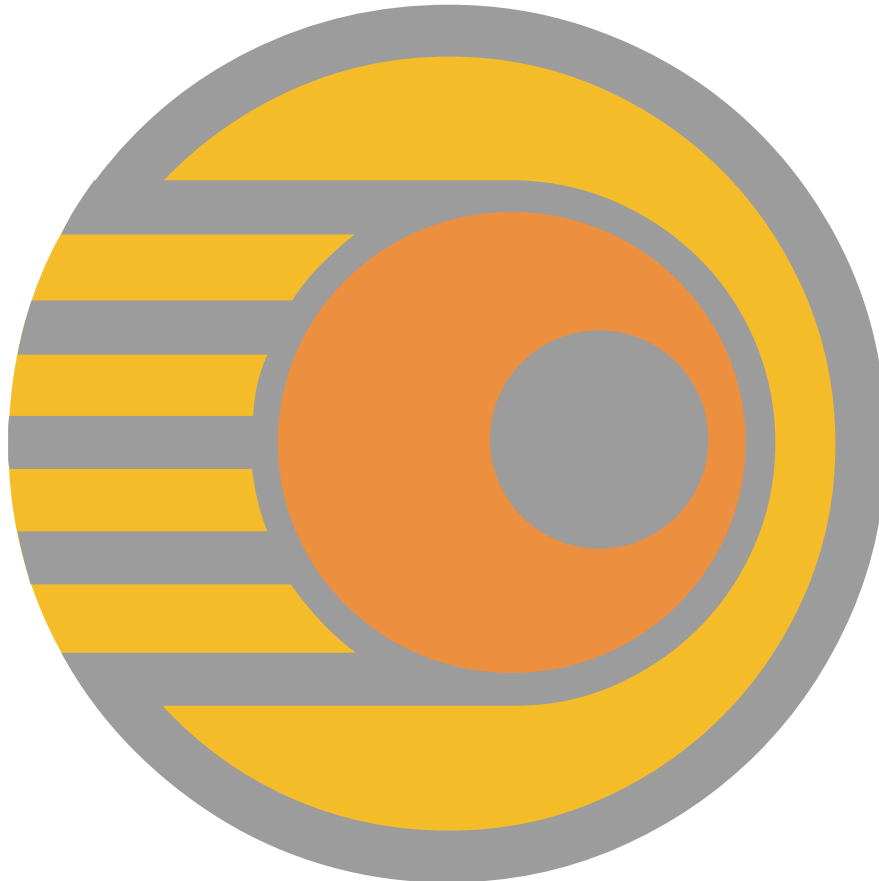


REDOVISAR

2006:4



Kontroll av skenseparationer

Bakgrund och syfte

För tilltron till socialförsäkringen är det viktigt att skydda försäkringar och bidrag mot fusk. Riksdagen och regeringen har i flera år gett Försäkringskassan (tidigare Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna) i uppdrag att arbeta mot fusk. Enligt regleringsbrev för år 2005 och 2006 ska fusk inte förekomma.

Under 2005 genomförde Försäkringskassan en kontroll av om makar/sambor skenseparerar för att få högre bidrag än de annars skulle ha fått. I kontrollen ingick förmånerna bostadsbidrag och underhållsstöd. Målet med kontrollen är att Försäkringskassan ska kunna uttala sig om i vilken grad det förekommer fusk bland mottagare av bostadsbidrag och underhållsstöd på grund av skenseparation inom en avgränsad population. Utifrån resultatet av kontrollen går det att uttala sig om förekomsten av skenseparationer för grupper som kan göra stor ekonomisk vinst genom att skenseparera. Det är rimligt att anta att skenseparationer inte är vanligare i grupper där den ekonomiska vinsten är mindre. Därför torde förekomsten av skenseparationer bland alla mottagare av bostadsbidrag och underhållsstöd inte vara högre än vad resultatet av den här kontrollen visar.

Genom kontrollen vill Försäkringskassan få ökad kunskap om i vilken utsträckning fusk förekommer i form av skenseparation och vad de felaktigt utbetalda bidragen kostar samhället. Kontrollen kan ge Försäkringskassan bättre kunskaper att i förväg upptäcka och förebygga fusk på grund av skenseparation.

En skenseparation kan i det här sammanhanget definieras som när föräldrarna i samband med ansökan om bidrag uppger för Försäkringskassan att de flyttat isär, när de i själva verket fortfarande bor tillsammans.

Vilka bidrag berörs vid en skenseparation?

När samboende föräldrar försöker få bidrag de inte har rätt till genom att få det att framstå som att de har flyttat isär, är det bostadsbidrag och underhållsstöd de söker.

Bostadsbidrag

Huvuddelen av mottagarna av bostadsbidrag är ensamstående föräldrar. Det beror på att det förutsätts mycket låga inkomster för att samboende föräldrar ska ha rätt till bidraget. Inkomsten räknas individuellt vid ansökan om bostadsbidrag. Redan vid en inkomst på 58 500 kronor per år och person i ett sambohushåll börjar bostadsbidraget reduceras. Inkomstgränsen för ett ensamståendehushåll är däremot 117 000 kronor per år innan bidraget börjar reduceras. Det gör att det är svårare för sambohushållen att få fullt bostadsbidrag.

Om föräldrarna vill få bostadsbidrag de inte har rätt till är det vid en inkomst på upp till 117 000 kronor per år som bostadsbidraget blir högre om bidrags-

mottagaren framstår som ensamstående. Den ekonomiska vinningen kvarstår sedan upp till en viss nivå där bidraget är helt bortreducerat¹.

Underhållsstöd

Underhållsstöd betalas ut med högst 1 273 kronor per barn och månad. Den förälder (boförälder) som tar emot underhållsstöd behöver inte vara ensamstående för att barnet ska ha rätt till bidraget. Däremot får boföräldern inte bo tillsammans med den förälder som är underhållsskyldig för barnet.

Om bidragsmottagaren vill få underhållsstöd den inte har rätt till krävs det att den underhållsskyldige föräldern har en inkomst enligt den senaste taxeringen som är relativt låg. Försäkringskassan betalar ut 1 273 kronor per barn och månad och den underhållsskyldige föräldern är sedan skyldig att betala hela eller delar av det beloppet till Försäkringskassan. Hur mycket som ska betalas tillbaka beror på den underhållsskyldige förälderns inkomst enligt den senaste taxeringen. För att göra en ekonomisk vinst måste den underhållsskyldiges återbetalningsbelopp till Försäkringskassan alltså vara lägre än 1 273 kronor.

Samboende i lagens mening

Folkbokföringen är en viktig faktor för Försäkringskassan att titta på vid bedömningen om föräldrarna ska anses bo ihop. Är föräldrarna folkbokförda på samma adress, eller gifta med varandra, anses de normalt bo tillsammans och har inte rätt till underhållsstöd, såvida de inte kan visa att de inte bor ihop. Bostadsbidraget betalas som regel ut med lägre belopp om föräldrarna är folkbokförda på samma adress, eftersom de då söker bidraget som samboende.

I de fall föräldrarna är folkbokförda på olika adresser men där en förälder regelmässigt bor hos familjen anses de i lagens mening bo tillsammans. Då finns inte rätt till underhållsstöd eller bostadsbidrag (med en ensam sökande). Om det kommer fram omständigheter som visar att föräldrarna sannolikt bor tillsammans måste den som begär eller får bidraget visa att de inte gör det.² Så har bevisbördan sett ut sedan underhållsstödet infördes 1997, medan samma bevisbörda införts i bostadsbidraget först från 1 januari 2006. Att det är den sökande som måste bevisa boendeformen underlättar utredningen, jämfört med om bevisbördan skulle ligga på Försäkringskassan. I kontrollen som redovisas i den här rapporten gäller den gamla bestämmelsen, där bevisbördan fortfarande låg på Försäkringskassan i bostadsbidragsärenden.

Metod och genomförande

Urvalet till kontrollen har gjorts ur två populationer som valts för att hitta grupper av bidragsmottagare där det finns en betydande ekonomisk vinning av att fuska. Den första populationen (16 223 personer) är mottagare av både bostadsbidrag och underhållsstöd. Det är ensamstående föräldrar med hemmavarande barn som fick preliminärt bostadsbidrag i oktober 2004 och februari 2005. De har haft en bidragsgrundande inkomst vid den senare tidpunkten på 58 500–150 000 kronor om året. De har också fått underhållsstöd för minst ett barn.

¹ Vilken nivå beror på antalet barn i hushållet.

² Lag (1996:1030) om underhållsstöd och Lag (1993:737) om bostadsbidrag.

Den andra populationen (9 403 personer) består av personer som får underhållsstöd men inte bostadsbidrag. Bidragsmottagaren får underhållsstöd för minst två barn och den underhållsskyldige föräldrarnas återbetalningsbelopp till Försäkringskassan är inte högre än 700 kronor per barn och månad. Familjen skulle, genom att ge sken av att de separerat, kunna fuska till sig mellanskillnaden mellan det underhållsstödsbelopp som Försäkringskassan betalar ut och det belopp som Försäkringskassan kräver in av den underhållsskyldige föräldern.

Ur de avgränsade populationerna gjordes ett urval på 401 (population 1) respektive 200 (population 2) ärenden. Totalt kontrollerades 601 ärenden.

Kontrollen genomfördes under hösten 2005 av ett fåtal erfarna handläggare. För att underlätta kontrollen och säkerställa kvaliteten togs först ett metodstöd fram i form av checklistor och en arbetsbeskrivning. I varje enskilt fall av misstänkt fusk följde Försäkringskassan ordinarie rutiner och tog ställning till åtgärder i form av till exempel återkrav och polisanmälan.

Resultatet av kontrollen

Av de sammanlagt 601 kontrollerade ärendena har fusk på grund av skenseparation konstaterats i 5 ärenden. Samtliga ärenden med konstaterat fusk tillhörde population 1, det vill säga den grupp där föräldrarna får både bostadsbidrag och underhållsstöd. Det betyder att det konstaterade fusket i urvalet ur population 1 är 1,2 procent³. Inget fusk kunde konstateras i population 2. Det betyder inte att det inte existerar skenseparationer i population 2, men inget fusk kunde upptäckas i den här kontrollen.

Det tycks finnas en större benägenhet för skenseparationer när både underhållsstöd och bostadsbidrag betalas ut till bidragsmottagaren. Den ekonomiska vinningen är också större för mottagaren om man kan få flera förmåner genom att fuska.

I de 5 upptäckta fuskärendena skulle var för sig 53 352 kronor, 61 752 kronor, 63 468 kronor, 85 428 kronor och 94 704 kronor ha betalats ut i form av underhållsstöd och bostadsbidrag under ett år. Totalt blir det 358 704 kronor som felaktigt skulle ha betalats ut om bidragsmottagarna fortsatt få förmånerna under ytterligare 12 månader. En grov skattning visar att om det upptäckta fusket räknas upp för hela populationen och antas pågå 12 månader kostar det 14,5 miljoner kronor inom population 1. Osäkerheten i denna uppräkningsmetod är dock stor. Osäkerhetsintervallet är 1,6–27,5 miljoner kronor. Det innebär att om kontrollen gjorts med samma metod på hela populationen så skulle resultatet troligen hamna inom detta intervall.

Alla upptäckta skenseparationer har polisanmälts eller kommer att polisanmälas. I samband med kontrollen har Försäkringskassan dragit in förmånen i ytterligare 3 ärenden av annan orsak än skenseparation. I resterande 593 ärenden finns rätt till underhållsstöd och/eller bostadsbidrag.

³ Osäkerhetsintervallet är 0,2–2,3 procent. Det innebär att om kontrollen gjorts med samma metod på hela populationen så skulle resultatet troligen hamna inom detta intervall.

Slutsatser

Resultatet av kontrollen visar att Försäkringskassan i denna undersökning upptäckt få makar/sambor som skenseparerar trots att de ekonomiska incitamenten är starka. Det kan bero på att människor inte försöker fuska med underhållsstöd och bostadsbidrag genom skenseparation i någon större utsträckning, eller att Försäkringskassan upptäcker försök till fusk i sin utredning i samband med ansökan. Någon felaktig utbetalning kommer då aldrig till stånd.

Ytterligare en förklaring till att inte fler skenseparationer avslöjades i kontrollen kan vara att de är svåra att upptäcka. Familjer som skenseparerar skapar ett skyddsnet som gör det besvärligt för exempelvis Försäkringskassan att upptäcka det verkliga boendet. Dessutom måste Försäkringskassan, i den kontroll som redovisas här, påvisa att det officiella boendet inte stämmer med det verkliga.

Ändringen i lagen om bostadsbidrag från och med 1 januari 2006 kan komma att underlätta Försäkringskassans utredningar om skenseparationer. Den nya bestämmelsen innebär förenklat att om det kommer fram omständigheter som gör det sannolikt att två personer sammanbor ska de likställas med sambor. Det är i det läget den sökande som ska visa att de två inte är sambor. Försäkringskassan behöver inte längre på egen hand ta fram ett i alla avseenden fullständigt underlag. Det i leder sin tur till att Försäkringskassan kan avsluta ett utredningsärende med mindre krävande arbetsinsatser än vad som var nödvändigt vid tiden för den genomförda kontrollen.

Vikten av korrekt folkbokföring kan inte nog påpekas, det vill säga att faktiskt och officiellt boende överensstämmer. Både denna undersökning och Försäkringskassans ordinarie kontrollarbete visar att det finns en skillnad som borde åtgärdas. Försäkringskassan sätter stor förhoppning till den nya lag om lägenhetsregister som är på gång. En folkbokföring på lägenhetsnummer skulle underlätta Försäkringskassans och andra myndigheters möjligheter att utreda och motverka fusk.

Faktaruta

Polisanmälningar och åtal mot bidragsfuskare

Under 2005 gjorde Försäkringskassan 1 553 polisanmälningar mot misstänkta bidragsfuskare. Av dessa polisanmälningar gällde 142 bostadsbidrag och 91 underhållsstöd.

Det är dock bara en liten del av anmälningarna som leder till åtal och fällande dom. Under 2005 rapporterades 673 färdiga polisutredningar till Försäkringskassan. Av dem gick 150 stycken till åtal, varav 136 resulterade i fällande domar. Det innebär att ungefär var femte polisutredning som gäller misstänkt bidragsfusk leder till fällande dom.

10 ärenden om bostadsbidrag och 2 ärenden om underhållsstöd gick vidare till åtal år 2005. I 9 bostadsbidragsärenden och i båda underhållsstödsärendena blev resultatet fällande domar.

Följande Redovisar har publicerats under år 2006

- 2006:1 SASSAM-kartläggning. Försäkringskassans metodundersökning 2004
- 2006:2 Kvalitetsindex för Försäkringskassan
- 2006:3 Ungdomars ersatta ohälsa – en redogörelse utifrån sju statistiska mått
- 2006:4 Kontroll av skenseparationer