



Udbetaling Danmark og socialt bedrageri

Resumé

Der er foretaget grundige analyser af, hvilken konstruktion der er mest hensigtsmæssig i forhold til socialt bedrageri som følge af etableringen af Udbetaling Danmark. Den valgte løsning er valgt ud fra en afvejning af, hvad der kan være med til at sikre en styrket indsats, hensynet til, at der fortsat skal være en entydig fordeling af afgørelseskompetencen på sager, der overgår til Udbetaling Danmark, samt hensynet til borgerens retssikkerhed.

Med modellen sikres fokuserede intelligente kontrolsystemer, som dels fokuserer på at forebygge, at nogen forsøger at snyde, og dels indfører en mere effektiv kontrol baseret på en central registersamkøring. Den centrale indsats fra Udbetaling Danmark skal fortsat suppleres med kommunernes indsats baseret på lokalkendskab m.v. Som det fremgår af lovforslag L 86 om Udbetaling Danmark, vil derfor fremover ske i et tæt samarbejde mellem kommunerne og Udbetaling Danmark og kombinerer styrkerne ved, at kontrolarbejdet kan varetages af to myndigheder.

Den nye samarbejdsmodel om socialt bedrageri tager højde for, at kommunerne kan foretage kontrol af sociale sager og udnytte deres kendskab til lokalområdet eller nærheden til borgeren, når en sag om socialt bedrageri skal oplyses. Samtidig kan Udbetaling Danmark styrke og ensarte oplysningen af sagerne på tværs af kommunerne og udnytte sin ekspertise til at samkøre flere data.

Retssikkerheden for borgerne må forventes at blive styrket ved en mere ensartet sagsbehandling, samtidig med at det vil være muligt at forebygge socialt bedrageri gennem landsdækkende kampagner m.v. sådan som det kendes fra skatteområdet.

Det skal desuden bemærkes, at Datatilsynets hovedbekymringer i forhold til det første lovudkast til Udbetaling Danmark-lovforslagene ikke specifikt var rettet mod bestemmelser om socialt bedrageri og samkøring af registre. Datatilsynet har alene opklarende spørgsmål i deres seneste hørings svar til de fremsatte lovforslag, der er blevet præciseret og rettet til for at imødekomme Datatilsyn-

nets kritikpunkter. Endelig vil samkøring af registre skulle godkendes af Data-tilsynet, når der foreligger konkrete modeller herfor. Der er således ikke væsentlige eller andre dataretlige problemstillinger forbundet med registersamkøring i Udbetaling Danmark end i kommunerne.

Kommunerne får en afgørende rolle i det fremtidige samarbejde

Lovforslagene indeholder en model for samarbejdet om at afdække socialt bedrageri, hvor kommunen fortsat er tiltænkt en afgørende rolle. Kommunerne har fortsat ansvaret for at afsløre socialt bedrageri på de sagsområder, som ikke skal overflyttes til udbetaling Danmark, fx kontanthjælp og tilskud til dagsinstitutionsbetaling, hvor indsatsen skal fortsætte i kommunen som hidtil.

Herudover skal kommunerne skal også fremover bidrage til oplysningen af sager på Udbetaling Danmarks sagsområder, og på den måde inddrages med deres ekspertise og lokalkendskab.

I de sager, hvor kommunerne skal bidrage til oplysningen af kontrolsager på Udbetaling Danmarks sagsområde, vil kommunerne få de samme beføjelser til at oplyse Udbetaling Danmarks sag, som hvis sagen havde hørt under kommunen. Det betyder for eksempel, at kommunen kan indkalde borgeren til en samtale og kan bevare den tætte kontakt og dialog med borgeren.

Kommunerne får også mulighed for at undersøge sager samlet, hvis en borger formodes at snyde med ydelser fra både en kommune og Udbetaling Danmark, for eksempel om ret til friplads i dagsinstitution og børnetilskud.

Herudover får Udbetaling Danmark og kommunen en gensidig underretningspligt om forhold, der kan give anledning til at oprette en kontrolsag. Det betyder også, at Udbetaling Danmark og kommunerne har pligt til at videresende nødvendige oplysninger fra anonyme anmeldelser om snyd, hvis oplysninger er nødvendige for afgørelser hos den anden myndighed.

Der er på baggrund af høringssvarene foretaget en række ændringer i lovforslaget, der medfører, at kommunerne får større frihedsgrader til selv at tilrettelægge sagsoplysningen i de kontrolsager, hvor kommunen skal bidrage til oplysningen på Udbetaling Danmarks sagsområde. Når sagsoplysningen er overladt til kommunen, bestemmer kommunens selv hvilke oplysninger, der skal indhentes, og om der skal holdes et møde med borgeren.

Der er taget højde for den nye samarbejdsmodel ved fordelingen af ressourcer mellem kommunerne og Udbetaling Danmark, ligesom der er taget højde for, at kommunerne beholder yderligere årsværk til kontrolopgaven i forhold til Udbetaling Danmarks sager.

Aftaler mellem kommunerne og Udbetaling Danmark om samarbejdet

Udbetaling Danmark og kommunerne skal, forinden Udbetaling Danmark går i drift, indgå aftaler om, hvordan samarbejdet skal tilrettelægges i praksis, såle-

des at samarbejdet foregår smidigt, og der undgås dobbeltarbejde. For eksempel kan der sikres arbejds gange, der i vidt omfang medfører, at Udbetaling Danmark ikke skal partshøre borgeren om de oplysninger, der indgår i en tilbagebetalingssag, hvis borgeren af kommunen tidligere i forløbet er blevet gjort bekendt med, at de oplysninger, som kommunen og Udbetaling Danmark har indhentet også vil blive anvendt i Udbetaling Danmarks sag. Herudover kan det sikres, at kommunen meget hurtigt kan få oversendt de relevante akter fra en sag på Udbetaling Danmarks område, hvis en kommune ønsker at undersøge en borgers forhold på grund af en formodning om, at en borger kan have modtaget en ydelse med urette.

I det videre arbejde vil der ligeledes blive taget højde for, at kommunernes indsats fortsat er synlig, således at det lokale ejerskab til kontrolopgaven bevares. Kommunerne vil også gennem flertallet i bestyrelsen for Udbetaling Danmark kunne bestemme, hvordan indsatsen mod socialt bedrageri og samarbejdet med kommunerne skal prioriteres i Udbetaling Danmark.

Kontrollen bliver bedre med Udbetaling Danmark som ny kontrolaktør

Det er en klar forventning, at Udbetaling Danmark som myndighed på kontrolområdet, vil kunne intensivere indsatsen mod socialt bedrageri.

Udbetaling Danmark får flere muligheder for at foretage samkøring af registre, og kan dermed udsøge sager, hvor der er anledning til at undre sig og foretage yderligere undersøgelser. Det er et af de værktøjer, som kommunerne selv har påpeget vil løfte indsatsen mod socialt bedrageri. Udbetaling Danmarks registersamkøring vil derfor udgøre et vigtigt supplement til kommunernes indsats.

Der er følgende indikationer på, at indsatsen mod socialt bedrageri på landsplan kan blive væsentlig bedre ved at gøre Udbetaling Danmark medansvarlig for kontrolarbejdet:

- **Der er stadig meget sociale bedrageri, der ikke opdages**

Ifølge oplysninger fra KL og kommunerne skønnes det, at der opdages socialt bedrageri for omkring 350 mio. kr. Der findes ingen sikre tal over det samlede omfang af socialt bedrageri i Danmark, men det må antages at være væsentligt højere. SFI har på baggrund af oplysninger om socialt bedrageri og fejludbetalinger i bl.a. England og Sverige konkluderet, at omfanget i Danmark kan beløbe sig til mellem 5 og 10 mia. kr. årligt.

Fakta: Ifølge en analyse fra KMD er det blot 10 pct. af kommunerne, som vurderer, at kommunerne med den nuværende indsats opdager ”mere end halvdelen” af det sociale bedrageri. Næsten halvdelen af kommunerne – 45 pct. – vurderer, at ”noget af det sociale bedrageri opdages. 9 pct. af kommunerne vurderer, at det kun er ”en mindre del” af det sociale bedrageri, der opdages.

- **Indsatsen er meget forskellig fra kommune til kommune**

Nogle kommuner har stort fokus på indsatsen mod socialt bedrageri,

mens det er mindre i andre kommuner. Dette fører til store uforklarlige forskelle i, hvor mange sager der afsløres som sager om socialt bedrageri. Udbetaling Danmark vil på grundlag af registerkontrol gennemføre en ensartet indsats for hele landet.

Fakta: I forbindelse med temarevisionen blev de kommunale revisorer bedt om at oplyse, hvor mange sager der i de enkelte kommuner er konstateret i 2009 vedrørende misbrug af sociale ydelser. For en række kommuners vedkommende svares ”ingen”, hvilket muligvis skyldes, at kommunerne ikke har registreret antallet. Det største antal sager – 748 – er registreret i Greve Kommune. Det gennemsnitlige antal sager i de kommuner, hvor der er registreret sager om misbrug af sociale ydelser, er 70, hvilket umiddelbart synes lavt.

- **Praksis er forskellig fra kommune til kommune**

Der kan konstateres forskelle mellem kommunerne med hensyn til fortolkning af praksis i forbindelse med fx vurdering af enlig-sager, og i nogle kommuner uproportionale metoder (systematisk overvågning). Ved at lade Udbetaling Danmark have den endelige afgørelseskompetence vil retssikkerheden blive øget gennem en mere ensartet praksis for, hvordan sagerne skal oplyses i hele landet, da Udbetaling Danmark vil skulle tage stilling til, om og hvordan de oplysninger, som kommunerne indhenter, skal lægges til grund i en sag. Der kan for eksempel blive dannet en mere ensartet praksis for brug af tilfældige observationer.

Fakta: En række kommuner anvender samtaler med borgeren og systematiske observationer som grundlag for at afgøre sager om socialt bedrageri. Disse metoder skal anvendes med varsomhed, da de ofte ikke er det afgørende element i sagen, der medfører, at det kan dokumenteres at borgeren ikke skal betragtes som enlig.

- **Kommunerne bruger ikke alle de registerbaserede kontrolmuligheder, de har**

Der eksisterer en række muligheder for at gennemføre både kontrol før udbetalingen og for at foretage løbende kontrol – både med henblik på at afsløre sager om socialt bedrageri og i forhold til at undgå fejludbetalinger – bl.a. ved at bruge CPR og indkomstregistret.

En af fordelene ved etablering af Udbetaling Danmark vil være, at borgerne vil opleve en mere ensartet sagsbehandling og kontrol baseret på de samme kvalitetsstandarder og instrukser for sagsbehandlingen, for eksempel i forhold til opgørelse af indtægter og håndtering af adviser (elektroniske meddelelser).

Fakta: En temarevision, der belyste kommunernes indsats mod socialt bedrageri, viste, at i forbindelse med den årlige anmodning om børnetilskud undlader knap 20 pct. af kommunerne at undersøge via folkeregiste-

ret, om der udover modtageren af børnetilskud, er tilmeldt personer over 18 år på modtagerens adresse.

Udbetaling Danmark har i forbindelse med en afprøvning af arbejdsgange i et antal kommuner konstateret en uensartet tilgang til, i hvilket omfang man gennemførte kontrol ved opslag i indkomstregistret ved tilkendelsen af ydelsen, eller om man udelukkende tog borgerens egne oplysninger i betragtning ved tilkendelsen.

Det blev konstateret, at kommunerne har en uensartet opsætning af adviseringer i for eksempel de parametre (beløbsgrænser), som systemet anvender til at advisere om indtægtsændringer og i anvendelsen af automatiske systemændringer i CPR eller indkomstregistret, der gør sagsbehandlaren opmærksom på, at der er sket ændringer i en sag, der skal tages hånd om (advis'er). Flere kommuner anvender således ikke adviseringerne for indkomst, fordi adviseringerne har medført en for stor arbejdsbyrden. Det skyldes for eksempel, at kommunen har sat for lave beløbsgrænser for, hvornår der skal sendes en avis i boligstøttesager, som har medført for mange adviseringer om ændringer i sagerne, som kommunerne derfor ikke har kunnet nå at håndtere.

- **En stor del af sagerne om socialt bedrageri starter på grundlag af anonyme anmeldelser**

En meget betydelig del af sagerne starter på grund af anonyme anmeldelser – etableringen af Udbetaling Danmark fjerner ikke mulighederne for, at kommunerne og Udbetaling Danmark kan fortsat gøre brug af anonyme anmeldelser.

Fakta: Ifølge en analyse fra KMD baserer kommunerne i meget stor udstrækning kontrolarbejdet på anonyme henvendelser fra befolkningen. Næsten halvdelen af kommunerne rejste i 2010 de fleste sager på baggrund af anonyme henvendelser, mens blot 7 pct. af kommunerne rejste få eller ingen sager på baggrund af denne form for henvendelser. Kommunernes omfattende anvendelse af anonyme henvendelser som et instrument til at rejse sager om socialt bedrageri indikerer, at kontrolenhederne ikke i stort omfang tilrettelægger kontrolarbejdet med udgangspunkt i en systematisk udsøgning baseret på data og registersamkøringer. Dette bekræftes også af KL, som har opgjort, at 37 pct. af kommunerne anvender udsøgningssystemer i forbindelse med den sociale kontrol.

- **Kommunerne har ikke en samlet strategi på området**

Det er afgørende, at der formuleres en helhedsorienteret strategi til bekæmpelse af socialt bedrageri. Blandt er det gennem en offentliggjort strategi muligt at forebygge socialt bedrageri (skræmmeeffekten) i stedet for alene at fokusere på at opdage dem, der rent faktisk snyder. Udbetaling Danmark har allerede formuleret en helhedsorienteret strategi vedrørende socialt bedrageri, som kommer til at udgøre grundlaget for

en ensartet indsats i forhold til alle borgere på alle ydelsesområder.

Fakta: Temarevisionen af kommunernes indsats mod socialt bedrageri viste, at kun godt halvdelen af kommunerne har fastsat politiske retningslinjer for kontrolarbejdet, ligesom resultaterne fra kontrolarbejdet kun i begrænset omfang indgår i kommunalpolitikernes overvejelser om ændringer i kontrolpolitikken og de administrative procedurer.

Temarevisionen angående kommunernes indsats mod socialt bedrageri viste, at 21 procent af kommunerne havde ikke et samlet overblik over omfanget af sager, hvor der er konstateret misbrug af sociale ydelser. Det kan tyde på, at der ikke sker en systematisk analyse og vidensopsamling af indsatsen i de enkelte kommuner, der kan danne grundlag for en mere fokuseret indsats.

- **Kampagner og forebyggelse**

Udbetaling Danmark vil som landsdækkende myndighed kunne gennemføre målrettede kampagner, som skal ændre holdningen til socialt bedrageri og forebygge snyd.

Fakta: SKAT har blandt andet som et led i FairPlay-aktionerne fokus på holdningsbearbejdning af befolkningen. Rockwoolfonden har undersøgt udviklingen i befolkningens holdning til skattesnyd og socialt bedrageri og konkluderer, at mens holdning til skattesnyd går i den rigtige retning, så bedømmes socialt bedrageri knap så hårdt som tidligere.

- **De økonomiske incitament til at afdække socialt bedrageri**

Når en kommune i dag afslører socialt bedrageri eller kræver ydelser tilbagebetalt, beholder kommunen sin andel af det beløb, der er udbetalt med urette. Den kommunale medfinansiering varierer afhængig af ydelsen fra 0 til 100 procent. Kommunerne har således ikke et ensartet incitament til at kontrollere alle typer af sociale ydelser.

Det er bestyrelsen for Udbetaling Danmark, der beslutter, hvordan Udbetaling Danmark skal prioritere indsatsen mod socialt bedrageri. Bestyrelsen vil – ligesom kommunalbestyrelsen efter gældende regler – skulle sikre, at grundlaget for udbetaling af alle sociale ydelser uanset finansiering er tilstrækkeligt, herunder at der tages de nødvendige skridt for at kontrollere for socialt bedrageri.

Desuden er der ingen sammenhæng mellem økonomien i Udbetaling Danmark og finansieringen mellem stat og kommune af de enkelte ydelser. Udbetaling Danmark vil derfor foretage en ensartet kontrol af alle typer af ydelser, uden skelen til, hvilken offentlig kasse der finansierer ydelsen.

Kommunerne har tidligere gjort opmærksom på, at de ikke har priorite-

ret indsatsen mod socialt bedrageri lige højt på alle områder, fordi de ikke har et økonomisk incitament på de områder, hvor der er en lille eller ingen kommunal medfinansiering, som kommunen kan tjene hjem ved at afsløre socialt bedrageri. Det gælder for eksempel folkepension og børnetilskud, der er 100 procent statsfinansieret.

- **Mere retssikkerhed**

Udbetaling Danmark vil som central myndighed være mere opmærksom på de retssikkerhedsmæssige aspekter ved datasamkøring og vil være særligt opmærksomme på at overholde sikkerhedsmæssige aspekter. Alle kontrol-data-samkøringer vil skulle godkendes af Datatilsynet, inden de iværksættes af hensyn til borgernes retssikkerhed.

Fakta: En del kommuner har i dag anvendt kontrolsamkøringer, selv om det er usikkert, at der er hjemmel til det (de såkaldte undringslister).

Afgørelseskompetence i sager om tilbagebetalingssager kan kun være hos Udbetaling Danmark

Nogle kommuner har ønsket at kommunerne beholder kompetencen til at træffe afgørelse om tilbagebetaling af ydelser på de ydelser, der hører under Udbetaling Danmarks sagsområder.

Dette ønske er blevet overvejet, men en sådan læsning vil være i strid med det grundlæggende princip om, at med ansvaret for et myndighedsområde følger også ansvaret for at foretage kontrol, herunder for at træffe afgørelser om tilbagebetaling på grund af svig. Det er derfor mest hensigtsmæssigt, at Udbetaling Danmark som ansvarlig myndighed på de overførte sagsområder også træffer de endelige afgørelser i sager om tilbagebetaling på grund af svig, da afgørelser om tilbagebetaling har tæt tilknytning til den indledende sagsbehandling, særligt vejledningen af borgeren, som kan være afgørende for, om myndigheden senere kan påvise, om borgeren har vidst, at en ydelse blev modtaget uberettiget. Desuden vil Udbetaling Danmark altid tilfælde skulle træffe afgørelser om den fremadrettede udbetaling af ydelser.

Fordelingen af myndighedsområder mellem kommunerne og Udbetaling Danmark tager derfor udgangspunkt i, at myndighedsansvaret for de ydelser, som Udbetaling Danmark skal overtage, overflyttes samlet, således at Udbetaling Danmark træffer afgørelse om alle aspekter i den samme sag. Det vil således altid være Udbetaling Danmark, der har myndighedsansvaret for alle afgørelser i forhold til de ydelsesområder, der overføres.

En indstilling fra en kommune om, hvordan Udbetaling Danmark bør afgøre en sag om socialt bedrageri, vil ikke være juridisk bindende for Udbetaling Danmark. Det findes derfor heller ikke hensigtsmæssigt, at kommunen får pligt til systematisk at sende indstillinger til Udbetaling Danmark om en afgørelse i sager, hvor Udbetaling Danmark skal træffe afgørelse, sådan som nogle kommunerne har ønsket det.

Der er dog intet til hinder for, at kommunen i forbindelse med videregivelse af oplysninger, der er nødvendige for Udbetalings Danmarks sag, kan redegøre for sin opfattelse af sagen på Udbetaling Danmarks område.

Herudover vil det være hensigtsmæssigt at det aftales, hvornår og hvordan der underrettes om politianmeldelser.

Lovforslaget, L 86:

L 86, afsnit 2.8, samt §§ 9-12 – se også de specielle bemærkninger til særligt § 11 og § 12

Høringsnotat side 12.