellan 3 och 10 procent, vilket motsvarade 8–26 miljarder SEK.

Det duale arbejdsmarked i et velfærdsstatsligt perspektiv - et studie af dilemmaet mellem uformel økonomisk praksis og indvandreres socio-økonomiske integration, Danmarks uformelle økonomi. Roskilde Universitetscenter, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, (Danmark)

Studien består av fyra delrapporter. I dessa beskrivs invandrares yrkesmönster som egenföretagare och dessa verksamheters status och aktiviteter på den svarta arbetsmarknaden, rekryteringsmönster av medarbetare till invandrarägda verksamheter, finansieringskanaler, formella och informella ekonomiska aktiviteter, attityder till att ta emot bidrag och myndigheternas kontroll. Särskilt ska framhållas delrapport 4, som innehåller svenska, holländska, tyska och engelska analysresultat, och behandlar följande tema:

- kontroll och sanktioner,
- indragning och utnyttjande av invandrares sociala kapital och "community resources".

Rapportens centrala problemställning är vilka initiativ, erfarenheter och resultat som är uppnådda i ansträngningarna att minska omfattningen och spridningen av svartarbete via kontroll och straff i jämförbara länder, och vilka insatser som ska sättas i verket för att underlätta invandrarnas väg mot självförsörjning på lagligt sätt.

Kulegravning af kontantbælpssområdet, oktober 2006, Beskæftigelsesministeriet (Danmark)

Rapporten beskriver socialbidragsområdet, vem som mottager bidrag, hur länge, ekonomiska incitament till att arbeta, svartarbete och sanktioner. Rapporten visar att cirka 10 procent av dem som uppbär arbetslöshetsersättning eller socialbidrag arbetar svart i genomsnitt 10 timmar i veckan vilket motsvarar 520 timmar om året. Utifrån gällande regelverk innebär detta att cirka 0,5 miljard DKK årligen utbetalas felaktigt på grund av svartarbete bland mottagare av socialbidrag och arbetslöshetsersättning

Rapport til Alting fra arbejdsgruppe om omfang av skattebedrageri i Island, desember 2004 (Island)

Rapporten handlar om olika former av skattebrott och utveckling av attityder till skattebrott under perioden 1984–2004. Den handlar också om initiativ mot skattefusk och erfarenheter från andra länder. Rapporten baseras till viss del på två tidigare rapporter i samma ämne, 1986 respektive 1993, en rapport från 2000 om mervärdesskatt samt undersökningar under perioden 2003–2004. Konklusionen av rapporten är att inhämtning av inkomstskatt och mervärdesskatt har blivit bättre under perioden, medan skattflykt till utlandet har ökat. Skattefelet i Island beräknas till mellan 8,5 och 11,5 procent.

Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppspromemoria 22:1999 (Finland)

Bakgrunden till rapporten som utarbetats på tjänstemannanivå var den offentliga debatt som förts i Finland om bidragsbrott. Man ansåg det vara nödvändigt att inleda ett gemensamt projekt för att hitta nya medel för att förhindra svart ekonomi och ohederlig verksamhet. Arbetsgruppen fick i uppdrag att reda ut bidragsbrottens omfattning och orsaker samt möjligheterna att förebygga missbruk av trygghetssystemen. Arbetsgruppens rapport innehöll också en enkätundersökning om bidragsbrott i Finland.

Arbetsgruppen gav i sin rapport förslag till åtgärder för att förhindra bidragsbrott. Syftet med merparten av förslagen var att förbättra datakommunikationen mellan myndigheterna och olika inrättningar och att få nödvändiga uppgifter för förmånshandläggningen samt att utvidga användningen av dem.

Bakgrund

*Synpunkter om bidragsbrott; Katri Hellsten, Hannu Uusitalo (Red.)
Stakes, Rapporter 245, Helsingfors 1999 (Finland)*

I rapporten klarlägger olika forskare begreppet bidragsbrott och beskriver de metoder som använts i undersökningen samt undersökningsresultaten. I rapporten analyseras dessutom tidningsartiklar som behandlar bidragsbrott, omfattningen av den finska debatten om bidragsbrott och vilka teman som förekommer i debatten.

2 Regeringen, myndigheterna och kommunerna i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna

2.1 Regeringens styrning av myndigheter och kommuner

Regeringen och de statliga myndigheterna

Ansvarsfördelningen mellan regeringen och de statliga myndigheterna är utformad på ungefär samma sätt i de nordiska länderna. Viss skillnad finns dock. Ansvaret för genomförandet av politiken är i större utsträckning delegerat till fristående myndigheter i Sverige än i framför allt Danmark och Norge. Det innebär också att det svenska Regeringskansliet relativt sett är mindre.

Regeringen ansvarar för förvaltningen och för att styra myndigheternas verksamhet. Styrningen består i att regeringen anger mål och uppgifter för respektive myndighet, anvisar medel, följer upp resultat och, om så bedöms motiverat, utkräver ansvar. Inom den statliga förvaltningen finns också ett antal myndigheter som utövar tillsyn, eller har ett bredare uppdrag av betydelse för regeringens styrning och kontroll. Utgångspunkten är dock att ansvaret för att utbetalningarna är korrekta ligger på den myndighet eller organisation som enligt lag ska administrera den aktuella ersättningen. Det innebär att myndigheten eller motsvarande ska ha en administration som säkrar korrekta utbetalningar.

I ansvaret ingår att systematiskt identifiera brister och risker samt att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Det gäller både för mycket och för litet utbetalt. De brister som kommer fram i en samlad riskanalys får också betydelse från ett annat perspektiv – relationen mellan

myndigheter och statsmakt. Tydliga regler inom och mellan de olika trygghetssystemen underlättar myndigheternas tillämpning av gällande regler och minskar risken för felaktiga utbetalningar. Genom myndigheternas praktiska arbete med dagliga ärenden vinnns erfarenheter som har stor betydelse för att identifiera brister i utformningen av trygghetssystemen. Myndigheterna har ett ansvar att uppmärksamma lagstiftaren på de problem man ser i tillämpning av gällande regelverk.

Den svenska Riksrevisionens årliga revision bidrar med iakttagelser om brister i utformningen av den interna kontrollen. Riksrevisionen har dessutom genomfört ett antal effektivitetsgranskningar som har uppmärksammat brister i den interna styrningen och kontrollen och i myndigheternas kontrollverksamhet. Den danska Riksrevisionen kontrollerar kommunerna och Arbejdsdirektoratet gör fullödiga kontroller utifrån sin riskanalys. I förhållande till arbetslöshetskassorna är det Arbejdsdirektoratet som genomför motsvarande kontroll.

Staten och kommunerna

När det gäller relationerna mellan staten och kommunsektorn skiljer sig *Sverige* något från övriga nordiska länder. De svenska kommunerna är mer självständiga än sina motsvarigheter i övriga Norden. Även i Island har kommunerna en relativt stor självständighet. I Sverige finns inte heller någon tradition av att staten styr kommunala huvudmän, så detaljerat som sker i de övriga länderna. Jämfört med Sverige har övriga nordiska länder en rad institutionella förutsättningar, bland annat:

- ett departement (motsvarande) som följer kommunsektorn, samordnar kommunala frågor med andra departement och på olika sätt styr kommunerna, samt ett regelverk som stödjer ett sådant arbete,
- en institutionaliserad och etablerad struktur för samarbete och samråd mellan staten och kommunsektorn

Det ekonomiska biståndet är i samtliga länder kommunens ansvar och det är den enskilda kommunen som svarar för att utbetalningen är korrekt.

I Norge finns en tämligen hierarkisk organisation där riksdag och regering anger riktlinjerna för styrningen av kommunerna. På

Kommunestyrelser/fylkesting (motsvarande länsnivå) utformas sedan riktlinjer för de enskilda kommunerna. På de flesta områden där Kommunestyrelser/fylkesting fattar beslut finns starka statliga riktlinjer. Kommunal- och regionaldepartementet har ansvaret för utveckling av regelverket och för vägledning och kontroll när det gäller den ekonomiska förvaltningen i kommunerna. Huvudansvaret för sociala tjänster och ekonomiskt bistånd ligger på kommunerna. Fylkesmannen är överklagandeorgan (regeringens förlängda arm i fylkene (län)). Arbets- och inkluderingsdepartementet har ett överordnat ansvar för den delen av socialtjänstlagen som gäller ekonomiskt bistånd som i den nya arbets- och velferdsförvaltningen förvaltas av de lokala NAV-kontoren. Detta sker i ett partnerskap mellan staten och den enskilda kommunen.

I *Danmark* är kommunernas självstyre inskrivet i grundlagen. Kommunerna ska administrera den lagstiftning för kommunerna som fastställs av folketinget. Det innebär att betala ut vissa ersättningar från de offentliga trygghetssystemen, till exempel sjukpenning och ekonomiskt bistånd. Staten styr kommunernas aktivitetsnivå genom att sätta de ekonomiska ramarna för kommunerna. Det är möjligt för staten att innehålla ersättning till en kommun som genom felaktig handläggning betalat ut för mycket i ersättning.

Kommuner i *Finland* sköter de uppgifter som de enligt självstyrelsen har stöd av i lag. Kommunerna kan sluta överenskommelser och på så sätt åta sig att sköta andra offentliga uppgifter.

Finansministeriet följer kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Länsstyrelsen kan vid klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar.

I praktiken sköter kommunerna självständigt utbetalningen av till exempel ekonomiskt bistånd och underhållsstöd.

Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och stora frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi, behandlas via samråd mellan staten och kommunerna.

Offentlig administration i *Island* omfattar två nivåer, stat och kommun. Kommunerna är en av två utövande makter i Island. Kommunens självständighet grundar sig i författningen som ger dem rätt till självbestämmande som den stadgas i lag. Kommunerna är således bundna av lagmässiga ramar som Altinget beslutat om. Självbestämmanderätten är reglerad i lagen om kommunalt styre,

där det står att inget beslut som är av kommunalt intresse ska fattas utan hörande av kommunstyrelsen. Sociala uppgifter som kommunerna ansvarar för är bland annat följande: social rådgivning, finansiell hjälp, social hemhjälp, bostadsbidrag till alkoholiserade och missbrukare samt registrering av arbetslösa och arbetsförmedling.

2.2 Kontrollarbetets organisation

Genomgående är utgångspunkten att det är den enskilda myndigheten som ansvarar för att hanteringen av de offentliga medlen sköts så effektivt som möjligt. Riksrevisionen i alla nordiska länder gör fortlöpande uppföljningar av statliga myndigheter för att säkra att lagstiftningen tillämpas korrekt.

I *Danmark* har under de senaste åren ett tätt och koordinerat samarbete utvecklats mellan staten och kommunerna för att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar genom att utbyta information och etablera ett gemensamt inkomstregister¹, som kan användas för elektroniska kontroller. Generellt ligger ansvaret för kontroller hos de myndigheter, som ansvarar för utbetalning, det vill säga arbetslöshetskassorna och kommunerna. Arbejdsdirektoratet har som en av sina huvuduppgifter att säkra att arbetslöshetskassorna utbetalar mot ett korrekt underlag och att arbetslöshetskassornas interna kontrollrutiner är betryggande. Direktoratet genomför också på eget initiativ kontroller av de arbetsökande, till exempel att de står till arbetsmarknadens förfogande. Med avsikten att utveckla och effektivisera administrationen samt förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar använder sig danska myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i stor omfattning av benchmarking mellan varandra.

I *Island* har man inom Tryggingastofnun utvecklat en rad kontrollrutiner och administrativa system för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Tryggingastofnun rikisins har ansvar för att kontrollera och minimera de felaktiga utbetalningarna av de statliga ersättningarna som exempelvis, sjukpenning, socialbidrag, ålderspension och ersättning till ensamstående föräldrar. Bostadsbidrag utbetalas av kommunerna.

Kontrollenheten vid Tryggingastofnun har ansvar för att utveckla strategier, organisera det externa kontrollarbetet samt att

¹ se avsnitt 3.3.1.

utveckla kontrollmetoder och system. Enheten är självständig och oberoende av de enheter som ansvarar för utbetalningarna och är underställd direktören för forskning och utveckling. Enheten består endast av två personer och har tillgång till den expertis den har behov av vid varje särskild insats. De utför sina kontrollinsatser i samarbete med andra avdelningar inom Tryggingastofnun. Kontrollarbetet inkluderar granskning av olika former av kontrollistor, stickprovskontroller i form av ärendegranskning och besök inom exempelvis hälso- och sjukvården. Arbejdsdirektoratet, som har kontrollansvar för arbetslöshetsersättning och föräldraförsäkring, har en motsvarande kontrollorganisation.

Kontrollarbetet kompliceras av de begränsningar till informationsinhämtning som finns. I Island finns det inga formella krav på att det ska föras statistik över felaktiga utbetalningar eller att dessa ska rapporteras till den centrala administrationen.

I Norge är Arbeids- og velferdsdirektoratets sakavdelning ägare av insatsstrategin på kontrollområdet och har ansvaret för att genomföra strategin. NAV Kontroll och innkreving är ett eget verksamhetsområde (specialenhet) och har resultatansvar för insatserna.

I mars 2008 togs ett beslut om ett strategidokument för NAV Kontroll och innkreving som beskriver fyra kategorier av arbetsuppgifter inom kontrollområdet:

- Förhindra felaktiga utbetalningar/bidragsbrott
- Upptäcka felaktiga utbetalningar/bidragsbrott
- Utredda felaktiga utbetalningar/bidragsbrott
- Efterkontroller

Resultatområdet ska ta ställning till nya regler och metoder för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och lämna förslag till regeländringar till myndighetens ledning. Att ge återkoppling till linjeorganisationen så att den kan genomföra relevanta kontrollinsatser ligger också inom ansvarsområdet.

Bakgrunden till den kraftiga satsningen inom kontrollområdet de senaste åren var upptäckta systematiska och/eller organiserade brott mot trygghetssystemen. Bland annat fick man bevis för att läkare skrev ut falska läkarintyg för att personer skulle kunna få ut sjukpenning eller sjukersättning. De senaste åren har man upptäckt flera liknande ärenden och även fall då arbetsgivare systematiskt utnyttjat systemet genom att sjukanmäla personer och samtidigt

låta dessa arbeta svart. NAV har även fall där arbetsgivare har sjukanmält personer som inte längre är anställda, företag som inte existerar har gjort sjukanmälningar av personal.

Kontrollarbetet är organiserat i fem regionala enheter som utreder bidragsmissbruk och en enhet som utför maskinella kontroller (sankörning av register) för att identifiera möjliga felaktiga utbetalningar. För att få hög effektivitet och kvalitet i utredningsarbetet hanteras alla ärenden med enklare bevisföring i en regional enhet. Alla de regionala enheterna granskar komplicerade ärenden och ärenden som rör systematiskt och organiserat bidragsbrott.

I *Sverige* ligger tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen på en särskild myndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF, medan kontroll och tillsyn för övriga trygghetssystem ligger inom respektive myndighet. Ett förslag på en extern tillsynsmyndighet för socialförsäkringen har nyligen presenterats i ett betänkande.²

Två nya förordningar med betydelse för myndigheternas styrning och kontroll har trätt i kraft den 1 januari 2008, dels myndighetsförordningen³ dels förordningen om intern styrning och kontroll⁴. Den förra reglerar ledning och ansvarsfrågor inom myndigheterna medan den senare reglerar kravet på myndigheterna att utföra riskanalys, vidta åtgärder och systematiskt följa upp internkontrollen. Myndighetsförordningen förtydligar ansvaret för myndigheternas verksamhet.

Försäkringskassan administrerar försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Varje år utreder, beslutar och betalar Försäkringskassan ut ersättningar om drygt 435 miljarder kronor för ca 50 olika förmåner. Försäkringskassan är organiserad med ett huvudkontor, 20 nationella kontor och 60 lokala försäkringscenter samt cirka 300 lokalkontor.

De nationella försäkringscentren ansvarar för ärenden inom de flesta förmåner. Syftet är att skapa en enhetlig och effektiv handläggning som utjämnar skillnader i landet. De lokala försäkringscentren syftar till att förbättra stödet för långtidssjukskrivna och funktionshindrade. Kontrollverksamheten styrs via huvudkontorets verksamhetsområde för Kontroll och Kvalitet. Här sker arbetet med strategier, planering, arbetsprocesser och uppföljning

² 21+1->2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10, Statens offentliga utredningar (SOU), 2008, Socialdepartementet.

³ Myndighetsförordningen (2007:515).

⁴ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

m.m. Det operativa arbetet med kontroller sker inom de lokala försäkringscentren där merparten av dem som genomför efterkontroller och kontroller innan beslut arbetar.

I *Finland* har finansministeriets controllerfunktion gett en rekommendation om god förvaltningspraxis och ett utvärderingsramverk som arbetsredskap för den interna kontrollen och riskhanteringen inom statens ämbetsverk, inrättningar och fonder. I rekommendationen klarläggs den interna kontrollens och riskhanterings karaktär som en del av en fungerande planering och ledning. Utvärderingsverktyget är ett stöd för en systematisk utvärdering av ämbetsverkets, inrättningens eller fondens interna kontroll och bidrar till att identifiera utvecklingsområden. Samtidigt stärks ministeriernas grepp om ämbetsverkens styrning och kontroll.

Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen i Finland är uppdelad på olika aktörer. Arbetsministeriet bär det högsta ansvaret för styrningen och social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för samordningen av arbetslöshetsförsäkringen och ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingsbyråerna som är underställda arbetskraftsförvaltningen fattar beslut om vem som har rätt att få arbetslöshetsförmåner och övervakar att den som begär ersättning också aktivt söker arbete. Försäkringsinspektionen kontrollerar i sin tur arbetslöshetskassorna som administrerar utbetalningen av de inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningarna till sina medlemmar medan utbetalningen av grunddagpenningen administreras av FPA.

FPA:s förvaltning och verksamhet övervakas av riksdagen och av fullmäktige som riksdagen utser. När det gäller grundtryggheten ansvarar FPA själv i stor utsträckning för uppföljningen av att systemet fungerar, för styrningen och vägledningen av byråerna samt för kontrollen av att deras verksamhet är enhetlig.

2.3 Hantering av myndighetsövergripande kontrollfrågor

Nedan följer en beskrivning av hur samverkan för att säkra korrekta utbetalningar och insatser för att upptäcka bidragsbedrägeri har utformats i de olika länderna.

I *Danmark* finns sedan några år ett etablerat samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, Fair Play. Flera

myndigheter, till exempel Skatteverket, Arbetsdirektoratet, kommunernas socialtjänst, Livsmedlesinspektionen och polisen, deltar i myndighetsgemensamma insatser i form av oanmälda besök hos företag där man misstänker att svartarbete och bidragsbrott pågår.

Sättet att utföra kontroller har utvecklats under åren. Man har gått från att ha många mer eller mindre slumpmässiga kontroller till ett långt mer selektivt urval av företag och med bättre uppföljning av att företagen vidtar de åtgärder som de blir ålagda. Detta arbete, Fair Play, beskrivs närmare i kapitel 6.

De myndigheter som samarbetar om kontroll ska var för sig ha tillstånd att utföra den aktuella kontrollen, men för att göra kontrollarbetet effektivt är det i stor omfattning tillåtet att myndigheter utbyter information som medborgarna redan lämnat till någon myndighet. För att undvika att detta utnyttjas felaktigt kan det finnas behov av särskilda beslut om speciella insatser som involverar flera myndigheter.

I *Island* betalar Tryggingastofnun ut barnbidrag på uppdrag av kommunerna och stöd till vårdhem på uppdrag av Hälso- departementet. I bägge fallen ligger ansvaret för att utbetalningarna är korrekta hos Tryggingastofnun och i dessa sammanhang utbyts nödvändig information. Informationsutbytet är ytterst begränsat och förekommer endast vid Tryggingastofnuns inkomstkontroll som sker vid samkörning av utbetalade pensions- och förtidspensionsbelopp mot självdeklarationer hos skattemyndigheten. I övrigt är informationsutbytet starkt begränsat av lagen om personskydd och bestämmelser om tystnadsplikt.

I *Norge* genomför NAV verksamhetskontroller i samverkan med polis och skattemyndighet, arbetsmiljömyndighet, tullmyndigheten och andra kontrollinstanser för att upptäcka svartarbete.

NAV har en försöksverksamhet tillsammans med polisen där en person från NAV Kontroll och innkrevning är utlånad till polisen och bistår i ärenden som rör bidragsbrott.

NAV har ingått ett samarbetsavtal med Skatteetaten på kontrollområdet. Avsikten är att stärka samarbetet mellan myndigheterna, förebygga och förhindra överträdelser på myndigheternas förvaltningsområde, öka upptäcktsrisken, mer effektivt utnyttja kontrollresurserna och bättre insikt i varandras upplysningar. Myndigheterna har en ömsesidig förpliktelse att varsla varandra om lagöverträdelser. Samarbete sker i konkreta ärenden, när det finns misstanke om såväl svartarbete som bidragsbrott.

NAV har också ingått ett samarbetsavtal på kontrollområdet med Helsetilsynet kring ärenden där det finns anledning att misstänka att läkare, sjukgymnast eller annan anställd inom hälso- och sjukvården arbetar på ett sätt som ger NAV onödiga utgifter eller felaktiga utbetalningar. NAV har också ett samarbete med Arbeidstilsynet som anmäler om de genom sina kontroller upptäckt misstänkta bidragsbrott.

Även i *Sverige* finns en samverkan mellan polis och utredande myndigheter. För att öka effektiviteten och kvalitén i handläggningen av ärenden som rör misstänkt bidragsbrott har Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen utvecklat ett samarbete. Modellen bygger bland annat på att särskilt utsedda personer inom respektive myndighet handlägger frågor om bedrägerier. Myndigheterna har gemensam utbildning för dessa personer. Anmälningarna i varje enskilt ärende görs till åklagaren och åklagaren är förundersökningsledare. Särskilt utsedda poliser genomför utredningen. Samarbetsmodellen har resulterat i fler anmälningar, högre kvalitet i anmälningarna och snabbare handläggning. Däremot har andelen lagföringar minskat. Samarbetet är beroende av vilka kontrollinsatser Försäkringskassan gör.

Inom ramen för Samverkan mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) där polis, åklagare, Skatteverket, länsstyrelserna med flera medverkar, förekommer i vissa län även samverkan mot bidragsbrott.

I *Finland* har myndigheterna under hela 2000-talet samverkat i ett utvecklingsprojekt (VIRKE) med ca 20 personer från skatteförvaltningen, polisen samt tull- och utsökningsförvaltningen. Syftet med projektet är att utveckla metoder för att bekämpa svart/grå ekonomi och ekonomiska brott genom att samla in, analysera och informera olika myndigheter om ekonomiska brott och ekonomisk brottslighet. Projektgruppen lämnar förslag om utveckling av lagstiftningen och myndigheternas verksamhet samt utvecklar de metoder och datasystem som används för att bekämpa ekonomiska brott. I de kontroller som koordinerats av gruppen har personer som arbetar svart inom restaurang- och byggbranschen upptäckts. Samtidigt har bidragsbrott upptäckts främst i fråga om arbetslöshetsersättningar och andra trygghetssystem.

2.4 Arbeta med riskvärdering/riskanalys

I takt med en ökad uppmärksamhet på felaktiga utbetalningar ökar även intresset och behovet av att kunna hantera risker. Myndigheter och organisationer som beslutar om medel från trygghetsystemen bör också genom riskhantering minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Det handlar om att systematiskt identifiera risker och att utveckla kostnadseffektiva metoder för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Det är en praktisk och ekonomisk omöjlighet att eliminera samtliga risker. Analysen måste således innehålla dels en analys av risken för felaktiga utbetalningar, dels en värdering av den ekonomiska skadan och annan skada som kan uppstå. Beräkning av kostnadseffektivitet vad gäller åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar behandlas i kapitel 8.

Nedan redovisas hur arbetet med riskhantering bedrivs i de olika nordiska länderna. Resultaten av utvärderingen av riskernas storlek placeras på en riskkarta. Riskerna värderas enligt NIST⁵ standard.

Metoden bygger på att

- svagheter i systemen identifieras och värderas,
- hot mot systemen identifieras och värderas,
- värdering görs av befintliga skyddsåtgärder,
- värdering av sannolikheten för att hot verkställs,
- värdering av den ekonomiska skada som då skulle uppstå.

Beroende på vilken samlad värdering som görs av riskerna och den ekonomiska skadan prioriteras olika skydds- och kontrollåtgärder.

Syftet med riskanalyser inom kontrollområdet i *Danmark* är att identifiera de delar av de offentliga utbetalningarna där det finns risk för felutbetalningar och fel i ärendehantering. När riskområdena är identifierade är den primära uppgiften att tillrättalägga hanteringen så att framtida fel kan undvikas, till exempel med hjälp av bättre dokumentation och bättre blanketter. Det är först när elektroniska hjälpmedel finns i kontrollsystemet, som man kan fånga upp möjliga situationer för felutbetalningar. Inom arbetslöshetsförsäkringens område, kan man till exempel med hjälp av skattemyndighetens inkomstregister söka på samtliga ersättningsstagare som samtidigt har arbetsinkomster och ersättning. Som

⁵ National Institute of Standards and Technology.

framgår av kapitel 3 är en ofta förekommande orsak till felutbetalningar att ersättningstagaren inte uppger om korrekta inkomster. Det är därför det klart största riskområdet för felutbetalningar.

För att bland annat undgå felutbetalningar av offentliga medel som är avhängiga nuvarande och framtida arbetsinkomster, har man beslutat att etablera ett inkomstregister som ska vara tillgängligt för alla de myndigheter som hanterar utbetalningar. Detta inkomstregister beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1. En funktionalitet med detta register är bland annat att de myndigheter, som använder det i sina kontroller, automatiskt får en träff när ersättningstagares inkomst avviker från det som utgör underlaget till en offentlig utbetalning. För ett maximalt utbyte av riskanalyser är det avgörande att det samtidigt tas ställning till hur man administrativt på bästa sätt följer upp dessa risker.

I *Island* blev frågan om behov av riskanalys och riskhantering extra uppmärksammas efter ett grovt bedrägeri som begicks av en handläggare i juni 2006. Då bedrägeriet upptäcktes tydliggjordes stora svagheter i internkontroller och rutiner, vilket också framkom av studier gjorda av revisorerna under sommaren och hösten 2006. En intern riskanalys har genomförts under det senaste året. En arbetsgrupp inom Tryggingastofnun riksins fick i uppdrag att värdera vilka risker som är förenade med rätten till ersättning och utbetalning av ersättningar från de statliga trygghetssystemen. Fokus har framför allt varit på interna oegentligheter. Totalt granskades riskerna inom 57 olika ersättningssystem översiktligt och de 28 system, som står för 80 procent av utbetalningarna, mer ingående. Granskningen omfattade genomgång av rutiner, beslutsprocesser och internkontroll.

I *Norge* har NAV fastställt en strategi för "Risikostyrning i Arbeids- og velferdsetaten (NAV)". Principerna är fastställda med utgångspunkt i NAV:s ledningsansvar i enlighet med dess ekonomireglemente, där det är ett krav att myndigheten har ett dokumenterat och systematiskt program för riskvärdering och internkontroll. Riskvärdering är en viktig del i myndighetens verksamhetsstyrning. Risker ska värderas i förhållande till sannolikheten att den inträffar och de förväntade konsekvenserna av detta. Resultatet av en sådan riskvärdering är grunden för prioriteringar av insatser som kan hota NAV:s måluppfyllelse. Riskprocessen i NAV ska dokumenteras på alla nivåer och vara tillgänglig. Statens

center för ekonomistyrning har utarbetat ett omfattande metod-dokument för användning i statliga verksamheter.

Ett av huvudmålen i NAV är "rätt ersättning", vilket betyder att det på alla nivåer ska genomföras riskanalyser relevanta för de ersättningar som utbetalas. I Mål- och prioriteringsdokumentet ställs särskilda krav på att NAV ska genomföra riskanalyser för att identifiera nya kritiska områden för bidragsmissbruk kopplade till bland annat ersättningar och branscher och vid behov införa nya åtgärder för att förhindra bidragsmissbruk.

I *Sverige* trädde en ny förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll i kraft den 1 januari 2008. I 3–6 §§ i förordningen ställs krav på att myndigheterna genomför riskanalyser i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att myndighetsförordningens krav inte fullgörs. Med ledning av riskanalysen ska nödvändiga åtgärder vidtas. Riskanalys och åtgärder ska dokumenteras. Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvar för föreskrifter till förordningen om intern styrning och kontroll.

Försäkringskassan har de senaste fyra åren arbetat aktivt med riskanalyser som ett verktyg för att lyfta fram behov av kontrollaktiviteter och åtgärder. Analyserna genomförs på våren och utifrån dessa tas s.k. högriskområden fram som ligger till grund för den årliga kvalitets- och kontrollplanen. I 2006-års riskanalyser lyftes bland annat sjukersättning upp som ett högriskområde. Det handlar framför allt om att personer har arbetsförmåga men ändå har partiell eller hel sjukersättning. Taxerad inkomst ska därför kontrolleras för personer med hel sjukersättning. Vid en liknande kontroll på 2005 års taxerad inkomst upptäcktes oroväckande många ärenden.

Ett annat exempel är levnadsintyg där delvis en omvänd risk observerats, dvs. att de kontroller som hittills genomförts visar på alltför bra resultat. Därför kommer nu intygen att granskas på nytt och en fördjupad kontroll göras av de intyg där det finns minsta misstanke eller har varit svårt att verifiera av någon anledning.

Redan innan de nya reglerna trädde i kraft påbörjades ett arbete inom FUT-delegationen med att utarbeta en myndighetsgemensam modell för riskanalys/riskhantering. Utbildningar i denna har sedan genomförts inom de olika myndigheterna. Metoden redovisas i en av FUT-delegationens rapporter.⁶ De nu genomförda riskanalyserna hos myndigheterna, har redan lett till omfattande åtgärder för

⁶ Riskhantering inom trygghetssystemen, vägledning från FUT delegationen, Rapport 3, mars 2007, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

att minska risken för felaktiga utbetalningar. Kontrollen har förstärkts och bättre disciplin i handläggningen har införts. Riskanalyser kommer att göras återkommande eftersom situationen kan förändras över tid på grund av regeländringar, nya rutiner etc.

FUT-delegationen har gett Ekonomistyrningsverket, ESV, i uppdrag att ansvara för att en systemövergripande riskhantering genomförs hösten 2007 och våren 2008. Syftet är både att få fram konkreta åtgärder som kan ligga till grund för verksamhetsplaneringen och att utveckla själva processen med systemövergripande riskhantering. I den systemövergripande riskhanteringen deltar myndigheter och organisationer, som beslutar om ersättningar och förmåner från trygghetssystemen eller utövar tillsyn över dessa system.

En av projektets uppgifter är att definiera och sammanställa de händelser som kan ge upphov till risk för att felaktiga utbetalningar i trygghetssystemen görs. Utgångspunkten är identifierade gränssnitt och andra områden där gemensamt ansvar mellan myndigheter och andra organisationer föreligger, vilka åtgärder som behöver vidtas för att hantera riskerna, vem eller vilka som är ansvariga för åtgärderna. En konkret handlingsplan med åtgärder och ansvarig ska också tas fram.

Målsättningen med *Finlands* riskhantering inom trygghetssystemen är att säkerställa att verksamheten håller tillräcklig kvalitet. Riskhanteringen består av riskanalys och internkontroll hos FPA. Riskanalysen inbegriper att identifiera riskfaktorer som påverkar målens förverkligande, riskvärdering och planering av riskhanteringsåtgärder. Genom internkontroll erhålls kunskap om verksamhetens tillstånd och utvecklingsområden identifieras.

Beslut om vilka riskhanteringsåtgärder som ska sättas in fattas årligen. I riskanalysen värderas riskerna med hjälp av sannolikhet och betydelse för att risken realiserar (med eget beräkningsprogram, där sannolikhet och betydelse för att risken realiserar värderas i en skala 1–6). Med analysen som grund planeras riskhanteringsåtgärder, med vilka man strävar efter att antingen förhindra att risken realiserar eller minska den realiserade riskens effekter.

Internkontrollen koncentreras på de största riskerna. Vid riktighetsutvärderingen undersöks om förmånen har betalats till rätt belopp och för rätt tidsperiod. Kontroller görs årligen av minst två förmåner eller förmånernas gemensamma process. Under 2007 kontrollerades bland annat återbetalningar och under 2008

kontrolleras studiestöd och pensionärens vårdnadsbidrag. Med kontrollresultaten som grund görs ändringar i bl.a. anvisningar och IT-system. Med kontrollresultaten som grund har även förslag till utveckling av lagregler lämnats in och en del av förslagen har förverkligats.

I april 2008 börjar FPA använda en elektronisk blankett för kontroll av beslut, där kontrolluppgifter över utbetalda ersättningar kontrolleras fyra gånger om året. Uppgifterna i blanketten sparas i statistiksystemet.

2.5 Sammanfattning

Frågor kring riskanalys och riskvärdering har fått en ökad uppmärksamhet i samtliga nordiska länder under senare år. Samtliga länder har utvecklat liknande metoder för att genomföra riskvärdering och riskanalys. Endast i Sverige genomförs organiserade riskanalyser och riskvärderingar i samverkan mellan myndigheterna.

Den ökade uppmärksamheten på kontrollfrågor tar sig också uttryck i de organisationer kring kontrollfrågor som på senare år byggts upp i Norge, Island och Sverige. I Norge skärptes kontrollerna 2000 när det tidigare Rikstrygdeverket skapade regionala team för att bekämpa missbruk inom trygghetssystemen (nuvarande kontrollenheter) och införde omfattande kontrollplaner för att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

För att upptäcka felaktiga utbetalningar behöver myndigheterna utveckla ett samarbete över myndighetsgränserna. Några sådana exempel är de myndighetsgemensamma kontroller som inletts i bland annat Danmark och Norge, det finska utvecklingsprojektet VIRKE och den delegation (FUT-delegationen) som den svenska regeringen tillsatte 2005.

3 Varför blir det fel och vilka kontroller görs? En granskning av fem trygghetssystem

I detta avsnitt redovisas de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen och vilka kontroller som görs.

Granskningen har haft fokus på frågor kring risker för, och omfattning av, felaktiga utbetalningar och på de kontroller som görs eller borde göras för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.

3.1 Varför blir det fel?

3.1.1 Generella orsaker

I *Sverige* har inom ramen för FUT-delegationens uppdrag genomförts seminarier med experter för de svenska trygghetssystemen där orsaker till felaktiga utbetalningar identifierats under alla delar i handlägningsprocessen. Arbetet har presenterats i en av delegationens rapporter, *Varför blir det fel?*¹.

I *underlaget från den sökande* uppstår fel på grund av felaktiga uppgifter om; inkomster inkluderat inkomster av svartarbete, förmögenhet, bosättning samt vid försäkrans och intyg om exempelvis närvarotid eller arbetstid.

I *underlag från annan* än den sökande uppstår fel på grund av; att arbetsgivare lämnar felaktiga uppgifter om inkomst eller årsarbetstid, dålig kvalitet på läkarintygen, läkare gör en felaktig bedömning av arbetsförmåga, skolor lämnar felaktiga uppgifter om utbildning, närvaro eller studietakt, vårdgivare lämnar felaktiga

¹ *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Rapport 5, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.*

uppgifter som ligger till grund för assistansersättning och tandvårdsersättning.

I *handläggning och beslut* uppstår fel på grund av; resursbrist och tidsbrist, tungrodda och otillräckliga handläggarstöd, otillräckliga utredningar om inkomst, komplicerade och otydliga regelverk, bristfälliga blanketter samt brister i samverkan med andra myndigheter eller organisationer.

Vid *uppföljning och kontroll* uppstår fel då kontrollverksamheten är nedprioriterad och efterkontrollerna är otillräckliga. I flertalet av trygghetssystemen återkommer problemet med tidsbrist och att myndigheterna eller organisationerna inte i tillräcklig utsträckning har prioriterat kontrollverksamheten. Både tidsbrist och prioriteringsproblem gör att möjliga kontroller inte genomförs, handläggaren uppfattar att den sökande förstår den information som ges utan att den sökande förstår, bland annat på grund av komplexiteten i reglerna eller språksvårigheter samt att olika intyg inte granskas i den omfattning som kan behövas. I ett antal av trygghetssystemen påpekas att det är lätt att det uppstår krångel, såsom dålig informationsöverföring, när flera myndigheter/organisationer är inblandade.

I *Norge* beror cirka två tredjedelar av de upptäckta felaktiga utbetalningarna på att den sökande har gjort fel.

De vanligaste enskilda orsakerna är att de sökande inte lämnar korrekta upplysningar om inkomst och sysselsättningsgrad. Fel uppstår även då den sökande underlåter att informera om ändrade förhållanden. Många felaktiga utbetalningar beror på att den sökande underlåter att ge besked om boende och om den sökande är ensamförsörjare av sina barn. Även oriktiga uppgifter om huruvida den sökande befinner sig i landet leder till felaktiga utbetalningar.

När det gäller felaktiga utbetalningar som beror på fel från andra än den sökande är det först och främst uppgifter från arbetsgivare som medvetet eller omedvetet lämnar felaktiga upplysningar om arbetsförhållanden och inkomster. På motsvarande sätt leder felaktiga uppgifter från läkare om arbetsförmåga till felaktiga utbetalningar. I Norge har man upptäckt att det finns läkare som mot betalning skriver läkarutlåtande med fiktivt innehåll. Ett sådant agerande kan leda till stora felaktiga utbetalningar till ett stort antal sökande.

Handläggare kan orsaka felaktiga utbetalningar genom att ge felaktig information till den sökande eller genom felaktig värdering

av underlag eller genom att inte följa riktlinjer för handläggningen. Tidspress, komplicerat regelverk och bristande kompetens framhålls också ofta. Fel uppstår också genom bristande intern kommunikation genom att exempelvis handläggare missar att vidarebefordra information från den sökande.

De vanligaste orsakerna till att det förekommer felaktiga utbetalningar i *Island* är felaktiga inkomstprognoser för olika pensionsutbetalningar. Därefter följer fel i stödet till ensamstående föräldrar och här är det felaktiga uppgifter om huruvida den sökande är ensamstående eller inte som leder till felaktiga utbetalningar.

I *Finland* är de vanligaste upptäckta orsakerna till felaktiga utbetalningar felaktiga uppgifter om inkomst, familjeförhållanden och boende samt att studenter underlåter att anmäla studieavbrott.

I *Danmark* är den mest frekventa orsaken till felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsersättningen att mottagaren arbetar och således har en inkomst som de inte informerat arbetslöshetskassan om.

3.1.2 Orsaker till fel inom fem granskade trygghetssystem

I följande avsnitt beskrivs de fem granskade trygghetssystemens regelverk i korthet och bidragsspecifika orsaker till felaktiga utbetalningar. De system som valts är:

1. Sjukpenning
2. Sjukersättning
3. Arbetslöshetsersättning
4. Ekonomiskt bistånd
5. Underhållsstöd

Anledningen till att just dessa system valts ut är dels att rätten till ersättning från systemen är någorlunda lika utformade i de olika nordiska länderna, dels att ersättningarna har stor ekonomisk betydelse för såväl medborgaren som staten och kommunen och slutligen att systemen bedömts innehålla ett flertal risker för felaktiga utbetalningar. En utförligare beskrivning av de utvalda systemens regelverk m.m. återfinns i bilagan.

Sjukpenning och sjukersättning

I samtliga länder gäller att arbetsförmågan på grund av sjukdom eller skada ska vara så nedsatt att personen är förhindrad att arbeta helt eller till viss del. Den nedsatta arbetsförmågan ska styrkas genom läkarintyg. I samtliga länder utom Finland står arbetsgivaren för ersättning under en inledande period. I samtliga länder utom Sverige finns en tidsgräns för hur länge sjukpenning kan betalas ut. I Danmark får arbetsgivaren, efter anmälan till kommunen, tillbaka den sjukpenning som betalats inledningsvis vid sjukfallet. Kommunen betalar därefter sjukpenning.

Genomgående gäller att personer vars arbetsförmåga är varaktigt nedsatt på grund av sjukdom har rätt till ersättning i form av sjukersättning eller sjukpension. Möjligheterna till rehabilitering ska dessförinnan vara uttömda.

Tabell 3.1 Antal ersättningstagare och utbetalt belopp, sjukpenning 2007

Land	Danmark (miljoner DKK)	Finland (miljoner Euro)	Island (miljoner ISK)	Norge (miljoner NOK)	Sverige (miljoner SEK)
Antal ersättningstagare 31/12 2007	470 000 ²	59 611	2 270	120 000	180 188
Utbetalt belopp 2007	11 900	767	190	27 966	27 800

Tabell 3.2 Antal ersättningstagare och utbetalt belopp, sjukersättning 2007

Land	Danmark (miljoner DKK)	Finland (miljoner Euro)	Island (miljoner ISK)	Norge (miljoner NOK)	Sverige (miljoner SEK)
Antal ersättningstagare 31/12 2007	260 000	267 386	13 614	427 000 ³	551 746
Utbetalt belopp 2007	34	3 046	16 500	71 796	68 400

De vanligaste orsakerna till felaktig utbetalning av sjukpenning och sjukersättning

- Felaktiga uppgifter om anställning och anställningstid lämnas av arbetsgivaren eller den sökande. Den sökande anmäler inte inkomster från bisysslor och uppdrag.
- Den sökande anmäler inte ökad arbetsförmåga.

² Samtliga sjukfall under 2006.

³ Uførepensjon, tidsbegrenset førepensjon, rehabiliteringspenger og attføringsstønad.

- Brister i den interna handläggningen.
- Svartarbete.
- Det medicinska underlaget är felaktigt. Läkare lämnar avsiktligt eller oavsiktligt oriktiga uppgifter om hälsotillstånd.
- Den sökande lämnar landet utan att informera myndigheten.

I Danmark har man noterat en felorsak som inte förekommer i övriga länder, nämligen att arbetsgivare begär ersättning för sjukpenning till personer som inte är anställda hos arbetsgivaren. I Norge har man noterat att arbetsgivare registrerar fiktivt anställda för att dessa ska kunna få sjukpenning. Även fiktiva företag (utan omsättning) där samtliga uppbär sjukpenning har upptäckts i Norge.

3.1.3 Arbetslöshetsersättning

För rätt till ersättning gäller i samtliga länder

- att man står till arbetsmarknadens förfogande,
- att man ska ha arbetat en viss tid före arbetslösheten för att få rätt till ersättning,
- att ersättningen grundar sig på tidigare inkomst,
- att ersättningen utbetalas under en begränsad tid och
- i samtliga länder utom Norge krävs en viss tids medlemskap i arbetslöshetskassa för att ha rätt till ersättning.

Ersättning vid arbetslöshet är olika utformad i de nordiska länderna och därmed också ansvar och tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen.

I *Norge* är arbetslöshetsersättning en del av de statliga trygghetssystemen medan den i övriga länder administreras av arbetslöshetskassor.

I samtliga länder, utom Norge, gäller att för den som inte tillhör en arbetslöshetskassa eller inte hunnit kvalificera sig för rätt till ersättning betalas en lägre grundersättning ut.

I *Island* sorterar arbetslöshetsförsäkringen under socialdepartementet och alla löntagare är obligatoriskt försäkrade i en Arbetsförsäkringsfond. Den centrala administrationen sköts av Arbejdsdirektoratet och den lokala av regionkontor.

De *danska* arbetslöshetskassorna är självständiga föreningar som står under kontroll av Arbejdsdirektoratet och på samma sätt som i Sverige är det frivilligt att tillhöra en arbetslöshetskassa.

Även de *svenska* arbetslöshetskassorna är privata föreningar som genom lag getts befogenhet till myndighetsutövning och de står under tillsyn av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

I *Finland* är det arbetsministeriet som leder, styr och utvecklar verkställigheten av arbetslöshetsförsäkringen i fråga om arbetsmarknadspolitiska ärenden. Verkställigheten av arbetslöshetsersättningarna är tudelad. Innan förmånen utbetalas lämnar arbetsförmedlingsbyrån eller arbetskraftskommissionen klartecken för utbetalningen som är bindande för de utbetalande myndigheterna. I utlåtagandet fastställs om den sökande uppfyller de arbetsmarknadspolitiska kraven och därigenom rätten till en eventuell förmån. Uppgiften som utbetalande myndighet handhas beroende på förmånen av FPA-byråerna och av de självständiga arbetslöshetskassorna (36 stycken). Försäkringsinspektionen kontrollerar arbetslöshetskassornas verksamhet.

I samtliga nordiska länder utom Norge gäller att om en utbetalning är felaktig, på grund av handläggningen av arbetslöshetskassan, har kassan inte rätt till ersättning från staten för det felaktigt utbetalda beloppet.

Tabell 3.3 Antal ersättningstagare och utbetalt belopp, arbetslöshetsersättning 2007

Land	Danmark (miljoner DKK)	Finland (miljoner Euro)	Island (miljoner ISK)	Norge (miljoner NOK)	Sverige (miljoner SEK)
Antal ersättningstagare (31/12 2007)	107 300	268 806*	1 395	32 084 ⁴	417016
Utbetalt belopp 2007	16 000	2 338*	427	4 690	19 400

* Avser år 2006.

Vanliga orsaker till att det blir fel vid utbetalning av arbetslöshetsersättning

- Arbetssökande lämnar felaktiga uppgifter då de ska intyga arbetslöshet, huruvida de stått till arbetsmarknadens förfogande, arbete, sjukdom m.m.

⁴ Totalt antal mottagare. Årsgenomsnitt 2007.

- Arbetsgivare eller arbetssökande lämnar fel uppgift om inkomst och sysselsättningsgrad som ska ligga till grund för ersättningen.
- Svartarbete.
- Brister i den interna handläggningen.

3.1.4 Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är avsett att vara det yttersta skydds nätet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. I detta ligger bland annat att det föregås av en individuell behovsprövning och att det bara utgår om man inte kan försörja sig på annat sätt (genom arbete, tillgångar eller genom de övriga trygghetssystemen. Ersättningen är endast avsedd att vara tidsbegränsad och betalas av kommunen.

Tabell 3.4 Antal ersättningstagare och utbetalt belopp, ekonomiskt bistånd 2007

Land	Danmark (miljoner DKK)	Finland (miljoner Euro)	Island (miljoner ISK)	Norge (miljoner NOK)	Sverige (miljoner SEK)
Antal ersättningstagare					
31/12 2007	135 000	358 369*	-	122 400 ⁵	-
Utbetalt belopp 2007	12 000	446	8 743	4 600 ⁶	7 800

* Avser år 2006.

Vanliga orsaker till felaktig utbetalning av ekonomiskt bistånd

- Felaktiga uppgifter om inkomst och förmögenhet. Den sökande undanhåller uppgifter om inkomst och andra upplysningar. Den sökande kan ha fler arbetsgivare än han eller hon har uppgivit eller ger inte besked om nya inkomster.
- Svartarbete.
- Felaktiga uppgifter om boende.
- Brister i den interna handläggningen. Handläggarna kan ha bristande kompetens i att upptäcka och följa upp misstänkta bidragsbrott. Där det finns rutiner är dessa ofta så omfattande att de inte används i praktiken.

⁵ Totalt antal mottagare 2006.

⁶ Utbetalt 2006.

- Bristande information till den sökande om rättigheter och skyldigheter.

3.1.5 Underhållsstöd

Bidraget är utformat på litet olika sätt men ett villkor i samtliga länder är att den ensamstående föräldern inte lever tillsammans med den andre föräldern.

I Norge kan en förälder mottaga eget bidrag (övergångsbidrag) om denne tillfälligt inte kan försörja sig genom eget arbete på grund av vårdnad av barnen eller därför att denne först efter en tids utbildning eller omställning kan få arbete. Bidraget utbetalas som ett tillägg på barnbidraget. Huvudregeln är att övergångsbidrag kan beviljas för maximalt tre år och längst tills det yngsta barnet fyller åtta år. Undantagsvis kan bidraget utbetalas under ytterligare två år om föräldern är under utbildning. Bidraget är beroende av förälderns inkomst.

Även i Danmark och Island är underhållsstödet delvis beroende på den sökandes inkomst. I Sverige, Danmark och Norge gäller att om den av föräldrarna som inte bor med barnet och inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som understiger en lägsta fastställd nivå kan myndigheten betala ut underhållsstöd till den förälder som bor med barnet. I Sverige, Danmark, Island och Norge återkrävs sedan hela eller delar av beloppet av den underhållsskyldige föräldern. Hur mycket som ska betalas tillbaka beror bland annat på dennes inkomst. Motsvarande förmån i Finland är nästan identisk med den svenska, frånsett att beviljandet av underhållsstöd förutsätter att underhållsbidraget först har fastställts antingen genom avtal eller genom domstolsbeslut. Underhållsstödet kommer att överföras från kommunerna till FPA år 2009.

Tabell 3.5 Antal ersättningstagare och utbetalt belopp, underhållsstöd 2007

Land	Danmark (miljoner DKK)	Finland (miljoner Euro)	Island (miljoner ISK)	Norge (miljoner NOK)	Sverige (miljoner SEK)
Antal ersättningstagare 31/12 2007	-	n/a	9 347	103 000**	194 464
Utbetalt belopp 2007	-	136	3 993	0*	3 900 (netto)

* I Norge förmedlas endast underhållsstöd.

** endast barnbidrag.

De vanligaste orsakerna till felaktig utbetalning av underhållsstöd

- Felaktiga uppgifter om boende. Föräldrarna sammanbor trots att de är folkbokförda på olika adresser (=skenseparation).
- Felaktiga uppgifter om delad vårdnad.
- Felaktiga uppgifter om inkomst.
- Brister i den interna handläggningen. Tidsbrist och prioritering att klara av alla utbetalningar hindrar många enkla kontroller från att göras. För mycket betalas ut p.g.a. slarv, exempelvis händer det att impulser från den sökande blir liggande och handläggarna fortsätter att betala ut fel ersättning.

3.2 Kontroller för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar

Vid genomgång av vad som kan orsaka felaktiga utbetalningar återkommer några orsaker i samband med vart och ett av de granskade systemen och därför görs här en noggrannare genomgång av vilka kontroller som görs för att förhindra och upptäcka dessa fel.

- Felaktiga uppgifter om den sökandes inkomst
- Svartarbete
- Felaktiga uppgifter om boende inom och utom landet
- Personen söker inte arbete aktivt
- Fel som inom den handläggande och utbetalande myndigheten
- Felaktiga uppgifter om banktillgodohavanden
- Felaktiga uppgifter om ersättningar från andra trygghetssystem
- Bristande identitetskontroll

3.2.1 Kontroll av den sökandes inkomst

För flertalet av de studerade trygghetssystemen är ersättningen baserad på den sökandes inkomst och korrekta inkomstuppgifter är således en viktig del för att säkra en korrekt utbetalning.

Genomgående har man möjlighet att kontrollera den sökandes uppgift om lön mot både arbetsgivare och skattemyndighet. I samtliga länder utom Danmark sker kontrollen mot den taxerade inkomsten för föregående år, och då enbart på årsbasis. Eftersom direktåtkomst till aktuella inkomstuppgifter saknas har övriga länder ett antal åtgärder för att kontrollera den sökandes aktuella

inkomst. Det finns inga automatiska kontrollrutiner mellan arbetsgivare och myndigheter utan handläggaren måste kontakta arbetsgivaren, vilket innebär tidsödande kontroller, om de alls genomförs.

Lagen (nr 403, 8 maj 2006) om inkomstregister, som infördes i *Danmark* den 1 januari 2008, bör rimligen innebära ett stort steg framåt i arbetet att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. Lagen går i huvudsak ut på att alla arbetsgivare från och med den 1 januari 2008 i stället för att rapportera lön och anställningstid en gång om året nu ska göra denna inrapportering varje månad. Rapportskyldigheten omfattar den anställdes lön, anställningsperiod, utbetalningstidpunkter och antalet arbetade timmar i perioden. Det förutsätts i förarbetena till lagen att detta inkomstregister ska användas till löpande kontroller av de myndigheter som administrerar ersättningar som är kopplade till inkomsten. Den löpande kontrollen betyder att det i omedelbar anslutning till en utbetalning av de offentliga trygghetssystemen kan göras kontroller av om den sökande under samma tid som ersättning begärs har arbetat och haft inkomster. Man undviker på så sätt en felaktig utbetalning under längre perioder. Genom att den utbetalande myndigheten hämtar uppgifterna direkt från skattemyndigheten undviks även de fel som kan uppstå när den sökande själv ska lämna uppgifter om lön och arbetstid. Förutom en effektiv kontroll har det också givits möjlighet till en lång rad förenklingar i den offentliga administrationen. I samband med lagen om det nya inkomstregistret gavs också arbetslöshetskassorna, som är privata föreningar som administrerar offentliga medel, möjlighet att använda inkomstregistret. För den som begär sjukersättning i Danmark har kommunen rätt att löpande kontrollera inkomster både för den som beviljats sjukersättning och för dennes maka/make då detta har betydelse för ersättningens storlek.

Om en löneuppgift avviker mer än 25 procent i förhållande till föregående års deklARATION får i *Norge* handläggaren av sjukpenning en signal från datasystemet så att en grundligare inkomstutredning görs. Det finns också ett arbetsgivar- och arbetstagarregister som administreras av NAV. Alla arbetsgivare är skyldiga att rapportera in alla arbetstagare till detta register. Här finns anställningsdatum, datum då anställningen avslutas och arbetstid. Även om inte inkomsten registreras i detta register är det ett bra verktyg för att kontrollera om en person är i arbete.

Det finns också riskfaktorer framtagna till stöd för handläggare, t.ex. när någon gör sjuknämnan strax efter att denne påbörjat ett nytt arbete med påfallande hög inkomst. När handläggare anser att det finns grund att ifrågasätta den uppgivna inkomsten kan de begära kopia på lönebesked eller kontoutdrag som visar utbetald lön. För företagare kan man begära underlag från revisor eller ekonomifunktion. Skattemyndigheten kan kontaktas för att få uppgift om preliminär skatt inbetalats och om en arbetsgivare har näringstillstånd. Årliga maskinella samkörningar görs på pensionsområdet mot skattemyndigheten för att identifiera personer som har inkomster som är oförenliga med beviljad sjukersättning.

I *Sverige* görs vid behov en manuell uppföljning av löneuppgifter från den sökande mot Skatteverket och arbetsgivare.

I *Island* kontrolleras löneuppgifter genom samkörning med skattemyndigheten. Kontroll görs av lön från arbete, andra bidragssystem, samt kontroll av uppgiven lön för deltidsarbete.

Även i *Finland* kontrolleras inkomstuppgifterna hos skattemyndigheten. Sättet att begära in skatteuppgifterna varierar mellan olika myndigheter.

Vid begäran om arbetslöshetsersättning ska tidigare inkomst dokumenteras antingen genom lönebesked eller genom intyg från arbetsgivaren. Arbetsgivarintyg krävs också avseende arbetad tid och grund för uppsägning. För den som är egenföretagare ska inkomsten styrkas med intyg från revisor eller på annat sätt. Den som är arbetslös ska stå till arbetsmarknadens förfogande och är skyldig att infinna sig till samtal på kallelse från arbetsförmedlingen/arbetslöshetskassan.

Arbetslöshetskassorna i *Danmark* har inte tillgång till offentliga register, med undantag av skattemyndighetens nya inkomstregister, vilket ställer omfattande krav på dokumentationen från den sökande. Under den löpande utbetalningen är det Arbejdsdirektoratet som kontrollerar om den arbetssökande har inkomster samtidigt som ersättning utbetalas.

Vid begäran om ekonomiskt bistånd måste den utbetalande myndigheten förutom lön även ha uppgifter om banktillgodohavanden, andra bidrag och eventuella andra inkomster och tillgångar, vilket ytterligare försvårar möjligheten att försäkra sig om att utbetalningen blir rätt. I Finland, Norge och Danmark är det möjligt för den utbetalande myndigheten att kontrollera den sökandes banktillgodohavanden i landet, medan dessa typer av uppgifter är sekretesskyddade i Sverige och i Island.

I *Norge* har man som rutin att förutom lönebesked även kontrollera självdeklarationer samt banktillgodohavanden tre månader tillbaka i tiden. NAV kräver också uppgifter om inkomster och tillgångar hos övriga personer som ingår i hushållet. Kontrollen av bidrag från andra ersättningssystem förenklas genom att i princip samtliga trygghetssystem av trygghetssystemen görs av NAV.

I *Sverige* begär kommunen att den sökande förutom inkomster och banktillgodohavanden även redovisar om extra försäkringsförmåner utgår, t.ex. avtalsgruppsjukförsäkring, arbetsmarknadsförsäkring, särskild tilläggspension och övriga avtalspensioner. Kontroll av eventuellt bilinnehav görs hos bilregistret i nya ärenden. För att kunna utreda eventuella tillgångar i utlandet tas kontakt med respektive lands ambassad för att begära in uppgifter om exempelvis fastighets- eller bostadsrättsinnehav.

I *Finland* har kommunernas socialbyråer direkt åtkomst till FPA:s datasystem, befolkningsregistret och skatteuppgifterna och möjlighet att med begränsad rätt få uppgifter ur datasystemen. Skatteuppgifterna fås årligen från skattemyndigheten när beskattningen är klar. Ett system för direkt åtkomst till skatteuppgifterna utarbetas som bäst inom skatteförvaltningen. I det första skedet 2009 öppnas ett användargränssnitt för socialbyråerna och FPA. Socialbyråerna och FPA kan då genom direkt åtkomst kontrollera en persons alla skatteuppgifter, allt från arv till förmögenhet.

3.2.2 Kontroller för att upptäcka svartarbete samtidigt som personen uppbär ersättning

Svartarbete är på grund av sin natur inte möjligt att upptäcka genom registerkontroll eller liknande utan kräver andra typer av insatser. I samtliga länder och vid flertalet ersättningslag nämns svartarbete som en vanlig orsak till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen och det finns behov av att utveckla bra metoder för att förhindra och upptäcka svartarbete.

Inom Fair Play i *Danmark* företas oanmälda verksamhetsbesök inom branscher som är belastade av svartarbete. Kontrollerna genomförs som myndighetsgemensamma insatser och med stort politiskt stöd. Vid dessa besök utfrågas samtliga anställda om arbetstid och inkomst och det sker kontroller om de samtidigt mottager ersättning från de offentliga trygghetssystemen. En arbetsgivare kan åläggas att föra loggbok över anställd personal om

myndigheterna exempelvis misstänker att denne använder svart arbetskraft. Kontroller sker löpande men det görs också dessutom två gånger om året samordnade insatser i hela landet då massiva kontroller genomförs hos ett stort antal företag.

Kravet på en uppföljning med den sjukskrivne minst var åttonde vecka i kombination med kravet på läkarintyg innebär dessutom att en viss kontroll sker av att den sökande på grund av sjukdom inte kan arbeta.

I *Norge* gör NAV tillsammans med andra offentliga myndigheter oanmälda besök på företag inom branscher som bedöms ha stor risk för svartarbete och samtliga arbetstagare måste då redogöra för inkomster och arbetstid.

NAV har ingått samarbetsavtal med skattemyndigheten och Arbeidstilsynet som innebär att dessa myndigheter informerar NAV när det finns en misstanke om svarta inkomster samtidigt som en person uppbär ersättning från NAV. Polisen lämnar motsvarande information utan att det finns ett formellt samarbetsavtal. NAV tar emot många tips från allmänheten om svartarbete och misstänkt bidragsbrott.

I *Sverige* finns inte någon upparbetad rutin för att upptäcka svartarbete i samband med ersättning från trygghetssystemen. I samband med att Skatteverket gör kontroller av exempelvis restaurangägare, frisörer och taxirörelser sker ofta också kontroller om ersättning utgår från Försäkringskassan.

Sedan den 1 januari 2007 måste den som bedriver verksamhet inom restaurang- eller frisörbranschen föra anteckningar i en speciell liggare över vilka som arbetar i verksamheten.

Även taxibranschen bedöms vara en bransch med stor risk för bidragsbrott och Försäkringskassan utreder för närvarande förutsättningarna för att tillsammans med taxirörelsen göra en kontroll av om personer som uppbär sjukersättning samtidigt arbetar som taxichaufförer.

Vid ansökan om ekonomiskt bistånd ställer vissa kommuner krav på daglig närvaro vid deltagande i olika arbetssökaraktiviteter för att dels stötta den enskilde att kunna få ett arbete, dels för att försvåra för bidragsmottagaren att arbeta svart, åtminstone på dagtid.

I *Finland* och i *Island* saknas upparbetade rutiner för kontroller för att inom de olika trygghetssystemen upptäcka svartarbete. Anmälan om svartarbete görs av polisen och av skattemyndigheten

i samband med skattekontroller. Myndigheterna har dock gjort gemensamma kontroller bl.a. inom restaurang- och byggbranschen.

3.2.3 Kontroller av den sökandes uppgift om boende

Bosättningsförhållandet är av stor betydelse i flera trygghetssystem. I denna rapport har vi tagit med två av dessa, ekonomiskt bistånd och underhållsstöd. Boendebegreppet är inte väldefinierat, och det finns brister i kommunikationen mellan myndigheter och organisationer där någon part kan ha korrekt information utan kännedom om detta för övriga.

Utgångspunkten i samtliga länder är uppgifter i folkbokföringen. Det förekommer dock att sökanden är *folkbokförd* men inte *bosatt* på den bostad som bidrag beviljas för. Vid misstanke om att den sökande lämnat oriktiga upplysningar uppmanas den sökande att dokumentera boendet med hyreskontrakt, kopia på betalda elräkningar, hemförsäkring eller andra dokument som kan styrka boendet.

Skenseparation respektive sammanboende är inte ovanliga felkällor dvs. ett par separerar skenbart trots att de i praktiken är sammanboende eller ett par lever tillsammans men underlåter att anmäla detta. Detta medför felaktiga utbetalningar av såväl underhållsstöd som ekonomiskt bistånd.

I *Sverige* görs inom vissa kommuner hembesök om den sökande har ett andrahandskontrakt som inte är godkänt av hyresvärden eller är inneboende.

I *Finland* har de flesta myndigheter åtkomst till uppgifterna i befolkningsregistret. FPA har ett persondatasystem som skapats utifrån personuppgifterna i befolkningsregistret och som dagligen uppdateras av befolkningsregistercentralen. Förändringar i de befolkningsuppgifter som är fogade till personbeteckningen kan vara impuls till att en FPA-förmån ändras. Sådana situationer är bl.a. uppgifter om sambo eller make/maka i samband med barnbidrag till ensamförsörjare. Impulser sänds om ett flertal uppgifter.

Befolkningsregistercentralens uppgifter i byggnads- och lägenhetsregistret används för att kontrollera förmånstagarens bosättningsort, bostad och antalet personer som bor i bostaden. Förändringar i registrets uppgifter om flyttningar är impulser bland annat till kontroller av bostadsbidrag.

I *Norge* ska den sökande årligen intyga om denne lever ensam eller samman med en annan vuxen person och om det sker under äktenskapsliknande förhållanden. Vid misstanke om att den sökande lämnar oriktiga uppgifter uppmanas denne att skaffa bekräftelse från någon som kan intyga vilka som bor i bostaden (till exempel hyresvärden). Undantagsvis begär myndigheten, då det handlar om stöd till en ensamstående förälder, tillstånd att kontakta den andre föräldern för att kontrollera lämnade uppgifter. NAV kan också utan att göra polisanmälan, med stöd i folketrygd-lagen, be polisen om hjälp med efterforskning, till exempel att verifiera ett hyresavtal. Precis som i Finland har NAV tillgång till uppgifter i folkbokföringen.

3.2.4 Kontroll av om den sökande befinner sig i landet

En förutsättning för rätt till ersättning från många av trygghets-systemen är att man bor i landet. Några särskilda kontroller av om den som begär ersättning befinner sig i landet görs inte i något land såvida myndigheten inte får information som tyder på annat. Att någon lämnat landet upptäcks ofta genom tillfälligheter som att den sökande inte kommer till avtalat besök på myndigheten, inte svarar på brev eller att barn inte kommer till skola eller barn-omsorg.

För den som gör anspråk på sjukpenning gäller i samtliga länder att den sjukskrivne, för att ha rätt till ersättning, måste befinna sig i landet för att kunna delta i utredningar, behandlingar, planering och möten. Om den sjukskrivne ämnar resa utomlands ska myndigheten ge sitt tillstånd till detta annars förlorar han/hon rätten till ersättning under utlandsvistelsen.

Huvudregeln är att det inte finns något krav på att den som uppbär sjukersättning ska befinna sig i landet. Den som befinner sig i utlandet är dock skyldig att lämna uppgifter om vistelseort till den utbetalande myndigheten. I Norge kan sjukersättningen reduceras beroende på vilket land den ersättningsberättigade bor i utanför EU.

I *Danmark* har man en möjlighet att regelbundet kontrollera om en person som är sjukskriven befinner sig i landet genom att denne var åttonde vecka kallas till möte med kommunen. Man gör också stickprov på flygplatser där polisen begär uppgifter om vart en person ska resa samt om denne uppbär ersättning från trygghets-

systemen. På flygplatserna tas också stickprov på om personer som har uppehållit sig i utlandet under en lägre tid samtidigt har fått ersättning från trygghetssystemen.

Enligt EU/EG-fördraget har en nordisk arbetssökande (undantaget Färöarna och Grönland) även rätt att söka arbete i ett annat nordiskt land under tre månader utan att förlora rätten till arbetslöshetsersättning i hemlandet. Den som begär arbetslöshetsersättning måste lämna upplysningar om eventuell utlandsvistelse. För rätt till ersättning krävs att den sökande innan avresan har varit arbetslös och arbetssökande i minst fyra veckor. Eftersom många arbetssökande lämnar sina uppgifter via Internet kan det vara svårt, även om det inte är omöjligt, att kontrollera om den sökande befinner sig i landet. Kontroll kan ske genom att den sökande återkommande kallas till möte på arbetsförmedlingen.

I *Norge* finns ett samarbete mellan NAV och gränspolisen. Polisen sänder rapport till NAV när det finns misstanke om att en person har varit utomlands längre än sex månader och fortfarande står folkbokförd som bosatt i Norge. Speciellt gäller detta när det handlar om familjer med små barn och det finns misstanke om att familjen fått barnbidrag under utlandsvistelsen.

3.2.5 Kontroll av att den sökande är aktivt arbetssökande

Genomgående gäller att den som är arbetslös dag för dag på ett särskilt formulär (manuellt eller elektroniskt) ska intyga om man varit arbetslös, varit sjuk, arbetat eller gjort något annat som påverkar rätten till ersättning.

I *Danmark* genomför Arbejdsdirektoratet systematisk tillsyn av arbetslöshetskassornas hantering av kravet på att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande och om sanktioner vidtas om den sökande inte infinner sig till möten på arbetslöshetskassan eller hos arbetsgivare.

I *Island* kontrollerar handläggaren på arbetsförmedlingen vilka jobb den arbetslöse har erbjudits av arbetsförmedlingen genom att arbetsgivare alltid kontaktas. I intervjuer med handläggare redogör den arbetslöse för vilka arbeten denne har sökt själv.

I *Norge* upprättas en individuell handlingsplan som klargör förväntningar på den sökande och behovet av bistånd. Här anges att den sökande ska vara aktivt arbetssökande. NAV kallar personen till möte efter tolv veckors arbetslöshet. Det kan också upprättas

handlingsplaner för kortare tid. Om den sökande underlåter att infinna sig till möte eller att aktivt söka arbete kan detta leda till att ersättningen stoppas om det bedöms att personen inte är aktivt arbetssökande.

I *Sverige* är det Arbetsförmedlingen som kontrollerar att den som uppbär arbetslöshetsersättning aktivt söker arbete och är tillgänglig. Den sökande kan med kort varsel kallas till Arbetsförmedlingen. För den som inte finner sig upphör ersättningen tills han eller hon åter besöker Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen anvisar till lediga jobb och den sökande måste sedan redovisa om han eller hon sökt arbetet i fråga. Om arbetet inte har sökts utreds orsaken. Vid i stort sett varje kontakt med Arbetsförmedlingen görs också en uppföljning av vilka arbeten den sökande sökt för bedömning av om personen kan anses vara aktivt arbetssökande. Om någon utan godtagbara skäl avvisar en anvisning eller befins inte vara aktivt arbetssökande underrättas arbetslöshetskassan, som sedan prövar rätten till ersättning. En tredjedel av Arbetsförmedlingens anvisningar till ledig plats söks inte. Det uppger arbetsgivarna i en enkätstudie som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) genomfört tillsammans med Arbetsförmedlingen. Rapporten presenterades i mars 2008⁷.

I *Finland* kontrolleras de arbetssökande av arbetsförmedlingen på samma sätt som i Sverige. Den arbetslöses skyldighet att anmäla sig till arbetsförmedlingen fungerar som ett medel för kontroll av den sökande, i synnerhet om besöken kombineras med jobbsökarintervju och en uppdatering av jobbsökarplanen.

3.2.6 Kontroll av banktillgodohavanden inom och utom landet

Vid ersättningar som är beroende av uppgifter om banktillgodohavanden, till exempel ekonomiskt bistånd, är den utbetalande myndigheten i behov av information om banktillgodohavanden i banker inom och utom landet.

I *Norge* har NAV stöd i lagen (folketrygdloven § 21-4) att vid behov begära in kontoutskrifter från banker inom landet och även i *Danmark* har kommunen rätt att begära in dessa uppgifter.

⁷ Hur fungerar Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser? Rapport 2008:5, IFAU.

I *Sverige* hindrar banksekretessen att man kontrollerar hur mycket pengar en viss person har på sina konton och myndigheten är hänvisad till den sökandes uppgifter.

I samtliga länder finns det behov av att skapa bättre möjligheter för att kontrollera tillgångar och inkomster i utlandet.

3.2.7 Kontroll gentemot utbetalning från andra myndigheter

I *Norge*, där NAV numera ansvarar för handläggningen av i princip samtliga trygghetssystem inklusive ekonomiskt bistånd från kommunerna, har man direktåtkomst till uppgifter om den sökande för samma tid begär ersättning från flera system. Denna möjlighet finns inte i övriga länder.

I *Sverige* är kommunens uppgifter om utbetalning av ekonomiskt bistånd sekretesskyddade mot andra myndigheter. Sekretess råder även mellan kommuner om en person har fått ekonomiskt bistånd. Det går således inte att kontrollera om en person samtidigt uppbär ekonomiskt bistånd från flera kommuner. Någon motsvarande sekretess finns inte i övriga nordiska länder. Sekretess gäller även mot försäkringsbolag.

3.2.8 Kontroller av den sökandes identitet

Det är ovanligt att den sökandes identitet kontrolleras. Undantagsvis görs det dock mot pass eller annan legitimationshandling.

I *Sverige* krävs dock både vid beviljande av ekonomiskt bistånd och vid ansökan om arbetslöshetsersättning att den sökandes identitet är styrkt.

Försäkringskassan har infört en möjlighet att använda e-legitimation när man elektroniskt sänder en handling till myndigheten. Med e-legitimation kan också en arbetsgivare göra sjukanmälan av anställda.

I *Norge* har man upptäckt fall där en person varit hos läkare i en annan persons namn och/eller fått ut ersättning från trygghetssystemen med falsk identitet. Det är därför vidtaget åtgärder för att förhindra sådana händelser. På läkarintyg ska läkare intyga om patienten är känd sedan tidigare eller om denne visat legitimation. Krav på legitimation bör införas vid olika sammanhang som har betydelse för den sökandes rätt till ersättning: Vid läkarbesök,

provtagning, samtal på myndighet med handläggare, vid anställningsintervjuer osv.

3.3 Sammanfattning

Som redovisats ovan beror felaktiga utbetalningar dels på slarv eller rena bedrägerier (bidragsbrott) från sökandens sida, dels på fel som uppstår vid handläggning orsakade av slarv, tidsbrist samt brister i kontroll m.m. Felorsakerna kan slå åt båda hållen – både för mycket och för litet utbetalt. För litet utbetalt upptäcks och korrigeras dock i större utsträckning genom signal från den sökande.

Ett antal faktorer återkommer som svårkontrollerade inom flertalet av de redovisade trygghetssystemen. Den viktigaste av dessa är utan tvekan *inkomstkontrollen* som är avgörande för utbetalning från praktiskt taget samtliga trygghetssystem.

Danmarks modell med en månadsvis inrapportering av inkomstuppgifter till skattemyndigheten som de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till, är en mycket effektiv och viktig åtgärd för att förhindra felaktiga utbetalningar. Ett liknande utvecklingsarbete pågår också i Norge med sikte på att vara klart senast 2009.

Även i Finland pågår för närvarande ett intressant utvecklingsarbete med koppling till möjligheten att kontrollera uppgifter om inkomst och förmögenhet. Ett system för direkt åtkomst till skatteuppgifterna utarbetas i Finland för informationstjänstens kunder inom skatteförvaltningen. I det första skedet 2009 öppnas ett användargränssnitt för socialbyråerna och FPA. Socialbyråerna och FPA kan då genom direkt åtkomst kontrollera en persons alla skatteuppgifter, allt från arv till förmögenhet.

En vanlig felorsak uppges vara svårkontrollerade *boendeförhållanden* där folkbokföringen inte ger tillräckligt stöd, dels därför att det är svårt att säkerställa att uppgifterna är aktuella, dels därför att folkbokföring på fastighetsnivå inte ger svar på hur många personer som bor i den enskilda lägenheten. Ett lägenhetsregister skulle vara till hjälp i detta sammanhang eftersom det då skulle gå att upptäcka om orimligt många personer folkbokförts i samma lägenhet. I Finland finns sedan tidigare ett lägenhetsregister och i Sverige ska ett sådant register vara infört senast 2009. I Norge är man skyldig att ange lägenhetsnummer till folkbokföringen då man flyttar till en fastighet med flera lägenheter.

Svartarbete, ytterligare en vanlig orsak till felaktiga utbetalningar av ersättningar av olika slag, kräver stora personella insatser om kontrollen ska vara effektiv och preventiv. Danmark och Norge, men inte övriga länder, har funnit former för myndighetsövergripande inspektioner av arbetsplatser där man har anledning misstänka att svartarbete förekommer. I Norge kan NAV inhämta kontouppgifter från banker då man misstänker svartarbete och bidragsbrott.

Uppgifter från andra myndigheter är ofta nödvändigt för att säkra att rätt ersättning betalas ut. I Norge, där NAV⁸ ansvarar för praktiskt taget all handläggning inom trygghetssystemen, har myndigheten direktåtkomst till dessa uppgifter medan utbetalningarna i övriga länder är spridda på flera myndigheter.

Sekretess för uppgifter om ersättningar i form av ekonomiskt bistånd från kommunen finns bara i Sverige. Även sekretessen för uppgifter från banker är omgärdad av sekretess på annat sätt i Sverige än i övriga länder.

⁸ 121 NAV-kontor har inrättats t.o.m. januari 2008. Senast 2009 ska förändringen vara införd i hela landet.

4 Omfattning av felaktiga utbetalningar

De flesta medborgare får vid olika skeden i livet ersättning från olika trygghetssystem. Det är av stor vikt för tilltron till de offentliga myndigheterna att medborgarna upplever att utbetalningarna är korrekta. Regeringen är också beroende av att kunna skaffa sig en bild av riskbedömningen i de olika trygghetssystemen. Detta förutsätter att de olika bidragsbeviljande myndigheterna har en väl fungerande uppföljning och statistik såväl vad gäller omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som orsakerna till dessa.

4.1 Om statistik avseende felaktiga utbetalningar

För att kunna göra en så korrekt beräkning eller bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar som möjligt krävs att de olika utbetalande myndigheterna för statistik över såväl orsaker till som omfattningen av dessa samt att statistiken är enhetlig mellan olika myndigheter och stödformer. Tillgången till statistik om orsaker till felaktiga utbetalningar beskrivs kortfattat nedan och summeras i tabell 4.2.

Tabell 4.1 Tillgång till statistik om felorsaker och hur fel upptäcks

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
<i>Sjukpenning</i>					
Statistik om felorsaker	nej	finns	nej	finns	finns
Statistik om hur fel upptäcks	nej	finns	nej	finns	finns
<i>Sjukpension</i>					
Statistik om felorsaker	nej	nej	nej	finns	finns
Statistik om hur fel upptäcks	nej	nej	nej	finns	finns
<i>Arbetslöshetsersättning</i>					
Statistik om felorsaker	finns	finns	nej	finns	nej
Statistik om hur fel upptäcks	finns	finns	nej	finns	nej
<i>Ekonomiskt bistånd</i>					
Statistik om felorsaker	nej	nej	nej	nej	nej
Statistik om hur fel upptäcks	nej	nej	nej	nej	nej
<i>Underhållsstöd</i>					
Statistik om felorsaker	nej	nej	finns	finns	finns
Statistik om hur fel upptäcks	nej	nej	finns	finns	finns

I *Danmark* omfattar statistiken framförallt arbetslöshetsersättningen. Ett utvecklingsarbete pågår gentemot kommunerna för att få till stånd ett samarbete som möjliggör jämförelser. Statistiken är offentlig såvida den inte innehåller uppgifter som gör att enskilda personer kan identifieras.

Registreringar som innehåller personuppgifter måste ske enligt regler som fastställs i lag. Myndigheterna får inte samla in data utan medborgarens vetskap, vilket begränsar möjligheterna att byta information mellan myndigheterna. Det finns inte något statistik-samarbete mellan myndigheterna inom området felaktiga utbetalningar och kontroller, utan varje myndighet för sin egen statistik.

Danmark har en bra statistik och detaljerade tillsynsrapporter när det gäller ersättning vid arbetslöshet, med fokus på svartarbete respektive att stå till arbetsmarknadens förfogande. Statistiken används bland annat för prioriteringar inom kontrollområdet. Benchmarking inom området ekonomiskt bistånd är under utveckling.

I *Finland* förs sedan drygt 20 år statistik över felaktiga utbetalningar. År 1999 fick en arbetsgrupp inom social- och hälsovårds-

ministeriet i uppdrag att utreda omfattningen av bidragsbrott inom olika bidragssystem, dess orsaker samt möjligheter att förebygga brotten. Enligt arbetsgruppens anvisningar har man i Finland ända sedan början av 2000-talet utarbetat instruktioner för myndigheterna för att förebygga bidragsbrott och genom ny lagstiftning skapat förutsättningar för myndigheterna att flexibelt utbyta information.

I Finland domineras socialförsäkringen av Folkpensionsanstalten (FPA), med 105 olika förmåner. FPA för statistik över felaktiga utbetalningar och behandlingen av dessa. Statistiken produceras på månads- och årsnivå. Med hjälp av statistiken kan man för varje enskild arbetsenhet och förmån följa upp observerade fall av felaktiga utbetalningar. Av statistiken framgår bland annat

- andel ärenden där felaktigt belopp utbetalats, antal och belopp,
- antal återkravsbeslut,
- andel återkravsbeslut som indrivits eller eftergivits, antal och belopp,
- orsaker till de felaktiga utbetalningarna i återkravsbeslut, antal och belopp.

I *Island* finns endast mycket begränsad statistik om felaktiga utbetalningar och behovet av statistik på detta område har ännu inte fått någon större uppmärksamhet. Statistik finns från och med 2005 med undantag för pensionsområdet där man sedan länge fört statistik över avvikelser mellan utbetalade pensioner och självdeklARATIONER. Av den statistiken framgår att det är mycket vanligt med fel i utbetalningarna av pensioner som huvudsakligen beror på fel och brott i de intäktsprognoser som ligger till grund för utbetalningarna. Kontrollarbetet inom Tryggingastofnun började i mitten på 2005. Kontrollerna avser bland annat samboförhållande, svartarbete, hälsa och boende utomlands.

I *Norge* ansvarar NAV för de allra flesta och största utbetalningarna inom välfärdsområdet. Både tidigare trygdeetaten och Aetat har fört statistik över felaktiga utbetalningar under en lång tid. NAV har i viss omfattning statistik över felorsaker. Statistiken omfattar:

- Vem som upptäckt felet (handläggare, internrevision, mottagaren av ersättningen, andra myndigheter osv.).
- Fel som beror på felaktiga uppgifter från den sökande (gäller arbete, utlandsvistelse, civilstånd osv.).

- Fel som begås av handläggare (felaktig information, felaktig regeltillämpning, felaktig beräkning av ersättning).
- Fel som begås av andra samarbetspartner och myndigheter.

Den norska statistiken av felorsaker är således omfattande och ger ett utmärkt underlag för analyser och kompetensutveckling av personal. Ett problem är dock att den inte omfattar alla bidragssystem och att det i viss omfattning finns brister i registreringen. Det har också inledningsvis varit vissa svårigheter med att föra ut kunskapen och visa på användbarheten av statistiken.

Det finns dock ingen samlad statistik från kommunerna över felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd. När alla utbetalningar om ekonomiskt bistånd sker via NAV kommer det emellertid finnas möjligheter till statistik över alla felaktiga utbetalningar inom Arbeids- och velferdsförvaltningen i Norge.

Huvudsakligen omfattar statistiken detsamma som i de övriga nordiska länderna; antal och belopp, antal polisanmälningar och belopp, antal åtal och domar.

I *Sverige* är ansvaret för utbetalningar uppdelat på flera olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Huvuddelen, 80 procent av utbetalningarna, utbetalas av Försäkringskassan. De många utbetalarna är en av anledningarna till att det ännu inte finns någon enhetlig statistik på felaktiga utbetalningar. Omfattningen av statistiken är mycket skiftande mellan myndigheterna.

Den statistik som finns inom Försäkringskassan omfattar upptäckta ärenden av misstänkt brott, samt uppgifter om antal polisanmälningar, åtal, fällande dom och besparingsbelopp.

4.2 Omfattning av felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen beror, som nämnts i kapitel 3, på såväl oavsiktliga som avsiktliga fel från allmänheten eller myndigheterna. För att kunna göra jämförelser mellan länderna måste samma definition av begreppet ”felaktig utbetalning” och samma metod att mäta felen användas. Den statistik som redovisas här bygger inte på någon sådan definition och siffrorna är således inte heller fullt ut jämförbara. Det underlag som finns inom de flesta ärendeslag är uppgifter om återkrav som framställts då myndigheten upptäckt en felaktig utbetalning.

För att få en fullständig bild av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är det viktigt att även göra en skattning av mörkertalet, det vill säga de fel som inte upptäcks med de vanliga kontrollerna men som sannolikt ändå finns. I *Sverige* har inom FUT-delegationen under 2006 och 2007 genomförts studier för att dels finna orsakerna till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, dels göra en uppskattning av hur mycket de felaktiga utbetalningarna kostar, inklusive mörkertalet. Resultatet finns presenterat i delegationens rapport "Vad kostar felen"¹. En bedömning av omfattningen av de totala felaktiga utbetalningarna inom samtliga trygghetssystem har endast gjorts i Sverige.

I *Finland* fick 1999 en arbetsgrupp inom social- och hälsovårdsministeriet i uppdrag att utreda omfattningen av bidragsbrott inklusive mörkertalet inom olika bidragssystem, dess orsaker samt möjligheter till att förebygga brott. Förutom denna arbetsgrupps rapport saknas uppgifter om mörkertal.

¹ Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Tabell 4.2 Uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar, de fem granskade systemen, 2007, miljoner

	Danmark (DKK)	Finland (Euro)	Island (ISK)	Norge (NOK)	Sverige (SEK)
<i>Sjukpenning</i>					
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp	-	7,2 (0,9 %)	-	54,1 (0,2 %)	36,5 (0,1 %)
Antal upptäckta felaktiga utbetalningar	-	8 994	-	1 437	421
<i>Sjukpension</i>					
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp	-	-	-	125,1 (0,2 %)	47,6 (0,05 %)
Antal upptäckta felaktiga utbetalningar	-	-	-	2 166	252
<i>Arbetslöshetsersättning</i>					
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp	91 (0,6 %)	-	-	109,5* (1,8 %)	170 (0,9 %)
Antal upptäckta felaktiga utbetalningar	-	-	-	6 289	-
<i>Ekonomiskt bistånd</i>					
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp	-	-	-	-	-
Antal upptäckta felaktiga utbetalningar	-	-	-	-	-
<i>Underhållsstöd</i>					
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp	-	0,6* (0,4 %)	58 (1,5 %)	35,6** (0,8 %)	7 (0,2 %)
Antal upptäckta felaktiga utbetalningar	-	1 701*	96	1 959	505

* Beloppet omfattar endast ärenden det fattas beslut om återbetalning.

** Beloppet omfattar endast övergångsbidrag.

Uppgifter inom parentes är det felaktiga beloppet i procent av totalt utbetalt belopp.

Bedömningarna av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som gjordes i *Sverige* under 2007 grundar sig på statistik och utfall för 2005 och omfattar i princip samtliga trygghetssystem, varav 16 system studerats mer ingående. För varje trygghetssystem har ett antal identifierade orsaker till fel särskilt betonats och bedömts. Bland annat gäller detta risken och realiserandet av dubbelutnytt-

jande – det vill säga att individen felaktigt får ersättning från flera system samtidigt. Vidare har bland annat förekomsten av svartarbete och dess påverkan på felaktiga utbetalningar diskuterats och skattats.

Under 2006 utbetalades i Sverige 520 000 miljoner kronor från närmare 60 trygghetssystem och inom de 16 djupgranskade systemen 239 000 miljoner SEK. För de 16 djupstuderade systemen gjordes bedömningen att i genomsnitt 6-7 procent av beloppet var felaktigt utbetalt, vilket motsvarade drygt 15 000 miljoner SEK. För barnbidrag och ålderspension bedömdes felen till 0,1 procent och för de övriga trygghetssystemen uppskattades felen till cirka tre procent, vilket totalt motsvarar cirka 2 200 miljoner SEK. Bedömningen innefattar även mörkertal, det vill säga de felaktiga utbetalningar man inte kan finna med befintliga kontroller. Det innebär att det finns stora osäkerheter i bedömningen. Osäkerhetsintervallet uppgår till mellan 3 och 10 procent av de utbetalda beloppen vilket motsvarar ett intervall mellan 8 000 och 26 000 miljoner SEK.

Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel inom trygghetssystemen bedöms till 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheten. Stora variationer föreligger naturligtvis mellan de olika trygghetssystemen.

Inom ramen för FUT-delegationen har även gjorts en bedömning av det felaktigt för *litet* utbetalda beloppet vilket skattats till 0,5 procent av utbetalningarna, eller drygt 1 miljard SEK. Dessa fel torde korrigeras i stor utsträckning varför de slutliga konsekvenserna för enskilda och för statsbudgeten blir mindre.

I *Danmark* är det begränsat med tillgänglig information om felaktiga utbetalningar från kommunerna. Detta beror dels på att enskilda kommuner är ansvariga för kontrollen av de sociala ersättningarna, dels på att den enskilda kommunen är ansvarig för om beloppet av felaktiga utbetalningar ska offentliggöras. Det är endast inom arbetslöshetsförsäkringen som det finns samlade uppgifter om felaktiga utbetalningar. År 2006 betalades 16 000 miljoner DKK ut i arbetslöshetsersättning. På grund av avsiktliga fel/misstänkta brott krävdes 19,1 miljoner DKK åter och 56,8 miljoner DKK krävdes åter på grund av oaktsamhet från ersättningstagaren eller på grund av administrativa fel hos arbetslöshetskassan.

Resultatet av en registersamkörning 2006 visar att 285 personer hade mottagit arbetslöshetsersättning samtidigt som de hade

inkomst av tjänst. Dessa personer avstängdes, vilket innebar en besparing med 8,4 miljoner DKK (98 058 timmar). Det totalt återkrävda beloppet uppgick till 14,9 miljoner DKK.

FPA i *Finland* betalade ut totalt drygt 10 500 miljoner euro under 2007. Av detta belopp utgjorde 110,1 miljoner euro felaktigt för mycket utbetalt, vilket motsvarar 1,05 procent av utbetalningarna. Av de totala utbetalningarna uppgick de avsiktliga felen från de sökande till 0,04 procent av utbetalningarna. Störst var bidragsbrott inom arbetslöshetsersättningen där det uppgick till 0,26 procent av de totala utbetalningarna. Inga uppgifter om antalet felaktiga utbetalningar finns.

Den finska arbetsgruppen som tillsattes 1999, se ovan, uppskattade dock antalet fall av avsiktliga fel i förhållande till den totala mängden ersättningsärenden enligt följande:

- ersättning från arbetslöshetskassor 38 procent
- ersättning från socialbyråer 28 procent
- ersättning från arbetskraftsbyråerna 20 procent
- ersättning från socialförsäkringen 22 procent

Tabell 4.3 Finland. Orsakerna till och omfattningen av för mycket utbetalt från FPA:s grunddagpenning i arbetslöshetsersättningen i det första beslutet, 2006–2007

	2006	2006	2007	2007
För mycket utbetalt, orsaker	antal	euro	antal	euro
Ink. o övr. förmåner under arbetslöshetstiden	6 707	3 329 298	7 037	3 108 352
Retroaktiv karens	3 135	1 117 941	3 206	1 390 252
Börjat arbeta/studera	1 096	946 961	895	984 041
Arbetsökning ej längre i kraft	2 243	793 761	1 619	592 711
Förmånsminskande annan förmån	778	365 902	658	348 944
Arb.markn.pol. åtgärd upphört	1 308	219 956	14 61	294 367
På resa	369	125 295	322	117 376
Skriv- och räknefel	420	107 148	416	90 406
Andra orsaker	3 403	948 662	3 602	1 028 736
Arbetslöshetsförmåner totalt	19 459	7 954 924	19 216	7 955 185

I *Island* mäter man felaktiga utbetalningar inom ålderspension, förtidspension och handikappersättning. Resultaten visar, se tabell

4.5, att endast 20 procent av *antalet* utbetalningar är rätt från första början, men också att 91 procent av utbetalt *belopp* är rätt utbetalt. Inga ytterligare mätningar av felaktiga utbetalningar har skett.

Tabell 4.4 Island. Utbetalning av ålderspension, sjukersättning, handikappersättning, antal personer, 2006

	Antal	Procent	miljoner ISK	Procent
Mottagare av pensioner	43 567	100	31 000	100
Fick korrekt utbetalning	8 779	20	28 300	91
Fick fel utbetalning – för mycket	17 446	40	1 700	5
Fick fel utbetalning – för lite	17 342	40	1 000	3

4.3 Återkrävda belopp

Ett begränsat mått på felaktiga utbetalningar är återkrävda belopp. De återkrävda beloppen visar på upptäckta felaktiga utbetalningar där beslut fattats om återbetalning. I de flesta fall handlar det då om att ersättningstagarna borde ha insett att det var ett felaktigt belopp. När ersättningstagaren är i god tro, exempelvis att den bidragsberättigade tror sig ha lämnat riktiga uppgifter, återkrävs, normalt inte beloppet. Således visar statistik om återkrav på en begränsad mängd upptäckta fel.

Inom arbetslöshetsförsäkringen i *Danmark* är det arbetslöshetskassorna som är ansvariga för att återkräva felaktigt utbetalda belopp. Från 1993 sker indrivning via Indrivningscentret inom SKAT. För felaktiga utbetalningar som beror på fel i administrationen hos arbetslöshetskassorna eller som beror på oaktsamhet från den sökande får inte arbetslöshetskassan ersättning från staten, utan måste tvärtom utan dröjsmål betala tillbaka det felaktiga beloppet till staten. Om felet beror på den sökande ska arbetslöshetskassan försöka få till en frivillig överenskommelse om återbetalning. År 2006 återkrävdes 22 miljoner DKK vilket kan jämföras med 16 miljoner DKK 2005. Sju respektive 8,6 miljoner DKK är återbetalda.

I *Sverige* finns uppgifter om återkrav för de statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Någon samlad uppgift om återkrav av ekonomiskt bistånd som utbetalas av kommunerna finns inte.

Andelen återkrav i Sverige är mycket liten i förhållande till de uppskattade felaktiga utbetalningarna.

Tabell 4.5 Sverige. Återkrav 2006

Förmån	Utbetalt belopp totalt, miljoner SEK	Utställda återkrav, miljoner SEK	Andel återkrav, procent
Dagersättningar *	ca 75 557	147	0,19
Arbetslöshetsersättning	26 918	191	0,71

* Dagersättningar avser sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadesjukpenning, frivillig sjukpenning, aktivitetsstöd, närståendepenning, dagpenning till värnpliktiga, lagen om statligt personskadeskydd, smittbärandepenning, sjuklönegaranti, yrkesskadesjukpenning.

I Norge var 2006 det sammantagna beloppet för felaktiga utbetalningar i ärenden där beslut om återkrav fattats 388 miljoner NOK. Detta belopp motsvarar 0,16 procent av totalt utbetald ersättning under 2006. Återkraven har ökat från 313 miljoner NOK 2004 till 388 miljoner 2006, en ökning med 24 procent.

Tabell 4.6 Norge. Återkrav 2006

Förmån	Utbetalt belopp totalt, miljoner NOK	Utställda återkrav, miljoner NOK	Andel återkrav, procent
Sjukpenning	26 823	44	0,16
Sjukersättningar	48 334	68	0,14
Stöd till ensamstående	4 022	29	0,72
Arbetslöshetsersättning	6 545	130	1,97

I Island återkrävs felaktiga utbetalningar endast när det gäller pensionsutbetalningar. När det gäller andra stöd eller ersättningar är det mycket svårare att fastställa att en utbetalning är felaktig eftersom möjligheten att inhämta information från andra system och myndigheter är mycket begränsade.

I Finland förs återkravsstatistiken av de olika ansvariga myndigheterna. Finlands 37 arbetslöshetskassor betalade ut 1 636 miljoner euro i olika arbetslöshetsförmåner 2006. Dessa arbetslöshetsförmåner avser de förmåner som är inkomstrelaterade. De utfärdade under samma år cirka 15 200 återkravsbeslut. Summan av återkravsbeloppen i besluten uppgick till 17,5 miljoner euro, vilket motsvarar 1,07 procent av utbetalt belopp. FPA krävde åter 7,9 miljoner euro för felaktigt utbetald grunddagpenning inom arbetslöshetsersättningen vilket motsvarar 0,9 procent av det utbetalade beloppet.

Totalt återkrävde FPA 103,5 miljoner euro under 2006. FPA:s statistik visar en stigande trend av återkrav inom olika delområden.

4.4 Sammanfattning

En heltäckande och enhetlig statistik för de olika trygghetssystemen är en förutsättning för prioriteringar inom kontrollområdet, men även för andra insatser med syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Statistik kan även synliggöra behovet av lagstiftning. Inte i något nordiskt land finns statistik över felaktiga utbetalningar, som täcker samtliga trygghetssystem. Den statistik som finns är dessutom av skiftande kvalitet. Vidare är statistiken över omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som finns begränsad, det vill säga den omfattar endast vissa av orsakerna. NAV och FPA har statistik fördelat på de olika ärendeslagen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har viss statistik över de trygghetssystem som dessa myndigheter har ansvar för och i Danmark finns statistik över felorsaker enbart inom arbetslöshetsförsäkringen. Islands statistik är begränsad till handikapp- och pensionsområdet.

I de nordiska länderna har man inom vissa, men inte alla, ersättningslag statistik över misstänkta bidragsbrott, polisanmälningar, åtal, återkrav och liknande. Bidragsbrott utgör dock en begränsad del av den totala mängden felaktiga utbetalningar.

I samtliga länder utom i Sverige saknas en aktuell bedömning av mörkertalet, det vill säga de fel man inte finner vid kontroller men som man har grund att anta ändå finns. I Sverige har under 2007 gjorts ett stort arbete med att skatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inklusive mörkertalet för samtliga trygghetssystem. Av de mörkertalsstudier som gjorts i Sverige framgår också att de belopp som återkrävs är en liten del av de totala felaktiga utbetalningarna.

En angelägen uppgift i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna är att kunna bedöma den totala omfattningen (avsiktliga och oavsiktliga fel) av dessa utbetalningar, inklusive mörkertal. Först då får man en grund för att kunna dimensionera insatser för att komma till rätta med problemet. Arbetet har påbörjats i Sverige, men det återstår ett omfattande utvecklingsarbete innan det finns stabila mätmetoder och indikatorer på utvecklingen av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

5 Informationsutbyte mellan myndigheterna

För att säkra att en utbetalning är rätt krävs för de flesta trygghets-system kontroller av uppgifter som inte finns tillgängliga inom den egna myndigheten. Det kan handla om uppgifter om inkomst, boende, banktillgodohavande, arbetsgivare, arbetstid m.m. Den sökande lämnar begärda uppgifter till myndigheten som sedan är i behov av att kontrollera att uppgifterna är korrekta. Det är inte ovanligt att flera andra myndigheter eller organisationer behöver kontaktas i varje enskilt ärende. Kontrollerna som sker som en del av handläggningen görs ofta per telefon till berörd organisation men även direktåtkomst till olika register förekommer. Efterkontroller genomförs med hjälp av stickprovskontroller men även genom samkörningar av olika aktuella register. För att möjliggöra informationsutbyte och samkörningar krävs i de flesta fall medgivande i lag.

I detta kapitel avgränsas begreppet informationsutbyte till att omfatta informationsutbyte mellan myndigheter eller organisationer med myndighetsuppgifter (exempelvis arbetslöshetskassorna i Sverige), som syftar till att förebygga eller i efterhand upptäcka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

5.1 Legala förutsättningar

Informationsutbyte och samkörningar av register möjliggörs i olika lagar och föreskrifter. Nedan beskrivs de något olika förutsättningar som finns i de nordiska länderna.

I *Danmark* ger Förvaltningslagen myndigheter och kommuner rätt att utbyta upplysningar som är relevanta för en myndighets kontrollarbete. Särskilda regler finns för registersamkörning av uppgifter om kontanthjälp och arbetslöshetsersättning. Informa-

tionsutbytet sker i former som regleras av Datainspektionen. Det finns även säkerhetsmässiga föreskrifter för hur data får behandlas och sparas, hur den enskilde ska underrättas och hur den enskilde under den fortsatta handläggningen ska få möjlighet att bemöta uppgifterna. Dessa regler utgör inget hinder för registersamkörningar men innebär en omständlig handläggning som anses rimlig med tanke på de konsekvenser den kan medföra för den enskilde.

Myndigheterna ska som utgångspunkt alltid inhämta individens tillstånd vid begäran av uppgifter från andra myndigheter för handläggning av ett ärende. Dock finns det undantag från kravet om tillstånd och det avser myndighetskontroller vid misstänkt brott.

I *Island* tillåter lagen om socialförsäkring enbart inhämtning av upplysningar från ett begränsat antal myndigheter och förutsätter även den enskildes skriftliga samtycke till informationsinhämtningen. De myndigheter som är aktuella är:

- Arbetsdirektoratet
- Arbetslöshetsfonden
- Pensionsfonden
- Skattemyndigheten
- Utländska myndigheter

Lagen om personskydd och bestämmelser om tystnadsplikt begränsar informationsinhämtningen kraftigt. En arbetsgrupp tillsattes 2007 med uppgift att ta fram förslag på hur regelverket ska utformas för att öka möjligheterna till informationsinhämtning. Gruppen består av representanter från Arbetsdirektoratet, Finansministeriet, Helseministeriet, Skattedirektoratet, Socialministeriet och Tryggingastofnun.

I *Sverige* finns personuppgiftslagen (1998:204) som syftar till att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Kraven som ställs vid behandling av uppgifter gäller alla verksamheter. Lagen är subsidiär så till vida att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen ska dessa bestämmelser gälla. För att skydda den enskildes integritet är huvudregeln att sekretess (sekretesslagen, 1980:100) gäller mellan olika myndigheter men även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. I såväl sekretesslagen som i lagen (1962:381) om allmän

försäkring (AFL) och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) finns dock vissa sekretessbrytande regler.

Statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsgivare och försäkringsinrättningar ska på begäran lämna uppgifter om en namngiven person till Försäkringskassan om sådant som har betydelse för tillämpningen av AFL. Det är Försäkringskassan som avgör behovet av att begära in uppgifter med stöd av denna bestämmelse. Generellt gäller att Försäkringskassan varken ska begära in uppgifter slentrianmässigt eller fler uppgifter än nödvändigt. Regeringen har lagt en proposition till Riksdagen om en lag om underrättelseskyldighet¹. Lagen kommer att innebära att en myndighet blir skyldig att underrätta en annan myndighet om det finns anledning att anta att en förmån betalas ut felaktigt. Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2008.

I Norge tillåts samkörningar av register som finns hos NAV, Skatteetaten och Statens lånekasse för att kontrollera att inkomster och arbete överensstämmer med de uppgifter som den sökande uppger till NAV. Dessutom har NAV enligt folketrygdloven rätt att inhämta nödvändiga uppgifter i samband med ansökan, tidigare ansökan eller i rent kontrollsyfte från:

- arbetsgivare,
- tidigare arbetsgivare,
- myndigheter,
- bank,
- posten,
- försäkringsbolag,
- privata pensionsföretag,
- utbetalningsinstitutioner samt
- Statens lånekasse.

Dessa aktörer är skyldiga att lämna uppgifter utan ersättning även om tystnadsplikten därmed bryts. NAV behöver inte den sökandes medgivande eller informera denne om att uppgifterna inhämtats. Det är NAV som avgör vilka uppgifter som är nödvändiga, men uppgiftsinsamlandet ska begränsas till det som är nödvändigt för att handlägga ärendet eller genomföra kontrollen. Uppgifterna ska hanteras med försiktighet så att ingen obehörig får tillgång till dem. Ett förslag om utökad informationsinhämtade från tredje person är under beredning i det norska regeringskansliet.

¹ Prop. 2007/08:48

Finland har en liknande lagstiftning som Sverige vad gäller utlämnade av uppgifter från myndigheter. Grunderna för myndigheters tystnadsplikt regleras i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999, offentlighetslagen). Behandlingen av personuppgifter regleras i personuppgiftslagen (523/1999).

När Finland i slutet av 1990-talet fick en lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) samt en personuppgiftslag konstaterades att det fanns ett behov av myndighets-specifik speciallagstiftning om att ta emot och lämna ut uppgifter till en annan myndighet för att systemet skulle fungera effektivt. Myndigheterna ska ha snabb och lätt åtkomst till andra myndigheters uppgifter som behövs vid handläggningen av egna ärenden. Därigenom kan man med tanke på den sökandes rättskydd trygga en snabb handläggning och undvika onödiga återkrav. På detta sätt kan man också motverka missbruk av trygghetsförmånerna. I Finland infördes i början på 2000-talet speciallagar som reglerade enskilda myndigheters rätt att utlämna och ta emot uppgifter från andra myndigheter. Ytterligare speciallagar med anledning av informationsutbyte kommer att stiftas och nya samarbetsformer kommer att utvecklas kontinuerligt.

5.2 Informationsutbyten

Från den 1 juli 2001 kan Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna i *Sverige* byta information med varandra. Syftet med att möjliggöra informationsutbyte var att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar. Uppgiftslämnandet sker delvis med maskinell och delvis med manuell initiering. Arbetslöshetskassorna har även direktåtkomst till uppgifterna hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. De uppgifter som de olika myndigheterna och organisationerna har direktåtkomst till är bland annat:

- Från och med vilken dag en person anmäldes eller avanmäldes som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen,
- Vilken dag ersättningsperioden börjar,
- Om en arbetslös person uppgett sig ha varit sjuk eller föräldraledig en viss dag och antalet dagar.

I *Danmark* omfattar den myndighetsgemensamma satsningen mot bidragsbrott och svartarbete (Fair Play) informationsutbyte av relevanta uppgifter för att möjliggöra kontrollinsatser mellan skattemyndigheten, Arbejdsdirektoratet, kommunerna, polisen, hälsovårdsmyndigheter arbetsmiljöverket och integrationsmyndigheten.

Det finns framtagna vägledningar för vilka uppgifter som är relevanta att utbyta mellan skattemyndigheten, Arbejdsdirektoratet och kommunerna. Informationsutbytet sker med stöd av 28 § i den danska förvaltningslagen. En särskild handbok är framtagen som beskriver vilka uppgifter en enskild myndighet får inhämta vid ett oanmält besök på en arbetsplats och vilka uppgifter som även får lämnas vidare till annan myndighet.

Informationsutbytet mellan Arbejdsdirektoratet och skattemyndigheten, är formaliserat i ett skriftligt avtal. Årligen blir cirka 800 ärenden föremål för granskning som en följd av informationsutbytet mellan dessa myndigheter.

I Danmark har den enskilde kommunen tillgång till register med uppgifter om vad som utbetalas från andra trygghetssystem och arbetsgivare för samma tid som en person begär sjukpenning, socialbidrag eller annan kommunal ersättning.

I Danmark infördes den 1 januari 2008 ett inkomstregister. I och med en lagändring har även arbetslöshetskassorna tillgång och även rätt att använda uppgifter ur inkomstregistret för samkörning i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar. Tidigare har arbetslöshetskassorna, som är föreningar, inte haft tillgång till statliga register. Syftet med registret är trefalt: Att förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, att effektivisera kontrollerna och att utgöra ett varningssystem för felaktiga utbetalningar, dvs. att markera för uppgifter som innebär en risk för att en felaktig utbetalning föreligger.

I *Norge* har NAV har ingått ett samarbetsavtal med Skatteetaten, Helsetilsynet och Arbeidstilsynet för att förebygga och upptäcka missbruk av trygghetssystemen samt av svartarbete.

I utgångsläget har offentliga myndigheter tystnadsplikt om person- och näringsupplysningar som kan hänföras till en bestämd person. Undantag finns i förvaltningslagen som medger att upplysningar kan lämnas till andra myndigheter för att de ska kunna genomföra sitt arbete. För NAV gäller en begränsning av utlämnande av uppgifter till andra. Uppgifter får endast lämnas under vissa villkor såsom för främjandet av NAV:s eget uppdrag

samt för att hindra fara för liv eller allvarig skada. Detta innebär att NAV har svårt att bistå andra myndigheter i deras bekämpande av ekonomiskt brottslighet.

En utökning av NAVs möjligheter att lämna ut uppgifter till andra myndigheter med syfte att minska felaktiga utbetalningar av offentliga medel bereds inom det norska regeringskansliet.

I *Island* är utbytet av information mycket begränsat.

Finland har ett automatiskt system för informationsutbyte mellan arbetskraftsbyråerna, arbetslöshetskassorna och FPA. Systemet meddelar om en person har ansökt eller fått beslut om en hindrande förmån för den aktuella förmånen.

En elektronisk informationstjänst för FPA:s samarbetspartner utarbetas som bäst. Genom en direkt förfrågan får samarbetspartnerna veta vilka bidrag deras kunder har från FPA och kan därefter avgöra kundernas rätt till de förmåner eller ersättningar som de administrerar. Enligt planerna ska bl.a. försäkringsbolagen, Statskontoret, Migrationsverket, Skattemyndigheten och kommunerna få tillgång till uppgifterna.

Ett system för direkt åtkomst till skatteuppgifterna utarbetas för närvarande för informationstjänstens kunder inom skatteförvaltningen. I det första skedet 2009 öppnas ett användargränssnitt för socialbyråerna och FPA. Socialbyråerna och FPA kan då genom direkt åtkomst kontrollera en persons alla aktuella skatteuppgifter, allt från arv till förmögenhet.

Exempel på hur myndighetssamverkan och direkt åtkomst till uppgifter fungerar bland myndigheterna i Finland:

- FPA har ett persondatasystem som skapats utifrån personuppgifterna i befolkningsregistret och som dagligen uppdateras av befolkningsregistercentralen. Förändringar i de befolkningsuppgifter som är sammankopplade till personbeteckningen kan vara impuls till att en FPA-förmån ändras.
- Befolkningsregistercentralens uppgifter i byggnads- och lägenhetsregistret används för att kontrollera förmånstagarens bosättningsort, bostad och antalet personer som bor i bostaden. Förändringar i registrets uppgifter om flyttningar är impulser bland annat till kontroller av bostadsbidrag. Då allmänt bostadsbidrag beviljas används också uppgifterna om lägenhetens utrustningsnivå.

- Kommunernas socialbyråer har när det gäller socialbidrag direkt åtkomst till FPA:s förmånsregister vid utredning om familjens rätt till socialbidrag som ett sista alternativ.
- Arbetsförmedlingen för dagligen över de uppgifter som FPA behöver för handläggningen av arbetslöshetsersättning. Om arbetsförmedlingen sänder ett meddelande om oklarheter i samband med en persons arbetssökning skapas det automatiskt ett utbetalningsförhinder och utbetalningen av ersättningen upphör omedelbart. På motsvarande sätt överför FPA till arbetslöshetskassorna de ersättningsuppgifter som kassorna behöver i sin verksamhet. Kassorna begär uppgifter av FPA efter att ha fått ett arbetsmarknadspolitiskt utlåtande från arbetsförmedlingen.
- FPA får pensionsuppgifter från Pensionsskyddscentralen och har direkt åtkomst till Pensionskyddscentralens intjäningsregister för att få aktuella inkomstuppgifter. Pensionskyddscentralen kan i sin tur få olika förmånsuppgifter från FPA. Uppgifter om frivilliga pensioner sänds också elektroniskt till FPA och de registreras i FPA:s datasystem.

5.3 Samkörningar

I *Danmark* genomför Arbejdsdirektoratet två samkörningar årligen för att identifiera personer som för samma period fått arbetslöshetsersättning och lön eller arbetslöshetsersättning samtidigt som man haft över- eller underskott av näringsverksamhet. Dessa samkörningar omfattar samtliga som under året erhållit arbetslöshetsersättning. En mer ingående granskning görs av 2 000 personer och av dessa blir cirka 300 föremål för anmälan om misstänkt brott. Resultatet av en samkörning som gjordes 2006 visade att 285 personer hade mottagit arbetslöshetsersättning samtidigt som de hade uppburit lön (inkomst av tjänst). Det sammanlagda återkravet blev 14,9 miljoner kronor. De 285 personerna stängdes av från arbetslöshetsersättningen, vilket innebar en besparing med 8,4 miljoner kronor (98 058 timmar som ersättning inte betalades ut för).

I *Island* sker samkörning endast i samband med utbetalning av pension och förtidspension. Samkörningen görs mot den sökandes självdeklaration. I övrigt är utbyte av information starkt begränsat av lagen om personskydd och bestämmelser om tystnadsplikt. Vid arbetslöshetsersättning finns samkörning för att bekräfta arbets-

givarintyg, samt inkomst mot skatteuppgifter för inkomstrelaterad ersättning. Kontinuerligt görs samkörning mot skatteregister för att kontrollera om den arbetslöse har inkomst som han eller hon inte har rapporterat till myndigheten.

I Norge görs en samkörning av utbetalningar från arbetslöshetsersättning och rehabiliteringsersättning mot Arbetsgivare- och Arbetstagarregistret (AA-registret) samt Statens lånekasse (register över studenter). AA-registret är ett landsomfattande register som innehåller uppgifter om alla arbetsgivare i Norge som har anställd personal. Arbetsgivare är skyldiga att lämna uppgift till registret om ändringar i anställning och anställningsgrad för samtliga anställda senast på fredag i den veckan förändringen skett. Den arbetsgivare som underlåter att i tid gör anmälan kan bli föremål för administrativa sanktioner.

Kontrollerna genomförs flera gånger om året och täckte 2007 cirka en tredjedel av alla utbetalningar. En upptäckt genererar ytterligare utredning om felaktig utbetalning har skett. Av de cirka 65 000 ärenden som under 2007 samkördes blev senare cirka 3 000 föremål för brottsutredning. Återkraven i dessa ärenden beräknas till omkring 80 miljoner NOK, vilket motsvarar ungefär 1,3 procent av den totalt utbetalda ersättningen i detta stöd.

NAV samarbetar med Skatteetaten för att genomföra maskinella intäktskontroller inom pensionsområdet. Två gånger om året genomförs i samverkan med Skattemyndigheten maskinella inkomstkontroller för att kontrollera att de inkomstbaserade ersättningarna grundar sig på rätt inkomstunderlag. Det finns delvis direktåtkomst till uppgifter som nyttjas vid kontroll av arbetslöshetsersättning. En förfrågan sänds till Skattemyndigheten den ena dagen och dagen därpå lämnas ett maskinellt svar. Det finns också andra maskinella kontroller mot data hos Skattemyndigheten.

Tabell 5.1 Samkörning av myndigheters register i Norge 2007

Ersättning	Register	% av samtliga ärenden samkörs	Hur ofta görs samkörningen?	Upptäckt fel kr/år	Upptäckt fel % av utbetalt belopp
Arbetslöshetsersättning och rehabiliteringsersättning (attföringspengar)	AA -registret	40–60	Regelbundet under året	80 miljoner	1,3
Arbetslöshetsersättning och rehabiliteringsersättning (attföringspengar)	Statens lånekasse för studenter	Samtliga	2 ggr/år		
Ålderspension, Pension till efterlevande (pension och övergångsstöd till genlevende ektefelle) Utförepension Försörjningstillägg	Lönns- och trekkoppgave-registeret (Skatteetaten)	Samtliga	2 ggr/år	18 miljoner	-

I *Sverige* görs en samkörning mellan olika register hos Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och CSN en vecka per år i syfte att mäta effekterna av informationsutbytet mellan dem. Resultatet från samkörningarna, som görs mellan utbetalningar av bland annat föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, närståendepenning, havandeskapspenning, studiestöd och arbetslöshetsersättning, presenteras kortfattat nedan. Andelen ersättningstagare som fått ersättning från Försäkringskassan och samtidigt felaktigt fått arbetslöshetsersättning har minskat med 72 procent mellan åren 2003 till 2007, vilket visar att informationsutbytet har haft en tydlig effekt när det gäller att förebygga felaktiga dubbelutbetalningar. Den vanligast förekommande ersättningen tillsammans med felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning var sjukpenning. Därefter kom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. För mätveckan 2007 utbetalades totalt 0,3 miljoner SEK i felaktig arbetslöshetsersättning till personer som samtidigt hade ersättning från Försäkringskassan. Omräknat till helår motsvarar detta 13,8 miljoner SEK 2007.

Tabell 5.2 Samkörning av myndigheters register i Sverige 2007

Ersättning	Register	% av samtliga ärenden samkörs	Hur ofta görs samkörningen?	Upptäckt fel-kr/år	Upptäckt fel % av utbetalt-belopp
Arbetslöshets-ersättning	Försäkringskassans utbetalade förmåner (Föräldrapenning, Tillfällig föräldrapenning, Sjukpenning, närståendepenning, havandeskapspenning)	Alla utbetalningar av a-kasseersättning en viss vecka samkörs. (2007 samkördes vecka 19)	1 gång per år	13,8 miljoner (2007)	13,8 miljoner av 19,4 miljarder = 0,071 % (2007)
Arbetslöshets-ersättning	Studiemedel	Alla utbetalningar av a-kasseersättning en viss vecka samkörs med CSN:s utbetalningar av studiemedel.	1 gång per år	3,9 miljoner (2007)	3,9 miljoner av 19,4 miljarder = 0,02 % (2007)

5.4 Sammanfattning

De legala möjligheterna för samkörningar är likartade i alla de nordiska länderna. Det krävs tillstånd från "datainspektionen" eller medgivande i lag för att samköra register från olika myndigheter.

Informationsutbyte under handläggningsfasen varierar mellan länderna. Exempelvis finns det i Finland ett automatisk informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och FPA. Den automatiska informationen avser om en person sökt stöd eller fått ett beslut om en hindrande förmån. I Danmark infördes 1 januari 2008 ett inkomstregister för månadsvis inkomster där även arbetslöshetskassorna har tillgång till uppgifterna.

I Norge är i princip all handläggning samlad hos NAV vilket gör att behovet av information från andra myndigheter och således även samkörningar av uppgifter från andra myndigheter (frånsett skattemyndigheten) betydligt mindre än i Sverige där ansvaret för handläggning och utbetalning från trygghetssystemen är fördelat på ett stort antal myndigheter och samtliga kommuner. I Sverige är, till skillnad från Finland, Danmark och Norge, utbetalning i form av ekonomiskt bistånd sekretesskyddat gentemot såväl andra kommuner som de utbetalande statliga myndigheterna vilket

medför att informationsutbytet starkt begränsas. Även i Island är möjligheterna till allt informationsutbyte starkt begränsat.

I alla de nordiska länderna görs kontroller i form av samkörningar. Omfattningen och hur ofta varierar dock. Exempelvis görs i Sverige årligen en samkörning mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna samt CSN för att identifiera dubbelutnyttjande. Samkörningar har gjorts sedan 1993 och resultaten från de årliga samkörningarna visar bland annat att de informationsutbyten som finns har haft effekt.

6 Kostnadseffektivitet

6.1 Inledning

För att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar är det nödvändigt med kontroller av olika slag. Det är dock en balansgång hur omfattande kontrollerna bör vara för att dels betala sig i form av upptäckta fel, dels för att nå sitt preventiva syfte.

Kontrollerna kan vara såväl automatiska, då handläggningssystemet utan någon aktiv åtgärd från handläggaren kontrollerar uppgifter, som maskinella och manuella. Manuella kontroller är den dyraste formen och kan, eftersom de är resurskrävande, endast användas i begränsad omfattning. I vissa sammanhang är de dock de enda insatser som står till buds för att upptäcka fel. Ett sådant exempel är insatser för att upptäcka svartarbete. Svartarbete går inte att återfinna i något register utan upptäcks genom olika former av manuella kontroller, t.ex. den typ av verksamhetskontroller som redovisas inom Fair Play konceptet.

För de flesta ersättningsformer används en kombination av kontrollmetoder och det är viktigt att det kan göras en uppskattning av kostnadseffektiviteten hos dessa. Detsamma gäller vid utveckling av nya kontrollmetoder.

Nedan redovisas några praktiska exempel från Norge, Sverige och Island på hur besparing beräknas då felaktig utbetalning stoppas. Avslutningsvis redovisas en modell för beräkning av kostnadseffektivitet som är under utveckling i Island.

6.2 Besparing vid stoppad felaktig utbetalning

Från *Norge* har hämtats ett praktiskt exempel på hur man kan beräkna den besparing som görs när en felaktig utbetalning stoppas. Modellen är hämtad från den tidigare trygdeetaten och således inte anpassad till den nya organisationen i NAV. Den tas

med i den här rapporten för att visa på en möjlig beräkningsmodell som kan vidareutvecklas.

År 2000 etablerades det i Norge i den tidigare treygdeetaten särskilda team för att utreda de mest komplicerade ärendena av organiserade och systematiska bidragsbrott. För att mäta effekten i kronor av de nya kontrollresurserna används 2000 som jämförelseår. Besparingen mäts utifrån det antal ärenden som polisanmäls ett enskilt år efter 2000 jämfört med det antal ärenden som polisanmäldes 2000. Ökningen i förhållande till 2000 räknas med i besparingen. Det är endast stoppade felaktiga utbetalningar till följd av misstänkta brott, som räknas som en besparing eftersom resursförstärkningen avsåg bidragsbrott. Felaktiga utbetalningar som beror på oavsiktliga fel, misstag och liknande, eller som i övrigt inte kan polisanmälas räknas således inte med, även om sådana naturligtvis också påträffas och stoppas.

Besparingen beräknas med ett schablonbelopp för det aktuella året när det gäller förtidspension/sjukpension, sjukpenning, rehabiliteringsersättning och bidrag till ensamstående föräldrar. Det finns även en schablon för hur länge den felaktiga utbetalningen minst hade pågått om felet inte upptäckts. Förtidspension och bidrag till ensamstående föräldrar utbetalas som regel i flera år och inbesparingseffekten är satt till ett år. Rehabiliteringsersättning, som är en tidsbegränsad ersättning (huvudregel ett år), beräknas på en inbesparad tid på sex månader. Sjukpenning beräknas som om sjukpenning skulle ha betalats ut under ytterligare en månad om felet inte upptäckts. Detta baseras på att den genomsnittliga sjukskrivningstiden under 2003 var ca 50 dagar.

Inom det tidigare Trygdeetaten fanns ett krav att besparingen genom upptäckta felaktiga utbetalningar skulle motsvara tre gånger kostnaden för att upptäcka felen. Kostnaderna mättes i de resurser som tillfördes kontrollarbetet efter år 2000. Utvecklingen av antalet stoppade felaktiga utbetalningar som polisanmäls pekar på att detta beräkningssätt ger incitament för att upptäcka fler felaktiga utbetalningar.

Tabell 6.1 Beräknad besparing då felaktig utbetalning stoppas, NAV, Norge

Bidragsform	Antal polisanmälda ärenden 2000	Ökning 2007 jfr. 2000	Besparings schablon ¹ NOK	Tidsschablon ² månader	Ökning av insparat belopp NOK
Förtidspension	23	69	11 000	12	9 108 000
Rehabiliteringsersättning	9	53	11 000	6	3 498 000
Sjukpenning	14	118	20 000	1	2 360 000
Stöd till ensamstående förälder	51	42	8 700	12	4 384 800
Polisanmält belopp totalt NOK	20 milj NOK	71 milj NOK			71 000 000
Total ökning av insparat belopp					90 350 800
Extra satsning på arbete mot bidragsbrott					20 000 000
Besparing netto					70 350 800

1. Besparingsschablonen utgår från genomsnittlig utbetalning per person och månad 2003.

2. Tidsschablonen utgår från hur många månader den felaktiga utbetalningen minst hade pågått om felet inte upptäckts.

Modellen är ett första försök att mäta kostnadseffektivitet. I modellen är angivet försiktiga belopp för hur stor inbesparingen blir eftersom exempelvis förtidspension med stor sannolikhet skulle ha fortsatt betalas ut under många år om den felaktiga utbetalningen inte upptäckts. Tabell 6.1 visar att det polisanmälda beloppet ökat med 71 miljoner NOK sedan 2000. Totalt polisanmäldes cirka 90 miljoner NOK 2007.

Många ersättningar ingår inte i modellen. Exempelvis gäller detta arbetslöshetsersättning och vissa ersättningar inom sjukförsäkringen. Inom dessa områden gjordes under 2007 polisanmälningar som omfattade 90 miljoner NOK i felaktiga utbetalningar. Sammantaget omfattade således polisanmälningarna ca 180 miljoner NOK 2007, se vidare i kapitel 7. Den totala effekten av kontrollarbetet, bland annat då en ersättning stoppas utan att en polisanmälan görs, ingår heller inte i modellen.

Försäkringskassan i Sverige har under 2007 tagit fram en liknande beräkningsmodell för den besparing som görs då felaktiga utbetalningar till följd av misstänkt brott upptäcks och stoppas. Om tidsperiod och belopp är känd används dessa, om inte används schabloner. I tabellen nedan visas några exempel på de använda schablonerna.

Tabell 6.2 Beräknad besparing då felaktig utbetalning stoppas, Försäkringskassan, Sverige

Förmån	Tidsperiod (om inte känd)	Belopp (om inte känt)
Sjukersättning/aktivitetsersättning tidsbegränsad	2 år	8 601 kr/månad
Sjukersättning/aktivitetsersättning icke tidsbegränsad	3 år	8 601 kr/månad
Bostadsbidrag	1 år	1 592 kr/månad
Sjukpenning	Begärd tid	477 kr/dag
Underhållsstöd	till barnets 18 års dag	1 273 kr/månad

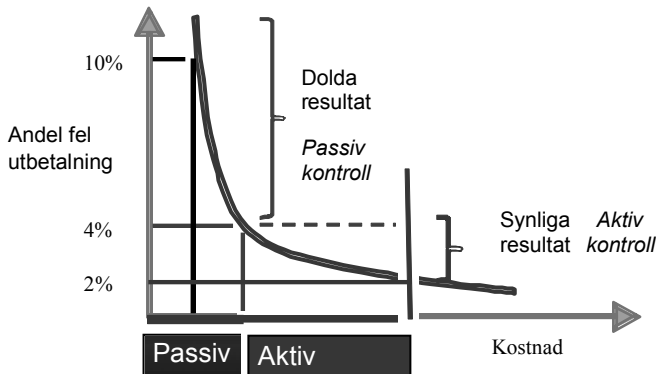
Beräkning av besparingsbelopp ska göras från den tidpunkt då Försäkringskassan stoppat utbetalningen helt eller delvis. Detta innebär att det enbart är framtida utbetalningar som ska redovisas som besparingsbelopp. Några resultat av modellen finns ännu inte redovisade av Försäkringskassan.

Inom Tryggingastofnun i *Island* har man sedan 2006 använt en enkel modell för att mäta kostnadseffektiviteten i kontrollarbetet. Modellen bygger på besparingsbelopp för varje enskilt bidragsbrott som upptäcks och där utbetalningarna stoppas. Besparingen räknas som 12 månaders utbetalningar i varje enskilt fall. Summan av alla stoppade felaktiga utbetalningar till följd av bidragsbrott, räknat på 12 månaders utbetalningar, delas med summan av driftkostnaden för kontrollenheten. Ett internt mål är att besparingen ska överstiga kontrollkostnaden med 1,5 gånger. Metoden har stora begränsningar och mäter inte den besparing som sträcker sig bortom 12 månader. Vissa felaktiga utbetalningar skulle ha fortsatt i många år framöver om de inte hade upptäckts. Dessutom mäter modellen inte effektiviteten i de interna kontrollrutinerna innan utbetalning, dvs. den förebyggande kontrollen. På grund av dessa begränsningar har man vänt sig till Islands Universitet för att utveckla en mer avancerad modell, vilken beskrivs nedan.

6.3 Modell för beräkning av kostnadseffektivitet

Utgångspunkten för modellen är att kontrollarbetet leder till såväl dolda resultat som synliga resultat. De dolda resultaten uppstår i det förebyggande kontrollarbetet och innebär att det aldrig blir någon felaktig utbetalning. I modellen kallas detta kontrollarbete för *passiv kontroll*. De synliga resultaten uppstår vid efter-

kontrollerna då felaktiga utbetalningar upptäcks, återkrav ställs och polisanmälningar görs. I modellen kallas efterkontrollerna för *aktiv kontroll*. Följande diagram visar teoretiskt det dolda respektive det synliga ekonomiska resultatet.



Den passiva kontrollen förebygger att felaktiga utbetalningar sker i nuet, dvs. när ansökan om ersättning lämnas in. Marginaleffekten mellan kostnad och andel felaktiga utbetalningar av budget är ganska hög, dvs. om verksamheten för den passiva kontrollen skulle minska med t.ex. 50 procent, kan konsekvensen av det vara att de felaktiga utbetalningarna stiger från 4 procent till 10 procent som andel av budget. Den förebyggande kraft som är inbyggd i den passiva kontrollen är dock normalt inte synlig. Brister i den passiva kontrollen kan upptäckas i den aktiva kontrollen. Den passiva kontrollen kan inte helt och hållet förebygga felaktiga utbetalningar. Där den passiva kontrollen slutar måste därför den aktiva kontrollen ta över. Frågan är hur mycket resurser den aktiva kontrollen ska ha och hur dessa resurser ska användas.

Passiv kontroll

Den passiva kontrollen är fronten av trygghetssystemet. Det är denna kontroll som den sökande kommer att märka när en ansökan lämnas in om ersättning eller bidrag. Huvuduppgifterna för den passiva kontrollen är att hantera och bearbeta ansökningar så att felaktiga utbetalningar undviks, i praktiken innebär detta att se till så att de dagliga verksamhetsrutinerna kring trygghetssystemen

fungerar. Det är personalens kunskap och skicklighet som bidrar mest till kvaliteten i funktionen passiv kontroll. Arbetsprocesserna kan vara ganska lika inom olika trygghetssystem vad gäller passiv kontroll. Arbetsprocesserna är i många fall rutinprocesser. Det kan betyda att det går att centralisera vissa arbetsuppgifter/processer som förekommer i många/alla trygghetssystem.

Funktionen för passiv kontroll är kapacitetsberoende, dvs. beroende av bl.a. antalet personal och användningen av arbetstimmar. Ett mått på kostnaden för den passiva kontrollen kan vara antal arbetstimmar som används för kontroll. I vissa fall kan det vara möjligt att använda en standardiserade kostnadsenhet för samma ändamål. Output (t.ex. antal godkända ansökningar) kan inte mätas i ekonomiska termer. Däremot finns det andra mätbara möjligheter, som t.ex. bästa möjliga service. Kvalitet, i form av exempelvis rätt ersättning, till rätt person i rätt tid, kan därför vara en annan faktor för mätning.

Aktiv kontroll

Den aktiva kontrollen präglas inte så mycket av bestämda arbetsrutiner. Den är mer "task oriented", dvs. har fokus på enskilda fall såsom impulser om felaktiga utbetalningar från handläggare eller allmänhet. Förutsättningarna för att beräkna kostnaderna är därmed betydligt bättre än för den passiva kontrollen. Det går att göra ekonomiska kalkyler för varje enskilt fall. Output går att mäta i ekonomiska termer. Den aktiva kontrollen sysslar med dåtiden och avgränsade fall. Samtidigt måste man skilja på ett ekonomiskt resultat och ett management resultat (verksamhetsresultat). Ett dåligt ekonomiskt resultat behöver inte betyda ett dåligt management resultat. Ett strategiskt mätsystem och ansvarsområden måste därför införas.

I modellen för beräkning av kostnadseffektivitet kan fler faktorer beaktas än insparat framtida belopp vid stoppad utbetalning. Även det felaktigt utbetalda beloppet, sannolikheten av att det felaktiga beloppet återbetalas samt hur tidigt det felaktiga beloppet upptäcktes kan beaktas. Därtill innehåller modellen en nuvärdesberäkning av det framtida penningflöde som hade skett om inte felet hade stoppats. Därmed tas hänsyn till tidsfaktorn även i denna del.

Den kunskap och erfarenhet som bildas inom den aktiva kontrollen måste överföras till den passiva kontrollen så att denna kan utvecklas. En utveckling av den passiva kontrollen innebär också att den aktiva kontrollen kan utvecklas och inriktas på nya områden. Kunskapsöverföring behövs självfallet också från den passiva kontrollen till den aktiva. Kunskapen och erfarenheterna behöver dessutom spridas till andra delar av organisationen.

Exempel på ett strategiskt mätsystem

Målsättning, felaktig utbetalning ska inte pågå mer än 10 år angående bidrag XYZ.

Hur tidigt en felaktig utbetalning upptäcks är ett mått på kvaliteten på den aktiva kontrollen. Ju tidigare ett fel upptäcks desto bättre kvalitet på verksamheten och desto mindre belopp hinner betalas ut felaktigt. Därför är det viktigt att införa kvalitetspoäng. Vi antar att det är en högre kostnad att upptäcka felaktiga utbetalningar i ett tidigt skede, jämfört med ett par år senare. Förhållandena tidsfaktor och kostnad är dock inte alltid klara.

Case #1; fel utbetalning upptäckts år 2 eller år 8. Kostnaden för att upptäcka den felaktiga utbetalningen år 2 är 22 000 kronor, medan kostnaden för att upptäcka den felaktiga utbetalningen år 8 är 5 000 kronor. Vi använder oss av ett framtida penningflöde, som blir nuvärdesberäknat. Vi tar hänsyn till det strategiska beslutet att fel utbetalning av bidrag XYZ "får" högst vara 10 år. Vid nuvärdesberäkningen används 4 procents räntesats (eller Riksbankens styrrenta).

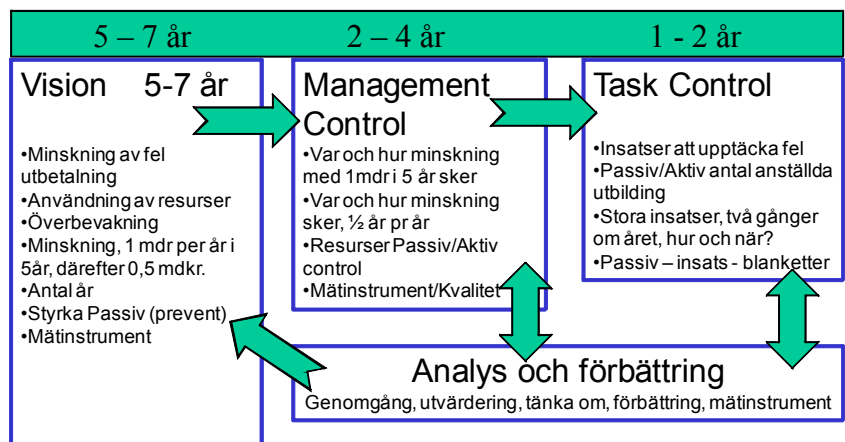
antal år - fel utbetalning	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1		
kvalitets poäng (kp)	2,00	1,75	1,50	1,25	1,00	0,90	0,85	0,65	0,40	0,10	2		
kostnad		22.000						5.000			3		
nuvärde av "återstående fel utbetalning"		40.396						11.317			4		
Fraud ratio - utan kvalitets justering		1,84						2,26			5	5 = 4/3	
Fraud ratio - med kvalitets justering		3,21						1,47			6	6 = 5x2	
Fraud ratio - utan kvalitets justering	46.396 kr. / 22.000 kr. = 1,84 Fraud ratio											11.317 kr. / 5.000 kr. = 2,26 Fraud ratio	
Fraud ratio - med kvalitets justering	(46.396 kr. / 22.000 kr. = 1,84) x 1,75 kp = 3,21 Fraud ratio											(11.317 kr. / 5.000 kr. = 2,26) x 0,65 kp = 1,47 Fraud ratio	
nuvärde av "återstående fel utbetalning"	6.000x6,7327		40.396		4% nuvärdefaktor, i 8 år								
nuvärde av "återstående fel utbetalning"	6.000x 1,8861		11.317		4% nuvärdefaktor, i 2 år								

Enligt beräkningarna ovan, blir *fraud ratio* med kvalitetsjustering 3,21 om den felaktiga utbetalningen upptäckts år 2, jämfört med *fraud ratio* 1,47 om den felaktiga utbetalningen upptäcks år 8. Om hänsyn inte tas till tidsaspekten, dvs. när den felaktiga utbetalningen stoppas och inga kvalitetspoäng beaktas, då skulle det ha varit "ett bättre" resultat att upptäcka den felaktiga utbetalningen år 8 och få 2,26 *fraud ratio* i stället för 1,84 *fraud ratio* år 2, dvs. utan hänsyn till kvalitetsjusteringen.

Helhetsbilden

Utöver funktionerna passiv kontroll och aktiv kontroll behöver det även finnas en funktion för *strategisk kontroll*. Den strategiska kontrollen har en överordnad roll jämfört med de två andra funktionerna. Huvuduppgifterna för den strategiska kontrollfunktionen är av två olika slag; den ena är att samla information om förändringar i samhället och den andra är att samla information om ändringar i lagar och regler angående trygghetssystemen. All information ska sedan framföras till passiv kontroll och aktiv kontroll.

Den strategiska kontrollen är den viktigaste av alla, p.g.a. att det är den som styr hur resurserna ska fördelas till övriga kontrollfunktioner. Det krävs att det finns en långsiktig vision för ett antal år (5–7 år) framåt. Därtill behövs en styrning och planering på medellång sikt (2–4 år). Slutligen ska den kortsiktiga, dagliga verksamheten styras och genomföras. Modellen illustreras nedan.



Funktionen analys och förbättring kan utgöras av en egen enhet som samarbetar med alla andra enheter/organisationer och ser till att utbyte av kunskap, erfarenhet m.m. sker så att den passiva och aktiva kontrollen blir effektivare och kvaliteten stiger. Funktionen kan ta fram förslag till förbättringar av metoder, processer, regler, värderingar m.m.

6.4 Sammanfattning

För att få en effektiv kontrollverksamhet behöver kostnadseffektiviteten i kontrollåtgärderna mätas. Modeller för detta har använts framför allt i Norge och i viss mån i Island. I Sverige är modellerna under utveckling. Modellerna som används är enkla och arbetsgruppen menar att de bör utvecklas för att ge en bättre bild av kostnadseffektiviteten. Den modell som är under utveckling i Island beaktar flera viktiga faktorer som inte beaktas i de nuvarande modellerna. Den är därför av stort intresse för övriga länder och kan tjäna som en förebild.

7 Polisanmälan, lagstiftning, sanktioner m.m.

7.1 Bakgrund

Genomgående för alla trygghetssystem gäller att rätten till ersättning upphör eller sätts ned om den sökande inte uppfyller de krav som lagen ställer. Sådana exempel är om den arbetssökande inte tar anvisat arbete, om den som är sjukskriven vägrar delta i utredningar eller lämna in underlag eller vägrar delta i insatser som är avsedda att förkorta sjukskrivningstiden. Detta är inte någon form av sanktion utan enbart en konsekvens av att individen inte uppfyller rätten till ersättning. Om den som uppbär ersättning från trygghetssystemen däremot avsiktliga lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut, eller betalas ut med ett för högt belopp, gör denne sig skyldig till brott. Det är enbart i Sverige som det finns en särskild lagstiftning kring bidragsbrott. I övriga Norden är det lagstiftningen kring bedrägeri som är tillämplig. Polisanmälningar vid misstänkta bidragsbrott har ökat markant i Sverige och Norge under de senaste åren, medan någon liknande ökning inte skett i övriga Norden.

Sverige

I Sverige trädde den 1 augusti 2007 bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Denna lag innehåller straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen.

Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten,

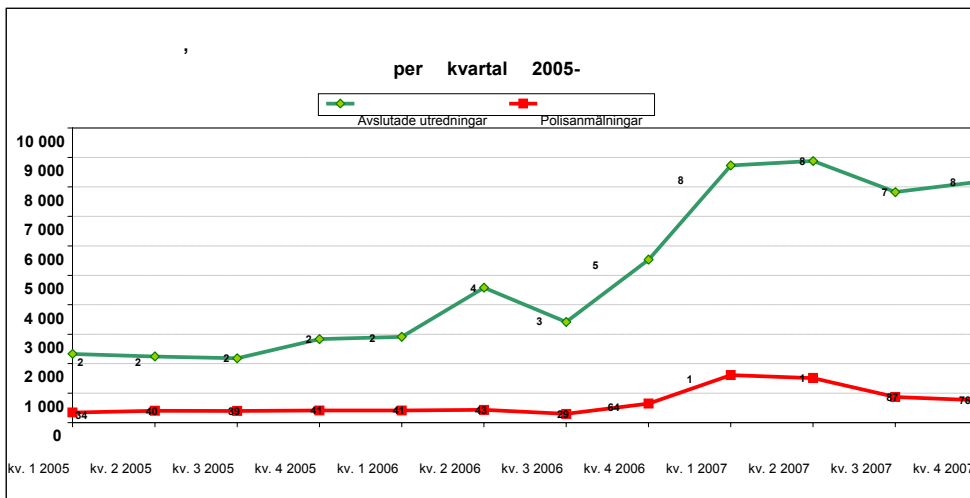
Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunerna.

Den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Vidare finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri. Slutligen finns en särskild bestämmelse för grovt oaktsamma beteenden. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. I lagen finns vidare en bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse. Utöver straffbestämmelserna innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

I och med att bidragsbrottslagen trätt i kraft kommer det att finnas en nationell statistik över polisanmälningar, lagföring m.m. från alla de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av lagen.

Av den statistik som sedan tidigare finns, och som gäller brott som begicks innan bidragsbrottslagen infördes, kan bland annat utläsas att under 2007 fick Försäkringskassan 33 612 impulser om misstänkta brott att utreda vilket är en fördubbling jämfört med 2006.

Diagram 7.1 Försäkringskassans avslutade utredningar av misstanke om brott 2005-2007



Impulser till utredning om misstänkt brott kommer framför allt via anonyma anmälningar (35 %), handläggare (21 %) och kontroller innan beslut (19 %). Övriga impulser kommer via slumpmässiga kontroller, riktade kontroller, andra myndigheter och kända anmälare från allmänheten. Ungefär hälften av alla utredningar resulterar i att den försäkrade har rätt ersättning. 20 procent av impulserna handlar om oavsiktliga fel från den försäkrade och i 15 procent av fallen, cirka 4 800, konstaterades misstänkt brott. Ovanstående uppgifter är baserade på 2007 års impulser till utredning.

Under 2007 fattade åklagare beslut om 2 468 brottsmisstankar i ärenden som rör Försäkringskassan. Beslut om lagföring fattades i cirka 35 procent av fallen vilket är en ökning med drygt 300 procent jämfört med de senaste två åren. Resterande fall avskrevs till följd av bevisproblem (26 procent) eller av annan anledning (38 procent).

De polisanmälningar som gått till åtal leder i de allra flesta fall till fällande dom. Påföljden blir oftast villkorlig dom i kombination med dagsböter. Fängelsestraff utdömdes endast i tio fall under 2007. Försäkringskassan står för den huvudsakliga delen av polisanmälningarna för bidragsbrott. Cirka 470 personer polisanmälades under 2007 för brott inom arbetslöshetsförsäkringen. För 2007 finns det ingen centralt samlad statistik om polisanmälningar från kommunerna, som ansvarar för utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Administrativa sanktionsmöjligheter finns inom arbetslöshetsförsäkringen. Enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor kan den medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter som har betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning uteslutas ur arbetslöshetskassan. Information om sådana händelser kan arbetslöshetskassorna få på olika sätt, till exempel genom anmälan från annan. Under 2006 uteslöt arbetslöshetskassorna cirka 540 medlemmar. Arbetslöshetskassorna kan besluta om både uteslutning och polisanmälan för samma person. I de fall Arbetsförmedlingen känner till förhållanden som kan påverka den sökandes rätt till arbetslöshetsersättning, ska de lämna information till den sökandes arbetslöshetskassa genom en så kallad underrättelse. Under 2007 lämnades nästan 13 000 underrättelser. Hur många av dessa som leder till att arbetslöshetskassorna beslutar om en sanktion kan redovisas först andra halvåret 2008. Tidigare redovisningar visar att arbetslöshetskassorna beslutar om en sanktion i cirka 85 procent av fallen. En utredning (*Kommittédirektiv 2007:176*) har tillsatts som ska utreda möjligheten att införa en bidragsspärr i Sverige. Innebörden av en sådan är att den som befunnits skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen. Ekonomiskt bistånd ska inte omfattas av bidragsspärren. Utredaren ska presentera sitt förslag senast i november 2008.

Island

Den lag som är tillämplig vid bidragsmissbruk i Island är Lov om folketrygd (lög um almannatryggingar); lov nr. 100/2007 (opprinnelig nr. 117/1993) En ny bestämmelse, nr. 55, infördes i lag nr. 74/2002. Lagändringen innebär att vid upptäckt av bidragsbrott tillåter trygdeloven att myndigheten återkräver beloppet med gällande straffränta. Lagen tillåter dock inte att myndigheten stoppar utbetalning av ersättning som personen har rätt till även om denne begått ett bidragsbrott. Tidigare bestämmelser från 1946 gick ut på att återkräva den dubbla summan som personen i fråga fått utbetalt. I allvarliga fall, till exempel då någon använt förfalskade dokument eller patientjournaler tillämpas strafflagens bestämmelser eller bestämmelser i särskild lag, såsom läkarlagen eller medicinlagen.

Bidragsbrott anmäls sällan till polisen och denna typ av ärenden har också en låg prioritet hos polisen. Sanktionerna i lagen om folketrygd är svaga och har liten preventiv effekt. Dessutom försvåras bevisningen av de begränsningar som finns i möjligheten att inhämta upplysningar. Sedan 2005 finns det en ofullständig statistik över misstänkta bidragsbrott, polisanmälningar, belopp och påföljder. Av alla tips till myndigheten om misstänkt bidragsbrott handlade 62 procent om utbetalningar av underhållsstöd och andra stöd till ensamstående föräldrar. Det politiska intresset för bidragsbrott har sedan länge varit litet men det har på senare tids märkts en ändring.

Norge

Nedan lämnas en redovisning av hur man i Norge använder polisanmälan och administrativa sanktioner vid misstänkta bidragsbrott inom några olika ärendeslag. I Norge finns reglerat i folketrygdeloven att det är straffbart att lämna felaktiga upplysningar eller att underlåta att lämna upplysningar som har betydelse för utbetalning från de offentliga systemen. Strafflagens bestämmelser kring bedrägeri och urkundsförfalskning tillämpas.

Huvudregeln är att alla ärenden avseende *sjukpenning, förtidspension och bidrag till ensamstående föräldrar* där det finns misstanke om bidragsbrott ska polisanmälas. I de fall det rör sig om ett lågt belopp eller andra omständigheter är förmildrande lämnas en varning i stället för att göra polisanmälan. Varning används när syftet är att göra den sökande uppmärksam på allvaret i bedrägeriet. För att varning ska användas ska straffbarhetsvillkoren vara uppfyllda. Varning sänds efter en helhetsvärdering där man tar hänsyn till beloppets storlek, att det handlar om försök till bidragsbrott och hur allvarligt försöket är. Vid upprepade bedrägeriförsök görs polisanmälan.

Arbetslöshetsersättning är den enda ersättning där avstängning kan användas som sanktion genom att en person under en tidsbegränsad period inte erhåller ersättning. Avstängningstiden varierar mellan 4 och 26 veckor beroende på beloppets storlek eller andra omständigheter.

Förbud råder mot dubbelbestraffning (avstängning och straff enligt strafflagen). Det kan därför inte fattas beslut om avstängning

om polisanmälan görs. Det finns detaljerade interna riktlinjer för avstängning och polisanmälan.

Tidigare var ansvaret för polisanmälan och bedömning av bidragsbrott utlagt på delar av organisationen både på läns- och riksnivå. Från 2008 samordnas ansvaret till NAV Kontroll och inkrevning för att säkra en bättre koordinering av insatserna och för att öka kvaliteten och effektiviteten kring brottsanmälan. Tabellen nedan visar utvecklingen i antal anmälningar som gjorts under perioden 2000–2007 inom de olika trygghetssystemen.

Tabell 7.1 Polisanmälningar inom olika trygghetssystem i Norge 2000–2007

Bidragsform	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sjukpension	23	48	65	60	48	79	79	92
Rehabiliteringspenning	9	14	23	39	41	29	29	62
Sjukpenning	14	36	53	82	101	124	106	132
Ensamförsörjare	51	61	65	97	76	74	111	93
Andra ersättningar	43	77	62	47	42	85	91	59
Arbetslöshetsersättning	775	924	732	150	808	709	1 140	828
Totalt antal personer	915	1 160	1 000	475	1 116	1 241	1 690	1 449
Anmält belopp							188 miljoner NOK	182 miljoner NOK

Av tradition är myndigheterna restriktiva med att göra polisanmälan vid bidragsbrott som gäller socialbidrag men viss förändring har skett på senare tid.

Av de polisanmälningar som leder till åtal leder de flesta till en fällande dom. Mindre än 10 procent blir frikända och nästan 50 procent döms till fängelse. I en dom i Högsta Domstolen i november 2006 uttalades att bidragsbrott som överstiger 60 000 NOK som huvudregel ska leda till fängelsestraff. En del ärenden avskrivs hos polisen på grund av bristande bevis och på grund av kapacitetsbrister hos polisen.

Tabell 7.2 Polisanmälningar, åtal och domar inom olika trygghetssystem i Norge 2001–2007*

ÅR	Avskrivna polisanmälningar	I avgjorda ärenden	Ovillkorlig dom fängelse	Villkorlig dom fängelse	Före-läggande	Samhälls-tjänst	Frikänd
2001	20	51	22	13	12	4	0
2002	33	80	22	33	17	2	6
2003	79	101	42	27	11	12	9
2004	122	135	44	44	15	20	12
2005	107	161	66	46	17	21	11
2006	141	192	81	39	12	41	19
2007	162	167	81	25	19	32	10

*Arbetslöshetsersättning och rehabiliteringsersättning ingår inte i tabellen.

Det finns inga undersökningar som kan visa att sanktioner och polisanmälningar har en preventiv effekt. Trots det anser man i Norge att uppmärksamheten i media, både vid aktioner och vid rättegångar, för med sig en ökning av bland annat att ensamstående föräldrar anmäler att de numer är sammanboende, sjukanmälda anmäler att de börjat arbeta och förtidspensionärer anmäler inkomstökning vilket ger sänkt förtidspension. Man ser även en ökning av tips till myndigheterna. Sammantaget ger detta en grund för att anta att administrativa sanktioner och polisanmälningar har en preventiv effekt.

Danmark

I Danmark ska polisanmälan ske om någon genom försök till bidragsbrott försökt få ut mer pengar i form av arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd än denne har rätt till. Även alla misstänkta bidragsbrott inom socialförsäkringen ska anmälas, men det finns ingen statistik på hur ofta det sker, och vad som blir resultatet av en sådan anmälan.

Inom arbetslöshetsförsäkringen anmäls alla försök till bidragsbrott om det i sammanhanget är fråga om förfalskade underlag av något slag och det felaktigt utbetalda beloppet är minst 17 000 DKK. Anledningen till denna förhållandevis höga beloppsgräns är att det finns sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen i form av karantänsbestämmelser. Arbejdsløshedsforsikringslovens § 87 ger rätt att tillgripa sanktioner i form av karantän på minst 74 och högst 962 timmars ersättning från arbetslöshetsersättningen.

Karantänstiden är absolut, det vill säga karantänstiden löper inte under den tid personen i fråga uppbär annan ersättning eller lön. Antalet karantänstimmar beräknas i förhållande till det felaktigt utbetalade beloppet. Bedrägeri på belopp upp till cirka 300 000 DKK leder som regel till 3–6 månaders fängelse med prøvotid på ett till två år. En person kan dömas till både fängelse och karantänstid, vilket är en form av dubbelbestraffning.

Arbejdsløshedsforsikringslovens § 87 ger även rätt till att besluta om karantänstid på mellan 20 och 37 timmar vid oaktsamhet. Karantän kan också användas då en sökande uteblir från ett möte med myndigheten och underlåter att ta anvisat arbete. Under 2006 beslutades om sammanlagt 118 959 timmars karantän, vilket motsvarar en utebliven utbetalning på 10,3 miljoner DKK.

Finland

I Finland finns det inom arbetslöshetsförsäkringen samma typ av sanktioner som i de andra nordiska länderna. När arbetsförmedlingsbyråerna undersöker en persons rätt till arbetslöshetsersättning kan de besluta att en person förlorar rätten till arbetslöshetsersättning för 30, 60 eller 90 dagar eller till dess att han eller hon genom sitt handlande visat sig vara villig att börja arbeta om det finns arbete.

Arbetslöshetskassorna som administrerar utbetalningen av inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningarna kan på det sätt som regleras i 4 §, lagen om arbetslöshetskassor ge en medlem som varit oärlig en anmärkning eller varning eller utesluta medlemmen ur kassan. Detta är arbetslöshetskassans sätt att skydda sig och sina medlemmar mot medlemmar som är oärliga. År 2006 gav arbetslöshetskassorna anmärkningar till 856 medlemmar och varningar till 485 medlemmar samt uteslöt 52 medlemmar ur kassan.

För att utreda det brottsrättsliga ansvaret gjorde kassorna 2006 ca 270 polisanmälningar på grund av misstanke om bidragsbrott. Utifrån anmälningarna avgjorde polisen, åklagarna och domstolarna sammanlagt 257 fall. Polisanmälningarna om dessa fall hade gjorts under åren 2005 och 2006. Av straffen var ca två tredjedelar domar för bedrägeri och ca en tiondel bötesstraff som utmätts inom strafföreläggandet. Tabellen nedan visar resultatet av de anmälningar om brott som kassorna gjorde åren 2003–2006.

Tabell 7.3 Domstols-, åklagar- och polisavgöranden 2003–2006

ÅR	Dom	Avgjorda ärenden	Strafföreläggande	Åtalet ogillats	Åtalseftergift	Förundersökning avbrutits e.d.
2003	70	173	46	3	31	23
2004	113	222	49	13	33	14
2005	157	259	32	15	40	15
2006	163	257	27	14	36	17

FPA har i mer än tio år samlat in uppgifter om bidragsbrott i samband med socialförsäkringsförmåner. Uppgifterna är sammanställda i ett register över bidragsbrott. Registret upptar olika uppgifter om fall där det uppstått en grundad misstanke om att sökanden i samband med sin förmånsansökan uppsåtligt handlat mot bestämmelserna och att det kan vara fråga om ett sådant brott som avses i strafflagen. Som verkställare av den lagstadgade socialförsäkringen kan FPA inte på straffrättsliga grunder avgöra om sökandens förfarande strider mot strafflagen, utan FPA måste anmäla alla sådana misstankar till polisen för utredning, oavsett hur små belopp det gäller. I vissa sällsynta fall där det handlat om små summor har polisen bett åklagaren att begränsa förundersökningen och målet har lämnats därhän.

År 2007 anmälde FPA knappa 1 200 misstankar om bidragsbrott. Av dessa anmälningar leder ca två tredjedelar antingen till en dom eller till bötesstraff som utmätts inom strafföreläggandet. Förundersökningar av fall som gäller bidragsbrott görs av de lokala byråerna och det slutliga beslutet om polisanmälan tas av juristerna vid kretscentralerna. Två tredjedelar av FPA:s misstankar om bidragsbrott gäller arbetslöshetsersättningar och en knapp tredjedel det allmänna bostadsbidraget som ofta utbetalas tillsammans med arbetslöshetsersättningen. I viss mån förekommer missbruk också vad gäller studiestöd, ensamförsörjartillägget till barnbidrag och barnavårdsstödet.

I tabellen nedan visas antalet fall som gäller FPA-förmåner där begäran om undersökning har lämnats till polisen samt förmånsutbetalningen i dessa fall.

Tabell 7.4 Polisanmälningar som gjorts av FPA och totala utbetalningar förmånsvis 2006–2007

Förmånslag		2006	2007
<i>Arbetslöshetsförmåner</i>	Antal polisanmälningar	602	790
	Utbetalningar i samband med dessa fall	1 651 655	2 532 599
<i>Allmänt bostadsbidrag</i>	Antal polisanmälningar	194	367
	Utbetalningar i samband med dessa fall	481 753	969 754
<i>Barnbidrag</i>	Antal polisanmälningar	38	31
	Utbetalningar i samband med dessa fall	59 606	46 104
<i>Sjukdagpenning</i>	Antal polisanmälningar	20	26
	Utbetalningar i samband med dessa fall	87 584	112 292
<i>Pension</i>	Antal polisanmälningar	10	18
	Utbetalningar i samband med dessa fall	57 578	36 570

7.2 Sammanfattning

I samtliga nordiska länder kan sanktion i form av tidsbegränsad avstängning från ersättning enbart användas inom arbetslöshetsersättning. Användning av denna sanktionsform har ökat stadigt de senaste åren. I Norge kan inte avstängning ske om en person dessutom döms för samma brott i domstol. Något liknande förbud finns inte i övriga länder. I Sverige en utredning nyligen tillsatts som ska utreda möjligheten att införa en bidragsspärr även i övriga trygghetssystem för den som döms för bidragsbrott. I Norden, med undantag för Sverige, tillämpas de straffrättsliga reglerna för bedrägeri vid brott mot trygghetssystemen medan det i Sverige sedan den 1 augusti 2007 finns en särskild bidragsbrottslag. I Sverige är lagstiftningen ännu så ny att det är svårt att dra några slutsatser om hur den fungerar.

8 Ur handläggarens och allmänhetens perspektiv – En nordisk studie av attityder till bidrag, bidragsbrott och kontroller

8.1 Bakgrund

Flera olika verktyg finns för att minska bidragsbrott. Dessa kan vara preventiva åtgärder som förenklingar och utökad service eller avskräckande åtgärder som ökade kontroller och sanktioner. Ytterligare en åtgärd som visat sig ha god effekt är informationsinsatser vars syfte är att påverka individers attityder till bidragsbrott. Forskning visar nämligen att attityder och moral har större påverkan på individer när det gäller att agera rätt än risken för att bli upptäckt och straffad.¹ De flesta människor följer regler, inte därför att de är rädda för att bli upptäckta och straffade, utan för att de själva anser det vara rätt och därför att andra gör det.

För att kunna påverka attityder behövs kunskap om vilka attityder som råder. Därför genomfördes i några av de nordiska länderna under 2007 och början av 2008 kvantitativa undersökningar om inställning till bidragsbrott och kontroller. Undersökningarna, som hade liknande frågeställningar, vände sig till två grupper. Den ena riktade sig till allmänheten och den andra till personal inom myndigheter som betalar ut ersättning från trygghetssystemen. Undersökningar riktad till allmänheten genomfördes i Sverige, Norge och Island. Undersökningar riktad till handläggare genomfördes utöver nämnda länder även i Danmark. Motsvarande undersökningar kommer genomföras i Finland under våren 2008, och resultaten kan därför inte redovisas här.

¹ Rätt från början, Forskning och strategier, Rapport 2005:1, Skatteverket.

Undersökningarnas huvudsyfte var att kartlägga allmänhetens och handläggarnas attityder till missbruk av trygghetssystemen. Två svenska undersökningar, som genomfördes under våren 2007, har varit förlaga för övriga undersökningar även om frågeställningarna reviderats något.

För första gången finns det inom detta område jämförbara resultat mellan de nordiska länderna. Resultaten visar på likheter och skillnader i hur man ser på missbruk av trygghetssystemen, vare sig man tillhör allmänheten eller är handläggare som hanterar ersättningarna.

Undersökningarna tog upp följande områden:

- *Acceptans för bidragsbrott* och hur allvarligt man ser på bidragsbrott i jämförelse med andra brott. Att få ett mått på acceptansen för missbruk av trygghetssystemen är viktigt så till vida att det finns ett samband mellan en hög acceptans för bidragsbrott och en förhöjd risk att begå bidragsbrott.
- *Omfattning*. Om en majoritet i samhället upplever att omfattningen av bidragsbrott är stor, finns det en stor risk att viljan hos den enskilde att göra rätt för sig minskar.
- *Orsaker*. För att få en förståelse för varför den enskilde missbrukar systemen och därmed kunna sätta in rätt åtgärder, behövs kunskap om vilka orsakerna är till att man begår bidragsbrott.
- *Åtgärder*. I undersökningen presenterades ett antal åtgärder för att minska missbruk av trygghetssystemen i syfte att få en indikation på vilka åtgärder som har stöd och därmed har goda förutsättningar att kunna genomföras.
- *Kontroller samt service och information*. En förutsättning för att den enskilde ska agera rätt, är att denne har förtroende för trygghetssystemen och de myndigheter som betalar ut ersättningarna. Ett mått på det senare är hur den enskilde ser på myndighetens service, information och bemötande. I undersökningarna riktade till handläggare ställdes även ett antal frågor om hur man upplever myndighetens kontrollarbete.

Undersökningarna berörde i huvudsak avsiktliga fel som begås av bidragssökande, men även i vissa fall oavsiktliga fel av såväl sökande som myndigheter. I enkäterna användes genomgåendet begreppet bidragsfusk i stället för avsiktliga fel eller bidragsbrott, eftersom fusk är den benämning som används i vardagligt tal och i media.

Metod och svarsfrekvens

De kvantitativa undersökningarna har genomförts i form av webb-enkäter. De personer som ingått i svarspanelerna är representativa för allmänheten respektive myndigheterna i respektive land. Urvalet är slumpmässigt och det finns inte några systematiska bortfall. Webbpaneler har en viss snedvridning då de exkluderar personer utan tillgång till dator med Internet-uppkoppling eller de som använder e-post sällan. Men även vid andra metoder, som till exempel postala enkäter, faller vissa grupper bort.

Handläggarenkäten besvarades i Sverige av personal vid kommuner, arbetslöshetskassor, Migrationsverket, Centrala studiemedelsnämnden och Försäkringskassan. I Norge riktades enkäten till handläggare inom NAV och i Island till handläggare inom Tryggingastofnun och Arbeidsdirektorat samt ombudsmän och länsmän som är Tryggingastofnuns handläggare ute i landet. I Danmark genomfördes undersökningen som en telefonintervju av personal vid kommuner.

Svarsfrekvensen varierar något mellan de olika länderna, men resultaten ger ändå en god representativitet för vad allmänhet och handläggare har för attityder till bidragsbrott.

Tabell 8.1 Svarsfrekvens för enkäter riktade till allmänhet och handläggare

	Sverige	Norge	Island	Danmark
<i>Allmänheten</i>				
Antal personer	1 484	1 355	797	-
Andel i procent	50 %	34 %	66 %	-
<i>Handläggare inom myndigheter</i>				
Antal personer	1 022	594	73	100
Andel i procent	58 %	89 %	62 %	100 %
				(telefonintervju)

8.2 Acceptans för bidragsbrott*Bidrag är en trygghet*

Hur man förhåller sig till trygghetssystemen är avgörande för systemens legitimitet. Allmänheten i de olika länderna fick ta ställning till några påståenden om trygghetssystemen. Resultaten visar

att bidrag och ersättningar ses som en trygghet. Däremot är attityden till om bidrag är en rättighet olika. I Island är det lika många som tycker att bidrag är en rättighet som en trygghet. I Sverige är andelen betydligt färre som anger att bidrag är en rättighet.

Tabell 8.2 Allmänhetens attityder till bidrag

Andel i % av allmänheten som svarat	Sverige	Norge	Island
instämmer helt eller delvis			
Bidrag är en rättighet	65	88	91
Bidrag är en trygghet	92	96	91
Det finns för mycket bidrag	51	52	46

Ungefär hälften av allmänheten i Sverige, Norge och Island anser att det finns för mycket bidrag. Sammantaget kan svaren tolkas som om man i dessa länder generellt har en positiv inställning till att bidrag och ersättningar finns och även framledes ska finnas. Däremot finns det i alla länder olika synpunkter på hur många trygghetssystemen ska vara och hur stora belopp som ska betalas ut.

Bidragsbrott är inte acceptabelt

I frågeformuläret riktad till allmänheten ställdes ett antal påståenden för att utreda vilken acceptans för bidragsbrott som finns. Erfarenheter visar nämligen att den som har en hög acceptans för missbruk av trygghetssystemen är mer benägen att begå bidragsbrott, om tillfälle ges, än den som har en låg acceptans.

En övervägande majoritet är negativ till missbruk av trygghetssystemen och har därmed en låg acceptans för bidragsbrott. Detta kommer tydligast till uttryck vid påståendena om att bidragsfusk är omoraliskt, kan jämföras med stöld och påverkar välfärden negativt.

Tabell 8.3 Allmänhetens attityder till bidragsbrott

Andel i % av allmänheten som svarat instämmer helt eller delvis	Sverige	Norge	Island
Bidragsfusk är omoraliskt	84	96	91
Bidragsfusk kan jämföras med stöld	82	96	88
Den som bidragsfuskar ska ha ett hårt straff	72	92	83
Bidragsfusk påverkar välfärden negativt	80	96	90
Att bidragsfuska är osolidariskt	82	97	71
Bidragsfusk drabbar ingen	7	10	11

Vissa skillnader finns. I Norge tar allmänheten störst avstånd från bidragsbrott. I Sverige är det färre som har en negativ inställning och därmed fler som har en hög acceptans för bidragsbrott.

Bidragsbrott är ett allvarligt brott

Utöver acceptansen för bidragsbrott fick allmänheten sätta bidragsbrott i relation till några andra brott för att få en uppfattning om hur allvarligt man ser på missbruk av trygghetssystemen. Som regel ser befolkningen i de nordiska länderna allvarligt på bidragsbrott som närmast kan jämföras med att en idrottsman dopar sig inför en tävling eller att uppge oriktiga uppgifter i självdeklarationen. Överlag ser man i de nordiska länderna betydligt mer allvarligt på att missbruka trygghetssystemen än till exempel att arbeta svart.

Tabell 8.4 Hur allvarligt är följande?

Andel i % av allmänheten som svarat mycket eller ganska allvarligt	Sverige	Norge	Island
Dopa sig inför en idrottstävling	92	88	92
Försöka få ut mer bidrag än man har rätt till	89	87	80
Uppge oriktiga uppgifter i självdeklarationen	80	92	90
Kasta skräp i naturen	77	82	91
Smuggla in cigaretter för att sälja dem vidare	68	83	72
Köpa svarta tjänster	51	62	95
Arbeta svart	50	58	68

Det finns dock skillnader. I Island ser man något mindre allvarligt på bidragsbrott än i Sverige och Danmark. Det finns också en anmärkningsvärd skillnad mellan hur islänningarna ser på att köpa svarta tjänster jämfört med den svenska och norska allmänheten.

I medarbetarenkäten besvarade handläggarna enbart hur allvarligt de ser på bidragsbrott. I Sverige och i Norge ser nästan samtliga handläggare, 99 procent, allvarligt eller mycket allvarligt på att någon försöker få ut mer bidrag än denne har rätt till. Något lägre är det i Danmark, där 91 procent ser allvarligt på bidragsbrott, medan motsvarande siffra för Island är 87 procent. I samtliga länder ser handläggarna mer allvarligt på bidragsbrott än vad allmänheten gör.

I Danmark genomförde 2006 Rockwool Fondens Forskningsenhet² en analys baserad på ungefär 1000 intervjuer, som till viss del tar upp frågor kring bidragsbrott. Bland annat fick allmänheten ta ställning till några typer av brott, främst svartarbete. På en skala från 1–10, där 1 är helt oacceptabelt och 10 acceptabelt, fick den svarande uppge hur denne ställde sig till brotten.

Tabell 8.5 Attityder till svartarbete m.m. i Danmark (1=helt oacceptabelt, 10=acceptabelt)

	2005
Motta socialförsäkringar som man inte har rätt till	1,4
Skattefuska, om man får möjlighet	2,0
Åka buss eller tåg utan biljett	2,1
Företag får utfört svartarbete av företag	2,1
Företag får utfört svartarbete av privatperson	2,5
Privat få utfört svartarbete av företag	2,6
Privat få utfört svartarbete av privatperson	4,7

Resultatet stödjer vad som framkommit i enkätundersökningarna, dvs. att man i de nordiska länderna i huvudsak ser mer allvarligt på bidragsbrott än till exempel skattefusk och svartarbete.

Kombinationsfusk är allvarligaste bidragsbrottet

Olika typer av bidragsbrott kan upplevas som mer eller mindre allvarliga. I samtliga länder är kombinationsfusk, det vill säga att

² Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhet, Nyhetsbrev April 2006.

arbeta svart samtidigt som man får någon typ av ersättning, ett bidragsbrott som allmänhet och handläggare ser allvarligt på. Även att inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar storleken på ersättningen ses som allvarligt, liksom att dölja att man bor ihop med någon för att få ut mer ersättning än man har rätt till.

Tabell 8.6 Hur allvarligt är följande? Svar från allmänhet och handläggare

Andel i % som svarat mycket eller ganska allvarligt	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare
Arbeta svart samtidigt som man erhåller arbets- eller sjukersättning	92	98	90	99	84	96	90
Inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar ersättningens storlek	85	95	89	100	83	93	93
Skenseparation	86	97	84	100	80	94	99
Arbeta svart samtidigt som man erhåller studielån/studiebidrag	70	90	65	93	58	79	90
Vara hemma med "sjuka" barn	69	92	51	86	86	62	61
Ta ut en extra sjukdag fastän man är frisk	67	89	58	96	80	90	71

Det finns också en samsyn i att det är mindre allvarligt att vara hemma för vård av sjukt barn när barnet i verkligheten är friskt eller att ta ut en extra sjukdag fastän man är frisk.

I nästan samtliga fall ser handläggare mer allvarligt på bidragsbrott än vad allmänheten gör.

Värt att notera är att vi tidigare konstaterat att acceptansen för bidragsbrott är mycket låg i Norge, men samtidigt tycker mellan var tredje och varannan norrman att det inte är så allvarligt att arbeta svart samtidigt som man tar ut studiemedel, att ta ut en extra sjukdag trots att man inte är sjuk eller att stanna hemma för vård av sjukt barn när barnet i själva verket är friskt.

Myndigheterna ska ha fokus på att bekämpa bidragsbrott

Såväl allmänhet som handläggare är i nästan samtliga länder mycket eniga om att bidragsbrott *borde* ha en hög prioritet. Ungefär varannan handläggare i alla länder, utom i Island, tycker att så är fallet, dvs. att bidragsbrott *har* en hög prioritet hos myndigheterna. I Norge och i Island, som var de enda länderna där motsvarande fråga ställdes till allmänheten, upplever mindre än var tredje person att bidragsbrott är prioriterat. Alltså tycker handläggare i högre grad än allmänheten i dessa båda länder att bidragsbrott är ett prioriterat område.

Tabell 8.7 Synen på myndigheternas prioritering av bidragsbrott

Andel i % av handläggare och allmänhet	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare	
Har hög prioritet hos myndigheterna	55	31	53	34	17	44	
Borde ha hög prioritet hos myndigheterna	89	93	97	71	93	95	

8.3 Omfattning

Omfattningen av bidragsbrott upplevs som hög

Det är svårt att i en enkätundersökning få en rättvisande bild av hur stor omfattningen av bidragsbrott är. Dels är få människor benägna att uppge att man begått någon typ av brott, dels har det bland annat i en kvalitativ undersökning³ i Sverige visat sig att man i vissa fall inte uppfattar det som en brottslig handling att missbruka trygghetssystemen.

Däremot kan man få en bild av hur omfattande de svarande upplever att bidragsbrotten är. Som tidigare nämnts är det av stor betydelse om den enskilde upplever att nästan alla gör rätt. Då ökar också benägenheten att själv göra rätt.

³ Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige, Rapport 6, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Frågeformuleringen om omfattningen av bidragsbrott skiljde sig något mellan länderna.⁴ Frågornas olika formuleringar kan ha påverkat svaren. Inte mindre än tre fjärdedelar av befolkningen i Sverige upplever att bidragsfusket är omfattande, mot ungefär varannan person i Norge och Island.

Tabell 8.8 Den upplevda omfattningen av bidragsfusket

Andel i % som svarat instämmer helt eller delvis, ⁵	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare
Tror du fusket är omfattande?	75	66	54	59	54	67	70

Mellan 60 och 70 procent av handläggarna menar att missbruket av trygghetssystemen är omfattande. I Norge och i Island tror handläggarna i högre grad att bidragsbrott är omfattande än vad allmänheten gör. Anmärkningsvärt är att oavsett om man är handläggare eller allmänhet tror mellan hälften och tre fjärdedelar att omfattningen av bidragsbrott är omfattande.

Omfattningen upplevs olika stor i olika system

I några länder tog man ställning till hur omfattande missbruket är i ett antal ersättningssystem, det vill säga i socialbidrag, underhållsstöd, sjukersättning, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Resultatet varierar en del mellan länderna, vilket kan bero på att reglerna för ett system kan se olika ut i olika länder. Som regel finns det inga större skillnader mellan hur allmänheten och handläggarna upplever omfattningen i ett system. I några fall bedömer handläggare att omfattningen är större i enstaka system än vad allmänheten gör.

⁴ I Norge och på Island löd frågan "Tror du fusket är omfattande i (land)?" och i Sverige "Hur omfattande tror du att fusket med olika bidrag är i Sverige?".

⁵ Se not 3.

Tabell 8.9 Upplevd omfattning av missbruk av olika ersättningssystem

Andel i % som tycker att omfattningen är helt eller delvis omfattande. ⁶	Norge		Island		Danmark
	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare
Arbetslöshetsersättning	42	44	53	50	-
Sjukpenning	42	38	21	21	34
Sjukersättning	31	32	18	44	13
Underhållsstöd	37	49	41	67	71
Socialbidrag	44	17	42	67	50

Var fjärde känner någon som begår bidragsbrott

Hur omfattande missbruket av trygghetssystemen upplevs kan ställas i relation till hur många som känner någon som försökt få ut mer ersättningar än denne är berättigad till. I Sverige och Norge uppger ungefär var fjärde person att han eller hon känner någon som försökt få ut mer ersättning än vad denne har rätt till. I Island ställdes frågan om man råkat ut för en slarvig ärendehantering, vilket 18 procent uppgav.

Tabell 8.10 Känner du någon som fått ut mer ersättning än denne har rätt till?

Andel i % av allmänheten som svarat ja	Sverige	Norge	Island
Känner du personligen någon som under det senaste året fått ut mer ersättning än denne har rätt till	25	23	18 (annan fråga)

Det är enkelt att få ut mer ersättning än man har rätt till

En relativt hög andel, mellan 26 och 59 procent, instämmer helt eller delvis i att det är enkelt att få ut mer ersättning än man har rätt till. Återigen tror handläggarna i högre grad än allmänheten att det är enkelt att få mer utbetalt än man har rätt till.

⁶ I Sverige ställdes inte motsvarande fråga, vare sig i enkäten riktad till allmänhet eller medarbetare.

Tabell 8.11 Det är enkelt att få ut mer ersättning än man har rätt till

Andel i %	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Allmän- het	Hand- läggare	Allmän- het	Hand- läggare	Allmän- het	Hand- läggare	Hand- läggare
Det är enkelt att få ut mer ersättning än man har rätt till	39	46	38	59	26	57	48

8.4 Orsaker

Dålig moral bidrar till bidragsbrott

Det är av intresse att få veta mer om vilka orsaker som allmänheten tror bidrar till att en person begår bidragsbrott. Inte minst för att få kunskap om vilka åtgärder som det finns behov av att sätta in. De två enkäterna hade olika svarsalternativ, vilket gör att allmänheten och handläggarna har svarat på delvis olika frågor. Det går därför inte att göra en direkt koppling till de olika gruppernas svar. Vem som har svarat på vad framgår av tabellen nedan.

I enkäten till allmänheten listades ett antal alternativ som de svarande fick ta ställning till. I samtliga länder hamnade moraliska aspekter som att moralen i samhället är dålig och politiker och andra makthavare fuskar överst bland skälen till att man missbrukar trygghetssystemen. Länderna är också samstämmiga i att straffen inte är särskilt hårda.

Det finns ett par avvikelser i hur allmänheten ser på orsakerna till att man missbrukar trygghetssystemen. I Island tror allmänheten i högre grad än i något annat land att reglernas rimlighet spelar en stor roll huruvida man fuskar eller inte. Myndighetsrepresentanterna i Island menar i högre grad att bidragsbrott är ett sätt att ta tillbaka det man har betalt i skatt än i andra länder.

Tabell 8.12 Om orsakerna till att man begår bidragsbrott

Andel i % som svarat instämmer helt eller delvis	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare
Moralen är dålig	64	76	81	-	65	-	-
Politiker och personer i ledande ställning fuskar	70	72	68	-	53	-	-
Straffen är inte särskilt hårda	61	77	68	-	58	-	-
Fusket är ett sätt att få ekonomin att gå ihop	53	72	61	79	-	71	82
Upptäcktsrisken är liten	61	77	61	-	38	-	-
Det finns ingen kontroll	45	48	37	61	35	63	47
Man tycker reglerna är orimliga	41	48	23	47	56	84	48
Om ens vänner bidragsfuskar gör man det själv	35	44	26	-	24	-	-
Man bemöts dåligt av handläggare	37	14	45	-	23	-	-
Bidragsfusk är ett sätt att ta tillbaka det man har betalt i skatt	34	43	-	44	41	73	43

Den orsak som många handläggare i övriga länder graderar högt vad gäller varför man begår bidragsbrott är att privatekonomin är ansträngd och att bidragsfusk därmed är ett sätt för den enskilde att få ekonomin att gå ihop.

Man påverkas inte i så stor grad av sin omgivning

Att ens vänner bidragsfuskar spelar mindre roll för att man själv ska missbruka systemen enligt enkätsvaren. Av mindre betydelse är också att man bemöts dåligt av en handläggare.

8.5 Åtgärder

Samkörning är viktigt

I medarbetarenkäten fick handläggarna ta ställning till hur man ser på en rad åtgärder för att minska missbruk av trygghetssystemen. Den åtgärd mot missbruk av trygghetssystemen som har störst stöd hos handläggarna är samkörning av register. Straffavgift och enklare blanketter har ett högre stöd i Sverige än i något av de andra länderna. Över lag är de svenska handläggarna mer positivt inställda till samtliga åtgärder. De danska handläggarna tycker i mindre grad än sina nordiska kollegor att det behövs kompetensutbildning av personalen.

Tabell 8.13 Åtgärder för att minska missbruk av trygghetssystemen

Andel i % av handläggare som svarat mycket eller ganska viktigt	Sverige	Norge	Island	Danmark
Högre kompetens hos handläggarna	-	84	89	58
Mer förebyggande arbete och information till ersättningstagare	93 ⁷	87	88	77
Enklare blanketter	90	62	67	61
Enklare regler	87	76	89	82
Karenstid	70	53	45	51
Straffavgift	92	42	43	-
Samkörning av register	95	95	87	98
Skärpta kontroller	93	86	85	71

Karenstid är minst viktigt

Karenstid, det vill säga att en person som bidragsfuskar stängs av från trygghetssystemen under en period, har förhållandevis lågt stöd bland handläggarna.

⁷ I Sverige löd påståendet ”Ökad information om hur bidragsfusk påverkar välfärden”.

8.6 Kontroll

Svagheter i kontrollen i vissa länder

Handläggarna besvarade en rad frågor som har med myndigheternas kontroller av utbetalningar att göra. Hur vanligt handläggarna i de nordiska länderna tror det är med svagheter i kontrollen och ärendehantering varierar. I Norge instämmer bara 29 procent helt eller delvis i att det finns svagheter, medan 58 procent av handläggarna i Sverige upplever att det finns brister.

Tabell 8.14 Frågor om myndigheternas kontrollarbete

Andel i % av handläggare	Sverige	Norge	Island	Danmark
Det är vanligt med svagheter i kontroll/ärendehantering. <i>Instämmer helt eller delvis</i>	58	29	52	40
Finns det rutiner för hur kontrollerna ska utföras på ditt arbetsområde? <i>Ja</i>	78	84	48	92
I vilken grad använder du rutinerna? <i>Alltid eller ofta</i>	92	79	97	82
Har du fått tillräcklig utbildning och information för att använda rutinerna? <i>Ja</i>	77	83	46	79

Rutiner finns och används oftast

En majoritet av handläggare uppger att myndigheten har rutiner för hur kontroller ska utföras. Den högsta andelen har Danmark med 92 procent. Av handläggarna i Sverige uppger 78 procent att det finns rutiner för kontrollarbetet.

Men att rutiner för kontroller finns behöver inte innebära att de i praktiken används. Bilden blir då något annorlunda. Av handläggarna i Sverige som uppgett att det finns rutiner, är det nästan alla som menar att man följer rutinerna, medan det i Norge och Danmark i praktiken är färre som följer dem.

Handläggarnas utbildning och kompetens kan bli bättre

Flertalet av handläggarna menar att de har fått tillräcklig utbildning och information för att följa de använda rutinerna. Men det finns

en förbättringspotential. Nästan var femte handläggare menar att han eller hon inte har tillräcklig kunskap för att använda kontrollrutinerna.

Fler kontroller efterfrågas

Det finns nästan ingen handläggare som upplever att myndigheternas kontroller av utbetalningar från trygghetssystemen är överdrivna. Däremot tycker upp emot en tredjedel att kontrollerna är för få.

Tabell 8.15 Hur förhåller sig ditt kontor till kontrollarbete?

Andel i % av handläggare	Sverige	Norge	Island	Danmark
Överdrivet	2	1	1	6
Lagom	83	57	68	59
För lite/få/inga kontroller	11	36	12	33

Tid och resurser för kontroll saknas

Hur handläggarna ser på den tid de använder till kontroll i förhållande till den de använder på annan handläggning varierar. Merparten tycker att kontrollen tar lagom tid, men många tycker också att den tar för mycket eller för lite tid.

Tabell 8.16 Hur värderar du den tid du använder till kontroll i förhållande till den du använder på annan handläggning?

Andel i % av handläggare	Sverige	Norge	Island	Danmark
Kontrollerna tar för mycket tid	23	19	12	19
Kontrollerna tar lagom tid	60	46	49	59
Kontrollerna tar för lite tid	12	13	7	8

När handläggarna fick ge förslag på vad som borde förbättras, framkom vid flera tillfällen att man saknar tid och resurser, vilket framgår nedan.

Förbättringspunkter

Handläggarna fick svara på frågan om vilka åtgärder myndigheterna kan vidta för att förbättra kontrollerna av bidragsbrott. I stora drag grupperade sig svaren enligt följande.

- *Bättre rutiner, mer tid och resurser.* Handläggarna vill ha bättre vägledningar, handböcker och information. En del saknar även rutinbeskrivningar och fastställda rutiner som säkerställer att kontrollerna genomförs på ett enhetligt sätt. Ett antal handläggare berör även bristen på tid, att kontroller inte är prioriterade inom myndigheten, att man saknar enkla och tydliga regler för kontrollarbetet samt efterfrågar mer utbildning.
- *Information, attityd och service.* Många handläggare menar att det behöver bedrivas ett arbete för att påverka människors attityder och att bidragsbrott borde uppmärksammas mer i media. Men man berör även att informationen till den sökande bör förbättras och att servicen bör utvecklas.
- *Regler och systemfel.* I enstaka fall tar handläggare upp regler och systemfel som bidrar till att ersättningar betalas ut felaktigt. Här särskiljer sig Island där handläggarna menar att ersättningsnivåerna behöver höjas för att minska missbruket av trygghetsystemen.
- *Sanktioner, konsekvenser och upptäcktsrisk.* Några handläggare tar upp utökade sanktioner, att upplysa om konsekvenserna av bidragsbrott och medvetandegöra upptäcktsrisken.
- *Förbättrade IT-system.* Många handläggare tar upp avsaknaden av att kunna utbyta information mellan myndigheter, men även förbättrade IT-system som underlättar kontroll.

8.7 Service och information

Handläggningstiderna är långa

Service, information och ett korrekt bemötande av handläggare grundlägger de sökandes förtroende för den utbetalande myndigheten eller organisationen. Ett högt förtroende för myndigheten ökar individens önskan och benägenhet att göra rätt. Information och tillgänglighet är också en bidragande orsak till att förhindra oavsiktliga fel som kan bero på ett svårt språk, krångliga blanketter, okunskap om regler med mera. Några frågeställningar i undersökningen tog därför upp påståenden som har med myndighetens servicegrad och information att göra.

En stor andel av allmänheten besvarade inte dessa frågor, vilket huvudsakligen beror på att den svarande inte erhållit ersättning eller varit i kontakt med myndigheten och därmed inte heller kan bedöma servicenivån.

Tabell 8.17 Service och information

Andel i % som svarat instämmer helt eller delvis	Sverige		Norge		Island		Danmark
	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Allmänhet	Handläggare	Handläggare
Blanketterna är svåra	40	67	22	49	40	48	69
Informationsmaterialet är krångligt	45	47	17	25	35	33	33
Infomaterialet har ett svårt språk	-	-	17	47	34	44	55
Handläggningstiderna långa	40	38	31	48	57	50	43
Det är lätt att nå handläggarna	-	-	17	76	27	93	66
Jag har blivit korrekt bemött/Vi behandlar alla ersättningstagare lika	47	83	11	84	21	89	-

Av dem som varit i kontakt med myndigheterna tycker många att handläggningstiderna är långa, i synnerhet i Island. Ett ganska stort antal tycker också att blanketterna är svåra att fylla i.

I jämförelse med resultatet från undersökningen riktad till allmänheten, upplever handläggarna i högre grad att blanketterna är

svåra och att informationsmaterialet har ett svårt språk. Man har dessutom en helt annan bild av tillgängligheten, där allmänheten uppfattar handläggarna som svåra att nå, medan handläggarnas uppfattning är den motsatta. Synen på handläggningstiderna överensstämmer till viss del mellan grupperna.

8.8 Attitydpåverkan

Utifrån de resultat som kommit fram i enkäterna till allmänheten och handläggare finns en bra grund att välja informationsinsatser som kan påverka attityderna till bidragsbrott. Informationsinsatser kan inte som ensam åtgärd minska bidragsbrotten, men kan tillsammans med andra åtgärder som lagstiftning och kontroll påverka attityder och beteende. I dagsläget har man i de nordiska länderna genomfört få informationsinsatser i syfte att minska felaktiga utbetalningar, men nedan följer en redovisning av de erfarenheter länderna hittills har av att arbeta med attitydpåverkan.

Flera insatser parallellt ger bättre effekt

I *Danmark* genomfördes under 2005 en kampanj med fokus på ungdomar ”Tänk om alla arbetade svart”. Budskapet i kampanjen var att alla har ett ansvar för att få samhället att fungera genom att betala skatt. Kampanjen bestod dels av filmer, dels av affischer och riktade in sig på ungdomar i åldern 16-24 år. Värdering av effekten av attitydkampanjen, genomfördes av Gallup i januari 2006. Det visade sig att kampanjens inriktning på ungdomar gett effekt. Efter kampanjen var det signifikant färre som tyckte att det var OK med svartarbete. Någon motsvarande effekt på befolkningen i övrigt gick inte att se.

Under 2004 lanserade den danska regeringen Fair Play-konceptet, som satte fokus på inställningen till att överutnyttja trygghetssystemen, och svart och illegal arbetskraft. Kampanjen har tre huvudkomponenter.

- Ökade kontrollinsatser
- Attitydpåverkande kampanjer
- Nya verktyg och kontrollmöjligheter

Attitydkampanjerna har i efterhand fått ett starkare fokus på yngre personer eftersom man sett att det är bland yngre som de största problemen finns när det gäller inställning till bidragsbrott och svartarbete. Efterhand som arbetet pågått har myndigheterna också fått allt bättre möjligheter att utföra kontroller.

Eftersom Fair Play består av flera olika insatser (kontroll, kampanj och nya kontrollverktyg) går det inte att mäta effekten av de olika delarna var för sig, men man anser sig ändå kunna se ett antal positiva effekter av Fair Play och effekterna beror antagligen just på att man jobbar på flera fronter samtidigt. Genom kampanjer och medial uppmärksamhet vet företag och enskilda att det finns en risk för att bli utsatt för kontroll. Denna kontroll kan utöver polisanmälan och åtal leda till olika former av pålagor, som loggbok, böter, extern revision, förnyade kontroller, indraget närings-tillstånd för företaget och till t.ex. avstängning från arbetslöshetsersättning för den enskilde. Ju fler och bättre verktyg myndigheterna får till sitt förfogande ju större är risken för upptäckt. Man kan se att fler anmäler att de har anställda i samband med att media skriver om kontrollinsatser.

Fair Play har också gett en attitydförskjutning hos allmänheten på så sätt att färre anser att det är acceptabelt att köpa svarta tjänster och att själva arbeta svart. Det är dock oklart hur bestående en sådan attitydförändring är, då mätning gjordes strax efter det att Fair Play kampanjen startat och då mycket uppmärksamhet riktats mot dessa frågor.

Fokus på kontroller, attitydändring en bonus

I Norge har frågor kring överutnyttjande av trygghetssystemen, bidragsbrott och svart arbete uppmärksammats stort i media. Det är en medveten mediestrategi att fokusera på utvecklingen av bidragsbrott. En gång var fjärde månad går NAV via pressmeddelanden ut och berättar om den generella utvecklingen och speciella händelser som skett sedan sist. Fokus är också på konsekvenserna av bidragsbrott både för den enskilde som begår bidragsbrott, och konsekvenserna för samhället. Saker som behandlas i domstolen tas ofta upp i media.

I Norge är kommunikation huvudsakligen knutet till beteende. När orsaken till bidragsbrott ofta beror på förhållanden som är föremål för ett "moraliskt dilemma" eller att aktörerna är krimi-

nella, ser man i Norge att det är ett förhållande som är svårt att hantera. Att attityder ska vara ett viktigt verktyg i kampen mot bidragsbrott är inte fel, men det kan vara en lång väg att gå. I kommunikationen läggs vikt på att fokusera på riskerna vid ett oönskat beteende. Påverkan av attityder blir i detta sammanhang en positiv bonus, men inte ett mål i sig själv. Det är beteendet man söker påverka i första hand.

Ett exempel på att beteende påverkar attityder är förbudet mot rökning på pubar och restauranger. Efter att förbudet blev infört, vilket är en åtgärd för att förändra beteende, har attityderna ändrats dramatiskt.

Kommunikation i Norge inom området missbruk av trygghets-systemen rör sig i första hand om att fokusera på konsekvenser och upptäcktsrisk. Man har satsat på redaktionellt material som omnämns i media, och i mindre grad använt betalda kommunikationskampanjer. Enklare lokala och regionala attitydkampanjer har genomförts tillsammans med Skatteetaten och näringslivet. Samarbejdsforum mot svart ekonomi har genomfört nationella informationskampanjer på skolor där man också fokuserar på konsekvenserna i förhållande till välfärden.

Skatteetaten genomför regelmässigt undersökningar om omfattningen av och attityderna till svartarbete. En undersökning som genomfördes för skatteetaten och Samarbejdsforum mot svartarbete under 2006 visade att 13 procent av norrmännen över 18 år hade köpt svarta tjänster under de senaste två åren. Andra undersökningar kan tyda på att andelen av befolkningen som tycker det är acceptabelt att köpa svarta tjänster är ännu större.

Peka på samhällets vinster

I Island har man vid tre tillfällen frågat allmänheten om dess inställning till svarta inkomster. Tre frågor ställdes 1985, 1992 och 2003. Andelen som hade svarta inkomster eller som skulle vilja ha det sjönk under dessa år medan tilltron till skattemyndighetens förmåga att upptäcka svarta inkomster bedömdes i stort sett lika under hela perioden. Eftersom man bara genomfört kampanjer mot svartarbete under perioden 1992–1993 bör orsaken till en låg acceptans för svartarbete vara någon annan än kampanjen. Det är svårt att precisera vad orsaken är, men det är möjligt att kunskapen bland allmänheten om att Skattemyndigheten gör granskningar har

varit en påverkande faktor. En betydande löneökning i Island under perioden 1992–2003 och en sänkt skattesats för företag kan möjligen också ha varit en påverkande faktor.

Tabell 8.18 Frågor till allmänheten i Island angående inställning till svarta inkomster

	1985	1992	2003
<i>1. Om du fick möjlighet att få svarta inkomster, skulle du göra det?</i>			
Ja	73,6%	71,2%	55,9%
Nej	14,7%	13,5%	31,5%
Det beror på...	11,7%	15,3%	12,6%
<i>2. Har du inkomster som du inte redovisar till skattemyndigheten?</i>			
Ja	11,1%	17,0%	9,0%
Nej	88,9%	83,0%	91,0%
<i>3. Tror du att skattemyndighetens möjlighet att upptäcka svarta inkomster är god?</i>			
Mycket goda	22,0%	16,0%	13,1%
Något goda	27,8%	29,1%	30,3%
Varken eller	-	-	9,2%
Något dålig	37,8%	41,6%	34,7%
Mycket dålig	12,4%	13,3%	12,7%

Tryggingastofnun har prioriterat ett särskilt projekt som ska ha fokus på styrning och kontroll. De vill genom projektet påverka attityder till bidragsbrott hos såväl handläggare som allmänhet och politiker. Man vill nå detta genom att redovisa samhällets kostnader för bidragsbrott. De instrument man planerar att använda är PR-kampanjer, reportage i media, information på webben, undervisning, konferenser, samarbete med andra instanser etc.

I dag är effekten av olika kontroller begränsad eftersom det är svårt att inhämta information på grund av sekretessregler och skydd för den personliga integriteten. Attityden hos många är dessutom att bidragsbrott är en sorts självhjälp och betraktas inte som ett brott. Straffen avskräcker inte heller den enskilde från att försöka få ut mer ersättning än denne har rätt till.

Rätt från början, förebygga och underlätta

I Sverige arbetar Försäkringskassan, som står för 80 procent av utbetalningarna från de svenska trygghetssystemen, sedan hösten 2007 utifrån en kommunikationsplan för misstänkta brott och kontroller. Innehållet är följande:

- Försäkringskassan ska ha ett genomtänkt förhållningssätt till frågor som rör kontroller och misstänkt bidragsbrott.
- Försäkringskassan ska hjälpa den försäkrade att göra rätt från början.
- Allmänheten ska känna till att Försäkringskassan genomför kontroller och att misstänkta bidragsbrott polisanmäls.
- Försäkringskassans medarbetare ska vara väl förtrodda med synsättet på kontroller och misstänkt bidragsbrott.

En konkret insats för att hjälpa den försäkrade att göra rätt från början är att förbättra informationsmaterialet, men även speciella informationsinsatser riktade till vissa grupper. Arbetet med detta är igång och kommunikationsplanen för misstänkta brott och kontroller kommer att revideras och uppdateras under första kvartalet 2008 och anpassas till kraven på information till de försäkrade och allmänheten i såväl regleringsbrev 2007 och 2008 som kraven med anledning av bidragsbrottslagen.

De åtgärder som Försäkringskassan vidtar inom informationsområdet bygger även de på genomförda riskanalyser, riktade kontroller och den erfarenhet av behoven av kontroller som i övrigt finns inom myndigheten.

Skatteverket i Sverige genomförde under åren 2002–2005 en kampanj för att förändra ungdomars attityd till svartarbete. Bakgrunden var att Skatteverket kunde konstatera att ungdomar hade en mer positiv syn på svartjobb än övriga åldersgrupper, vilket med tiden kunde påverka skattemoraleen negativt. Kampanjen riktade sig mot ungdomar i åldern 16–20 år. Det anslag som användes var att stimulera till diskussion och undvika pekpinningar. De medel man använde sig av var film på biografer, dekaler, webbinformation, brickunderlägg i skolmatsalar m.m. Kampanjen var framgångsrik och fick effekt. Mätningar efter kampanjens slut har visat att effekten har avtagit och ungdomarnas positiva attityd till svartarbete har åter ökat.

Skatteverket arbetar i dag för att minska skattebrott genom att förebygga och underlätta för allmänhet och företagare. Verkets

vision är ett samhälle där alla gör rätt för sig. En förutsättning för att nå denna vision är att myndigheten och systemet har ett högt förtroende bland medborgarna. Sprids bilden att det förekommer ett utbrett fusk eller hård kontroll så minskar förtroendet. Ett exempel på hur strategin genomförs i praktiken är att när Skatteverket informerar om hur många miljoner kronor man funnit i olika kontroller av branscher, kompletterar man dessa uppgifter med hur många vita jobb det motsvarar. Ett annat sätt är att samarbeta med vissa branscher och betona att det inte bara handlar om att få in mer skatter och avgifter utan också om att förhindra orättvisa och illojal konkurrens mot seriösa företag.

8.9 Sammanfattning

Det framgår tydliga mönster mellan länderna och en generell slutsats är att attityderna i de nordiska länderna är mer lika än vad man kan tro. De skillnader som finns står främst Island för. Skäl som att man i Island upplever att ersättningsnivåerna är låga och reglerna orimliga kan ha spelat roll. Vilket fokus media har på bidragsbrott kan också vara en bidragande orsak till hur man ser på bidragsbrott. I Sverige har det mediala intresset varit mycket stort, medan det i Island varit nästan obefintlig.

Totalt sett har befolkningen och handläggarna i de nordiska länderna, när man jämför med andra brott, en relativt låg acceptans för bidragsfusk och ser allvarligt på bidragsbrott. En låg acceptans är eftersträvt, eftersom en låg acceptans minskar benägenheten att begå bidragsbrott. Men det finns tendenser till att acceptansen till viss del ändå är hög. I Sverige har allmänheten till exempel relativt sett en högre acceptans för bidragsbrott. I Sverige, Norge och Island är acceptansen för vissa typer av bidragsbrott oroväckande hög. Varannan person tycker inte att det är allvarligt att ta ut en extra sjukdag fast man är frisk eller vara hemma för vård av sjuka barn när barnet är friskt.

Något alarmerande är också att såväl allmänhet som handläggare i de nordiska länderna tror att bidragsbrotten är omfattande. Det finns en fara för legitimiteten om allmänheten tror att omfattningen är hög. Det råder även en ganska utbredd uppfattning att det är enkelt att få utbetalt mer ersättning än man har rätt till.

Missbruk av trygghetssystemen är i många fall en moralfråga. Även andra orsaker, som en dålig privatekonomi, spelar roll huru-

vida man begår bidragsbrott eller inte. Många tror att bidragsbrott beror på att straffen inte är särskilt hårda. Samtidigt finns det ett stort stöd för åtgärder mot bidragsbrott. Detta kan vara ett uttryck för att systemen av ett stort flertal upplevs som en trygghet och det därför är viktigt att värna systemen från bidragsbrott som kan påverka trygghetssystemen negativt.

Det finns förbättringspotential vad gäller myndigheternas interna arbete för att motverka bidragsbrott. Handläggarna menar att myndigheterna bör prioritera kontrollarbete, men bara hälften menar att det faktiskt görs så. Även allmänheten tycker att myndigheterna ska ha fokus på att bekämpa bidragsbrott.

En stor andel av handläggarna menar å ena sidan att det finns tillräckligt med rutiner för att utföra kontrollarbetet, att dessa används, att de fått tillräcklig utbildning och information för att utföra kontroller och att den tid som läggs på kontroller är lagom. Å andra sidan menar handläggarna precis som allmänheten, att bidragsbrott är omfattande och att kontrollerna kan förbättras liksom utbildning, tid och resurser.

9 Goda exempel och förslag på fortsatt arbete

De nordiska trygghetssystemen är huvudsakligen utformade på ett likartat sätt och det finns mycket erfarenhet att hämta från de olika länderna vad gäller hur man kan arbeta för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen.

Inom det arbete som redovisas i denna rapport har ett antal framgångsrika exempel på arbete inom kontrollområdet presenterats. Sammantaget erbjuder dessa en stabil grund för fortsatt benchmarking och utveckling av området.

9.1 Goda exempel

I detta avsnitt redovisar arbetsgruppen de områden där det finns ett stort intresse för fortsatt kunskaps- och erfarenhetsutbyte och där förutsättningar finns för vidareutveckling inom ramen för ett fortsatt nordiskt samarbete. Dessa områden är:

1. Sveriges arbete med riskhantering
2. Islands modell för kostnadseffektivitet
3. Sveriges arbete med att definiera fel och beräkna omfattning av felen
4. Norge har inom NAV etablerat ett eget resultatområde (avdelning) som har till uppgift att identifiera felaktiga utbetalningar och behandla alla tips/misstankar om bidragsbrott
5. Danmarks inkomstregister med månadsvis inrapportering
6. Sveriges modell för samverkan mellan polis, åklagare och Försäkringskassan
7. Finlands möjlighet till direktåtkomst till uppgifter i andra register

8. Danmarks Fair Play koncept med kontroll, lagändring och attitydpåverkan

Sveriges arbete med riskhantering

Den riskanalysmodell som de utbetalande myndigheterna och organisationerna enats om att använda i Sverige har inneburit att myndigheter och organisationer har utvecklat sina riskanalyser och att risker har kunnat identifieras och åtgärdas. Modellen har använts i ett särskilt projekt för att identifiera och hantera risker som ligger i gränssnitten mellan myndigheterna.

Arbetsgruppen anser att denna riskanalysmodell också skulle kunna användas för riskanalys i gränssnitten mellan de nordiska länderna. En fråga för en sådan riskanalys är till exempel vilka uppgifter behöver myndigheterna tillgång till för att kunna bedriva en effektiv kontroll av utbetalningar från trygghetssystemen till personer som bor i ett land och arbetar i ett annat nordiskt land. Inom detta arbete skulle man också kunna utveckla en gemensam nordisk kontrollplan som skulle innebära att vissa kontrollåtgärder görs samtidigt i de nordiska länderna. Sådana insatser skulle öka möjligheterna att upptäcka bidragsbrott som begås av personer som rör sig mellan länderna.

Ett alternativ är att detta arbete inte görs enbart för de nordiska trygghetssystemen utan införlivas i det arbete som ett antal socialförsäkrings- och arbetsmarknadsmyndigheter i Europa bedriver. I dagsläget ingår följande länder i detta nätverk: Sverige, Tyskland, Holland, England, Irland, Belgien och Frankrike. Eventuellt kommer den att utvidgas till att även omfatta Polen, Spanien och Norge. Denna arbetsgrupp ska identifiera problem och lösningar med syfte att underlätta utbyte av information mellan länderna för att hitta misstänkt brott.

Islands modell för kostnadseffektivitet

Metoder för bedömning av kostnadseffektivitet behöver utvecklas, prövas och jämföras. Enhetliga metoder bör eftersträvas för olika trygghetssystem för att få jämförbarhet. Island har inom ramen för det arbete som redovisas i rapporten åtagit sig att i samverkan med övriga länder i Norden utveckla den presenterade modellen för

kostnadseffektivitet och samtidigt utveckla erforderligt IT-stöd. Tryggingastfnum har, i samarbete med ett företag om specialiserat sig på datamining, tagit de första stegen i värdering av ett dataminingprojekt som i sitt upplägg har nära koppling till arbetet med kostnadseffektivitet. Även detta bör kunna bli ett fortsatt utvecklingsområde.

Sveriges modell för definition och bedömning av omfattning av felaktiga utbetalningar

Det finns skillnader mellan de nordiska länderna i hur man mäter omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och också i hur man definierar vad som är en felaktig utbetalning. Som framgår av redovisningen i kapitel fyra har de nordiska länderna kommit olika långt med att utveckla statistik och göra bedömningar av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. För att få en samlad bild behövs ytterligare insatser.

Genom att endast redovisa de fel man upptäcker får man ett bristfälligt underlag vad gäller hur mycket de offentliga systemen läcker. Myndigheter, regering och allmänhet får inte hela bilden. Det finns därför behov av att utveckla metoder för att uppskatta mörkertalet för de felaktiga utbetalningarna. I Sverige har under 2007 gjorts en skattning av samtliga felaktiga utbetalningar, vilket ger en mer fullständig bild av problemet. Det vore värdefullt om vi inom de nordiska länderna kan utveckla en samsyn på hur de felaktiga utbetalningarna ska definieras och hur omfattningen ska bedömas, vilka indikatorer som ska ingå och så vidare. Detta är ett omfattande arbete som kan få stor betydelse både inom respektive land och i samverkan över landsgränserna.

NAV Kontroll og inkrevning

I Arbeids- og velferdsetaten i Norge har inrättats en ny avdelning, NAV Kontroll og innkreving. Inom avdelningen har skapats en enhet med ansvar för registersamkörningar för att identifiera möjliga felaktiga utbetalningar, som i sin tur sänds till specialenheter för handläggning. Ärenden som rör systematiska och organiserade bidragsbrott utreds i särskilda enheter. Alla ärenden med enkel bevisföring (till exempel att en person uppburit lön för

samma tid som arbetslöshetsersättning utbetalats) hanteras inom en nationell enhet. På detta sätt säkras likabehandling och en effektiv utredning av alla ärenden som rör misstankar om bidragsbrott. Avdelningen bidrar till att bygga upp en hög kompetens inom sakområdet som kan ge bra återkopplingar till organisationen om svagheter i kontrollsystemen, föreslå lagändringar och driva metodutveckling. Senast 2009 ska handläggningen av praktiskt taget alla trygghetssystem var samlade i NAV och på så sätt uppnås ett samlat grepp på bidragsbrott och kontroller av nästan alla trygghetssystem i Norge. Deras organisering av kontrollfunktionen kan vara en förebild för övriga länder.

Danmarks modell för månatliga inkomstuppgifter till skattemyndighet

Som påtalas i kapitel 3 är en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar att myndigheterna inte kan kontrollera aktuell inkomst hos den sökande. Lagen (nr 403 8 maj 2006) om inkomstregister, som infördes i Danmark den 1 januari 2008, bör rimligen innebära ett stort steg framåt i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen.

Lagen går i huvudsak ut på att alla arbetsgivare från och med den 1 januari 2008 i stället för att rapportera lön och anställningstid en gång om året nu ska göra denna inrapportering varje månad. Rapportskyldigheten omfattar den anställdes lön, anställningsperiod, utbetalningstidpunkter och antalet arbetade timmar i perioden. Det förutsätts i förarbetena till lagen att detta inkomstregister ska användas till löpande kontroller av de myndigheter som administrerar ersättningar som är kopplade till inkomsten.

Den löpande kontrollen betyder att det i omedelbar anslutning till en utbetalning från de offentliga trygghetssystemen kan göras kontroller av om den sökande under samma tid som ersättning begärs arbetat och haft inkomster. Man undviker på så sätt en felaktig utbetalning under längre perioder. Genom att den utbetalande myndigheten ska hämta uppgifterna undviker man även de fel som kan uppstå när den sökande själv ska lämna uppgifter om lön och arbetstid. Samtliga övriga länder är i behov av en liknade ordning för sitt kontrollarbete.

Sveriges modell för samverkan mellan polis, åklagare och Försäkringskassan

I kapitel 2 finns en beskrivning av samverkan mellan Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i Sverige för att motverka bidragsbedrägerier. En utvärdering gjord av de ingående parterna visar att kvaliteten på anmälningarna blivit bättre, antalet anmälningar om misstänkta brott mot socialförsäkringen ökat kraftigt, att åklagare lett förundersökningarna och att fler blivit lagförda. Myndigheterna och de utsedda handläggarna har ökat sin kompetens och myndigheterna har blivit bättre på samarbete och dialog sinsemellan. Överlag har myndigheternas fokus på bidragsbedrägerier ökat. Detta är en arbetsform som skulle kunna vara framgångsrik även i övriga nordiska länder.

Finlands möjlighet till direktåtkomst till uppgifter i andra register

En elektronisk informationstjänst för FPA:s samarbetspartner utarbetas som bäst. Genom en direkt förfrågan får samarbetsparterna veta vilka bidrag deras kunder har från FPA och kan där efter avgöra kundernas rätt till de förmåner eller ersättningar som de administrerar. Enligt planerna ska bl.a. försäkringsbolagen, statskontoret, migrationsverket, skattemyndigheten och kommunerna få tillgång till uppgifterna.

Ett system för direkt åtkomst till skatteuppgifterna utarbetas som bäst för informationstjänstens kunder inom skatteförvaltningen. I det första skedet 2009 öppnas ett användargränssnitt för socialbyråerna och FPA. Socialbyråerna och FPA kan då genom direkt åtkomst kontrollera en persons alla aktuella skatteuppgifter, allt från arv till förmögenhet.

I ett färskt lagförslag föreslås att ett center för myndighetssamverkan grundas för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Det föreslås att centret lagstiftningsvägen ska få mer omfattande rättigheter än enskilda myndigheter att behandla de uppgifter som olika myndigheter har till sitt förfogande. Centrets uppgift blir att behandla och analysera information från företagen och att sedan lämna ut informationen till olika aktörer för att motverka grå ekonomi.

Danmarks koncept med kontroll, lagändring och attitydpåverkan

Danmark har tagit ett helhetsgrepp på områdena kontroll, lagändring och attitydpåverkan genom myndighetsgemensamma kontrollinsatser som genomförs med stort politiskt stöd. Det så kallade Fair Play-konceptet har fokus på attityder till överutnyttjande av trygghetssystemen samt svart och illegal arbetskraft. Konceptet har tre huvudkomponenter:

1. Ökade kontrollinsatser
2. Attitydpåverkande kampanjer
3. Nya verktyg och kontrollmöjligheter

Fair Play har rönt stor uppmärksamhet i Danmark. Efterhand som arbetet pågått har detta lett till att myndigheterna genom lagändringar också fått allt bättre möjligheter att utföra kontroller. Inte minst konceptets centrala förankring har varit en viktig framgångsfaktor och liknande satsningar skulle vara av värde även i övriga länder.

9.2 Fortsatt arbete

Arbetsgruppen har, utöver ovanstående goda exempel som bör utgöra en grund för fortsatt benchmarking mellan länderna, också noterat ett par ytterligare områden som det skulle vara av värde att arbeta vidare med.

Informationsutbyte mellan länderna

Ett område är hur man ska få ut inkomstuppgifter från andra länder för personer som bor och arbetar i olika nordiska länder. Man bör utreda vilka uppgifter som behövs och som man för närvarande inte har möjlighet att lämna ut. Vidare bör man se över möjligheten att bygga en webbplats med information om åtkomst till uppgifter som är offentliga. Man behöver också på något sätt upprätta kontaktvägar mellan myndigheterna i de nordiska länderna för att underlägga handläggning och kontroll av ärenden som berör mer än ett nordiskt land.

Attitydundersökning

Av de undersökningar riktade till handläggare och allmänhet som presenterats i kapitel sex framgår att totalt sett har befolkningen och handläggarna i de nordiska länderna en låg acceptans för bidragsfusk och ser allvarligt på bidragsbrott. Men inom vissa områden är acceptansen till viss del ändå hög. I Sverige har allmänheten till exempel relativt sett en högre acceptans för bidragsbrott. I Sverige, Norge och Island är acceptansen för vissa typer av bidragsbrott oroväckande hög. Något alarmerande är också att såväl allmänhet som handläggare i de nordiska länderna tror att bidragsbrotten är omfattande. Det finns en fara för legitimiteten om allmänheten tror att omfattningen är hög. Det råder även en ganska utbredd uppfattning att det är enkelt att få utbetalt mer ersättning än man har rätt till.

Det finns förbättringspotential vad gäller myndigheternas interna arbete för att motverka bidragsbrott. Bland annat anser såväl handläggare som allmänhet att myndigheterna ska ha fokus på att bekämpa bidragsbrott. Handläggarna menar även att kontroller kan förbättras liksom utbildning, tid och resurser.

De åtgärder som myndigheterna vidtar för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen kommer troligen tillsammans med andra förändringar i samhället att få genomslag på allmänhetens och handläggares attityder till bidragsbrott och kontroller. Det finns därför ett intresse att på sikt göra nya attitydundersökningar för att mäta och analysera dessa förändringar.

Faktablad om trygghetssystem

Innehåll

Sjukpenning

1.1	Sverige	173
1.2	Norge.....	175
1.3	Danmark.....	177
1.4	Island	178
1.5	Finland.....	179

Sjukersättning

2.1	Sverige	181
2.2	Norge.....	183
2.3	Danmark.....	185
2.4	Island	186
2.5	Finland.....	188

Arbetslöshetsersättning

3.1	Sverige	190
3.2	Norge.....	192
3.3	Danmark.....	194
3.4	Island	196
3.5	Finland.....	198

Ekonomiskt bistånd

4.1	Sverige	200
4.2	Norge.....	202
4.3	Danmark.....	203
4.4	Island	205
4.5	Finland.....	206

Underhållsstöd

5.1	Sverige.....	208
5.2	Norge.....	210
5.3	Danmark.....	212
5.4	Island.....	213
5.5	Finland.....	214

1.1 Sjukpenning, Sverige

Statistik

Antal sjukskrivna 31.12.2007:	180 188
Utbetalt under 2007:	27 800 miljoner SEK
Antal felutbetalningar 2006:	466
Antal impulser om misstänkta bidragsbrott 2006:	2 280
Återkrävt belopp 2006:	ca 28,6 miljoner SEK
Polisanmälda personer 2007:	268

Regelverk

Under de första 14 dagar ansvar arbetsgivaren för utbetalning av sjuklön till den som är anställd. Därefter kan man vid fortsatt sjukskrivning få sjukpenning från Försäkringskassan. Det är Försäkringskassan som bedömer om man har rätt till sjukpenning. Den som inte har rätt till sjuklön kan få sjukpenning från Försäkringskassan. Den första dagen i sjukperioden är en karensdag dvs. ingen ersättning betalas ut. Antalet karensdagar är högst 10 under en tolv månadersperiod. Är man sjuk mer än 10 gånger kan man få ersättning redan från första dagen.

Sjukpenningen är ca 80 procent av årsinkomsten. Arbetslös kan högst få 486 kronor. En person kan få en fjärdedel, halv, tre fjärdedels eller hel sjukpenning, beroende på hur mycket arbetstid som man måste avstå från.

För att få rätt till sjukpenning måste den sökande lämna ett läkarintyg till Försäkringskassan för styrka nedsättningen av arbetsförmågan från och med den åttonde dagen i sjukperioden. Det finns ingen bortre parantes i sjukförsäkringsreglerna.

Kontroller

- Kontinuerlig slumpmässig kontroll utförs av kvalitet samt misstänkta bidragsbrott.
- Utredning sker genom skrivbordsutredningar, hembesök och arbetsplatsbesök.

- Handläggaren på Försäkringskassan sänder förfrågan till arbetslöshetskassan via maskinell frågerutin för att kontrollera om personen är arbetssökande och om arbetslöshetsersättning utges.
- Aviseringar görs också av Försäkringskassan till Centrala studiestödsnämnden och Kriminalvården.
- Manuella kontroller sker vid behov med arbetsgivare, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, sjukvården/behandlande läkaren, kommuner och Skatteverket.
- Riktade kontroller sker enligt årligen framtagna kontrollplan, som bygger på årligt framtagna risk- och väsentlighetsanalyser.

1.2 Sjukpenning, Norge

Statistik

Antal bidragsmottagare 2007:	624 447
Utbetalt belopp 2007:	ca 28 000 miljoner NOK
Antal felaktiga utbetalningar 2007:	1 437
Antal felaktiga utbetalningar som beror på fel från mottagaren:	579
Felaktigt utbetalt belopp 2007:	ca 54 miljoner NOK
Polisanmälda personer 2007:	132
Anmält belopp (bedrägeri) 2007:	ca 27 miljoner NOK
Mottagna tips om möjligt bidragsbrott 2006:	408

Regelverk

Sjukpenning ska kompensera för inkomstbortfall på grund av sjukdom eller skada för personer i arbete.

Den sökande ska vara arbetsoförmögen på grund av funktionsnedsättning som tydligt beror på sjukdom eller skada och ha arbetat minst fyra veckor före sjukfallet. Arbetslöshetsersättning, bidrag vid barns- eller andra anhörigas sjukdom eller födsels- eller adoptionspenger likställs med arbete.

Den sökande ska förlora pensionsgrundande inkomst på grund av arbetsoförmågan. Det ställs krav på arbetsrelaterad aktivitet så snart som möjligt och senast efter åtta veckor, om inte medicinska skäl eller arbetets art klart hindrar detta samt att arbetsgivaren inte har möjlighet att tillhandahålla anpassade arbetsuppgifter. Arbetsoförmågan ska dokumenteras med läkarintyg, med undantag av den period som den sökande själv kan intyga. Kiropraktor eller arbetsterapeut kan i vissa fall intyga arbetsoförmågan under de första åtta veckorna.

Sjukpenning utbetalas i princip 100 procent av inkomsten, upp till ett belopp som motsvarar 6 gånger folketrygdens grundbelopp. Den aktuella veckoinkomsten omräknas till årsinkomst. Som arbetstagare har man rätt till sjukpenning från första sjukdagen.

Arbetsgivaren betalar sjukpenning för de första 16 dagarna därefter betalas sjukpenning från folketrygden. Efter ett års sjukpenning upphör rätten till sjukpenning i ett år, Tidsgränsen är densamma oberoende av om du varit sjukskriven på deltid.

Kontroller

- Om det är minst 25 procents skillnad mellan den uppgivna inkomsten och den genomsnittliga inrapporterade inkomsten får handläggaren en automatisk impuls till kontroll.
- Maskinella kontrollrapporter varnar bl.a. om ändringar i anställningsform, flyttning och överlappande utbetalningsperioder.
- Manuella kontroller görs vid misstanke om fel i pågående eller tidigare ersättning. Upplysningar kan inhämtas från sjukvårdspersonal, nuvarande eller tidigare arbetsgivare, offentlig myndighet, post, försäkringsbolag, utbildningsinstitutioner och Statens lånekasse.
- Oanmäla besök på företag inom branscher som är kända för svartarbete. Alla anställda kan vid dessa besök uppmanas att redogöra för inkomst och arbetstid.
- Från och med 2008 införs maskinella efterkontroller som kan upptäcka avvikelser mellan mottagen sjukpenning och pensionsgrundande inkomst som inte är förenlig med rätten till ersättning. Det finns utarbetade varningssignaler (kännetecknen på riskfaktorer vid bidragsbrott) så att handläggare ska kunna identifiera riskärenden.

1.3 Sjukpenning, Danmark

Statistik

Antal bidragsmottagare 2007: Ca 470 000 personer mottog under 2006 sjukpenning från kommunen, dvs. hade varit sjuk-anmälda i 14 dagar.

Utbetalt belopp 2006: ca 11 900 miljoner DKK

Regelverk

Sjukpenning är en ekonomisk kompensation för inkomstbortfall på grund av sjukfrånvaro. Reglerna om sjukpenning baserar sig på att den sjukanmälda har en viss anknytning till arbetsmarknaden. Anknytningen är som regel uppfylld vid anställning, och kan för den som är arbetslös vara uppfyllt genom att denne uppfyller reglerna för arbetslöshetsersättning. Arbetsgivaren ska betala sjukpenning till en anställd under de första 15 dagarna i ett sjukfall om personen varit anställd utan avbrott de senaste åtta veckorna och under denna tid arbetat minst 74 timmar. Därefter betalar kommunen ut sjukpenning. Kommunen ska betala sjukpenning om den anställde har varit i arbete de senaste 13 veckorna före sjukfallet och under denna tid arbetat minst 120 timmar. Om arbetsgivaren betalar lön under sjukskrivningen kan denne få sjukpenning återbetald från kommunen. Sjukpenning kan som regel utbetalas under högst 42 veckor inom en period på 18 månader. Sjukpenning beräknas på den tidigare inkomsten som den anställde eller egenföretagaren haft. Uppgifterna hämtar kommunen från skattemyndighetens inkomstregistret dit löner månadsvis inrapporteras från och med den 1 januari 2008.

En person som är sjukanmäld ska medverka vid kommunens uppföljning av sjukskrivningen. Bristande medverkan medför konsekvenser för den framtida rätten till sjukpenning.

Kontroller

Kontroller görs i kommunernas gemensamma upplysningsregister för att upptäcka om den sökande erhåller annan offentlig ersättning. Vid uppföljningssamtalen som är ett led i kommunens uppföljning kontrolleras de upplysningar den sjukanmälda lämnar.

1.4 Sjukpenning, Island

Statistik

Antal bidragsmottagare

31.12.2007: 2 270

Utbetalt belopp: 190 miljoner ISK

Regelverk

Vid beslut om sjukpenning ska det normalt tas hänsyn till hur vederbörandes arbetsförhållanden har varit under de närmast föregående två månaderna innan han/hon blev arbetsoförmögen. En förutsättning för rätt till sjukpenning är dessutom att den sökande är sjukförsäkrad och har fyllt 16 år. Utbetalning sker om vederbörande är helt arbetsoförmögen och inte utför sitt arbete vilket medför en oundviklig förlust av inkomst. Sjukpenning utbetalas inte till strejkande utom i de fall då de hade rätt till sjukpenning innan strejken bröt ut.

Sjukpenning kan utbetalas som hel eller halv sjukpenning beroende på i vilken omfattning en person måste avstå från arbete på grund av sjukdom. Sjukpenning utbetalas från och med den 15:e sjukdagen om mottagaren är arbetsoförmögen i minst 21 dagar. Kvalifikationstiden börjar den dag då läkare konstaterat att vederbörande är arbetsoförmögen.

Sjukpenning kan betalas för arbete i det egna hemmet, vilket inte kan utföras alls på grund av sjukdom. Sökande som får sjukpenning på grund av arbetsoförmåga kan få ett tillägg för att bekosta utgifter för arbete i hemmet som inte kan utföras på grund av sjukdom.

Om sökanden kan utföra enklare hushållsarbete skall det inte utgöra ett hinder för att vederbörande skall kunna uppbära halv eller hel sjukpenning som ersättning för arbetsoförmåga i sitt lönearbete.

Sjukpenning utbetalas i princip i högst 52 veckor under en 24-månaders period. Sjukpenning på deltid betalas inte för en längre period än tre månader.

1.5 Sjukpenning, Finland

Statistik

Antal sjukskrivna 31.12.2006:	59 661
Utbetalt under 2007:	767,2 miljoner euro
Upptäckt felaktigt utbetalt belopp 2007:	7,2 miljoner euro
Antal felutbetalningar 2007:	8 994
Antal impulser om misstänkt bidragsbrott 2007:	26

Regelverk

Sjukpenning är avsett att vara ersättning för inkomstbortfall under den tid en person är arbetsoförmögen på grund av sjukdom, förutsatt att arbetsförmågan varar mindre än ett år. Personer mellan 16-67 är berättigade till sjukpenning. Om den anställde får lön under sjukskrivningen betalas sjukpenningen till arbetsgivaren. Arbetsgivaren betalar sjuklön för insjuknandedagen och de därpå följande 9 vardagarna (inklusive lördag). För att styrka nedsättningen av arbetsförmågan måste man från första dagen i sjukperioden lämna ett läkarintyg.

För företagare beräknas sjukpenningen enligt särskilda regler. Om man saknar pensionsförsäkring för företagare beräknas sjukpenning enligt den inkomst som man har uppgett till skatteförvaltningen. Sjukpenningens storlek baseras i princip på den taxerade inkomsten. Minimisjukpenningen är 15,20 euro.

Sjukpenning kan beräknas utifrån nyare inkomster om nuvarande inkomster efter alla justeringar och avdrag är minst 20 procent högre än den taxerade inkomsten. Särskilt underlag måste då lämnas.

Om man har varit sjukskriven från ett heltidsarbete i ungefär tre månader och fått sjukpenning i minst 60 vardagar och inte är helt återställd men kan deltidsarbete kan man få partiell sjukpenning. Den partiella sjukpenningen är alltid 50 procent av den föregående sjukpenningen. Partiell sjukpenning utbetalas för minst 2 veckor och högst 72 vardagar inklusive lördagar, dvs. ca tre månader.

Kontroller

- Läkarintyg och utlåtande av FPA:s läkare om sökandes arbetsförmåga före beslut.
- Kontinuerlig slumpmässig kontroll utförs med datastöd.

2.1 Sjukersättning, Sverige

Statistik

Antal bidragsmottagare. 31.12.2007:	551 746
Utbetalt 2007:	68 400 miljoner SEK
Antal felutbetalningar 2007:	252
Återkrävt belopp 2006:	ca 17,8 miljoner SEK
Polisanmälda personer 2007:	175

Regelverk

Den som är mellan 30 och 64 år kan få sjukersättning om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel. Arbetsförmågan måste vara nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. När arbetsförmågan är nedsatt under en begränsad tid, men minst ett år, kan tidsbegränsad sjukersättning utgå. Man kan få hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning. Det beror på hur mycket arbetsförmågan är nedsatt och vilka möjligheter man har att försörja sig genom ett arbete. Den som är mellan 19 och 29 år kan få aktivitetsersättning, som i huvudsak är detsamma som sjukersättning.

Sjukersättning betalas ut dels som inkomstrelaterad ersättning och dels som garantiersättning. Den inkomstrelaterade ersättningen är baserad på arbetsinkomsten. Garantiersättningen utgår vid låg eller ingen inkomst.

Alla möjligheter till rehabilitering ska vara prövade innan sjukersättning beviljas.

Kontroller

- Kontinuerlig slumpmässig kontroll när det gäller kvalitet samt misstänkta bidragsbrott.
- Utredning sker genom skrivbordsutredningar, hembesök och arbetsplatsbesök.

- Aviseringar från kriminalvården och fråga/svar rutin mot arbetslöshetskassorna sker delvis automatiskt.
- Manuella kontroller sker vid behov mot arbetsgivare, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, sjukvården/behandlande läkaren och Skatteverket.
- Riktade kontroller sker enligt årligen framtagen kontrollplan, som bygger på årligt framtagna risk- och väsentlighetsanalyser.
- Två riktade kontroller pågår för närvarande; en gällande personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning med uppgifter mot taxerad inkomst och en gällande partiell sjuk- och aktivitetsersättning mot arbetsförmåga.
- I samband med att Skatteverket gör kontroller av t.ex. restaurangägare, frisörer och taxirörelser sker ofta också kontroller om ersättning utgår från Försäkringskassan.

2.2 Sjukersättning, Norge

Statistik

Antal bidragsmottagare 31.12.2007:	294 850
Utbetalt belopp 2007:	52 000 miljoner NOK
Antal felutbetalningar 2007:	2 448
Felutbetalt belopp 2007:	125 miljoner NOK
Antal polisanmälda personer 2007:	92
Anmält belopp (bedrägeri) 2007:	40 miljoner NOK

Syfte

Syftet med ersättningen är att säkra inkomsten för personer som har fått sin försörjningsförmåga eller arbetsförmåga bestående nedsatt på grund av sjukdom, skada eller lyte.

Regelverk

Den sökande ska ha genomgått lämplig behandling och rehabilitering och ha en bestående sjukdom skada eller lyte. Försörjningsförmågan ska vara varaktigt nedsatt till minst hälften. Den sökande ska vara mellan 18 och 67 år. Arbetsoförmåga på grund av sociala eller ekonomiska problem ger inte rätt till sjukersättning.

Om det vid en helhetsbedömning är sannolikt att försörjningsförmågan kan förbättras kan tidsbegränsad ersättning utbetalas under ett till tre år. Permanent sjukersättning beviljas när det inte finns grund att anta att en förbättring kan ske.

Det är ett villkor för rätt till ersättning att den sökande har varit inskriven i socialförsäkringen de senaste tre åren före tiden för ersättning. Detta gäller inte flyktingar som är inskrivna i socialförsäkringen.

Kontroller

- Årliga maskinella kontroller mot skattemyndigheten för att identifiera personer som har inkomster som är oförenliga med sjukersättning.
- Det finns utarbetade varningssignaler (kännetecken på risker för bidragsbrott) så att handläggarna ska kunna identifiera riskärenden.
- Manuella kontroller görs vid misstanke om fel i pågående eller tidigare ersättning. Upplysningar kan inhämtas från sjukvårdspersonal, nuvarande eller tidigare arbetsgivare, offentlig myndighet, post, försäkringsbolag, utbildningsinstitutioner och Statens lånekasse.
- Oanmälda besök görs på företag inom branscher som är kända för svartarbete. Alla anställda kan vid dessa besök uppmanas att redogöra för inkomst och arbetstid.

2.3 Sjukersättning, Danmark

Statistik

Antal bidragsmottagare: Det finns ca 260 000 sjukersättningsärenden i Danmark, vilket motsvarar 7,5 procent av befolkningen mellan 18 och 65 år.

Utbetalt belopp 2005: 34 000 miljoner DKK

Regelverk

- Sjukersättning kan beviljas om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt i sådan omfattning att egenförsörjning inte är möjlig.
- Innan en person kan beviljas sjukersättning ska möjligheterna att förbättra den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden genom rehabilitering eller omskolning vara uttömda.
- Grundläggande förutsättningar är vidare att den sökande är dansk medborgare och har bott i Danmark i minst tre år i åldern 15 till 65 år.
- Sjukersättning kan utbetalas till personer i åldern 18 till 65 år.

Kontroller

Kontroll av om personen har inkomster parallellt med sjukersättningen.

2.4 Sjukersättning, Island

Statistik

Antal bidragsmottagare.

31.12.2007:

13 614

Regelverk

Invaliditetspension utbetalas i enlighet med vad som stadgas i lagen om allmän försäkring. Det handlar om ersättning till individer som inte kan försörja sig genom egen arbetsinkomst.

Berättigade till att få invaliditetspension är: Individer som bor och har varit bosatta i Island och har en 75-procentig invaliditetsgrad baserad på medicinskt erkända sjukdomar eller handikapp, och är i åldern 16–67 år. Individer som har arbetat i annat land inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) under åtminstone tre år innan ansökan om pension inlämnats. Personen måste ha varit bosatt i Island under åtminstone de tre senaste åren innan ansökan inlämnats eller under sex månader om arbetsförmågan var ograverad när vederbörande bosatte sig i Island.

Bosättningstid och inkomst kan ha betydelse för eventuell reduktion av pensionen. Invaliditetspension reduceras på grund av bosättning, på samma sätt som ålderspension, så att ograverad grundpension utbetalas endast till dem som bott i Island i 40 år i åldern mellan 16 och 67 år

Tryggingastofnun ríkisins låter värdera invaliditetsgraden för dem som ansöker om invaliditetspension i enlighet med en speciell standardnorm för bedömning av invaliditetsgrad. Departementet utfärdar förordning om standardnormen för bedömning av invaliditetsgrad efter att ha inhämtat förslag från Tryggingastofnun ríkisins. Villkor kan ställas om att sökanden skall genomgå särskild bedömning av möjligheter för rehabilitering innan bedömning av invaliditetsgrad görs.

Invaliditetspensionsbeloppet reduceras om invaliditetspensionärens eller makarnas, om bägge är invalidpensionärer, inkomst, för vardera av dem, överskrider 2 miljarder ISK per år. Skattepliktig inkomst från andra källor än pensionsinkomster medför reduktion av invaliditetspensionen om individen har inkomst över ett visst gränsbelopp. Utbetalning av rehabiliteringspension upphör om individens inkomst överskrider ett visst gränsbelopp.

Ytterligare bidrag

Enligt lagen om allmän försäkring kan, när det är uppenbart att pensionären ej kan försörja sig, ytterligare bidrag utbetalas till ålders- eller invaliditetspensionär. Utbetalning sker endast om varken inkomst- eller förmögenhetsgräns överskrids.

Vid bedömning av bidragsbelopp ska hänsyn tas till mottagarens tillgångar och inkomster samt vederbörandes kostnader. För att kunna komma ifråga för tillägg till pension måste vederbörande ha inkomstgaranti.

Ytterligare bidrag kan utgå p.g.a. höga omvårdnadskostnader, sjukvårds- eller medicinkostnader och bostadsbidrag. Tillägg till pension utgör en särskild grupp av bidrag om vilka det fattas särskilda beslut i varje enskilt fall. Ytterligare tillägg skall dock aldrig utbetalas till en pensionär som har tillgångar i pengar eller värdepapper som överstiger 4 miljoner. Beslut om utbetalning av tilläggsbidrag till pension ska alltid vara tidsbegränsade. Tillägg till pension upphör om vederbörande flyttar från Island.

2.5 Sjukersättning, Finland

Statistik

Antal bidragsmottagare. 31.12.2006:	267 386
Antal nybeviljade sjukersättningar under 2006:	27 215
	ca 5 800
Antal avslag under 2006:	(arbetspensionssystem)
Utbetalt 2006:	3 046 miljoner euro

Regelverk

Utbetalning av sjukersättning sker ur tjänstepensionssystemet eller folkpensionssystemet. En person kan även få ersättning ur båda systemen samtidigt. En arbetstagare eller företagare som är mellan 18 och 63 år har rätt till sjukersättning om dennes arbetsförmåga konstateras nedsatt med minst två femtedelar under sammanlagt minst ett år på grund av sjukdom, lyte eller skada. Sjukersättning enligt pensionslagen kan beviljas en person som är mellan 16 och 65 år, som på grund av sjukdom, lyte eller skada inte är förmögen att utföra ett arbete som ger en rimlig inkomst. Sjukersättning beviljas som hel sjukersättning om arbetsförmågan har försämrats med minst tre femtedelar och som deltidssjukersättning om arbetsförmågan har försämrats med minst två femtedelar.

Deltidssjukersättningens storlek uppgår till hälften av hel sjukersättning. Folkpension kan inte beviljas som deltidssjukersättning. Enligt lagen om tjänstepension kan en person som har sjukersättning även ha en arbetsinkomst upp till en bestämd inkomstgräns. Hel sjukersättning ändras till sjukersättning på deltid om arbetsinkomsterna för en person med hel sjukersättning överstiger 40 procent men inte 60 procent av den fasta inkomsten. Om personens arbetsinkomster tillfälligt överstiger 60 procent av den fasta inkomsten, kan dennes utbetalning av sjukersättning avbrytas. Personens avbrutna pensionsutbetalningar återupptas om denne ändå inte kan arbeta på grund av hälsoskäl. Sjukersättning beviljas antingen för en viss tidsperiod eller tillsvidare. Om sjukersättningen beviljas för en viss tidsperiod, beviljas den som ett rehabili-

teringsstöd. I samband med handläggningen av sjukersättning, utreds alltid personens möjligheter till rehabilitering. Rehabiliteringsstöd beviljas för en viss tidsperiod och förutsätter en vård- och rehabiliteringsplan.

Om arbetet som överstiger inkomstgränserna enligt lagarna om tjänstepension är långvarigt, stoppas sjukersättningen.

Kontroller

- Löpande kontroll avseende den sökandes inkomster. Kontrollen baseras på register- och skatteuppgifter. Arbeta som utförts under ersättningstiden ska styrkas enligt lagarna om tjänstepension.
- För att få tjänstepensionsrehabilitering krävs att personen har en plan för yrkesinriktad rehabilitering. Tjänstepensionsmyndigheterna tar löpande kontakt med den rehabiliteringsansvariga och kontrollerar att rehabiliteringsplanen genomförs.

3.1 Arbetslöshetsersättning, Sverige

Statistik

Antal personer som fått arbetslöshetsersättning 2007:	417 016
Antal utbetalda ersättningsdagar 2007 (tusental):	35 048
Utbetalad arbetslöshetsersättning 2007:	19,4 miljarder SEK
Antal underrättelser från Arbetsförmedlingen 2007:	12 867
Återkrävd arbetslöshetsersättning 2007:	169 miljoner SEK
Antal personer som fått återkrav 2007:	28 842

Regelverk

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska göra det möjligt för en arbetslös person att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, leta efter en ny anställning. Detta förutsätter hela tiden ett aktivt arbetssökande samt att den sökande är beredd att till exempel pendla, flytta eller omskola sig.

Grundvillkoren för arbetslöshetsersättning finns i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har arbetssökande som

- är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken denne inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen,
- aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant.

Arbetslöshetsersättning betalas ut i två olika former, antingen som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet

betalas ut med högst 320 kronor per dag för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge. För att få grundbeloppet måste sökande ha uppfyllt ett arbetsvillkor.¹ Grundbeloppet betalas ut tidigast från den dag sökanden fyller 20 år. Inkomstrelaterad ersättning betalas ut till den som uppfyller ett arbetsvillkor och som är medlem i en arbetslöshetskassa sedan minst ett år tillbaka. Den inkomstrelaterade ersättningen är 80 procent av tidigare lön, dock högst 680 kronor per dag, under de första 200 dagarna. Därefter lämnas ersättning med 70 procent av tidigare lön, dock högst 680 kronor per dag.

Kontroller

- Informationsutbyte sker mellan arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Dels sker vissa automatiska kontroller vid utbetalning av arbetslöshetsersättning, dels har respektive myndighet/arbetslöshetskassa möjlighet att manuellt initiera uppgiftshämtning från de andra aktörernas system när de handlägger ärenden.
- Arbetsförmedlingen kontrollerar att den arbetssökande står till förfogande för arbetsmarknaden och aktivt söker arbete. Om de bedömer att en sökande inte uppfyller kraven för att få arbetslöshetsersättning, ska de underrätta arbetslöshetskassan om detta. Arbetslöshetskassan utreder och beslutar om eventuell sanktion och om fortsatt rätt till arbetslöshetsersättning.

¹ Under de senaste tolv månaderna måste man ha arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex kalendermånader eller minst 480 timmar under en sammanhängande period av sex kalendermånader och minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

3.2 Arbetslöshetsersättning, Norge

Statistik

Antal bidragsmottagare 2007:	83 508
Utbetalt belopp 2007:	ca 4 000 miljoner NOK
Antal felutbetalningar 2006:	6 289
Felutbetalt belopp 2007:	ca 109 miljoner NOK netto
Polisanmälda personer 2007:	828
Anmält belopp (bedrägeri) 2007:	ca 69 miljoner NOK

Regelverk

Syftet med arbetslöshetsersättning är att delvis kompensera för inkomstförlust på grund av arbetslöshet. Den sökande måste ha förlorat arbetsinkomst på grund av arbetslöshet och ordinarie arbetstid de senaste 12 månaderna ska ha minskat med minst 50 procent. Den sökande ska vara aktivt arbetsökande och vara villig att ta vilket arbete som helst oberoende var i landet arbetet finns och om det är på heltid eller deltid. Den sökande ska vara inskriven i socialförsäkringen och uppehålla sig i landet. Ersättning kan på vissa villkor utbetalas i upp till 3 månader samtidigt som den sökande befinner sig i annat EES-land för att söka arbete.

Arbetsinkomsten under föregående år ligger till grund för storleken på ersättningen. Eventuellt kan genomsnittet av de tre sista åren användas och det krävs att arbetsinkomsten måste uppgå till minst 1,5 gånger basbeloppet. Egenföretagare har inte rätt till ersättning.

Kontroller

- Registersamkörning mot Arbetsgivar- och arbetstagarregistret samt Statens Lånekasse.
- Kontroll av ersättningstagare görs på geografiska, kronologiska, yrkesmässiga och åldersmässiga kriterier.
- Oanmälda besök görs på företag inom branscher som är kända för svartarbete.

- Alla anställda kan vid dessa besök uppmanas att redogöra för inkomst och arbetstid.
- Kontroll mot inkomst- och uppdragsregister görs.
- Manuella kontroller görs vid misstanke om fel i pågående eller tidigare ersättning. Uppllysningar kan inhämtas från tidigare arbetsgivare, offentlig myndighet med flera.

3.3 Arbetslöshetsersättning, Danmark

Statistik

Utbetalningens storlek 2006:	16 miljarder DKK
Antal arbetslösa dec. 2006:	107 300
Antal arbetslöshetsförsäkrade dec. 2006:	2,3 miljoner

De väsentligaste riskerna för felaktiga utbetalningar:

- Arbetslösa underlåter att informera om arbete.
- Arbetslöshetskassorna begår fel i administrationen.
- Arbetsplatser använder svart arbetskraft. Särskilt utbrett är detta inom branscher med en stor andel icke facklärda arbetare.

I Danmark finns också en särskild ersättning för arbetslösa som fyllt 60 år, efter lön.

Storlek på utbetalningen av efterlön under 2006:	20 600 miljoner DKK
Antalet mottagare av efterlön i dec. 2006:	146 940

Regler för efterlön

Rätt till efterlön har medlemmar i arbetslöshetskassorna, som uppfyller särskilda krav på mångårigt medlemskap och som vid övergång till efterlön fyllt 60 år och uppfyller villkoren för rätt till ersättning från a-kassa. Efterlön upphör då personen fyller 65 år.

Kontroller

- Det kontrolleras i inkomstregistret om den sökande har inkomst som anställd eller egenföretagare samtidigt med utbetalning av arbetslöshetsersättning.
- Det görs oanmälda besök inom branscher belastade av svartarbete. Alla som uppehåller sig på arbetsplatsen utfrågas om

arbets tid och lön och därefter kontrolleras om de samtidigt uppbär ersättning i form av arbetslöshetsersättning. Kontrollen genomförs som en myndighetsgemensam insats inom ramen för Fair Play-kampanjen.

- Ett formaliserat samarbete har inletts med en rad offentliga myndigheter om kontroll, på så sätt att upplysningar som lämnas till en myndighet kan användas av flera myndigheter i kontrollsammanhang. Syftet med det intensifierade myndighetssamarbetet är att begränsa bidragsbrotten.
- Arbejdsdirektoratet genomför systematiska kontroller av arbetslöshetskassornas kontroll av att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande och att de sökande blir föremål för sanktioner om de inte infinner sig till samtal hos arbetslöshetskassan eller en arbetsgivare.
- Arbetslöshetskassans administration ska kontrolleras av en auktoriserad revisor, som årligen sänder en revisionsberättelse till Arbejdsdirektoratet om resultatet av denna kontroll.
- Arbejdsdirektoratet genomför kontrollbesök hos arbetslöshetskassorna då utvalda administrationsområden undersöks.

3.4 Arbetslöshetsersättning, Island

Statistik

Antal bidragsmottagare	
31.12.2007:	427
Utbetalt belopp 2007:	1 395 miljoner ISK

Regelverk

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska göra det möjligt för en arbetslös person att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, leta efter en ny anställning. Detta förutsätter att den arbetslöse hela tiden är aktivt arbetsökande samt beredd efter viss tid att ta vilket lämpligt arbete som helst.

Ersättningen ska bidra till att hjälpa den arbetslöse att klara av den tid han är arbetslös. Den sökande ska också få hjälp till att få ett nytt arbete, genom rådgivning och stöd till kort utbildning.

En förutsättning är att den arbetslöse är 16–70 år, arbetsför och bosatt och aktivt söker arbete i Island. Den sökande måste ta det arbete som han är lämplig för i Island. Den sökande kan få tillstånd att söka arbete i Europa enligt europeiska regler (E-303). Ytterligare en förutsättning för ersättning är att den sökande har varit löntagare eller egenföretagare och har betalat allmän arbetsmarknadsavgift.

För att få rätt till full ersättning krävs att den sökande arbetat heltid de senaste tolv månaderna. Ersättning är proportionell för kortare tids arbete. Efter tio dagars grundersättning i början av ersättningsperioden, som är högst tre år, kan den arbetslöse få inkomstrelaterad ersättning i tre månader och sedan erhålla grundersättning igen. Rätt till ny ersättningsperiod kan en arbetslös få igen efter att ha arbetat i två år.

Kontroller

- Arbetsgivareintyg om arbetad tid och grund för uppsägning. Om lön har betalats av arbetsgivaren kontrolleras denna via samkörning med skattemyndigheten.

- Lön som grund för inkomstrelaterad ersättning fås via beräkning av data från skattemyndigheten.
- Intyg om avslutad skola lämnas av skolmyndigheter.
- Kontroll av erhållen lön från arbete, andra bidragssystem, samt kontroll av lön för deltidsarbete.
- Kontroll av arbetstillstånd för personer utanför EU.
- Vid besök hos rådgivare kontrolleras vilka jobb personen har sökt.

3.5 Arbetslöshetsersättning, Finland

Statistik

Antal bidragsmottagare	
31.12.2006:	268 806
Utbetalt under 2007:	2 300 miljoner euro
Antal felutbetalningar 2006:	34 659
Återkrävt belopp 2006:	25,5 miljoner euro
Polisanmälda personer 2006:	872

Regelverk

En arbetssökandes grundläggande försörjning vid arbetslöshet tryggas genom arbetslöshetsdagpenning och arbetsmarknadsstöd. Förutsättningen är att den arbetslöse har anmält sig som arbetslös vid Arbetskraftsbyrån.

Till en arbetssökande som har varit etablerad på arbetsmarknaden och som fått sin försörjning genom lönearbete, företagsverksamhet eller därmed jämförbart eget arbete (dvs. har uppfyllt arbetsvillkoret) betalas arbetslöshetsdagpenning. Till dem som är försäkrade i en arbetslöshetskassa en viss tid betalas arbetslöshetsdagpenning i form av *inkomstrelaterad dagpenning* och till andra i form av *grunddagpenning*.

Arbetsmarknadsstöd betalas till en arbetssökande som inte har varit etablerad på arbetsmarknaden eller som har fått arbetslöshetsdagpenning för maximitiden. Grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd betalas av FPA och inkomstrelaterad dagpenning av arbetslöshetskassorna.

Arbetsmarknadsstöd är behovsprövat. Vid utbetalning av arbetsmarknadsstödet tillämpas ingen maximitid. Arbetslöshetsdagpenning betalas efter en självrisktid på sju arbetsdagar och den utbetalas för högst 500 vardagar, ett undantag utgör de tilläggsdagar som äldre arbetslösa har rätt till. När den sökande har lyft dagpenning i 500 dagar, krävs ett nytt arbetsvillkor på 34 kalenderveckor. Granskningsperioden för arbetsvillkoret är de 24 månader som föregår arbetslösheten. Därmed kan arbetsvillkoret även innehålla arbetsveckor från den föregående utbetalningsperioden på 500 dagar.

I utkomstskyddet för arbetslösa ingår också förmåner som betalas under den tid som en arbetslös deltar i utbildning. En arbetslös som deltar i arbetskraftspolitisk vuxenutbildning får utbildningsstöd. En arbetslös som deltar i frivillig utbildning som främjar hans eller hennes yrkesfärdigheter får utbildningsdagpenning.

Kontroller

- Taxerad inkomst kontrolleras mot utbetald ersättning.
- Arbetskraftsbyrån, arbetslöshetskassorna och FPA granskar de handlingar som krävs (bland annat meddelande om permittering, arbetsintyg, löneintyg) och inhämtar vid behov tilläggsuppgifter från andra myndigheter.
- Ett automatiskt system för informationsutbyte har skapats mellan arbetskraftsbyråerna, arbetslöshetskassorna och FPA som meddelar om man ansökt eller gett beslut om en hindrande förmån.

4.1 Ekonomiskt bistånd, Sverige

Statistik

Utbetalt belopp 2007: 7 800 miljoner SEK

Regelverk

Ekonomiskt bistånd är avsett att vara det yttersta skyddsnätet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. I detta ligger bl.a. att det föregås av en individuell behovsprövning och bara utgår om man inte kan försörja sig på annat sätt (arbete, tillgångar eller genom det generella socialpolitiska systemet).

Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden i den kommun man vistas. Biståndet är uppdelat i försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Vad som ska anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lag. En riksnorm fastställs av regeringen varje år. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskilde rätt till bistånd för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa och livsföring i övrigt.

Kontroller

- Vid nybesök ska uppvisas kontoöversikt och kontoutdrag för den senaste månaden med aktuell kontoställning samt om möjligt de senaste tre månadernas transaktioner liksom specifikationen till senaste preliminära deklARATIONEN.
- Inkomster från arbetsgivare eller arbetslöshetsförsäkring ska styrkas genom uppvisande av besked där alla uppgifter om tillägg och avdrag redovisas. Vid alla ansökningar ska kontroll hos Försäkringskassan göras om eventuellt utbetalade försäkringsförmåner. Kontroll av eventuellt bilinnehav ska göras hos bilregistret i nya ärenden och därefter när så anses nödvändigt.
- Om det finns eller har funnits kontanta tillgångar, aktier eller dylikt ska den sökande visa aktuella kontoutdrag från bank eller

utdrag från värdepapperscentralen. På grund av den banksekretess som råder kan man inte kontrollera om individen redovisar samtliga bankkonton. För att kunna utreda eventuella tillgångar i utlandet tas kontakt med respektive lands ambassad för att inhämta uppgifter om möjligheter till kontroll av exempelvis fastighets- eller bostadsrättsinnehav. Man kräver också uppgifter om inkomster och tillgångar hos övriga personer som ingår i hushållet.

- Handläggare ska kontrollera att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.
- Boende och vistasetillhörighet kontrolleras genom folkbokföring, hyreskontrakt och aktuell hyresavi. Om det inte är möjligt att kontrollera en persons boende eller vistasetillhörighet på annat sätt görs i vissa kommuner hembesök.
- Löpande kontroll av att sökande som inte deltar i arbetssökarverksamhet vistas i kommunen ska göras genom personlig kontakt. Det är även viktigt att kontrollera vistelsen för barn och ungdomar som uppges ingå i hushållet.
- Personuppgifter och uppgifter om uppehållstillstånd/uppehållsrätt kontrolleras i alla nya ärenden.
- Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd kontrolleras.

4.2 Ekonomiskt bistånd, Norge

Regelverk

Syftet med ekonomiskt bistånd i Norge är att främja ekonomisk och social trygghet samt bättre levnadsvillkor för personer med bekymmersamma levnadsförhållanden och bidra till jämställdhet och förebygga sociala problem. Bidra till att den enskilde får möjlighet att leva och bo självständigt och leva i meningsfull gemenskap med andra.

Ett absolut villkor är att den sökande inte har inkomster för att täcka sitt livsuppehälle. Alla andra möjligheter ska vara uttömda och alla möjligheter till ersättning från annat håll ska vara utrett. Utgångspunkten är att lagens bestämmelser om tjänster och åtgärder gäller alla som uppehåller sig i landet. Den som vistas illegalt i inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Kan den sökande inte försörja sig har han eller hon bara rätt till nödvändig omsorg enligt lagen till dess att personen i fråga efterkommer lagens krav och lämnar landet.

Asylsökande som är föremål för statliga insatser eller har erbjudande om att få stanna i landet har inte rätt till ersättning enligt lagen om ekonomiskt bistånd, med mindre än att de är bosatta i en kommun som har avtal med staten om mottagning av asylsökande.

Kontroller

- Kontroll av inkomst och utgifter, kontoutdrag där alla insättningar och uttag finns med.
- Utskrift dokumentation som styrker uppehållstillstånd i landet.
- Aktivt arbetssökande måste redovisa CV och kopia av ansökningar.
- Manuella kontroller av om den sökande samtidigt får ersättning från andra trygghetssystem.
- Kontroll mot arbetsgivar-arbetstagarregistret.

4.3 Ekonomiskt bistånd, Danmark

Statistik

Antal bidragsmottagare.	
31.12.2007:	135 000
Utbetalt belopp 2006:	12 000 miljoner DKK

Regelverk

Ekonomiskt bistånd är till skillnad från de andra ersättningarna familjebaserat och makar har offentligrättslig ömsesidig försörjningsplikt.

En förutsättning för att få ekonomiskt bistånd är att den sökande har varit drabbad av sjukdom, arbetslöshet eller separation eller liknande och att detta inneburit att den sökande inte har möjlighet att försörja sig och sin familj genom att använda egna eller makens tillgångar, samt att behovet inte kan täckas av andra ersättningar såsom arbetslöshetsersättning eller sjukpenning.

Den som saknar arbete ska som utgångspunkt vara aktivt arbetssökande och regelbundet infinna sig till samtal på arbetsförmedlingen. Om den sökande uteblir från möte på arbetsförmedlingen eller hos en arbetsgivare får det konsekvenser för den sökandes rätt till ersättning i form av ekonomiskt bistånd. Den som är sjuk eller föräldraledig är inte skyldig att vara aktivt arbetssökande. Ekonomiskt bistånd är en tillfällig ersättning och utgör det yttersta sociala skyddsnätet även om det inte finns någon formell tidsgräns för hur länge man kan uppbära ersättning. Barn under 18 år ska försörjas av sina föräldrar, men föräldralösa barn kan få ekonomiskt bistånd.

Kontroller

- Det kontrolleras i inkomstregistret om den sökande har haft inkomst som anställd eller egenföretagare under samma tid som ersättning utbetalats.
- Der görs oanmälda besök inom branscher belastade av svartarbete. Alla som uppehåller sig på arbetsplatsen utfrågas om arbetstid och lön och därefter kontrolleras om de samtidigt

uppbär ersättning i form av arbetslöshetsersättning. Kontrollen genomförs som en myndighetsgemensam insats inom ramen för Fair Play-kampanjen.

- Det har inletts ett formaliserat samarbete med en rad offentliga myndigheter om kontroll, på så sätt att upplysningar som lämnas till en myndighet kan användas av flera myndigheter i kontrollsammanhang. Syftet med det intensifierade myndighets-samarbetet är att begränsa bidragsbrott.
- Arbejdsdirektoratet genomför systematiska kontroller av kommunernas kontroll av att de sökande står till arbetsmarknadens förfogande och om den sökande får en behandling, och om lagens regler tillämpas. Kommunerna står under kontroll av kommunrevisionen.
- Arbejdsdirektoratet genomför kontrollbesök i utvalda kommuner då utvalda administrativa områden kontrolleras.

4.4 Ekonomiskt bistånd, Island

Statistik

Utbetalt belopp 2007: 8 700 miljoner ISK
(stat/Tryggingastofnun, 7 000 miljoner
+ kommunerna, 1 700 miljoner)

Statliga bidrag

Ekonomiskt bistånd utbetalas enligt lag både av stat och kommun och regleras av olika lagar. Statligt bidrag som utbetalas av Tryggingastofnun styrs av *Lov om sosialhjelp* och *Lov om kommunenes sosialtjenester* bidrag som utbetalas av Islands 79 kommuner. Tillsyn över båda lagarna utövas av Socialdepartementet.

Föräldralön, barnpension, omsorgbidrag, bidrag till efterlevande make/maka, rehabiliteringspension, bostadsbidrag, bilstöd och kontantstöd vid ovanligt höga läkemedels- och sjukvårdskostnader. Statens ekonomiska bistånd förutsätter speciella omständigheter till exempel att den sökande är ensam vårdnadshavare av barn eller är i en svår ekonomisk situation. En förutsättning är att den sökande är bosatt i Island.

Avsikten med *Lov om kommunenes sosialtjenester* är att säkra ekonomisk och social trygghet för kommunens invånare. Kommunala bidrag är bland annat ekonomisk hjälp, social hemhjälp, bostadstöd och stöd till missbrukare.

Kommunens ekonomiska bistånd kan endast utges till kommunens invånare.

Kontroller

Både vid statligt och kommunalt ekonomiskt bidrag kontrolleras

- om den sökande har uppehållstillstånd i landet.
- om den sökande bor i landet.
- inkomsten.

4.5 Ekonomiskt bistånd, Finland

Statistik

Antal ersättningstagare 2006:	358 369
Utbetalt belopp 2006:	445,8 miljoner euro

Regelverk

Socialbidraget hör till socialvården och är det yttersta ekonomiska stödet vars uppgift är att säkra personers och familjers försörjning. Genom socialbidraget säkras personer och familjer ett människovärdigt existensminimum. 6,8 procent av landets befolkning fick socialbidrag under 2006. Socialbidraget är en lagreglerad förmån som berättigas en person som är i behov av bidraget och som inte kan ordna sin nödvändiga försörjning på annat sätt.

Socialbidraget fördelas på basförsörjningsstöd, tilläggsförsörjningsstöd samt preventivt försörjningsstöd. Rätten till basförsörjningsstöd bedöms mot bakgrund av den sökande personens och familjens samtliga inkomster och tillgångar. Om inkomsterna och tillgångarna inte räcker för att täcka dessa kostnader, kan rätt till basförsörjningsstöd föreligga. Behovet av preventivt försörjningsstöd och tilläggsförsörjningsstöd utvärderas från fall till fall med hänsyn till den sökandes enskilda situation.

Kostnadsberäkningen utgår från basdelen som är fastställd och baserad på familjens storlek. Basdelen täcker livsmedel och vardagliga kostnader (såsom inköp av kläder, betalning av TV-licens, utgifter för telefonräkningar och Internet, kostnader för lokala resor, mindre kostnader för hobby och rekreation). Utöver basdelen beaktas rimliga boendekostnader, nödvändiga sjukvårdskostnader, barnens dagiskostnader samt resor till och från arbetet.

Bostadsrätt som används av den sökande, lösöre eller arbetsredskap eller motsvarande egendom som behövs för normalt leverne påverkar inte möjligheten att få bidrag.

Kontroller

- I samband med handläggningen av ansökan om socialbidrag undersöks rutinmässigt den sökandes alla lönespecifikationer

från månaden före ansökningsmånaden samt eventuella förmåner, antingen via personens bifogade bilagor eller genom kontakt med utbetalaren av förmånen.

- Skatteuppgifter kontrolleras rutinmässigt en gång om året genom att uppmana den sökande att lämna in beskattningsuppgifterna.
- De sociala myndigheterna kan enligt lag begära in uppgifter från penninginrättningar, om de sociala myndigheterna inte får tillräckliga uppgifter och utredningar från den sökande om det finns skäl att misstänka att uppgifterna som den sökande lämnat inte är tillräckliga eller tillförlitliga. Utöver de begärda uppgifterna och utredningarna måste de sociala myndigheterna ha en objektivt grundad anledning eller orsak att misstänka att uppgifterna som kunden presenterat objektivt inte är tillräckliga.
- Kommunerna har ADB-förbindelse samt begränsad rätt till uppgifter i FPA:s datasystem, befolkningsregistret samt beskattningsuppgifter. Vad gäller beskattningsuppgifter, är en övergripande nyhet på väg under 2008, då tillgången till uppgifter ur registren via ADB-förbindelse preciseras.

5.1 Underhållsstöd, Sverige

Statistik

Antal bidragsmottagare. 31.12.2007:	194 464
Utbetalt netto 2007:	3 900 miljoner SEK
Inbetalt av bidragsskyldiga 2006:	1 400 miljoner SEK
Antal felutbetalningar 2007:	505
Återkrävt belopp 2006:	ca 3 900 miljoner SEK
Polisanmälda personer 2007:	219

Regelverk

Om den av föräldrarna som inte bor med barnet inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som är lägre än 1 273 kronor per månad kan Försäkringskassan betala ut underhållsstöd till den andra föräldern som bor med barnet. Den föräldern måste också vara folkbokförd med barnet och vara vårdnadshavare. Underhållsstöd kan även betalas ut när ett barn är adopterat av endast en person.

Underhållsstöd betalas ut i förskott varje månad med högst 1 273 kronor per barn. Underhållsstödet är skattefritt. När Försäkringskassan betalar underhållsstöd ska den av föräldrarna som inte bor med barnet betala tillbaka samhällets kostnader för underhållsstödet. Hur mycket som ska betalas tillbaka beror bland annat på inkomsten. Det belopp som Försäkringskassan har räknat fram att den som inte bor tillsammans med barnet ska betala, kan betalas direkt till den förälder som barnet bor hos. Om det framräknade beloppet är under 1 273 kronor betalar Försäkringskassan i så fall ut underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Blir det framräknade beloppet 1 273 kronor och det betalas direkt till den förälder barnet bor hos så betalas inte något underhållsstöd ut alls.

Om barnet bor växelvis lika mycket hos båda föräldrarna kan man få ett inkomstprövat underhållsstöd (underhållsstöd vid växelvis boende). Det kan betalas ut till båda föräldrarna. Som mest kan man få ett halvt underhållsstödsbelopp var.

Underhållsstöd kan betalas ut tills barnet fyller 18 år. Förlängt underhållsstöd kan betalas ut till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Ett krav för förlängt underhållsstöd är att barnet fortfarande går i gymnasie- eller grundskola. Barnet måste också bo och vara folkbokfört hos någon av sina föräldrar eller hos någon annan som hade vårdnaden innan barnet fyllde 18 år.

Kontroller

- Kontinuerlig slumpmässig kontroll utförs när det gäller kvalitet samt misstänkta bidragsbrott.
- Utredning sker genom skrivbordsutredningar och hembesök.
- Manuella kontroller ske mot egna IT-register och handlingar.
- Riktade kontroller sker enligt årligen framtagna kontrollplan, som bygger på årligt framtagna risk- och väsentlighetsanalyser.
- Automatiska kontroller sker mot folkbokföringsuppgifter och taxeringsuppgifter.
- Uppföljning och efterkontroll sker i enskilt ärende ”på förekommen anledning”. Då genomförs de manuella och maskinella kontroller som motsvarar handläggning av nytt ärende.
- Kontroller i fråga om inbetalningar från bidragsskyldig sker. Uppgift om inbetalning av mycket stora belopp granskas så att den faktiska inbetalningen överensstämmer med den angivna. Likaså sker utskrift av kontrollista om en obetald skuld korrigeras direkt av handläggare.
- Vid behov tas kontakter med Migrationsverket, Skatteverket och den kommunala socialtjänsten.

5.2 Underhållsstöd, Norge

Statistik

Antal bidragsmottagare 2007:	34 249
Utbetalt 2007:	ca 3 800 miljoner NOK
Antal felutbetalningar 2007:	1 959
Felutbetalt belopp 2007:	35 miljoner NOK
Polisanmälda personer 2007:	93
Anmält belopp (bedrägeri) 2007:	17 miljoner NOK

Regelverk

Syfte med underhållsstöd i Norge är att säkra inkomst för personer som är ensamförsörjare av barn och ge dessa personer tillfällig hjälp tills de är i stånd att försörja sig genom eget arbete.

Den sökande ska vara ogift, separerad eller skild och ensamstående förälder med ensam vårdnad (eller klart större delen av vårdnaden) om barn. Ersättningen bortfaller om den sökande lever samman med en person han eller hon har barn tillsammans med är skild eller separerad ifrån under 12 av de senaste 18 månaderna.

Övergångsbidrag ges till en ensam förälder som tillfälligt saknar förmåga att försörja sig själv på grund av omsorg om barn.

Utbildningsbidrag ges till en förälder som deltar i utbildning för att få möjlighet att försörja sig.

Bidrag till barntillsyn kan ges om föräldern inte själv kan ta hand om barnet på grund av utbildning eller arbete eller på grund av att föräldern söker arbete. Den sökande måste ha varit inskriven i socialförsäkringen de senaste tre åren innan de söker ersättning. Kravet gäller inte för flyktingar som är inskrivna i socialförsäkringen. Den sökande och barnet måste befinna sig i landet med undantag för utlandsvistelser som understiger sex månader.

Kontroller

- Kontroll mot månatliga listor med uppgifter om ändrade arbetsförhållanden och lön eller sjukpenning samt statusrapport om arbetssökande.

- Det finns utarbetade varningssignaler (kännetecken om risker för bidragsbrott) så att handläggare ska kunna identifiera riskärenden.
- Varje år ska den sökande intyga att denne fortfarande lever ensamstående. Kontroll sker mot löneutbetalning/anställningsavtal/uppdragsunderlag/studieintyg/kopia av betalda ferier/arbetskontrakt/dokumentation av kostnader för tillsyn.
- Myndigheten kan be polisen om hjälp vid enklare ärenden till exempel att verifiera hyreskontrakt utan att polisanmälan görs.
- Manuella kontroller görs vid misstanke om fel i pågående eller tidigare ersättning. Upplysningar kan inhämtas från sjukvårdspersonal, nuvarande eller tidigare arbetsgivare, offentlig myndighet, post, försäkringsbolag, utbildningsinstitutioner och Statens lånekasse.

5.3 Underhållsstöd, Danmark

Statistik

Uppgifter saknas eftersom det är den enskilda kommunen som ansvarar för utbetalning och framställer återkrav.

Regelverk

- Bidrag kan utbetalas till den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet.
- Barnet eller den av föräldrarna som har vårdnaden ska vara dansk medborgare.
- Barnet ska vara bosatt i Danmark.
- Stödet kan utbetalas längst till dess barnet fyller 18 år.
- Om den sökande inte lämnat korrekta uppgifter eller meddelat kommunen ändringar av betydelse för bidraget eller på annat sätt mottagit ersättning mot bättre vetande så är den sökande återbetalningsskyldig av det felaktigt utbetalade beloppet.

Kontroller

- Det finns utarbetade regler för hur en kommun ska värdera om en person i realiteten är ensamförsörjare bland annat genom att kontrollera folkbokföringsuppgifter.
- Kommunen kan också inhämta uppgifter från banker om den sökandes ekonomiska förhållande, och det ska ske till exempel om det finns misstanke om att den sökande inte lever ensam eller om det finns misstanke om att barnet uppehåller sig i utlandet.

5.4 Underhållsstöd, Island

Statistik

Antal bidragsmottagare.	
31.12.2007:	9 347
Utbetalt belopp 2007:	3 900 miljoner ISK

Regelverk

Moders- och faderslön

Dessa ersättningar är avsedda för förälder som bor ensam med sina barn. Ersättning utgår till barn i ålder 2–18 år. Vidare utbetalas moders- och faderslön till maka/make till ålders- eller invaliditetspensionär när bidrag från den allmänna försäkringen upphör p.g.a. att vederbörande vistas på hem eller institution. Om en individ sitter i häkte eller avtjänar fängelsestraff som är längre än tre månader utbetalar Tryggingastofnun moders- eller faderslön till vederbörandes maka/make. Det årliga beloppet för moders- och faderslön regleras enligt lag.

Villkor för underhållsstöd är att barnen är yngre än 18 år och bosatta i Island. Utbetalning upphör ett år efter det att mottagare, enligt folkbokföringen, har registrerat sig som sambo med någon annan än barnets/barnens förälder eller barnets/barnens förälder eller tidigare sambo. Utbetalning upphör också om mottagaren ingår äktenskap eller om sambor får gemensamt barn, även om samboförhållandet ej pågått i ett år. Utbetalningen upphör om mottagaren flyttar från Island.

Barnpension vid studier

Ersättning utgår på grund av studier eller yrkesträning för ungdom i åldern 18–20 år när den ena eller båda föräldrarna är avlidna.

Detta bistånd kan även utbetalas om föräldrarna, den ena eller båda, är ålders- eller invaliditetspensionärer och ej har ekonomiska möjligheter, enligt sysslomannens bedömning, att bistå med hjälp för barnet skall kunna bedriva studier.

5.5 Underhållsstöd, Finland

Statistik

Antal barn december 2006:	98 582
Utbetalt brutto 2006:	136 miljoner euro
Inbetalt av bidragsskyldiga 2006:	68 miljoner euro
Underhållsstöd netto 2006:	34 miljoner euro
Antal felutbetalningar 2006:	1 701
Återkrävt belopp 2006:	ca 605 000 euro

Regelverk

Om den av föräldrarna som inte bor med barnet inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som är lägre än 129,91 euro per månad kan socialmyndigheten betala ut underhållsstöd till den andra föräldern som bor med barnet. Underhållsstöd kan även betalas ut när ett barn är adopterat av endast en person.

Underhållsstöd betalas ut varje månad med högst 129,91 euro per barn. Om det fastställda underhållsbidraget är mindre än 129,91 euro kan socialmyndigheten i vissa fall betala ut underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Underhållsstödet är skattefritt. När socialmyndigheten betalar underhållsstöd ska den av föräldrarna som inte bor med barnet betala alla resterande underhållsbidragsräntor till socialmyndigheten.

Om barnet bor växelvis lika mycket hos båda föräldrarna kan den föräldern hos vem barnet är folkbokfört få underhållsstöd, om underhållsbidraget är fastställt.

Underhållsstöd kan betalas ut tills barnet fyller 18 år.

Kontroller

- Före beviljandet av underhållsstöd i ett ärende där familjen har flyttat från ett annat nordiskt land granskas vilken månad underhållsstöd har betalats i det andra landet.
- Kontinuerlig slumpmässig kontroll utförs.

- Kontinuerlig granskning görs av ärendena två gånger per år. Då kontrolleras personuppgifter i befolkningsregister samt alla uppgifter som finns i alla andra datasystem.
- Utredning sker genom skrivbordsutredningar.
- Manuella kontroller ske mot socialmyndigheternas egna register och handlingar.
- Manuella kontroller sker mot folkbokföringsuppgifter och taxeringsuppgifter.
- Uppföljning och efterkontroll sker i enskilt ärende ”på förekommen anledning”. Då genomförs de manuella och maskinella kontroller som motsvarar handläggning av nytt ärende.
- Kontroller i fråga om inbetalningar från bidragsskyldig sker mot insättningar på bankkonto. Uppgift om utbetalning av mycket stora belopp granskas före betalning till mottagaren.
- Vid behov tas kontakter med Migrationsverket, Skatteverket, Skolverket och Folkpensionsanstalten.