

10/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om fejludbetalinger af sociale ydelser



Beretning om fejludbetalinger af sociale ydelser

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold samt beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i april 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-426-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FEJLUDBETALINGER AF SOCIALE YDELSER

Sociale ydelser er den økonomiske hjælp og støtte, som borgere kan modtage fra offentlige myndigheder, fx kontanthjælp eller folkepension. De samlede offentlige udgifter til sociale ydelser udgjorde 268,6 mia. kr. i 2012.

Der foreligger kun få analyser af det mulige omfang af fejludbetalinger. Et usikkert skøn er, at 2-4 % af udbetalingerne – eller 5-10 mia. kr. – kan være fejlbehæftede, dvs. at der er udbetalt for meget eller for lidt. Fejl kan være snyd, fx hvis en borger bevidst afgiver forkerte oplysninger for at få en social ydelse, eller fejl kan ske ubevidst hos borgeren eller hos myndigheden.

Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet fører tilsyn med, om de udbetalende myndigheder, herunder kommunerne, overholder lovgivningen og lovgivningens intentioner.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende:

- **At Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet ikke har haft en strategi eller mål for indsatsen mod fejludbetalinger af sociale ydelser.**
Indsatsen har fokuseret på kontrol og digitalisering af sagsbehandlingen og i mindre grad på, hvilken effekt og hvilke resultater man ville opnå.
- **At kommunernes indsats mod fejludbetalinger i mindre grad har været rettet mod at forebygge fejl hos borgerne.**
Fejl hos borgeren kan opstå, hvis borgeren ikke har forstået sin pligt til at oplyse ændring af adresse, indkomst, formue mv. Engelske undersøgelser viser, at fejl hos borgerne er den største kilde til fejludbetalinger i England.
- **At myndighedernes kommunikation med borgerne i flere tilfælde er præget af så svært sprog og dårlig opsætning af breve og skemaer, at borgerne ikke forstår deres ret og pligt, når de er modtagere af sociale ydelser.**
God skriftlig kommunikation med borgerne bliver stadig vigtigere på grund af den stigende digitalisering af kommunikationen mellem borgere og myndigheder.

Statsrevisorerne skal pege på, at der er en samfundsøkonomisk gevinst og en gevinst for borgernes retsopfattelse ved forebyggelse af, at der sker fejludbetalinger af sociale ydelser, frem for efterfølgende kontrol.

Statsrevisorerne,
den 20. februar 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om fejludbetalinger af sociale ydelser

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og § 17. Beskæftigelsesministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	3
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode	6
III.	Grundlaget for indsatsen mod fejludbetalinger	9
	A. Ministeriernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger	10
	B. Viden om omfanget af fejludbetalinger	14
IV.	Kommunernes indsats mod fejludbetalinger	18
	A. Kommunernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger	18
	B. Kommunernes tilfredshed med ministeriernes kommunerettede initiativer	21
V.	Borgerfejl som kilde til fejludbetalinger	25
	A. Kommunernes skriftlige kommunikation til borgerne	26
	B. Borgernes forståelse af kommunens skriftlige kommunikation	29
	Bilag 1. Oversigt over de samlede offentlige udgifter til sociale ydelser i 2012	37
	Bilag 2. Uddybende beskrivelse af de anvendte metoder	38
	Bilag 3. Ordliste	40

Beretningen vedrører finanslovens § 15 Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og § 17 Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:

Karen Jespersen: november 2007 - april 2009

Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014

Manu Sareen: februar 2014 -

Beskæftigelsesministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: november 2007 - april 2009

Inger Støjberg: april 2009 - oktober 2011

Mette Frederiksen: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds (herefter Socialministeriet) og kommunernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2013.

2. Offentlige myndigheder kan tildele borgerne sociale ydelser som hjælp til forsørgelse. De samlede offentlige udgifter til sociale ydelser beløb sig til 268,6 mia. kr. i 2012, jf. oversigten over sociale ydelser i bilag 1. Beløbets størrelse er centralt for, at Rigsrevisionen har fundet det relevant at undersøge, om myndighederne gør en tilfredsstillende indsats for at sikre, at der ikke er fejl i udbetalingerne af sociale ydelser.

3. Rigsrevisionen har taget afsæt i, at fejludbetalinger kan ske både som over- og underudbetalinger. Der er tale om en overudbetaling, hvis en borger får for meget udbetalt fra en myndighed. Der er omvendt tale om en underudbetaling, hvis en borger ikke modtager det beløb fra en offentlig myndighed, som borgeren har anmodet om og er berettiget til ifølge lovgivningen. Beretningens udgangspunkt er, at der er 3 væsentlige kilder til, at der kan ske fejludbetaling af sociale ydelser:

- *Myndighedsfejl* er fx fejl, som kan ske, hvis en myndighed træffer beslutning om at tildele en ydelse til en borger på et forkert grundlag.
- *Borgerfejl* er fx fejl, som kan ske, hvis en borger ikke har forstået sin oplysningspligt og derfor ikke fortæller de offentlige myndigheder om ændringer i sine personlige forhold af betydning for en tildelt ydelse.
- *Snyd* er fx fejl, som sker, når en borger giver urigtige oplysninger eller undlader at give relevante oplysninger til en myndighed for at opnå en social ydelse.

Udgangspunktet i beretningen er, at det er en forudsætning for at kunne mindske omfanget af fejludbetalinger mest muligt, at de ansvarlige myndigheders indsats omfatter alle 3 fejlkilder.

4. Formålet med beretningen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriets, Socialministeriets og kommunernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser er tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet etableret et tilfredsstillende grundlag for at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser?
- Har kommunerne fokus på at mindske omfanget af både myndighedsfejl, borgerfejl og snyd?
- Forebygger kommunerne på tilfredsstillende vis borgerfejl ved at sikre, at deres skriftlige kommunikation er forståelig for modtagere af sociale ydelser?

Oplysningspligt

Som modtager af sociale ydelser er man forpligtet til at oplyse om:

- ændring af adresseforhold
- ændring af husstandens sammensætning
- ændring af indkomst
- ændring af formue.

Snyd bliver i beretningen brugt om en bevidst forkert eller vildledende handling. Enkelte steder i beretningen optræder betegnelsen socialt bedrageri om samme type handling.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Sociale ydelser er et væsentligt offentligt udgiftsområde. De samlede udgifter til området var 268,6 mia. kr. i 2012. Det er derfor af stor økonomisk betydning, at indsatsen mod fejludbetalinger er sammenhængende og målrettet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet i nogen grad har indhentet viden om kilder til fejludbetalinger i kommunerne. Samtidig har undersøgelsen vist, at ministerierne ikke har præcise estimer af omfanget af fejludbetalinger. Rigsrevisionen finder, at viden om omfang og kilder til fejludbetalinger er et vigtigt udgangspunkt for at prioritere en målrettet indsats mod de væsentligste fejkilder.

Beskæftigelsesministeriets og Socialministeriets indsats mod fejludbetalinger er primært fokuseret på initiativer til at forbedre den digitale sagsbehandling og kontrol. Ministerierne har ikke formuleret en samlet strategi for indsatsen mod fejludbetalinger, og de har ikke en tidsplan eller konkrete mål for, hvilke resultater de vil opnå. Rigsrevisionen finder, at ministerierne mangler et grundlag for at kunne vurdere, hvornår og med hvilken effekt ministeriernes initiativer er gennemført i forhold til at reducere omfanget af fejludbetalinger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne i deres tilrettelæggelse af indsatsen mod fejludbetalinger har lagt mest vægt på at forhindre henholdsvis snyd og fejl i sagsbehandlingen og mindst vægt på at forebygge borgerfejl.

Til sammenligning estimerer engelske myndigheder hvert år omfanget af fejludbetalinger. Estimerne viser, at borgerfejl er den største kilde til fejludbetalinger af sociale ydelser i England. Borgerfejl kan skyldes, at borgere ikke forstår kommunikationen fra offentlige myndigheder om deres ret og pligt, når de modtager sociale ydelser. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at svært sprog og dårlig opsætning af skemaer og breve kan føre til, at borgere ikke forstår, hvad myndighederne beder dem om. I nogle tilfælde kan det føre til, at borgere undlader at indberette oplysninger eller afgiver forkerte oplysninger til det offentlige. Rigsrevisionens undersøgelse indikerer, at der er et uudnyttet potentiale for at mindske de fejludbetalinger, der skyldes borgerfejl.

I dag kan borgerne få mundtlig vejledning fra kommunerne, når de søger om eller modtager sociale ydelser. Den stigende digitalisering betyder, at borgerne fremover primært skal kommunikere skriftligt med offentlige myndigheder. Det er på den baggrund vigtigt, at offentlige myndigheder er bevidste om at tilpasse deres kommunikation til de relevante målgrupper.

Rigsrevisionen anbefaler, at Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet opstiller mål og succeskriterier for deres indsats mod fejludbetalinger. Derudover anbefales det, at ministerierne i samarbejde med kommunerne tilrettelægger deres indsats for at mindske fejludbetalinger, så den tager udgangspunkt i både myndighedsfejl, borgerfejl og snyd. Endelig anbefaler Rigsrevisionen, at ministerier og kommuner i særlig grad iværksætter konkrete initiativer for at forebygge borgerfejl.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Sociale ydelser er en samlet betegnelse for den økonomiske hjælp og støtte, som offentlige myndigheder yder til forskellige grupper af borgere. Sociale ydelser dækker både over ydelser til børn og unge, voksne og ældre. Folkepensionen er et eksempel på en social ydelse, der retter sig mod ældre, mens kontanthjælp retter sig mod voksne, der ikke er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie.

Det er af væsentlig betydning for borgernes retsopfattelse og for samfundsøkonomien, at der ikke bliver udbetalt sociale ydelser til borgere, der ikke er berettiget til ydelserne. Det er også vigtigt for borgernes retssikkerhed, at der ikke sker fejl fra myndighedernes side, og at borgerne kan regne med at få de ydelser, som de har anmodet om og har krav på i henhold til lovgivningen.

6. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har ansvaret for lovgivningen om de sociale ydelser og for at sikre, at lovgivningens intentioner bliver opfyldt. Ministerierne skal bl.a. føre tilsyn med, at de myndigheder, der udbetaler ydelserne, overholder lovgivningen. De sociale ydelser bliver udbetalt af Udbetaling Danmark, a-kasserne og kommunerne. I 2012 udbetalte de henholdsvis 190,1 mia. kr., 41,3 mia. kr., og 37,2 mia. kr.

De udbetalende myndigheder og a-kasserne har ansvaret for at sikre:

- at lovgivningen bliver administreret korrekt
- at borgerne bliver vejledt korrekt
- at ydelserne bliver udbetalt korrekt på baggrund af den nødvendige dokumentation mv.

De udbetalende myndigheder og a-kasserne har derudover ansvaret for at gennemføre en hensigtsmæssig kontrol. Statsforvaltningen har ansvaret for at føre tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der gælder for offentlige myndigheder. Socialministeriet fører tilsyn med Udbetaling Danmark, og Beskæftigelsesministeriet fører tilsyn med a-kasserne.

I undersøgelsen har Rigsrevisionen haft fokus på Beskæftigelsesministeriets og Socialministeriets overordnede indsats mod fejludbetalinger og på kommunernes indsats på samme område. Kommunerne har traditionelt varetaget udbetalingen af størstedelen af de sociale ydelser. I marts 2013 overtog Udbetaling Danmark ansvaret for administrationen af de sociale ydelser, som tildeles efter objektive kriterier.

Udbetaling Danmark har siden marts 2013 haft ansvaret for administrationen af familieydelse, barseldagpenge, folkepension, førtidspension (udbetaling og beregning) og boligstøtte.

Objektive kriterier bruges ved sagsbehandling af sociale ydelser, hvor der ikke indgår skøn. Det er kriterier som fx alder, indkomst eller bopæl.

7. Rigsrevisionen har i undersøgelsen ladet sig inspirere af engelske erfaringer, der tager udgangspunkt i, at der er 3 væsentlige kilder til, at der sker fejl i udbetalingerne af sociale ydelser:

- *Myndighedsfejl* forekommer, hvis myndighederne selv laver fejl, som fører til fejludbetalinger. Det kan fx ske, hvis en myndighed ikke har overblik over kriterierne for tildeling af en ydelse eller de oplysninger, som borgeren skal indberette. Dette kan føre til en beslutning om at tildele en ydelse til en borger på et forkert grundlag.
- *Borgerfejl* forekommer, hvis en borger uforsætligt kommer til at lave fejl, fx hvis en borger ikke har forstået sin oplysningspligt. Denne pligt handler bl.a. om, hvilke oplysninger man skal give til kommunen, når man modtager en social ydelse. Hvis en borger ikke kender sin oplysningspligt, kan det føre til, at borgeren ikke informerer kommunen om fx nyt job, en arv eller et indgået ægteskab. Disse ændringer kan gøre, at borgeren ikke længere er berettiget til en ydelse.
- *Snyd* forekommer, hvis en borger bevidst giver urigtige oplysninger eller undlader at give oplysninger til en offentlig myndighed for at opnå en social ydelse eller en højere udbetaling af ydelsen. Det kan fx ske, hvis et forældrepar proforma flytter fra hinanden for at opnå en ydelse, som man kun kan modtage, hvis man er enlig forsørger.

Department for Work and Pensions er en statslig myndighed i England med ansvar for områderne beskæftigelse, pension og velfærd.

8. Det engelske Department for Work and Pensions afgav i 2008 rapporten "Reporting changes in circumstances: Tackling error in the benefit system", som bl.a. viste, at uvidenhed blandt borgerne er årsag til flere manglende indberetninger om ændringer i grundlaget for at modtage ydelser end bevidste forsøg på at snyde systemet. Rapporten konkluderer, at en af måderne, hvorpå man kan mindske omfanget af ubevidste borgerfejl, er ved at sikre sig, at borgerne er bekendte med og forstår reglerne for at modtage en social ydelse. En del af Rigsrevisionens undersøgelse er inspireret af de engelske erfaringer med fejludbetalinger, der skyldes borgerfejl.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er et samarbejde mellem regering, kommuner og regioner om at modernisere danskernes velfærd og effektivisere den offentlige sektor gennem digitalisering.

Rigsrevisionen har på den baggrund undersøgt, om kommunerne arbejder med deres skriftlige kommunikation til borgerne. Det fremgår af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, at det frem mod 2015 forventes, at op mod 80 % af alle breve til borgerne, der kan afsendes digitalt fra de offentlige myndigheder, også bliver det. Tilsvarende forventes det, at de offentlige myndigheder i 2015 modtager op mod 80 % af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt. På den baggrund har Rigsrevisionen fundet det væsentligt at undersøge, om borgerne forstår kommunernes skriftlige kommunikation.

9. Rigsrevisionen har taget afsæt i, at det er en fordel at gøre en indsats for at forebygge, at der sker fejludbetalinger, fremfor at rette indsatsen mod efterfølgende at kontrollere, om en social ydelse er blevet udbetalt uberettiget. Det kan være vanskeligt for en offentlig myndighed at bevise, at en borger har snydt for at opnå en social ydelse, og dermed vanskeligt at få et fejludbetalt beløb tilbage fra borgeren.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriets, Socialministeriets og kommunernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser er tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet etableret et tilfredsstillende grundlag for at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser?
- Har kommunerne fokus på at mindske omfanget af både myndighedsfejl, borgerfejl og snyd?
- Forebygger kommunerne på tilfredsstillende vis borgerfejl ved at sikre, at deres skriftlige kommunikation er forståelig for modtagere af sociale ydelser?

Afgrænsning

11. Rigsrevisionens undersøgelse fokuserer på det overordnede grundlag for at mindske omfanget af fejludbetalinger, herunder hvordan de ansvarlige myndigheder har prioriteret deres indsats, og hvilke initiativer de har gennemført for at mindske omfanget af fejludbetalinger. Det er myndighedernes indsats på det strategiske niveau, der har været genstand for undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter dermed ikke de metoder, som kommunerne bruger, når de fx kontrollerer, om borgerne snyder. Det har ikke været formålet med undersøgelsen at estimere omfanget af fejludbetalinger i Danmark.

12. Undersøgelsen tager udgangspunkt i 3 væsentlige kilder til fejludbetalinger, jf. pkt. 3. Der kan også være tilfælde, hvor der sker fejl i andre led, herunder fx fra arbejdsgivers side ved indberetninger af sygedagpenge, hvor arbejdsgiver ved en fejl kan indberette forkert timetal. Undersøgelsen beskæftiger sig med de ansvarlige myndigheders indsats, og derfor er andre aktørers fejl ikke inddraget her.

13. Undersøgelsen omfatter perioden 2009-2013. I størstedelen af perioden har kommunerne haft ansvaret for administrationen af de fleste sociale ydelser. Fra 1. marts 2013 overtog Udbetaling Danmark ansvaret for administrationen af en række sociale ydelser fra kommunerne. Rigsrevisionen har valgt at undersøge, hvilke fejlkilder kommunerne har fokus på i deres indsats mod fejludbetalinger. Udbetaling Danmarks og a-kassernes indsats på området er derfor ikke omfattet af undersøgelsen. Vi omtaler primært Udbetaling Danmark i det omfang, hvor Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har peget på de forventninger, de har til effekten af Udbetaling Danmarks indsats mod fejludbetalinger. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt etableringen af Udbetaling Danmark, jf. beretning nr. 5/2012 om etablering af Udbetaling Danmark. Beretningssagen er endnu ikke afsluttet.

14. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at deres primære indsats mod fejludbetalinger er forankret i en tværoffentlig arbejdsgruppe under Finansministeriet, der arbejder med at realisere den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi. Rigsrevisionen har ikke undersøgt den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi eller Finansministeriets organisering af arbejdet med at gennemføre denne. De foreløbige resultater af arbejdsgruppens indsats mod fejludbetalinger har indgået i Rigsrevisionens undersøgelse og bliver omtalt i kap. III.

Metode

15. Undersøgelsen bygger på møder med og skriftligt materiale fra Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet.

Derudover bygger undersøgelsen på interviews og drøftelser af undersøgelsens problemstillinger med Den Sociale Retshjælp, Folketingets Ombudsmand, Digitaliseringsstyrelsen, udvalgte kommuner, KL, Ankestyrelsen og den britiske rigsrevision (The National Audit Office).

16. Undersøgelsen bygger også på en spørgeskemaundersøgelse, som Rigsrevisionen gennemførte i alle 98 kommuner i perioden august-november 2013.

17. Endelig bygger undersøgelsen på en vurdering af kommunernes skriftlige materiale til borgere, der søger om kontanthjælp. Det drejede sig konkret om ansøgningsskemaer og partshøringsbreve. Vurderingen indebar 3 delundersøgelser:

- 16 borgere blev interviewet af analysefirmaet Epinion om deres forståelse af materialet.
- Dansk Sprognævn vurderede materialets sproglige kvalitet på baggrund af en kombineret kvantitativ og kvalitativ tekstgennemgang.
- Ankestyrelsen vurderede, om der var generelle problemer med indholdet af partshøringsbrevene set i forhold til forvaltningslovens regler om partshøring.

***Dansk Sprognævn** er en statslig forskningsinstitution under Kulturministeriet. Nævnet skal bl.a. følge det danske sprogs udvikling, fx ved at registrere nye ord, og fastlægge den danske retskrivning.*

***Partshøring** er, når en myndighed hører en borger i en sag med det formål at sikre, at borgeren får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere grundlaget for en afgørelse, fx fratagelse af en ydelse, inden myndigheden afgør sagen. Partshøring af en borger kan foregå mundtligt eller skriftligt.*

18. Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

19. Bilag 1 indeholder en oversigt over de samlede offentlige udgifter til sociale ydelser i 2012. Bilag 2 indeholder en uddybende beskrivelse af de anvendte metoder. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Grundlaget for indsatsen mod fejludbetalinger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Beskæftigelsesministeriets og Socialministeriets indsats mod fejludbetalinger primært tager udgangspunkt i 2 overordnede tiltag. Det ene er etableringen af Udbetaling Danmark, som har overtaget administrationen af de sociale ydelser, der udbetales på et objektivi grundlag. Det har bl.a. øget muligheden for en mere ensartet administration af ydelsesområderne og en systematisk anvendelse af registerdata. Det andet tiltag er en række digitaliseringsinitiativer, som skal bidrage til at mindske omfanget af fejludbetalinger. Initiativerne er bl.a. igangsat i forbindelse med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har ikke en samlet strategi eller konkrete mål for, hvilken effekt indsatsen mod fejludbetalinger skal have. Ministerierne har oplyst, at de danske undersøgelser på området efter deres opfattelse giver et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at der er basis for en bedre kontrolindsats. Ministerierne har ingen præcise estimater af omfanget af fejludbetalinger. Ministerierne finder, at den eksisterende viden udgør et tilstrækkeligt grundlag for de initiativer, de har iværksat.

SFI har skønnet, at der bliver fejludbetalt 5-10 mia. kr. hvert år. Det er et usikkert skøn, da der ikke findes præcise estimater af omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser i Danmark. I England gennemgår Department for Work and Pensions hvert år et antal sager med det formål at estimere omfanget af fejludbetalinger og finde årsagerne til, at fejludbetalingerne er sket. På den baggrund har de sat et konkret økonomisk måltal for reduktioner i omfanget af fejludbetalinger.

Rigsrevisionen anerkender, at Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har sat en række initiativer i gang, og at de bl.a. har indhentet viden om forskellige fejlkilder i kommunernes sagsbehandling. Rigsrevisionen konstaterer dog, at ministerierne ikke har et grundlag for at vurdere, om initiativerne reelt bidrager til at mindske fejludbetalinger. Ministerierne har ikke sat mål for reduktion af omfanget af fejludbetalinger, og de har ikke præcise estimater af omfanget af fejludbetalinger, som gør det muligt at vurdere effekten af deres indsats. Rigsrevisionen vurderer derfor, at ministerierne ikke har etableret et tilfredsstillende grundlag for at prioritere og målrette indsatsen mod fejludbetalinger af sociale ydelser.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd – er et uafhængigt forskningscenter under Socialministeriet, som gennemfører udredninger og evalueringer på velfærdssområdet.

A. Ministeriernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger

20. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

Temarevision

Staten kan bestemme, at kommunernes revisorer skal foretage en særlig revision på områder med statsrefusion eller statsligt tilskud. Der kan gennemføres temarevision hvert 2. år. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet fastlægger på skift revisionens tema.

- Siden temarevisionen i 2009 har Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet haft fokus på fejludbetalinger ved bl.a. at deltage i forskellige tværministerielle arbejdsgrupper og udvalg, som skulle udarbejde en strategi for området.

Der foreligger et udkast til en strategi for ministeriernes indsats mod fejludbetalinger fra 2011, som aldrig er blevet vedtaget.

- Ministeriernes indsats mod fejludbetalinger er bl.a. udmøntet i etableringen af Udbetaling Danmark. Med Udbetaling Danmark er det blevet muligt at automatisere sagsbehandlingen, samkøre registre med borgernes data og centralisere indsatsen med kontrol af udbetalingerne.
- Begge ministerier deltager i et tværministerielt samarbejde under Finansministeriet, som blev etableret i forlængelse af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Arbejdet er fokuseret på at minimere fejludbetalinger af kommunale ydelser og er udmøntet i en række forslag til løsningsinitiativer.
- Begge ministerier har oplyst, at det efter deres opfattelse fortsat kan være relevant at udarbejde en strategi for indsatsen mod fejludbetalinger, men at det skal ske i forlængelse af konklusioner og beslutninger truffet i den tværministerielle arbejdsgruppe om effektiv sagsbehandling og kontrol under Finansministeriet.

Ministeriernes arbejdsgrupper og udvalg

21. Det daværende Velfærdsministerium iværksatte i 2009 en temarevision af kommunernes indsats mod socialt bedrageri. Formålet var:

- at tilskynde kommunerne til at forebygge fejludbetalinger
- at få kommunerne til at foretage en grundig efterfølgende kontrol af de ydelser, hvor der erfaringsmæssigt var uberettigede udbetalinger.

Det fremgik af temarevisionen, at landets kommuner i 2009 samlet set rejste krav om tilbagebetaling af sociale ydelser fra borgerne for ca. 50 mio. kr. Generelt viste temarevisionen, at der i mange kommuner var tilrettelagt betryggende forretningsgange, og at sagsbehandlingen, inden udbetalingen skete, havde en høj kvalitet. Til gengæld viste temarevisionen, at kontrollen ikke i alle tilfælde fulgte de gældende retningslinjer, og at mulighederne for kontrol ikke i alle tilfælde blev udnyttet.

22. Temarevisionen i 2009 gav anledning til, at der i 2010 blev nedsat et tværministerielt udvalg, som skulle se på, hvordan indsatsen mod snyd kunne styrkes. Udvalget anbefalede bl.a., at Beskæftigelsesministeriet skulle nedsætte et permanent udvalg.

Det permanente udvalg, 2011

23. Det permanente udvalg blev nedsat under Beskæftigelsesministeriet og fik bl.a. til opgave at igangsætte en udredning af omfanget af snyd i Danmark. I foråret 2011 udarbejdede udvalget et udkast til en strategi for et fælles grundlag for en mere effektiv og tværgående offentlig kontrolindsats mod snyd, der skulle forelægges beskæftigelsesministeren. Det permanente udvalg havde sit sidste møde i august 2011 kort før regeringsskiftet. Udkastet blev aldrig vedtaget.

Tværministeriel arbejdsgruppe i Beskæftigelsesministeriet, 2011-2012

24. I oktober 2011 nedsatte Beskæftigelsesministeriet en ny tværministeriel arbejdsgruppe, der bl.a. havde til formål at udarbejde en national strategi for indsatsen mod snyd. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en tværministeriel arbejdsgruppe under Finansministeriet blev etableret parallelt hermed, og at det tværministerielle samarbejde om at bekæmpe fejludbetalinger i stedet blev forankret heri.

Tværministeriel arbejdsgruppe under Socialministeriet, 2012 -

25. I 2012 blev den tværministerielle arbejdsgruppe overdraget fra Beskæftigelsesministeriet til Socialministeriet. Baggrunden var, at de fleste ydelser efter etableringen af Udbetaling Danmark nu lå under Socialministeriets ressort. Socialministeriet har oplyst, at arbejdsgruppen tager emner op, der kræver en tværministeriel indsats, som supplement til det tværministerielle arbejde, der i mellemtiden er blevet igangsat under Finansministeriet. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at det efter deres opfattelse fortsat kan være relevant at udarbejde en strategi for indsatsen mod fejludbetalinger, men at det skal ske i forlængelse af konklusioner og beslutninger truffet i den tværministerielle arbejdsgruppe under Finansministeriet.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi

26. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi fra 2011 indeholdt en beslutning om, at myndighederne gennem digitalisering skulle arbejde videre med indsatsen for at forebygge fejludbetalinger og gennemføre kontrol af udbetalinger af sociale ydelser. Finansministeriet nedsatte i december 2011 en arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet. Arbejdsgruppen offentliggjorde i 2012 rapporten: "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger". I rapporten kortlægges kommunernes sagsbehandlings- og kontrolindsats i forhold til udbetaling af sociale ydelser. På baggrund af analysen identificerede arbejdsgruppen fremadrettede løsninger til at forbedre sagsbehandlingen og kontrolindsatsen i forhold til sociale ydelser.

27. Med afsæt i "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger" besluttede regeringen i 2012 at igangsætte et arbejde med at konkretisere indsatsen mod fejludbetalinger og snyd. Der blev nedsat en ny arbejdsgruppe om effektiv sagsbehandling og kontrol under Finansministeriet, bl.a. med det formål:

- at afdække de nuværende organisatoriske, systemmæssige og lovgivningsmæssige rammer og udfordringer i at gennemføre kontrol af fejludbetalinger på tværs af kommunerne og Udbetaling Danmark
- at komme med anbefalinger til fremadrettede indsatser, som på kort og længere sigt vil medføre et betydeligt løft af sagsbehandlingen og kontrolindsatsen.

Ministeriernes fokus på at mindske omfanget af fejludbetalinger

28. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil mindske omfanget af fejludbetalinger gennem initiativer, der har til formål at centralisere og systematisere administrationen af ydelser og kontrollen af fejludbetalinger. Etableringen af Udbetaling Danmark er en væsentlig del af denne centralisering. Det skyldes, at Udbetaling Danmark som én myndighed har bedre mulighed for at indrette administrationen ud fra en systematiseret anvendelse af registerdata. Udbetaling Danmark har også et større samlet datagrundlag at arbejde med end kommunerne og mulighed for at se på tværs af kommunerne. Ministeriet har peget på, at der med Udbetaling Danmarks kontrolstrategi og mulighed for samkøring af registre er fokus på at forhindre både myndighedsfejl, borgerfejl og snyd.

29. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er central i ministeriernes indsats for at mindske fejludbetalinger.

30. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det er en vigtig del af indsatsen mod fejludbetalinger at automatisere og digitalisere sagsbehandlingen i kommunerne og i Udbetaling Danmark. Ministeriets fokus på at forebygge via lovgivning og ved at effektivisere sagsbehandling og kontrol i kommunerne har sammenhæng med arbejdet i regi af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

Undersøgelser om fejludbetalinger

31. Det tværministerielle udvalg offentliggjorde i 2010 en rapport om bedre kontrol. Rapporten indeholder 26 anbefalinger. Anbefalingerne er rettet mod bedre kontrol med sociale ydelser ved ophold i udlandet (herunder lufthavnskontrol), bedre kontrol med dobbeltforsørgelse og sort arbejde samt bedre kontrol og opfølgning i kommunerne. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at de 26 anbefalinger blev udmøntet i forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 eller indgik som en del af arbejdet i det permanente udvalg og ministeriernes fortsatte arbejde. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke haft til formål at efterprøve implementeringen af anbefalingerne.

Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger

32. Som led i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi fik arbejdsgruppen om effektiv sagsbehandling og kontrol i 2012 gennemført "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger". Analysen fokuserer på mulighederne for systematisk digital screening for fejludbetalinger. Analysen sætter også tal på, hvor meget staten og kommunerne kunne spare, hvis kommunerne fik en mere korrekt sagsbehandling og blev bedre til at finde snyd og forhindre fejludbetalinger. Analysen viser, at der var et økonomisk potentiale på ca. 510 mio. kr. for tilbagebetalingskrav og op til ca. 2 mia. kr. for stoppede ydelser årligt, hvis alle kommuner blev lige så gode som gennemsnittet af de 10 bedste danske kommuner i undersøgelsen.

Analysen viser også, at kilder til fejl i udbetalinger på tværs af ydelsesområder især var indkomstforhold og oplysninger om bopæl og samliv. Analysen indeholder desuden forslag til digitale løsninger, som kan styrke sagsbehandling og kontrol.

Effektiv sagsbehandling og kontrol

33. På baggrund af "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger" igangsatte regeringens økonomiudvalg i oktober 2012 et supplerende analysearbejde. Dette arbejde resulterede i december 2013 i analysen "Effektiv sagsbehandling og kontrol". Analysen viser, at mere korrekte udbetalinger af offentlige ydelser ikke nødvendigvis forudsætter øget kontrol af hovedparten af de borgere, der modtager sociale ydelser. I stedet kan et stort antal fejludbetalinger af sociale ydelser forhindres ved, at myndighederne i højere grad end i dag sikrer, at borgerne får lige præcis de ydelser, som de er berettiget til. Det gælder på selve ansøgningstidspunktet, men også senere, hvis fx en borgers indkomst, boligforhold og/eller ægteskabsstatus ændrer sig.

Analysen "Effektiv sagsbehandling og kontrol" indeholder desuden en kvalificering af det økonomiske potentiale, der var opgjort i "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger". Ministerierne har oplyst, at kvalificeringen af de oprindelige beregninger førte til en nedjustering af potentialet for stoppede ydelser fra ca. 2 mia. kr. årligt til ca. 1 mia. kr. årligt. Rigsrevisionen har ikke undersøgt det økonomiske potentiale, men konstaterer, at en så markant nedjustering er et udtryk for usikkerhed om det reelle potentiale.

34. På baggrund af analysen "Effektiv sagsbehandling og kontrol" fra 2013 er der igangsat en række konkrete indsatser, herunder følgende:

- Udvikling af automatiserede modeller til sagsbehandling af boligstøtte og social pension ved brug af oplysninger fra SKATs registre for indkomst- og skatteoplysninger. Formålet er, at borgernes indtægter automatisk hentes fra disse registre. Det mindsker borgerens behov for selv at oplyse om sine indkomstforhold. Socialministeriet har oplyst, at dette er indeholdt i et lovforslag, som ministeriet har sendt i ekstern høring i januar 2014.
- Optimering af praksis med digitale "alarmklokker" i kommunerne i forhold til ydelserne sygedagpenge, kontanthjælp og økonomisk friplads.
- Forbedring af den opfølgende kontrol på baggrund af en analyse af snydmønstre via spørgeskemaundersøgelse i 20 kommuner og gennemgang af ca. 300 sager fra de sociale ydelsesområder i kommuner og Udbetaling Danmark.
- Analyse af mulighederne for bedre adgang til oplysninger om formue.

Den løbende koordinering af de igangsatte tiltag er forankret i arbejdsgruppen om effektiv sagsbehandling og kontrol under Finansministeriet.

Ministeriernes tilsyn

35. Det er en del af Beskæftigelsesministeriets og Socialministeriets rolle at føre tilsyn med, at lovingen overholdes for de ordninger, der hører under ministerierne, og at ordningerne fungerer effektivt og efter hensigten. Det indebærer bl.a., at ministerierne skal sikre, at midlerne anvendes i overensstemmelse med lovens intentioner.

36. For ordninger på Beskæftigelsesministeriets og Socialministeriets områder, som helt eller delvist bliver finansieret af staten, fokuserer tilsynet på at sikre, at ydelser mv. bliver udbetalt korrekt og administreret effektivt. I den forbindelse gennemgår begge ministerier hvert år revisionsberetningerne fra kommunernes revisorer.

Formålet med gennemgangen er at vurdere, om kommunerne har en betryggende sagsbehandling på områder med statsrefusion, og om kommunerne har hjemtaget den korrekte statsrefusion for det pågældende år. På baggrund af gennemgangen træffer ministerierne afgørelse om spørgsmål af betydning for statsrefusion, tilskud og andre væsentlige forhold, som behandlingen af revisionsberetningerne har givet anledning til.

37. Fra 2012 har kommunernes revisorer haft pligt til at redegøre for, om kommunerne har etableret procedurer mod socialt bedrageri, og om disse fungerer på betryggende vis. Dette fremgår af § 76, stk. 4, og § 71, stk. 3, i gældende regnskabsbekendtgørelse nr. 1405 af 28. december 2011, som trådte i kraft den 1. januar 2012.

Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at de under deres gennemgang af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2012 har konstateret:

- at revisorerne generelt ikke i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, i hvilket omfang kommunerne har etableret procedurer til at forebygge og afdække tilfælde af snyd
- at revisorerne ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort rede for, om procedurerne i kommunerne til at finde snyd fungerer på betryggende vis.

Ministerierne har i november 2013 gjort kommunerne og deres revisorer opmærksomme på, at revisorerne fremover skal udføre dette arbejde, og at ministerierne vil påtale den manglende udførelse af revisionsarbejdet, når de er færdige med at vurdere revisionsberetningerne.

38. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriernes indsats mod fejludbetalinger af sociale ydelser tager afsæt i en række initiativer, hvoraf kun enkelte er implementeret, og at der ikke foreligger en vedtaget overordnet strategi for indsatsen.

B. Viden om omfanget af fejludbetalinger

39. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Department for Work and Pensions i England estimerer hvert år omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser fordelt på over- og underudbetalinger. De har sat et mål om, at de vil nedbringe omfanget af fejludbetalinger frem mod 2015 svarende til en samlet besparelse på ca. 6,7 mia. kr. årligt.
- SFI har bl.a. på baggrund af de engelske estimater skønnet, at omfanget af fejludbetalinger i Danmark ligger på 2-4 % af udgifterne til sociale ydelser, svarende til 5-10 mia. kr. årligt. SFI påpeger, at det er usikkert, om beløbene kan overføres til danske forhold.
- Der er ikke præcise estimater af omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser i Danmark. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at undersøgelserne på området efter deres opfattelse giver et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at der er basis for en forbedret forebyggende indsats og en bedre kontrolindsats.

Ministeriernes viden fra Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand

40. Ankestyrelsen er en styrelse under Socialministeriet, der træffer afgørelser i klagesager fra borgere på social- og beskæftigelsesområderne. Ankestyrelsen har ansvaret for at koordinere kommunernes praksis på social- og beskæftigelsesområdet. Den opgave udfører styrelsen bl.a. ved at sende principafgørelser til kommuner og ved at gennemføre praksisundersøgelser på udvalgte lovområder.

I 2011 gennemførte Ankestyrelsen 2 undersøgelser, der belyste dele af den kommunale praksis i forhold til kontanthjælp. Ministerierne kan anmode Ankestyrelsen om at undersøge kommunernes afgørelser på et ydelsesområde og fx bede Ankestyrelsen om at fokusere på fejludbetalinger.

41. Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen ser ubevidste borgerfejl som en særlig stor kilde til fejludbetalinger. Ankestyrelsen nævnte også, at manglende deling af informationer på tværs af forvaltningerne i kommunerne er et problem. Det drejer sig fx om sager, hvor en borger har indberettet en ændring til CPR-registeret om, at borgeren er flyttet sammen med en anden. Denne ændring er ikke blevet delt på tværs af kommunens forvaltninger, som borgeren havde forventet. Det kan føre til en situation, hvor borgeren uberettiget modtager en social ydelse som fx boligstøtte.

42. Begge ministerier har oplyst, at de orienterer sig i relevante udtalelser, afgørelser og undersøgelser fra Ankestyrelsen og tager stilling til, om de kan anvendes i fx vejledninger til kommunerne. Socialministeriet har også oplyst, at de bruger Ankestyrelsens ankestatistik, der fordelt på lovområder viser, i hvilket omfang Ankestyrelsen bekræfter kommunale afgørelser eller ændrer dem på baggrund af klager fra borgere.

Folketingets Ombudsmand

43. Folketingets Ombudsmand (herefter Ombudsmanden) har til opgave at kontrollere statslige, kommunale og andre offentlige myndigheder. En borger kan klage til Ombudsmanden over myndigheders afgørelser og sagsbehandling. Borgeren kan dog først klage til Ombudsmanden, når borgeren har brugt alle andre klagemuligheder.

Principafgørelser er kommunale afgørelser, som efter Ankestyrelsens vurdering har en principiel karakter og derfor skal være bindende vejledning for senere afgørelser i lignende sager i kommunerne. Afgørelsen bliver derved en såkaldt principafgørelse, der er en bindende retskilde.

Praksisundersøgelser bliver gennemført af Ankestyrelsen for at belyse den konkrete praksis i landets kommuner inden for et bestemt emne og lovgrundlag. Undersøgelserne gennemføres ved hjælp af stikprøveundersøgelser af kommunale afgørelser og konkret sagsbehandling.

Ankestatistik offentliggøres årligt af Ankestyrelsen. Statistikken belyser afgørelserne på indbragte klager på social- og beskæftigelsesområdet, fx antal afslag på klager og sagsbehandlingstider.

44. Ombudsmanden har i 2012 og 2013 undersøgt flere sager om socialt bedrageri. Sagerne har drejet sig om, hvorvidt borgeren fortsat er berettiget til forskellige ydelser, og om borgeren skal betale ydelser tilbage. I april 2012 valgte Ombudsmanden at offentliggøre en udtalelse om en sag, hvor en kvinde var blevet frakendt forskellige sociale ydelser og skulle tilbagebetale et betragteligt beløb. I 2013 offentliggjorde Ombudsmanden en anden udtalelse om en borger, der havde modtaget sociale ydelser "mod bedre vidende". Ombudsmanden konkluderede i de 2 sager, at kommunerne ikke havde grundlag for at konkludere, at borgerne havde snydt, og at kommunerne havde truffet afgørelserne på et for spinkelt og usikkert grundlag.

45. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet i juli 2013 sendte en skrivelse til kommunerne og Udbetaling Danmark om bl.a. Ombudsmandens retningslinjer for god sagsbehandling i sager om socialt bedrageri.

Estimer af omfanget af fejludbetalinger

46. Der er kun enkelte undersøgelser, der har berørt det mulige omfang af fejludbetalinger i Danmark. Tilbage i 2011 estimerede KMD Analyse det samlede omfang af socialt bedrageri til at ligge på 7-12 mia. kr. årligt. Der har siden været en del debat om metoden bag estimatet.

47. Det permanente udvalg, jf. pkt. 23, som Beskæftigelsesministeriet var formand for, fik i 2011 gennemført en undersøgelse, der bl.a. skulle besvare spørgsmålet: "Hvad koster socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser?".

SFI gennemførte undersøgelsen, som de offentliggjorde i 2012 i rapporten "Socialt bedrageri – et litteraturstudie". Undersøgelsen viste, at det især var England og Sverige, der havde erfaringer med at estimere omfanget af fejludbetalinger. Landene benyttede sig af forskellige metoder. Den engelske metode bygger på sagsgennemgang, mens den svenske bygger på kvalificerede vurderinger fra eksperter. En uddybende beskrivelse af de 2 metoder er vist i boks 1.

BOKS 1. METODER TIL AT ESTIMERE OMFANGET AF FEJLUDBETALINGER

Den svenske metode

2-dages seminar med deltagelse af 5-7 eksperter inden for de givne ydelsesområder. I løbet af seminaret:

- fremlægger og diskuterer eksperter deres estimer af omfanget af fejludbetalinger
- reviderer og fremlægger eksperterne deres estimer igen.

Efterfølgende protokol og revision indtil alle involverede eksperter kan acceptere tekst og estimer.

Den engelske metode

En gennemgang af statistisk udtrukne sager om sociale ydelser.

Interview af borgeren i eget hjem i alle udtrukne sager. Formålet med interviewet er at undersøge, om borgeren er berettiget til sin sociale ydelse.

Yderligere opfølgende undersøgelse af mistænkelige sager af en uddannet "undersøger i socialt bedrageri" med henblik på at af- eller bekræfte mistanken.

Statistisk ekstrapolering til samlet omfang af fejludbetalinger fordelt på over- og underudbetalinger og 3 fejltypen i form af myndighedsfejl, borgerfejl og snyd.

48. I undersøgelsen fandt SFI, at en delegation nedsat af den svenske regering i 2007 estimerede, at det samlede omfang af overudbetalinger af sociale ydelser udgjorde 4 % af udbetalingerne. I England estimerer Department for Work and Pensions årligt omfanget af fejludbetalinger. Det seneste estimat ved undersøgelsens afslutning var fra perioden 2009-2010. Det viste, at omfanget af overudbetalinger udgjorde 2,2 % af udbetalingerne.

49. SFI fremhævede i rapporten, at England var det land, hvor de fandt de mest omfattende og systematiske estimater af, hvad fejludbetalinger koster samfundet. De tidligste estimater af det samlede omfang af fejl og bedrageri er fra perioden 2001-2002. Tabel 1 viser estimatet af fejludbetalinger fordelt på under- og overudbetalinger i perioden 2012-2013 i procent af de samlede udgifter. Estimatet er fordelt efter de 3 kilder til fejludbetalinger.

**Tabel 1. Omfanget af fejludbetalinger i England i perioden 2012-2013
(Andel af udbetalte sociale ydelser)**

	Myndighedsfejl	Borgerfejl	Snyd	I alt
Overudbetaling	0,5 %	1,0 %	0,7 %	2,1 %¹⁾
Underudbetaling	0,3 %	0,6 %	0 %	0,9 %

¹⁾ Summerer ikke de 3 fejlkilder grundet afrundinger.

Kilde: Department for Work and Pensions, England.

Det fremgår af tabel 1, at det samlede omfang af overudbetalinger udgør 2,1 % af de sociale ydelser, og at borgerfejl er den største fejlkilde. Derudover undersøger de engelske myndigheder også omfanget af underudbetalinger, der opstår i situationer, hvor borgerne ikke får de ydelser, som de har krav på. Department for Work and Pensions undersøger både omfanget af fejludbetalinger og kilderne til fejl, så de bliver i stand til at målrette de initiativer, som skal nedbringe omfanget af både overudbetalinger og underudbetalinger.

50. Department for Work and Pensions har oplyst, at omkostningerne til at gennemgå, analysere og følge op på 34.400 sager i 2012 svarede til ca. 90 mio. kr. eller ca. 2.600 kr. pr. sag. Department for Work and Pensions offentliggjorde i 2011 sit mål for 2015. Målet er at nedbringe det samlede omfang af overudbetalinger fra 2,1 % til 1,7 % af det samlede budget. Det betyder en samlet besparelse på ca. 6,7 mia. kr. om året.

*UK Statistics Authority er
Englands pendant til Danmarks
Statistik.*

51. UK Statistics Authority har udarbejdet et kodeks for praksis for officielle statistikker. Det bruger de som grundlag for at vurdere officielle statistikker med national relevans. Når en statistik opfylder kriterierne, kan den blive til en del af "National Statistics". UK Statistics Authority har vurderet Department for Work and Pensions årlige målinger af fejludbetalinger og har konkluderet, at metoden er så grundig og veldokumenteret, at målingerne er blevet gjort til en del af "National Statistics".

52. På baggrund af de engelske og svenske estimater har SFI skønnet det danske omfang af fejludbetalinger til at være 2-4 % af udgifterne til sociale ydelser. Dette udgør et beløb på 5-10 mia. kr. årligt. SFI har påpeget, at det er usikkert, om det er realistisk at overføre beløbet til danske forhold.

53. Socialministeriet har oplyst, at tilvejebringelsen af data om omfanget af fejludbetalinger i Danmark er vanskelig, bl.a. som følge af kommunernes mangelfulde registrering af resultaterne af kommunernes arbejde. De kommunale revisionsberetninger og Udbetaling Danmarks strategi for kontrol skal være med til at afhjælpe manglen på data.

Ministerierne har også oplyst, at undersøgelserne på området efter deres opfattelse giver et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at der er basis for en forbedret forebyggende indsats og en bedre kontrolindsats.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer, at det er vanskeligt og resursekrævende at udarbejde mere præcise estimater af det samlede omfang af fejludbetalinger. Ministeriet mener, at indsatsen også kan prioriteres og tilrettelægges ud fra andre typer viden om fejludbetalinger. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet er derudover tøven-
de over for, om det er hensigtsmæssigt at anvende konceptet fra den engelske metode i det danske arbejde mod fejludbetalinger, bl.a. fordi indretningen af ydelsessystemet og registerunderstøttelsen er vidt forskellig.

54. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er præcise estimater af omfanget af fejludbetalinger i Danmark.

IV. Kommunernes indsats mod fejludbetalinger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunernes indsats mod fejludbetalinger mest er rettet mod at mindske omfanget af fejludbetalinger, hvor kommunen selv er fejlkilden.

Kommunerne finder initiativer fra ministerier og andre offentlige myndigheder nyttige i fortolkning af lovgivningen om sociale ydelser. Mest anvendelige er principafgørelser fra Ankestyrelsen, som stort set alle kommuner i høj grad finder nyttige.

Mange kommuner efterspørger dog en styrket indsats for at understøtte deres arbejde med at fortolke lovgivningen.

Rigsrevisionen konstaterer, at langt de fleste kommuner har fokus på at mindske omfanget af myndighedsfejl, borgerfejl og snyd. Rigsrevisionen bemærker, at kommunerne lægger mindst vægt på indsatsen over for borgerfejl, og at det er et område, hvor indsatsen kan styrkes.

A. Kommunernes indsats for at mindske omfanget af fejludbetalinger

55. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

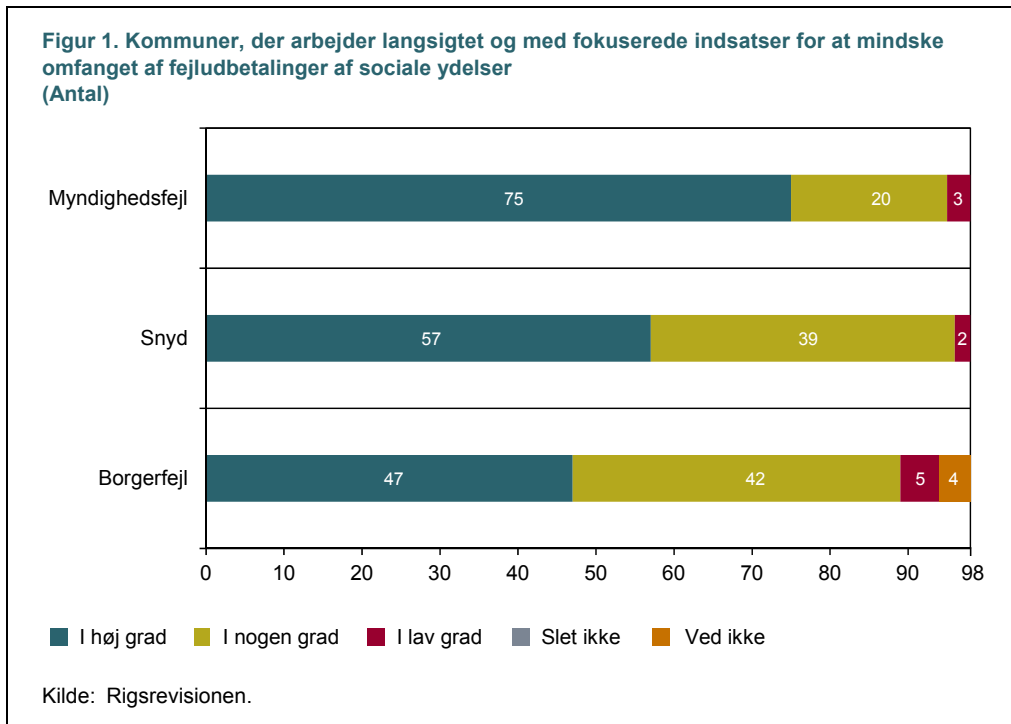
- Samlet set har 75 kommuner i høj grad fokus på at mindske omfanget af myndighedsfejl, mens kun 47 kommuner i høj grad har fokus på at mindske omfanget af borgerfejl.
- I alt 61 kommuner har ansat personale og/eller benyttet eksterne konsulenter til at fortolke lovgivningen om sociale ydelser.

Kommunernes fokus på fejlkilder

56. Det er kommunerne, a-kasserne og siden marts 2013 også Udbetaling Danmark, der har ansvaret for at udbetale sociale ydelser. De har ansvaret for, at udbetalingerne sker på det grundlag, som Folketinget har fastlagt i lovgivningen. Det er altså kommunerne, a-kasserne og Udbetaling Danmark, der skal sikre, at borgerne opfylder betingelserne for at modtage en social ydelse.

57. Rigsrevisionen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse i kommunerne om deres administration af sociale ydelser.

58. Rigsrevisionen spurgte til kommunernes fokus på henholdsvis myndighedsfejl, borgerfejl og snyd. Figur 1 viser kommunernes svar.



Det fremgår af figur 1, at 75 kommuner har oplyst, at de i høj grad arbejder langsigtet og med fokuserede indsatser for at forhindre myndighedsfejl, mens 20 kommuner har oplyst, at de i nogen grad gør det. Det fremgår også, at henholdsvis 57 og 39 kommuner har oplyst, at de i høj grad eller i nogen grad arbejder for at mindske omfanget af snyd med sociale ydelser. Derudover fremgår det, at 47 kommuner har oplyst, at de i høj grad arbejder for at mindske omfanget af borgerfejl, og 42 kommuner arbejder i nogen grad med at mindske omfanget af borgerfejl.

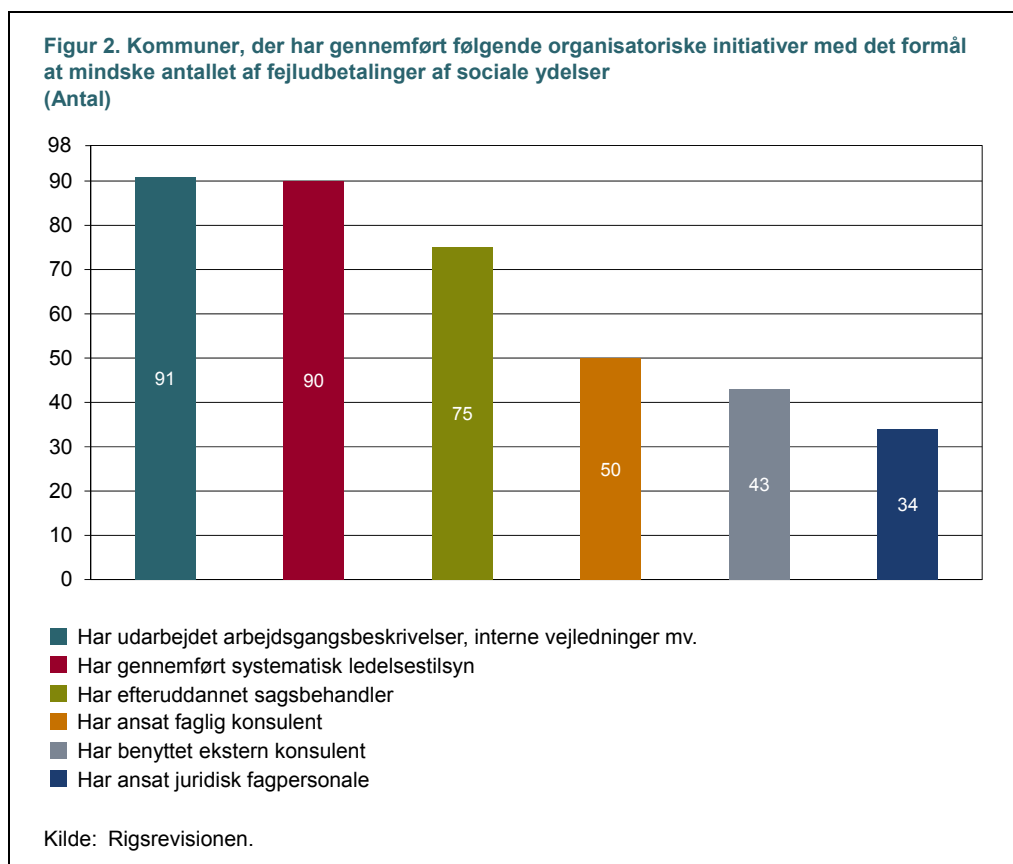
59. Svarene i figur 1 viser, at kommunerne har mest fokus på at mindske egne fejl og dernæst på at undgå, at borgerne snyder. Kommunerne har mindst fokus på at mindske de fejl, som relaterer sig til borgernes forståelse af reglerne.

Kommunernes initiativer

60. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at kommunen har etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandling, udbetaling og regnskabsaflæggelse for ydelser eller tilskud, der er omfattet af statsrefusion. Det fremgår af § 26 i bekendtgørelse nr. 1509 af 13. december 2013 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Social-, Børne- og Integrationsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters og Undervisningsministeriets ressortområder.

61. I spørgeskemaet spurgte Rigsrevisionen, hvilke initiativer kommunerne har iværksat med det formål at mindske omfanget af fejludbetalinger af sociale ydelser.

62. For at forebygge fejludbetalinger kan kommunerne tage forskellige organisatoriske initiativer. Figur 2 viser, hvor mange kommuner der oplyser at have iværksat sådanne initiativer.



Det fremgår af figur 2, at iværksættelsen af initiativerne fordeler sig på følgende måde:

- 91 kommuner har udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser og interne vejledninger, der dokumenterer, hvordan sagsbehandlerne skal administrere konkrete typer af sager.
- 90 kommuner har gennemført systematisk ledelsestilsyn af konkrete sager, som kan bidrage til at identificere problemområder i kommunens administration af sociale ydelser. Ledelsestilsyn er med til at løfte kvaliteten i både den enkelte sagsbehandlers administration og i administrationen på tværs af sagsbehandlere.
- 75 kommuner har efteruddannet sagsbehandlere i administrationen af sociale ydelser ved brug af eksterne undervisere.
- 50 kommuner har ansat én eller flere faglige konsulenter, fx socialrådgiver eller socialformidler, til at understøtte administrationen af sociale ydelser. Disse konsulenter kan have flere forskellige funktioner, bl.a. at følge lovgivningen på området.
- 43 kommuner har benyttet én eller flere eksterne konsulenter til fortolkning af lovgivningen på området.
- 34 kommuner har ansat juridisk fagpersonale. Dette personale vil typisk have til opgave at følge udviklingen i lovgivningen, principafgørelser fra Ankestyrelsen, afgørelser fra øvrige nævn og udtalelser fra Ombudsmanden med henblik på at videreformidle denne viden.

Det fremgår desuden af undersøgelsen, at 16 kommuner både har ansat juridisk fagpersonale og benyttet ekstern konsulent, mens yderligere 45 kommuner har benyttet sig af en af de 2 løsninger til at fortolke lovgivningen på området. Samlet har 61 kommuner ansat personale og/eller benyttet konsulenter til at fortolke lovgivningen.

63. Rigsrevisionen konstaterer, at kommunerne lægger mindst vægt på indsatsen for at mindske omfanget af borgerfejl.

B. Kommunernes tilfredshed med ministeriernes kommunerettede initiativer

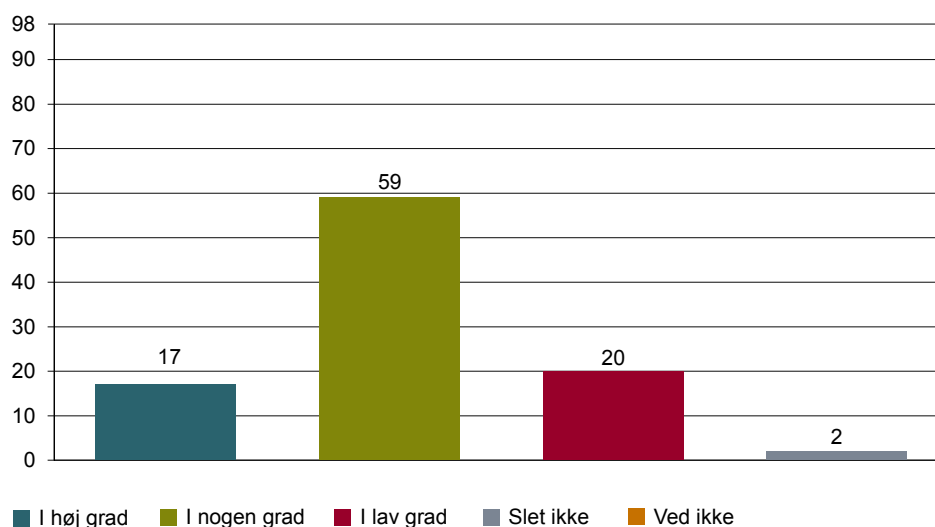
64. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- I alt 76 kommuner finder, at det i nogen grad eller i høj grad er vanskeligt for sagsbehandlerne at følge med i lovgivningen på det sociale område.
- Kommunerne finder i overvejende grad de forskellige initiativer fra ministerier og andre offentlige institutioner nyttige. Fx finder 96 kommuner i høj grad Ankestyrelsens principafgørelser nyttige i fortolkningen af lovgivningen på det sociale område.
- 70 kommuner har oplyst, at de i nogen grad eller i høj grad efterspørger en styrket indsats fra ministerierne om fortolkning af lovgivningen om sociale ydelser.

Kommunernes sagsbehandlere og udviklingen i lovgivningen

65. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har til opgave at hjælpe kommunerne med at forstå og fortolke lovene. Det kan ske gennem fx bekendtgørelser og vejledninger, som beskriver, hvilke forudsætninger lovene gælder under, eller giver vejledning om, hvordan kommunerne kan administrere lovene i praksis. Det er væsentligt, at kommunerne forstår de regler, som de skal administrere og videreformidle til borgerne. Rigsrevisionen spurgte i undersøgelsen, om de kommunale sagsbehandlere, som arbejder med administrationen af sociale ydelser, oplever, at det er vanskeligt at følge med i udviklingen af relevant lovgivning. Figur 3 viser resultatet fra spørgeskemaundersøgelsen.

Figur 3. Kommuner, hvor sagsbehandlere oplever, at det er vanskeligt at følge udviklingen i lovgivningen om sociale ydelser, fx ny lovgivning og principafgørelser (Antal)



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at 76 kommuner har svaret, at det i nogen grad (59 kommuner) eller i høj grad (17 kommuner) er vanskeligt for sagsbehandlerne at følge med i relevant lovgivning. I alt 22 kommuner har oplyst, at det i lav grad (20 kommuner) eller slet ikke (2 kommuner) er vanskeligt for deres sagsbehandlere at følge udviklingen i relevant lovgivning.

66. Ud af de 76 kommuner, hvor sagsbehandlerne i nogen grad eller i høj grad finder det vanskeligt at følge med i relevant lovgivning, har 66 kommuner valgt at uddybe deres svar. De peger bl.a. på følgende problemstillinger:

- 43 kommuner finder det vanskeligt at følge med i udviklingen af relevant lovgivning på grund af mange og hyppige lovændringer. En kommune udtaler:

"Ændringerne sker så hyppigt, at bare det at følge med i lovændringer er en opgave i sig selv. Ankesystemet skulle meget gerne være en hjælp til lovfortolkning, men lovændringer sker så hurtigt, at principielle afgørelser specielt på beskæftigelsesområdet ikke længere er relevante. Typisk får vi vejledninger, efter at loven er trådt i kraft".

- 11 kommuner har svaret, at den vejledning, som skulle følge med lovgivningen, ofte kommer for sent og i nogle tilfælde først efter, at den pågældende lov er trådt i kraft. En kommune forklarer:

"Der sker hyppige ændringer med meget kort varsel i forhold til ikrafttrædelsesdato. Ofte kommer der store lovændringer, uden at der følger vejledning med, som er konkret i et tilstrækkeligt omfang".

- 8 kommuner har oplevet problemer med, at it-systemer og blanketter, som skulle benyttes i forbindelse med den nye lovgivning, ikke var opdateret ved den nye lovs ikrafttrædelse. En kommune forklarer uddybende:

"De støttesystemer, som vi skal anvende i forbindelse med lovenes ikrafttræden, er ikke hurtigt nok opdateret, fx kan blanketsamlinger og it-systemer ikke nå at blive klar..."

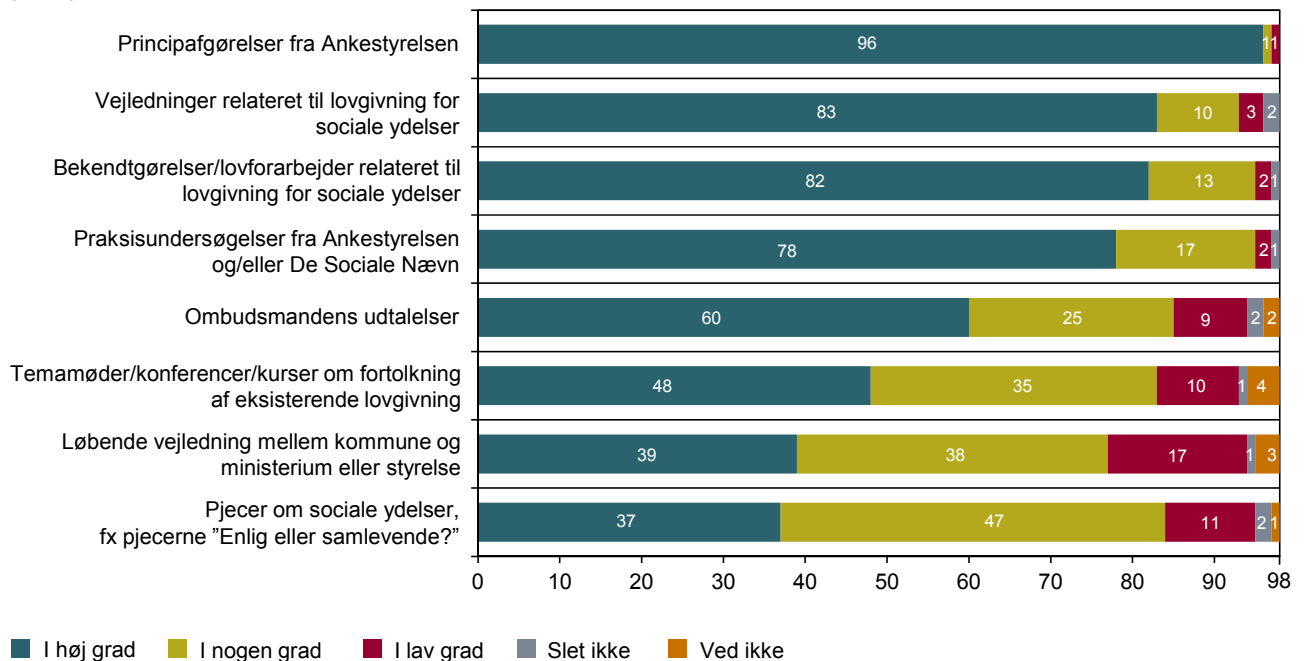
Initiativer til forståelse af lovgivningen

67. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet har oplyst, at de har forskellige initiativer, der hjælper kommunerne i deres forståelse af lovgivningen om sociale ydelser. Ministerierne udarbejder fx bekendtgørelser og vejledninger, og de tilbyder vejledning direkte mellem en lovkyndig person og den enkelte kommune i de tilfælde, hvor kommunen er i tvivl om fortolkning og administration af reglerne. Endelig har ministerierne i enkelte tilfælde holdt informationsmøder og samarbejdet med bl.a. KL om kurser om fortolkning af lovgivningen.

68. Kommunerne kan også bruge Ombudsmandens udtalelser og Ankestyrelsens afgørelser som kilder til, hvordan de i praksis skal administrere lovgivningen for at overholde gældende regler.

69. I undersøgelsen spurgte Rigsrevisionen kommunerne om, i hvilken grad de fandt rapporter, udtalelser, initiativer mv. fra ministerier og andre offentlige institutioner nyttige i fortolkningen af lovgivningen om sociale ydelser. Figur 4 viser resultaterne af kommunernes svar.

Figur 4. I hvilken grad kommunerne finder rapporter, udtalelser, initiativer mv. fra ministerier og andre offentlige institutioner nyttige i fortolkningen af lovgivningen om sociale ydelser (Antal)



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at 96 kommuner i høj grad finder principafgørelser fra Ankestyrelsen nyttige, mens 78 kommuner i høj grad finder praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen eller De Sociale Nævn nyttige. Ombudsmandens udtalelser vurderes i høj grad nyttige af 60 kommuner.

I forhold til ministeriernes indsats vurderer kommunerne særligt vejledninger og bekendtgørelser som nyttige. 83 kommuner har oplyst, at de i høj grad finder vejledninger relateret til lovgivningen nyttige. Herudover finder 82 kommuner i høj grad bekendtgørelser/lovforarbejder relateret til lovgivning for sociale ydelser nyttige. Færre kommuner vurderer, at temamøder, løbende vejledning og pjecer er nyttige. Henholdsvis 48, 39 og 37 kommuner angiver, at temamøder, løbende vejledning og pjecer om sociale ydelser i høj grad er nyttige.

Det fremgår også, at 17 kommuner i lav grad og én kommune slet ikke finder løbende vejledning (fx mailkorrespondance eller telefonisk vejledning mellem kommune og ministerium eller styrelse) nyttig. Det er hermed det initiativ, som flest kommuner vurderer er enten i lav grad nyttigt eller slet ikke er nyttigt.

Samlet set fremgår det, at en stor del af kommunerne finder rapporter, udtalelser, initiativer mv. fra ministerier og andre offentlige institutioner nyttige i fortolkningen af lovgivningen om sociale ydelser.

De Sociale Nævn var tidligere klageinstans under Statsforvaltningen på det sociale område. Nævnene blev nedlagt pr. 1. juli 2013, og behandlingen af klager på området er overgået til Ankestyrelsen.

Forlaget Schultz' lovguide giver et overblik over bl.a. kontanthjælp og ældreområdet med lovgivning, domme og afgørelser.

70. I spørgeskemaet havde kommunerne desuden mulighed for at supplere deres svar, hvis der var andre initiativer, som de fandt nyttige. Kommunerne nævnte bl.a., at materiale fra og korrespondance med KL er nyttigt i fortolkningen af lovgivningen om sociale ydelser, og at forlaget Schultz' lovguide også bliver anvendt.

Endelig har 70 kommuner oplyst, at de i nogen grad eller i høj grad efterspørger en styrket indsats fra ministerier og/eller andre offentlige institutioner om fortolkning af lovgivning om sociale ydelser.

En del af kommunerne har tilføjet bemærkninger om, på hvilke områder de særligt efterspørger en styrket indsats. Blandt disse har 26 kommuner peget på, at bedre og mere præcise vejledninger vil være en hjælp. Der er 2 kommuner, der har formuleret det sådan:

"Central fortolkning af ny lovgivning relateret til praksis ved hjælp af konkrete eksempler".

"Flere skrivelser og vejledninger, der opsummerer lovændringer og beskriver sammenhæng med øvrig lovgivning".

Enkelte kommuner peger også på, at en hotline direkte til ministerierne eller en chatfunktion kunne bidrage til at hjælpe kommunerne i fortolkningen af lovgivningen.

71. Rigsrevisionen konstaterer, at kommunerne vurderer, at initiativer fra Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet forbedrer kommunernes grundlag for at administrere sociale ydelser. Samtidig efterspørger kommunerne en yderligere indsats fra ministerierne.

I en **hotline** vil jurister eller andet fagpersonale fra ministerierne skulle sidde klar til at svare på spørgsmål fra kommunernes sagsbehandlere. En **chatfunktion** har samme funktion som en hotline, men foregår skriftligt, fx via ministeriets hjemmeside.

V. Borgerfejl som kilde til fejludbetalinger

Kommunerne forebygger ikke på tilfredsstillende vis borgerfejl ved at sikre, at deres skriftlige kommunikation er forståelig for borgerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne i deres kommunikationsstrategier er opmærksomme på, hvordan de formidler oplysninger til borgerne. Kommunerne følger dog i ringe grad op på, hvordan oplysningerne bliver læst og forstået.

Rigsrevisionen har fundet indikationer på, at der er områder, hvor der er behov for, at kommunerne forbedrer deres skriftlige kommunikation til borgerne. Dette understøttes af en analyse fra Dansk Sprognævn af udvalgt skriftligt materiale fra kommunerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at skemaerne til ansøgning om og breve vedrørende kontanthjælp er komplekse og forvirrende. Skemaerne tager bl.a. ikke højde for moderne livssituationer, fx registreret partnerskab. Derudover er der vigtige tekstdele, hvor borgeren forpligter sig med sin underskrift, der er svært forståelige og i sværhedsgrad ligger på niveau med videnskabelige artikler og lovtekster. Det medfører en risiko for, at borgeren kan komme til at begå fejl, der kan resultere i fejludbetalinger.

Mange af de borgere, der søger om og modtager kontanthjælp, har ikke samme forudsætninger som den gennemsnitlige dansker for at læse og forstå kompliceret skriftligt materiale. Som det er nu, får borgerne som oftest mundtlig vejledning fra kommunen, når de ansøger om kontanthjælp. Rigsrevisionen konstaterer, at den stigende digitalisering vil skærpe kravene til, at den enkelte borger selv kan læse og forstå skriftlig kommunikation fra offentlige myndigheder.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at kommunerne i større omfang kan undgå fejludbetalinger, hvis de sikrer en klar og tydelig kommunikation om de krav, som lovgivningen stiller til borgerne.

A. Kommunernes skriftlige kommunikation til borgerne

72. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- 64 kommuner har en strategi for deres skriftlige kommunikation. Næsten alle strategier indeholder værdier for kommunens kommunikation og mål for kommunikationen. Kun 10 kommuner har overvejelser om evaluering af kommunens kommunikation i deres strategi.
- Kommunerne har iværksat forskellige initiativer målrettet kommunikationen til borgerne. 75 kommuner har sendt breve til borgere, for hvem ændringer i personlige forhold vil have betydning for deres sociale ydelse, 53 har udarbejdet pjecer om sociale ydelser, og 11 kommuner har gennemført ekstern vurdering af fx pjecer og partshøringsbreve.

Kommunernes kommunikationsstrategi

73. De borgere, som søger om og modtager sociale ydelser, er forskellige og har forskellige forudsætninger for at kommunikere med kommunen. Kommunerne har et ansvar for at sikre sig, at borgerne forstår, hvilken ret og pligt der følger med at modtage en social ydelse, uanset borgerens forudsætninger. Hvis borgeren ikke forstår sin ret og pligt til at give kommunen nye oplysninger om fx ændringer i sine indkomstforhold, er der risiko for, at der sker en fejludbetaling.

74. Lovgivningen udstikker rammerne for, hvordan kommunerne skal hjælpe og vejlede borgerne. Loven indebærer samtidig, at borgerne selv har et ansvar for at vide, hvilke forpligtelser der følger med, når man som borger modtager en sociale ydelse. De centrale regler om ret og pligt på det sociale område uddybes i boks 2.

BOKS 2. REGLERNE OM RET OG PLIGT

I lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov nr. 453 af 10. juni 1997, fremgår det bl.a., at loven skal være med til at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager. Det fremgår også af loven, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp til borgeren.

Det fremgår af § 11 i samme lov, at myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til.

Af § 11, stk. 2, fremgår det videre, at personer, der får hjælp fra kommunen, har pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

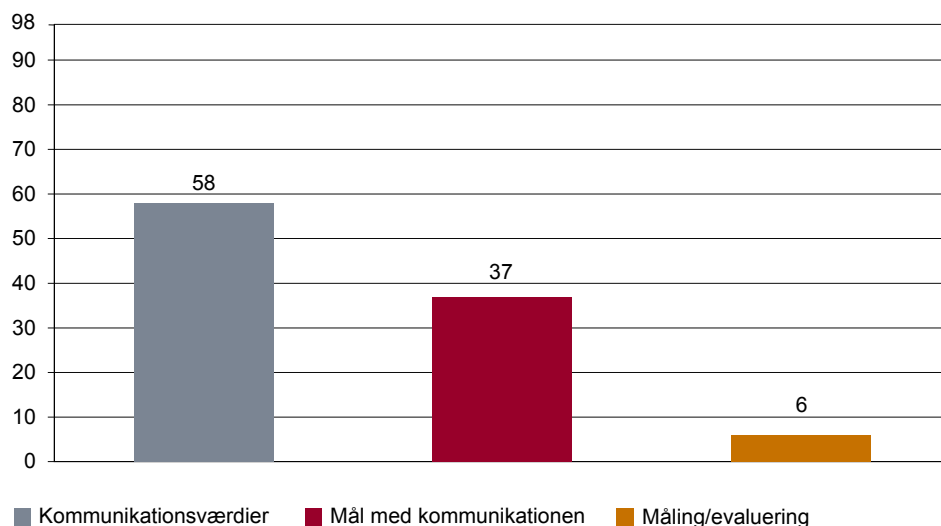
75. Kommunerne – og alle andre offentlige myndigheder – skal desuden overholde god forvaltningsskik. Ombudsmanden har formuleret 4 principper for god forvaltningsskik. De indebærer, at myndighederne skal:

- besvare borgernes henvendelser inden for en rimelig tid
- behandle borgerne korrekt og høfligt
- skrive til borgerne i et sprog, som de kan forstå
- have orden i deres sager.

76. Rigsrevisionen har undersøgt, om kommunerne har en strategi, som beskriver, hvordan medarbejderne i kommunen bør kommunikere til borgerne. En sådan strategi er en indikation på, at kommunerne arbejder med at løfte deres ansvar for at hjælpe og vejlede borgerne. Resultatet viser, at 64 kommuner har formuleret en sådan strategi. Nogle kommuner bruger ordet politik frem for strategi. I det følgende bruges betegnelsen strategi om begge dele.

77. Rigsrevisionen undersøgte også, hvilke elementer kommunernes strategier for kommunikation indeholder. Figur 5 viser, hvor stor en andel af de 64 kommuners strategier, der indeholder henholdsvis kommunikationsværdier/-principper (herefter værdier), mål med kommunikationen og overvejelser om måling og evaluering af kommunikationen.

Figur 5. Kommuner, der angiver, at deres strategi indeholder kommunikationsværdier, mål med kommunikationen og måling/evaluering (Antal)



Note: De 64 kommuner, der har angivet at have en kommunikationsstrategi, har besvaret spørgsmålet.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 5, at 58 af de kommuner, som har en strategi, har oplyst, at den indeholder værdier for deres kommunikation.

Værdier for kommunikation kan være med til at give de kommunale forvaltninger et fælles afsæt. Værdierne kan være målrettet både den interne kommunikation mellem medarbejderne og den eksterne kommunikation til borgerne. Værdierne kan fx handle om, hvordan kommunen understøtter borgerne i deres forståelse af ret og pligt. I boks 3 er vist et eksempel på en kommunes værdier for kommunikation.

BOKS 3. BALLERUP KOMMUNES KOMMUNIKATIONSVÆRDIER

Strategien for kommunikation i Ballerup kommune bygger på forudsætningen om, at vellykket kommunikation er et fælles ansvar for både medarbejdere og ledelse. Strategien indeholder principper for, hvad god kommunikation er, og angiver, i hvilken retning kommunikationen bør udvikle sig. Kommunen har opsat 7 principper for god kommunikation, herunder indgår bl.a.:

- at kommunikation indtænkes i alle aktiviteter
- at al kommunikation er klar, målrettet og tilgængelig
- at kommunikationsindsatserne måles og evalueres.

Det fremgår også af figur 5, at 37 af de kommuner, som har en strategi, oplyser, at de har opstillet mål for kommunikationen. Mål vil typisk fungere som en konkretisering af værdierne for kommunikationen. Med målene kan kommunerne opstille konkrete målsætninger for, hvor meget kommunikationen skal udvikles over en tidsbestemt periode.

Endelig fremgår det, at 6 af de kommuner, som har en strategi for deres kommunikation, har oplyst at have måling/evaluering af kommunikationen som en del af deres strategi. En evaluering af målene betyder, at kommunen kan vurdere, om målene er nået, og om eventuelt iværksatte initiativer giver det ønskede resultat.

Kommunernes initiativer målrettet kommunikation til borgerne

78. En del af kommunikationen fra kommunen til borgerne sker skriftligt. Det er derfor vigtigt, at kommunens medarbejdere er i stand til at kommunikere klart og tydeligt på skrift.

79. Kommunerne har oplyst, hvilke initiativer rettet mod kommunikationen til borgerne de har iværksat. Tabel 2 viser, hvor mange kommuner der har iværksat disse initiativer.

Tabel 2. Kommuner, der har iværksat initiativer rettet mod kommunikationen til borgerne (Antal)

Har udsendt breve til borgere, for hvem ændringer i personlige forhold vil have betydning for deres sociale ydelse(r)	75
Har udarbejdet pjecer til borgerne om sociale ydelser, fx om kontant-hjælp til unge eller enlige forsørgere	53
Har udarbejdet sprogguide, som indeholder retningslinjer eller gode råd om kommunikationen til borgerne	30
Har iværksat borgerrettet informationskampagne om vilkårene for modtagelse af sociale ydelser	26
Har gennemført en ekstern vurdering af kommunens borgerrettede materiale om sociale ydelser	11
Har udarbejdet videoguide(s) om sociale ydelser til kommunens hjemmeside	2

Note: En kommune kan have iværksat flere initiativer.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 2, at 75 kommuner har udsendt målrettede breve til borgere, for hvem ændringer i personlige forhold vil have betydning for deres sociale ydelse(r). Der er 53 kommuner, der har oplyst, at de har udarbejdet pjecer til at udlevere til borgerne, og 26 kommuner har oplyst, at de har iværksat informationskampagner om vilkårene for at modtage sociale ydelser.

Tabel 2 viser omfanget af kommuner, der understøtter kommunens medarbejdere i at formulere sig på skrift med konkrete initiativer. 30 kommuner har udarbejdet en sprogguide, og 11 kommuner har gennemført en ekstern vurdering af kommunens borgerrettede materiale (fx pjecer, partshøringsbreve, afgørelsesbreve, ansøgningsblanketter/tro og love-erklæringer).

En ekstern vurdering foretaget af eksperter i kommunikation kan være med til at sætte fokus på fx et svært forståeligt sprog og uhensigtsmæssig opsætning i kommunens skriftlige kommunikation. I boks 4 ses et eksempel på en kommunes projekt for at forbedre den skriftlige kommunikation til borgerne.

BOKS 4. PROJEKT "GODT HÅNDVÆRK" I HELSINGØR KOMMUNE

I 2010 og 2011 gennemførte Helsingør Kommune projekt "Godt håndværk" med det formål at forbedre Jobcenter Helsingørs kommunikation til borgerne. Et eksternt kommunikationsbureau undersøgte i den forbindelse, hvordan borgerne opfattede kommunens breve.

Undersøgelsen viste, at borgerne havde svært ved at læse kommunens breve, bl.a. fordi de indeholdt meget lovstof, henvisninger og indforståede fagudtryk. Undersøgelsen dokumenterede de antagelser, der oprindeligt lå til grund for projektet: Den måde, kommunen skrev på, var ikke målrettet borgerne, men snarere kommunen selv og den lovgivningsmæssige oplysningspligt.

Med undersøgelsesresultaterne har kommunen kunnet kvalificere sin skriveguide og forbedre sine skabeloner for breve til borgerne.

80. Rigsrevisionen konstaterer, at størstedelen af kommunerne har en strategi for deres kommunikation, men at et fåtal undersøger, om borgerne forstår kommunikationen.

B. Borgernes forståelse af kommunens skriftlige kommunikation

81. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- 9 ud af de 16 interviewpersoner vurderede, at de havde behov for at kontakte kommunen eller en anden person for at få hjælp til at udfylde ansøgningsskemaerne til kontanthjælp.
- Skemaerne til ansøgning om kontanthjælp afspejler ikke altid ansøgernes livssituation. Skemaerne giver fx kun mulighed for at afkrydse enten "enlig" eller "gift" under rubrikken om civilstand. Det kan give samlevende par, som ikke er gift, eller par i registrerede parforhold problemer med at udfylde rubrikken.
- I ansøgningsskemaerne følger der ingen henvisning til en vejledning i, hvordan skemaet skal udfyldes, eller til en forklaring af de fagudtryk, som skemaet indeholder.
- Flere interviewpersoner havde generelt vanskeligt ved at læse og forstå den tekst, der følger med ansøgningsskemaer om kontanthjælp. Der var bl.a. flere, der fravalgte at læse teksten, som beskriver borgerens oplysningspligt, fordi den virkede utilgængelig. Dansk Sprognævn har opgjort lixtallet i følgeteksterne om borgernes oplysningspligt og kommunens ret til at kontrollere de opgivne oplysninger til henholdsvis 58 og 60 for de 2 skemaer, der blev undersøgt. Det betyder, at teksten kan kategorises som svær til meget svær.
- Ingen af de fagord, som Dansk Sprognævn identificerede i de 27 partshøringsbreve, blev forklaret i brevene.
- Ankestyrelsen oplyser, at det samlede set er deres opfattelse, at de fremsendte breve giver indtryk af, at kommunerne har svært ved at finde en præcis og hensigtsmæssig form for at gennemføre partshøring.

82. Rigsrevisionen har undersøgt, om en gruppe borgere kan forstå og udfylde et ansøgningsskema til kontanthjælp og forstå kommunernes partshøringsbreve om kontanthjælp. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i, at borgernes forståelse af skriftlig kommunikation fra kommunen bl.a. afhænger af kompleksiteten af emnet, de kommunale medarbejders evne til at formulere sig på skrift og borgernes evne til at læse og forstå budskabet.

83. En OECD-undersøgelse fra 2013 viser, at ca. 583.000 danskere i alderen 16-65 år har svært ved at forstå og anvende tekster i hverdagen. Det understreger nødvendigheden af, at skriftlig kommunikation fra kommunen skal være let at læse og tage højde for modtagerens forudsætninger for at forstå den.

84. Oplysninger fra Danmarks Statistik viser, at 68 % af kontanthjælpsmodtagerne har folkeskolen som højeste fuldførte uddannelse, mens gennemsnittet for den danske befolkning er 29 %. Det er en indikation på, at nogle af de borgere, der ansøger om kontanthjælp, i udgangspunktet kan have svært ved at læse og forstå breve og udfylde ansøgningsskemaer, medmindre materialet er formuleret ud fra hensyn til målgruppen. Det er særligt vigtigt for denne gruppe, at kommunens kommunikation er let at forstå. I løbet af 2012 modtog i alt 198.400 personer på et tidspunkt kontanthjælp.

85. Rigsrevisionen udvalgte 16 borgere, som afspejler den danske befolkning. De blev interviewet om, hvordan de forstod ét af de 2 ansøgningsskemaer og 2 partshøringsbreve vedrørende kontanthjælp. De 16 interviewpersoner har samlet set et væsentligt højere uddannelsesniveau end den gennemsnitlige kontanthjælpsmodtager. Det kan derfor antages, at kontanthjælpsmodtagere generelt set vil have flere problemer med at forstå den undersøgte kommunikation end interviewpersonerne. Det understreger vigtigheden af, at skriftligt materiale er udformet i et letforståeligt sprog, og skemaer er udformet med eventuelt tilhørende forklaringer, så borgerne kan udfylde dem uden fejl og mangler eller usikkerhed på, om det er forstået rigtigt.

86. Borgere, der ansøger om kontanthjælp, vil under normale omstændigheder modtage mundtlig vejledning fra kommunen. Denne vejledning har interviewpersonerne ikke modtaget. De offentlige myndigheder stiller imidlertid stigende krav til, at borgerne selv skal ansøge digitalt. I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 er det målsætningen, at de offentlige myndigheder modtager op mod 80 % af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt. Dette vil formentlig føre til, at flere borgere vil udfylde ansøgningsskemaerne uden mundtlig vejledning fra en fagperson. Digitaliseringsstyrelsen er opmærksom på, at digitale selvbetjeningsløsninger skal være skrevet i et enkelt og forståeligt sprog, og styrelsen har udarbejdet en række krav til bl.a. leverandører af digitale løsninger under den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

87. Dansk Sprognævn har for Rigsrevisionen vurderet forståeligheden af de 2 ansøgningsskemaer, der indgik som materiale i de 16 interviews med borgere, som Rigsrevisionen fik gennemført. Dansk Sprognævn har derudover vurderet forståeligheden af 27 partshøringsbreve, hvoraf 2 breve også indgik i interviewene med borgerne. Derudover har Ankestyrelsen vurderet, om der er noget at bemærke i forhold til den måde, som kommunerne bruger partshøringsbrevene på.

Ansøgningsskema til kontanthjælp

88. I undersøgelsen tog Rigsrevisionen udgangspunkt i 2 af de forskellige skemaer til ansøgning om kontanthjælp, som kommunerne bruger. De 2 skemaer er umiddelbart ens opbygget med rubrikker, som ansøgeren skal udfylde, på de første 2-3 sider. Derefter kommer ca. en sides følgetekst om borgerens oplysningspligt og kommunens ret til at kontrollere de opgivne oplysninger og til sidst et lovuddrag. Formålet med skemaerne er, at kommunen kan indsamle de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre, om de kan bevilge kontanthjælp. Skemaerne benyttes imidlertid også til 4 andre formål:

- at gøre borgeren opmærksom på, at han/hun har pligt til at oplyse kommunen om eventuelle ændringer i sin livssituation, hvis hjælpen bevilges
- at gøre borgeren opmærksom på, at kommunen har ret til at indhente oplysninger fra arbejdsgivere og myndigheder for at kontrollere, om oplysningerne er korrekte

- at gøre borgeren opmærksom på, hvilke sanktioner myndighederne kan anvende, hvis borgeren ikke overholder pligten til at oplyse om ændringer, eller hvis oplysningerne ikke er korrekte
- at gøre borgeren opmærksom på, at kommunen har pligt til at orientere borgeren om de oplysninger, der ligger til grund for kommunens afgørelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det overordnet er de samme udfordringer, som interviewpersonerne peger på i de 2 ansøgningsskemaer. I undersøgelsen blev de bl.a. spurgt om deres overordnede indtryk af skemaet, rubrikkernes valgmuligheder, vejledning til at udfylde skemaet og deres forståelse af ret og pligt efter gennemgangen af skemaet.

Borgernes overordnede indtryk af skemaerne

89. De 16 interviewpersoner blev hver især præsenteret for en liste på 17 ord og bedt om at vælge de 3 ord, som efter deres opfattelse var mest dækkende for deres indtryk af ansøgningsskemaerne. Figur 6 viser, hvilke ord der hyppigst blev valgt. Jo flere interviewpersoner, der valgte ordet fra listen, jo større skriftstørrelse er ordet vist med i figuren.

Figur 6. Hyppigste ord, som interviewpersonerne valgte i ansøgningsskemaerne
(Skriftstørrelse angiver hyppighed)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af interviews gennemført af Epinion.

Det fremgår af figur 6, at interviewpersonerne især forbinder ansøgningsskemaerne med ordene: upersonligt (7 personer) og forvirrende (6). Et betydeligt antal interviewpersoner valgte ordene: autoritært (4), mistænkeliggørende (4), uforståeligt (3), truende (3), objektivt (3), faktuel (3) og nøgternt (3). Få interviewpersoner forbandt skemaerne med ordene: letforståeligt (2), velformuleret (2), imødekommende (1), serviceorienteret (1) og troværdigt (1). Ingen valgte ordene: personligt, dialogsøgende og sjusket, som derfor ikke fremgår af figuren.

90. Dansk Sprognævn bemærker, det kan virke forvirrende på ansøgeren, at skemaerne har flere forskellige formål. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 9 af interviewpersonerne ville kontakte kommunen eller en anden person for at få hjælp til at udfylde skemaet.

Dansk Sprognævn anbefaler, at de forskellige rettigheder og pligter, som kommunen og borgeren har, bliver forklaret hver for sig og i den rækkefølge, som myndigheden forventer, borgeren må få brug for dem.

Valgmuligheder i rubrikkerne

91. En borger kan blive i tvivl om, hvordan en rubrik i ansøgningen skal udfyldes, hvis mulighederne for svar ikke stemmer overens med den faktiske situation. I skemaerne til ansøgning om kontanthjælp får borgeren fx kun mulighed for at afkrydse enten "enlig" eller "gift" under rubrikken om civilstand. Dette kan give samlevende par, som ikke er gift, eller par i registrerede parforhold, problemer med at udfylde rubrikken. En interviewperson, Hans, bemærker:

"Overordnet set, så er jeg jo mere gift, end jeg er enlig. Jeg mangler bare det der stykke papir, der ligesom binder os sammen kirkeligt, ikke? Så jeg vil betragte mig mere som gift end enlig, men jeg ville ikke sætte et kryds i gift, for det er jeg ikke".
(Hans, 37 år)

Nogle borgere vil komme til at oplyse et fejlagtigt svar, som det er tilfældet for Lene, der bor med sin kæreste og deres barn:

"For mig er det vigtigt, at jeg ikke er gift, men vi bare bor sammen. Jeg ville jo nok være tvunget til at sætte kryds i gift, for jeg er jo ikke enlig, når jeg ikke bor alene".
(Lene, 30 år)

Formue er defineret i § 14 i lov om aktiv socialpolitik, lov-bekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012. Det fremgår, at kommunen skal se bort fra formue på op til 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for ægtefæller, uanset hvem af ægtefællerne der ejer formuen. Derudover skal kommunen se bort fra formue, der er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens og familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

For Lene kan det betyde, at hun ikke får bevilget kontanthjælp, medmindre sagsbehandleren opdager fejlen. Hvis Lene er gift og ikke samlevende, vil kommunen tage højde for ægtefællens indtægt og formue i en eventuel tildeling af kontanthjælp. I kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2014, vil samlevers indtægt og formue – og ikke kun en ægtefælles indtægt og formue – blive medregnet.

Vejledning i at udfylde skemaerne

92. I skemaerne følger der ingen henvisning til en vejledning i, hvordan skemaet skal udfyldes, eller til en forklaring af de fagudtryk, som skemaet indeholder. Hvis fx en ufuldstændig svarkategori er kombineret med manglede vejledning omkring udfyldelse af de enkelte spørgsmål, kan borgeren begynde at tvivle på, om skemaet er korrekt forstået. I ansøgnings-skemaerne bliver borgeren fx bedt om at angive værdien af sin bil, båd og/eller motorcykel under afsnittet om formue. Der er ikke angivet retningslinjer for eller vejledning i, hvordan borgeren skal opgøre værdien. Interviewpersonerne svarer derfor forskelligt på, hvordan de vil finde værdien af deres bil. Nogle vil ringe til en forhandler, nogle vil bruge internettet, og nogle vil medsende registreringsattesten på bilen uden at angive en værdi.

93. Kategorien "anden formue" i skemaerne forvirrer også flere af interviewpersonerne, der undrer sig over, at der ikke er oplyst en bagatelgrænse for, hvad der er relevant at opgive. Lene var i tvivl om, hvorvidt hun skulle opgive værdien af sine sølvsmykker:

"Jeg tænker, at de få smykker jeg har derhjemme, de er vel ikke så meget værd. Måske er der en bagatelgrænse? Jeg ville være bange for at springe den over [rubrikken], hvis jeg endte med at skulle betale tilbage, så jeg ville nok skrive smykker til en værdi af 500 kr. på". (Lene, 30 år)

Marie overvejede, om hun skulle finde værdi på alt, hvad hun ejer:

"Jeg ved ikke, hvis man fx har penge på rejsekort, kantinekort eller taletidskort. Der står alt, så jeg ville tænke, at det var et stort arbejde. Så ved jeg ikke, om man skal have alt det med, man har i hjemmet. Jeg gemmer alle kvitteringer, så jeg ville smide dem med. Er det vigtigt, at jeg har købt en gaffel til en værdi af 20 kr. i IKEA? Jeg vil le måske ringe og høre, hvor meget skal jeg gå ned i detaljen". (Marie, 20 år)

94. Når der ikke er en vejledning i at udfylde skemaerne, vil der være en risiko for, at borgeren ikke udfylder skemaet korrekt. For interviewpersonerne Lene og Marie betyder det, at de vil angive en formue eller et beløb, som er under bagatelgrænsen. Det betyder dog ikke noget for ansøgningen, da sagsbehandleren vil korrigere det. Hvis ansøgeren derimod ikke oplyser værdier over bagatelgrænsen, fordi ansøgeren er i tvivl om, hvad der skal angives, vil ansøgeren kunne få bevilliget kontanthjælp på et forkert grundlag.

Forståelse af ret og pligt

95. Begge ansøgningsskemaer kræver, at ansøgerne erklærer, at de er blevet informeret om deres ret og pligt i forhold til ansøgningen. En interviewperson kommenterer på denne teksts forståelighed:

"Jamen, det er jo det rene volapyk". (Lasse, 43 år)

Erklæringen er vigtig at forstå, fordi manglende viden om, hvornår modtageren af kontanthjælp skal indberette nye oplysninger, kan være en årsag til uberettigede fejludbetalinger.

96. De 2 ansøgningsskemaer har en følgetekst, der indeholder forklaring om ansøgerens oplysningspligt og kommunens ret til at indhente og kontrollere oplysninger. Følgeteksten forholder sig ikke til udfyldningen af skemaet, men til den efterfølgende situation, når ansøgeren får kontanthjælp.

Dansk Sprognævn oplyser, at det forståelsesmæssigt kan være problematisk, da borgeren på ansøgningstidspunkt ikke ved, om han/hun overhovedet er berettiget til kontanthjælp. Motivationen til at læse og forstå de forskellige forbehold er derfor formentlig ikke ret høj, og der er risiko for, at oplysningerne vil blive glemt.

97. Følgeteksterne om borgernes oplysningspligt og kommunens ret til at kontrollere de opgivne oplysninger har ifølge Dansk Sprognævn et lixtal på henholdsvis 58 og 60, der svarer til svær eller meget svær tekst, som fx bliver brugt i videnskabelige artikler og lovtekster. Boks 5 viser en oversigt over kategorierne for lixtal.

Lixtal indikerer, hvor svær en tekst er at læse. Lixtallet bliver udregnet ud fra sætningslængde og andelen af lange ord over 6 bogstaver. Et lavt lixtal er ingen garanti for, at teksten er let at læse, fordi udregningen ikke tager højde for fremmedord og fagord.

BOKS 5. OVERSIGT OVER KATEGORIER FOR LIXTAL

Kategori	Lixtal
Meget let, fx børnelitteratur	<30
Let, fx ugebladslitteratur	30-39
Middel, fx dagblade	40-49
Svær, fx populærvidenskabelige værker	50-59
Meget svær, fx lovtekster	>59

Kilde: Dansk Sprognævn.

En af interviewpersonerne kommenterede på den forklarende tekst og det høje lixtal:

"Det er jo jurasprog. Det minder mig mere om, at det offentlige sikrer sig, at borgeren ved det, de skal, men jo ikke at borgeren forstår det. For så ville man jo ikke skrive det med så højt et lixtal. Der er jo sætninger på 8 linjer. Det skriver man jo ikke, hvis man vil sikre sig, at folk forstår det". (Preben, 58 år)

98. Hvis borgeren ikke læser teksten, kan konsekvensen være, at han/hun ikke forstår sin ret og pligt og underskriver uden at vide, hvilke ændringer borgeren har pligt til at oplyse kommunen om:

"Jeg synes det her, det er dræbende kedeligt. Jeg havde aldrig læst det, hvis det ikke var fordi, jeg skulle til [interviewet]. Aldrig! Jeg havde ikke gjort det. Heller ikke selv om jeg søgte om hjælp, tror jeg". (Inge, 61 år)

99. Dansk Sprognævn peger på, at kommunens muligheder for at indhente oplysninger og føre kontrol bør stå klarere. Dansk Sprognævn fremhæver også, at det ville være mere naturligt, at informationerne om kontanthjælp blev givet, når man fik det endelige tilsagn om kontanthjælp, og at teksten i skemaerne primært omhandlede vejledning i at udfylde skemaet. Der er også en risiko for, at borgeren ikke forstår vigtigheden af oplysningspligten, når den er flettet sammen med andre formål i følgeteksten til skemaerne.

Breve om modtagelse af kontanthjælp

100. En myndighed skal sende et partshøringsbrev til en borger, hvis myndigheden har en oplysning om fx personlig formue eller ændring i civilstatus, som vil betyde, at borgeren mister sin ydelse, eller at den bliver nedsat.

101. Regler om partshøring har til formål at sikre, at den, der er part i en sag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske grundlag, inden sagen afgøres. Det står i kap. VI i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Bestemmelserne i forvaltningsloven fastlægger, at borgeren skal høres, hvis oplysningerne er til ugunst for borgeren og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Et partshøringsbrev kan fx blive sendt til en borger, hvis kommunen bliver opmærksom på, at borgeren ikke længere er enig og derfor ikke mere er berettiget til en ydelse.

102. Dansk Sprognævn vurderer, at de 2 partshøringsbreve, som indgår i interviewene af borgerne, har en gennemsnitlig sværhedsgrad i forhold til de 27 breve samlet set. Borgernes forståelse af et brev afhænger bl.a. af:

- brugen af fagord
- meningsforstyrrende fejl
- brugen af lovtekster og henvisninger til paragraffer
- kvaliteten af overskrifterne i teksten.

Brug af fagord

103. Brug af fagord i breve kan betyde, at borgeren har svært ved at forstå budskabet i brevet. Fagord kan på den anden side også være vanskelige at undgå, hvis det er nødvendigt at henvise til fx lovgivningen, eller hvis det er et almindelig brugt begreb på det faglige område.

104. Dansk Sprognævn har i sin analyse af partshøringsbrevene fundet eksempler på brug af fagord. Blandt de mest anvendte fagord i de 27 breve er *partshøring*, *jobforslag*, *oplysningspligt* og *rådighedsvurdering*. Ingen af de fagord, som Dansk Sprognævn har identificeret, er blevet forklaret i brevene. En interviewperson bemærker om ordet partshøring:

"Jeg forstår det ikke... Det, at der er nogen, der skal høre nogen. En part – det kunne også være, hvis der var nogen, der sad og lyttede til, hvad vi 2 snakkede om – sådan kan det godt misforstås". (Lone, 50 år)

105. Dansk Sprognævn bemærker, at den manglende forklaring af fagord sandsynligvis er med til at forringe borgernes forståelse af brevene, og at visse fagudtryk formentlig kunne være undladt.

Et af de fagudtryk, kommunen med fordel kunne forklare, er det hyppigt forekommende ord *oplysningspligt*. Det kunne blive forklaret som "din pligt til at give os besked, hvis du fx kommer i arbejde, eller hvis der sker noget andet, der kan betyde noget for din ret til at få konthjælp". Forklaringen kunne fx stå første gang oplysningspligt bliver skrevet. Måske er forklaringen ikke dækkende, men den giver formentlig modtageren en bedre forståelse af, hvad der skal til, for at man overholder sin oplysningspligt.

Meningsforstyrrende fejl

106. Meningsforstyrrende fejl gør det vanskeligt for borgerne at forstå budskabet i en tekst. I tilfælde med meningsforstyrrende fejl, kan det være nødvendigt for borgeren at kontakte afsenderen af brevet for at få meningen forklaret. I alt 9 ud af de 16 interviewpersoner gav udtryk for, at de ville kontakte kommunen eller søge anden rådgivning for at kunne forstå og besvare partshøringsbrevene.

I de undersøgte 27 breve fra kommunerne fandt Dansk Sprognævn en række eksempler på meningsforstyrrende fejl. Et eksempel på en meningsforstyrrende fejl på grund af ordvalget er et brev, hvor modtageren først kan læse, at kommunen har oplysninger om, at borgeren har modtaget *dagpenge*, og senere i brevet, at modtageren har modtaget *a-indkomst*. Der er tale om den samme indtægt, og det ville derfor være lettere at forstå, hvis afsenderne blot skrev dagpenge. Hvis teksten forvirrer modtageren, er der risiko for, at brevet ikke bliver forstået korrekt, og borgeren ikke handler i overensstemmelse med, hvad afsenderen forventer.

Brug af lovtekst og henvisninger til paragraffer

107. Det juridiske grundlag i partshøringsbrevene skal være tydeligt for borgeren. Det betyder, at der kan være direkte citater fra lovgivningen i brevene, henvisninger til lovene eller bilag med hele lovtekster. Lovtekster eller henvisninger til paragraffer i breve til borgere kan være svære at læse, fordi det juridiske sprog for mange borgere er kompliceret. Det bliver derfor svært at tolke relevansen for borgerens egen situation. Et eksempel på en paragrafhenvi-
sing i et af partshøringsbrevene til en borger er:

I henhold til § 19 i forvaltningsloven skal du have mulighed for at komme med en udtalelse, før der træffes afgørelse i din sag.

En interviewperson har kommenteret på paragrafhenvi-
sningen:

"Den med § 19 ville jeg hoppe let og elegant hen over. Der tænker man, at det ved jeg ikke en skid om – jeg tænker, den er irrelevant. For mig kan det være fuldstændig ligegyldigt, hvilken paragraf det er". (Marianne, 42 år)

108. Dansk Sprognævn oplyser på baggrund af Kresten Bjergs bog "Skriveguiden til offentlige virksomheder" fra 2013, at paragrafhenvi-
sninger kan volde større eller mindre forståelsesvanskeligheder, alt efter hvordan de er placeret i teksten. Det er mindst forstyrrende for tekstens flow og tekstens forståelighed, hvis henvisningen er placeret i en selvstændig sætning. Dansk Sprognævn foreslår derfor, at afsenderen ændrer paragrafhenvi-
sningen i eksemplet til:

Du skal have mulighed for at komme med en udtalelse, før der træffes afgørelse i din sag. Det står i § 19 i forvaltningsloven.

Brug af hovedoverskrifter

109. Brevets hovedoverskrift giver modtageren indtryk af, hvad brevet handler om. Det skal fremgå, hvorfor brevet er relevant for modtageren, og dermed hvorfor modtageren bør læse videre.

110. Dansk Sprognævn oplyser, at de mest konkrete overskrifter forankrer brevet i forhold til modtageren ved at bruge *du* eller angive, hvilke datoer/perioder brevet drejer sig om, fx "Du er ikke mødt i dit aktiveringstilbud i en periode". De mest abstrakte overskrifter er dem, hvor der udelukkende står et fagord, fx *partshøring*, som sandsynligvis ikke vil være forståeligt for alle modtagere. Et eksempel på en hovedoverskrift i et partshøringsbrev er:

Ophør af kontanthjælp grundet ansættelse i udstøttet beskæftigelse, tilbud om parts-høring.

En interviewperson har udtalt sig om overskriften på brevet i interviewet:

"Overskriften er for lang simpelthen. Hvis jeg var kontanthjælpsmodtager, og jeg ikke var en hærde én af slagsen, så ville jeg føle, at jeg blev kørt over af en damptrømler!".
(Søren, 60 år)

111. Overskriften i eksemplet giver læseren en negativ oplevelse, allerede inden brevet er læst, og budsskabet modtaget. Dansk Sprognævn foreslår følgende formulering i stedet for:

Du har fået arbejde, og kommunen planlægger derfor at stoppe din kontanthjælp. Har du kommentarer til det?

Med denne formulering fortæller afsenderen modtageren om, hvorfor han/hun overhovedet får et brev, og hvad han/hun skal eller kan gøre i forlængelse af brevet. Det mindsker risikoen for, at borgeren ikke handler på brevet og måske ikke får rettet op på manglende informationer og misforståelser.

Ankestyrelsens vurdering af breve om modtagelse af kontanthjælp

112. Rigsrevisionen har bedt Ankestyrelsen om en beskrivelse af eventuelle generelle problemer i partshøringsbrevene. Ankestyrelsen oplyser, at det samlet set er styrelsens opfattelse, at de fremsendte breve giver indtryk af, at kommunerne har svært ved at finde en præcis og hensigtsmæssig form for at gennemføre partshøring. Det ses bl.a. ved, at en del af brevene ikke i tilstrækkeligt omfang angiver de bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som borgeren hører om. Når borgeren ikke får forelagt alle relevante oplysninger, har borgeren vanskeligt ved at tilbagevise fejl eller supplere ufuldstændige oplysninger.

113. Rigsrevisionen konstaterer, at kommunernes kommunikationsmateriale kan skabe forståelsesproblemer for borgerne. Særligt fremstår ansøgningsskemaer som komplekse og forvirrende.

Rigsrevisionen, den 13. februar 2014

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Oversigt over de samlede offentlige udgifter til sociale ydelser i 2012

	Helårspersoner ¹⁾ (1.000)	Offentlige udgifter (Mia. kr.)
Efterløn	106	17,9
A-dagpenge	116	22,0
Feriedagpenge	172	1,3
Uddannelsesydelse	1	0,1
Ledighedsydelse	17	3,0
Sygedagpenge	78	13,8
Barselsdagpenge	55	9,4
Fleksydelse	7	1,2
Revalideringsydelse	12	1,8
Delpension	-	0,0
Kontanthjælp ²⁾	151	16,7
Introduktionsydelse/kontanthjælp	5	0,6
Folkepension	965	105,6
Folkepension til bosatte i udlandet	40	1,7
Personlige tillæg til folke- og førtidspensionister (potentielt antal berørte)	-	0,9
Varmetillæg til folke- og førtidspensionister	165	0,5
Førtidspension	254	42,0
Børnetilskud	132	2,2
Boligstøtte	542	13,2
Børnefamilieydelse	781	14,6
Repatreringsstøtte, reintegrationsydelse	1,1	0,1
I alt		268,6

¹⁾ Helårsperson kan dække over flere personer. Hvis fx 12 personer hver modtager kontanthjælp i en måned i løbet af året, udgør de tilsammen én helårsperson.

²⁾ Omfatter både aktiv og passiv kontanthjælp, dvs. kontanthjælp til personer, der er i aktivering, og kontanthjælp til personer, der ikke er i aktivering.

Note: Tallene er opgjort i løbende priser.

Kilde: Socialministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Bilag 2. Uddybende beskrivelse af de anvendte metoder

Rigsrevisionens undersøgelse bygger på møder med og skriftligt materiale fra Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet.

Derudover bygger undersøgelsen på interviews og drøftelser af undersøgelsens problemstillinger med Den Sociale Retshjælp, Folketingets Ombudsmand, Digitaliseringsstyrelsen, udvalgte kommuner, KL, Ankestyrelsen og den britiske rigsrevision (The National Audit Office).

Undersøgelsen bygger også på en spørgeskemaundersøgelse, som Rigsrevisionen gennemførte i alle 98 kommuner i perioden august-november 2013. Inden udsendelsen blev spørgeskemaet pilottestet hos KL og 2 kommuner. Samtlige kommuner besvarede spørgeskemaet. Spørgeskemaundersøgelsen omfattede bl.a. spørgsmål om:

- kommunens brug af ministeriers og andre offentlige myndigheders materiale, vejledningsindsats og øvrige initiativer til fortolkning af lovgivningen om sociale ydelser
- kommunens indsats for at forhindre fejludbetalinger af sociale ydelser.

Kommunerne blev bl.a. bedt om at angive, om de har en strategi for deres kommunikation til borgerne. I den forbindelse indhentede Rigsrevisionen dokumentation for besvarelsen i de tilfælde, hvor strategien ikke fremgik af kommunens egen hjemmeside.

Rigsrevisionen gennemførte en brugerundersøgelse som led i undersøgelsen. Udgangspunktet for brugerundersøgelsen var at få en indikation af, om borgerne kan forstå kommunernes skriftlige kommunikation om sociale ydelser.

Rigsrevisionen valgte at undersøge kommunernes skriftlige kommunikation om en konkret social ydelse. På baggrund af bl.a. et notat om fejludbetalinger, som KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning – udarbejdede for Rigsrevisionen, valgte Rigsrevisionen at se på ydelsen kontanthjælp. Vi valgte kontanthjælp, fordi det er et væsentligt økonomisk område. I løbet af 2012 modtog i alt 198.400 personer på et tidspunkt kontanthjælp, og de samlede offentlige udgifter beløb sig til 16,7 mia. kr.

Brugerundersøgelsen omfattede følgende aktiviteter:

- Indhentning af skriftligt kommunikationsmateriale fra 9 kommuner.
- Interview med 16 borgere om udvalgte dele af det indhentede materiale. Analysefirmaet Epinion gennemførte interviewene med borgerne for Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen indhentede materiale om ansøgning om eller partshøring i forbindelse med kontanthjælp fra 9 kommuner: Helsingør, Holbæk, Middelfart, Morsø, Nordfyns, Roskilde, Aabenraa, Aalborg og Aarhus. Konkret indhentede vi følgende materiale:

- ansøgningsblanket om at modtage kontanthjælp
- de 3 første partshøringsbreve fra mandag den 8. april 2013, som kommunerne havde sendt til modtagere af kontanthjælp
- yderligere informations- og vejledningmateriale, som kommunerne eventuelt henviser til i partshøringsbrevene, såsom pjecer om reglerne for at modtage kontanthjælp.

Formålet med at gennemføre interviews med 16 borgere var at undersøge, om de kunne forstå eksempler på skriftligt materiale fra kommunerne. I løbet af interviewet blev interviewpersonen bedt om at forholde sig til et ansøgningsskema om kontanthjælp og 2 udvalgte partshøringsbreve.

Interviewpersonerne blev udvalgt for at sikre størst mulig spredning på geografi, køn, alder og uddannelse. Nedenfor er en oversigt over interviewpersonerne:

Køn	Alder	Uddannelse	Beskæftigelse
Kvinde	20	Gymnasium, HF, studenterkursus	Studerende
Kvinde	22	Erhvervsgymnasium	Studerende
Kvinde	29	Lang videregående	Designer, arbejdsløs
Kvinde	30	Lang videregående	Dyrlæge
Mand	37	Erhvervsfaglig	Logistikkoordinator
Kvinde	40	Grundskole	Mejeriarbejder
Mand	40	Kort videregående	Klubmedarbejder
Mand	41	Lang videregående	Kommunikationsmedarbejder
Kvinde	42	Kort videregående	Administration
Mand	43	Erhvervsfaglig	Jobkonsulent
Kvinde	50	Erhvervsfaglig	Pensionist
Mand	52	Mellemlang videregående	Projektleder
Mand	58	Mellemlang videregående	Pædagogisk leder
Mand	60	Grundskole	Leder af interesseorganisation
Kvinde	61	Mellemlang videregående	Folkeskolelærer
Mand	62	Erhvervsfaglig	Tømrermester, selvstændig

Note: Interviewpersonerne kommer fra følgende byer: Glesborg, Havdrup, Hedehusene, Holbæk, Jyllinge, Kastrup, København, Løsning, Risskov, Rønde, Aarhus.

Kilde: Epinion.

Interviewpersonerne blev ikke valgt ud fra, om de modtager kontanthjælp eller andre sociale ydelser. Oplysninger fra Danmarks Statistik viser, at 68 % af kontanthjælpsmodtagerne har folkeskolen som højeste fuldførte uddannelse, mens gennemsnittet for den danske befolkning er 29 %. Det er en indikation på, at nogle af de borgere, der ansøger om kontanthjælp, i udgangspunktet kan have sværere ved at læse og forstå breve fra det offentlige end gennemsnittet af befolkningen.

Vi fik også vurderet det skriftlige materiale af:

- Dansk Sprognævn, der vurderede materialets sproglige kvalitet på baggrund af en kombineret kvantitativ og kvalitativ tekstgennemgang
- Ankestyrelsen, som vi bad om at vurdere, om der var generelle problemer med indholdet af partshøringsbrevene set i forhold til forvaltningslovens regler om partshøring.

Bilag 3. Ordliste

Ankestatistik	Ankestyrelsen offentliggør årligt en statistik, der belyser afgørelserne på indbragte klager på social- og beskæftigelsesområdet, fx antal afslag på klager og sagsbehandlingstider.
Dansk Sprognævn	En statslig forskningsinstitution under Kulturministeriet. Nævnet skal bl.a. følge det danske sprogs udvikling, fx ved at registrere nye ord, og fastlægge den danske retskrivning.
De Sociale Nævn	Tidligere klageinstans under Statsforvaltningen på det sociale område. Nævnene blev nedlagt pr. 1. juli 2013, og behandlingen af klager på området er overgået til Ankestyrelsen.
Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi	Et samarbejde mellem regering, kommuner og regioner om at modernisere danskernes velvære og effektivisere den offentlige sektor gennem digitalisering.
Department for Work and Pensions	En statslig myndighed i England med ansvar for områderne beskæftigelse, pension og velvære.
Forlaget Schultz' lovguide	Giver et overblik over bl.a. kontanthjælps- og ældreområdet med lovgivning, domme og afgørelser.
Formue	Er defineret i § 14 i lov om aktiv socialpolitik, lovbekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012. Det fremgår, at kommunen skal se bort fra formue på op til 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for ægtefæller, uanset hvem af ægtefællerne der ejer formuen. Derudover skal kommunen se bort fra formue, der er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens og familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.
Hotline og chatfunktion	I en hotline vil jurister eller andet fagpersonale fra ministerierne skulle sidde klar til at kunne svare på spørgsmål fra kommunernes sagsbehandlere. En chatfunktion har samme funktion som en hotline, men foregår skriftligt, fx via ministeriets hjemmeside.
Lixtal	Indikerer, hvor svær en tekst er at læse. Lixtallet bliver udregnet ud fra sætningslængde og andelen af lange ord over 6 bogstaver. Et lavt lixtal er ingen garanti for, at teksten er let at læse, fordi udregningen ikke tager højde for fremmedord og fagord.
Objektive kriterier	Bruges ved sagsbehandling af sociale ydelser, hvor der ikke indgår skøn. Det er kriterier som fx alder, indkomst eller bopæl.
Oplysningspligt	Som modtager af sociale ydelser er man forpligtet til at oplyse om: • ændring af adresseforhold • ændring af husstandens sammensætning • ændring af indkomst • ændring af formue.
Partshøring	En myndighed kan foretage partshøring af en borger i en sag med det formål at sikre, at borgeren får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere grundlaget for en afgørelse, fx fratagelse af en ydelse, inden myndigheden afgør sagen. Partshøring af en borger kan foregå mundtligt eller skriftligt.
Praksisundersøgelse	Ankestyrelsen gennemfører praksisundersøgelser for at belyse den konkrete praksis i landets kommuner inden for et bestemt emne og lovgrundlag. Undersøgelserne gennemføres ved hjælp af stikprøveundersøgelser af kommunale afgørelser og konkret sagsbehandling.
Principafgørelse	En kommunal afgørelse, som efter Ankestyrelsens vurdering har en principiel karakter og derfor skal være bindende vejledning for senere afgørelser i lignende sager i kommunerne. Afgørelsen bliver derved en såkaldt principafgørelse, der er en bindende retskilde.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd	Et uafhængigt forskningscenter under Socialministeriet, som gennemfører udredninger og evalueringer på velfærdsområdet.
Snyd	I beretningen bliver snyd brugt om en bevidst forkert eller vildledende handling. Enkelte steder i beretningen optræder betegnelsen socialt bedrageri om samme type handling.
Temarevision	Staten kan bestemme, at kommunernes revisorer skal foretage en særlig revision, hvor der er statsrefusion eller statsligt tilskud. Der kan gennemføres temarevision hvert 2. år. Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet fastlægger på skift revisionens tema.
Udbetaling Danmark	Har siden marts 2013 haft ansvaret for administrationen af familieydelse, barselsdagpenge, folkepension, førtidspension (udbetaling og beregning) og boligstøtte.
UK Statistics Authority	Englands pendant til Danmarks Statistik.