

**RAPPORT FRA
DET TVÆRMINISTERIELLE UDVALG
OM BEDRE KONTROL**

Anbefalinger og overvejelser

København, oktober 2010

Tværministerielt udvalg
Om bedre kontrol

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 - Forord	2
Kapitel 2 - Indledning, baggrund og perspektiv	4
Kapitel 3 - Udvalgets anbefalinger og forslag til lovændringer, der vil styrke den generelle indsats mod socialt bedrageri og skabe bedre kontrol på området.....	6
Kapitel 4 - Oversigt over det økonomiske volumen af sociale ydelser og overvejelser omkring kvalificering af potentialet for kontrol.....	19
Kapitel 5 - Den hidtidige indsats mod socialt bedrageri og misbrug af velfærdsydelser	19
Kapitel 6 - Resultaterne af den iværksatte temarevision, hvor samtlige kommuners indsats mod misbrug af sociale ydelser kortlægges af de kommunale revisorer	35
Kapitel 7 - Øvrige relevante erfaringer og forslag fra kommunerne.....	43
Kapitel 8 - Oplysninger om erfaringer og indsats i udlandet mod socialt bedrageri	50
Kapitel 9 - Mulighed for bedre kontrol med udbetaling af varige og midlertidige forsørgelsesydelser og økonomiske tilskud til personer i udlandet.....	63
Kapitel 10 - Andre problemfelter udvalget har behandlet	69

BILAGSSAMLING

KAPITEL 1 - FORORD

Som en del af Finanslovsaftalen for 2010 besluttede regeringen at nedsætte et tværministerielt udvalg, der skal se på, hvordan indsatsen mod socialt bedrageri kan styrkes.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget i løbet af efteråret 2010 skal komme med anbefalinger og forslag til lovændringer, der vil styrke den generelle indsats mod socialt bedrageri og skabe bedre kontrol på området.

Endvidere skal resultaterne af temarevisionen af den kommunale tilsyns- og kontrolindsats for 2009 indgå i udvalgets arbejde. Temarevisionen er gennemført i alle landets kommuner.

Udvalgets kommissorium vedlægges som bilag.

Udover Beskæftigelsesministeriet (formand) har Skatteministeriet, Socialministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet deltaget i udvalget. KL er løbende blevet inddraget i udvalgets arbejde.

En liste over medlemmerne og deltagere i udvalgets møder vedlægges som bilag.

Udvalget påbegyndte sit arbejde i marts 2010 og har holdt 12 møder.

Udvalget har inddraget viden fra kommunerne og haft møder med kommunale repræsentanter. Herudover er inddraget erfaringer fra indsatsen i udlandet.

Udvalget har taget udgangspunkt i en analyse af de gældende regler vedr. tilsyn og kontrol, som lovgivningen på de forskellige ministerområder indeholder. Reglerne er fastsat og justeret i takt med lovgivers krav og med hvad den øvrige udvikling har medført. Det gælder ikke mindst udviklingen inden for digitaliseringen.

På dette grundlag peger udvalget på et behov for yderligere hjemler, nye og mere udvidede samarbejdsformer, øget samkørsel af registre og endnu større udnyttelse af de muligheder, digitaliseringen medfører.

I kapitel 3 er der redegjort for udvalgets anbefalinger og forslag til lovændringer, der vil styrke den generelle indsats mod socialt bedrageri og skabe bedre muligheder for kontrol på området.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de kontrolmæssige udfordringer hele tiden ændrer sig. På trods af en øget indsats herunder med nye og forbedrede muligheder

for at gennemføre kontrol, der kan afsløre socialt bedrageri, vil de personer, som forsøger at misbruge systemet, erfaringsvis søge nye veje.

Udvalget foreslår derfor, at der nedsættes et permanent forum, som kan sikre en fortsat overvågnings- og koordineringsindsats på tværs af ministerområderne. Et permanent forum om bedre kontrol, vil gøre det muligt at følge op på de forslag og anbefalinger, som gennemføres samt drøfte og tage stilling til de nye udfordringer vedrørende kontrol og socialt bedrageri.

KAPITEL 2 - INDLEDNING, BAGGRUND OG PERSPEKTIV

”Enhver form for socialt bedrageri er uacceptabelt og udtryk for et værdiskred, der nedbryder sammenhængskraften i samfundet”. Dette er det principielle udgangspunkt for udvalgets kommissorium og et udtryk for, at misbrug med sociale velfærdsydelser, som samfundet – og dermed borgerne – stiller til rådighed for medborgere, der midlertidigt eller varigt har behov for hjælp – mister opbakning, hvis de ikke ydes til de rigtige modtagere.

Lovgivningen har derfor altid indeholdt en række konkrete betingelser og forudsætninger for at oppebære og bevare ydelserne. Hjemlerne er spredt i lovgivningen og findes rundt omkring i forskellig faglovgivning.

Den vifte af virkemidler og instrumenter, de enkelte myndigheder har haft mulighed for at anvende, er ofte tilvejebragt for at afhjælpe en konkret situation. Sådanne midler kan fx være krav om specielle oplysninger fra borgerne, mulighed for at inddrage hjælp, pålægge sanktioner, eller adgang til data, registre og oplysninger hos andre myndigheder. Tilsyns- og kontrolinstrumenterne er blevet udviklet og mere forfinede – ikke mindst som led i digitaliseringen af administrationen, herunder de offentlige registre. Disse tiltag er derfor mere udtryk for en indsats knyttet til de enkelte minister- eller sagsområder end en samlet, langsigtet planlægning af en sammenhængende tilsyns- og kontrolindsats. I sagens natur kan denne indsats i en række tilfælde tilmed omfatte regler inden for flere ministerområder.

Ikke mindst derfor har der været gjort – og gøres fortsat – en stor indsats for at prioritere anskaffelse og anvendelse af moderne teknologi i takt med øgede muligheder for databehandling af stadig større informationsmængder på den administrativt nemmeste og mest effektive måde. I forlængelse heraf har udviklingen af medarbejderkompetencer været i fokus.

På denne baggrund er der således på en række ministerområder gennemført og tilvejebragt en kontrol- og tilsynsindsats, som – i hovedpunkter – er beskrevet i kapitel 5 samt i det uddybende bilag hertil.

Imidlertid har udviklingen vist, at der fortsat er ”huller”, bl.a. fordi der opstår misbrug og utilsigtet anvendelse af velfærdsydelser, der ikke var til at forudse, da reglerne blev indført. Der kan også være tale om begrænsninger i de eksisterende hjemler, fx manglende muligheder for udveksling af oplysninger mellem myndigheder. Der er således løbende behov for at justere kontrolmulighederne. Nedsættelsen af udvalget giver anledning til at få afklaret de vigtigste problemer og afdækket mulighederne for at styrke den generelle indsats mod socialt bedrageri og skabe bedre kontrol på området.

Sideløbende med udvalgets arbejde er der desuden gennemført initiativer for at give mulighed for øget kontrol med visse velfærdsydelse. Med virkning fra 1. juli 2010 er der fx indført en meddelelsespligt for pensionister, der tager på længerevarende midlertidigt ophold i lande uden for EU/EØS og Schweiz samt mulighed for øget kontrol med udbetaling af social pension.

Tilsvarende er der indgået politiske aftaler om objektiv sagsbehandling (omlægningen af opgavefordelingen i den offentlige sektor), som medfører nye muligheder i forhold til at forbedre indsatsen mod socialt bedrageri.

Udvalget fremlægger nu 26 konkrete anbefalinger, der forventes at kunne iværksættes snarest efter en politisk stillingtagen.

Herudover har en række af de problemfelter, som udvalget har behandlet, vist sig at kræve yderligere analyser, som det ikke har været muligt at gennemføre, indenfor den tidsmæssige ramme, der har været afsat til udvalgets arbejde.

Udvalget finder, at der bør skabes mulighed for, at en række af de udestående problemer gøres til genstand for yderligere overvejelser i en ”anden fase”.

Der er efter udvalgets opfattelse derfor behov for et permanent udvalg, der blandt andet løbende kan følge op på nye problemer og overvåge effekten af de tiltag, der måtte følge af en gennemførelse af udvalgets forslag og anbefalinger.

Udvalget anbefaler derfor, at der nedsættes et permanent tværministerielt udvalg om bedre kontrol med velfærdsydelse.

Det anbefales som udgangspunkt, at de ministerområder, der har været tilknyttet udvalget, fortsat er repræsenteret eller løbende inddrages. Andre ministerområder kan evt. også inddrages. Det anbefales at KL fortsat inddrages.

Opgaven kunne kort være at koordinere og overvåge det videre arbejde med kontrol med sociale ydelse.

KAPITEL 3 - UDVALGETS ANBEFALINGER OG FORSLAG TIL LOVÆNDRINGER, DER VIL STYRKE DEN GENERELLE INDSATS MOD SOCIALT BEDRAGERI OG SKABE BEDRE KONTROL PÅ OMRÅDET

3.1 Generelle bemærkninger

Udvalget har afholdt 12 møder i perioden marts til september 2010. Udvalget har i sit arbejde taget udgangspunkt i:

- En gennemgang af de gældende regler om kontrol og mulighederne for tværgående udnyttelse af oplysninger.
- Resultaterne fra den iværksatte temarevision, hvor samtlige kommuners indsats mod misbrug af sociale ydelser er blevet kortlagt af de kommunale revisorer.
- Ideer og erfaringer fra en lang række kommunale kontrolmedarbejdere, herunder holdt møde med Ballerup og Høje Tåstrup.
- Erfaringer fra udlandet, herunder holdt møde med Udenrigsministeriet og de danske ambassadører i henholdsvis Spanien og Tyrkiet.
- Erfaringer med politianmeldelse af socialt bedrageri, herunder vurderet behovet og mulighederne for anbefalinger, der kan sikre at kommunerne i højere grad politianmelder socialt bedrageri.

På grundlag af de møder udvalget har afholdt med eksterne parter, de problemstillinger der er identificeret i de eksisterende regler og via konkrete eksempler på socialt bedrageri, kan det generelt konstateres, at de væsentligste udfordringer vedrører følgende områder:

- Konstatation af hvorvidt modtagere af velfærdsydelse er samlevende, gift eller enlig.
- Konstatation af hvilken indkomst modtagere af velfærdsydelse har - fx sort arbejde.
- Konstatation af hvorvidt modtagere af velfærdsydelse opholder sig her i landet, i EU eller andre lande.
- Myndighedernes adgang til at indhente oplysninger og herunder muligheden for at udveksle oplysninger mellem forskellige myndigheder.

Udvalget har i forbindelse med overvejelserne om mulighederne for at skabe en bedre kontrol af personer, der modtager velfærdsydelse, lagt vægt på, at der også skal tages behørigt hensyn til privatlivets fred.

3.2 anbefalinger fra udvalget

Udvalget afgiver 26 anbefalinger, som alle er nærmere beskrevet i bilagsdelen.

Anbefalingerne er fordelt på følgende temaer:

- Bedre kontrol af ydelsesmodtagere, der modtager danske velfærdsydelse i udlandet
- Afklaring af, om ydelsesmodtagere opholder sig i Danmark
- Indsats mod dobbeltforsørgelse/sort arbejde
- Afklaring af bopælsforhold
- Bedre vejledning af kommunerne og flere og bedre kontrolredskaber
- Øget anvendelse af registre og bedre udnyttelse af oplysninger på tværs af myndigheder
- Den kommunale temarevision
- Politianmeldelser af socialt bedrageri
- Behov for et permanent forum

Det bemærkes, at udvalget ikke har haft grundlag for at tage stilling til de konkrete økonomiske konsekvenser, der vil være forbundet med gennemførelsen af de enkelte anbefalinger. En gennemførelse af de enkelte forslag vil medføre bedre kontrol med udbetalingen af forskellige velfærdsydelse, og som følge heraf indebære besparelser. På den anden side vil der for flere af forslagene vedkommende være mindre implementeringsomkostninger. Det er dog udvalgets vurdering, at besparelsen vil overstige implementeringsomkostningerne – også på kort sigt.

Anbefalinger vedr. bedre kontrol af ydelsesmodtagere, der modtager danske velfærdsydelse i udlandet

Det er lovligt at modtage en række velfærdsydelse, selvom man ikke opholder sig i Danmark. Det er især førtidspension og folkepension, der tages med til udlandet jf. kapitel 4 og af bilagsdelen. Det kan være vanskeligt at kontrollere om en ydelsesmodtager, der er bosat i udlandet, fortsat lever op til betingelserne for ret til ydelse.

Inspireret af blandt andet erfaringer fra Nederlandene og Norge anbefales det derfor, at Danmark indleder øget kontrol af personer, der modtager danske velfærdsydelse i udlandet. Det anbefales at kontrollere personer, der modtager ydelse (primært pension) i Spanien og Tyrkiet. Det foreslås at etablere en kontrol, der primært baseres på anvendelse af lokal arbejdskraft. I forhold til Tyrkiet vil indgåelse af en samarbejdsaftale mellem beskæftigelsesministeren og den tyrkiske ministerkollega fremme de danske muligheder for at kunne udøve kontrol i landet. Man vil benytte oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Der er ikke tale om, at danske myndighe-

der tillægges myndighedsbeføjelser i udlandet eller omvendt, at tyrkiske myndigheder i kraft af samarbejdsaftalen tillægges myndighedsbeføjelser i Danmark.

Anbefaling 1:

Forsøg med kontrolmedarbejdere i Tyrkiet og Spanien. Forsøget omfatter indledningsvist kontrol med udbetaling af social pension i landene, men på sigt kan forsøget også inkludere indhentning af oplysninger til brug for bedre kontrol i Danmark af ydelsesmodtagere med indkomst fra Tyrkiet og Spanien.

Anbefaling 2:

Indgåelse af aftale med Tyrkiet, som grundlag for at Danmark kan etablere forsøg med kontrolmedarbejdere i landet.

Afklaring af, om ydelsesmodtagere opholder sig i Danmark

Ved modtagelsen af blandt andet dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med ledighed er der tilknyttet klare forpligtelser om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og udnytte sine arbejdsmuligheder aktivt. Det betyder, at den ledige skal komme til samtaler, som personen er indkaldt til, og deltage i de aktive tilbud, som jobcenteret tilbyder. Den ledige skal dermed som hovedregel have ophold i Danmark. Modtageren af en ydelse skal forud for udrejse af landet orientere a-kassen eller kommunen. Det er a-kassernes og kommunernes opgave at kontrollere om ydelsesmodtagerne rent faktisk står til rådighed og befinder sig i Danmark.

Der er ligeledes knyttet krav til udbetaling af sygedagpenge, hvad enten de udbetales af arbejdsgiveren eller kommunen. Personer på sygedagpenge, uanset om de er i beskæftigelse eller ledige, må som udgangspunkt ikke opholde sig uden for EU. I særlige tilfælde kan der i forbindelse med behandling opnås tilladelse til ophold uden for EU på sygedagpenge.

A-kassernes og kommunernes mulighed for i praksis løbende at kontrollere, om ydelsesmodtagere opholder sig i Danmark er reelt begrænsede, blandt andet fordi en stor del af kommunikationen mellem ydelsesmodtagerne og myndighederne i dag foregår digitalt. Det kan fx betyde, at ydelsesmodtagerne kan udfylde deres dagpengekort i udlandet eller fra udlandet registrere sig som værende til rådighed på kommunernes hjemmeside. Kommunerne og a-kasserne vil dog kunne indkalde ledige til samtaler, som den ledige skal deltage i, hvis der opstår tvivl, om at personen står til rådighed, herunder om pågældende opholder sig i Danmark.

Desuden eksisterer der på nuværende tidspunkt et lufthavnstilsyn blandt andet i Kastrup Lufthavn, hvor Arbejdsdirektoratet i samarbejde med SKAT og politi stikprøvevis kontrollerer om modtagere, der vender hjem fra ophold i udlandet, er udrejst

uden at give den krævede besked til a-kassen eller kommunen om udrejsen og dermed har modtaget ydelse med urette under opholdet i udlandet. Lufthavnstilsynet kontrollerer også om der bliver udført store kontantbeløb fra Danmark.

Anbefaling 3:

Intensivering af lufthavnstilsynet.

- Øget kontrol fra Arbejdsdirektoratet i Københavns Lufthavn Kastrup i samarbejde med politi og SKAT.
- Udvidelse af samarbejdet mellem politi, SKAT og Arbejdsdirektoratet så fremtidige aktioner også omfatter andre lufthavne og grænseovergange i overensstemmelse med gældende EU-regler.
- Ny hjemmel for Arbejdsdirektoratet til at overvåge og følge op på, om kommunerne har behandlet sagerne fra lufthavnstilsynet.
- Arbejdsdirektoratet opprioriterer tilsyn med a-kassernes håndtering af lufthavnssagerne.

Anbefaling 4:

Undersøgelse af mulighederne for et elektronisk varslingsystem, så a-kasser/kommuner får automatisk besked, når der svares fra computere/IP-adresser, der ikke er i Danmark. Alternativt løsninger der sikrer, at kommunikation slet ikke kan ske digitalt fra udlandet for så vidt angår ydelser, der ikke må medtages til udlandet. Såfremt der måtte vise sig behov for det, vil der efterfølgende blive taget stilling til spørgsmålet om evt. ny lovhjemmel.

Anbefaling 5:

Adgang for Arbejdsdirektoratet til at indhente oplysninger fra pengeinstitutter. Formålet er at afklare, hvor kreditkort er brugt med henblik på at afklare, om der er ophold i Danmark.

Indsats mod dobbeltforsørgelse/sort arbejde

Kommunerne har mulighed for uanmeldt at gennemføre virksomhedskontroller, hvor det primære formål er at kontrollere, om der på virksomheden er medarbejdere, der samtidig med arbejde – evt. sort arbejde - modtager sociale ydelser. Kommunerne kan gennemføre virksomhedskontroller på egen hånd eller sammen med andre myndigheder i det såkaldte Fairplay-samarbejde.

Udvalget finder, at der er behov for at fremme kommunernes deltagelse i Fairplay-samarbejdet og at udvide rammerne for at gennemføre virksomhedskontroller. Derfor foreslår udvalget, at kommunerne – modsat i dag – får mulighed for også at gennemføre virksomhedskontroller udenfor egen kommunegrænse. Udvalget fore-

slår desuden en lempelse af restriktionerne for, hvornår kommunerne kan anvende virksomhedskontrol som redskab til tilvejebringelse af kontroloplysninger.

Anbefaling 6:

Ny hjemmel, som udvider kommunernes adgang til at gennemføre virksomhedskontroller. Dels mulighed for virksomhedskontrol på tværs af kommunegrænser efter aftale med den berørte kommune, dels mulighed for virksomhedskontrol i konkrete sager frem for som nu kun ved stikprøvekontrol.

Afklaring af bopælsforhold

Retten til og/eller størrelsen af en række velfærdsydelser afhænger af, om ydelsesmodtageren er enlig eller samlevende. Det kan dog være meget svært for en myndighed at kontrollere, om en person, der oplyser, at han/hun lever alene, også reelt gør det. Derfor har kommunerne efterlyst bedre kontrolmuligheder i disse sager, for eksempel muligheden for at kunne afklare, hvem der modtager post på en given adresse.

Kommunernes forslag til udvalget har vist, at der er eksisterende kontrolmuligheder og –hjemler, som nogle kommuner ikke kender/bruger. Det skal sikres, at alle kommuner bliver bekendt med disse kontrolmuligheder.

Velfærdsydelserne er lovgivningsmæssigt forankret i en række forskellige ministerier og har forskellige formål, hvilket betyder, at der i visse tilfælde bruges forskellige definitioner på tilsyneladende ens begreber. Dette kan vanskeliggøre kommunernes muligheder for at administrere og kontrollere ordningerne.

Anbefaling 7:

Der indledes et samarbejde med KL om, hvordan en informationsindsats vedrørende eksisterende kontrolmuligheder og –hjemler kan sikres (f.eks. indgå i kommunale kurser). Det kan også indgå i en planlagt konference.

Anbefaling 8:

Undersøgelse af mulighederne for kommunerne til at indhente oplysninger om, hvem der modtager post på en given adresse.

Bedre vejledning af kommunerne og flere og bedre kontrolredskaber

Store dele af kontrollen med socialt bedrageri sker i kommunerne og er i den enkelte kommune ofte samlet hos relativt få personer. Udvalgsarbejdet har vist, at der er

stor forskel på, i hvilken udstrækning kontrolarbejdet i den enkelte kommune udspringer af egentlige politiske udmeldinger og prioriteringer fra kommunalbestyrelsen.

Flere kommuner har peget på, at der for at sikre ensartethed, effektivitet, koordinering, lovlig administration mm. mangler bedre kontrolredskaber, herunder vejledninger fra statslige myndigheder om kontrolmulighederne for de forskellige ydelsestyper.

Udvalget vil derfor anbefale, at udarbejdelse af nye og uddybende vejledninger gives høj prioritet i arbejdet i en mulig opfølgende fase af udvalgsarbejdet (se afsnit 3 nedenfor).

Udvalget vil derudover anbefale et øget fokus på efteruddannelse af kommunernes kontrolpersonale og at der gennemføres et serviceeftersyn af vejledningerne til kommunerne på det udlændingeretlige område.

Anbefaling 9:

Bedre udnyttelse af oplysninger mellem forvaltningerne i kommunen (børns udlandsophold). Udvalget anbefaler, at kommunerne vejledes om reglerne om fortsat udbetaling af børneydelser, herunder at barnet som udgangspunkt skal opholde sig i Danmark for at familien er berettiget til disse ydelser, og om at udbetalingen af børneydelser kan stoppes ved udlandsophold, herunder ved genopdragsrejser. Beskæftigelsesministeriet (Pensionsstyrelsen) vil sikre at kommunerne orienteres herom.

Anbefaling 10:

Kommunerne opfordres til efteruddannelse af kontrolmedarbejdere, blandt andet for at sikre kendskabet til allerede gældende kontrolhjemler og -muligheder.

Anbefaling 11:

Serviceeftersyn af vejledningerne til kommunerne på det udlændingeretlige område.

Anbefaling 12:

Udarbejdelse af praksisorienterede kontrolvejledninger, hvor der ses på tværs af de forskellige regelsæt i forhold til forskellige persongrupper.

Anbefaling 13:

Øget erfaringsudveksling om best practice og løsning af konkrete problemstillinger mellem de kommunale kontrolmedarbejdere, fx via etablering af et kontrolforum på nettet. Dette kan varetages af det faste tværministerielle forum, jf. anbefaling 26.

Øget anvendelse af registre og bedre udnyttelse af oplysninger på tværs af myndigheder

I takt med den stigende digitalisering i samfundet opstår nye misbrugsmuligheder, men også nye kontrolmuligheder. Udviklingen af digitale værktøjer skal ske løbende med det formål dels at forebygge fejl og dels at afdække fejl så tidligt i et forløb som muligt. Der er en udfordring i, at identificere de registre og elektroniske oplysninger, som er relevante, herunder tilvejebringe hjemler for at disse oplysninger kan benyttes.

Øget brug af de digitale muligheder er relevant for alle myndigheder med kontrolopgaver og/eller som udbetaler offentlige ydelser, således også for a-kasserne. Det er udvalgets klare anbefaling, at der fortsat bør ske øget brug af digitalisering og at der sker en øget anvendelse af registre og bedre udnyttelse af oplysninger på tværs af myndigheder.

Regeringens digitaliseringsstrategi¹ peger på, at oplysninger, som én gang er afgivet til det offentlige, skal kunne udnyttes bedst muligt af alle relevante myndigheder for at forebygge og afdække fejludbetalinger af offentlige ydelser, også i forhold til udlændingelovgivningen.

Det er udvalgets indtryk, at der i praksis er uudnyttede muligheder for tværgående udveksling af oplysninger og registersamkøringer, og at der kan være behov for at tilvejebringe hjemmel til yderligere udveksling af oplysninger og registersamkøring, særligt på tværs af myndigheder.

Persondataloven og EU's Databeskyttelsesdirektiv sætter visse grænser for den tværgående udnyttelse af oplysninger. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der bør gennemføres en analyse af barrierer og muligheder for en øget tværgående udnyttelse af oplysninger og registre på ydelsesområdet. I første række bør der således ske en identifikation af, hvor der i praksis er uudnyttede muligheder for tværgående udveksling af oplysninger og registersamkøring, og i anden række bør der ske en afklaring af behovet for nye hjemler.

Der bør endvidere arbejdes for en mere systematisk vidensindsamling til brug for analyser af grundlaget for udøvelsen og prioriteringen af kontrol. Ikke mindst på det kommunale område.

¹ Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010. Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde. (Se især strategisk indsatsområde 3)

Det anbefales også, at Beskæftigelsesministeriet får hjemmel til på kommunernes vegne at registersamkøre på de områder, hvor kommunerne allerede i dag har hjemmel til registersamkøring, således at direktoratet kan være kommunerne behjælpelig med tilvejebringelsen af relevante kontrolldata.

Indkomstregisteret har givet nye kontrolmuligheder, bl.a. i forbindelse med kontrollen af lønarbejde samtidig med modtagelse af kontanthjælp, dagpenge mv. Det er dog ikke muligt for kommuner og a-kasser via Indkomstregisteret at undersøge i hvilket omfang ydelsesmodtagere har indtægt fra selvstændig virksomhed. Dette vil kræve, at kommuner og a-kasser får adgang til momsoplysninger.

Der er tilsyneladende kontrolmedarbejdere, der ikke i tilstrækkelig grad har viden om, hvilke registeroplysninger kommunerne allerede har adgang til. Eksempelvis er der kommuner, der har ønsket adgang til registre om motorkøretøjer og til bestemte oplysninger i Indkomstregisteret. Da kommunerne allerede har adgang til disse oplysninger, er det væsentligt at sikre, at der sker en udmelding om, hvilke muligheder der allerede er.

Anbefaling 14:

Der gennemføres en analyse af barrierer og muligheder for en øget tværgående udnyttelse af oplysninger og registre på ydelsesområdet. Analysen forankres i det faste tværministerielle forum, jf. anbefaling 26.

Anbefaling 15:

Der indføres hjemmel for Beskæftigelsesministeriet til registersamkøring på det kommunale område. Beskæftigelsesministeriet skal være databehandler. Det er fortsat kommunerne, der skal behandle eventuelle sager. Registersamkøringen skal ikke række udover kommunernes nuværende hjemmel. Det er alene tanken at samkøringen af praktiske årsager skal kunne ske samlet på et sted.

Anbefaling 16:

Undersøgelse af mulighederne for andre myndigheders brug af SKATs oplysninger fra udenlandske skattemyndigheder. SKAT og Beskæftigelsesministeriet vil i samarbejde gennemføre undersøgelsen.

Anbefaling 17:

Øget udbredelse af best practice i forbindelse med kommunernes anvendelse af digitale valideringsredskaber (blandt andet kommunernes brug af Indkomstregisteret, CPR mv.). Fx i form af en konference arrangeret af bl.a. Beskæftigelsesministeriet og KL.

Anbefaling 18:

Der indføres hjemmel, der sikrer tilflytterkommuner adgang til sanktionsoplysninger uden borgerens samtykke, der har betydning for beregning af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse.

Anbefaling 19:

Der etableres en ny digital adgang til Feriekonto med henblik på at sikre, at kommuner og a-kassers gør brug af feriedata (feriekonto-udbetalinger) i kontrolindsatsen.

Anbefaling 20:

Oplysninger om momsregistrering og momsangivelser gøres tilgængelige for a-kasser og kommuner, således at det bliver muligt også at kontrollere selvstændige, herunder omfanget af virksomheden.

Anbefaling 21:

Der søges etableret en central registrering af afgørelser om støtte til repatriering efter repatrieringslovens § 7 med henblik på at undgå at en udlænding modtager støtte til repatriering mere end én gang.

Den kommunale temarevision

Der er i samtlige landets kommuner gennemført en temarevision, hvor de kommunale revisorer har undersøgt kommunernes indsats mod socialt bedrageri, jf. kapitel 6.

Temarevisionen viser, at stort set alle kommuner har etableret forretningsgange og interne kontroller og at der generelt er en høj kvalitet i kommunernes indledende sagsbehandling.

Revisionen viser dog også, at en stor andel af kommunerne (omkring 1/4) først har etableret deres kontrolindsats for nylig – og dermed ser temarevisionen i sig selv ud til at have bidraget til at få opprioriteret kontrolindsatsen.

Der er forholdsvis mange kommuner, der har etableret kontrolteams eller udpeget særlige ansatte til at løse kontrolopgaver. Set i det lys er det bemærkelsesværdigt, at der kun er rejst tilbagebetalingskrav i 2009 for tilsammen knap 50 millioner kroner, og at 28 kommuner har oplyst, at de slet ikke har haft sager med konkret mistanke om forsætligt eller groft uagtsomt socialt bedrageri.

Lidt over halvdelen af kommunerne oplyser, at de har gennemført virksomhedskontroller i 2009. Og i de tilfælde, hvor man har vurderet, at en arbejdsgivers oplysninger er mangelfulde, har man i 21 procent af tilfældene pålagt den pågældende at bruge logbog².

Det fremgår af temarevisionen, at 62 procent af kommunerne har fastsat politiske retningslinier for kontrolarbejdet. Hos cirka 50 procent af kommunerne indgår resultaterne fra kontrollen i kommunalpolitikernes overvejelser om ændringer af kontrolpolitikken og de administrative procedurer.

Temarevisionen peger også på en tilsyneladende modstrid mellem kommunale krav om bedre og lettere regler på den ene side og en vis mangel på udnyttelse af eksisterende regler på den anden.

Anbefaling 22:

Beskæftigelsesministeriet gennemfører som en del af opfølgningen på temarevisionen en konference for kommunerne, hvor fokus blandt andet er på de eksisterende kontrolmuligheder og -hjemler, som nogle kommuner tilsyneladende ikke bruger. Der vil også blive fulgt op skriftligt overfor kommunerne.

Anbefaling 23:

Styrkelse af det politiske fokus på kontrolarbejdet i den enkelte kommune ved at lade kontrolarbejdet indgå som en del af den kommunale revision, der årligt afrapporteres med en revisionsberetning til kommunalbestyrelsen og en række ministerier.

Spørgsmålet om politianmeldelse af socialt bedrageri

Temarevisionen 2009 om kommunernes indsats mod misbrug af sociale ydelser har vist, at nogle kommuner i sager, hvor der har været konkret mistanke om forsætlig eller groft uagtsomt socialt bedrageri, ikke har forelagt sagen for politiet til nærmere

² Et pålæg om at føre logbog indebærer, at arbejdsgiveren forpligtes til at foretage registreringer af sine ansatte hver dag. Registreringerne skal indeholde oplysninger om, hvem der er beskæftiget i virksomheden (med navn og cpr.nr.), hvilket tidsrum de er beskæftiget, og hvilken løn der udbetales. Logbogen skal føres i en autoriseret bog, som bliver udleveret i forbindelse med, at pålægget gives.

vurdering. Nogle kommuner har i den forbindelse over for udvalget fremhævet to mulige grunde til det begrænsede antal politianmeldelser. Dels finder kommunerne det ressourcekrævende at undersøge sagerne så grundigt, at der er grundlag for politianmeldelse og efterfølgende retsforfølgelse. Dels oplever kommunerne, at politiet prioriterer andre typer af lovovertrædelser.

Politiet og anklagemyndigheden har i de seneste år styrket indsatsen over for økonomisk kriminalitet. Sager om økonomisk kriminalitet er således udpeget som et fokusområde både lokalt i politikredsene og i den overordnede anklagemyndighed.

I forbindelse med politiets og anklagemyndighedens behandling af sager om socialbedrageri spiller kommunerne en væsentlig rolle. Det er således afgørende, at kommunerne foretager anmeldelse i sager, hvor der er mistanke om socialbedrageri, og i givet fald at der i den forbindelse foretages en grundig og dokumenteret behandling af sagerne.

Endelig er det væsentligt, at samarbejdet lokalt mellem kommunerne og de pågældende politikredse tilrettelægges på den mest hensigtsmæssige måde gennem løbende dialog, ligesom mere generelle spørgsmål efter behov kan tages op til drøftelse i anklagemyndighedens nationale fagudvalg for økonomisk kriminalitet.

Anbefaling 24:

- Fortsat prioritering af sager om økonomisk kriminalitet hos politi og anklagemyndighed.
- Opfordring til kommunerne om i højere grad at indgive politianmeldelse i sager, hvor der er mistanke om socialbedrageri.
- Opfordring til kommunerne om - efter behov - at tage kontakt til den lokale politikreds med henblik på en dialog omkring samarbejdet mellem den pågældende kommune og politikreds.
- Drøftelse efter behov af generelle spørgsmål i anklagemyndighedens fagudvalg for økonomisk kriminalitet.

3.3 Fortsat koordinering af indsatsen mod socialt bedrageri

Udvalgsarbejdet har vist, at der er behov for et permanent forum til koordinering af eventuel politisk beslutning om at gennemføre forslagene i denne rapport og opfølgning herpå. Et permanent forum vil endvidere give mulighed for overvejelser om yderligere skridt, blandt andet med inspiration i de udenlandske erfaringer. Som det fremgår ovenfor har udvalget allerede en række temaer til det videre arbejde.

Det skal bemærkes, at der således parallelt i Skatteministeriets regi pågår et arbejde med at afdække initiativer, der kan nedbringe det sorte arbejde. Dette arbejde kan med fordel kombineres med arbejdet i det permanente forum.

Et permanent forum vil endvidere kunne stå for koordinering af den fortsatte indsats, være en kanal for løbende forslag fra borgere og brugere, bidrage med forslag til nye initiativer, specielt i forhold til emner, der kræver tværministeriel opmærksomhed, samt evt. også pege på informationsindsatser og kampagner.

Der foreligger ikke i Danmark kendskab til eller valide skøn over størrelsen af det samlede misbrug af sociale ydelser. Den kommunale temarevision peger på, at bruttoløbet for tilbagebetalingskrav i 2009 for de opgjorte 91 kommuner udgør i alt en størrelsesorden på knap 50 millioner kroner.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der både af velfærdspolitiske årsager og af økonomiske grunde skal sættes mere aktivt ind, idet potentialet er klart større.

Anbefaling 25:

Udvalget anbefaler, at der påbegyndes en nærmere udredning af det mulige omfang af socialt bedrageri. Det nuværende kendskab til det reelle omfang af det sociale bedrageri er yderst begrænset. I den forbindelse bør især de svenske erfaringer inddrages.

Anbefaling 26:

Udvalget anbefaler, at der etableres et fast, tværministerielt forum, der kan opsamle og kanalisere behovet for yderligere initiativer for at forbedre kontrollen og tilsynet med velfærdsydelserne og som kan påpege behovet for politiske initiativer.

En række af de ovenfor nævnte anbefalinger kræver lovgivning:

- Intensivering af lufthavnstilsynet. Hjemmel for Arbejdsdirektoratet til at overvåge og følge op på, om kommunerne har behandlet sagerne fra lufthavnstilsynet (anbefaling 3).
- Adgang for Arbejdsdirektoratet til at indhente oplysninger fra pengeinstitutter. (anbefaling 5).
- Udvidelse af kommunernes adgang til at gennemføre virksomhedskontroller (anbefaling 6).
- Undersøgelse af mulighederne for kommunerne til at indhente oplysninger om, hvem der modtager post på en given adresse. (anbefaling 8).

- Hjemmel for Beskæftigelsesministeriet til registersamkøring på det kommunale område (anbefaling 15).
- Hjemmel der sikrer tilflytterkommuner adgang til sanktionsoplysninger uden borgerens samtykke, der har betydning for beregning af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse (anbefaling 18).
- Oplysninger om momsregistrering og momsangivelser gøres tilgængelige for a-kasser og kommuner, således at det bliver muligt også at kontrollere selvstændige, herunder omfanget af virksomheden (anbefaling 20).
- Etablering af en central registrering af afgørelser om støtte efter repatrieringslovens § 7 (anbefaling 21).

Det skal understreges at, arbejdet med udmøntning af de enkelte anbefalinger i særligt lovforslag erfaringsmæssigt medfører ændringer og præciseringer, herunder evt. behov for nye hjemler.

KAPITEL 4 - OVERSIGT OVER DET ØKONOMISKE VOLUMEN AF SOCIALE YDELSER OG OVERVEJELSER OMKRING KVALIFICERING AF POTENTIALT FOR KONTROL

4.1 Indledning

Danmark er et af de lande, hvor de offentlige udgifters andel af BNP (udgiftstryk- ket) er højest. Det offentlige udgiftstryk udgjorde 50,9 procent af BNP i 2008, og skønnes at ville udgøre 57,7 procent af BNP i 2010, jf. ”Økonomisk Redegørelse August 2010”. Den store stigning afspejler både en stigning i de primære udgifter og et fald i BNP i perioden.

De primære udgifter omfatter foruden offentligt forbrug blandt andet indkomst- overførsler og afspejler herigennem omfanget af offentlige service- og forsørgelses- ydelser. Indkomstoverførsler, såsom pensionsudbetalinger, arbejdsløshedsdagpenge mv. skønnes i 2010 at udgøre 30,5 procent af de offentlige udgifter. Udbetalingen af den slags velfærdsydelser vejer således tungt i de offentlige udgifter. Ifølge regerin- gens seneste skøn i ”Økonomisk Redegørelse” fra august 2010 har udgifterne til indkomstoverførsler de seneste år udgjort en stigende andel af BNP. Dette er blandt andet en følge af en større andel ældre i befolkningen samt de konjunkturafledte konsekvenser for især arbejdsmarkedet med blandt andet stigende ledighed til følge. Den demografiske udvikling vil i de kommende år medføre merudgifter i form af flere folkepensionsudbetalinger mv.

4.2 Omfanget – antal berørte personer og de økonomiske omkostninger

Arbejdet i udvalget om bedre kontrol har resulteret i en detaljeret oversigt over eksis- terende velfærdsydelser på udvalgets område (se bilag). Oversigten giver et overblik over de mange og forskelligartede ydelser, hvoraf nogle ikke er egentlige forsørgel- sesydelser, men konkrete økonomiske tilskud. Fokus er koncentreret om de refusi- onsbelagte områder i kommunerne.

Nedenstående korte oversigt opsummerer antallet af berørte personer og ordnin- gernes beløbsmæssige volumen. Der er stor variation i ydelsernes størrelse og antal- let af berørte personer. Af den detaljerede oversigt i bilaget fremgår det ydermere for hver ydelse, om ophold her i landet, samlivsforhold og/eller indkomst har be- tydning for udbetalingen af og størrelsen på ydelsen.

Udbetalinger til folkepension udgør den største finansielle udgiftspost med 95 milli- arder kroner årligt. Dette svarer til knap 39 procent af de samlede opgjorte ydelser. Herefter følger udbetalinger til førtidspension med 40 milliarder kroner. Foruden

udgiftsbehovene til forsørgelsesydelse relateret til tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet er det især ydelser knyttet til situationen på arbejdsmarkedet, der vægter tungt i den samlede oversigt.

Oversigt over velfærdsydelser

	Berørte personer (1.000)	Offentlige udgifter (Mia.kr.)	Kommentar
Folkepension	903	94,8	Inkl. "ældrecheck"
Folkepension til bosatte i udlandet	34	1,4	
Personlige tillæg til folke- og førtidspensionister (potentielt antal berørte)	1.000	1	
Varmetillæg til folke- og førtidspension	250	0,5	
Førtidspension	244	39,2	
Efterløn	140	23,1	
A-dagpenge (inkl. aktiveringsydelse)	142	26,6	Fuldtidspersoner
Feriedagpenge	187	1,2	
Uddannelsesydelse	2	0,5	
Ledighedsydelse	11	1,9	Helårspersoner
Sygedagpenge	76	12	Helårspersoner
Barselsdagpenge	58	9,7	Helårspersoner
Børnetilskud	210	2,2	
Børnefamilieydelse	1.200	14,7	
Boligstøtte	500	11,5	
Fleksydelse	6	1	
Revalideringsydelse	16	2,6	Helårspersoner
Delpension	0,3	0,03	
Kontanthjælp	95	10,6	Inkl. Starthjælp
Introduktionsydelse	3	0,2	
Repatrieringsstøtte	0,4	0,04	
Reintegrationsydelse	0,2	0,005	
Total		244,9	

Note: Tallene er baseret på FL2010 eller seneste skøn for 2010. Kun ydelser fra de i kommissoriet nævnte ministerier er medtaget.

Hvad angår omfanget af berørte, er det igen især pensionsydelserne, der har flest ydelsesmodtagere. I lyset af den demografiske udvikling må det forventes, at antallet af berørte stiger i fremtiden, hvorfor udgifterne ligeledes må forventes at stige.

Også børnefamilieydelse og boligstøtte er ydelser med mange berørte. Dette gælder ligeledes for ydelserne knyttet til situationen på arbejdsmarkedet såsom dagpenge og kontanthjælp.

Blandt de mindre velfærdydelse findes blandt andet de særlige ydelser såsom introduktionsydelse, revalideringsydelse og fleksydelse. Fælles for disse er, at de berører et mere begrænset antal personer, og udgifterne hertil mindre.

En række ydelser kan oppebæres i udlandet; andre er afhængige af, om man er enlig eller afhænger af husstanden/indkomsten. Dette er med til at komplicere den praktiske kontrol af, om – og i givet fald i hvilket omfang – forskellige velfærdsydelse udbetales i overensstemmelse med deres formål.

Den ovenstående fremstilling af de forskellige velfærdsydelse understreger den store variation i ydelsernes beløbsmæssige omfang og antallet af personer, de berører. I kontroløjemed er der ligeledes stor variation i risikoen for, at der snydes med den enkelte ydelse og myndighedernes muligheder for at føre kontrol med, om ydelserne udbetales retmæssigt og i overensstemmelse med deres formål. Til yderligere belysning heraf er der udfærdiget en oversigt over kontrolmuligheder sammenholdt med risikovurderinger af de enkelte ydelser, se bilag.

For nogle ydelser er risikoen for, at der sker misbrug mere begrænset. En ydelse såsom folkepensionens grundbeløb, der udbetales uafhængigt af samlivsforhold men afhængig af pensionistens egen arbejdsindkomst, er et eksempel.

Men udbetalingen af andre ydelser er sværere at kontrollere. Det er svært at kontrollere, hvorvidt en ydelsesmodtager er enlig eller har en samlever. For de sociale ydelser, hvor samlivsforhold har afgørende betydning for, om ydelsen kan modtages, eller om hvor stor ydelsen er, er der således en risiko for, at der fra ydelsesmodtagerens side opgives ukorrekte oplysninger. Det er ligeledes svært at kontrollere indkomst- og samlivsforhold hos personer, der er bosat i udlandet.

Pensionsstyrelsen har udarbejdet et oplæg til en risikovurdering for ydelserne på styrelsens område (se bilag). Udvalget henstiller at, der arbejdes videre med analysen som udvides til at omfatte andre store ydelsesområder.

Hverken velfærdsydelseernes økonomiske og antalsmæssige omfang eller de praktiske komplikationer vedrørende kontrollen af velfærdsydelseernes retmæssige udbetaling er i sig selv nok til at give en vurdering af omfanget af snyd med ydelserne. Dette ses der nærmere på nedenfor.

4.3 Omfanget af socialt bedrageri

For at komme nærmere på det mulige omfang af det *uopdagede* sociale bedrageri gives nogle eksempler på egentligt kendskab til misbrug af velfærdsydelser i Danmark. Endelig belyses omfanget af det tilgrænsende problem med sort arbejde i Danmark via Rockwool Fondens publikation ”*Danskerne og det sorte arbejde*”.

Kendskab til misbrug af specifikke ydelser i Danmark

Det væsentligste problem, hvad angår kvantificering af omfanget af misbrug med sociale ydelser, er naturligvis, at misbrug kun registreres, hvis det bliver opdaget. Nogle ydelser er desuden lettere at snyde med end andre. For nogle ydelser er modtagelseskriterierne så objektive og kontrollerbare, at incitamentet til eller muligheden for at snyde er lille, samtidig med at risikoen for at blive opdaget er stor. Andre ydelser udbetales på baggrund af et sæt kriterier, der er sværere at kontrollere. Derfor er det generelt vanskeligt at skønne over det faktiske omfang af misbrug med sociale ydelser.

Det nærmeste man formentlig kan komme faktiske skøn, må ske på enkeltydelsesniveau i og med, at det ofte er på dette niveau, man har kendskab til et konstateret misbrug. Herved forstås de tilfælde, hvor egentligt misbrug er blevet opdaget. Det faktiske omfang omfatter således både mængden af faktisk opdaget misbrug og mængden af endnu ikke konstateret misbrug.

Ankestyrelsen foretog i 2000 en undersøgelse af uberettiget modtagelse af sociale ydelser i forbindelse med angivelse af fiktive adresser. Undersøgelsen konkluderede, at en særlig kommunal indsats for at afsløre misbrug af sociale ydelser i denne sammenhæng kunne medføre en landsdækkende besparelse på ca. 143 millioner kroner årligt.

Den netop gennemførte temarevision i kommunerne afdækkede ligeledes et vist omfang af misbrug af sociale ydelser. Det foreløbige resultat viser, at kommunerne i 2009 har rejst tilbagebetalingskrav for uberettiget udbetaling af ydelser på knap 50 millioner kroner. Det bemærkes, at dette tilbagebetalingskrav alene vedrører det faktisk konstaterede misbrug, hvor der er tale om betydelig kommunal variation og ikke det potentielle misbrug.

På baggrund af Arbejdsdirektoratets lufthavnstilsyn, der løbende gennemføres, kan det endvidere konstateres, at der blandt andet i et vist omfang sker uretmæssige udbetalinger af kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge. Dette er fx tilfældet, når modtagere af ydelserne rejser udenlands uden at afmelde forsørgelsesydelser.

Erfaringerne fra tilsynet i lufthavnen i 2010 viser, at der antalmæssigt opdages flest personer, som modtager kontanthjælp.

Til gengæld udgør arbejdsløshedsdagpenge langt det største beløb, der tilbagebetales til statskassen. Det skyldes, at dagpenge både skal tilbagebetale for den periode, hvor modtageren var bortrejst samt for eventuelle tidligere perioder. Desuden bliver der pålagt en karantæne for hver forseelse, hvor personen fremadrettet ikke kan modtage dagpenge.

Der kan således konstateres et vist omfang af uberettigede udbetalinger af sociale ydelser, men det faktiske omfang er ikke kendt. I både Norge og Sverige har der ligeledes været fokus på problemstillingen. I den svenske og delvist den norske debat henvises der til et såkaldt mørketal, nemlig et meget groft og usikkert skøn over de mulige samlede fejludbetalinger fra hele velfærdssystemet. Dette anslås til at udgøre en størrelsesorden på flere mia. kr. i de pågældende lande. Der henvises i øvrigt til rapportens kapitel 8.

En egentlig kvantificering af det samlede omfang af snyd med sociale ydelser er, som det fremgår af ovenstående, umulig. Der er tale om ulovlige handlinger, som er svære at kontrollere og registrere. De ovenstående tal belyser både den faktiske og sparsomme viden på området og det faktum, at snyd foregår. Men det egentlige omfang lader sig ikke umiddelbart afdække på en enkel måde. Det eneste, man med sikkerhed kan sige, er, at omfanget af det sociale bedrageri er større end det konstaterede. Endvidere virker visse ydelser mere oplagte for snyd eller egentlig misbrug end andre. Dette hænger i vid udstrækning sammen med, hvor objektive modtagerkriterierne er, risikoen for at blive opdaget og det potentielle udbytte af at snyde.

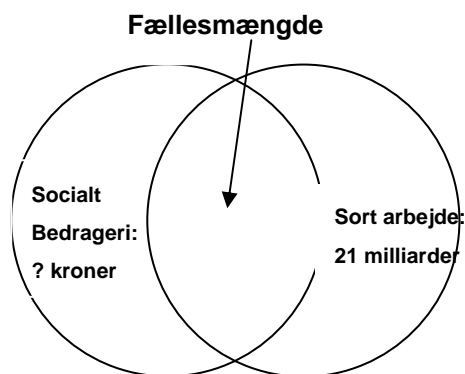
Udvalget anbefaler, at der påbegyndes en nærmere udredning af det mulige omfang af socialt bedrageri. Det nuværende kendskab til det reelle omfang af det sociale bedrageri er yderst begrænset. I den forbindelse bør især svenske erfaringer inddrages.

Sort arbejde og socialt bedrageri

Rockwoolfonden udgav i foråret en rapport, der belyste omfanget af sort arbejde i Danmark. På baggrund af denne rapport er det muligt at belyse problematikken omkring misbrug af sociale ydelser fra en lidt anden vinkel.

Sort arbejde og socialt bedrageri er i princippet to forskellige områder med en vis fællesmængde. Socialt bedrageri kan foreligge uden forekomst af sort arbejde og vice versa. Fællesmængden består af de tilfælde, hvor det sorte arbejde samtidig er socialt bedrageri. Det vil typisk være i situationer, hvor modtagere af forsørgelsesydelser arbejder sort – eller har en ægtefælle/samlever, der arbejder sort, og hvor arbejdet enten ville udelukke pågældende fra at modtage en ydelse (fx kontanthjælp), eller in-

debære at ydelsen ville blive reduceret (fx indtægtsregulering af pensionstillægget til folkepensionister). Det er vanskeligt at vurdere omfanget af fællesmængden.



4.4 Omfanget af sort arbejde

Publikationen *Danskerne og det sorte arbejde* udgivet af Rockwool Fondens Forskningsenhed, juni 2010, belyser det sorte arbejdes udbredelse i Danmark.³

Forskningen vedrørende afdækning af sort arbejde er baseret på besvarelser af spørgeskemaundersøgelser. Der er anvendt et repræsentativt udsnit på 1.000 gennemførte interviews pr. år.

Et samlet mål for værdien af det sorte arbejde kan med den indbyggede usikkerhed beregnes på baggrund af oplysninger om den sorte frekvens, det sorte timetal og den sorte timeløn, sammenholdt med antallet af personer. Resultatet fra det seneste arbejde fra Rockwool Fondens Forskningsenhed fremgår af tabellen med opdeling på personer med og uden arbejde. Tallene tager udgangspunkt i de nyeste undersøgelser fra 2008 og 2009.

³ SKAT har venligt leveret grundlaget for afsnittet, som er baseret på særkørsler fra Rookwool Fondens Forskningsenhed

Værdien af det sorte arbejde målt direkte ved de sorte lønninger. 2008-2009

	Andel, der arbej- der sort	Gen- nemsnit- ligt sort ugentlig arbejdstid	Gen- nemsnit- ligt sort timeløn	Antal 18-74årige i Dan- mark	Værdien af det sor- te arbejde
	Pct.	Timer	Kroner		Mia. kr.
I arbejde	26	2,55	151	2.802.828	14,8
Ikke i arbej- de	19	4,48	120	1.074.908	5,8
I alt	24	2,95	145	3.877.736	20,6

Kilde: Særkørsel fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, august 2010.

Det fremgår af tabellen, at værdien af det sorte arbejde samlet set udgør ca. 21 milliarder kroner svarende til omkring 1,2 procent af BNP. Heraf står personer på hel eller delvis overførselsindkomst for knap 6 milliarder kroner svarende til knap 1/3 af det sorte arbejde. Skønnet er behæftet med stor usikkerhed, og der er især stor usikkerhed på det gennemsnitlige timeforbrug i de nyeste undersøgelser. Baseres estimeret på data tilbage fra 1996, hvor spørgsmålene var formuleret anderledes, bliver værdien af det sorte arbejde væsentligt mindre. Det gælder for så vidt både den del af det sorte arbejde, der udføres af modtagere af overførselsindkomster og af personer i arbejde.

Selvom der er stor usikkerhed på opgørelsen af den samlede værdi af det sorte arbejde, er der ikke væsentlig forskel på den andel, der skønnes udført af modtagere af overførselsindkomster. De forskellige beregninger viser således, at personer på hel eller delvis overførselsindkomst står for mellem 1/5 og 1/3 af det sorte arbejde, alt efter hvilke tal der lægges til grund for beregningerne.

Til sammenligning udgør modtagere af indkomstoverførsler mindre end 1/3 af befolkningen i alderen mellem 18 og 74 år, og andelen af sort arbejde modsvares således nogenlunde af gruppens andel af den samlede befolkning. Der er med andre ord ikke noget, der tyder på, at modtagere af indkomstoverførsler laver hverken mere eller mindre sort arbejde end den øvrige befolkning.

Udover mistede skatteindtægter sker der uretmæssige udbetalinger af offentlige ydelser i det omfang, indtægten fra det sorte arbejde ikke modregnes i ydelserne efter gældende regler. Mange offentlige ydelser afhænger af husstandens eller individets øvrige indtægter, i de fleste tilfælde ved at indtægten medfører et helt eller delvist fradrag i ydelsen. Det er dog vanskeligt at opgøre værdien af det sociale bedrageri, der finder sted som følge af, at personer på overførselsindkomster arbejder sort, da der i mange tilfælde først sker fradrag i ydelserne ved indkomster over et vist niveau.

Det er dog også i den forbindelse væsentligt at understrege, at en stor del af det sorte arbejde – det gælder for så vidt både for personer i og uden for arbejde – ikke aflønnes kontant, men aflønnes via gentjenester. Faktisk er det kun op mod 40 procent af det sorte arbejde, der bliver kontant betalt.

KAPITEL 5 - DEN HITTIDIGE INDSATS MOD SOCIALT BEDRAGERI OG MISBRUG AF VELFÆRDSYDELSER

5.1 Ansvar for tilsyn og kontrol på velfærdsområdet

Langt de fleste velfærdsydelser i Danmark tildeles og udbetales af kommunerne. Kommunerne udbetaler således folkepension, førtidspension, børnetilskud, boligstøtte, barseldagpenge, kontant- og starthjælp, introduktionsydelse, revalideringsydelser, ledighedsydelse og særlig ydelse og sygedagpenge. Kommunerne udbetaler endvidere tilskud til arbejdsgivere, der har en person ansat i løntilskud eller fleksjob, samt yder tilskud til hjælpemidler mv.

Det er også primært kommunerne, der har ansvaret for at føre tilsyn og kontrol på velfærdsområdet.

Udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn er undtagelse, idet disse ydelser udbetales af a-kasserne, der også har til opgave at sikre sig, at ydelserne udbetales med rette. Statens kontrol med ydelserne, der efter loven udbetales af disse private foreninger, er derfor en centralt organiseret statsopgave, som Arbejdsdirektoratet løser.

Lovgivningen vedrørende de enkelte sociale velfærdsydelser indeholder og har altid indeholdt en række konkrete betingelser og forudsætninger for at oppebære og bevare ydelserne, og en række hjemler, der skal gøre det muligt for myndighederne at føre tilsyn og kontrol med, at udbetalingerne sker med rette. Samtidig indeholder lovgivningen regler om, at modtagerne af velfærdsydelser har pligt til at give kommunen oplysninger om ændringer i deres forhold, som er af betydning for modtagelsen af ydelserne.

Det skal understreges at der er tale om et stort lovgivningskompleks – hvor 5 ministerier og 98 kommuner udover landet er involveret.

5.2 Generelle hjemler til kontrol

Understøtning af udveksling af relevante data og oplysninger er en nødvendighed for alle myndigheder med kontrolopgaver og myndigheder, som udbetaler offentlige ydelser. Helt overordnet gælder forvaltningslovens §§ 28-32 om videregivelse af oplysninger til anden myndighed for alle forvaltningsmyndigheder. Det skal særligt fremhæves, at § 28 med henvisning til persondatalovens §§ 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 fastsætter under hvilke betingelser oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger) må videregives, mens § 31 fastsætter en pligt for en myndighed til på begæring at meddele andre myndigheder oplysninger om forhold, som

myndigheden må videregive, og som er af betydning for myndighedens virksomhed eller en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Reglerne på de involverede ministeriers ressortområder indeholder herudover en række lovhjemler, som gør kommunerne i stand til at udbetale ydelser og kontrollere, at udbetalingerne sker på det rigtige grundlag. Særreglerne tydeliggør myndighedernes pligt til at videregive relevante oplysninger samt muligheden for at anvende oplysningerne i kontroløjemed. Der eksisterer tilsvarende regler for Arbejdsdirektoratets kontrol og tilsyn med a-kasserne på arbejdsløshedsforsikringsområdet.

Der er i flere regelsæt fastsat regler om, at myndigheder kan indhente og videregive oplysninger fra andre myndigheder til brug for kontrollen. Dette fremgår eksempelvis af skattekontrolloven, udlændingeloven og CPR-loven, som henviser til persondataloven. Flere steder i lovgivningen er denne adgang til at indhente og videregive oplysninger skærpet til en pligt for kommunerne til at indberette oplysninger til andre myndigheder. Det gælder eksempelvis i forhold til udlændingeloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats ved modtagelse af offentlige ydelser. Efterhånden som de digitale muligheder har åbnet sig mere og mere, er der en tendens til, at kontrollensyn får større og større vægt.

Det er således hjemlet i skattekontrolloven, i udlændingeloven, i integrationsloven, i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at kontrolmyndigheden har ret til at få adgang til alle relevante oplysninger (også elektroniske oplysninger). Og når det gælder økonomiske oplysninger til brug for kontrol eller oplysninger i forbindelse med kontrol efter fx skattekontrolloven, har myndigheden ret til at få adgang til relevante oplysninger uden indhentelse af samtykke og/eller uden retskendelse.

Der er endvidere hjemlet adgang til samkøring af registre med myndighedens egne data eller med data indhentet fra andre myndigheder i kontroløjemed efter anmeldelse til datatilsynet. Denne adgang er hjemlet blandt andet i skattekontrolloven, CPR-loven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats.

Udvalget peger på, at kommunerne skal opfordres til i videst muligt omfang at anvende de eksisterende beføjelser. Behovet herfor underbygges af resultaterne fra den kommunale temarevision, jf. kapitel 6.

5.3 Den hidtidige kontrol og tilsynsindsats

Store dele af kontrollen med socialt bedrageri sker i kommunerne. Kontrollen i den enkelte kommune er ofte samlet hos relativt få personer, der har en udfordring med at overskue de tilsyns- og kontrolbestemmelser, der knytter sig til de enkelte vel-

færdsydelser, og som i en række tilfælde ligger inden for flere ministerområder. Det er forskelligt, hvordan kommunerne har organiseret kontrollen, og hvor stor indsatsen er.

Der er de seneste år gennemført en række initiativer med henblik på at skærpe kontrolindsatsen og herunder øge koordineringen på tværs af kommuner og ministerområder.

De væsentligste af disse er beskrevet nedenfor, og i bilag er der fremlagt et udførligt materiale om hele den hidtidige kontrol- og tilsynsindsats.

Skatteministeriet

Fairplay

Regeringen iværksatte i 2004 en skærpet indsats mod sort arbejde og socialt bedrageri, kaldet Fairplay, som er et samarbejde mellem en række myndigheder, blandt andet SKAT, politi, kommuner og Arbejdsdirektoratet. Myndighedssamarbejdet er organiseret i en central Fairplay Taskforce, hvor SKAT har formandskabet, og hvor de forskellige myndigheder - kommunerne repræsenteret ved KL – mødes mindst to gange årligt og planlægger fælles kontrolaktioner, udveksler konkrete ideer og erfaringer samt evaluerer gennemført kontrolindsats.

På regionalt plan er der i alle 6 skatteregioner oprettet lokale Fairplay Kontaktudvalg, hvor medarbejdere fra SKAT, politi, kommuner og Arbejdsdirektoratet jævnligt mødes for blandt andet at koordinere kontrolindsatsen, så der sikres en optimal udnyttelse af ressourcer og for at reducere kontrolbesøg fra de forskellige myndigheder i den enkelte virksomhed. Andre myndigheder knyttes efter behov til dette samarbejde. Denne koordinerede indsats giver en værdifuld fælles planlægning og erfaringsopsamling. Derudover fungerer de lokale udvalg som personnetværk mellem myndighederne, herunder til brug for den løbende udveksling af kontrolrelevante oplysninger.

I regeringsgrundlaget fra 2007 er der fokus på udvidelse og intensivering af den tværgående myndighedsindsats. Fokus er videreført i finansloven for 2010, som indeholder en udlændingeaftale, der blandt andet med udvalgets nedsættelse indebærer en skærpelse af kontrolindsatsen og styrker indsatsen mod socialt bedrageri. Fokus i Fairplay er ændret fra 2009, således at bekæmpelse af socialt bedrageri har en øget vægt på det tværgående myndighedssamarbejde. Udlændingeområdet inddrages endvidere systematisk i forhold til kontrolaktioner mv.

For 2010 er der i Fairplay regi besluttet at gennemføre én spektakulær kontrolaktion på landsplan samt 12 regionalt forankrede aktioner. Der gennemføres endvidere

yderligere mindst 12 regionale aktioner mod specifikke brancher mv. fastlagt efter drøftelse i de regionale Fairplay Kontaktudvalg. Hertil kommer en række aktiviteter, der udspringer af det myndighedssamarbejde, der er opbygget centralt og regionalt. Det kan være såvel fælles aktioner som samarbejde i konkrete sager.

Til varetagelsen af kontrolopgaven på Skatteministeriets område har SKAT et stort antal kontrolbestemmelser i næsten 50 love.

Skatteministeriets kontrolregler er i alt væsentligt rettet mod virksomheder. Oplysninger indsamles efter kontrolbestemmelserne primært til SKAT's egen kontrol, men kan efter anmodning eller uopfordret stilles til rådighed for andre myndigheder.

Integrationsministeriet

Udlændingeloven

Integrationsministeriet iværksætter løbende forskellige initiativer med det formål at afdække og forebygge misbrug af Udlændingeloven. Udlændingesservice informerer løbende kommunerne om, at der gælder en indberetningspligt i sager, hvor der sker udbetaling af offentlig hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. Det samme gælder i sager, hvor der sker udbetaling af offentlig hjælp til forsørgelse af udenlandske studerende og til udenlandske arbejdstagere og deres medfølgende familiemedlemmer. Bestemmelserne om den kommunale indberetningspligt trådte i kraft i 2007 og 2008.

Hertil kommer, at Udlændingesservice foretager målrettet kontrol bl.a. baseret på risikoprofilering af, om der i sager, hvor der som betingelse for opholdstilladelsen er stillet krav om selvforsørgelse, er sket udbetaling af offentlige ydelser til forsørgelse.

Introduktionsydelse efter integrationsloven

Reglerne om udbetaling af introduktionsydelse efter integrationsloven indebærer en vis grad af ministeriel kontrol gennem den kommunale revision og årlige revisionsrapporter. Det er kommunerne, der kontrollerer, at ydelsen udbetales med rette. Arbejdsdirektoratet kontrollerer kommunernes administration af rådighedsreglerne på området.

Repatriering og reintegrationsbistand

Reglerne om statsligt tilskud og refusion for kommunale udgifter til repatrieringsbistand indebærer en vis form for ministeriel kontrol – gennem den kommunale revision. Det er kommunerne, der træffer afgørelse om udlændinge opfylder betingelserne for at få udbetalt repatriering og reintegrationsbistand, mens den løbende kon-

trol af, at udbetalingen af reintegrationsbistand sker med rette, foretages af Pensionsstyrelsen.

Socialministeriet

Retsikkerhedsloven

Socialministeriet er (i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet) regeludstedende myndighed i forhold til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven).

Loven finder anvendelse når kommunalbestyrelsen, det sociale nævn, beskæftigelsesankenævnet, Pensionsstyrelsen eller Ankestyrelsen behandler og afgør sager efter en lang række love, herunder fx afgørelser om pension, sygedagpenge, kontanthjælp mv.

I forhold til disse regelområder varetages evt. kontrolopgaver på kommunalt plan, idet Socialministeriet ikke efter reglerne på det sociale område har selvstændige kontrolopgaver.

Det tidligere Velfærdsministerium og KL afholdt i 2008 en konference med det formål at sætte fokus på vigtigheden af den kommunale tilsyns- og kontrolindsats og på, hvordan myndighederne gennem organisering og samarbejde kan nedbringe misbrug af sociale ydelser.

Beskæftigelsesministeriet

Arbejdsdirektoratet

Arbejdsdirektoratet skal gennem tilsyn med a-kasserne sikre, at ydelser udbetalt i henhold til Arbejdsledighedsforsikringsloven udbetales med rette. Direktoratet iværksætter løbende forskellige initiativer med det formål at afdække og forebygge misbrug af dagpengesystemet.

Direktoratet benytter i stor udstrækning elektronisk kontrol ved hjælp af dels Det Centrale Indkomstregister (COR) dels Indkomstregisteret, hvor det kontrolleres, om ledige - lønmodtagere som selvstændige - har haft indkomster sideløbende med udbetalinger fra a-kasserne. Endvidere deltager direktoratet i Fairplaysamarbejdet, hvor kontrollen blandt andet retter sig mod ledige, som arbejder sort eller hvor de pågældende på anden måde har haft erhvervsmæssige aktiviteter, som a-kasserne ikke er oplyst om.

Direktoratet fører også tilsyn med kommunernes administration af reglerne om rådighed for personer, der får kontakthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, lige-

som direktoratet fører tilsyn med, om kommunerne holder de lovpligtige jobsamtaler rettidigt og foretager de sagsbehandlingsskridt, de har pligt til ved disse samtaler (visitationstilsyn).

Endelig har direktoratet mulighed for at indhente oplysninger fra kommunerne om, hvad kommunen har foretaget, når direktoratet har kendskab til, at en person har arbejdet uden at oplyse dette til kommunen.

Kommunerne

Det er kommunerne, der har til opgave at sikre, at den lange række af velfærdsydelser udbetales med rette. Kommunerne har mulighed for en række kontrolforanstaltninger med hjemmel i forskellige særlove samt i den generelt dækkende lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og lov om sygedagpenge.

Der er i øjeblikket ikke en samlet viden eller overblik over, hvordan kommunernes kontrolarbejde foretages, hvilket dette udvalgs rapport blandt andet skal medvirke til at afdække, jf. kommissoriet.

Det er som udgangspunkt overladt til de kommunale revisorer at kontrollere, om betingelserne for at modtage refusion er opfyldt, men Beskæftigelsesministeriet modtager årligt revisionsrapporter, som gør det muligt at følge med i, om kommunerne afholder udgifter på ministeriets område efter reglerne.

Pensionsstyrelsen

Pensionsstyrelsen træffer afgørelse i sager om pension efter EF-forordningerne, den nordiske og de bilaterale overenskomster om social sikring, samt sager, der vedrører ret til dansk pension i øvrigt til personer med fast bopæl i udlandet.

Pensionsstyrelsen udveksler elektroniske oplysninger med en række lande om dødsfald, civilstand og adresseændringer. Landene, som styrelsen udveksler oplysninger med, omfatter Australien, Nederlandene, Norge, Sverige og Tyskland. I den nærmeste fremtid vil Pensionsstyrelsen indgå nye aftaler om udveksling af oplysninger med Storbritannien, Spanien og USA.

Formålet med den elektroniske udveksling af oplysninger er at holde de internationale pensionskontorer opdateret med hensyn til pensionisternes aktuelle status.

Pensionsstyrelsen foretager også efter de gældende regler stikprøvevis skærpet kontrol af pensionister i udlandet.

Pensionsstyrelsen udbetaler den løbende månedlige reintegrationsbistand til personer, der vender tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse, om udlændingen opfylder betingelserne for at få reintegrationsbistand.

Kommunalbestyrelsen underretter Pensionsstyrelsen om afgørelsen om reintegrationsbistandens størrelse, om tidspunktet for udbetalingen, og om der er tale om en 5-årig eller livslang ydelse. Kommunalbestyrelsen oplyser modtageren om oplysningspligt.

En gang hvert år udsender Pensionsstyrelsen leveattest, civilstands- og indtægts erklæring. Disse erklæringer skal være returneret inden 3 måneder. Såfremt Pensionsstyrelsen ikke modtager leveattest mv., mister modtageren de følgende måneders reintegrationsbistand, indtil leveattest er modtaget.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

CPR-loven

Reglerne om bopælsregistrering i CPR-lovgivningen har til formål at sikre, at alle bopælsregistreres på den adresse, hvor de faktisk bor eller opholder sig. Dette er af stor betydning, fordi CPR-systemets oplysninger om bopæl benyttes i mange forskellige sammenhænge, fx i forbindelse med kommunernes afgørelser om tildeling af sociale ydelser og kontrol med udbetaling af sociale ydelser.

CPR-lovens § 10, stk. 1, pålægger fx en kommunalbestyrelse, der får formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret, en pligt til at undersøge sagen for at rette eventuelle fejl.

CPR bruges som grundlag for at foretage kontrol inden for andre myndigheders område og er således et vigtigt register generelt i tilsyns- og kontrolsammenhæng.

Justitsministeriet

Politiet

Ifølge politilovens § 2 har politiet til opgave at udføre tilsyn og kontrol efter gældende ret. Bestemmelsen omfatter de tilsyns- og kontrolopgaver, som politiet efter en række særlove selvstændigt skal varetage inden for den pågældende lovgivningsområde. Det gælder eksempelvis inden for færdselsloven, dyreværnsloven, restaurationsloven, lov om vagtvirksomhed mv.

Ifølge politilovens § 2 har politiet endvidere til opgave at yde andre myndigheder bistand efter gældende ret. Bestemmelsen omfatter navnlig tilfælde, hvor politiet efter

anmodning fra en særmyndighed bistår med at påse overholdelse af love inden for særmyndighedens område, normalt ved at yde bistand til at særmyndigheden skaffer sig adgang til et ikke frit tilgængeligt sted for at udøve sine tilsyns- og kontrolbeføjelser. Det gælder eksempelvis bistand til Arbejdstilsynet.

Uddybende om hidtidige indsatser og hjemler

Der henvises til bilag, hvor de enkelte ressortområders hidtidige kontrolindsats og regelgrundlaget beskrives.

Med udgangspunkt i de allerede eksisterende hjemler samt den igangværende tilsyns- og kontrolindsats har udvalget i kapitel 3 fremlagt en række forslag og anbefalinger til, hvordan det efter udvalgets vurdering vil være muligt at forbedre og intensivere kontrolindsatsen.

KAPITEL 6 - RESULTATERNE AF DEN IVÆRKSATTE TEMAREVISION, HVOR SAMTLIGE KOMMUNERS INDSATS MOD MISBRUG AF SOCIALE YDELSER KORTLÆGGES AF DE KOMMUNALE REVISORER

6.1 Baggrund

Det daværende Velfærdsministerium iværksatte i 2009 en temarevision af kommunernes indsats imod misbrug af sociale ydelser. Alle landets kommuner har været omfattet af temarevisionen, der er gennemført af de revisionsfirmaer, der reviderer kommunerne. Selve revisionen er gennemført ved, at revisionsfirmaerne har besvaret en række konkrete spørgsmål indeholdt i ”Vejledning til temarevision 2009”. (Se bilag). I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålene har revisorerne gennemgået kommunens tilrettelæggelse af administrationen og gennemgået et antal enkeltsager.

Formålet med temarevisionen har dels været at få et samlet aktuelt overblik over kommunernes indsats imod misbrug af offentlige ydelser, dels at skærpe kommunernes opmærksomhed omkring emnet.

Revisionen har været koncentreret om de kommunale refusionsbelagte ydelsesområder. Der er tale om følgende ydelser:

- Børnetilskud
- Boligstøtte
- Folkepension
- Førtidspension
- Kontanthjælp/starthjælp
- Sygedagpenge

For at sikre et bredt billede af kommunernes håndtering af problemstillingen har man i undersøgelsen fokuseret på 8 forskellige temaer. (se vejledningen til temarevisionen, jf. bilag). Disse 8 temaer kan samles i tre hovedgrupper:

- Har kommunerne tilrettelagt hensigtsmæssige og betryggende forretningsgange for selve udbetalingen af ydelserne, og har man i den sagsbehandling som leder frem til udbetalingerne i tilstrækkeligt omfang dokumenteret og begrundet afgørelserne, samt informeret borgerne om deres oplysningspligt. (Tema nr. 1, 5 og 6).
- Hvorledes har kommunerne organiseret og tilrettelagt kontrolarbejdet, og hvorledes håndterer man de resultater, som kontrollen genererer. (Tema nr. 2, 3, 7 og 8).
- Hvorledes gennemføres kontrollen og hvordan håndterer kommunerne de konkrete sager, der indikerer misbrug af offentlige ydelser. (Tema nr. 4).

6.2 Hovedresultater af temarevisionen

Oprindeligt skulle temarevisionen have været afrapporteret ultimo september 2010. For at oplysningerne fra temarevisionen kunne indgå i udvalgets arbejde, er kommunerne/revisorerne blevet bedt om at sende afrapporteringerne ind før tid. Ikke alle de kommunale revisorer har været i stand til at afslutte behandlingen af temarevisionen, inden udvalget skulle fremlægge sin rapport, ligesom det ikke er alle kommuner, der har besvaret samtlige spørgsmål i undersøgelsen. Der foreligger imidlertid tilbagemeldinger fra 91 kommuner, herunder København, Århus, Odense og Aalborg. Det er udvalgets vurdering, at det foreliggende materiale er tilstrækkeligt til at drage nogle foreløbige konklusioner vedr. kommunernes håndtering af indsatsen imod misbrug af sociale ydelser. Der kan først konkluderes endeligt på resultaterne fra temarevisionen, når der foreligger svar fra alle de kommunale revisorer, og når kommunerne har haft lejlighed til at kommentere revisorerens gennemgang.

Det fremgår af en del af besvarelsene, at nogle kommuner kun delvist kan svare bekræftende på spørgsmål i undersøgelsen – fx spørgsmålet ”Har kommunen etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller?”. I forbindelse med den resultatmæssige bearbejdning er det valgt at slå sådanne ”delvis”-besvarelser sammen med mere rene ”ja”-svar. I langt de fleste tilfælde har det ikke nogen afgørende indflydelse på resultaterne. De enkelte steder, hvor det måtte være tilfældet, vil det fremgå af teksten nedenfor.

6.3 Kommunernes forretningsgange, interne kontroller og sagsbehandling

For at sikre sig imod et eventuelt misbrug er det af afgørende betydning, at kommunerne i forbindelse med, at de påbegynder udbetalingen af en ydelse, har sikret sig, at modtageren opfylder betingelserne for at modtage ydelsen. Det kan kommunerne blandt andet sikre sig gennem betryggende forretningsgange, og ved at den indledende sagsbehandling har en tilstrækkelig høj kvalitet.

Temarevisionen viser, at kommunerne generelt har tilrettelagt deres forretningsgange og interne kontroller på en sådan måde, at de i den udstrækning, det overhovedet er muligt, sikrer, at man ved udbetalingens start kun udbetaler ydelser til borgere, der opfylder betingelserne. Enkelte kommuner lever endnu ikke op til disse krav. Disse kommuner bør hurtigst muligt etablere de nødvendige forretningsgange og kontroller.

Af undersøgelsen fremgår det, at 3 procent af kommunerne ikke har etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for deres sagsbehandling, udbetaling og regnskabsafklæggelse. 8 procent har ikke betryggende interne kontroller, og 2 procent har ikke fulgt Regnskabsbekendtgørelsens retningslinier for kvalitetskontrol.

For et mindre antal kommuners vedkommende er disse betingelser kun delvist opfyldt, hvilket blandt andet kan dække over, at revisorerne ikke har vurderet, at de pågældende kommuner i alle deres forvaltninger har etableret tilstrækkelig betryggende forretningsgange og interne kontroller.

Langt hovedparten af kommunerne - cirka 80 procent - har imidlertid tilrettelagt deres forretningsgange og interne kontroller på en sådan måde, at det skaber en høj grad af sikkerhed for, at ydelsesmodtagerne opfylder betingelserne for at modtage ydelserne fra kommunen.

Som nævnt ovenfor, er et andet afgørende element i forbindelse med udbetalingen af ydelser, at kommunernes (indledende) sagsbehandling har en tilstrækkelig høj kvalitet.

Det generelle indtryk i temarevisionen er, at kommunernes indledende sagsbehandling har den fornødne høje kvalitet.

Som eksempel herpå kan nævnes, at 97 procent af kommunerne oplyser sagerne tilstrækkeligt til at afgøre, hvilken hjælp borgeren har krav på. At 99 procent af kommunerne har fulgt de gældende dokumentationsregler. At 99 procent af kommunerne årligt udsender anmodning om skriftlig bekræftelse på, at enlige mødre/fædre fortsat har status af enlig forsørger, og at 91 procent af kommunerne stopper for udbetalingerne, hvis denne bekræftelse ikke modtages senest en måned efter anmodningen er fremsat. Hvis det konstateres, at der er tilmeldt andre personer over 18 år på adressen, undersøger stort set alle kommunerne dette forhold nærmere.

Endelig fremgår det, at næsten alle kommuner (98 procent) informerer borgerne om deres oplysningspligt, således at borgerne ved ændringer i deres personlige forhold burde være klar over, at kommunen eventuelt bør informeres herom.

Temarevisionen viser også, at kommunernes tilrettelæggelse af deres forretningsgange og interne kontroller sammenholdt med kvaliteten i sagsbehandlingen medvirker til at sikre, at der kun påbegyndes udbetalinger til borgere, der opfylder betingelserne.

6.4 Kommunernes organisering og tilrettelæggelse af kontrolarbejdet

Det næste element, der er af interesse i forhold til kommunernes løsning af opgaven, er, hvordan kommunerne har organiseret og tilrettelagt det efterfølgende kontrolarbejde. Dette kan have afgørende indflydelse på, hvorledes opgaven bliver prioriteret i kommunen, men også på kommunens muligheder for at finde frem til borgere, som snyder.

Politisk fokus

Løsningen af kontrolopgaven i kommunerne må antages at være påvirket af, i hvilket omfang opgaven har den tilstrækkelige politiske bevågenhed.

Det fremgår af undersøgelsen, at 62 procent af kommunerne har fastsat politiske retningslinjer for kontrolarbejdet, ligesom resultaterne fra kontrollen i begrænset omfang (cirka 50 procent af kommunerne) indgår i kommunalpolitikernes overvejelser om ændringen af kontrolpolitikken og de administrative procedurer. Endelig er det 76 procent af kommunerne, der systematisk indsamler og dermed anvender de resultater, som kontrolarbejdet genererer.

Organisering og tilrettelæggelse

Ud over det politiske fokus har selve organiseringen og tilrettelæggelsen af kontrolarbejdet afgørende indflydelse på resultaterne.

Det fremgår af temarevisionen, at 79 procent af kommunerne helt eller delvist har etableret egentlige kontrolgrupper. 74 procent har udpeget særligt ansatte til at løse kontrolopgaven. Der er ikke noget præcist sammenfald mellem de kommuner, der har etableret kontrolgrupper og de kommuner, som har udpeget særligt ansatte. Andelen af kommuner, som har et særligt organisatorisk fokus på kontrolopgaven, må derfor samlet set forventes at være højere end de 79 procent henholdsvis 74 procent.

Det er udvalgets vurdering, at et øget og klart organisatorisk fokus på opgaven er med til at styrke kontrolindsatsen. Udvalget finder derfor, at de kommuner, som endnu ikke organisatorisk har indrettet sig på opgaven, bør gøre det fremover.

For så vidt angår selve tilrettelæggelsen af kontrolarbejdet, viser temarevisionen, at 93 procent af kommunerne (helt eller delvist) har etableret et samarbejde imellem de forskellige forvaltninger, at 90 procent (helt eller delvist) har etableret et samarbejde med andre myndigheder, og at 83 procent (helt eller delvist) har procedurer for, hvorledes kommunen skal håndtere oplysninger fra andre myndigheder og private.

Endelig fremgår det, at oplysninger fra andre myndigheder og private i alle kommuner indgår på samme måde i kontrolarbejdet, som de oplysninger kommunerne selv tilvejebringer.

Herudover fremgår det, at 97 procent af kommunerne har fastlagt procedurer for gennemførelsen af elektroniske og manuelle kontroller, herunder anvendelsen af Indkomstregisteret. 98 procent af kommunerne har i den forbindelse oplyst, at de har indhentet oplysninger fra Indkomstregisteret til brug for kontrolarbejdet, mens 92 procent har oplyst, at de har samkørt/samspillet økonomiske data for at kontrollere, om betingelserne for at udbetale ydelser er opfyldt. Det skal bemærkes, at det alene kan konstateres, at fx Indkomstregisteret bliver anvendt af kommunerne, men det kan ikke vurderes, i hvilket omfang det anvendes.

Temarevisionen viser, at den overordnede tilrettelæggelse af kontrolarbejdet tilsyneladende er hensigtsmæssig i stort set alle kommuner.

6.5 Hvordan gennemføres kontrollen og hvorledes håndterer kommunerne de konkrete sager, der indikerer misbrug af offentlige ydelser

Uanset om kommunerne har tilrettelagt hensigtsmæssige og betryggende rammer for kontrolarbejdet, og i et eller andet omfang anvender de elektroniske datasæt, som er til rådighed, vil effekten af dette være begrænset, hvis kontrolsagerne ikke efterfølgende håndteres tilstrækkeligt professionelt.

Det fremgår af materialet, at kommunerne (93 procent) - hvis der er tvivl om retten til ydelser – oplyser sagerne tilstrækkeligt til, at de kan vurdere rigtigheden af både de hidtidige og de fremtidige udbetalinger. Kommunerne (95 procent) forholder sig korrekt til den pågældende borgers ret til fremtidige udbetalinger. Endelig træffer 92 procent af kommunerne afgørelse om, hvorvidt der skal ske tilbagebetaling af ydelserne.

Samlet set er der ifølge temarevisionen rejst tilbagebetalingskrav i 2009 for knap 50 millioner kroner i kommunerne.

Temarevisionen viser også, at 73 procent af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, helt eller delvist har udnyttet de sanktioner, som kommunen skal sætte i værk, hvis en borger har haft (sort) arbejde. 36 kommuner har oplyst, at de slet ikke har haft nogen sager af denne type i 2009.

Af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, er det ligeledes 73 procent, der i tilfælde med konkret mistanke om forsætligt eller groft uagtsomt socialt bedrageri har

forelagt sagen for politiet til nærmere vurdering. Flere kommuner har bemærket, at den manglende politianmeldelse skyldes erfaringer med, at disse sager ikke bliver prioriteret af politiet.

28 kommuner oplyser, at de i 2009 slet ikke har haft sager med konkret mistanke om forsætligt eller groft uagtsomt socialt bedrageri.

Ifølge temarevisionen har 56 procent af kommunerne i 2009 gennemført virksomhedskontroller. Og i de tilfælde, hvor man i forbindelse med en virksomhedskontrol har vurderet, at en arbejdsgivers oplysninger er mangelfulde, har man i 21 procent af tilfældene pålagt den pågældende at bruge logbog.⁴

Endvidere viser temarevisionen, at 25 procent af kommunerne ikke udnytter muligheden for via CPR at kontrollere, om der er tilmeldt flere personer over 18 år på en adresse, hvor kommunen har registreret en enlig forsørger.

Endelig viser revisionen, at 23 procent af kommunerne ikke har noget samlet overblik over omfanget af sager, hvor der er konstateret misbrug af sociale ydelser.

6.6 Resultaterne fra landets fire største kommuner (København, Århus, Odense og Aalborg)

Udvalget har set på temarevisionens resultater for landets fire største kommuner, blandt andet for at få et indtryk af, i hvilken udstrækning disse kommuner eventuelt måtte adskille sig fra gennemsnitsresultaterne i undersøgelsen.

Det skal igen understreges, at der først bør konkluderes endeligt på resultaterne, når kommunerne har haft lejlighed til at kommentere revisorenes gennemgang.

Det er umiddelbart tilfredsstillende, at det kan konstateres, at Odense, Århus og Aalborgs revisorer stort set har kunnet svare bekræftende på samtlige spørgsmål i

⁴ Et pålæg om at føre logbog indebærer, at arbejdsgiveren forpligtes til at foretage registreringer af sine ansatte hver dag. Registreringerne skal indeholde oplysninger om, hvem der er beskæftiget i virksomheden (med navn og cpr.nr.), hvilket tidsrum de er beskæftiget, og hvilken løn der udbetales. Logbogen skal føres i en autoriseret bog, som bliver udleveret i forbindelse med, at pålægget gives.

temarevisionen. Dette taler for, at der de pågældende steder er etableret effektive kontrolmiljøer, der skal modvirke misbrug af offentlige ydelser.

For både Århus og Aalborg kommuner må det imidlertid undre, at kommunerne i 2009 ikke har haft en eneste sag, hvor de inden for beskæftigelsesområdet har skullet benytte de sanktioner, som skal anvendes, når en borger har undladt at oplyse om (sort) arbejde.

Aalborg er en af de få kommuner, som ikke anvender folkeregisteret i forbindelse med kontrollen af, om ydelsesmodtagere reelt er enlige.

For Københavns Kommune gælder det, at kommunen ifølge revisors oplysninger kun delvist har etableret hensigtsmæssige og betryggende forretningsgange. Dette dækker formentlig over, at der er stor variation i kontrolindsatsen i kommunens forskellige forvaltninger.

Revisorerne har oplyst at, hverken København eller Aalborg kommuner har gennemført virksomhedskontroller i 2009. Det er tankevækkende, at landets største og fjerdestørste kommune efter det oplyste hidtil ikke har brugt dette kontrolredskab.

6.7 Opsamling

Generelt viser temarevisionen, at der i mange kommuner er tilrettelagt betryggende forretningsgange, og at sagsbehandlingen, inden, udbetalinger påbegyndes, har en høj kvalitet. Endvidere viser revisionen, at rammerne omkring kontrolarbejdet - dvs. organiseringen og den overordnede tilrettelæggelse, herunder mulighederne for at anvende Indkomstregisteret – mange steder støtter op om et effektivt kontrolarbejde.

Til gengæld synes temarevisionen også at vise, at kontrollen ikke i alle tilfælde følger de retningslinjer, der er gældende, ligesom de kontrolmuligheder, som er til stede, ikke i alle tilfælde udnyttes tilstrækkelig. Heri ligger efter udvalgets opfattelse en markant udfordring for en del kommuner.

Kun godt halvdelen af kommunerne har fastsat politiske retningslinjer for kontrolarbejdet, ligesom resultaterne fra kontrollen kun i begrænset omfang indgår i kommunalpolitikernes overvejelser om ændringen af kontrolpolitikken og de administrative procedurer.

Udvalget anbefaler, at det politiske fokus på kontrolarbejdet i den enkelte kommune søges sikret ved, at lade kontrolarbejdet indgå som en del af den kommunale revision, der årligt afrapporteres med en revisionsberetning til blandt andet Beskæftigelsesministeriet.

Temarevisionen viser, at kommunerne i den sagsbehandling, som følger af, at der faktisk er konstateret misbrug af sociale ydelser, korrekt forholder sig til konsekvenserne for de allerede stedfundne og de fremtidige ydelser, ligesom kommunerne træffer beslutning om tilbagebetaling.

Revisionen viser imidlertid også, at en del kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang anvender de muligheder, som ligger i lovgivningen mv. Det gælder fx, når cirka 1/4 af kommunerne ikke anvender de sanktioner, de skal, når en borger ikke korrekt har oplyst om (sort) arbejde, når cirka 1/4 af kommunerne ikke forelægger sager, hvor der er konkret mistanke om misbrug for politiet, når cirka halvdelen af kommunerne ikke gennemfører virksomhedskontroller, og i den forbindelse giver de fornødne pålæg, og endelig når cirka 1/4 af kommunerne ikke udnytter den oplagte mulighed, det er, at anvende CPR i kontrollen af, om ydelsesmodtagere reelt er enlige. Dette finder udvalgt utilfredsstillende.

Endelig finder udvalget det særdeles bemærkelsesværdigt, at 28 kommuner oplyser, at de ikke i 2009 har haft sager, hvor der har været anledning til at forelægge sagen for politiet, ligesom 36 kommuner oplyser, at de ikke har haft sager, hvor de skulle sanktionere (sort) arbejde. Umiddelbart får det udvalget til at overveje, om kommunernes kontrol på disse områder, har været tilstrækkelig.

Udvalget anbefaler, at Beskæftigelsesministeriet som en del af opfølgningen på temarevisionen gennemfører en konference for kommunerne, hvor fokus blandt andet er på de eksisterende kontrolmuligheder og -hjemler, som nogle kommuner tilsyneladende ikke bruger. Udvalget anbefaler endvidere, at Beskæftigelsesministeriet følger op skriftligt overfor kommunerne.

KAPITEL 7 - RELEVANTE ERFARINGER FRA KOMMUNERNE

Det har hidtil været et hovedprincip i Danmark, at ansvaret for at føre kontrol med, om en velfærdsydelse udbetales på et korrekt grundlag, ligger hos den myndighed, der står for udbetalingen. Ansvar og kompetence skal følges ad. Da langt de fleste velfærdsydelser i Danmark tildeles og udbetales af kommunerne, er det derfor primært disse, der har ansvaret for at føre tilsyn og kontrol på velfærdsområdet.

Udvalget har i forbindelse med sit arbejde lagt stor vægt på at hente viden og inspiration fra det praktiske kontrolarbejde i kommunerne. Der er indhentet materiale fra forskellige kommuner og endelig har udvalget fået mange ideer og tilkendegivelser fra kommuner via en konference på nettet arrangeret af KL. Ligeledes har forskellige kommunale praktikere holdt oplæg for udvalget og mødtes med udvalget.

7.1 Kommunale erfaringer

Udvalget er fra kommunal side blevet mødt med en række konkrete ønsker til forbedring af det praktiske kontrolarbejde i kommunerne. De væsentligste af disse er kort skitseret i det følgende:

Udarbejdelse af egentlige kontrolvejledninger

Kontrollen i den enkelte kommune er ofte samlet hos relativt få personer, der dermed har store udfordringer med alene at skulle overskue og handle efter et stort og facetteret lovgivningskompleks, herunder den gældende praksis på en lang række forskellige områder. Flere kommuner har derfor peget på behovet for bedre, mere præcise og mere anvendelsesorienterede vejledninger og meget gerne, at alle kontrolrelevante vejledninger bliver samlet ét sted – evt. på nettet.

Ifølge kommunerne er der den yderligere komplikation, at forskellige ministerområder ikke altid anvender den samme betegnelse og definition af tilsyneladende ens begreber, fx ”samlever” og ”enlig forsørger”.

Begrundelsen for, at man ikke generelt i lovgivningen har fastsat ydelser ud fra individualprincippet, dvs. alene på baggrund af modtagerens egne forhold, er som udgangspunkt, at det vil medføre endog meget betydelige offentlige udgifter.

Med regler i lovgivningen om betydningen af ægteskab, samlivsforhold mv. for retten til og fastsættelsen af ydelser sikres det, at ydelserne målrettes de persongrupper, der har de største behov.

Der er forskellige formål med de enkelte ydelser og dermed forskellige hensyn, der skal tages i forhold til retten til de enkelte ydelser. Derfor kan der være en lidt for-

skellig affattelse og fortolkning af reglerne om, hvornår en person kan anses for at være ”reelt enlig”.

Som eksempler kan fx nævnes, at børnetilskud kan udbetales til en enlig forsørger. En gift person betragtes kun som enlig forsørger, når der foreligger separation eller samlivsophævelse på grund af uoverensstemmelse, og en ugift person anses kun for enlig, når vedkommende ikke lever i et ægteskabeligt forhold med en anden person. En gift pensionist, der lever adskilt fra sin ægtefælle, har ret til ydelser som enlig pensionist. Her kræves ikke, at der er tale om en samlivsophævelse på grund af uoverensstemmelse.

Baggrunden for denne forskel er blandt andet, at et ægtepar, der fx på grund af arbejdet er nødt til at bo i hver sin ende af landet, ikke skal udløse børnetilskud, mens et pensionistægtepar, der bor hver for sig, fx fordi den ene ægtefælle har behov for en særlig bolig, har behov for at få beregnet pensionsydelse som til enlige pensionister.

Udvalget anerkender, at der er behov for udarbejdelse af egentlige kontrolvejledninger, og at der kan være behov for i højere grad at intensivere og koordinere ministeriernes vejledningsindsats overfor kommunerne.

Bedre muligheder for at gennemføre virksomhedskontroller

Den 1. marts 2003 fik kommunerne hjemmel til, ligesom fx SKAT og Arbejdsdirektoratet, at gennemføre virksomhedskontroller. Formålet var at give kommunerne mulighed for uanmeldt at opspore virksomheder med henblik på at kontrollere, om der på virksomhederne var personer, der arbejdede (evt. sort) samtidig med modtagelse af fx kontanthjælp eller sygedagpenge.

Kommunerne har især brugt muligheden for virksomhedskontroller i forbindelse med deltagelsen i det såkaldte Fairplay-samarbejde, der blev iværksat af regeringen i 2004 som en skærpet indsats mod sort arbejde og socialt bedrageri.

Flere kommuner har ønsket udvidelser af hjemmelen til at gennemføre virksomhedskontroller. Blandt andet er der udtrykt ønsker om at kunne gennemføre virksomhedskontroller på tværs af kommunegrænser. Baggrunden er blandt andet et ønske om at kunne udføre kontrol med de af kommunens borgere, der arbejder på en virksomhed i en anden kommune samtidig med, at de modtager ydelser fra bopælskommunen. Et andet ønske går på at lempe de begrænsninger, der i øjeblikket er for at kunne gennemføre virksomhedskontroller, når der er tale om konkrete mistanker – enten til en enkeltperson eller til en virksomhed.

Der er enighed i udvalget om, at der bør ses på kommunernes hjemmel til at gennemføre virksomhedskontroller. Det er vigtigt, at kommunernes betingelser for at afsløre dobbeltforsørgelse og sort arbejde er bedst mulige, og at kommunerne aktivt kan deltage i det tværgående Fairplay-samarbejde.

Bedre muligheder for at afklare sager om bopælsforhold

Det har i en række tilfælde betydning for tildelingen af en velfærdsydelse, om man er enlig eller samlevende. Disse såkaldte ”reelt-enlige sager” bliver ofte af kommunerne betegnet som nogle af de mest vanskelige at afklare. Udvalget er derfor blevet mødt med flere ønsker og forslag om bedre kontrolmuligheder på området. Blandt de mere vidtgående kommunale forslag er retten til uanmeldte besøg i private hjem og retten til systematisk overvågning.

Der er i udvalget enighed om, at det fortsat bør være forbeholdt politiet via en dommerkendelse at kunne få adgang til private hjem.

Udvalget ønsker at fremhæve en række andre muligheder, der kan bruges først, og som ligeledes er rettet mod afklaring af ”reelt-enlige sager”:

- Adgang for kommuner til at få oplyst, hvem der får post på en given adresse.
- Mulighed for kommunal opkobling til det Centrale Register for Motorkøretøjer (CRM).
- Mulighed for kommunalt at fastsætte et beboermaksimum – også i forhold til private udlejere.

Flere kommuner har ønsket klare regler/vejledninger om, hvorvidt udenlandske borgere kan modtage ydelser som enlige, såfremt de kun er skilt efter dansk ret og ikke efter reglerne i deres hjemland.

Familiestyrelsen har til udvalget sendt et bidrag om reglerne i ægteskabslovgivningen. Af dette bidrag fremgår det, at en dansk skilsmisdom eller –bevilling er gældende i Danmark, også selvom en af ægtefællerne er udenlandsk statsborger eller bosat i udlandet. Det er således ikke en betingelse for gyldigheden af en dansk skilsmisdom eller –bevilling, at den pågældende ægtefælle er skilt efter loven i sit hjemland eller efter reglerne i Danmark. Bidraget er eksempel på den type af redegørelser for gældende ret, der kan indgå i en samlet kontrolvejledning (jf. kap. 3).

Efteruddannelse af kontrolpersonale

En række kommuner har udtrykt ønsker om bedre muligheder for efteruddannelse af kontrolpersonale.

COK (Center for offentlig kompetenceudvikling) samarbejder med KL om en række formidlings- og uddannelsesopgaver i relation til den kommunale opgavevaretagelse.

KL har på baggrund af drøftelserne i udvalget rettet henvendelse til COK med henblik på at udbyde en decideret uddannelse på kontrolområdet. COK har svaret, at COK er indstillet på at opdatere tidligere afholdte kurser og at udbyde dem igen.

KL har oplyst, at man herudover løbende vil drøfte uddannelsesbehovet med COK med henblik på at sikre, at der løbende iværksættes uddannelsesinitiativer på området.

Udvalget hilser initiativet fra KL og COK vedrørende efteruddannelse af kontrolpersonale velkomment

Samlet liste over kommunale kontaktpersoner på kontrolområdet

Der er fra kommunal side fremsat forslag om etablering af en samlet liste med navne, telefonnumre og e-mailadresser på kommunale kontaktpersoner på kontrolområdet.

Udvalget har forelagt forslaget for KL, der har oplyst, at medarbejdere fra de kommuner, der er tilmeldt KL's e-konference "Social Kontrol", i dag har mulighed for at se disse kontaktoplysninger på kolleger i andre kommuner i det omfang, at disse er tilmeldt konferencen og har udfyldt felterne med kontaktoplysninger.

Udvalget støtter etablering af et kontrolforum på nettet til erfaringsudveksling om best practice og løsning af konkrete problemstillinger mellem de kommunale kontrolmedarbejdere.

Mulighed for opslag på Indkomstregistret

En kommune har overfor udvalget udtrykt ønske om i Indkomstregistret at kunne slå virksomheder op for at få overblik over, hvor mange ansatte virksomheden har og hvor mange timer de arbejder.

SKAT har oplyst, at Indkomstregistret har en service, der kan give oplysninger om antal ansatte og hvor mange timer disse arbejder. Kommunerne abonnerer ikke på denne service, men det har de mulighed for at gøre omkostningsfrit. Vejledning i at få adgang findes via følgende link: www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1812754

Forpligtelse til at kontakte tilflytterkommunen omkring sanktion

Udvalget er blevet mødt med et kommunalt ønske om, at kommuner forpligtes til at kontakte tilflytterkommunen, når en borger, der fraflytter kommunen, har fået en sanktion.

Udvalget har drøftet forslaget og er enig i behovet for at oplysninger om sanktioner, der kan have betydning for en fremtidig ydelse, så smidigt som muligt tilgår tilflytterkommunen.

Det vil ikke i alle tilfælde være relevant for tilflytterkommunen at få oplysninger om tidligere sanktioner. Udvalget er derfor betænkelig ved en løsning, hvor der i alle tilfælde skal sendes oplysninger fra fraflytterkommunen til tilflytterkommunen. Det er udvalgets anbefaling, at der i stedet sker en ændring af Lov om en aktiv socialpolitik og Integrationsloven, således at tilflytterkommunen kan bede om oplysningerne uden at skulle indhente samtykke fra borgerne.

Udvalget foreslår, at der sker en lettelse af tilflytterkommuners adgang til indhentelse af sanktionsoplysninger, der har betydning for beregning af kontanthjælp, start-hjælp og introduktionsydelse.

Systematisk brug af Indkomstregistret- og andre registre

Udvalget blev igennem pressen bekendt med, at Middelfart Kommune havde gode erfaringer med at systematisere brugen af blandt andet Indkomstregistret, og bad derfor kommunen om nærmere at redegøre herfor.

Middelfart Kommune har oplyst, at kontrol og opfølgning i kommunen kan opdeles i tre hovedelementer:

- Forebyggelse ved sagsstart.
- Løbende opfølgning.
- Særlig opfølgning.

I kommunen har man haft særlig fokus på punkterne 1 og 2, hvilket ifølge kommunen har reduceret antallet af udbetalinger, der sker på et fejlagtigt grundlag. Til den løbende opfølgning anvendes et advis-system, hvor sagsbehandlerne får et varsel, hvis der registreres ændringer i borgerens forhold, fx ændringer i bopæl og familieforhold (folkeregisterændringer), oplysninger fra andre myndigheder (blandt andet SU og a-kasser), registrerede ændringer i udbetalingsgrundlaget i andre sociale systemer mv.

Med Indkomstregistret er det blevet muligt også at danne adviser vedrørende aktuelle indkomstforhold, hvilket blandt andet har betydning for kontanthjælp, sygedagpenge, boligstøtte, økonomisk friplads og pensioner mv.

I Middelfart Kommune har man lagt vægt på fra starten at anvende de kontrolmuligheder, der ligger i Indkomstregistret. Det er kommunens opfattelse, at validiteten af data i Indkomstregistret har været stigende efter opstart primo 2008, og at Indkomstregistret nu kan bruges som et fuldt integreret værktøj i medarbejdernes sagsbehandling og opfølgning.

Det er kommunens erfaring, at adviseringer fra Indkomstregistret medfører mange reguleringer i ydelserne, og at dette har ført til en reduktion i omfanget af tilbagebetalingskrav i kommunen.

Kommunerne har efter Retssikkerhedsloven pligt til at anvende Indkomstregistret i forbindelse med administrationen og tildelingen af sociale ydelser.

Eksemplet fra Middelfart Kommune viser, at der kan være store fordele ved at etablere systemer, hvor udbetalingsgrundlag løbende valideres i forhold til oplysningerne i en række registre, herunder ikke mindst Indkomstregistret.

Udvalget anbefaler, at der i samspil med kommunerne sker en udbredelse af best practice i forbindelse med kommunernes anvendelse af digitale valideringsredskaber (Indkomstregistret mv.).

7.2 Kommunernes incitamenter til at føre kontrol med socialt bedrageri

Udvalget har drøftet kommunernes økonomiske incitamenter til at føre kontrol med socialt bedrageri.

Udgangspunktet for kommunernes indsats mod socialt bedrageri er, at kommunerne har pligt til at følge lovgivningen og sikre, at sociale ydelser alene udbetales til de borgere, der er berettigede til dem.

Udover selve myndighedsansvaret indebærer den enkelte kommunes medfinansiering af de fleste ydelser et væsentligt økonomisk incitament til at forebygge og afsløre socialt bedrageri.

Når en kommune afslører socialt bedrageri eller kræver ydelser tilbagebetalt, kan kommunen beholde sin andel af det beløb, der er udbetalt med urette. Det svarer til

den kommunale medfinansiering af ydelsen. Den kommunale medfinansiering varierer afhængig af ydelsen fra 0 til 100 procent, jf. tabel 1.

Tabel 1: Kommunernes finansieringsandel af forskellige sociale ydelser

Ydelse	Kommunens finansieringsandel (procent)
Folkepension	0
Førtidspension	65
Personlige tillæg og helbredstillæg	50
Varmetillæg	25
Boligsikring	50
Boligydelse	25
Børnetilskud	0
Sygedagpenge	0, 35, 50, 65 eller 100
Kontanthjælp	35, 50, eller 65
Introduktionsydelse	50

Note vedrørende kontanthjælp: Der gives 35 procent uden aktivering og 65 procent med aktivering.

Kommunerne medfinansierer således helt eller delvist flere af de ydelser, der potentielt er genstand for socialt bedrageri.

Det er kun enkelte ydelser, hvor staten afholder udgifterne fuldt ud. En sag om tilbagebetaling som følge af socialt bedrageri vil i praksis ofte vedrøre modtagelse af flere forskellige ydelser, dvs. også ydelser, hvor der er en høj kommunal medfinansiering. Dette gælder fx misbrug i de såkaldte ”reelt enlige sager”, hvor borgeren vil kunne have modtaget for høj boligsikring, uretmæssige børnetilskud og en eventuel forsørgelsesydelse på et forkert grundlag. I de sager, der har været fremme i medierne om førtidspension, har kommunerne ligeledes et stort økonomisk incitament.

Kommunernes indsats (ressourceforbrug) for at begrænse socialt bedrageri indgår i opgørelsen af de kommunale serviceudgifter - den såkaldte servicevækstramme. En reduktion af det sociale bedrageri vil ikke i sig selv frigive et større råderum til serviceudgifter, men vil som anført ovenfor indebære en reduktion i kommunernes udgifter til de ydelser, der er genstand for socialt bedrageri.

Kommunerne har desuden mulighed for at foretage tværgående prioriteringer i den kommunale økonomi med henblik på at øge indsatsen over for socialt bedrageri.

Det er udvalgets opfattelse, at der er tilstrækkelige økonomiske incitamenter for kommunerne til at fokusere og opprioritere indsatsen mod socialt bedrageri.

KAPITEL 8 - OPLYSNINGER OM ERFARINGER OG INDSATS I UDLANDET MOD SOCIALT BEDRAGERI

8.1 Indledning og perspektiv

Bekæmpelse af socialt bedrageri er genstand for stigende opmærksomhed i udlandet. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt at indhente oplysninger om indsatsen i andre lande. Oplysningerne kan give anledning til at vurdere mulighederne for at nyttiggøre de erfaringer, der er indhøstet, og eventuelt stille forslag om forbedring af kontrolarbejdet i Danmark.

De lande, Danmark sædvanligvis sammenligner sig med, har alle regelsæt, der på en række punkter virker sammenfaldende med de danske, men på andre punkter adskiller sig på afgørende vis. Tilsvarende håndhæver udlandet regler ved hjælp af virkemidler, der på visse måder svarer til de danske. Bredden af viften af virkemidler og grænserne for, hvor langt man går, varierer. Endelig har landene i lighed med Danmark opbygget en kontrol- og tilsynsvirksomhed, som har til formål at sikre tilbagebetaling af uretmæssigt oppebårne ydelser og samtidigt har en præventiv effekt. Effekten kan såvel være målrettet den berørte borger, som det omgivende samfund som helhed for at forhindre misbrug eller forebygge utilsigtet adfærd. Det kan eksempelvis ske gennem offentliggørelse af resultaterne af tilsyns- og kontrolindsatsen.

For visse lande gælder det – som også for Danmark – at indsatsen mod socialt bedrageri dels skal gennemføres inden for landets grænser dels skal omfatte ydelser, der udbetales til borgere, som permanent eller midlertidigt (legalt) opholder sig i udlandet.

Udvalget har indhentet materiale fra en række nærtstående lande for at afdække nogle specifikke og faktuelle spørgsmål.

Herudover har udvalget været inviteret til møde i Udenrigsministeriet, hvor Danmarks ambassadører i henholdsvis Tyrkiet og Spanien havde lejlighed til at drøfte mulighederne for et nærmere samarbejde mellem Udenrigsministeriet og danske ressortmyndigheder. Der henvises til omtalen i kapitel 9.

Endelig har repræsentanter for den norske institution under Arbejds- og velferdsetaten, som beskæftiger sig med kontrol og opkrævning, haft lejlighed til at redegøre for de norske erfaringer med tilsyns- og kontrolindsatsen, herunder med etableringen og driften af et særligt tilsynskontor i Spanien.

Der er endvidere fremskaffet yderligere materiale fra Sverige, hvor en række institutioner og myndigheder i 2009 fik til opgave at samarbejde om det fortsatte arbejde mod fejlagtige udbetalinger af velfærdsydelser.

Man skal være opmærksom på, at de forskellige begreber og indsatser ikke direkte kan oversættes til danske forhold og at der i det følgende derfor er tale om en overordnet beskrivelse.

Afslutningsvist skal det påpeges, at initiativer, der kan kræve etablering af kontakter til udenlandske myndigheder – fx om indgåelse af samarbejdsaftaler – kræver særlig forberedelse. Dette kan i sagens natur tage nogen tid. Inden for udvalgets tidsmæssige ramme har udvalget derfor søgt at tilvejebringe oplysninger om de mest relevante erfaringer fra indsatsen i udlandet.

Udvalget har noteret sig de oplysninger, der er indsamlet til brug for udvalgets arbejde. De elementer, som på det foreliggende grundlag kan danne udgangspunkt for umiddelbare anbefalinger, er medtaget i kapitel 3, jf. kapitel 9.

Samtidig foreslår udvalget, at der gives mulighed for – i en anden fase – at gennemføre nærmere analyser af en række af de muligheder, som nærværende oplysninger giver om indsatsen og erfaringerne i udlandet. På denne baggrund vil der senere kunne stilles eventuelle konkrete forslag om yderligere opfølgende initiativer.

Erfaringerne fra særligt Norge og Nederlandene peger på, at de umiddelbare omkostninger inden for en kort tidshorizont kompenseres i form af tilbagebetalinger eller mindreforbrug af ydelser. Men udvalget henviser til, at det omvendt er klart, at effekten nok er størst de første år.

8.2 Oplysninger om indsatsen i en række europæiske lande

Via Udenrigsministeriet har udvalget indhentet oplysninger fra en række lande om tilsyns- og kontrolforhold vedrørende misbrug af velfærdsydelser.

De seks lande, der blev valgt til undersøgelsen, var Norge, Sverige, Tyskland, England, Nederlandene og Østrig. Udvalget var begrundet i en foreløbig viden om igangværende initiativer og overvejelser samt tiltag, der forekom særligt effektive på det foreliggende grundlag.

Konkret blev ambassaderne anmodet om at spørge ind til følgende:

- Er kontrol- og udbetalingsfunktionerne af de væsentlige velfærdsydelser samlet under én myndighed?
- Er hjemmelsgrundlaget for straf for misbrug af velfærdslovene i speciallove eller findes der et samlet hjemmelsgrundlag mod bedrageri mod det offentlige?

- Hvilke kontrolforanstaltninger findes for at sikre, at modtagere af velfærdsydelserne fysisk er til stede (hvis de skal være det)?
- Har de relevante myndigheder muligheder for at ”følge” personer, der opbærer ydelser, såfremt de opholder sig (kortere eller længere) uden for landets grænser? Er der et særligt samarbejde omkring denne personkreds, jf. dog også spørgsmål 6 om registersamkøring?
- Er der ens regler for hele landet, og kan kontrolmyndighederne gå på tværs af interregionale grænser?
- Mulighederne for registersamkøring. Har de involverede myndigheder en gensidig underretningspligt, hvis de bliver opmærksomme på en person, hvor der er mistanke om, at vedkommende uretmæssigt modtager ydelser fra anden myndighed?
- Er der hjemmel til at foretage uanmeldte besøg i private hjem – og hvem kan i givet fald gennemføre dem?
- Reagerer myndighederne almindeligvis på anonyme anmeldelser eller tips fra borgere?
- Er der særlige tiltag for at bekæmpe misbrug, der indebærer identitetstyveri (såvel af anden persons identitet som oprettelse og brug af falske, fiktive identiteter)?
- Har inddrivelses- og kontrolmyndighederne særlige (økonomiske) incitamenter med henblik på at effektivisere og forbedre tilsyns- og kontrolarbejdet?

I tilslutning hertil blev ambassaderne anmodet om at anføre, om der var andre relevante problemstillinger, herunder om der er aktuelle overvejelser om yderligere initiativer af enten administrative eller lovgivningsmæssig karakter.

Oplysningerne blev indhentet fra relevante myndigheder, og de indkomne svar er samlet i skema, der er optrykt som bilag. Herudover har ambassaden i Haag særskilt uddybet oplysningerne om de nederlandske socialattachéer og kontrolteams, ligesom ambassaden i London har medsendt redegørelser for den britiske dagsorden for velfærdsreformer og et notat om fattigdomsindikatorer. Dette materiale er ligeledes vedlagt rapporten som bilag.

Udvalget er af den opfattelse, at svarene på de stillede spørgsmål har givet mange interessante og nyttige informationer. Fælles for svarene har været, at de fremhævede problemer i meget vidt omfang har været relevante for de adspurgte lande. Men også at stillingtagen hertil og den praktiske håndtering heraf kan være meget forskellig. Dette kan have såvel historiske, juridiske som administrative årsager. Således er der grundlæggende forskelle i den administrative tilrettelæggelse af arbejdet. Tilsvarende er hjemmelsspørgsmål løst forskelligt.

Udvalget finder det ikke muligt inden for den afstukne tidsramme at behandle samtlige de problemkomplekser, der umiddelbart er belyst i – eller kan udspringe af - det forelagte materiale. Det gælder fx de påtrængende problemer omkring identitetstyveri eller den interessante svenske nyskabelse med en særlig lov for misbrug af ydelser.

8.3 Særligt om de nederlandske socialattachéer og kontrolteams for udførelsesinstanser i udlandet⁵

Siden midten af 1990-erne blev der i Nederlandene stadig større behov for også regelmæssigt at kontrollere modtagere af sociale ydelser, der var bosat i udlandet. Dette var på basis af tankegangen om, at når disse understøttelsesberettigede har samme rettigheder som modtagere i Nederlandene, skal de også have samme pligter og altså også kontrolleres på samme vis.

Attachéerne

Oprindeligt begyndte de nederlandske myndigheder – omkring 1995 – med at udstationere attachéer i Marokko og Tyrkiet, hvor relativt mange modtagere af nederlandsk kontanthjælp bor samtidig med, at den administrative struktur i disse lande ikke var egnet til på enkelt vis at udveksle oplysninger med de lokale myndigheder. Derudover omfatter den nederlandske sociale sikkerhedslovgivning somme tider nogle begreber såsom ”fælles husholdning”, der nødvendigvis kræver en nærmere undersøgelse af de faktiske forhold. I 2002 kom Suriname (Parimaribo) og i 2003 Spanien (Madrid) til.

Attachéerne er ansat af Den Sociale Verzekeringsbank (SVB) og detacheres for en fast periode (for det meste 4 år) til den nederlandske ambassade. I denne periode har attachéerne diplomatstatus. Afhængig af bureauets størrelse er der ligeledes ansat et antal lokale medarbejdere til udførelse af opgaverne. I Ankara drejer det sig om 8 medarbejdere, i Marokko 5, i Spanien 3 og i Suriname 1.

Attachéerne arbejder for alle udførende sociale sikkerhedsinstanser i Nederlandene, altså UWV (arbejdstagerforsikringer), CVS (sygeforsikringer) og kommunerne (formueundersøgelser). Siden 1. marts 2010 gør også Skattevæsenet brug af attachéernes service (udelukkende information og rådgivning, ingen håndhævelse).

Attachéerne har to hovedopgaver:

- At give information og rådgivning til (potentielle) ydelsesberettigede.

⁵ Afsnittet bygger på oplysninger fra ambassaden i Haag.

- Udførelse af håndhævelsesundersøgelser. Dette foregår ved undersøgelser på stedet, i hele Tyrkiet, hvoraf husbesøg ofte er en del af undersøgelsen.

Med hensyn til håndhævelsesundersøgelser skal der skelnes mellem undersøgelser på området sociale forsikringer og bistandsloven.

Nederlandene baserer sine beføjelser til at kunne udføre disse sociale forsikringsundersøgelser på den bilaterale aftale om social sikkerhed, der i 1960-erne blev indgået mellem Nederlandene og Tyrkiet. I 2000 blev denne aftale ændret og en supplerende håndhævelsesprotokol blev tilføjet, hvori angives, at nederlandske kontrolmedarbejdere direkte kan henvende sig til de relevante personer i Tyrkiet.

De formue-undersøgelser, som attachéerne på basis af bistandsloven siden 2000 har udført i Tyrkiet, har ikke samme stærke juridiske fundament. Indtil nu har Nederlandene holdt på det standpunkt, at man har fri adgang til offentlige kilder såsom matrikelkontor, og i lang tid lod det til, at Tyrkiet var indforstået med undersøgelserne. De seneste år har man imidlertid mødt mindre velvillig medvirken fra instanser, samtidig med at behovet for oplysninger til nederlandske kommuner stadig øges.

Dette har ført til, at de nederlandske myndigheder for tiden overvejer, hvordan dette spørgsmål kan tages op med de tyrkiske myndigheder. De nederlandske myndigheder foretrækker at opstille en aftale/traktat herom.

Kontrolteam Udland ("rejsehold")

I lande, hvor der ikke er stationeret attachéer, kontrolleres regelmæssigt af SVB. Hertil har SVB uddannet et team af medarbejdere, der et antal gange om året besøger et land, hvor de i løbet af fx 3 uger besøger 100 adresser.

Teamets beføjelser til at besøge ydelsesmodtagere i udlandet er på den ene side baseret på den generelle informations- og medvirkningspligt, der er medtaget i den nationale lovgivning. Derudover er der med de besøgte lande ofte aftalt en håndhævelseskontrakt, hvori der står, at den udbetalende instans må henvende sig direkte til modtagerne af ydelserne.

I øvrigt

I Sydafrika og Indonesien, hvor der også bor relativt mange berettigede modtagere af nederlandske udbetalinger, gør SVB brug af en lokal ambassademedarbejder til udførelse af kontrol (denne medarbejder er for 50% ansat af SVB). I Indonesien gøres også brug af lokale kontrollører, der udfører kontrolarbejde inden for rammerne af Loven om Udbetaling til Ofre for Forfølgelse.

De detaljerede oplysninger om organiseringen og effekten af den nederlandske indsats giver efter udvalgets opfattelse et særdeles godt udgangspunkt for at optage en dialog med de nederlandske myndigheder om fordele og ulemper ved anvendelse af socialattachéer og rejsehold.

Udvalget anbefaler således, at disse erfaringer inddrages i det videre arbejde.

8.4 Norske erfaringer med tilsyns- og kontrolindsatsen, herunder med etableringen af et særligt udlandskontor

Organisation og hovedarbejdsopgaver

NAV Kontroll og innkrevning er en institution under Arbejds- og velferdsetaten.

NAV Kontroll og innkrevning har som hovedopgave at forebygge, afdække, udrede og anmelde misbrug af ydelser fra NAV. Måltrettet kontrolarbejde og gode tilbagemeldingssystemer skal bidrage til at forebygge misbrug.

I regi af NAV Kontroll og innkrevning er der blandt andet etableret 5 regionale kontrolenheder, et udenlandsk servicekontor (Spanien), et opkrævningskontor og en enhed for registerkontrol. Med direktion og styringsenhed er der ansat omkring 250 medarbejdere. De fleste ressourcer anvendes til opkrævning og udbetaling af børnebidrag (130 medarbejdere) og udredning (granskning) af ”trygdebedragerier”.

I Norge har man således centraliseret meget af arbejdet med at både indkredse, ramme og følge op på ”trygdemisbrug”, mens arbejdet med fejludbetalinger sagsbehandles regionalt i de enkelte kommunekontorer. Der er en stærk sammenhæng mellem disse aktiviteter. NAV’s arbejde består forenklet sagt, dels i en række større eller mindre projekter, dels i en aktiv anvendelse af registeroplysninger og dels i anvendelse af de alvorligste fejludbetalingssager fra fylkeskontorerne. Man arbejder kun i mindre grad direkte med henvendelser til private i hjemmet.

Hovedtal

Udviklingen i anmeldte personer viser en svag stigning i årene 2005-2009 fra henholdsvis 1231 i 2005 til 1435 anmeldte personer i 2009. Det samlede beløb i nævnte periode for socialt bedrageri andrager cirka 830 millioner norske kroner.

Registerkontrollenheden henviser sager om blandt andet dagpenge til forvaltningsenhederne på baggrund af samkøring af interne og eksterne registre. Omfanget er omkring 3000 dagpengesager, men totalt på registersamkøringer: I cirka 15.000 sager, både vedrørende for meget og for lidt udbetalt i ydelse.

NAV Kontroll og innkreving registrerer henvendelser om misbrug af ydelser. Der er tale om henvendelser fra borgere, NAV selv, andre offentlige myndigheder eller arbejdsgivere. Hovedmængden vedrører sort arbejde, samboende, der anfører at være enlige, eller modtagelse af ydelser, mens man er i arbejde ("hvid indtægt" eller dobbeltforsørgelse).

De ydelser, der omfattes af indsatsen er (norsk terminologi): Rehabiliteringspenger, Barnetrygd, Enslig forsørger, Sykepenger, Uførepension, Dagpenger, Attføringpenger. Der udbetales i alt omkring 280 milliarder NOK årligt, hvoraf cirka 41.000 modtager ydelser i 140 lande/øgrupper.

Risikoanalyser inden for de enkelte ydelsesområder og udfordringer på særlige områder

Der gennemføres risikoanalyser inden for de enkelte ydelsesområder, hvor der er risiko for fejludbetalinger og misbrug.

Analyserne viser, at fejludbetalinger og misbrug kan forekomme inden for alle ydelser. Årsagerne opgives som vanskeligheder med at afklare betingelser og vilkår, fejl i indtægtsopgørelser eller helbredsoplysninger, sort arbejde (fx i forbindelse med skatteunddragelse eller i forbindelse med sygedagpenge). Dagpengenes karakter og omfang er en ordning, der særlig er udsat for fejludbetalinger og misbrug, og som derfor er højt prioriteret med maskinelle kontroller.

Identitetsmisbrug giver særlige udfordringer (såvel identitetstyveri af anden persons identitet som oprettelse og brug af falske, fiktive identiteter).

Indsatsen uden for Norge stiller særlige udfordringer til kontrolarbejdet, som ikke mindst fordrer et tæt samarbejde med såvel det norske udenrigsministerium som de lokale myndigheder.

NAV Kontroll og innkreving har samarbejdsaftaler med flere andre offentlige myndigheder. Formålet er at styrke kontrolsamarbejdet både for at forebygge fejludbetalinger og misbrug, men også for at udnytte de samlede kontrolressourcer mest effektivt. Der foreligger således aftaler med Skatteetaten, Helsetilsynet og Arbejdstilsynet.

Det fortsatte arbejde – de overordnede indsatsområder i Norge

Forebygge fejludbetalinger og misbrug

- Identificere og forbedre rutiner og informations- og kommunikationssystemer, der udgør en risiko for fejludbetalinger og misbrug.

- Øge bevidstheden om risiko for fejludbetalinger og misbrug og risiko for misforståelse af rettigheder og pligter.
- Komme med advarsler og anmeldelse ved strafbare forhold og synliggøre resultaterne.
- Samkøre registre og efterkontrollere for at afdække misbrugssager, der kan have præventiv effekt.
- Øget fokus på kvalitet og koordination mellem enhederne.

Afdække eksisterende fejludbetalinger og misbrug

- Benytte maskinelle kontroller, tips fra borgere, sagsbehandling og samarbejde med andre myndigheder.
- Nye elektroniske tjenester gør det nødvendigt at se på områder, hvor dokumentationskravet kan lempes eller tilsyn gennemføres som efterfølgende stikprøver.
- Fortsatte risikovurderinger for at opnå en målrettet og effektiv kontrolindsats.

Behandle fejludbetalingsager og begære påtale

- Behandling af sager om fejludbetaling og misbrug udgør størstedelen af kontrolaktiviteten og fokus er på omkostningseffektiv sagsbehandling, helhedsorienterede prioriteringer og effektive samarbejdsrutiner.
- Der arbejdes efter en metodehåndbog, og der er oprettet netværksgrupper.

Særligt om opkrævnings- og tilbagebetalingssag

Hovedopgaven til NAV Innkrevning er opkrævning af og videreformidling af underholdsbidrag og opkrævning af fejludbetalte ydelser.

Arbejds- og inkluderingsdepartementet sætter konkrete mål for arbejdet, og der skal rapporteres om resultater og udviklingen i bidragsgæld og fejludbetalte ydelser.

Spørgsmålet om den organisatoriske indretning af det statslige opkrævningsarbejde er behandlet i udredning NOU 2007:12. Der afventes stillingtagen til forskellige forslag om organisationsmæssige tilpasninger.

Møde med repræsentanter for NAV Kontroll og innkrevning

Udvalgets sekretariat har sammen med et par af udvalgets medlemmer haft en opfølgende drøftelse med repræsentanter for NAV.

Drøftelsen omhandlede såvel den almindelige tilsyns- og kontrolindsats i Norge som den særlige indsats gennem oprettelse af et tilsynskontor i udlandet.

Indsatsen i Norge

Generelt blev det bemærket, at der i almindelighed var en stor forståelse for nødvendigheden af kontrolforanstaltninger over for misbrug af sociale ydelser, som der ikke var nogen almindelig accept af i befolkningen. Dette gav sig blandt andet udtryk i politisk åbenhed over for en række nye tiltag.

Heriblandt var:

- en lovændring, der gav adgang til bankkonti,
- et forslag om digital dokumentation af betalinger,
- yderligere registersamkøring,
- faste rammer for samarbejde – evt. i form af samarbejdsaftaler - med SKAT, politi og andre myndigheder, herunder regelmæssige møder på topplan om prioriteringen af indsatsen, strategi og effekt,
- forebyggende kontrolforanstaltninger,
- central mediestrategi, blandt andet med offentliggørelse af resultatet af konkrete enkeltsager,
- ny policy for en ”maskekontrol” fra 1. kvartal 2011 (som fokuserer indsatsen på større sager), samt
- yderligere arbejde med at udvikle en cost-benefit model til effektivisering af indsatsen.

Blandt en række konkrete oplysninger kan nævnes:

- at grænsekontrollen i lufthavne kun foretages i Gardemoen (Oslo),
- at cirka 5-10 procent af de anonyme tips (i alt cirka 2.500-3.000) fører til politianmeldelse,
- at muligheden for uanmeldte besøg i ydelsesmodtagernes hjem ikke foreligger, men behovet tilgodeses gennem indkaldelse af de pågældende til møde med forvaltningen.

Der arbejdes fortsat for forbedring og effektivisering af arbejdet, herunder gennem:

- etablering af godt fagligt miljø,
- sikring af opfølgningen og erfaringsudvekslingen gennem ”læringsløjfer”,
- udvikling af nye it-sagsbehandlingsinstrumenter,
- kontakt til blandt andet svenske kolleger (specielt i Malmø) med henblik på videndeling om den lokale indsats og dens effekter.

Den norske indsats over for ydelsesmodtagere i udlandet

Norge etablerede et kontrollkontor i Spanien i 2005 med en todelt funktion: Service og opfølgning/kontrol over for modtagere af norske ydelser, der opholder sig i Spanien. Etableringen og driften er aftalt med det norske Udenrigsministerium og de spanske myndigheder. Der er ikke behov for særlige hjemler hertil. Udgifterne er indeholdt i NAV's budget, og tilbagebetalinger mv. indgår tilsvarende i de ordinære regnskaber.

Effekten er – efter en række markante tilbagebetalingssager det første år – nu aftagende. Årsagerne hertil kan formentlig tilskrives den præventive effekt, indsatsen har haft, suppleret med en synlig medie- og informationsstrategi samt eventuelt at bedragerierne er bedre skjult.

Som følge heraf er det under overvejelse, om kontrolaktiviteterne ved kontoret skal opretholdes i fremtiden, eller om det bør vurderes at anvende en anden form for omrejsende kontrolteam som i visse andre lande.

Herudover samarbejder Norge med fx Thailand, Marokko, Pakistan og Polen via de norske ambassader. Blandt de informationer, det herigennem er muligt at indhente er:

- dokumentation om ind- og udrejse (uden for Schengen),
- om en person er i arbejde,
- civilstatus/familieforhold,
- verifikation af attester (børn, arbejde).

Udvalget anbefaler, at der arbejdes videre på basis af den information, der således er tilvejebragt.

Udvalget henviser herved til, at det på baggrund af de norske erfaringer ikke mindst er oplagt at skabe kontakt til myndighederne i Malmø for at høre nærmere om den tilsyneladende særdeles gode effekt af indsatsen.

Ligeledes peger de norske erfaringer med et kontrollkontor i Spanien entydigt på en positiv effekt. Udvalget henviser dog samtidigt til, at 1. års effekten ikke kan forventes at være vedvarende, og at de norske planlægningsovervejelser således bør have i erindring.

Udvalget finder det derfor værd at overveje mulighederne for nærmere samarbejde med et eller flere lande i tilknytning til eventuelle udlandsaktiviteter. Udvalget har bemærket sig, at der er etableret et nordisk samarbejde på politiområdet, der fungerer visse steder i udlandet.

8.5 Nyere overvejelser/initiativer i Sverige

ESV (Ekonomistyrningsverket) offentliggjorde i 2010 rapporter, der omhandler: Samverkansuppdrag mot felatiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009. Kontrollutvärderingsinstrument.

Samverkansuppdrag mot felatiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009 (ESV 2010:7)

Kommissorium

En række institutioner/myndigheder fik i opdrag at samarbejde i det fortsatte arbejde mod fejlagtige udbetalinger af velfærdsydelse. Der var blandt andet tale om Arbejdsformidlingen, Inspektionen for arbejdsløshedsforsikringen (IAF), Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket og Socialstyrelsen samt kommuner og a-kasser.

Arbejdet skal pågå i perioden 2009-2011 med en sidste rapportering i april 2012. Ekenominstyrningsverket (ESV) koordinerer arbejdet.

Udover det fortsatte arbejde med at mindske fejlagtige udbetalinger skal de involverede institutioner/myndigheder samarbejde og gennemføre tværgående risikoanalyser og analyser af omfanget. I forbindelse hermed skal tværgående statistik og indikatorer opstilles og forslag til regelændringer skal formuleres.

Der rapporteres herefter 22. februar 2010, 2011 og 2012 på en række definerede områder.

Baggrund

I 2006 udbetaltes totalt 520 milliarder svenske kroner fra omkring 60 forskellige velfærdsordninger (systemer).

Arbejdet er en opfølgning af FUT-delegationens afsluttende betænkning (juli 2008). I regeringens finanslovsforslag for 2009 er blandt andet anført:

”... Styrningen af de berörda myndigheterna kommer att stärkas, bland annat genom ett gemensamt samverkansuppdrag, som sträcker sig över flera år. Samverkansuppdraget kommer bland annat att omfatta koordinering af myndigheternas fortsatta insatser på området och utarberande af förslag till regeländringar.

Regeringen avser att tillsätta flere utredningar på området, tex. avseende gemensam utbetalningskontroll. ...”

Rapport

Den første rapport fra ovennævnte indsats afleveredes 22. februar 2010.

I en særlig kommentar anfører ESV (kapitel 10) blandt andet følgende:

”... Arbejdet i samverkansopdraget har lett fram till åtgärdsförslag från myndigheterna. Flera av dessa förslag kräver större resursinsatser. I flera fall är en förutsättning för att få igenom förslagen att alla berörda myndigheter kan prioritera insatserna samtidigt. Det kräver då att myndigheterna har möjlighet att prioritera dessa åtgärder även om de inte är prioriterade utifrån den egna verksamhetsplaneringen. Förslag om åtgärder som innebär kostnader för en myndighet men nytta för en annan kommer heller inte att kunna genomföras om inte myndigheten som ska vidta åtgärden kan motivera kostnaden i sin egen verksamhet. Dessa åtgärdsförslag bör därför redovisas till regeringen som därefter tar ställning till om åtgärden ska genomföras och vilket anslag som ska belastas. Det finns idag inget krav på att rapportera dessa omständigheter till regeringen. På vilket sätt detta bör rapporteras är något ESV avser att se över under 2010 i samarbete med samverkansopdraget.

Under arbetets gång har det konstaterats att det i vissa frågor saknas en naturlig samarbetspartner när det gäller kommunerna. En samarbetspartner är viktig då kommunernas socialnämnder har olika förutsättningar och är många till antalet. I dagsläget skulle varje myndighet behöva ha kontakter med tre olika aktörer för att få till ett samarbete med kommunerna när det gäller frågor om elektroniskt informationsutbyte. Enligt SO är en förutsättning för att få till stånd ett elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnderna och arbetslöshetskassorna att socialnämnderna företräds av en part.”...

Rapporten om et ”kontrollutvärderingsinstrument” (ESV 2010:12)

Kommissorium

ESV fik til opgave at udvikle en metode til vurdering af de kontroller, som foretages af udbetalinger af en række velfærdsydelse. Formålet med at sådant instrument er blandt andet at følge myndighedernes indsats for at mindske fejlagtige udbetalinger og højne standarden for kontrolvirksomheden.

Baggrund

En tidligere redegørelse (FUT-delegationen) havde peget på mulige fejludbetalinger i en størrelsesorden af omkring 20 milliarder svenske kroner. Fejlene kunne blandt

andet henføres til, at kontrolvirksomheden hos de berørte myndigheder ikke var prioriteret, at efterkontrollerne var utilstrækkelige og i mangel på mål og opfølgning.

Slutrapport

Rapporten afleveredes 25. marts 2010 og baserer sig særligt på en tidligere delrapportering og et gennemført pilotforsøg, som en række myndigheder og institutioner deltog i.

I slutrapportens sammenfatning er blandt andet følgende foreslået:

”... att: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket omfattas av utvärderingen av kontroller i välfärdssystemen, kommuners och arbetslöshetskassors deltagande bör övervägas, utvärderingen sker i enlighet med den i rapporten redovisade modellen samt kontrollutvärderingsinstrumentet vidareutvecklas och förvaltas av ESV. ...”

Metode

ESV har gennemført et pilotprojekt under anvendelse af en ”sjelvdeklaration”. Denne afkræver den berørte institution/myndigheds stillingtagen til det kontrolarbejde, der udføres, kvaliteten heraf og mål samt målopfyldelse. Metoden skal videreudvikles.

Udvalget bemærker, at det omfattende materiale fra Sverige giver et grundigt indblik i formålet og forventningerne til det iværksatte analysearbejde og de rapporteringer, der følger heraf.

Udvalget finder, at de kommende rapporter om denne indsats løbende bør skaffes til veje med henblik på at overveje yderligere initiativer til forbedringer, herunder systematisering af viden og videreudvikling af kontrolinstrumenter.

Endelig peger udvalget på, at det i en senere opfølgingsfase efter behov kan overvejes at etablere kontakt til de svenske myndigheder for at afdække og sammenholde effekterne af den svenske indsats og opfølgning af udvalgets anbefalinger og forslag til lovændringer.

KAPITEL 9 - MULIGHED FOR BEDRE KONTROL MED UDBETALING AF VARIGE OG MIDLERTIDIGE FORSØRGELSESYDELSER OG ØKONOMISKE TILSKUD TIL PERSONER I UDLANDET

9.1 Indledning

Det er naturligvis i praksis vanskeligt at kontrollere borgeres ret til ydelser, når borgerne ikke opholder sig i Danmark.

Det kan være lovligt at modtage ydelser ved bopæl i udlandet. I andre tilfælde kan der være ret til en mindre ydelse, mens der også er tilfælde, hvor der ikke er ret til at modtage ydelser ved bopæl i udlandet. Tilsvarende gælder ved midlertidigt ophold i udlandet.

Interessen koncentrerer sig i første omgang om de sociale pensioner.

9.2 Særligt om social pension

Pensionister kan lovligt modtage pension ved bopæl i udlandet, enten ifølge EF-forordningen, overenskomster med andre lande eller ifølge de danske love om social pension. Betingelserne for retten til at modtage pension ved bopæl i udlandet efter disse regler er forskellige, og pensionstillægget, som er en del af folkepensionen og førtidspensionen efter gammel ordning, kan kun udbetales til pensionister med bopæl i EU/EØS-lande samt Schweiz.

Under bopæl eller midlertidigt ophold i udlandet kan retten til en ydelse ændre sig, blandt andet på baggrund af bopæl, herunder skift af bopælsland, status som enlig, gift eller samlevende eller indkomstforhold.

Det gælder både for udenlandske og danske statsborgere. Pensionisten har oplysningspligt om ændrede forhold, der kan have betydning for pensionen. Men der kan eksempelvis opstå tvivl om, pensionisterne opfylder oplysningspligten, fx om samlivsforhold, og derved får udbetalt en højere pension end de er berettiget til. Herunder kan der opstå mistanke om, at personer bosat i andre EU-lande kun har en proforma adresse i dette andet EU-land, men reelt bor fx i Thailand, hvor pensionisten måske slet ikke er berettiget til at få udbetalt pension, og hvortil pensionstillægget ikke kan udbetales.

Det er i sagens natur særdeles vanskeligt, at kontrollere om grundlaget for udbetaling af den ”rigtige” pension fortsat er opfyldt for pensionister, der bor i udlandet. Der er derfor behov for bedre kontrolredskaber for at imødegå dette kontrolproblem.

Risikoen for misbrug på dette område kan antages at være ikke ubetydelig. Denne antagelse har baggrund i nederlandske og norske erfaringer med kontrol af pensionister, herunder pensionister bosat i Spanien og Tyrkiet.

Fx oplevede nederlandske pensionsmyndigheder ved en konkret aktion i Spanien i 2004, at der i hvert 4. tilfælde blandt gruppen af enlige pensionister skete uretmæssig udbetaling af pension efter de nederlandske regler. Årsagen var typisk, at pensionisten var reelt samboende med en partner/ægtefælle, men modtog pension som enlig.

Udvalget foreslår, at der arbejdes videre med et pilotprojekt om øget kontrol med udbetaling af dansk social pension til personer bosat i Spanien.

Udvalget foreslår endvidere, at der arbejdes videre med et tilsvarende projekt i Tyrkiet. Et sådant projekt vil dog efter udvalgets forventning kræve en forudgående formel samarbejdsaftale på ministerniveau mellem Danmark og Tyrkiet. Det første skridt vil derfor være at indgå en sådan gensidig aftale om kontrol af de udbetalte ydelser.

Nærmere om baggrunden for et pilotprojekt i Spanien

Det foreslås, at Spanien bliver det første land, hvor kontrollen med den danske pensionsudbetaling i første omgang styrkes. Det skyldes, at Spanien er det land, hvor der er et betydeligt antal modtagere af dansk social pension, der modtager en gennemsnitlig høj pension, og hvor der vil være begrænsede administrative forhindringer ved at iværksætte den øgede kontrolindsats.

Der vil formentlig kunne opnås en betydelig besparelse ved at iværksætte øget kontrol med udbetaling af social pension til Spanien.

I 2009 udbetalte Pensionsstyrelsen således 304.183.207 kroner i dansk social pension til 4.090 personer med bopæl i Spanien. Der blev i gennemsnit udbetalt 74.372 kroner pr. person. Dette antal blev kun overgået af Sverige (12.477 personer og et gennemsnitligt beløb på 42.120 kroner), Norge (4.992 personer og et gennemsnitligt beløb på 31.559 kroner) og Tyskland (4.822 personer og et gennemsnitligt beløb på 33.955 kroner).

Umiddelbart skønnes det ikke nødvendigt med en formel skriftlig samarbejdsaftale med Spanien, men at Pensionsstyrelsen i stedet indgår samarbejdsaftaler med relevante spanske myndigheder. Der er offentlig adgang til lokale lønoplysninger og til det nationale spanske boligregister, hvor der kan søges på navne, men ikke nationalitet.

Det foreslås, at kontrollen udføres af dansk/spansk talende personer, der ansættes lokalt, evt. med hjælp fra udsendte medarbejdere fra de danske ressortmyndigheder. Spansktalende medarbejdere er nødvendige i forhold til kontrolarbejdet. Det foreslås, at de lokalt ansatte medarbejdere fortrinsvist placeret på den danske ambassade i Madrid.

Nærmere om baggrunden for et pilotprojekt i Tyrkiet

Tyrkiet er valgt på baggrund af nederlandske erfaringer med kontrol i Tyrkiet. Pensionsstyrelsen udbetaler aktuelt social pension til et mere begrænset antal personer med bopæl i Tyrkiet. I 2009 blev der udbetalt pension til 542 personer med bopæl i Tyrkiet. Men ud over kontrol med udbetaling til denne gruppe, kan danske kommuner få lettere adgang til at indhente oplysninger hos de lokalt ansatte til brug for behandling af kommunens sager om udbetaling af sociale ydelser, herunder om modtagere af danske sociale ydelser ejer ejendomme i Tyrkiet mv.

Senere initiativer

På baggrund af erfaringer med den øgede indsats i Spanien og Tyrkiet kan der arbejdes videre med øget kontrol med udbetaling af dansk social pension mv. til personer bosat i andre lande. Der vil være et varieret behov for kontrol i de forskellige lande, herunder set i forhold til den øgede administration og udgifterne ved indsatsen, afhængigt af antallet af modtagere af ydelser, størrelsen af de udbetalte ydelser, eksisterende kontrolmuligheder mv. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at tilpasse kontrollen af udbetalinger med sociale ydelser efter de konkrete forhold.

Det foreslås, at der arbejdes videre med spørgsmålet om eventuelt indgåelse af samarbejdsaftaler om udveksling af oplysninger med andre lande og indgåelse af et nærmere samarbejde med fx nordiske lande om kontrol af sociale ydelser til personer bosat i andre lande fx Frankrig og eventuelt Bosnien og Pakistan.

Generelt om effekten af øget kontrol

Øget kontrol vil reducere den uretmæssige udbetaling af pension til pensionisterne.

Kontrollen vil desuden have en forebyggende effekt, da pensionisterne for fremtiden i øget omfang vil sørge for at overholde oplysningspligten.

Pensionisterne kan informeres mere personligt om gældende ret til at modtage social pension, herunder om deres pligt til at oplyse om ændringer i deres forhold, der kan have betydning for pensionen.

Kommunerne i Danmark kan også indhente oplysninger via de lokalt ansatte i Spanien eller Tyrkiet vedrørende personer bosat i Danmark, som hyppigt rejser til Spanien eller Tyrkiet.

Med baggrund i norske og hollandske erfaringer forventes det, at den foreslåede indsats vil kunne betale sig, men at den største effekt nok vil opnås det første år. På længere sigt må det dog samtidig forventes, at den øgede information, vejledning og kontrol vil have en forebyggende effekt, selv om effekten (besparelsen) af indsatsen ikke på længere sigt direkte vil fremgå som en mindredgift, der kan måles.

9.3 Særligt om reintegrationsbistand

Udlændinge, der er repatrieret til deres hjemland eller tidligere opholdsland, kan være berettigede til at modtage reintegrationsbistand, der er en pensionslignende ydelse for ældre og/eller uarbejdsdygtige udlændinge, der udbetales månedsvis.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om hvorvidt udlændingen opfylder betingelserne for at få reintegrationsbistand, mens Pensionsstyrelsen udbetaler den løbende månedlige reintegrationsbistand til personer, der vender tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland.

Kommunalbestyrelsen underretter Pensionsstyrelsen om, afgørelsen, reintegrationsbistandens størrelse, tidspunktet for udbetalingen, og om det er en 5-årig eller livslang ydelse. Den ydelsesberettigede har oplysningspligt om ændrede forhold, der kan have betydning for ydelsen. Kommunalbestyrelsen oplyser modtageren om dennes oplysningspligt.

En gang hvert år udsender Pensionsstyrelsen leveattest, civilstands- og indtægts erklæring. Disse erklæringer skal være returneret inden 3 måneder. Der bliver oplyst om konsekvensen af manglende indsendelse af leveattest mv. Pensionsstyrelsen oplyser ydelsesmodtageren om, at man mister de følgende måneders reintegrationsbistand, indtil leveattest er indsendt.

Pensionsstyrelsen udbetaler aktuelt reintegrationsbistand til godt 140 personer. I 2010 forventes en væsentlig stigning i antallet af modtagere af reintegrationsbistand på grund af ændringerne af repatrieringsordningen.

Udvalget foreslår, at Pensionsstyrelsen styrker kontrollen med udbetaling af reintegrationsbistand i sammenhæng med de initiativer, der iværksættes overfor udbetaling af social pension til personer med bopæl i udlandet.

9.4 Sonderende drøftelser med det danske Udenrigsministerium om mulighederne for samarbejde

På et møde i Udenrigsministeriet havde repræsentanter for Udenrigsministeriets Borgerservice, Bistand og Beredskab samt Danmarks ambassadører i Tyrkiet og Spanien lejlighed til at informere om en række aspekter og perspektiver for et muligt samarbejde i forhold til bedre kontrol af misbrug af danske velfærdsydelse i udlandet.

Udenrigsministeriet orienterede om mulighederne for ministeriets bistand omfattende:

- Indberetning af oplysninger om andre europæiske landes indsatser på området.
- Forberedelse af studieture til udvalgte lande (både nordeuropæiske lande med gode erfaringer med kontrol og typiske opholdslande for danskere).
- Etablering af kontakt til relevante udenlandske myndigheder.
- Bistand til danske ressortmyndigheders forhandling og indgåelse af aftaler om et direkte samarbejde med udenlandske myndigheder.
- Indberetning af enkeltsager på repræsentationernes initiativ, når mistænkelige oplysninger modtages i anden sammenhæng.
- Placering af udsendte eller lokalt ansatte medarbejdere fra danske ressortmyndigheder på danske ambassader.

og begrænsningerne:

- UM skal overholde opholdslandenes lovgivning og opretholde gode diplomatiske forbindelser.
- UM's medarbejdere kan ikke foretage opsøgende opgaver, herunder af politimæssig karakter, i forhold til lokale borgere.
- Sikkerhedsmæssige aspekter for UM's medarbejdere.
- Fysiske og personalemæssige ressourcebegrænsninger på repræsentationerne.
- Gebyrbekendtgørelsens bestemmelser for UM's opkrævning af gebyr og refusion af afholdte udgifter.
- Opholdslandenes interesse i at indgå i et samarbejde om udlevering af personoplysninger.

Den danske ambassadør i Tyrkiet oplyste, at de tyrkiske myndigheder tilsyneladende er åbne for at indgå samarbejdsaftaler om udveksling af personlige oplysninger, så længe der er tale om reciprocitet. I givet fald bør man stille efter en aftale indgået på

ressortministerniveau. Nederlandene har indgået en aftale, som muliggør lokalt op-søgende arbejde hos borgere og lokale myndigheder, herunder tinglysningskontorer. Det er afgørende at råde over tyrkisktalende personale. Dansk- og tyrkisktalende medarbejdere kan findes lokalt til en månedsløn på 15-18.000 kroner. Dansk-tyrkerne har typisk oprindelse fra nogle få geografiske regioner omkring Konya og de kurdiske områder. Herudover skønnes der at være cirka 2.500 danskere, som ejer fast ejendom i Tyrkiet.

Den danske ambassadør i Spanien oplyste, at de spanske myndigheder tilsvarende er samarbejdsvillige. En formel skriftlig aftale vil være vanskelig at indgå som følge af spansk utilfredshed med den danske opsigelse af dobbeltbeskatningsaftalen, men synes heller ikke nødvendig. Der er offentlig adgang til lokale lønoplysninger og til det nationale spanske boligregister, hvor man kan søge på navn men ikke på nationalitet. Spansktalende medarbejdere er nødvendige. Dansk- og spansktalende medarbejdere kan findes lokalt. Der vil være plads til 1-2 ekstra medarbejdere på ambassaden. Der skønnes at opholde sig 25-30.000 danskere i Spanien.

Udvalget finder, at Udenrigsministeriets oplysninger har været meget givende i forbindelse med udvalgets drøftelser af behovet for konkrete opfølgingsmuligheder.

Udvalget anbefaler således, at der tages imod Udenrigsministeriets konstruktive tilbud om bistand i tilknytning til det videre arbejde såvel med indgåelse af en bilateral aftale med Tyrkiet som i forbindelse med yderligere bestræbelser for at afdække vilkår og omkostninger omkring andre initiativer til udbygning af kontrol og tilsyn med ydelsesmodtagere, der oppebærer danske ydelser uden for landets grænser.

KAPITEL 10 - ANDRE PROBLEMFELTER UDVALGET HAR BEHANDLET

10.1 Indledning

Udvalget har behandlet en række problemfelter i forbindelse med drøftelserne af anbefalinger og forslag til styrkelse af den generelle indsats mod socialt bedrageri.

Det drejer sig om nye it-løsninger til afsløring af socialt bedrageri, herunder registersamkøringer, aftalerne om samling af dele af den kommunale sagsbehandling i 5 sagsbehandlingscentre (objektiv sagsbehandling) og spørgsmålet om politianmeldelser af socialt bedrageri samt anmeldelser i sager om socialt bedrageri.

10.2 Nye it-værktøjer til afsløring af socialt bedrageri, herunder registersamkøringer

I forbindelse med overgangen til digital udbetaling af sygedagpenge er der parallelt opbygget et digitalt kontrolsystem – det såkaldte VAS-system (Validering af Atypisk Sygefravær). VAS er først og fremmest en kontrolfunktion, der erstatter den tidligere medarbejderunderskrift på sygedagpengeindberetninger. Kontrolfunktionen i VAS er udmøntet i en række filtre, der udsøger digitale sygedagpengeindberetninger, som afviger fra det normale adfærdsmønster på en måde, der kan indikere fejl. I den forbindelse trækker VAS på data i andre offentlige registre såsom CPR, CVR, Selskabsdata og Indkomstregistret.

VAS er desuden et sagsstøttesystem, der gør det nemmere for den kommunale sagsbehandler at behandle sygedagpengesager. Med VAS får sagsbehandleren et nyt værktøj, der – når det er fuldt implementeret – gør det muligt for sagsbehandleren at koncentrere sig om de sager, som filtrene i VAS har udsøgt til nærmere undersøgelse eller kontrol.

Ved idriftsættelsen af VAS-løsningen er der 3 filtre. Yderligere 7 filtre er i pipelinen, så der er 10 aktive filtre primo 2011. Flere kommer til i løbet af 2011, så der i alt vil være 15 - 20 filtre ved udgangen af 2011.

Alle disse filtre er designet i samarbejde med erfarne sagsbehandlere i kommunerne samt fagfolk fra hhv. KMD og Beskæftigelsesministeriet. Filtrene undersøger, hvad den gode sagsbehandler bør undersøge baseret på de opsamlede erfaringer med forsøg på misbrug og snyd med sygedagpenge (refusioner). Man skal desuden som noget nyt registrere årsag til afslag. Disse afslag samt årsagerne hertil tilbageføres til VAS til brug for analyser, som kan føre til nye filtre. Man overvejer også om og i hvilket omfang erfaringerne fra VAS kan anvendes på andre ydelsesområder.

Der arbejdes også med andre digitale værktøjer til at begrænse misbrug. I flere kommuner, eksempelvis Hvidovre Kommune, har man de seneste måneder haft en ny metode til rådighed til at afsløre socialt bedrageri, nemlig IT-løsningen Kontroludtræk, som er udviklet af KMD. Systemet finder data i relevante registre og systemer og sammenkobler oplysninger, så de kommunale medarbejdere kan holde informationerne op mod hinanden og på den måde lave en såkaldt undringsliste over potentielle snydere i kommunen. Værktøjet er så nyt, at udvalget af tidsmæssige årsager ikke har haft mulighed for at vurdere det nærmere.

Lignende værktøjer er udviklet af andre leverandører. Det drejer sig eksempelvis om SAS Institute, der for en række kommuner har udviklet en række udsøgningsregler, der også bliver brugt til at skabe såkaldte undringslister, som sagsbehandlerne herefter kan tage udgangspunkt i.

Udvalget noterer med tilfredshed, at der allerede er konkrete initiativer i gang, der vil kunne lette kontrolarbejdet. Et fortsat fokus på it-systemer, der kan gennemgå og bearbejde store datamængder er vigtigt ligesom den tværgående adgang til data vil styrke kontrolarbejdet. Udvalget opfordrer derfor til, at man fra både statens og kommunernes side arbejder videre med sådanne initiativer.

Brugen af register-data i kontroløjemed

På beskæftigelsesområdet står der i dag en række registre og databaser til rådighed for ministerierne, men kommunerne kan også anvende dele heraf. Dataudtræk fra disse benyttes i dag til analyse, konsekvensberegninger og i et vist omfang i kontroløjemed, hvor der findes udtrykkelig hjemmel hertil.

Dataadgangen omfatter blandt andet oplysninger om dagpengeudbetalinger og -modtagere, oplysninger vedrørende efterløn, pension, kontanthjælp, starthjælp, introduktionsydelse, forrevalidering, revalidering, ledighedsydelse, særlig ydelse og enkeltydelser. Hertil kommer adgangen til oplysninger om sygedagpenge- og barselsudbetalinger og modtagere samt rådighedsdata for både forsikrede ledige og ikke forsikrede ledige.

Desuden stiller SKAT på baggrund af Indkomstregistret oplysninger om blandt andet indkomster, moms og beskæftigede personer til rådighed for ministeriet.

De mange datakilder og oplysninger giver mulighed for samkøring af registre, og datamaterialet er således et oplagt redskab til brug for tilsyn og kontrol.

De forskellige datakilder kan frit benyttes til analyseformål, da registrene er oprettet med dette formål. Men når formålet med brugen af datakilderne er tilsyn og kontrol,

er adgangen meget begrænset, da blandt andet persondataloven sætter nogle begrænsninger.

Udvalget anbefaler, at der gennemføres en analyse af barrierer og muligheder for en øget tværgående udnyttelse af oplysninger og registre på ydelsesområdet.

10.3 Objektiv sagsbehandling

Aftalerne om objektiv sagsbehandling

Samlingen af den objektive sagsbehandling indebærer, at 5 sagsbehandlingscentre fra sommeren 2012 skal overtage størstedelen af kommunernes myndighedsopgaver med udbetaling og beregning på følgende områder: Folkepension, førtidspension, boligstøtte, barselsdagpenge og forskudsvist udbetalt børnebidrag.

Denne omlægning af opgavefordelingen i den offentlige sektor vil medføre en effektivisering af administrationen, hvorved der kan spares knap 300 millioner kroner om året, svarende til en reduktion af personaleforbruget fra cirka 2.000 årsværk i dag til cirka 1.500 årsværk.

Politiske aftaler om samling af objektiv sagsbehandling

Regeringen har indgået følgende politiske aftaler vedrørende objektiv sagsbehandling:

- Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti som led i aftalen om genopretning af dansk økonomi (25. maj 2010).
- Aftale mellem regeringen og KL som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2011 (12. juni 2010).
- Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om at placere de fem sagsbehandlingscentre til den objektive sagsbehandling i Frederikshavn, Holstebro, Haderslev, Vordingborg og Hillerød (2. juli 2012).

Myndighedsansvaret for sagsbehandlingen vil overgå fra kommunerne til en selvstændig, landsdækkende forvaltningsenhed med egen bestyrelse, hvor formanden og flertallet af bestyrelsesmedlemmerne indstilles af kommunerne. For at understøtte etableringen og driften af den fremtidige organisering vil selve administrationen og sagsbehandlingen blive leveret af ATP på omkostningsdækket basis. ATP får således – på vegne af den nyoprettede forvaltningsenhed og dennes bestyrelse – til opgave at stå for den daglige drift af den objektive sagsbehandling.

Samtidig bevarer kommunerne en række væsentlige myndighedsopgaver i forbindelse med den objektive sagsbehandling:

- Det er fortsat den enkelte kommune, som har ansvaret for at give generel vejledning om alle dele af den objektive sagsbehandling til borgere, som ønsker ansigt-til-ansigt vejledning.
- For særligt svage borgere, fx borgere med meget sammensatte problemer, kan kommunen i tæt kontakt med borgeren, forberede og færdiggøre ansøgningen, således at sagsbehandlingscentrene umiddelbart efter vil kunne træffe afgørelse og udbetale ydelsen.

Den enkelte kommune skal levere den faglige kompetence i sager med socialfaglige afgørelseselementer, hvilket blandt andet indebærer, at kommunerne bevarer det fulde myndighedsansvar for personligt tillæg og helbredstillæg til pensionister, beboerindskudslån og tilkendelse af førtidspension.

Den enkelte kommune vil have en aktiv rolle i forhold til at opdage og registrere socialt bedrageri.

Som et afgørende led i udmøntningen af aftalerne planlægger regeringen at fremsætte en række lovforslag i folketingssamlingen 2010-2011 om objektiv sagsbehandling med følgende hovedindhold:

- Etablering af den selvstændige forvaltningsenhed, som skal overtage myndighedsopgaverne fra kommunerne i sommeren 2012.
- Justeringer i faglovgivningen, herunder opgavefordeling og samarbejde mellem kommunerne og forvaltningsenheden.

Betydningen for kontrolindsatsen

Ved at samle ressourcer og erfaring med registerbaseret kontrol i en landsdækkende myndighed og samtidig trække på de oplysninger, som kommunerne har i kraft af deres nærhed til borgerne, vil omlægningen af den objektive sagsbehandling samlet set muliggøre, at indsatsen mod socialt bedrageri bliver mere effektiv og ensartet end i dag.

I kommunerne har der hidtil været tale om en relativt uensartet indsats på tværs af landet i forhold til at sikre korrekte udbetalinger og ensartede kontrolprocedurer. Samlingen af den objektive sagsbehandling vil medvirke til en mere effektiv og ensartet indsats i hele landet.

I udgangspunktet vil den nye forvaltningsenhed have de samme muligheder for at indhente og samkøre registeroplysninger, som kommunerne har i dag. Det vil blandt andet sige, at forvaltningsenheden skal kunne indhente oplysninger fra kommunerne og andre myndigheder, arbejdsgivere, a-kasser, pengeinstitutter mv.

Da der er tale om en landsdækkende myndighed begrænses adgangen til relevante registerdata ikke af geografiske og administrative enheder, som fx inddelingen i kommuner. Det må derfor forventes, at forvaltningsenheden vil kunne optimere brugen og samkøringen af registerdata gennem:

- Fastlæggelse og konsekvent efterlevelse af en hensigtsmæssig praksis i forhold til fortolkning af kontrolbestemmelser, ulovregulerede områder og afgørelser der involverer betydeligt skøn.
- Styrkelse af samarbejdet og koordinationen med SKAT, herunder i forhold til praksis for indgivelse af anmeldelser til politiet mv.
- Fokusering af kontrolindsatsen, idet der kan analyseres på baggrund af en større mængde sager (risikovurdering).

En del af dokumentationen i forhold til socialt bedrageri kan ikke tilvejebringes via registersamkøring. Det kan fx være oplysninger, som kommunen kommer i besiddelse af via anmeldelser, tilfældige observationer eller oplysninger i andre sociale sager. Derfor er det afgørende, at både kommunerne og forvaltningsenheden får en gensidig underretningspligt, hvis de bliver opmærksomme på en borger, hvor der er mistanke om, at vedkommende uretmæssigt modtager ydelser fra en anden myndighed.

Udvalget noterer med tilfredshed, at samlingen af den objektive sagsbehandling formentlig vil medvirke til en mere effektiv og ensartet kontrolindsats.

Betydningen for anbefalingerne om styrket kontrol

Størstedelen af anbefalingerne i denne rapport bygger på den nuværende opgavefordeling i den offentlige sektor, hvor hver enkelt kommune er en selvstændig enhed i forhold til udbetaling af sociale ydelser. Dette vil ændre sig, når den kommende, landsdækkende forvaltningsenhed om to år overtager udbetalingen af nogle af de mest omfattende kontantydelse fra kommunerne.

Dette rejser et spørgsmål om sammenhængen mellem implementering af objektiv sagsbehandling og iværksættelse af rapportens anbefalinger.

Udvalgets anbefalinger vil kunne iværksettes med den eksisterende kommunale organisering. Gennemførelsen af objektiv sagsbehandling kan imidlertid betyde, at nogle af anbefalingerne om to år vil få ændret deres grundbetingelser. Det kan således blive nødvendigt at foretage justeringer i den måde, anbefalingerne er udmøntet på fx lovgivningsmæssigt. Men konsekvensen af denne tilgang vil være, at flere af anbefalingerne først kan iværksettes om to år.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der arbejdes videre ad to spor:

- For det første skal de anbefalinger, som foreslås af udvalget, gennemføres hurtigst muligt.
- For det andet skal det sikres, at den styrkede kontrolindsats kan fortsætte uden stop, når objektiv sagsbehandling bliver implementeret.

10.4 Politianmeldelser af socialt bedrageri

I forbindelse temarevision 2009 om kommunernes indsats mod misbrug af sociale ydelser (jf. kapitel 6), er kommunerne blevet spurgt om ”kommunen i sager, hvor der har været konkret mistanke om forsætlig eller groft uagtsomt socialt bedrageri, har forelagt sagen for politiet til nærmere vurdering”. Den foreløbige opgørelse, der omfatter oplysninger fra 91 af landets 98 kommuner viser, at 34 kommuner i 2009 i sager, hvor der har været konkret mistanke om forsætlig eller groft uagtsomt socialt bedrageri, har forelagt sagen for politiet til nærmere vurdering. 7 kommuner har svaret, at de har forelagt sagerne for politiet ”delvist”, 15 kommuner har ikke forelagt sagerne for politiet, 28 kommuner ikke har haft sager i 2009, hvor der har været en konkret mistanke om forsætlig eller groft uagtsomt socialt bedrageri. Endelig er der 7 kommuner, der ikke har svaret. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er store forskelle med hensyn til, hvor mange sager om socialt bedrageri de enkelte kommuner har fundet.

Over for udvalget har kommunerne fremhævet især to mulige grunde til det begrænsede antal politianmeldelser. For det første oplever kommunerne, at det er ressourcerekrævende at undersøge en sag så grundigt, at der er grundlag for en politianmeldelse og retsforfølgelse, idet der skal være tilstrækkeligt holdbare beviser for, at der foreligger forsæt til bedrageri. For det andet oplever kommunerne, at politiet prioriterer andre typer af lovovertrædelser. Sagsbehandlere kan således opleve, at sagsbehandlingstiden er meget lang.

Reglerne for politianmeldelse

Det generelle udgangspunkt i dansk ret er, at der ikke gælder nogen pligt til at anmelde et formodet strafbart forhold. Som en undtagelse kan nævnes straffelovens § 141, hvorefter der gælder en strafsanktioneret pligt til at gøre, hvad der står i ens magt for at forebygge visse nærmere angivne alvorlige forbrydelser f.eks. om fornødent ved anmeldelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt offentlige forvaltningsmyndigheder har pligt til at indgive politianmeldelse i tilfælde af formodede lovovertrædelser begået af private, er ikke lovreguleret.

Besvarelsen af spørgsmålet vil blandt andet afhænge af, hvilke opgaver den pågældende myndighed varetager på det pågældende lovområde.

Det må antages, at forvaltningsmyndigheder, der netop har til opgave at føre tilsyn med, at borgerne overholder lovgivningen, efter omstændighederne har pligt til at indgive politianmeldelse i anledning af konstaterede lovovertrædelser, jf. herved betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 162, samt Karsten Revsbech m.fl., Lærebog i miljøret, 4. udgave (2008), side 486.

Uden for sådanne tilfælde kan der formentlig opstilles den hovedregel, at forvaltningsmyndigheder ikke er forpligtet – men er berettiget – til at indgive politianmeldelse i anledning af formodet strafbart forhold begået af private.

Politets behandling af anmeldelser om socialt bedrageri

Politiet har efter politilovens § 2 bl.a. til opgave at forebygge strafbare forhold og bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold. Politiet iværksætter endvidere efter retsplejelovens § 742, stk. 2, efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

I forbindelse med Beskæftigelsesministeriets besvarelse af 16. august 2010 af spørgsmål nr. 470 (Alm. del) fra Folketingets Socialudvalg har Justitsministeriet på baggrund af en udtalelse fra Rigsadvokaten oplyst følgende om omfanget af sager vedrørende socialt bedrageri i de sidste fem år ved politiet og anklagemyndigheden:

”Socialbedrageri, dvs. svig med hensyn til offentlige midler, blev tidligere som udgangspunkt henført under den almindelige bedrageribestemmelse i straffelovens § 279.

Ved lov nr. 366 af 24. maj 2005 om ændring af straffeloven og visse andre love blev socialbedrageri – i den udstrækning forholdet ikke er strafsanktioneret i særlovgivningen – imidlertid som udgangspunkt omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 289 a.

Efter bestemmelsen i § 289 a straffes blandt andet den, der til brug for afgørelser om udbetaling eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, herunder undlader at opfylde en oplysningspligt af betydning for sagens afgørelse med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå uberettiget udbetaling til sig eller andre. Straffen er bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Rigspolitiet har oplyst, at ændringen i straffehjemlen har betydning for opgørelsen af antallet af sager om socialbedrageri de sidste fem år. Således er gerningskoden for socialbedrageri efter straffelovens § 279 udgået af politiets sagsbehandlingssystem (POLSAS) den 24. februar 2007 og erstattet af en ny gerningskode for socialbedrageri efter straffelovens § 289 a. Gerningstidspunktet er afgørende for, under hvilken gerningskode sagen er registreret.

På den baggrund har Rigsadvokaten for årene 2005 og 2006 indhentet oplysninger om antallet af fældende domme i sager, der er registreret under den tidligere gældende gerningskode vedrørende socialt bedrageri efter straffelovens § 279. For så vidt angår årene 2007-2009 har Rigsadvokaten indhentet oplysninger om fældende domme fra de pågældende år i sager, der er registreret under såvel den tidligere gældende gerningskode som den gældende gerningskode vedrørende straffelovens § 289 a.

Det bemærkes, at den nævnte ændring af gerningskoderne i POLSAS indebærer, at de nedenfor anførte tal må anses for behæftet med en vis usikkerhed, ligesom tallene ikke umiddelbart er sammenlignelige tilbage i tiden.

Antallet af fældende domme for socialbedrageri fordeler sig herefter således i perioden 2005-2009:

År	2005	2006	2007	2008	2009
Antal i alt	232	194	131	65	64
Bøde	2	2	0	0	0
Betinget fængsel	219	170	117	60	55
Ubetinget fængsel	7	20	10	4	7

Herudover er et mindre antal sager om socialt bedrageri afsluttet på anden måde, fx ved dom om foranstaltninger efter straffelovens §§ 68-70 (vedrørende sindssyge mv.) eller ved bøvedtagelse i retten, ligesom enkelte sager er afsluttet ved udenretlige bødeforelæg.

Med de ovenfor nævnte forbehold i forhold til sammenligningen af tallene over tid viser opgørelsen, at der i de senere år er sket et fald i antallet af fældende domme for socialt bedrageri.

En betydelig andel af faldet i antallet af fældende domme må antages at skyldes, at der i den samme periode har været et væsentligt fald i antallet af anmeldelser om socialt bedrageri. Antallet af anmeldelser om socialt bedrageri i perioden 2005-2009 fordeler sig således:

År	2005	2006	2007	2008	2009
Antal	383	380	119	138	146

Opgørelsen viser således et betydeligt fald i antallet af anmeldelser om socialt bedrageri siden 2005. Det skal dog bemærkes, at faldet i antallet af fældende domme for socialt bedrageri i årene efter politireformens gennemførelse ikke kan forklares med et fald i antallet af anmeldelser, idet antallet af anmeldelser i denne periode har været relativt stabilt.”

Styrket indsats

Justitsministeriet har i tilknytning til de nævnte statistiske oplysninger tilføjet, at der i de første par år efter politireformen blev brugt meget betydelige ressourcer på at organisere de nye politikredse, gennemføre flytningerne og etablere fælles sagsgange i de sammenlagte kredse. I den forbindelse var der navnlig fokus på den personfarlige kriminalitet, og det viste sig derfor vanskeligt at fremme sager om økonomisk kriminalitet med den fornødne effektivitet.

Bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet har imidlertid i de seneste år været et særligt prioriteret indsatsområde for politiet og anklagemyndigheden. Det følger således af udmøntningsplanen for flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010, at indsatsen mod større økonomisk kriminalitet skal fastholdes og intensiveres gennem de muligheder for øget faglig specialisering mv., som politireformen giver.

I overensstemmelse hermed indgår der i rigsadvokatens direktørkontrakt for 2010 bl.a. et mål om øget fokus på større sager om økonomisk kriminalitet, ligesom der i resultatkontrakterne for politidirektørerne for 2010 indgår et generelt krav om at forøge antallet af tiltaler i sager om økonomisk kriminalitet.

Der er i forbindelse med opprioriteringen af sager om økonomisk kriminalitet iværksat en række yderligere initiativer med henblik på at styrke behandlingen af økonomiske sager.

Disse initiativer omfatter bl.a., at nøgletal om behandlingen af økonomiske straffesager løbende drøftes i anklagemyndighedens fagudvalg om økonomisk kriminalitet. Anklagemyndighedens fagudvalg (og herunder fagudvalget om økonomisk kriminalitet) blev etableret i forbindelse med gennemførelsen af politireformen med henblik på at styrke det faglige samarbejde inden for anklagemyndigheden og sikre en ensartet behandling af sager inden for de forskellige retsområder samt forbedre mulighederne for informationsudveksling. I det landsdækkende fagudvalg deltager politiadvokaterne fra de relevante advokaturer i politikredsene samt repræsentanter fra den overordnede anklagemyndighed.

Sager om økonomisk kriminalitet er endvidere udvalgt som et særligt indsatsområde for 2010 i forbindelse med statsadvokaternes tilsyn med politikredsenes straffesagsbehandling.

Tilsvarende er indsatsen mod større økonomisk kriminalitet udpeget som et operativt fokusområde i Rigsadvokatens og Rigspolitiets ”Overordnet strategisk plan for politiets og anklagemyndighedens arbejde i 2010”. Det fremgår heraf, at det er væsentligt, at der i samarbejde mellem politi og anklagemyndighed – og bl.a. i fortsættelse af allerede iværksatte aktiviteter – er fokus på også at sikre en effektiv forfølgning af den tunge økonomiske kriminalitet.

Øget fokus på samarbejdet mellem kommunerne og politiet

Som det fremgår, er der således iværksat en række initiativer fra anklagemyndighedens side med henblik på at styrke anklagemyndighedens behandling af sager om økonomisk kriminalitet og herunder sager om socialt bedrageri.

Det bemærkes samtidig, at det normalt er kommunerne, der som administrerende myndighed anmelder sager om socialt bedrageri til politiet. Kommunerne må antages i disse sager at have en særlig viden og ekspertise inden for den relevante lovgivning. Til brug for politiets vurdering af hvorvidt der er begået strafbart forhold og en eventuel videre efterforskning, vil det derfor normalt være relevant, at kommunerne i forbindelse med en anmeldelse om socialt bedrageri bidrager med viden på området og redegør for regelgrundlaget samt sagens faktiske omstændigheder.

Det er på den baggrund af afgørende betydning for politiets og anklagemyndighedens behandling af sager om socialt bedrageri, at relevante sager politianmeldes, og at der i kommunerne foretages en grundig og dokumenteret behandling af de sager, som efterfølgende politianmeldes.

Rigsadvokaten har i den forbindelse oplyst, at såfremt kommunerne oplever, at samarbejdet mellem kommunerne og det lokale politi og den lokale anklagemyndighed kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt, eller kommunerne i øvrigt oplever problemer med samarbejdet, kan vedkommende kommune ofte mest hensigtsmæssigt rette henvendelse til politiadvokaturen for økonomisk kriminalitet i den pågældende politikreds, således at den nærmere tilrettelæggelse af samarbejdet kan ske gennem drøftelser direkte mellem nøglemedarbejderne i politikredsen på det pågældende område og nøglemedarbejderne hos kommunen på området.

Såfremt sådanne drøftelser giver anledning til mere generelle spørgsmål, eller der i øvrigt lokalt indhøstes særlige erfaringer i sager om socialt bedrageri, er det helt centralt, at sådanne spørgsmål tillige tages op i anklagemyndighedens fagudvalg for økonomisk kriminalitet, således at det kan overvejes, om der er anledning til at

iværksætte initiativer med henblik på eksempelvis udbredelse af indhøstede særlige erfaringer.

Rigsadvokaten har i den forbindelse oplyst, at Rigsadvokaten bl.a. på baggrund af de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med temarevisionen, i efteråret 2010 vil tage temarevisionens resultater op til drøftelse i fagudvalget for økonomisk kriminalitet. Drøftelserne vil bl.a. have til formål at sikre, at der i politikredsene er den fornødne dialog mellem politiadvokaturen for økonomisk kriminalitet og nøglemedarbejderne i de afdelinger i kommunerne, som foretager politianmeldelser i sager om socialbedrageri. En sådan dialog er således vigtig bl.a. med henblik på, at der er klarhed over, hvilke oplysninger politiet har behov for til brug for behandlingen af straffesager om socialbedrageri.

10.5 Anmeldelser om socialt bedrageri

I det danske samfund synes der i stadig mindre grad at være en accept af socialt bedrageri. I pressen gives der jævnligt eksempler på situationer, der både virker moralsk og etisk stødende.

Et element i bekæmpelsen af socialt bedrageri er anvendelse af de anmeldelser om socialt bedrageri – både anonyme og navngivne – som myndighederne modtager. Anmeldelser er en vigtig kilde til afsløring af socialt bedrageri, men også en relativt ressourcekrævende måde at afsløre det på. Antallet af anmeldelser synes at være i stigning. En del anmeldelser er grundløse eller led i nabostridigheder mv., men når de er frasorteret, så skønnes det, at der er reelt socialt bedrageri i ca. 40-50 % af anmeldelserne.

Ofte bliver der i samfundsdebatten udtrykt betænkeligheder ved, om Danmark er ved at udvikle sig til et ”stikkersamfund”. Imidlertid er de offentlige velfærdsydelser under pres, og udgangspunktet må være, at det alene er de personer, der opfylder betingelserne for at få ydelser, der skal modtage ydelser. Der synes derfor at være et behov for at forholde sig bevidst til, hvorvidt det offentlige samlet set skal have en fælles holdning til, på hvilket niveau anmeldelser skal anvendes som et offensivt instrument.

Det skal i den anledning bemærkes, at hvis Danmark anlægger en mere offensiv linie med opfordring til at anmelde socialt bedrageri, så må det også ligge som en naturlig myndighedsopgave at afsætte de nødvendige kontrolressourcer til at følge op på anmeldelserne.

Indenfor de statslige og kommunale myndigheder synes der at være en uensartet holdning til, hvor man skal placere sig på skalaen i forhold til i hvilket omfang og med hvilken styrke, man som myndighed vil opfordre til, at der kommer anmeldel-

ser. Enkelte myndigheder har valgt en strategi, hvor det gøres ganske nemt for borgerne via forskellige hjemmesider at foretage anmeldelser via fremhævede links, mens det i forhold til andre myndigheder kan opleves som ganske besværligt for borgerne at indgive en anmeldelse.

I forlængelse af arbejdet i Det Tværministerielle Udvalg om bedre kontrol anbefales det, at der i en anden fase gennemføres en tværministeriel undersøgelse af, hvad der kunne være mulige anbefalinger til anvendelse af anmeldelser på en ensartet måde i kontrolarbejdet i den offentlige administration.