

Misbruk av sykepenge- ordningen i folketrygden

Rapport 2011 - 03

Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag for Arbeidsdepartementet gjennomført en studie for å belyse misbruk av sykepenger i folketrygden. Misbruk av sykepenger defineres som å bevisst feilinformere NAV (og eventuelt legen) med det formål å få utbetalt sykepenger man ikke har rett til. Vi har også sett på ulike former for misbruk.

Helene Berg har vært prosjektleder, og Pia Dybvik Staalesen prosjektmedarbeider. Knut Arild Larsen har også bidratt til rapporten. Audun Gleinsvik har vært kvalitetssikrer.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter for Arbeidsdepartementet og NAV.

Det viktigste datagrunnlaget for studien er vurderinger fra et ekspertpanel bestående av ansatte på ulike nivåer i NAV, en fastlege og en forsker. Vi vil takke ekspertpanelet for et meget grundig arbeid og viktige bidrag.

Oslo, mars 2011

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstilling	5
1.3 Definisjoner og avgrensninger	5
2 METODER	8
2.1 Litteratur	8
2.2 Statistikk	8
2.3 Spørreundersøkelse i NAV	9
2.4 Ekspertpanelmetoden	9
3 LITTERATUR OG STATISTIKK.....	15
3.1 Forskning om sykefravær	15
3.2 Holdninger til misbruk	16
3.3 Feilutbetalinger og misbruk i Sverige	18
3.4 Status i noen andre land.....	20
3.5 Statistikk fra NAVs kontrollvirksomhet.....	21
4 SPØRREUNDERSØKELSE I NAV	23
4.1 Kjennetegn ved kontorene og veilederne	23
4.2 Former for misbruk.....	25
4.3 Å avdekke misbruk.....	28
4.4 Omfang av misbruk	30
4.4.1 Miljøer med konsentrasjon av misbruk	32
5 EKSPERTERS VURDERINGER	35
5.1 Innspill og diskusjon.....	35
5.2 Anslag.....	38
5.3 Mulig bruk av metoden på andre trygdeområder	41
VEDLEGG: SPØRRESKJEMA TIL NAV-ANSATTE.....	43
REFERANSER	49

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Formålet med rapporten er å anslå omfanget av misbruk av sykepengeordningen i folketrygden i Norge. I arbeidet har vi gjennomgått norsk og internasjonal forskning, bearbeidet statistikk fra NAV, gjennomført en spørreundersøkelse til NAV-ansatte og vi har benyttet ekspertpanelmetoden. Ekspertpanelet har bestått av personer fra NAV, helsevesenet og samfunnsforskning som har lang erfaring med og god kjennskap til sykepengeordningen. Ekspertene har anslått misbruket av sykepenger ut fra egne erfaringer og den kunnskapen de har om ordningen. Den samlede vurderingen fra ekspertene viser at det er stor usikkerhet knyttet til tallet. Vi har ikke funnet det meningsfullt å gi et aggregert punktanslag, men vi kan fastslå at det er over 50 prosent sannsynlig at misbruket av sykepenger utgjør minst 6 prosent av utbetalingene, noe som tilsvarer 2 mrd kroner i 2010.

Bakgrunn

Det er viktig for velferdsstatens legitimitet at tiltak og ordninger fungerer i samsvar med målet for ordningene. Hvis ikke, vil legitimiteten til tiltakene og dermed velferdsstaten svekkes. Misbruk av støtteordninger vil dessuten føre til unødvendige belastninger på offentlige budsjetter.

I 2010 ble det utbetalt i overkant av 34 mrd kroner i sykepenger fra folketrygden, og sykefraværet var på 7 prosent i 3. kvartal. Målet med dette prosjektet er å anslå omfanget av misbruk av sykepengeordningen i folketrygden. Kunnskapen vi har samlet skal brukes til å styrke arbeidet mot misbruk.

Arbeidsdepartementet er oppdragsgiver for prosjektet.

Problemstilling og metode

Problemstillingen for prosjektet er:

Hvor stort omfang har misbruk av sykepengeordningen i folketrygden, som prosent av totale utbetalinger?

Vi definerer det som misbruk av sykepengeordningen når en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer sykepenger enn vedkommende har rett til. Det kan skje ved å gi uriktig informasjon om arbeidsevne/sykdom, arbeidsforhold, og/eller inntekt.

I prosjektet har vi gått gjennom relevant forskning fra Norge og andre land og vi har bearbeidet data fra NAVs registre. Videre har vi sendt en spørreundersøkelse til alle NAV-kontorene og forvaltningsenhetene der veiledere med god kjennskap til sykmeldinger og sykepenger ble bedt om å svare. Vi fikk svar fra 375 veiledere. Datainnsamlingen forberedte og ledet opp til en gruppesamling i et ekspertpanel.

”Expert elicitation” (ekspertpanelmetoden) er en metode som brukes i tilfeller hvor det er stor usikkerhet fordi man ikke har data eller data er vanskelige å fremskaffe. Det er en måte å systematisk innhente og sammenstille eksperters subjektive vurderinger innenfor en problemstilling. Formålet er å komme frem til et best mulig anslag på en gitt størrelse og et usikkerhetsintervall for dette anslaget. Ekspertpanelet har bestått av NAV-ansatte med ulik type erfaring med sykmeldinger og sykepengeordningen, en fastlege og en forsker (til sammen 8 personer). Ekspertenes navn blir ikke offentliggjort. I gjennomføringen av prosjektet har vi basert oss på erfaringer fra et liknende svensk prosjekt (FUT-delegasjonen).

Vi vil understreke at prosjektet ikke omfatter misbruk av egenmelding ved sykdom og heller ikke arbeidsgivers utgifter til sykepenger. Prosjektet omhandler kun utbetalingene fra

folketrygden. Disse utbetalingene forutsetter at lege dokumenterer at arbeidstakeren har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom.

Konklusjoner

Lite forskning om misbruk

Det finnes lite tidligere forskning på misbruk av trygdeordninger, og veldig få ha forsøkt å anslå størrelsen på misbruket. I Norge er spørsmålet blitt berørt bare indirekte, gjennom undersøkelser om sykefravær og grunner til dette, smitteeffekter av sykefravær og holdninger til misbruk av velferdsordningene. Aktuelle funn fra den norske forskningen er:

- En studie finner dramatisk økning i friskmeldingsrater når det nærmer seg ett år med sykepengen (som er maksimal varighet)
- Det er forskjeller i fastlegenes sykmeldingspraksis og i fraværskultur mellom bedrifter
- Det ser ut til å være aksept for at sykelønnsordningen kan benyttes for en rekke forhold andre enn sykdom og skade som gjør det vanskelig å gå på jobben
- Enkelte lokalsamfunn synes å ha egne sykmeldingskulturer, og økt sykefravær hos noen (i samme nabolag, bedrift eller lignende) kan gi økt sykefravær hos andre
- Et stort flertall av befolkningen er svært negative til trygdemisbruk

I Sverige har et offentlig utvalg (FUT-delegasjonen) gjort en omfattende undersøkelse av feilutbetalinger innen 16 velferdsordninger. Utvalget har gjennomført prosjekter knyttet til holdninger til misbruk, analyser av hva som fører til feilaktige utbetalinger og hvor hyppig disse forekommer, en komparativ studie av holdninger og erfaringer i de nordiske landene, samt et prosjekt der ulike ekspertpaneler har anslått omfanget av feilutbetalinger i de 16 ordningene. Resultatet for sykepengeordningen er at 7,3 prosent (2.600 millioner SEK) av utbetalingene anslås å være uriktige. Feilutbetalingene består både av tilsiktede og utilsiktede feil fra søkerens side, samt utilsiktede feil fra myndighetenes side. Det ble anslått at 3,8 prosent av utbetalingene av sykepenge skyldes tilsiktede feil fra søkers side – tilsvarende 1.362 millioner SEK (i 2005).

NAV-ansatte observerer et visst misbruk

67 prosent av de NAV-ansatte som deltok i spørreundersøkelsen har mer enn fem års erfaring med sykmeldinger/sykepenge, og flertallet ser et stort antall saker knyttet til sykepenge hver uke. Vi spurte dem om hvilke former for misbruk som oftest benyttes når en person misbruker eller forsøker å misbruke sykepengeordningen. Vi hadde satt opp til sammen åtte former for misbruk, og ga dem mulighet til å svare på et åpent spørsmål om det er andre vanlige former for misbruk.

Den formen for misbruk som nevnes av flest er at mottaker lar være å informere om endringer i arbeidsevne. Over 60 prosent av veilederne mener at dette er en av de tre vanligste formene. At en sykmeldt jobber mer enn oppgitt ved gradert sykmelding nevnes av flest som den *aller* vanligste (26 prosent). Å jobbe svart mens man mottar sykepenge og det å gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenge i stedet for dagpenge, er to andre former for misbruk som veilederne oppfatter som relativt vanlige. Andre former for misbruk som nevnes er at det ikke er sykdom, men konflikter eller andre faktorer som ligger til grunn for sykmelding, eller at mottaker manipulerer sykepengegrunnlaget (inntekten settes høyere enn reelt).

De ansatte i forvaltningsenhetene i NAV har et litt annet perspektiv enn veilederne ved NAV-kontorene, noe som er naturlig siden de har andre arbeidsoppgaver når det gjelder behandling av sykepengesaker. De mener at den vanligste formen for misbruk er at inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt.

Veilederne i NAV oppgir at de i gjennomsnitt får mistanke om misbruk i 7,5 prosent av sakene (median 5 prosent). Andelen saker hvor veilederne mistenker fusk er noe høyere i forvaltningsenhetene enn NAV-kontorene, og høyere jo flere saker veilederne ved NAV-kontorene får per uke. I gjennomsnitt føler veilederne seg ganske sikre på at det skjer misbruk i

4,7 prosent av sakene (medianen er 2 prosent). Også her øker andelen noe med antall saker veilederne ved NAV-kontorene ser hver uke. Andelen er høyest ved de store kontorene.

Ekspertpanelet er enige i at misbruket trolig er større på store enn på små steder, i og med at forholdene på små steder er mer gjennomsluktige, og veileder på NAV dermed har mer informasjon om den sykmeldte.

Ekspertpanelet ser en rekke former for misbruk

Ekspertpanelet pekte på flere av de samme mulighetene for misbruk som veilederne i spørreundersøkelsen. I tillegg hadde de erfaring med noen andre typer tilfeller og kunne vise til konkrete eksempler hvor de hadde sterk mistanke om systematisk utnyttelse av ordningen. Noen eksempler:

- Saker hvor inntekten til søker går drastisk opp like før søknad om sykepenger. Det kan ofte dreie seg om sykmelding fra arbeid i familiebedrifter eller eget firma.
- Søkere som blir helt friskmeldt etter å ha vært 100% sykmeldt i nøyaktig et år, og personer som igjen søker sykepenger etter 26 uker som friskmeldte (tiden det tar å tjene opp ny rett til sykepenger).
- Å jobbe svart mens man er sykmeldt. Mange tips om svart arbeid kommer fra publikum og gjelder arbeidstakere i bransjer som bygg/anlegg og restaurant. Ekspertpanelet mener det også forekommer en del av dette blant personer som driver egen virksomhet i bransjer hvor det ikke er så synlig for publikum at man jobber (for eksempel med kontorarbeid).
- Sykmeldinger i friperioder i yrker med lang turnus. Et eksempel er heltids fiskere som blir sykmeldt i friperioder på land, mens de blir friskmeldt til neste periode på sjøen.
- Sykmeldinger for andre problemer enn sykdom, eksempelvis at man er sliten eller har konflikter på jobben, eller behov for å finansiere tid til andre aktiviteter. Noen oppfatter sykmelding som en rettighet – noe de har fortjent.

Misbruk blir i liten grad avdekket

Over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen mener at NAV i liten grad har virkemidler eller muligheter for å avdekke de formene for misbruk de mener er vanligst. Det vanskeligste å oppdage er om noen jobber svart samtidig som de mottar sykepenger (75 prosent mener at NAV i liten grad kan avdekke det). NAV har noe bedre virkemidler og muligheter for å avdekke misbruk som dreier seg om å oppgi feilaktige inntektsopplysninger.

Både ekspertpanelet og respondentene i spørreundersøkelsen mener at de viktigste årsakene til at lite av misbruket avdekkes er tidspress for veilederne og manglende prioritering av/kultur for kontroll i organisasjonen, samt oppdelte funksjoner i NAV. NAV-kontorene følger opp sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver, mens forvaltningsenhetene beregner og gjør vedtak om sykepenger. En og samme veileder ser sjelden alle faktorene i en sak – noe som også gjør det vanskeligere å oppdage ting som vekker mistanke. Videre understreket ekspertpanelet hvor viktig det er at legen tar seg tid til å stille de riktige spørsmålene til den sykmeldte og sette seg ordentlig inn i arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver.

NAVs kontrollenhet avdekker en del graverende saker, men er ofte avhengig av at veiledere i NAV reagerer når de har mistanke. Ekspertpanelet mente at man kan oppdage mer av misbruket ved å sette av ressurser til å innhente mer informasjon i de tilfellene veiledere får mistanke, å trene veilederne i enkle kontrolltiltak, som å undersøke hvem arbeidsgiveren er, og skape en kultur for å være ”nysgjerrig”.

Stor usikkerhet knyttet til omfanget av misbruk med sykepengeordningen

Svarene på spørreundersøkelsen viser at det er svært stor usikkerhet knyttet til omfanget av misbruk av sykepenger i folketrygden. Annen eksisterende informasjon gir i liten grad noe grunnlag for et sikrere anslag.

Ekspertpanelet anslo omfanget av misbruk av sykepengeordningen i folketrygden på grunnlag av egne opplevelser, erfaringsdeling på gruppesamlingen og eksisterende kunnskap om emnet. De skulle anslå misbruket i prosent av totale utbetalinger, med et usikkerhetsintervall.

Det aggregerte usikkerhetsintervallet er svært stort¹ Når anslaget er forbundet med såpass stor usikkerhet, mener vi at det ikke er meningsfullt å beregne et punktanslag, men at følgende resultat er robust:

Det er over 50 prosent sannsynlig at misbruket av sykepenger i folketrygden ligger på minst 6 prosent av utbetalingene. Det er videre over 50 prosent sannsynlig at misbruket ligger på under 8 prosent av utbetalingene.

Vi ser tre viktige konklusjoner vi kan trekke av beregningene:

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

¹ Misbruket av sykepenger ligger mellom 2 og 28 prosent av utbetalingene fra folketrygden (med 86 prosents sannsynlighet).

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeidsdepartementet er oppdragsgiver for dette prosjektet, hvor målet er å anslå omfanget av misbruk av sykepengeordningen i folketrygden. Denne kunnskapen skal brukes til å styrke arbeidet mot misbruk.

Det er viktig for velferdsstatens legitimitet at tiltak og ordninger fungerer i samsvar med målet for ordningene. Hvis ikke, vil legitimiteten til tiltakene og dermed velferdsstaten svekkes. Misbruk av støtteordninger vil dessuten føre til unødvendige belastninger på offentlige budsjetter og dermed kunne presse fram unødvendige innstramminger i form av skatteøkninger eller kutt i andre tiltak.

Misbruket av trygdeordninger er i hovedsak ikke kartlagt i Norge. Det finnes tall for avdekkede misbruk-/feilsaker, men ingen anslag på de feilene og misbruket som ikke oppdages. Videre kjenner man ikke til hvilke typer misbruk som er mest vanlig. Dermed er det heller ikke grunnlag for å prioritere mellom ulike metoder for avdekke misbruket.

I Sverige har et offentlig utvalg (FUT-delegationen) gjennomført omfattende studier av feilutbetalinger av flere trygdeordninger. De har blant annet benyttet metoden ”expert elicitation”, der utvalgte eksperter har anslått omfanget av feilutbetalinger og misbruk. I dette prosjektet har vi bygget på de svenske erfaringene.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen for prosjektet er:

Hvor stort omfang har misbruk av sykepengeordningen i folketrygden, som prosent av totale utbetalinger?

Vi definerer det som misbruk av sykepengeordningen når en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer sykepenger enn vedkommende har rett til.

I prosjektet har vi gått gjennom relevant litteratur på feltet, bearbeidet statistikk fra NAV og gjennomført en spørreundersøkelse blant NAV-ansatte. Funnene er brukt som underlag til et ekspertpanel som mot slutten av prosjektet har møttes for å utveksle erfaringer og kunnskap, og hver for seg anslått hvor stort de mener det samlede misbruket av ordningen er.

1.3 Definisjoner og avgrensninger

Definisjonen av misbruk av sykepenger er knyttet til regelverket for ytelsen. Vi gir derfor en kort oppsummering av de viktigste reglene her.

Regelverk for sykepenger

Sykepenger skal gi en kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive personer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Det er tre hovedkrav for å kunne motta sykepenger:

- Du må være arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade.
- Du må ha vært i jobb i minst fire uker.
- Du må tape pensjonsgivende inntekt på grunn av arbeidsuførheten. (Inntektsgrunnlaget for sykepenger må utgjøre minst 1/2 G.)

Dersom man er syk utover egenmeldingsdagene, må en lege dokumentere arbeidsuførheten (eventuelt en kiropraktor eller manuellterapeut). Legen skal vurdere om det er tungtveiende medisinske grunner til fravær fra jobb. Gradert sykmelding skal vurderes først.

Arbeidsgiver betaler sykepenger for de første 16 kalenderdagene av sykefraværet, mens folketrygden betaler sykepengene fra og med 17. sykedag. Utbetaling kan skje direkte til arbeidstaker/næringsdrivende, eller arbeidsgiver kan fortsette lønnsutbetalingen og kreve refusjon i sykepenger fra folketrygden.

Sykepengene blir beregnet ut fra sykepengegrunnlaget. For arbeidstakere er det den gjennomsnittlige ukeinntekten i en periode, som regel de siste fire ukene.² Ukeinntekten omregnes til en årsinntekt. Dersom denne avviker mer enn 25 prosent fra den pensjonsgivende årsinntekten, skal sykepengegrunnlaget svare til den sistnevnte inntekten³.

Sykepengene utgjør 100 prosent av sykepengegrunnlaget for arbeidstakere, men kan ikke overstige 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6G). For selvstendig næringsdrivende utgjør sykepengene 65 prosent av sykepengegrunnlaget fra 17. sykedag.⁴

Man kan motta sykepenger i maksimalt ett år. For eventuelt å få rett til sykepenger på nytt, må man være i arbeid i 26 uker.

Det er også regler for aktivitet ved sykmelding, og oppfølging fra arbeidsgiver. Det innebærer blant annet at man så tidlig som mulig skal forsøke seg i arbeidsrelatert aktivitet, og at den sykmeldte sammen med arbeidsgiveren innen seks uker skal lage en oppfølgingsplan for hvordan han eller hun kan komme raskest mulig tilbake til arbeid.

Misbruk av sykepenger

Den overordnede definisjonen av misbruk av sykepenger, er altså at en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til, eventuelt mer sykepenger enn vedkommende har rett til. Det kan skje ved å gi uriktig informasjon om:

- Arbeidsevne/sykdom, slik at man mottar sykepenger selv om man ikke er arbeidsufør på grunn av egen sykdom eller skade
- Arbeidsforhold, slik at man mottar sykepenger selv om man ikke har vært i arbeid i minst fire uker
- Inntekt (sykepengegrunnlag og inntektstap), slik at man mottar mer sykepenger enn man har rett til

Krav til arbeidsforhold og sykepengegrunnlag er objektive kriterier hvor det er lite rom for skjønn. Redusert arbeidsevne er et vanskeligere kriterium å definere. I prosjektet har vi imidlertid *ikke* problematisert hva som bør regnes som nedsatt arbeidsevne/arbeidsuførhet, eller grader av arbeidsuførhet. Dersom både den sykmeldte og legen etter beste skjønn mener at vedkommende har nedsatt arbeidsevne, blir en sykmelding dermed *ikke* definert som misbruk. Avgrensningen krever at personen *bevisst* simulerer/overdriver arbeidsuførhet overfor legen, eller får legen med på å skrive en falsk legeerklæring.

At en person misbruker sykepenger ved å simulere syk, er imidlertid svært vanskelig å avdekke. I noen situasjoner kan vi observere atferd som avdekker det – for eksempel hvis personen har hvit inntekt, svart inntekt, driver fritidsaktiviteter som ikke er forenelig med den påståtte sykdommen, eller åpenbart har mistet jobben av andre grunner enn sykdom (arbeidsledighet). I de tilfellene kan vi fastslå at det forekommer misbruk av sykepenger.

² Dersom man har fått varig lønnsendring i løpet av de siste fire ukene, regnes inntekten fra lønnen ble endret.

³ Som regel beregnet på grunnlag av gjennomsnittet av de pensjonspoengtallene som er fastsatt for de tre siste årene før man ble syk

⁴ Det er også spesielle regler for frilansere, sjømenn, fiskere, vernepliktige og yrkesaktive som midlertidig har vært ute av arbeid

Følgende situasjoner ble identifisert som klare eksempler på misbruk ved oppstarten av prosjektet:

- Å oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold (/inngå et ”pro forma” arbeidsforhold)
- At inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt (av personen selv eller arbeidsgiver)
- Å jobbe mer enn oppgitt ved gradert sykmelding
- Å jobbe svart
- Å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i stedet for dagpenger når man står i fare for å bli arbeidsledig
- Å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i forbindelse med spesielle fritidsaktiviteter/sesongarbeid, for eksempel jakt/fiske, jordbruk etc
- Gi uriktig informasjon om arbeidsevne bare for å ”slippe å jobbe”
- Å la være å informere om endringer i inntekt
- Å la være å informere om endringer i arbeidsevne

En person kan gjennomføre en svindel ved å kombinere flere av disse metodene. I noen situasjoner er det nødvendig å skaffe seg en uriktig legeerklæring, mens det i andre tilfeller ikke er nødvendig (man kan for eksempel ha nedsatt arbeidsevne, men oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold eller uriktig inntekt).

Misbruk av sykepenger kan videre innebære at andre enn den sykmeldte er involvert i svindelen, som arbeidsgiver eller lege, men det trenger ikke være tilfelle.

Misbruk som andel av totale utbetalinger til sykepenger i folketrygden

Vi skal kun belyse misbruk av sykepenger fra folketrygden. Man kan svindle arbeidsgiver i inntil 16 dager uten å svindle staten. Eventuelt misbruk av egenmeldinger er altså ikke et tema. Vi har ellers ikke lagt spesiell vekt på å vurdere om det er forskjeller på misbruk av legemeldt fravær *før* og *etter* 16 dagers sykmelding.

De erfaringene og informasjonen man eventuelt har om misbruk av sykepenger, er oftest knyttet til saker eller *personer*. Det gjelder også en del av den informasjon som er presentert i denne rapporten. Oppgaven i prosjektet har imidlertid vært å anslå andel av *utbetalingene* som er misbruk, og ikke andelen av mottakerne som driver misbruk. Det betyr at vi må gjennom følgende tankerekke:

- 1) Hvor stor andel av alle sykepengemottakere misbruker sykepenger?
- 2) Hvor mye får hver av dem (i gjennomsnitt) utbetalt for mye?
- 3) Hvor stor andel av all utbetaling av sykepenger fra folketrygden er misbruk?

For eksempel: Hvis vi mener at 10 prosent av sykepengemottakerne misbruker sykepenger, og får utbetalt dobbelt så mye som de skulle, er misbruket på 5 prosent av utbetalingene.

2 Metoder

Siden misbruk av sykepenger er et lovbrudd, er det vanskelig å avdekke. Dersom man skulle danne seg et empirisk dekkende og grundig bilde av omfanget, måtte man tatt et relativt stort tilfeldig utvalg av alle sykepengemottakere, og gått sakene grundig etter i sømmene – rett og slett drevet en etterforskning. Man ville likevel ikke oppdage alle lovbrudd.

En annen mulig metode er å kople sammen en rekke administrative registre, som kan beskrive personenes inntektshistorikk, arbeidsforhold og/eller næringsvirksomhet, sykepengemønstre over tid, diagnoseforhold, mv. Slike registerdataundersøkelser er ressurskrevende, og vil stort sett bare gi indikasjoner på misbruk.

Vår tilnærming har vært å benytte et ekspertpanel ("expert elicitation"). Det er en metode for å håndtere og svare på problemstillinger der man har mangelfull informasjon, for eksempel fordi informasjonen er vanskelig tilgjengelig og/eller ressurskrevende å framskaffe. Metoden har som nevnt blitt brukt i Sverige (Försäkringskassan) i en studie der eksperter har anslått misbruk av en rekke trygde- og støtteordninger, herunder sjukpenning (tilsvarende norsk sykepengeordning). I Sverige har anslagene fra ekspertpanelet fått betydelig legitimitet, og vi bygger på en del erfaringer derfra.

Som underlag til ekspertpanelet har vi samlet inn data fra enkelte andre kilder: Vi har gått gjennom allerede eksisterende dokumentasjon (forskning, statistikk mv) som belyser temaet, og vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i NAV. Vi gjør her rede for hver av metodene/datakildene.

2.1 Litteratur

Vi har ikke funnet noe *forskning* som direkte belyser problemstillingen vår. Det finnes mye forskning om sykefravær generelt, om utvikling, variasjoner og årsaker. Enkelte resultater fra denne forskningen er indirekte relevant, og blir sammenfattet her.

Vi har sammenstilt norske og andre undersøkelser som belyser misbruk og feilutbetalinger av sykepenger. Det finnes noe relevant materiale fra Norge, mens den mest omfattende studien er den svenske studien av feilutbetalinger.

2.2 Statistikk

Vi har fått tilgang til en del uttrekk av data fra NAVs registre. Det har imidlertid ikke vært mulig å kople sammen flere ulike registre i denne undersøkelsen – noe som kunne gitt mer presise indikasjoner på misbruk.

Dataene vi benyttet inneholder informasjon om alle sykepengetilfeller i 2009 – til sammen 607.420. Vi tok sikte på å finne indikasjoner på misbruk ved å se på hvordan bruken av såkalte symptomdiagnoser varierer mellom grupper av sykmeldte, samt tidsforløpet av sykmeldinger.

Det er imidlertid en del svakheter ved disse dataene, blant annet mangler informasjon om næring for mange av sykepengetilfellene. Vi presenterte noe statistikk for ekspertpanelet, men gjengir ikke dette i rapporten på grunn av de nevnte problemene. De hypotesene vi forsøkte å belyse kan imidlertid være grunnlag for senere grundigere analyser, og risikovurderinger. Vi gjengir dem her.

"Forekomsten av misbruk er trolig høyere i noen næringer enn i andre"

Det er flere grunnlag for denne hypotesen. For det første kan vi tenke oss at det i noen næringer er flere useriøse aktører, og/eller at det er lettere å skjule svindel, enn i andre næringer. For det andre kan holdninger til og metoder for misbruk spres mellom kolleger. For det tredje kan det komme til uttrykk i noen næringer dersom sykmeldinger bevisst benyttes i stedet for dagpenger ved nedbemanningen.

”Forekomsten av misbruk er høyere blant noen innvandrergupper (nasjonaliteter) enn blant ikke-innvandrere og andre innvandrergupper, og det gjelder særlig innenfor noen næringer”

Grunnlaget for denne hypotesen er at holdninger til og metoder for misbruk kan spres innen mindre miljøer. Et ”miljø” kan være definert av ulike kjennetegn, men det er få slike kjennetegn i registerdataene. Dette er en grunn til at vi sett på opprinnelsesland blant innvandrere. Videre kan innvandrere fra EØS reise til hjemlandet med sykepenger, noe som vanskeliggjør kontroll- og oppfølgingsarbeidet.

”Det er høy forekomst av misbruk i forbindelse med konkurser”

Begrunnelsen for denne hypotesen er at en del virksomheter ”bruker” sykmeldinger når de ser at de må nedbemanne, og når det etter hvert går mot konkurs, slik at de ansatte vil få en høyere utbetaling enn de ville fått med dagpenger.

”En del personer misbruker sykepenger ved å oppgi et fiktivt arbeidsforhold”

Dersom denne hypotesen er riktig, burde det la seg observere ved at det er en ”unaturlig” høy andel av de som blir sykmeldt i visse (”useriøse”) næringer, eller i familiebedrifter ol, hvor den ansatte er meldt inn i NAV Aa-registeret kort tid før sykmeldingen (4 uker+).

I tillegg til datauttrekkene har vi fått statistikk fra NAVs kontrollvirksomhet, som blir presentert i rapporten.

2.3 Spørreundersøkelse i NAV

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til alle NAV-kontorene og forvaltningsenhetene for å få et bilde av hva de ansatte som jobber med sykefravær observerer og mener om misbruk.

Undersøkelsen var nettbasert, og ble sendt til alle NAV-kontorene og forvaltningsenhetene i desember 2010. Den ble sendt til lederne ved forvaltningsenhetene og postmottak ved NAV-kontorene – i alt 20 forvaltningsenheter og 448 NAV-kontorer. I e-posten ble det bedt om at undersøkelsen ble videresendt til en veileder/saksbehandler som har bred erfaring med sykepenger/sykefraværsoppfølging, men som ikke jobber spesielt med misbrukssaker.

Etter to purringer hadde vi innen midten av januar mottatt 375 svar. Noen av veilederne hadde imidlertid kun besvart spørsmål om bakgrunnskjennetegn og ingen av spørsmålene om misbruk av sykepenger. Antall personer som har svart på de viktigste spørsmålene er 349, noe som betyr at svarandelen er 75 prosent.⁵ Blant de som har svart er det noe frafall på flere av spørsmålene i undersøkelsen. Vi rapporterer det antallet som har svart på hvert enkelt spørsmål.

Spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg.

2.4 Ekspertpanelmetoden

Det finnes ikke noe dekkende norsk begrep for ”expert elicitation” – vi har altså valgt å bruke ”ekspertpanel”. Kort sagt er dette en metode for systematisk å sammenstille eksperters subjektive bedømming av en problemstilling. Metoden er mye brukt i risikovurderinger, både i næringslivet og blant offentlige myndigheter. I vitenskapelig sammenheng er metoden mest benyttet innenfor naturvitenskap – for eksempel i studier av klimaendringer, virkninger av naturkatastrofer, mv. Metoden benyttes gjerne til å studere fenomener som oppstår sjelden – siden man dermed har lite mulighet til å samle empiriske data.

I Wikipedia er metoden beskrevet slik (oversatt fra engelsk av oss):

⁵ Vi fikk henvendelser fra enkelte små kontorer om at det er et annet kontor som driver sykefraværsoppfølging for deres brukere. Populasjonen er derfor noe lavere enn antall utsendte skjemaer, og den reelle svarprosenten noe høyere – men vi vet ikke hvor mange det er snakk om.

”... ekspertpanelmetoden brukes for å lage en syntese av eksperters oppfatninger, på et område hvor det er usikkerhet på grunn av mangelfulle data, og når det ikke er mulig å framskaffe data. Det er en metode for å oppnå vitenskapelig konsensus. Den blir ofte brukt for å studere sjeldne hendelser. Ekspertpaneler gjør det mulig å anslå parametre, å gi en ”kvalifisert gjetning” innenfor det aktuelle temaet. Metoden innebærer å kvantifisere usikkerhet.”

I vår bruk av metoden har vi hentet en del erfaringer fra den tilsvarende svenske utredningen (i regi av Försäkringskassan). Vi har blant annet deltatt i møte der deres arbeid ble presentert (ved Johan Ekstedt, metodeekspert), og vi har fått tilgang til presentasjoner mv. som de har benyttet. Metoden er blant annet beskrevet i bilag til rapporten *Vad kostar felen?* (Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007c) og man finner en grundig drøfting i Slottje m.fl. (2008).

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

Ekspertpanelmetoden...

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

Bruk av ekspertpanel kan gjennomføres mer eller mindre omfattende. Rammene for dette prosjektet har krevd en mindre omfattende prosess enn det som gjerne blir brukt i vitenskapelig sammenheng, og mindre omfattende enn i Sverige. Vår bruk av ekspertpanelmetoden har inkludert følgende elementer/trinn:

- 1) Spredning av informasjon fra Proba til deltakerne
- 2) Deltakernes individuelle (foreløpige) anslag på misbruk av sykepenger
- 3) En gruppesamling med erfaringsdeling
- 4) Deltakernes individuelle, justerte, anslag på misbruk av sykepenger og usikkerhet
- 5) Probas aggregering av anslagene og rapportering

Deltakere

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

Et vanlig antall deltakere i ekspertpanel er mellom 6 og 12. I Sverige ble det vurdert at 5-7 eksperter var et passende antall. De refererer til studier av metoden som viser at det er tilstrekkelig med 5-6 eksperter for å få et sikkert resultat. Usikkerheten i anslagene reduseres bare marginalt ved å involvere flere eksperter. Vi har involvert 8 eksperter.

Kriteriene våre for valg av deltakere er at gruppa til sammen skulle ha lang erfaring med sykepengeordningen, erfaring med kontroll og feilstatistikk innen ordningen og et overblikk over problemstillinger knyttet til sykefravær. Deltakerne representerer ulike instanser/aktører som ser sykepengeordningen fra ulike ståsteder. De har følgende grunnlag for erfaringer:

- NAV-kontorer (2 deltakere): Registrerer sykmeldinger fra lege, og innhenter eventuelt ytterligere informasjon fra lege. Følger opp sykmeldte – med hensyn til aktivitet/behandling og tilrettelegging (inkludert dialogsamtaler). Følger opp arbeidsgivere – med hensyn til oppfølgingsplaner, aktivitet og tilrettelegging (inkludert dialogsamtaler).
- NAV forvaltning (3 deltakere): Innhenter inntekts- og skatteopplysninger. Innhenter ytterligere informasjon med betydning for sykmeldingen eller for beregningen av sykepenger. Kontrollerer informasjon som er gitt i forbindelse med sykmeldinger eller krav om sykepenger. Behandler krav om sykepenger.
- NAV kontrollenhet (1 deltaker): Utreder mulig misbruk av sykepenger etter opplysninger/tips fra publikum, skatt, politi og NAV-kontor/forvaltning. Utreder også saker plukket ut på grunnlag av risikofaktorer. Foretar strafferettslig vurdering og anmelder om det er grunnlag for det.
- Fastlege (1 deltaker): Vurderer sykdom/skade og betydning for arbeidsevnen (funksjonsvurdering), følger opp helsetilstanden og eventuell behandling. Utarbeider dokumentasjon/gir informasjon til NAV etter forespørsel, og har kontakt med arbeidsgivere (dialogmøter eller annet).
- Forsker (1 deltaker): Driver selv forskning og har bred kjennskap til forskning om sykefravær generelt, årsaker og variasjoner. Har oversikt over mønstre i tilgjengelig data om sykefravær.

Deltakerne fra NAV ble valgt på en slumpmessig måte, ved at vi først valgte kontorer/enheter fordelt på ulike landsdeler og deretter ba avdelings-/kontorleder om å foreslå en medarbeider med den nødvendige erfaringen. En av deltakerne ble imidlertid foreslått av et medlem i referansegruppa. Fastlegen ble valgt etter anbefaling av en kontakt i NAV som ikke er involvert i prosjektet, og forskeren ble valgt av oss, ut fra vår kjennskap til de norske forskningsmiljøene. Deltakerne er anonyme, også overfor oppdragsgiver.

Feilkilder

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

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

For å redusere faren for denne typen feilkilder så mye som mulig, ble deltakerne både på forhånd og i løpet av gruppesamlingen gjort oppmerksomme på dem, og vi oppfordret alle til å stille seg selv noen ”kritiske spørsmål”, for eksempel:

- Har jeg erfart noe spesielt den siste tiden, som jeg legger mer vekt på enn tidligere erfaringer fordi jeg husker det best? Har det vært oppslag i media som får meg til å helle i en bestemt retning?
- Er det forhold som trolig er viktige, men som jeg ikke får informasjon om sett fra mitt ståsted? I hvilken retning trekker det?
- Tar jeg hensyn til ny informasjon (fra Proba eller fra de andre ekspertene), eller ”står jeg på mitt” uten å ha tilsvarende grunnlag for det?
- Hva kan minimum og maksimum verdi (omfang av misbruk) være? Hvor sannsynlig eller usannsynlig er det sammenliknet med mitt punktanslag (”best guess”)?
- Har jeg en tendens til å si meg enig med de andre, selv om jeg har kunnskap som tilsier noe annet?
- Har jeg holdninger/moraloppfatninger som kan påvirke svaret mitt? Har jeg noen egeninteresse av at tallet er høyt eller lavt?

Videre ba vi deltakerne begrunne anslagene sine, og det ble brukt noe tid på å få en felles forståelse av hvordan vi tenker omkring usikkerhet og sannsynlighet.

Usikkerhet og sannsynlighet

Oppgaven er å anslå en størrelse på et område der det er stor usikkerhet, og det er viktig at denne usikkerheten ikke forsvinner i prosessen. Det ”språket” vi benytter for å uttrykke usikkerhet er sannsynligheter. Siden de færreste tenker i sannsynligheter til daglig, blir det derfor sterkt anbefalt i litteraturen at man gir en grundig forklaring på hvordan man vil bruke sannsynlighetsvurderinger i ekspertpanelet. Vi beskrev dette nøye i det grunnlagsmaterialet deltakerne fikk tilsendt på forhånd, og gikk gjennom noen eksempler/”øvelser” på gruppesamlingen.

I vårt tilfelle skulle vi komme fram til en størrelse og et usikkerhetsintervall. Ekspertpanelet ble bedt om å tenke gjennom sannsynligheten for alle mulige utfall/resultater, ikke bare det mest trolige. De skulle til slutt angi en sannsynlighetsfordeling for anslagene sine. Det aggregerte anslaget på misbruk av sykepenger framkommer ved å aggregere de individuelle sannsynlighetsfordelingene (se nedenfor).

Som nevnt over benytter man seg i ekspertpanelmetoden av ”subjektive sannsynligheter”. Denne forståelsen avviker fra klassisk sannsynlighetsberegning, som kan beskrives slik: Man observerer hendelser, gjennomfører forsøk eller tar stikkprøver, og beregner sannsynligheter ved å benytte ”store talls lov” på resultatene.

Subjektiv sannsynlighet kan forklares slik (Slottje m.fl. 2008, oversatt til norsk av oss):

”... sannsynligheten for et utfall er i hvilken grad du tror på at det vil være riktig (”degree of belief”), basert på all relevant informasjon du har per i dag. Sannsynlighetsfordelingen kan dermed være basert på empiriske data og/eller hensyn, og dine egne informerte vurderinger eller prediksjoner. Folk med ulik informasjon kan anslå ulik fordeling for samme variabel.”

Gruppesamling

Et viktig kjennetegn ved ekspertpanelmetoden, er at anslagene skal gjøres av ekspertene individuelt, og ikke ved at de kommer til enighet. Man kan benytte metoden med eller uten å samle gruppen til diskusjon – det er fordeler og ulemper med begge deler. En stor fordel med gruppesamlinger er at deltakerne deler kunnskap med hverandre og får mulighet til å vurdere andres oppfatninger.

Ulempene kan være at noen individuelle synspunkter kan dominere diskusjonene, at synspunkter polariseres, og/eller at man har en tendens til å ”samles på midten”. I en presentasjon fra Försäkringskassan heter det om ”illusjonen om gruppeeffektivitet”:

- Det er ofte en feilaktig forestilling om at gruppediskusjoner er en kreativ og produktiv måte å jobbe på
- Gruppediskusjoner kan være ineffektive (nesten alle lytter)
- Ansvaret pulveriseres
- Synspunkter kan polariseres i en diskusjon
- En diskusjon kan skape konformitet og gruppetenkning

I vårt prosjekt har kunnskapsdeling vært helt sentralt. Årsaken er at kunnskap om og erfaringer med misbruk av sykepenger er fragmentert, det er ulike aktører som ser ulike ”biter” av fenomenet. Det er viktig at alle får kunnskap om alle bitene. En gruppesamling er dessuten et viktig forum for å skape en felles forståelse for problemstillingen som skal besvares og metoden som brukes.

Praktisk gjennomføring av prosessen

Vi hadde utarbeidet to dokumenter som deltakerne i ekspertpanelet fikk tilsendt i god tid før gruppesamlingen. Det ene var et dokument som beskrev metoden og sannsynlighetstenkningen. Det andre var en sammenstilling av informasjon fra ulike kilder – tilsvarende mye av det som er gjengitt i denne rapporten. Misbruk av sykepenger ble definert og avgrenset.

Deltakerne ble bedt om å sette seg inn i materialet, og deretter gi et helt foreløpig anslag på misbruk av sykepenger (punktanslag). Dette første anslaget er ikke brukt i resultatene. Øvelsen hadde to formål:

- At deltakerne skulle ”tvinges” til å tenke grundig gjennom egne erfaringer og kunnskap før gruppesamlingen. Dette er erfaringer som de ble bedt om å dele med resten av gruppa.
- At de senere skulle huske hva de tenkte før gruppesamlingen, og vurdere i hvilken grad ny informasjon vil påvirke det første anslaget i den ene eller den andre retningen.

Under gruppesamlingen hadde en Proba-medarbeider ansvar for å presentere informasjon og styre diskusjonene, mens en annen noterte innspill og momenter fra diskusjonen. Dagen ble lagt opp med følgende temabolker:

- Hva er misbruk? Definisjon og avgrensning
- Grunnlag for det første anslaget. Hver deltaker presenterer vurderingene som er gjort i forkant av samlingen
- Presentasjon av grunnlagsmateriale
- Presentasjon av metode med øvelser
- Diskusjon – erfaringer og usikkerheter
- Oppsummering og informasjon om videre arbeid

Etter samlingen ble ekspertene bedt om på nytt å anslå omfanget av misbruk av sykepengeordningen i folketrygden, angitt i andel av den totale utbetalingen. I tillegg til et punktanslag ble de bedt om å angi et usikkerhetsintervall, ved å anslå sannsynligheten for at den reelle verdien ligger i intervaller rundt punktanslaget. Tabellen under viser det skjemaet de skulle bruke (intervallene som var synlige endret seg avhengig av punktanslaget). Ekspertene ble bedt om å fordele 100 prosentpoeng mellom de aktuelle intervallene; det intervallet som punktanslaget deres lå i, samt alle de intervallene over og under punktanslaget som de mente det reelle tallet *kan* ligge i.

Figur 2.1 Skjema for ekspertenes anslag på misbruk av sykepenger

Trinn 1: Anslag											
Anslå misbruk av sykepenger som prosent av totalt utbetalinger av sykepenger fra Folketrygden											
Fyll inn ditt punktestimat ("best guess") i grå rute											
Andel misbruk av sykepenger	<input type="text"/>									%	
Trinn 2: Usikkerhet											
Angi sannsynlighetsfordelingen for anslaget du har gjort i trinn 1											
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
	< 2%	2-3.9%	4-5.9%	6-7.9%	8-9.9%	10-11.9%	12-13.9%	14-15.9%	16-17.9%	18-19.9%	20% eller mer
SUM (kontroll)		0									

De aggregerte resultatene framkommer ved å legge sammen de individuelle sannsynlighetsfordelingene, og på det grunnlaget beregne en forventningsverdi for misbruk av sykepenger. Vi utdyper nærmere i kapittel 5.2 hvordan det er gjort.

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

3 Litteratur og statistikk

3.1 Forskning om sykefravær

Vi har ikke funnet noe forskning som direkte belyser problemstillingen vår. Det finnes mye forskning om *sykefravær* generelt, om utvikling, variasjoner og årsaker. Enkelte resultater fra denne forskningen kan likevel være verdt å ha med seg.

Er sykefraværet i Norge høyt, og har det økt?

Svarene på de to spørsmålene avhenger av hvem vi sammenlikner oss med og hvilken periode vi ser på – som det har framgått av diskusjon i media det siste året. Vi kan i alle fall fastslå at mange av oss mottar sykepenger. I 2009 var sykefraværet på 7,6 prosent (SSB). Levekårsundersøkelsen for 2009 viste at 17 prosent av alle sysselsatte hadde hatt sykefravær på mer enn 14 dager de siste 12 månedene.

I statsbudsjettet for i år kan vi lese at 135.651 personer mottok sykepenger ved utgangen av 2009, og at utbetalingene fra folketrygden til sykepenger var på over 37 mrd kroner i løpet av året.⁶ Ifølge registerdata fra NAV var det 479.300 personer som mottok sykepenger i 2009, i gjennomsnitt kroner 68.500 hver.⁷

Hvordan vi tolker utviklingen i sykefraværet er som nevnt avhengig av hvilken periode vi ser på. Dessuten kan en del av endringene over tid skyldes at sammensetningen av de som er i jobb endres – for eksempel etter alder og kjønn. Hvis det blir flere kvinner i jobb, øker sykefraværet totalt sett fordi kvinner i gjennomsnitt har høyere sykefravær enn menn. Bjørn m fl (2010) har sett på fravær over to uker, og forsøkt å kontrollere for slike sammensetningseffekter. De finner at det var en sterk økning i den individuelle tilbøyeligheten til fravær fra 1993 til 2005 (men en reduksjon de siste to årene).

Sykefraværet påvirkes av mer enn arbeidsuførhet

En del av forskningen handler om at det er ulike syn på når man er frisk nok/syk nok til å gå på jobben/ha fravær. Resultatene fra forskningen sier nok mest om ”gråsonetilfeller”, som vi ikke definerer som misbruk. Resultatene betyr imidlertid at holdninger til ”å sykmelde seg” varierer – noe som også har betydning for misbruk. Markussen m fl (2009) trekker flere interessante konklusjoner:

- De finner en dramatisk økning i friskmeldingsrater når det nærmer seg ett år med sykepenger
- Det er betydelige forskjeller i fastlegenes sykmeldingspraksis (En annen nylig studie tilbakeviser imidlertid det siste. Ifølge Aakvik m fl (2010) synes fastlegenes sykmeldingspraksis veldig lik)
- Det er betydelige forskjeller i fraværet mellom arbeidsplasser
- Det ser ut til å være bred aksept for at sykelønnsordningen brukes til å sikre inntekten mot en lang rekke forhold som gjør det vanskelig å gå på jobben (ikke bare sykdom/skade)

Sykefraværskulturer eller smitteeffekt av sykefravær er temaer som det har vært fokusert en del på de siste årene. Lønningdal m fl (2010) beskriver kulturforskjeller mellom bedrifter, hvor én type kultur kan beskrives med stikkordene lav arbeidsmoral, mistillit, ansvarsfraskrivelse, syn på egenmelding som en rettighet. Studier både fra Norge og Sverige finner at det i noen geografiske områder forekommer en høyere andel sykmeldte/uføre enn i andre. Lindbeck m fl

⁶ Prop 1 S (2010-2011), Arbeidsdepartementet

⁷ De to kildene er ikke helt konsistente.

(2004) identifiserte sykmeldingskulturer i enkelte lokalsamfunn. Rege (2007) konkluderte med at uførhet kan virke "smittsomt" i lokalsamfunn som opplever nedbemanning i en hjørnesteinsbedrift.

Dale-Olsen, Nilsen og Schøne (ISF) skriver i en kronikk i Dagens Næringsliv (22.10.2010):

Holdninger og normer dannes på ulike nivå i samfunnet. På jobben, i nabolaget og i omgangskretsen råder uskrevne regler for hva som er grei oppførsel. Bryter du normen vil det få konsekvenser. Å være sykmeldt når man egentlig kunne utført sine arbeidsoppgaver oppleves oftest som stigmatiserende. De sosiale normene virker i så fall disiplinerende på vår atferd. Men dersom andelen sykmeldte på arbeidsplassen eller i nabolaget stiger, vil den stigmatiserende effekten trolig reduseres. Dermed kan det bli mer sosialt akseptert å være sykmeldt, og økt sykefravær hos noen vil gi økt sykefravær hos andre gjennom en såkalt sosial multiplikatoreffekt.

Forskning som berører misbruk

I Sverige har Försäkringskassan (2008) gjennomført en undersøkelse for å finne ut hva som skjer med de som får avslag på søknad om sykepenger (1,8 prosent – siste kvartal 2007), og de som får sykepenger inndratt i løpet av en sykmelding (0,8 prosent). Det ble gjennomført en intervjuundersøkelse med i overkant av 1000 personer som hadde fått avslag på søknad om sykepenger (enten ny søknad eller forlengelse). Avslagsgrunnen var enten at søker ikke hadde rett til sykepenger eller at søkeren opprinnelig hadde rett til sykepenger, men at Försäkringskassan vurderte at søker hadde fått forbedret arbeidsevne og at sykepenger derfor ikke skulle utbetales. 84 prosent av de spurte hadde lønn som hovedinntektskilde før sykdom. For godt og vel halvparten av de spurte var lønn hovedinntektskilde etter at sykepenger opphørte. I underkant av 50 prosent var ansatte, mens 5 prosent var selvstendig næringsdrivende. Den nest største gruppen (18 prosent) var arbeidssøkere. To tredjedeler av de som var i et ansettelsesforhold og fikk avslag på sykepengesøknad, oppga at de hadde samme arbeidsgiver som før sykdom. Blant de som hadde fått sykepenger inndratt, var det vanligere å bytte arbeidsgiver, om lag 40 prosent oppga at de hadde gjort dette. Totalt arbeidet ca 60 prosent med samme arbeidsoppgaver og samme arbeidstid som før sykdom.

I Norge har Bergsvik m fl (2010) undersøkt mønstre i egenmeldt sykefravær ved å studere personaldata fra et norsk konsern. De finner ingen indikasjoner på at ordningen misbrukes. Svært mange arbeidstakere har ikke egenmeldt fravær i det hele tatt, de som har det, returnerer til jobb lenge før egenmeldingsperioden utløper, og det så godt som ingen som bruker opp årets kvote (24 dager i IA-virksomheter). Selv om vi ikke skal se på misbruk av egenmeldinger, er dette interessant fordi det trolig er en korrelasjon mellom misbruk av egenmeldinger og sykepenger i folketrygden.

3.2 Holdninger til misbruk

Det er gjort enkelte undersøkelser av holdninger til å misbruke trygdeordninger.

Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2009

Synovate gjennomførte i 2009 en spørreundersøkelse på oppdrag for NAV om oppfatninger og holdninger til trygdemisbruk i befolkningen. 1.562 personer besvarte undersøkelsen. En hovedkonklusjon er at et stort flertall av befolkningen er svært negative til trygdemisbruk (det går ikke fram av rapporten om "trygdemisbruk" ble definert nærmere).

Blant sju ulike typer negative handlinger som ble listet opp, ble trygdemisbruk oppfattet som mest alvorlig (foran bl.a. doping i idrett, å oppgi uriktig opplysninger i selvangivelsen, å kaste avfall i naturen, å jobbe svart). 90 prosent av befolkningen oppfatter trygdemisbruk som meget alvorlig eller ganske alvorlig, og ingen mener at det ikke er alvorlig.

Det ble stilt opp en rekke utsagn om trygdemisbruk, som respondentene skulle si seg mer eller mindre enige i. En svært høy andel sa seg enige i følgende:

- ”Trygdemisbruk er usolidarisk”: 97 prosent var helt eller delvis enige. (Hele 86 prosent var *helt* enige.)
- ”Trygdemisbruk er umoralsk”: 96 prosent var helt eller delvis enige. (Hele 90 prosent var *helt* enige.)
- ”Trygdemisbruk påvirker velferdsordninger negativt”: 96 prosent var helt eller delvis enige.
- ”Trygdemisbruk kan likestilles med tyveri”: 95 prosent var helt eller delvis enige.

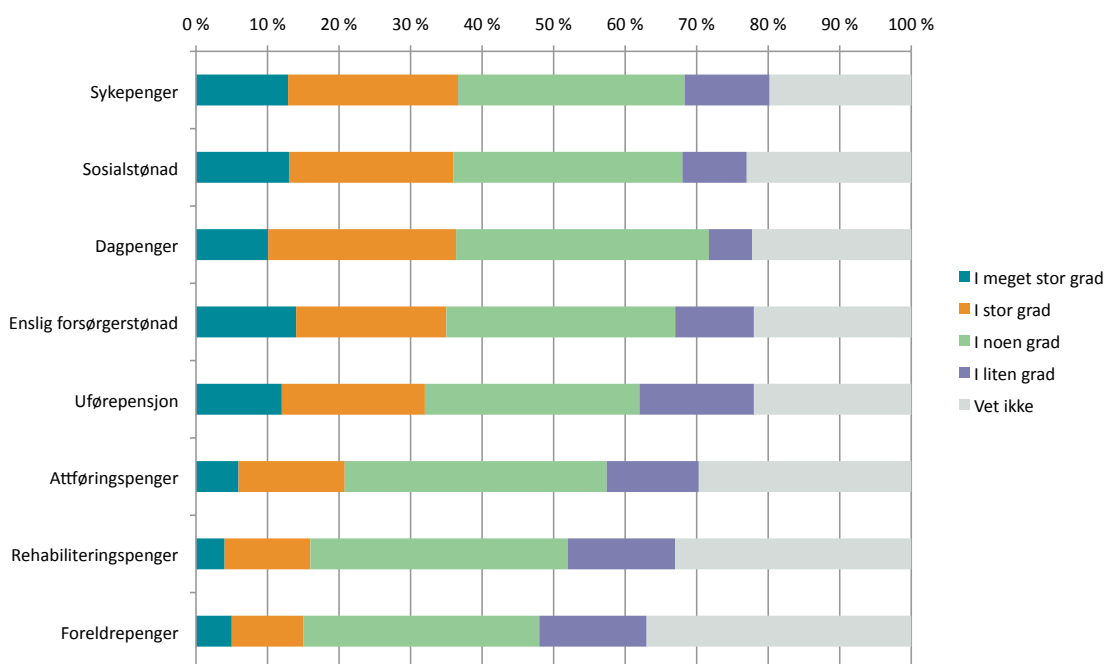
Et stort flertall var enige i at arbeid med å bekjempe trygdemisbruk bør ha høy prioritet hos myndighetene, og at personer som misbruker trygdeordninger bør få streng straff.

Det ble også stilt opp noen utsagn om omfanget av trygdemisbruk. Svarene viser at en relativt stor andel av befolkningen mener at det skjer en god del misbruk av trygd, selv om altså de fleste ser meget alvorlig på det:

- ”Mange trygdemottakere forsøker å få mer utbetalt enn de har krav på”: 61 prosent var helt eller delvis enige i det, mens 20 prosent var helt eller delvis uenige.
- ”Trygdemisbruket i Norge er omfattende”: 51 prosent var helt eller delvis enige, 16 prosent var helt eller delvis uenige.
- ”Det er vanlig at folk unnlater å melde fra om endringer som har betydning for utbetaling av trygd”: 39 prosent var helt eller delvis enige i dette, men svært mange svarte ”vet ikke”.
- ”Det er lett å få utbetalt mer i trygd enn man har krav på”: 26 prosent var enige, men mange svarte ”vet ikke”, og 22 prosent var uenige.

Det ble også stilt et spørsmål om omfang av misbruk av ulike trygdeordninger. Svarene er vist i Figur 3.1. Sykepenger ”topper listen” over de ordningene som flest mener blir misbrukt i meget stor eller i stor grad – 37 prosent svarte det.

Figur 3.1 I hvilken grad tror du det foregår misbruk i forbindelse med følgende trygdeordninger?



Blant de viktigste årsakene til trygdemisbruk som ble nevnt i undersøkelsen er: ”Moralen er dårlig”, ”Det er en enkel måte å få mer penger på”, ”Det er liten risiko for å bli oppdaget”.

En liknende undersøkelse ble gjennomført overfor medarbeidere i NAV, som en del av et nordisk prosjekt initiert av den svenske FUT-delegasjonen (se neste avsnitt).

Holdninger i Sverige og andre nordiske land

Den svenske *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (FUT-delegasjonen) gjennomførte i 2007 en undersøkelse om svenskernes holdninger til misbruk av offentlige støtteordninger (Rapport nr 6, FUT delegasjonen *Vem fuskar og varför?*). Undersøkelsen viser at det svenske folket reagerer sterkt mot misbruk. 95 prosent mener at misbruk er galt. Det ble sett spesielt alvorlig på kombinasjonsfusk, som for eksempel at man arbeider svart mens man mottar sykepengen. Samtidig tror et flertall at omfanget av misbruk er stort og at ”alle gjør det.”

En god del av de spurte beveger seg likevel selv i gråsonen, og utnytter til en viss grad trykkesystemene. En tredjedel synes for eksempel ikke det er så alvorlig å ta ut en sykedag selv om man ikke er syk. En like stor andel ville beholdt stønadspenger selv om de visste at de hadde fått for mye utbetalt. Nesten halvparten av de spurte har en viss grad av aksept for misbruk av offentlige ordninger. Man finner at yngre, menn, deltidsarbeidende og de med lav utdanning synes å ha en noe høyere aksept for fusk enn andre.

Mellommenneskelig tillit er en forutsetning for at velferds- og støtteordninger skal kunne fungere. Blant svenskene er denne tilliten høy, men et flertall mener at moralen er blitt lavere i det svenske samfunnet. Også tilliten til offentlige institusjoner synes å bli dårligere. Lavere tillit til institusjoner kan føre til at det blir mindre viktig for brukerne å handle rett.

FUT-delegasjonen har også utarbeidet en rapport om de nordiske landene (Rapport nr 8, FUT delegasjonen *Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?*) som viser at holdningene er i tråd med de svenske. Undersøkelser utført blant saksbehandlere og befolkningen generelt i de nordiske landene viser at det råder det en ganske utbredt oppfatning om at det er enkelt å få utbetalt mer ytelse enn man har rett til. Det anses samtidig som viktig at myndighetene skal ha fokus på misbruk og at myndighetenes kontroll kan forbedres.

I samme rapport går det fram at 13 prosent av saksbehandlerne i Norge som jobber med utbetaling av stønader mener at det brukes for lite tid på kontrollarbeid i forhold til annen saksbehandling. Tilsvarende tall for Danmark og Sverige var 8 og 12 prosent. 36 prosent av de norske saksbehandlerne mente også at det ble gjennomført for få kontroller, mot 33 og 11 prosent i Danmark og Sverige. Godt over halvparten av saksbehandlerne i Norge mente at misbruket er omfattende.

3.3 Feilutbetalinger og misbruk i Sverige

Det finnes et begrenset antall undersøkelser som belyser omfanget av misbruk/feilutbetalinger av støtteordninger generelt og sykepengen spesielt. Tall for *avdekkede* feilsaker finnes i noen tilfeller, men få studier beskjefter seg med mørketallene.⁸ Sverige synes å være det landet som har gjort mest omfattende og konkrete studier på området, og er dessuten et land vi ofte sammenlikner oss med.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegasjonen) ble nedsatt i 2005 og besto av representanter fra 16 myndigheter og organisasjoner, samt fire departementer. Utvalget hadde som oppdrag å peke på tiltak for å ned de feilaktige utbetalingene fra offentlige forsikrings- og bidragssystemer. Utvalget sluttførte sitt arbeid i 2008, og hadde da gjennomført en rekke studier av 16 ulike svenske ytelser, herunder sykepengen (”sjukpenning”). Blant annet gjorde utvalget en undersøkelse av holdninger til misbruk av offentlige støtteordninger (omtalt over), en studie av hvor det oppstår feil i utbetalinger, en studie av omfanget av feil for de 16 utvalgte ordningene og en kartlegging av status i de andre nordiske landene.⁹

⁸ Trykdestaten fikk i 2000 gjennomført en kartlegging av risiko for misligheter. Rapporten er imidlertid lite presis i sin definisjon av feilutbetalinger/misbruk, og er dessuten fortrolig.

⁹ Mer om utvalget og rapporter finnes på www.rattochriktig.se.

Hvor oppstår feilen?

Den svenske FUT-delegasjonen konsentrerte seg om feil som med eller uten overlegg begås av søkeren eller saksbehandleren på et eller annet tidspunkt innenfor søknads-/saksbehandlingsprosessen. Feil kan begås både av bruker (utilsiktet eller bevisst) og av saksbehandler (utilsiktet¹⁰). Dette skiller seg noe fra vårt oppdrag, der vi kun skal anslå størrelsen på misbruk, dvs. tilsiktede feil fra søkers side.

FUT-delegasjonen har for hver av de 16 svenske ordningene identifisert hvor og hvorfor feil kan oppstå, ved hjelp av ekspertpanelmetodikk. Prosjektet ble gjennomført som en mer omfattende prosess enn vi har brukt, idet de så på flere ordninger, alle typer feilutbetalinger, og dessuten gjorde flere undersøkelser på forhånd. For sykepengeordningen i Sverige er følgende kilder til feil identifisert:

Svært vanlige feil

- Feil informasjon fra bruker om inntekt og hvor mye de arbeider ved siden av gradert sykmelding
- Mange sykmeldte tror feilaktig at man må være hjemme hele sykmeldingsperioden, selv om man blir arbeidsfør tidligere

Vanlige feil

- En arbeidsgiver kan velge å ha personalet timeansatt for å få Försäkringskassan til å betale sykepenger fra dag to (slik reglene er i Sverige)
- Arbeidsgiver angir feil dato i sykmeldingen

Mindre vanlige feil

- Den sykmeldte arbeider svart og får sykepenger samtidig
- Selvstendig næringsdrivende oppgir høyere inntekt forut for planlagt sykmeldingstid
- Selvstendig næringsdrivende arbeider og får sykepenger samtidig
- Den sykmeldte finansierer sin tid som arbeidssøker, og bruker dermed ikke av sine rettigheter til arbeidsledighetstrygd
- Arbeidsgiver oppgir feil i stillingsbrøk

Usikker frekvens

- Den sykmeldte oppgir ikke at han/hun mottar sykelønn, for å få sykepenger

Omfang av feilutbetalinger i Sverige

Ved hjelp av ekspertpanelmetoden har FUT-delegationen anslått omfanget av feilutbetalinger for 16 ulike trygdeordninger. I tabellen under vises de fem ordningene som anslås å ha høyest andel feilsaker, i prosent av antall saker.

¹⁰ De så altså ikke på utroskap blant medarbeidere i forvaltningen

Tabell 3.1 *Svenske støtteordninger som antas å ha høyest andel feilsaker, prosent av antall saker*

Type stønad	Prosent
Økonomisk bistånd	18,2
Tilfällig föräldrapenning	13,7
Assistansersättning	10,9
Föräldrapenning	9,7
Ersättning till asylsökande	8,5

Sykepenger er ikke blant de fem ordningene med høyest andel feil i Sverige, men dersom man ser på hva de anslåtte mørketallene utgjør i kroner, ligger sykepenger nest høyest med 2.600 millioner SEK (Tabell 3.2).

Tabell 3.2 *Svenske støtteordninger som antas å ha høyest andel feilutbetalinger, millioner svenske kroner*

Type stønad	Millioner SEK
Sjuk och aktivitetsersättningar	4 510
Sjukpenning	2 600
Föräldrapenning	1 889
Økonomisk bistånd	1 468
Assistansersättning	1 241

Tallet tilsvarer 7,3 prosent av den totale utbetalingen. Av de 7,3 prosentene feilaktige utbetalinger, anslås det at

- 3,8 prosent skyldes tilsiktede feil fra søkerens side (1.362 millioner SEK)
- 2,3 prosent skyldes utilsiktede feil fra søkerens side (808 millioner SEK)
- 1,2 prosent skyldes utilsiktede feil fra myndighetenes side (430 millioner SEK)

Ekspertene har også beregnet feil i saker der det er utbetalt *for lite* penger. Til sammen anslås tallet å være på 197 millioner SEK, relativt likt fordelt mellom utilsiktede feil hos søker og utilsiktede feil hos myndighetene.

Den størrelsen som noenlunde tilsvarer vårt ”misbruk av sykepenger”, er altså anslått til 3,8 prosent i Sverige. Ut fra ekspertenes sannsynlighetsfordeling ble det også anslått et usikkerhetsintervall. Usikkerhetsintervallet ligger på mellom 3 og 13 prosent, det vil si at feilutbetalingene antas å beløpe seg til mellom 1,1 og 4,7 milliarder SEK. Intervallet fanger opp 88,5 prosent av ekspertenes aggregerte svar, og antas å være et veldig sannsynlig intervall.

3.4 Status i noen andre land

FUT-delegasjonens nordiske gjennomgang viser at det kun er Sverige som har anslått et totaltall for misbruk og feilutbetalinger innen et stort antall ytelser. Norge har mest omfattende statistikk om de *avdekkede* feilaktige utbetalingene (se kapittel 3.5).

På samme måte som i Sverige, er det hovedsakelig feilaktige opplysninger om den sökendes inntekt som forårsaker feil i de andre nordiske landene. Når det gjelder kontroll av søknader og behov for informasjon fra andre offentlige aktører, er Norge i en særstilling blant de nordiske

landene. Etter at NAV-reformen ble innført er det bare begrenset behov for opplysninger fra andre myndigheter, sammenliknet med nabolandene. Se ellers punkt 2 om NAVs metoder for kontroll.

National Audit Office i Storbritannia (tilsvarende Riksrevisjonen) har gjennomført en undersøkelse for å måle misbruk og feilutbetalinger for diverse stønader og kommet til at omfanget ligger mellom 2 og 5 prosent.

En internasjonal komparativ studie av ni land utført av Centre for Counter Fraud Studies ved universitet i Portsmouth, viser at det gjennomsnittlige nivået for feilaktige utbetalinger av offentlige ytelser ligger på om lag 4,5 prosent (Gee m.fl. 2006).

3.5 Statistikk fra NAVs kontrollvirksomhet

Fra NAV kontroll har vi fått statistikk over såkalte impulser (meldinger og tips) og anmeldelser for misbruk av sykepenger. Statistikken gjelder impulser mottatt i NAV Kontroll og omfatter ikke impulser som oppstår lokalt eller i forvaltningskontorene (for eksempel revurderings- og/eller feilutbetalingssaker).

Tabell 3.3 viser antall impulser om misbruk av sykepenger i 2009, etter hvor impulsen har kommet fra og hva som er grunnlaget for impulsen. I alt ble det registrert 909 impulser i 2009. De fleste impulsene gjaldt feil i grunnlagsopplysningene – arbeid/inntekt/sykmelding. Et stort antall dreide seg også om at personen hadde svart inntekt. Deretter kommer problemer knyttet til medlemskap i folketrygden.

De fleste impulsene var tips fra publikum, deretter kommer interne impulser fra NAV-ansatte. Tips fra arbeidsgivere kommer på 3. plass, men et godt stykke etter. Deretter andre myndigheter som skatt, politi, kommune, Arbeidstilsyn. Når det gjelder feil i grunnlagsopplysninger, er det oftest interne impulser, men også publikum tipser en del. Når det gjelder svart arbeid, kommer en høy andel av tipsene fra publikum.

Tabell 3.3 Antall impulser om misbruk av sykepenger fordelt på grunnlag og kategori tipser (2009)

	Alle	Feil i grunnlagsopplysninger	Svart inntekt	Medlemskap/utland	Hvit inntekt	Annet/mangler informasjon
Alle	909	392	319	111	77	5
Impulser:						
Publikum	394	143	158	54	29	5
Internt	306	160	74	48	24	
Arbeidsgiver	67	31	29	2	5	
Skatt	35	13	19		3	
Politiet	25	8	13	2	2	
Kommunen	23	10	6	1	6	
Andre myndigheter	25	9	9	1	6	
Forsikringselskap	16	9	4	1	2	
Annet	18	9	7	2		

Impulsene er også fordelt på næring/bransje, se Tabell 3.4. Det kommer absolutt flest impulser om misbruk blant arbeidstakere i industri/håndverk og transport/IT. Deretter kommer restaurant, renhold og handel/reiseliv. Denne inndelingen i næringer er en annen enn den man vanligvis bruker. Vi kan derfor ikke se antall impulser i forhold til antall sysselsatte i de aktuelle næringene. Det ser imidlertid ut som om særlig følgende næringer er overrepresentert i antall impulser, i forhold til andelen av sysselsettingen: Transport, restaurant og renhold.

I samme tabell har vi tatt inn en oversikt over anmeldelser for misbruk av sykepengen i 2009 (dette er ikke samme saker – flere av sakene som det er kommet impuls på i 2009, kan eventuelt bli anmeldt i senere år). I 2009 ble det innlevert 85 anmeldelser for misbruk av sykepengen – for i alt 17.441.000 kroner. Det var flest anmeldelser innenfor flere av de samme næringene hvor det var flest tips – men ikke gjennomgående. For eksempel var det mange impulser om misbruk innenfor renhold, men kun én anmeldelse for misbruk i samme næring.

Tabell 3.4 Antall impulser om misbruk av sykepengen, og antall anmeldelser, etter næring, 2009

	Impulser	Anmeldelser
Industri/håndverk	176	17
Transport/logistikk/IT	104	15
Restaurant	79	5
Renhold	72	1
Handel/reiseliv	64	13
Admin/kontor	44	10
Helse/omsorg	29	1
Service/sikkerhet	20	1
Kultur/infoarbeid	16	1
Dagligvare	15	
Jord/skogbruk	7	1
Fiske	4	1
Skole/forskning	4	
Ikke aktuelt	153	12
Mangler info	117	7
Sum	904	85

4 Spørreundersøkelse i NAV

Vi presenterer her resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført til alle NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

I innledningen til undersøkelsen ble misbruk av sykepenger definert på følgende måte. Denne definisjonen ble også gjentatt senere i undersøkelsen.

*I undersøkelsen definerer vi **misbruk av sykepenger** som at en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til (eller mer enn vedkommende har rett til).*

Vi ser bort fra gråsonetilfeller knyttet til ulik forståelse av sykdomsbegrepet. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor sykepengemottakeren bevisst simulerer syk (eventuelt at legen skriver falsk sykmelding).

4.1 Kjennetegn ved kontorene og veilederne

Blant de 349 svarene vi har benyttet i analysen, er 335 ansatte ved NAV-kontorer og 14 jobber i forvaltningsenheter. De to gruppene har helt ulike ansvarsområder når det gjelder sykepenger, og vil derfor ha ulike perspektiver og erfaringsgrunnlag for å mene noe om misbruk av sykepenger:

Veiledere ved NAV-kontorene registrerer sykmeldinger fra lege, og følger opp den sykmeldte og arbeidsgiver for å sikre og bistå med aktivitet, tilrettelegging osv. De kan innhente ytterligere informasjon fra behandlere eller andre. Ved store kontorer kan det være ulike typer arbeidsdeling mellom de aktuelle veilederne, for eksempel ved at de har "sine" faste arbeidsgivere, og/eller at sykefraværsløpet deles inn i perioder hvor det er en annen veileder som overtar når det er gått et visst antall uker.

De ansatte ved forvaltningsenhetene driver saksbehandling av sykepenger. Det vil si at de innhenter inntekts- og skatteopplysninger og eventuell annen informasjon med betydning for sykmeldingen eller for beregningen av sykepenger. De skal kontrollere informasjon som er gitt i forbindelse med sykmeldinger eller krav om sykepenger.

Det er interessant å se i hvilken grad de to gruppene har ulike syn på misbruk av sykepenger (selv om 14 svar fra forvaltningsenhetene er litt lite å bygge på). Andre variabler som kan tenkes å ha betydning for svarene er geografi, hvor lang erfaring veilederne har på feltet, hvor mange saker de behandler og størrelsen på kontoret. Vi stilte spørsmål om alle disse forholdene.

Når det gjelder geografi, spurte vi om fylke. I analysen ser vi en del forskjeller mellom fylkene, men disse spriker i ulike retninger, og er vanskelig å tolke. Det er få personer i hvert fylke (9 på det minste), slik at dette kan bero på tilfeldige utslag.

I Tabell 4.1 ser vi at det er stor spredning i størrelse på NAV-kontorene. 45 prosent av de som har svart jobber i små kontorer (under 10 ansatte). 36 prosent jobber i mellomstore kontorer (10-39 ansatte), og 19 prosent i store kontorer (over 40 ansatte). Ifølge den informasjonen vi har om størrelsen på landets NAV-kontorer betyr det at de store kontorene er noe underrepresentert, men de minste er overrepresentert.

Tabell 4.1 *Hvor mange ansatte er det ved din enhet?*

	NAV-kontor	Forvaltningsenhet
Under 10 ansatte	45.4 %	0.0 %
10-39 ansatte	35.8 %	35.7 %
40-99 ansatte	15.1 %	42.9 %
100 eller flere ansatte	3.7 %	21.4 %
Sum	100.0 %	100.0 %
Antall svar (N)	324	14

I Tabell 4.2 ser vi at de fleste av veilederne som har besvart undersøkelsen har lang erfaring med å jobbe med sykepenger/-fravær. I NAV-kontorene er det hele 67 prosent som har jobbet med dette i mer enn 5 år. Det betyr at en god del også jobbet med sykepenger i trygdeetaten, den gang de hadde hele saksbehandlingen innenfor sykepenger – og de har dermed informasjon om temaet sett fra fere perspektiver.

Tabell 4.2 *Hvor lang erfaring har du med arbeid knyttet til sykmeldinger/sykepenger? (Samlet fra NAV og eventuelt trygdeetaten)*

	NAV-kontor	Forvaltningsenhet	Alle
Under 1 år	4.2 %	0.0 %	4.0 %
1-2 år	16.4 %	14.3 %	16.3 %
3-5 år	12.5 %	28.6 %	13.2 %
Mer enn 5 år	66.9 %	57.1 %	66.5 %
Sum	100.0 %	100.0 %	100.0 %
Antall svar (N)	335	14	349

For å få et inntrykk av det grunnlaget veilederne hadde for å svare på spørsmålene, stilte vi også følgende spørsmål: ”Tenk på en vanlig arbeidsuke. Hvor mange sykmeldte får du informasjon om per uke i gjennomsnitt?” Følgende forklaring ble gitt foran spørsmålet:

I de følgende spørsmålene ber vi deg svare på grunnlag av den samlede informasjonen du får tilgang til gjennom arbeidet med sykmeldinger/sykepenger. Med ”informasjon” mener vi:

- *Både formell og uformell informasjon og dokumentasjon, om de sykmeldtes helsesituasjon/arbeidsevne, tidligere eller nåværende inntekt, arbeid eller annen aktivitet.*
- *Informasjonen kan komme fra lege, den sykmeldte selv, arbeidsgiver, andre myndighetsinstanser eller andre (for eksempel publikum)*

I Tabell 4.3 ser vi for det første at nesten alle som jobber i forvaltningsenhetene får informasjon om 60 eller flere saker i løpet av en uke. Gjennomsnittet er på 244, mens medianen er på 100 (det vil si at 100 er det tallet som ”deler svarene på midten”). Blant de ansatte ved NAV-kontorene er det stor spredning. I den ene enden av skalaen er det 10 prosent av dem som får informasjon om under 10 saker i uka, i den andre enden er det 22 prosent som får informasjon om 60 saker eller mer per uke. Blant de ansatte ved NAV-kontorene er gjennomsnittet på 46, mens medianen bare er på 25.

Tabell 4.3 *Hvor mange sykmeldte får du informasjon om per uke i gjennomsnitt?*

	NAV-kontor	Forvaltning	Alle
Under 10	10.2 %	7.7 %	10.1 %
11-19	21.7 %	0.0 %	20.9 %
20-29	21.7 %	7.7 %	21.2 %
30-59	26.5 %	0.0 %	25.5 %
60 eller flere	19.9 %	84.6 %	22.3 %
Sum	100.0 %	100.0 %	100.0 %
Gjennomsnitt	45.7	243.9	53.2
Median	25	100	25
Antall svar (N)	332	13	345

4.2 **Former for misbruk**

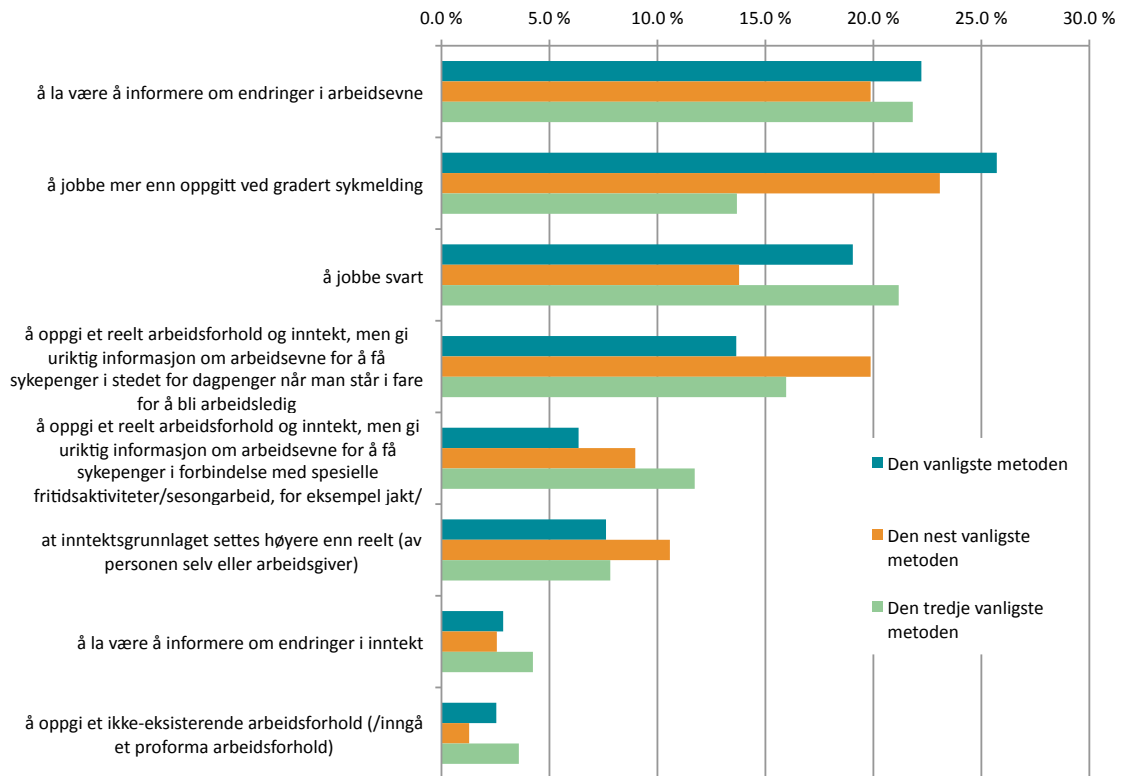
I undersøkelsen listet vi opp noen måter som sykepenger kan misbrukes på, og spurte hvilke av metodene som oftest brukes når en person misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formene for misbruk. I Figur 4.1 viser vi bare svarene fra de ansatte ved NAV-kontorene (rangert etter antall ganger metoden blir nevnt som én av de tre vanligste).

At en sykepengemottaker lar være å informere om endringer i arbeidsevne, er den formen for misbruk som totalt sett blir nevnt av flest. Over 60 prosent av veilederne nevner denne metoden som én av de tre vanligste, 22 prosent mener at dette er den vanligste av de nevnte formene for misbruk. At en sykmeldt jobber mer enn oppgitt ved gradert sykmelding er den formen for misbruk som flest veiledere mener er den *aller* vanligste – 26 prosent av dem svarer det.

Ytterligere to former for misbruk blir nevnt av en relativt høy andel av veilederne: 19 prosent mener den vanligste formen for misbruk er å jobbe svart mens man mottar sykepenger, og 14 prosent mener at det vanligste er å gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i stedet for dagpenger når man står i fare for å bli arbeidsledig (en høyere andel mener dette er den nest vanligste formen for misbruk).

To av de formene for misbruk vi listet opp får liten ”oppslutning”: Å la være å informere om endringer i inntekt, og å oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold (/inngå et proforma arbeidsforhold). Det er ingen av de formene for misbruk som dreier seg om å gi uriktige opplysninger om inntekts- eller arbeidsforhold som anses å være blant de vanligste.

Figur 4.1 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger? NAV-kontorene



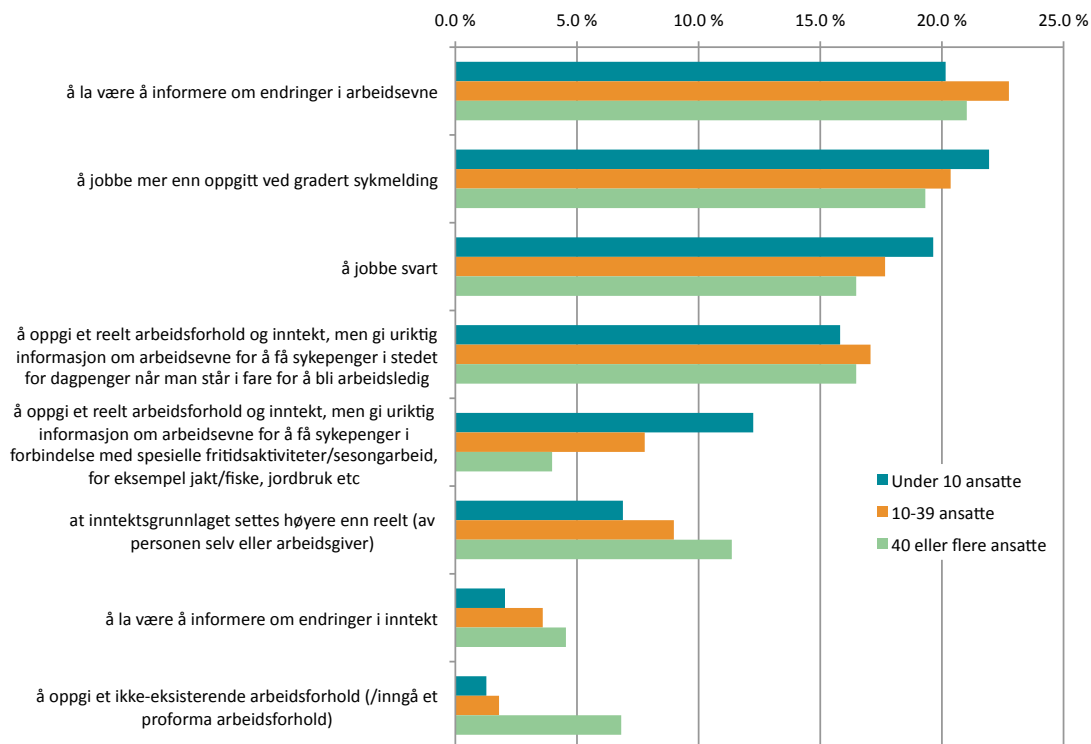
Saksbehandlere som jobber i forvaltningsenhetene, har naturlig nok en annen oppfatning om hva som er mest vanlig, siden de har andre arbeidsoppgaver enn NAV-kontorene knyttet til sykmeldinger. Følgende formene for misbruk nevnes som vanligst/nest vanligst eller tredje vanligst av minst halvparten av de 14 saksbehandlerne:

- At inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt (av personen selv eller arbeidsgiver): 11 mener det er blant de vanligste formene for misbruk.
- Å oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold (/inngå et proforma arbeidsforhold). 7 mener det er blant de vanligste formene for misbruk.
- Å jobbe mer enn oppgitt ved gradert sykmelding. 7 mener det er blant de vanligste formene for misbruk (men bare 1 mener at dette er det aller vanligste).

Vi har undersøkt om svarene på dette spørsmålet varierer med hvor mange saker veilederne får informasjon om (bare ved NAV-kontorene), og om det varierer med hvor mange års erfaring de har med å jobbe med sykepenger. For noen få av metodene er det forskjeller avhengig av hvor mange saker veilederen ser og hvor lang erfaring vedkommende har. Når vi ser på *kontorstørrelse* finner vi vesentlig mer systematiske forskjeller: Jo større kontoret er, desto oftere mener veileder at det er vanlig å misbruke sykepenger ved å gi uriktige opplysninger om inntekts- eller arbeidsforhold – svarene likner altså mer på forvaltningsenhetene.

Jo mindre kontoret er, jo oftere nevner veilederne som én av de vanligste formene for misbruk at personer gir uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i forbindelse med spesielle fritidsaktiviteter/sesongarbeid, for eksempel jakt/fiske, jordbruk etc. Dette er naturlig, siden denne typen aktiviteter er mest vanlig i mindre sentrale strøk. Det er også noe høyere andel av veilederne ved små enn ved store kontorer som mener at å jobbe svart, og å jobbe mer enn oppgitt ved gradert sykmelding, er vanlige metoder.

Figur 4.2 Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger? Gjennomsnitt av "vanligst", "nest vanligst" og "tredje vanligst". Etter kontorstørrelse – NAV-kontorer



Vi stilte et åpent spørsmål om det er andre vanlige måter å misbruke eller forsøke å misbruke sykepenger på. Det var mange som svarte på spørsmålet. Følgende former for misbruk/momenter ble nevnt:

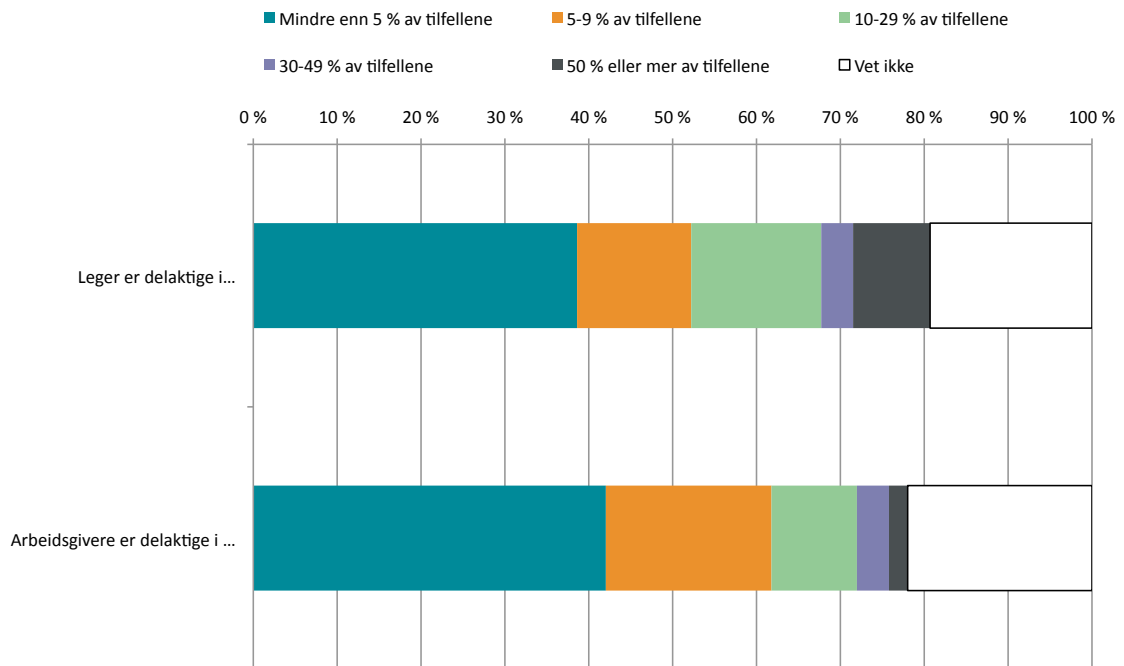
- Ulike tilfeller der bruker ikke er syk, men spiller syk/manipulerer legen fordi:
 - De trenger tid til hjemmeaktiviteter/problemer/fritidssystemer
 - Konflikt/mistrivsel på arbeidsplassen eller liknende er det egentlige problemet
 - Ønsker ferie
- Legene har lite kunnskap om arbeidsliv/tilrettelegging/gradert sykmelding
 - Eller liten vilje hos bruker til å prøve ut arbeidsevne/tilrettelegging
 - Sykmeldte beholder SP så lenge som mulig, mange friskmeldinger mot maksdato
- Brukere jobber (svart eller hvitt) mens de mottar SP
 - Enten ved flere arbeidsforhold eller gradert/aktiv sykmelding

En del av svarene peker på former for misbruk som kanskje faller utenfor vår strenge definisjon.

Det siste spørsmålet vi stilte om former for misbruk av sykepenger, handler om i hvilken grad arbeidsgivere eller leger deltar i slike svindler. Det er en lav andel av veilederne ved NAV-kontorene som mener at det ofte er tilfelle – se Figur 4.3. Over halvparten av veilederne mener at legene er delaktige i mindre enn 10 prosent av tilfellene av misbruk (39 prosent mener det gjelder under 5 prosent av tilfellene). 62 prosent av dem mener at arbeidsgivere er delaktige i mindre enn 10 prosent av tilfellene av misbruk (42 prosent mener det gjelder under 5 prosent av tilfellene).

Figur 4.3

Ta utgangspunkt i de tilfellene av misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger du mener foregår. I hvor stor andel av disse tilfellene tror du at leger og arbeidsgivere er delaktige ved å gi uriktige opplysninger? NAV-kontorene



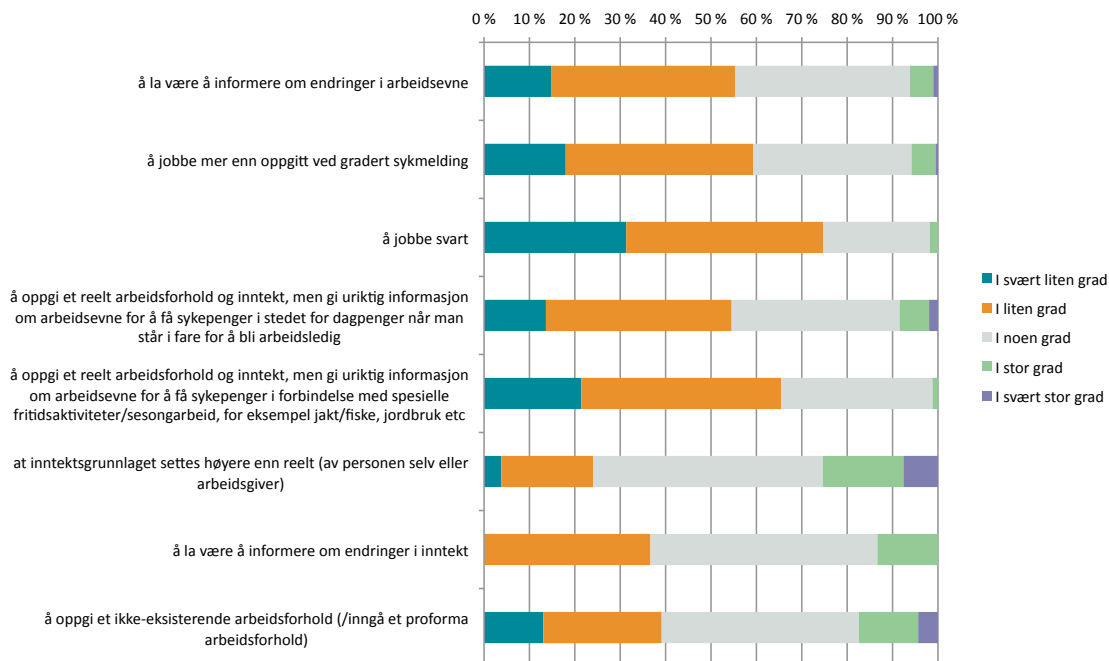
4.3 Å avdekke misbruk

For hver av de formene for misbruk av sykepenger som de ansatte hadde oppgitt som vanligst/nest vanligst eller tredje vanligst, stilte vi spørsmål om i hvilken grad de mener at NAV har virkemidler og muligheter til å avdekke dette. Vi viser svarene blant NAV-kontorene i Figur 4.4, med de vanligste metodene øverst. Det er verdt å merke seg at det er mange som mener at NAV i liten grad har virkemidler og muligheter til å avdekke nettopp de typene misbruk de anser som de vanligste:

- 55 prosent mener at NAV i liten grad kan avdekke at noen lar være å informere om endringer i arbeidsevne
- 59 prosent mener at NAV i liten grad kan avdekke at noen jobber mer enn oppgitt ved gradert sykmelding
- Hele 75 prosent mener at NAV i liten grad kan avdekke at noen jobber svart mens de mottar sykepenger
- 55 prosent mener at NAV i liten grad kan avdekke at noen mottar sykepenger i stedet for dagpenger ved arbeidsledighet

Når det gjelder de typene misbruk som dreier seg om å gi uriktige opplysninger om inntekts- eller arbeidsforhold, er det et flertall som mener at NAV i noen eller stor grad har virkemidler og muligheter for å avdekke dette.

Figur 4.4 *I hvilken grad mener du at NAV har virkemidler og muligheter til å avdekke følgende typer misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger? Svar fra NAV-kontorene*



De ansatte i forvaltningsenhetene svarer på liknende måte. 9 av 11 mener at NAV i noen eller stor grad kan avdekke det når inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt. 4 av de 7 som nevnte ”pro forma” arbeidsforhold som vanlig, mener at NAV i noen grad kan avdekke dette.

Vi stilte et åpent spørsmål om hva veilederne mener er de viktigste hindrene for at NAV avdekker misbruk av sykepenger. Mange svarte svært utfyllende på dette spørsmålet også. Følgende momenter ble nevnt (de vanligste først):

- For lite ressurser, ikke tid til å følge opp bruker tett/sjekke sakene ordentlig/gå ut ”i felt”
- For lite fokus og opplæring om misbruk
- Demotiverende når forvaltning ikke følger opp tips fra NAV kontor
- U hensiktsmessig dataverktøy, manglende kobling mellom ulike systemer/ytelser
- Lite samarbeid med andre aktører (Skatteetaten, Arbeidstilsynet)
- System basert på tillit, NAV kan vanskelig betvile opplysninger
- Legene har liten tid med pasienten, få opplysninger i sykmelding. Vanskelig for NAV å kontrollere
- Forvaltning har for stor avstand til bruker. Lettere før?
- En nevner konflikten mellom rollen som veileder (skape gode relasjoner) og kontrollør (og bli opplevd som en trussel mot den sykmeldtes inntektssikring)

Hvor stor andel av alle som misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger tror NAV-veilederne blir oppdaget? I Tabell 4.4 rapporterer vi svarene på dette spørsmålet, blant ansatte i forvaltningsenhetene og NAV-kontorene. Det gjennomsnittlige svaret er i overkant av 7 prosent – noe lavere i forvaltningsenhetene. Spredningen er stor, og noen angir svært høye tall her. Medianen er derfor bare 2 prosent – det vil si at 2 prosent er den verdien som deler svarene på midten. I forvaltningsenhetene er medianen 3 prosent.

Tabell 4.4 *Hvor stor andel av alle som misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger tror du blir oppdaget?*

	NAV-kontor	Forvaltning	Alle
Under 1 prosent	23.1 %	7.7 %	22.5 %
1-1,9 prosent	24.1 %	30.8 %	24.4 %
2-2,9 prosent	14.2 %	7.7 %	13.9 %
3-9,9 prosent	14.9 %	30.8 %	15.5 %
10 prosent eller mer	23.8 %	23.1 %	23.7 %
Sum	100.0 %	100.0 %	100.0 %
Gjennomsnitt	7.3	6.4	7.2
Median	2	3	2
N	303	13	316

Andelen av misbruksakene som veilederne anslår blir avdekket er lavere jo flere saker de selv får informasjon om per uke. Det er ingen systematiske forskjeller i svarene etter kontorstørrelse. Jo lenger erfaring den NAV-ansatte har fra arbeid med sykepenger/-fravær, desto lavere andel av misbruket mener de blir oppdaget.

Hvor mye avdekker de ansatte i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene selv? Vi ser av Tabell 4.5 at 44 prosent av veilederne ved NAV-kontorene svarer at de ikke har avdekket noe misbruk av sykepenger det siste året, 24 prosent har avdekket misbruk én gang, og 23 prosent 2-4 ganger. Hvor mange saker de NAV-ansatte avdekker, er naturlig nok avhengig av hvor mange saker de får informasjon om. Jo flere saker, desto flere misbrukssaker har de avdekket det siste året, det samme gjelder størrelsen på kontoret.

I forvaltningsenhetene er det ingen av de 14 saksbehandlerne som oppgir at de ikke har avdekket noe i løpet av det siste året, og halvparten har avdekket mer enn 5 misbrukssaker.

Tabell 4.5 *Hvor mange ganger har du avdekket misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger, det siste året*

	NAV-kontor	Forvaltning	Alle
Ingen	44 %	0 %	43 %
En gang	24 %	21 %	24 %
2-4 ganger	23 %	29 %	23 %
5-9 ganger	6 %	29 %	7 %
10 ganger eller mer	3 %	21 %	4 %
Sum	100 %	100 %	100 %
Antall svar (N)	327	14	341

4.4 Omfang av misbruk

Vi stilte de ansatte i NAV flere spørsmål som kan belyse omfanget av misbruk. To kjennetegn ved formuleringen av spørsmålene er viktige: Vi stilte spørsmål om *personer* (antall/andel) og ikke beløp (kroner). Videre har vi presisert om spørsmålene dreier seg om at personer *mottar* sykepenger urettmessig eller *forsøker* å misbruke ordningen.

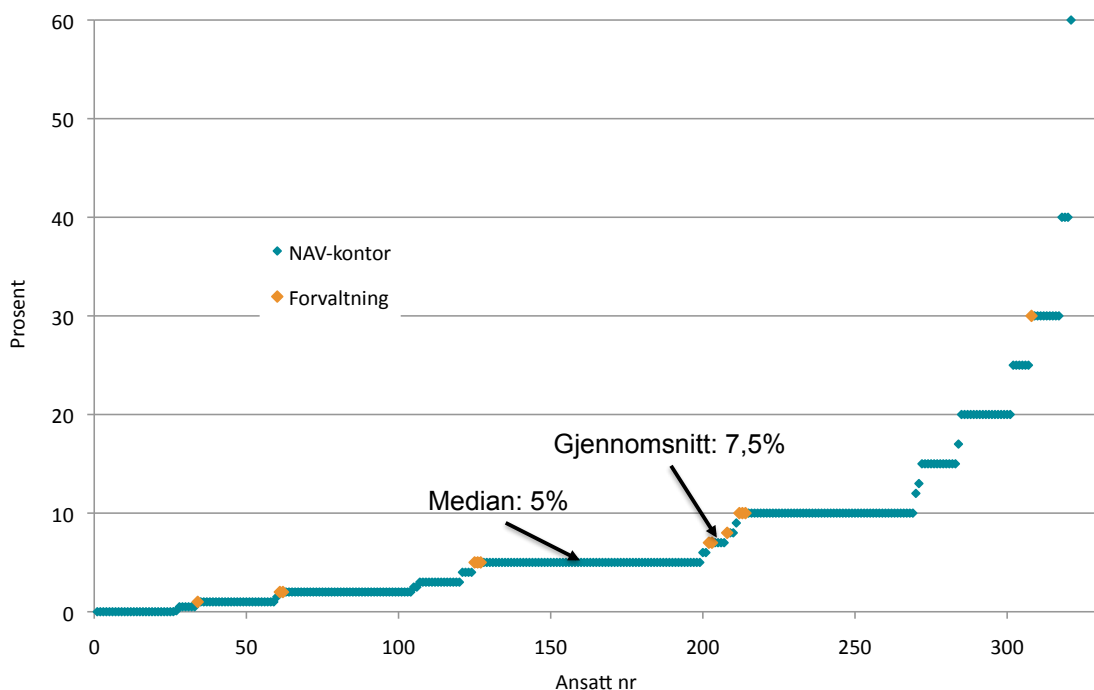
I prosjektet skal vi anslå andel av *utbetalinger* som er misbruk (og dermed per definisjon ikke er avdekket på forhånd).

Følgende to spørsmål ble stilt som kan belyse omfanget av misbruk:

- ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?”
- ”Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?”

I Figur 4.5 viser vi svarene på det første spørsmålet. I gjennomsnitt svarte veilederne at de får mistanke om misbruk for 7,5 prosent av personene. Medianen er 5 prosent – det er altså flere som svarer mindre enn mer enn 7,5 prosent. Vi ser at det er en svært stor spredning i tallene, fra 0 til 60 prosent. 80 prosent av svarene ligger mellom 1 og 20 prosent.

Figur 4.5 *Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?”*

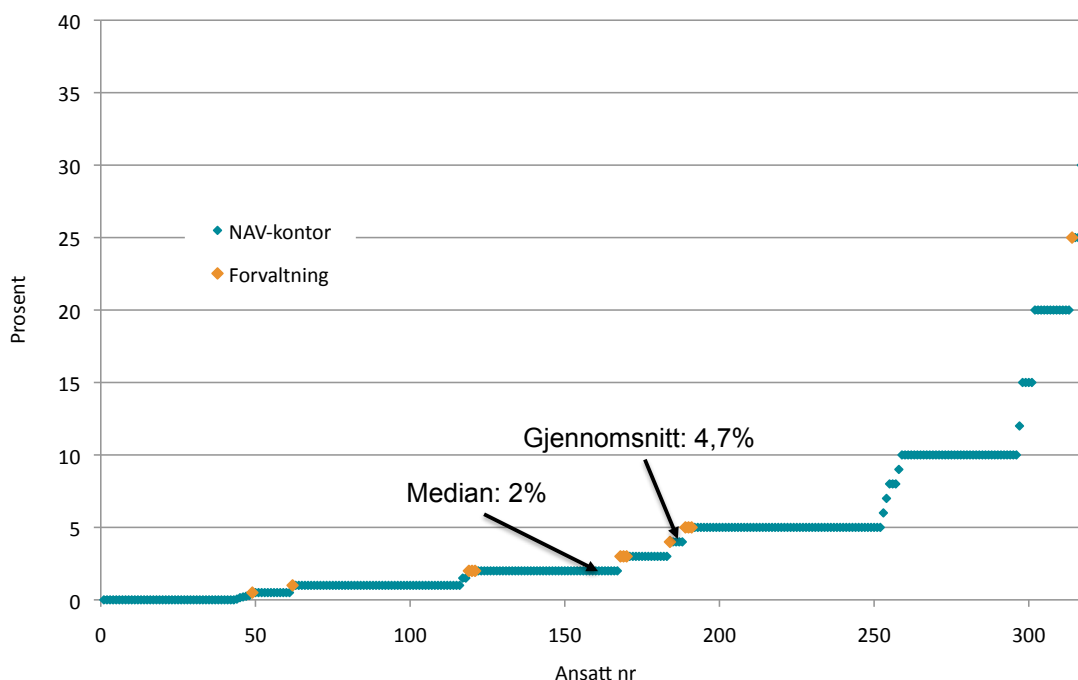


Vi finner at andelen av sakene hvor veiledere i NAV får *mistanke* om at det skjer misbruk er...

- Noe høyere i forvaltningsenhetene enn i NAV-kontorene
- Høyere jo flere saker veilederne i NAV-kontorene får informasjon om per uke
- Varierer lite etter antall års erfaring veilederne har
- Varierer lite med kontorstørrelse

I Figur 4.6 viser vi svarene på spørsmålet om hvor ofte veilederne er ganske sikre på at sykepengemottakeren bevisst bryter reglene. I gjennomsnitt svarer veilederne at de er ganske sikre på at 4,7 prosent av personene misbruker sykepenger. Medianen er også her lavere enn gjennomsnittet (2 prosent) – det betyr at det er flere som svarer mindre enn mer enn 4,7 prosent. Det er en spredning fra 0 til 40 prosent. En god del svarer 0 prosent, slik at svarene fra de midterste 80 prosent av veilederne varierer helt fra 0 til 10 prosent.

Figur 4.6 Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene?



Vi finner at andelen av sakene hvor veiledere i NAV er *ganske sikker* på at det skjer misbruk er...

- Ganske lik i NAV-kontorer og forvaltning
- Litt høyere jo flere saker veilederne i NAV-kontorene får informasjon om per uke
- Varierer lite etter antall års erfaring veilederne har
- Høyest ved de største kontorene

I gjennomsnitt er veilederne/saksbehandlerne sikre i 63 prosent av tilfellene de har mistanke om misbruk.

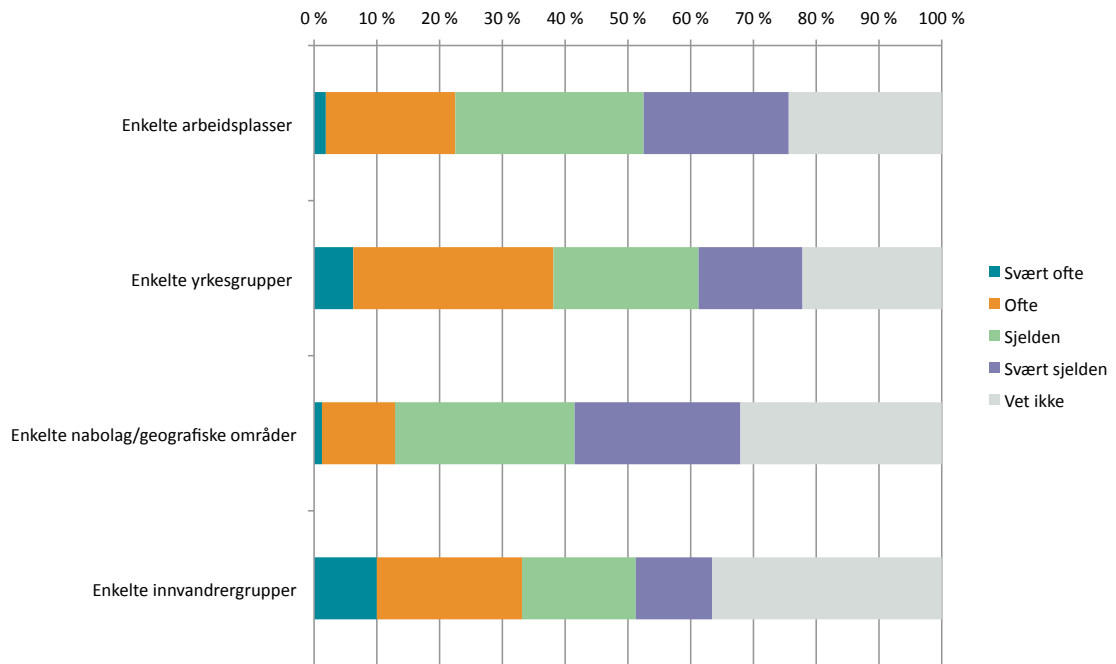
4.4.1 Miljøer med konsentrasjon av misbruk

Til slutt i undersøkelsen stilte vi et spørsmål om hvor de ansatte mener at det foregår misbruk, det vil si om de mener at misbruk av sykepenger er konsentrert til visse miljøer. Spørsmålet lød:

”Misbruk av sykepenger kan være konsentrert til visse miljøer, for eksempel ved at man sprer ”oppskrifter” og/eller holdninger. Ta utgangspunkt i de tilfellene av misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger du mener foregår. Hvor ofte mener du at misbruket av sykepenger er konsentrert til... ” Vi hadde satt opp fire mulige ”miljøer”: Enkelte arbeidsplasser, enkelte yrkesgrupper, enkelte nabolag eller geografiske områder, samt enkelte innvandregrupper.

Vi ser av Figur 4.7 at den høyeste andelen av veilederne ved NAV-kontorene mener at misbruk svært ofte eller ofte er konsentrert til enkelte yrkesgrupper, deretter i enkelte innvandregrupper (men en høy andel svarte ”vet ikke” på det siste). Relativt få mener at misbruk ofte er konsentrert til enkelte nabolag eller geografiske områder.

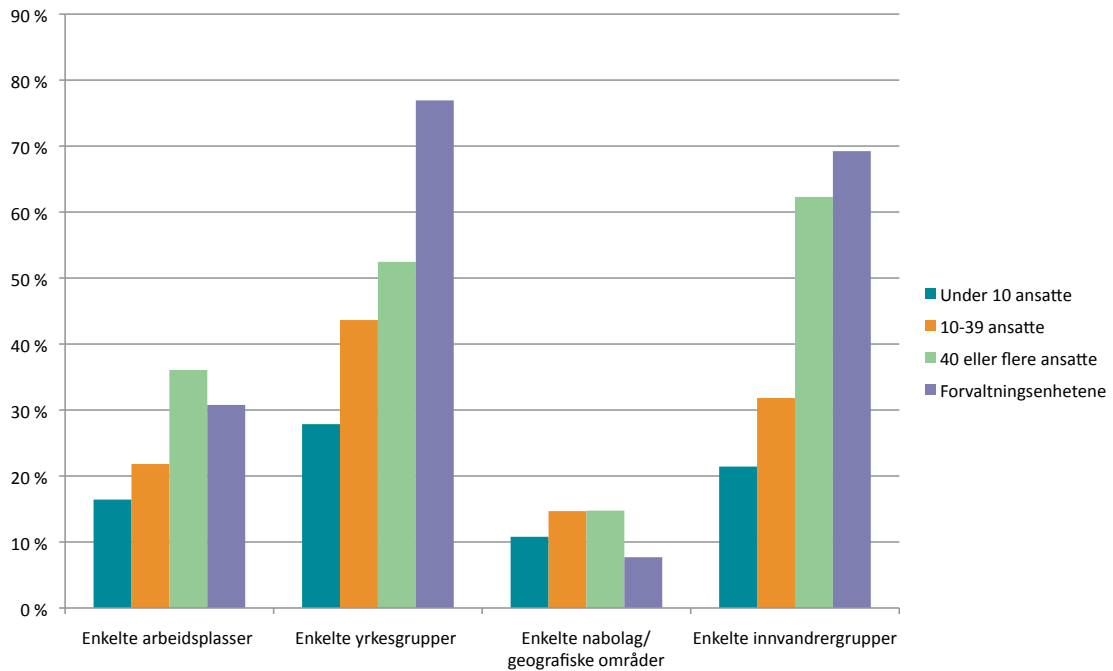
Figur 4.7 *Hvor ofte mener du at misbruk av sykepengen er konsentrert til... Svar fra NAV-kontorene*



I forvaltningsenhetene er svarfordelingen annerledes, og vi ser også et tydelig mønster etter kontorstørrelse. Vi viser begge deler i Figur 4.8. Jo større NAV-kontoret er, desto høyere er andelen som mener at misbruk ofte er konsentrert til enkelte arbeidsplasser, enkelte yrkesgrupper og enkelte innvandrergupper (denne siste forskjellen er særlig stor). Andelen av saksbehandlere ved forvaltningsenhetene som mener at misbruk ofte er konsentrert til enkelte yrkesgrupper er svært høy – hele 10 av 13 mener det.

Også blant de veiledere ved NAV-kontorene som får informasjon om svært mange saker er det mange som mener at misbruk ofte er konsentrert til enkelte yrkesgrupper og enkelte innvandrergupper. Det er ingen systematiske forskjeller i svarene å dette spørsmålet avhengig av veiledernes erfaring.

Figur 4.8 *Hvor ofte mener du at misbruket av sykepenger er konsentrert til... Prosent ofte/svært ofte i forvaltningsenhetene og etter kontorstørrelse ved NAV-kontorene*



Vi stilte også et åpent spørsmål om det er det andre miljøer hvor veilederne mener at misbruk av sykepenger er særlig konsentrert. Flere oppga særlige næringer eller yrker/typer bedrifter:

- Selvstendig næringsdrivende
- Familiebedrifter
- Arbeidsplasser/familier/miljøer der det er legitimt å "ta seg en sykmelding"
- Drosje-, restaurant-, håndverks- og renholdsbransjen. Noen ganger kombinert med visse nasjonaliteter
- Sesongarbeidere
- Fiskere (når kvoten er fisket opp eller i friperioder)
- "Snille" fastleger
- Gjengangere, folk som har satt seg godt inn i regelverket og konstruerer vilkårene

5 Eksperters vurderinger

I kapittel 2.4 beskrev vi hvordan vi har brukt ekspertpanelmetoden, og hvilken plass gruppesamlingen har hatt i prosessen. I dette kapitlet gjengir vi punkter fra diskusjonen i gruppesamlingen, og resultatene som ble gitt i ettertid.

I gruppesamlingen med ekspertpanelet drøftet vi definisjonen av misbruk, deltakerne presenterte grunnene til det anslaget de hadde gitt på forhånd, og Proba la fram det kunnskapsmaterialet som var samlet fra andre kilder, inkludert resultatene fra spørreundersøkelsen. Vi gikk deretter gjennom tankegangen og prosedyrene i ekspertpanelmetoden igjen, og hadde noen øvelser i å anslå sannsynlighet på bakgrunn av begrenset informasjon.

Deltakerne delte deretter sine erfaringer mer utfyllende, stilte hverandre spørsmål og kommenterte andres erfaringer. Vi satte opp følgende punkter for diskusjonen:

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

Til slutt oppsummerte vi den oppgaven de skulle løse i ettertid, og viste hvordan de skulle fylle ut skjemaet. Deltakerne ble minnet på noen sentrale prinsipper i metoden.

5.1 Innspill og diskusjon

På gruppesamlingen startet vi med en diskusjon om definisjonen av misbruk av sykepenger, og hvilke tilfeller som kan regnes som bevisste og ubevisste feil.

Tilbakemeldingen fra spørreundersøkelsen om at det er en vanlig form for misbruk at den sykmeldte jobber mer enn de skal ved gradert sykmelding, ble diskutert. Flere mente at dette ikke nødvendigvis skjer for å svindle. Arbeidet må tilrettelegges ved gradert sykmelding, og noen ganger er det ikke mulig å gjøre en jobb 40 prosent, man må kanskje være tilstede 50 prosent for at det i det hele tatt skal være hensiktsmessig å begynne på en oppgave.

Tilsvarende diskuterte gruppa i hvilke tilfeller det å ikke melde fra om endret arbeidsevne nødvendigvis er svindel. Ofte kan en sykmelding oppfattes som en ordre eller tillatelse fra legen, og folk er usikre på hvordan de skal forholde seg hvis de føler seg bra før sykmeldingsperioden er gått ut. Dette avhenger av diagnosen.

Hvis legen har sagt at jeg må være i ro er det nok til det beste selv om jeg føler meg bra.

De av de NAV-ansatte som ser mange saker hvor brukerne har stor økonomisk vinning av å sykmelde seg, mener at denne typen misbruk har liten betydning når det gjelder størrelsen på utbetalingene.

Erfaringer

I presentasjonen av sitt grunnlag for det første anslaget, presenterte deltakerne svært ulike erfaringer, som delvis varierte med landsdel og de ulike rollene de har. Følgende observasjoner ble nevnt:

Noen mener de ser omfattende tilfeller av feilaktige/fiktivt inntektsgrunnlag. Slike tilfeller av manipulasjon av inntektsgrunnlaget mistenkes særlig når søkeren har svært mye høyere inntektsgrunnlag rett før sykmeldingen (minst 4 uker) enn vedkommende har hatt de siste årene, uten at det er noen åpenbar forklaring på det. Slike tilfeller skal undersøkes, men det blir hevdet av brukeren ofte kan presentere en årsak som ikke er lett å motbevise i en travel hverdag. Også i de tilfellene inntekten de siste 4 ukene er et svært rundt tall, vekkes mistanke.

Det er spesielt å se at arbeidsuførhet oppstår akkurat på det tidspunktet hvor det gir størst økonomisk uttelling.

Sykepengemottakeren har gode muligheter til (hvis vedkommende ønsker det) å skaffe seg et gunstig inntektsgrunnlag ved å jobbe i familiebedrift ("mann-kone-bedrift") eller drive egen virksomhet. NAV-veileder mener at det ofte kan dreie seg om at vedkommende tidligere har hatt svart inntekt fra samme firma, for så å innberette inntekt når vedkommende "planlegger en sykmelding".

Det ble påpekt at man vil se mer av dette/avdekke mer hvis man "går etter arbeidsgiveren", det vil si hvis NAV-ansatte avklarer hvem som er arbeidsgiver. Arbeidsgiver og arbeidstaker er ofte samme person, man ansetter seg selv i eget AS. Men dette oppdages ikke, fordi man ikke nødvendigvis sjekker hvem som er eieren av firmaet når saken behandles. Det henger sammen med oppdelte arbeidsoppgaver i NAV (se nedenfor).

Det å jobbe svart mens man er sykmeldt blir ofte avdekket i næringer som bygg/anlegg og restaurant. Det ble påpekt at dette trolig er mer vanlig i andre bransjer enn det misbruksstatistikken tyder på. Selvstendig næringsdrivende som driver kontorarbeid kan tilpasse sin aktivitet og jobbe tilnærmet fullt mens de også mottar sykepenginger. De tilrettelegger sin egen arbeidsplass, men går likevel 100 prosent sykmeldt. I slike situasjoner taper de lite eller ingenting i selskapet sitt, men får snarere dobbel lønn. Dette er mindre synlig for omverden – det er mindre synlig å sitte på et kontor enn å servere på restaurant.

Drosjesjåfører og transportnæringen er grupper som tidligere har vært tatt i misbruk av sykepenginger. Noen fylker mener at de nå har bedre kontroll med næringen, mens andre ser at drosjesjåfører kan ha flere arbeidsforhold, og sykmelde seg fra det ene samtidig som han eller hun jobber for det/de andre. En veileder mener at det samme gjelder for andre deler av transportbransjen, særlig langtransport og busselskaper som driver som reiseoperatører.

Ulike tilfeller av at man blir sykmeldt på spesielle tidspunkter ble nevnt av flere. Flere veiledere mener at det er påfallende hvor mange som blir friske når det nærmer seg den maksimale lengden på ett år for sykepenginger. Alle de ansatte i NAV ser dessuten saker der sykmeldte er sykmeldt ut sykepengeperioden, for deretter å være helt friskmeldt i 26 uker før vedkommende begynner på en ny sykepengeperiode. (26 uker er minstekravet for å tjene opp nye rettigheter.)

Noen ringer inn og vil høre når de har opptjent rettigheter til sykepenginger igjen. Jeg prøver å si at det er vel sykdom som styrer, ikke datoen. Men det er tydeligvis uvesentlig.

Et spesielt tilfelle av "beleilig tidspunkt" for sykmelding gjelder fiskere som står på Blad B (registrert i Fiskermanntallet som fiskere på heltid), og blir sykmeldte i friperiodene sine. De har som regel perioder med hyre (4-5 uker) og så friperioder på land av tilsvarende lengde. Lønnen mens de har hyre skal også dekke friperiodene. Samtidig observerer veiledere i fylker med høyt

antall fiskere at det er utbredt å bli sykmeldt i friperiodene, og friskmeldes i arbeidsperiodene. Noen kan gjøre dette flere ganger i løpet av et år.

De sykmelder seg den dagen de går i land og blir friskmeldte den dagen de skal på sjøen igjen.

Fiskere som står på Blad B er dekket av kollektive forsikringer som gir rett til sykepenger fra dag 1. Det er selvsagt usikkert hvor stor andel av fiskerne som utnytter sykepengeordningen på denne måten. Det er også en mulighet for at noen av fiskerne faktisk har plager som gjør at det fysisk tunge arbeidet på båten blir en belastning, men at det er vanskelig å mønstre av midt i hyret. Veilederne har likevel den oppfatning at det er rimelig utbredt i næringen å spekulere i sykmeldinger, og at det skjer systematisk. NAV-kontorene har i flere omganger forsøkt å gi avslag på sykepenger med ulike grunner (at fiskerne uansett ikke skal ha aktivitet i sykmeldingsperioden (friperioden), og derfor ikke trenger sykmelding, at de ikke har tap av arbeidsinntekt, eller at de betviler sykmeldingen når mange fiskere tydeligvis blir friske til hver uteperiode). Det har imidlertid vist seg vanskelig å bevise misbruk.

Disse sakene må anses som eksempler, og betyr ikke at fiskere har andre holdninger enn andre yrkesgrupper. Det er imidlertid et eksempel på at misbruk av sykepenger kan bli satt i system, og at fastlegene i slike tilfeller har dårlige muligheter til å hindre misbruk.

Veilederne ved andre kontorer hvor det er lite fiskere synes ikke de observerer samme fenomen i andre sesongyrker, med unntak av en viss overvekt av sykmeldinger om vinteren hos bønder, når det er rolige perioder. Forskere har også sett en viss tendens til sykmelding i nedgangstider i bygg og anleggsbransjen, uten at det synes å være veldig utbredt. Noen mener imidlertid at tilsvarende misbruk ikke er uvanlig i yrker med turnusarbeid (med lengre friperioder). Ved et tilfelle hadde sykefraværet gått drastisk ned etter at arbeidsgiveren begynte å sende turnusplaner til legene.

Sykmelding for andre problemer i livet er også et kjent fenomen – mer eller mindre graverende. Det kan for eksempel være konflikter på jobben – en av veilederne hadde opplevd å sitte i møte med arbeidstaker og arbeidsgiver, der arbeidstaker i en konfliktsituasjon ”truer med” sykmelding over bordet. Det kan som nevnt være at man ikke orker å jobbe, men det kan også dreie seg om å ”finansiere tid” til fritidsaktiviteter eller være hjemme med barn. I ekspertpanelet ble det også pekt på at en del brukere får sykmelding ikke nødvendigvis ved bevisst å svindle, men fordi de ”oppriktig” mener at de har rett til eller krav på en pause en gang i blant.

Hvor utbredt er denne typen atferd?

Vi forsøkte å få ekspertpanelet til å vurdere hvor stort omfang den typen misbruk de ser har, når de tenker på alle sykmeldingene de ser. Dette spørsmålet er selvsagt det vanskeligste (og det vi skal svare på). En av årsakene er at de ser så forskjellig typer misbruk avhengig av landsdel, by/land og rolle (NAV-kontor, forvaltning, kontroll, lege og forsker).

Fastlegen i ekspertpanelet sier:

Det er kanskje én av ti hver dag som ønsker seg en sykmelding og som man må kjempe litt med... Men er det det at de vil jukse, eller føler de at de har en rettighet når de føler seg trette og slitne? Legenes rolle har forandret seg fra advokat til konsulent – pasientene er konsumenter, de meler sin egen kake. En oppfatning hos noen at ”jeg fortjener noen ekstra kroner, jeg har skattet så mye opp gjennom årene.”

Følgende utsagn sa flere seg enige i:

Når du har bestemt deg, er sykmelding nærmest bestillingsvare.

Forklaringen er at det er umulig for en lege å avdekke at vedkommende blir lurt, dersom søkeren kjenner regelverket godt, og benytter seg av symptomer som ikke lar seg verifisere eller avkrefte ved objektive metoder. Ekspertpanelet vurderer at de fleste som misbruker sykepenger simulerer syke, altså manipulere legen. Eller de kan overdrive en nedsatt arbeidsevne. Legen ser ikke konteksten – for eksempel at det har gått nøyaktig 26 uker. Dersom man bytter lege er det også mulig å sykmelde seg på den samme historien flere ganger uten at noen fatter mistanke.

Mange leger kjenner heller ikke godt nok til ulike yrker og hvilke oppgaver de innebærer. Legene spør, men har ikke kunnskap nok om hvert yrke til å stille de treffende spørsmålene.

Det blir antatt at misbruk er mer utbredt på større steder/i byene enn på mindre steder – selv om man på mindre steder kan se spesielle typer saker. Årsaken er at forholdene er mer gjennomskjulte på småsteder, og at veilederen på NAV vet hvor vedkommende jobber, hvilken historie vedkommende har osv.

En veileder har diskutert spørsmålet med sine kolleger. Hun formidler at det er oppsiktvekkende at en såpass stor andel av befolkningen i spørreundersøkelser fordømmer trygdemisbruk, mens vi alle kjenner noen som har utnyttet systemet på en eller annen måte.

Det blir likevel påpekt at svindel tross alt er unntaket, men at gråsoner er viktige. Utsagnet ”jeg sykmelder meg” er ikke uvanlig – men når er det juks etter vår definisjon?

NAVs kontrollarbeid

I gruppesamlingen gikk diskusjonen av og til over til å diskutere hvorfor ikke NAV avdekker mer av misbruket de ser. Det ble uttrykt til dels sterk frustrasjon knyttet til det, og vi fikk i etterkant av samlingen tilbakemelding fra noen av deltakerne om at de hadde satt stor pris på den åpne dialogen, og synes det var godt at noen ”endelig vil høre på oss”.

Det var åpenhet for å kunne si hvordan det faktisk er, og ikke pakke inn dette temaet i bomull.

Følgende ble nevnt som årsaker til at NAV ikke avdekker mer enn de gjør:

- Oppdelte funksjoner og tidspress
- NAV har ikke fokus på å avdekke disse sakene, og veilederne trenes ikke i å se etter mistenkelige opplysninger i en sak.
- Det er ikke tid til å være nysgjerrig. Veilederne skal gjøre sine avgrensede oppgaver, og har ”produksjonskrav” i behandling av sykepengesaker.

NAVs kontrollenhet avdekker en del graverende saker, men er ofte avhengig av at veiledere i NAV reagerer når de har mistanke.

Følgende ble nevnt som tiltak som kan gjøre at man oppdager mer av misbruket:

- Trene veilederne i å ta noen raske stikkprøver for å kontrollere hvem som er arbeidsgiver og hvilken relasjon denne har til den sykmeldte
- Legen må bli flinkere til å stille spørsmål – spørsmål ved jobben, mulig tilrettelegging, gradering.
- Skape en kultur for å være ”nysgjerrig” – grave mer i sakene, reagere på risikotegn
- Det må settes av ressurser til å innhente mer informasjon i de tilfellene veiledere får mistanke

5.2 Anslag

Etter gruppesamlingen sendte vi ut en e-post til ekspertpanelet med skjemaet de skulle fylle ut (vist i kapittel 2.4.) De fikk en frist på 5 dager til å svare. I e-posten minnet vi på nytt om noen viktige prinsipper de skulle følge når de ga sitt anslag. Vi ba dem på nytt tenke særlig gjennom:

- ”Husk definisjonen og avgrensningen av misbruk av sykepenger
- Tenk på din egen hverdag: Hvor vanlig er misbruk i forhold til alle sakene du ser?
- Tenk på annen informasjon du har fått – fra gruppesesjonen og andre kilder: Har du en rolle hvor du ser mer eller mindre misbruk enn det som gjelder alle sykmeldte? Hvor vanlig er det du ser blant alle sykepengemottakere i landet?

Basert på dette:

- Hvor stor andel (%) av alle sykepengemottakere misbruker sykepenger?
- Hvor mye klarer hver av dem å svindle til seg i gjennomsnitt? (Tenkt på ulike måter å misbruke på)
- Regn om til % av kroner – hvor stor andel av all utbetaling av sykepenger fra folketrygden er misbruk?”

Ekspertpanelet sendte inn sine anslag på misbruk av sykepenger, som prosent av totale utbetalinger til sykepenger fra folketrygden, samt et usikkerhetsintervall (sannsynlighetsfordeling). Det var stor spredning i svarene – anslagene lå mellom 4 og 50 prosent. Det høyeste anslaget ligger langt over det noen av de andre ekspertene mener det er noen som helst sannsynlighet for. Sannsynlighetsfordelingen for dette anslaget overlapper med andre ord ikke sannsynlighetsfordelingene fra noen av de andre.

Det høyeste anslaget gir oss en del utfordringer når det gjelder å aggregere vurderingene. Vårt oppdrag har vært å anslå én verdi for misbruket av sykepenger, med et usikkerhetsintervall. Det er ikke åpenbart hvordan anslaget på 50 prosent skal behandles i en beregning av et aggregert anslag. Man kan argumentere for å ta det ut, fordi det påvirker resultatene uforholdsmessig mye. Det er på linje med vanlige prosedyrer for å fjerne ekstremverdier i statistiske analyser. I statistiske analyser er imidlertid en begrunnelse for å fjerne slike verdier at de kan bero på tilfeldige feil – for eksempel målefeil. Det samme kan vi ikke si i ekspertpanelmetoden. Med de prosedyrene vi har fulgt, må alle ekspertenes vurderinger anses som likeverdige, så lenge de har gjort en grundig vurdering av all tilgjengelig informasjon, og alle er inneforstått med definisjonen av misbruk og avgrensningen av problemstillingen.

Problemet er drøftet i litteraturen om ekspertpanelmetoden. Morgan og Henrion (1990) slår fast at dersom spredningen i ekspertenes vurderinger ikke har store konsekvenser for resultatet, kan anslagene aggregeres, og uten at man mister viktig informasjon underveis. Dersom det motsatte er tilfelle, kan det som regel ikke forsvares å aggregere vurderingene med det formål å produsere et ”gjennomsnittlig” resultat. Det betyr ikke at prosessen er mislykket. Det kan være helt legitime grunner til variasjonene i ekspertenes vurderinger (for eksempel kan spørsmålet være umulig å besvare på det grunnlaget man har). For å avgjøre om aggregering lar seg forsvare bør man vurdere de enkelte eksperters usikkerhetsintervaller opp mot forskjellene mellom ekspertenes anslag – enkelt sagt; er usikkerhetsintervallene overlappende?

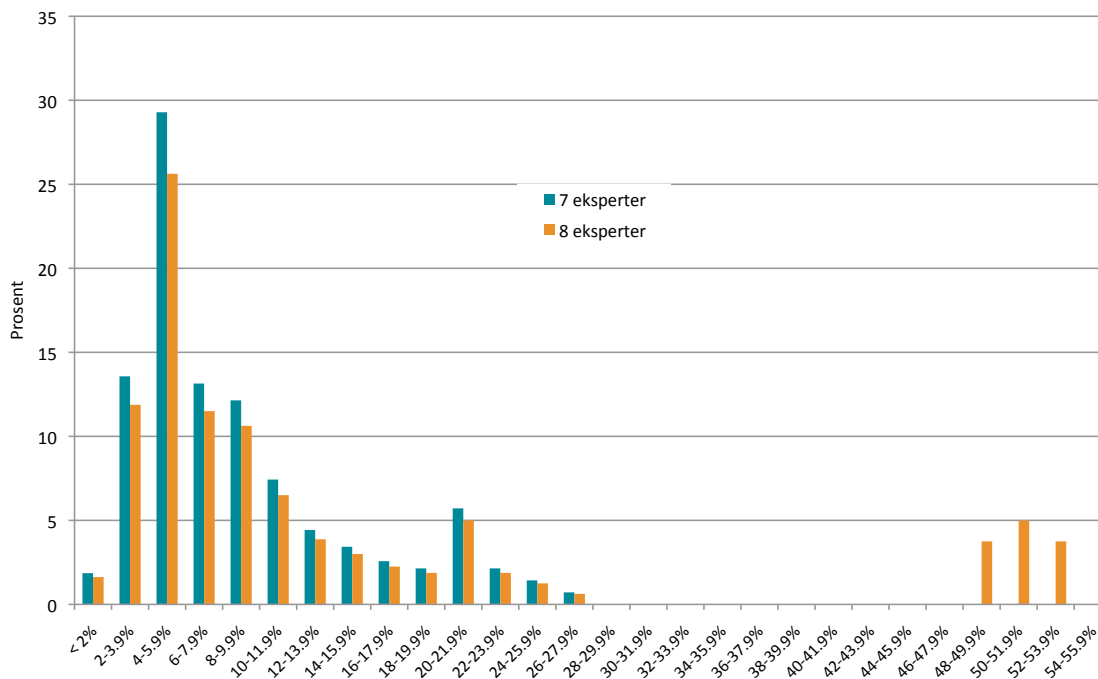
I det følgende gjør vi rede for den informasjonen vi mener det er hensiktsmessig og meningsfullt å trekke ut av ekspertenes vurderinger. Vi viser noen av resultatene både ved å inkludere alle de 8 anslagene, og ved å utelukke det høyeste anslaget.

Sannsynlighetsfordeling for omfang av misbruk av sykepenger

I Figur 5.1 viser vi den aggregerte sannsynlighetsfordelingen for misbruk av sykepenger basert på henholdsvis 7 og 8 eksperters sannsynlighetsvurderinger. Noen konklusjoner gjelder i begge tilfellene. Både spredningen i svarene og relativt store usikkerhetsintervaller i svarene fra de fleste deltakerne, gjør at vi uansett ender opp med et svært vidt usikkerhetsintervall totalt sett.

Vi ser at ekspertene mener at det mest sannsynlige intervallet for misbruk av sykepenger er mellom 4 og 5,9 prosent av utbetalingene. Det er imidlertid langt mer sannsynlig at den riktige verdien ligger *over* enn under intervallet 4 - 5,9.

Figur 5.1 Aggregert sannsynlighetsfordeling for ekspertgruppens anslag på misbruk av sykepenger, som prosent av samlede utbetalinger til sykepenger fra folketrygden



I Tabell 5.1 viser vi den aggregerte sannsynligheten for at verdien ligger i intervallet 4-5,9 prosent, samt henholdsvis over og under dette anslaget, avhengig av om vi inkluderer vurderingene fra 7 eller 8 eksperter. Vi ser at den samlede vurderingen fra 7 eksperter er at det er 29 prosent sannsynlig at misbruket ligger mellom 4 og 5,9 prosent, 15 prosent sannsynlig at det ligger under 4 prosent, og 55 prosent sannsynlig at det ligger på 6 prosent eller mer. Den samlede vurderingen fra alle 8 ekspertene tilsier at det er høyere sannsynlighet for at misbruket ligger på 6 prosent eller mer (61 prosent).

Uansett om vi gjør beregningene på grunnlag av sannsynlighetsanslagene fra 7 eller 8 eksperter, kommer vi altså til at det er mer enn 50 prosent sannsynlig at tallet ligger på 6 prosent eller mer. Det er på den annen side minst 50 prosent sannsynlighet for at tallet ligger under 8 prosent, men det er svært usannsynlig at det ligger under 2 prosent (se Figur 5.1).

Tabell 5.1 Sannsynlighet for at misbruk av sykepenger som andel av utbetalingene ligger under, i og over det mest sannsynlige intervallet

	Under 4%	4-5.9%	6% eller mer
7 eksperter	15.4	29.3	55.3
8 eksperter	13.5	25.6	60.9

Forventningsverdi for misbruk av sykepenger

Dersom vi skulle gitt et punktanslag for misbruk av sykepenger ville vi gjøre det ved å beregne den forventede verdien, gitt den aggregerte sannsynlighetsfordelingen som er vist i Figur 5.1. Det kan for eksempel gjøres ved å tilegne hvert intervall en verdi lik midtverdien, og deretter beregne forventningsverdien som et vektet gjennomsnitt av disse midtverdiene (vektet med hvert intervalls sannsynlighet).

På grunnlag av de metodiske problemene som ble drøftet i forrige avsnitt, mener vi at det ikke er meningsfullt å beregne et slikt punktanslag. En følsomhetsanalyse hvor vi har beregnet

forventningsverdi med og uten det høyeste anslaget gir svært ulikt resultat – forskjellen er på 5 prosentpoeng. Også usikkerhetsintervallene er svært ulike, som vi kan lese ut av Figur 5.1. Det er 94 prosent sikkert at misbruk av sykepenger som andel av utbetalingene fra folketrygden ligger mellom 2 og 22 prosent (7 eksperter), eller 95 prosent sikkert at det ligger mellom 2 og 52 prosent (8 eksperter).

Det gir oss mer informasjon å fastslå at misbruk av sykepenger med 86 prosent sannsynlighet ligger mellom 2 og 28 prosent (basert på alle 8 anslagene). Som nevnt i forrige avsnitt er det mer enn 50 prosent sannsynlig at misbruket ligger på minst 6 prosent. Det tilsvarer 2 mrd kroner for 2010.

Det svenske anslaget var på 3,8 prosent, med et usikkerhetsintervall på mellom 3 og 13 prosent (med 88,5 prosent sannsynlighet). Sammenliknet med det svenske tallet, ligger det norske vesentlig høyere uansett beregningsmåte, men har et betydelig større usikkerhetsintervall.

Én grunn til at usikkerheten om omfanget ser ut til å være større i Norge enn i Sverige kan være at det i Sverige ble gjennomført flere utredninger før ekspertpanelet kom sammen. Utredningene kan ha gitt et noe bedre kunnskapsgrunnlag. Det er også mulig at det beror på at de svenske ekspertene møttes til to samlinger.

Sluttkommentarer

Vi mener at det først og fremst er tre konklusjoner vi kan trekke av disse beregningene, som gjelder uansett hvilken beregningsmåte vi bruker:

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

Når det gjelder sammenlikningen med Sverige er det også interessant å merke seg at 4 av de 8 ekspertene før gruppesamlingen hadde et anslag på 4 prosent eller lavere (altså på linje med det svenske tallet). Etter gruppesamlingen justerte alle disse fire anslagene sine noe opp, og kun én av de 8 endte opp med et anslag på under 5 prosent. Flere av dem begrunnet dette nærmere, og en av dem skrev:

Jeg vil være ærlig på at jeg er sjokkert over det jeg mener er en naivitet som ligger til grunn når man kun antar 3-4%, men jeg kan jo ikke være sikker jeg heller.

Hvorfor skulle det være mer misbruk av sykepenger i Norge enn i Sverige? En mulig årsak kan være at regelverket og/eller kontrollrutiner gjør det lettere å misbruke sykepenger i Norge enn i Sverige. Dette har vi ikke gått nærmere inn på, men i ekspertpanelet ble det hevdet at det norske regelverket er mer basert på tillitt enn det svenske. (Det svenske anslaget er imidlertid gjort før de innførte noen innstramminger i regelverket – blant annet standardiserte lengder på sykmeldinger for ulike diagnoser.) En annen mulig årsak kan være at den norske sykepengeordningen er mer sjenerøs enn den svenske, slik at det er mer å tjene på misbruk.

5.3 Mulig bruk av metoden på andre trygdeområder

Bruken av ekspertpanelmetoden i dette prosjektet har gitt en del erfaringer som man kan bygge på i andre prosjekter. Det gjelder både kunnskap om anvendeligheten av metoden i seg selv, samt hvordan den bør utformes for å gi et best mulig resultat. Vi vil trekke fram følgende fordeler og ulemper med bruk av ekspertpanelmetoden for liknende problemstillinger som vår.

- Dersom formålet kun er å komme fram til en tallverdi, bør det framskaffes mer empirisk kunnskap før man gjennomfører prosessen. Man kan eventuelt gjennomføre en mer omfattende prosess, der man har to samlinger i ekspertgruppa, og mellom samlingene

innhenter primærdata ut fra de hypotesene som er kommet fram i første samling. Dette krever imidlertid at man har en videre ramme, både økonomisk og tidsmessig.

- Metoden slik vi har gjennomført den kan likevel ha en verdi når det gjelder å kvantifisere en problemstilling – men da først og fremst for å få informasjon om usikkerheten. At vi i vårt prosjekt har kommet fram til et svært stort usikkerhetsintervall, kan ikke tolkes negativt. På områder hvor det er stor usikkerhet, er det nettopp viktig å få fram.
- Vår erfaring er at ekspertpanelmetoden kan være særlig nyttig for å gjøre en risikovurdering. Den har fungert som et svært godt redskap for å få informasjon om ulike typer misbruk av sykepenger som ekspertene sitter med kunnskap om hver for seg. Hvor er risikoen størst, og hvordan bør man forholde seg til den?
- Vi ser at metoden kan egne seg godt som et forprosjekt, for å generere hypoteser og identifisere hva slags datagrunnlag som kan egne seg for mer vitenskapelige undersøkelser. Prosessen kan eventuelt også gjentas etter en fase med forskning, for å vurdere de resultatene man da har kommet til.

Vi har erfart at det har stor betydning for kvaliteten på resultatene at man gjennomfører en grundig prosess. I prosjektet har vi brukt mye ressurser på å tilrettelegge for panelet. Vi vurderer likevel at det vi har gjort er en minimumsversjon. Med en mindre grundig prosess vil man trolig få lite tilleggsverdi sammenliknet med et enkelt diskusjonsforum/ dialogkonferanse eller liknende. Det kreves at den som leder prosessen har satt seg grundig inn i de metodiske problemstillingene, og tar valg både på forhånd og underveis som lar seg begrunne teoretisk.

Vedlegg: Spørreskjema til NAV-ansatte

I undersøkelsen definerer vi **misbruk av sykepenge** som at en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenge som vedkommende ikke har rett til (eller mer enn vedkommende har rett til).

Vi ser bort fra gråsonetilfeller knyttet til ulik forståelse av sykdomsbegrepet. Vi inkluderer imidlertid tilfeller hvor sykepengemottakeren bevisst simulerer syk (eventuelt at legen skriver falsk sykmelding).

Hvor mange ansatte er det ved din enhet?

- (1) Under 10 ansatte
- (2) 10-39 ansatte
- (3) 40-99 ansatte
- (4) 100 eller flere ansatte

I hvilket fylke ligger dette NAV-kontoret?

- (1) Østfold
- (2) Akershus
- (3) Oslo
- (4) Hedmark
- (5) Oppland
- (6) Buskerud
- (7) Vestfold
- (8) Telemark
- (9) Aust-Agder
- (10) Vest-Agder
- (11) Rogaland
- (12) Hordaland
- (13) Sogn og Fjordane
- (14) Møre og Romsdal
- (15) Sør-Trøndelag
- (16) Nord-Trøndelag
- (17) Nordland
- (18) Troms
- (19) Finnmark

Din erfaring fra arbeid med sykmeldinger

Hvor lang erfaring har du med arbeid knyttet til sykmeldinger/sykepenger? (Samlet fra NAV og eventuelt trygdeetaten)

- (1) Under 1 år
(2) 1-2 år
(3) 3-5 år
(4) Mer enn 5 år

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

- Både formell og uformell informasjon og dokumentasjon, om de sykmeldtes helsesituasjon/arbeidsevne, tidligere eller nåværende inntekt, arbeid eller annen aktivitet.

- Informasjonen kan komme fra lege, den sykmeldte selv, arbeidsgiver, andre myndighetsinstanser eller andre (for eksempel publikum)

Tenk på en vanlig arbeidsuke. Hvor mange sykmeldte får du informasjon om per uke i gjennomsnitt?

Nedenfor har vi listet opp noen måter som sykepenger kan misbrukes på.

Hvilke av disse metodene brukes oftest når en person misbraker eller forsøker å misbruke sykepenger? Vi vil at du skal velge den vanligste, nest vanligste og tredje vanligste metoden.

Følgende former for misbruk var angitt som alternativ 1-8:

- 1) å oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold (/inngå et "pro forma" arbeidsforhold)
- 2) at inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt (av personen selv eller arbeidsgiver)
- 3) å jobbe mer enn oppgitt ved gradert sykmelding
- 4) å jobbe svar
- 5) å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i stedet for dagpenger når man står i fare for å bli arbeidsledig
- 6) å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i forbindelse med spesielle fritidsaktiviteter/sesongarbeid, for eksempel jakt/fiske, jordbruk etc
- 7) å la være å informere om endringer i inntekt
- 8) å la være å informere om endringer i arbeidsevne

- Den vanligste metoden (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)
- Den nest vanligste metoden (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)
- Den tredje vanligste metoden (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)

Er det andre vanlige måter å misbruke eller forsøke å misbruke sykepenger på? Hvilke?

I følgende spørsmål fikk respondentene kun opp de formene for misbruk som de selv hadde rangert som vanligst, nest vanligst eller tredje vanligst:

I hvilken grad mener du at NAV har virkemidler og muligheter til å avdekke følgende type misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
... å oppgi et ikke-eksisterende arbeidsforhold (/inngå et "pro forma" arbeidsforhold)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... at inntektsgrunnlaget settes høyere enn reelt (av personen selv eller arbeidsgiver)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... å jobbe mer enn oppgitt ved gradert sykmelding	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... å jobbe svart	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i stedet for dagpenger når man står i fare for å bli arbeidsledig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
... å oppgi et reelt arbeidsforhold og inntekt, men gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i forbindelse med spesielle fritidsaktiviteter/sesongarbeid, for eksempel jakt/fiske, jordbruk etc	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... å la være å informere om endringer i inntekt	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
... å la være å informere om endringer i arbeidsevne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hva mener du er de viktigste hindrene for at NAV avdekker misbruk av sykepenger? *Skriv stikkord:*

Omfang av misbruk

I det følgende ber vi deg gi anslag på omfanget av misbruk av sykepenger.

Vi vet at disse spørsmålene er vanskelige å svare på, men ber deg anslå et tall så godt det lar seg gjøre, på grunnlag av den informasjonen du får tilgang til gjennom ditt arbeid med sykmeldinger/sykepenger.

Vi minner om definisjonen av ***misbruk av sykepenger***: At en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta sykepenger som vedkommende ikke har rett til (eller mer enn vedkommende har rett til).

Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger får du mistanke om at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene? *Oppgi svaret i prosent*

Hvor stor andel av personene som får utbetalt sykepenger er du ganske sikker på at ikke oppfyller kravene til ytelsen, og bevisst bryter reglene? *Oppgi svaret i prosent*

Hvor stor andel av alle som misbruker eller forsøker å misbruke sykepenger tror du blir oppdaget? *Oppgi svaret i prosent*

Hvor mange ganger har du avdekket misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger, det siste året, og den siste måneden?

	Ingen	En gang	2-4 ganger	5-9 ganger	10 ganger eller mer
Antall ganger det siste året	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Antall ganger den sistemåneden	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Ta utgangspunkt i de tilfellene av misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger du mener foregår. I hvor stor andel av disse tilfellene tror

du at leger og arbeidsgivere er delaktige ved å gi uriktige opplysninger?

	Mindre enn 5 % av tilfellene	5-9 % av tilfellene	10-29 % av tilfellene	30-49 % av tilfellene	50 % eller mer av tilfellene	Vet ikke
Leger er delaktige i ...	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Arbeidsgivere er delaktige i	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
...						

Misbruk av sykepenger kan være konsentrert til visse miljøer, for eksempel ved at man sprer "oppskrifter" og/eller holdninger. Ta utgangspunkt i de tilfellene av misbruk eller forsøk på misbruk av sykepenger du mener foregår. Hvor ofte mener du at misbruket av sykepenger er konsentrert til...

	Svært sjelden	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
Enkelte arbeidsplasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Enkelte yrkesgrupper	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Enkelte nabolag/geografiske områder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Enkelte innvandregrupper	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Er det andre miljøer hvor du mener at misbruk av sykepenger er særlig konsentrert? Hvilke?

Takk for hjelpen!

Referanser

- Bergsvik, Daniel, Simen Markussen og Oddbjørn Raaum (2010): ”Tok en tredagers? Mønstre i egenmeldt sykefravær”. *Søkelys på arbeidslivet* nr 4 2010
- Biørn, Erik, Simen Gaure, Simen Markussen og Knut Røed (2010): *The Rising Absenteeism: Disentangling the Impacts of Cohort, Age and Time*. IZA DP No. 5091
- Dale-Olsen, Harald, Kjerst Misje Nilsen og Pål Schøne (2010): *Normer påvirker sykefraværet*. Kronikk, Dagens Næringsliv, 22.20.2010
- Delegationen mot felaktige utbetalningar (2007a): *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier*. Rapport 5
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Rapport 6
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007c): *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008): *Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder og kontroller – en jämförelse mellan de nordiska länderna*. Rapport 8
- Försäkringskassan (2008): *Nej til sjukpänning, vad hände sen?* Socialförsäkringsrapport 2008:10
- Gee, Jim, Mark Button & Graham Brooks (2006): *The Financial Cost of Fraud. What data from around the world shows*. Centre for Conter Fraud Studies/MacIntyre Hudson
- Lindbeck, Assar, Mårten Palme og Mats Persson (2004): ”Sjukskrivning som ett social fenomen”, *Ekonomisk Debatt* 32(4), 50-62.
- Lønningdal, I. et al. (2010): *Hvilke holdninger og kulturer i virksomheten kan påvirke nærvær og fravær?* IRIS-rapport 2010/126
- Markussen, Simen, Knut Røed, Ole J. Røgeberg og Simen Gaure (2009): *The Anatomy of Absenteeism*. IZA DP No. 4240
- Morgan, M.G. og M. Henrion (1990): *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*. Cambridge University Press, 1990
- Prop 1 S (2010-2011), Arbeidsdepartementet
- Rege, M., K. Telle and M. Votruba , 2009, “The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization”, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming
- Riksrevisjonen (2008-2009): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet*. Dokument 3:3
- Riksrevisjonen (2009-2010): Tillegg 2 til Dokument 1 2009-2010 Rapport
- Slottje, P. Sluijs, J.P. van der Knol, A.B. (2008): *Expert Elicitation: Methodological suggestions for its use in environmental health impact assessments*. RIVM Letter report 630004001/2008 (National Institute for Public Health and the Environment), Nederland
- Statistisk sentralbyrå: Levekårsundersøkelsen for 2009
- Aakvik et al. (2010): *Does variation in general practitioner (GP) practice matter for the length of sick leave? A multilevel analysis base don Norwegian GP-patient data*. Soc Sci Med May 2010;70(10)