

MIKKEL BO MADSEN
STINE JACOBSEN
SØREN JENSEN

03:2011 ARBEJDSPAPIR

SOCIALT BEDRAGERI

ET LITTERATURSTUDIE

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR BESKÆFTIGELSE OG INTEGRATION

SOCIALT BEDRAGERI

Mikkel Bo Madsen
Stine Jacobsen
Søren Jensen

Beskæftigelse og integration
Arbejdspapir 03:2011

SFI's arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser eller forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirerne publiceres på hjemmesiden som grundlag for faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

AP_03:2011

SOCIALT BEDRAGERI

ET LITTERATURSTUDIE

MIKKEL BO MADSEN
STINE JACOBSEN
SØREN JENSEN

KØBENHAVN 2011
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

SOCIALT BEDRAGERI. ET LITTERATURSTUDIE

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen

Afdelingen for Afdelingen for beskæftigelse og integration

© 2011 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	5
	RESUMÉ	7
2	INDLEDNING OG SAMMENFATNING	13
	Undersøgelsens baggrund og formål	13
	Sammenfatning af rapportens resultater	16
	Kort om metoden	22
3	HVAD KOSTER SOCIALT BEDRAGERI? – ESTIMATER AF OMFANG OG ØKONOMI	25
	Indledning	25
	Fejl og socialt bedrageri i England	26
	Fejl og socialt bedrageri i Sverige	34
	International sammenligning	42
	Danmark	44
	Sammenfatning	44

4	HVORDAN OPSTÅR FEJL OG BEDRAGERI? TVÆRGÅENDE ÅRSAGER OG ENKELTOMRÅDER	49
	Indledning	49
	Tværgående årsager, England	50
	Tværgående årsager, Sverige	56
	Ydelsesområder med særlig risiko	61
	Sammenfatning	67
5	HVEM ER INVOLVERET I SOCIALT BEDRAGERI OG HVORFOR?	69
	Indledning	69
	Udbredelsen af sort arbejde i Danmark	70
	Indstilling til socialt bedrageri i Sverige	71
	Motiver for sort arbejde i England	74
	Motiver til socialt bedrageri i England	75
	Utilsigtede konsekvenser af øget kontrol	78
	Sammenfatning	79
6	FOREBYGGELSE OG INDSATS MOD SOCIALT BEDRAG	81
	Danmark	82
	England	85
	Sverige	87
	Norge	88
	Sammenfatning	89
	LITTERATUR	93

FORORD

Denne rapport handler om socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser. På grundlag af et litteraturstudie refererer og diskuterer vi, hvad man ved om emnet i en række forskellige lande. Litteraturstudiet fokuserer på empirisk dokumenterede undersøgelser siden 1990. I Danmark findes ingen samlede undersøgelser af socialt bedrageri og fejludbetalinger.

I rapporten belyser vi følgende spørgsmål om socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser:

- Hvad er omfang og omkostninger?
- Hvad er årsagerne?
- Hvem er involveret og hvorfor?
- Hvilke indsatser og forebyggelsesmetoder finder man?

Disse spørgsmål har været brugt til at afgrænse litteratursøgningerne og bruges til at strukturere fremstillingen i rapporten. Spørgsmålene og dermed rapportens hovedemner er aftalt i dialog med Pensionsstyrelsen, der har bestilt og finansieret rapporten. SFI har det fulde faglige ansvar for litteratursøgninger, -udvælgelse, analyser og fremstilling.

Litteraturstudiet er iværksat som et af de initiativer, der udgår fra Det tværministerielle udvalg om bedre kontrol, som blev nedsat i forbindelse med Finanslovsaftalen 2010.

Litteraturstudie og rapport er udarbejdet af forsker Mikkel Bo Madsen og forskningsassistenterne Stine Jacobsen og Søren Jensen. Stine Jacobsen har forestået søgning, indsamling og udvælgelse af litteratur og er hovedforfatter til kapitel 4. Søren Jensen har assisteret med litteratursøgning og er hovedforfatter til kapitel 5. Mikkel Bo Madsen har været projektleder, er hovedforfatter til kapitel 1-3 og har redigeret det samlede manuskript.

Til litteratursøgningerne har vi fået uvurderlig hjælp fra forskningsbibliotekar på SFI, Kurt Mathiesen. Sekretær Eva Jul Steenholt har været til stor hjælp med redigering og opsætning af manuskriptet.

RESUMÉ

I moderne velfærdsstater udbetales mange penge i sociale ydelser til mennesker, der får behov for forskellige former for hjælp og støtte. I 2010 blev der samlet set udbetalt sociale ydelser for ca. 245 mia. kr. i Danmark (Det tværministerielle udvalg, 2010). Når så mange penge udbetales, er der interesse for at vide, om pengene udbetales korrekt, eller om fejl og bedrageri er udbredt.

Socialt bedrageri forstås i denne sammenhæng som bevidst snyd fx i form af oplysning af forkerte informationer eller tilbageholdelse af informationer, sådan at en borger opnår udbetaling af en social ydelse, vedkommende egentlig ikke har ret til. Ofte kan regler omkring sociale ydelser være komplicerede, og borgere kan være uvidende eller i tvivl om, hvad de skal informere om, til hvem, og hvornår. I sådanne tilfælde kan der opstå fejludbetalinger, som ikke skyldes egentligt bedrageri, men blot at der utilsigtet bliver givet et forkert oplysningsgrundlag fra borge- ren. Myndigheder kan også selv være årsag til fejludbetalinger, fx hvis regler anvendes forkert, eller hvis nødvendige oplysninger ikke bevæger sig mellem de relevante myndigheder på den rette måde. Når vi i rappor- ten bruger sammensatte betegnelser som ”fejl og bedrageri”, dækker det over alle de nævnte former for fejludbetalinger. Vi indikerer selvfølgelig i fremstillingen, hvornår vi behandler fejl og bedrageri parallelt, og hvor- når vi skelner.

I Danmark findes ingen samlede opgørelser eller estimater over socialt bedrageri og fejludbetaling af sociale ydelser. Denne rapport skal på grundlag af et litteraturstudium redegøre for, hvilken viden der findes om socialt bedrageri og fejludbetalinger i andre lande. I undersøgelsesarbejdet har vi søgt og gennemgået empirisk dokumenteret litteratur om socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser, og i rapporten behandler vi følgende overordnede spørgsmål:

- Hvad koster socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser?
- Hvad er årsagerne til fejl og bedrageri?
- Hvem er involveret i socialt bedrageri?
- Hvilke indsatser og forebyggelsesmetoder benyttes over for socialt bedrageri?

Disse fire spørgsmål behandles i hver deres kapitel.

ENGLAND OG SVERIGE HAR GRUNDIGE UNDERSØGELSER

Der er to lande, der skiller sig ud, når det gælder empirisk dokumenterede undersøgelser om socialt bedrageri og fejludbetalinger: England og Sverige. I begge disse lande findes omfattende studier af fejl og bedrageri i de sociale systemer, om end studierne er gennemført med meget forskellige metoder. I andre lande er empirisk dokumenterede undersøgelser meget mere spredte, og ikke så metodisk konsekvente som i Sverige og især England. Der findes derfor ikke undersøgelsesmateriale, der tillader en stringent sammenligning på tværs af lande.

OMFANGET AF FEJL OG BEDRAGERI

Hvis man til trods for de nævnte forskelle alligevel kaster et blik på de tal der findes, kan det iagttages, at de samlede estimater af overudbetalinger af sociale ydelser som følge af fejl og bedrageri varierer mellem 2 og 4 pct. af de samlede udbetalinger af sociale ydelser i de relativt få lande, der er tal fra. Disse samlede tal omfatter overudbetalinger af sociale ydelser, der skyldes både bedrageri og fejl, der kan henføres til borgere såvel som myndigheder.

Ser man på estimater af fejl og bedrageri inden for enkelte ydelsesområder ser man et større spænd. I Sverige varierer de vurderede tal for enkeltområder mellem 0,1 og 18 pct. af de udbetalte ydelser på de

pågældende områder. I England varierer estimerne mellem 0,1 og 6 pct. af de udbetalte ydelser på de pågældende områder. De store forskelle kan skyldes store forskelle i omfanget af fejl og bedrageri i de sociale systemer i Sverige og England, men forskellene kan også skyldes meget forskellige undersøgelsesmetoder. De engelske undersøgelsesmetoder er egentligt empirisk dokumenterede, mens de svenske tal bygger på kvalificerede vurderinger fra myndighedseksperter.

Hvis man tillader sig at oversætte de samlede procentsatser for fejl og bedrageri fra England og Sverige til en forventning om, hvad omfanget af fejl og bedrageri kunne være i Danmark, ville det svare til, at der i Danmark overudbetales sociale ydelser for mellem 5 og 10 mia. kr. om året (2-4 pct. af de samlede udbetalinger af sociale ydelser). Disse forventninger omfatter overudbetalinger af sociale ydelser som følge af bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl. Vi ved selvfølgelig ikke om det er realistisk at overføre de engelske og svenske vurderinger til danske forhold.

ÅRSAGER TIL FEJL OG BEDRAGERI

Der er mange forhold, der kan medvirke til, at socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser kan opstå. Hver social ydelse har sine egne regler og myndighedssystemer og er rettet mod meget forskellige grupper af borgere.

En af de svenske hovedkonklusioner er, at der er *påfaldende store ligheder, når det gælder årsager til fejl og bedrageri på tværs af ydelsesområder*. Selvom ydelsesområderne på mange måder er meget forskellige, ser det ud til, at årsagerne til fejl og bedrageri ofte ligner hinanden. Særligt peger de svenske studier på, at *fejlagtige informationer om bopælsforhold, indkomstforhold og vurderet arbejdsevne* optræder som årsager til fejl og bedrageri inden for mange sociale ydelsesområder. Disse årsager kan skyldes utilstrækkelige eller fejlagtige oplysninger fra borgeren selv, men de kan også skyldes oplysninger eller erklæringer fra andre instanser (fx arbejdsgivere, læger, uddannelsessted eller plejepersonale).

De svenske studier peger også på, at problemer med ukoordinerede regler, begreber og systemer på tværs af systemer og myndighedsinstanser er med til at vanskeliggøre eller forhindre en tilfredsstillende kontrolindsats og udviklingen af gode advarselssystemer i indsatsen mod fejl og bedrageri.

Hovedkonklusionen fra de engelske studier er, at *manglende viden om regler og pligter blandt ydelsesmodtagere* er en hovedårsag til, at ændrede forudsætninger ikke indberettes korrekt. Mange ved ikke præcist, hvad de skal indberette til hvem, og hvornår.

HVEM ER INVOLVERET I SOCIALT BEDRAGERI

Vi har ikke fundet undersøgelser eller rapporter, der viser, hvordan og i hvilket omfang forskellige sociale kategorier eller samfundsgrupper er involveret i socialt bedrageri. Derfor kan vi kun belyse dette spørgsmål indirekte.

Både analyser af holdninger til socialt bedrageri og af sort arbejde indikerer, at:

- unge i højere grad end ældre,
- mænd i højere grad end kvinder, og;
- personer med kort uddannelse eller erhvervsfaglig uddannelse i højere grad end personer med lang uddannelse

kan være involveret i socialt bedrageri.

Analyser af holdninger til socialt bedrageri viser i øvrigt, at mens et meget stort flertal af almindelige borgere i Sverige fordømmer socialt bedrageri i generelle termer, så er mange tilbøjelige til at have en mere accepterende holdning, når det gælder egne småfordele.

Vi har også fundet en del forskningslitteratur, der ikke beskæftiger sig direkte med hvem eller hvilke grupper, der er involveret i socialt bedrageri, men som belyser konsekvenser af kontrol, straf og kampagner mod personer og grupper, der er involveret i socialt bedrageri. I denne forskning rejses ofte en bekymring om, at en hårdhændet og højlydt indsats risikerer uretfærdigt at stemple modtagere af sociale ydelser som bedragere, selvom omfanget af bedrageri måske i realiteten er begrænset.

FOREBYGGELSE OG INDSATS

Man kan sammenfatte de forskellige indsatser og forebyggelsesmetoder, vi har fundet beskrevet i litteraturen, under følgende overskrifter:

- Kontrol;
- Opsøgende indsats; og

- Kampagner/oplysning.

Indsatser, der passer under disse overskrifter, findes i varierende omfang i de forskellige lande, vi har materiale fra.

Vi har ikke fundet analyser af hvilke indsatser og forebyggelsesmetoder, der har bedst virkning mod socialt bedrageri.

Blandt en del samfundsforskere diskuteres de forebyggende effekter af intensive mediekampagner. Nogle påpeger faren for selvopfyldende profetier: Hvis mange på grund af kampagner får indtryk af, at socialt bedrageri er meget udbredt, vil nogle måske reagere ved også selv at ville deltage.

INDLEDNING OG SAMMEN- FATNING

UNDERSØGELSENS BAGGRUND OG FORMÅL

I moderne velfærdsstater har borgere sociale rettigheder og dermed mulighed for at modtage offentlige ydelser i en lang række af forskellige situationer, hvor de får behov for det. Ofte er det blevet sagt, at den danske velfærdsstat følger og yder støtte til borgerne fra vugge til grav. Og rigtigt er det, at børnepasning, skole, uddannelse, sociale og sundhedsrelaterede ydelser, arbejdsløshedsunderstøttelse og pensioner omkranser mange menneskers liv – om end selvfølgelig i meget varierende omfang alt efter hvilken livsbane og hvilke situationer, den enkelte borger bevæger sig gennem.

Samlet set udbetales der i Danmark 245 mia. kroner i sociale ydelser om året (Det tværministerielle udvalg, 2010). Når så mange penge udbetales til så mange forskellige mennesker med så mange forskellige formål, er det ikke unaturligt, at der kan opstå en bekymring for, om pengene udbetales korrekt. Sociale ydelser udbetales efter regler, der kan være komplicerede, og der er ofte involveret vurderinger og sagsbehandling fra mange forskellige instanser i sammensatte og komplekse systemer. Der kan selvfølgelig opstå fejl, der medvirker til, at for meget eller

for lidt udbetales til den enkelte. Der er også nogle, der fremstiller deres situation forkert eller på andre måder snyder – for at få del i velfærdsydelser de egentlig ikke er berettigede til. Det er, hvad vi forstår ved socialt bedrageri. Mere konkret kan socialt bedrageri fx handle om, at man opgiver forkerte oplysninger om, hvem man bor sammen med eller ikke bor sammen med, at man undlader at oplyse om ejendom eller værdier, man har, eller at man undlader at oplyse, at man opholder sig uden for landets grænser – alt sammen i mens man modtager offentlige ydelser, som man egentlig ikke er berettiget til, når forholdene er, som de er.

For nogle kan komplicerede regler og komplekse systemer formentlig fungere som et anstød til at snyde – eller i hvert fald som en del af de forklaringer og undskyldninger, man bruger til at retfærdiggøre en uretmæssig udnyttelse af systemerne. Hvis regler og systemer er svære at gennemskue, er det måske nemmere at retfærdiggøre over for sig selv, at man skyder en genvej. I den sammenhæng må det understreges, at det i mange konkrete tilfælde vil være svært eller ligefrem umuligt at afgøre, om en forkert eller uretmæssig udbetaling af sociale ydelser skyldes bevidst snyd, eller om det fx skyldes manglende viden eller overblik over komplicerede regler. Der er nødvendigvis en gråzone mellem bedrageri og fejl.

I Danmark findes ingen samlede opgørelser eller estimater over socialt bedrageri og fejludbetaling af sociale ydelser. Denne rapport skal på grundlag af et litteraturstudium give indsigt i, hvilken viden der findes om socialt bedrageri og fejludbetalinger i andre lande. I undersøgelsesarbejdet har vi søgt og gennemgået relevant litteratur, og i rapporten behandler vi på grundlag af gennemgangen og indholdsanalysen af litteraturen følgende overordnede spørgsmål:

- Hvad koster socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser?
- Hvad er årsagerne til fejl og bedrageri?
- Hvem er involveret i socialt bedrageri?
- Hvilke indsatser og forebyggelsesmetoder benyttes over for socialt bedrageri?

Disse fire spørgsmål behandles i hver deres kapitel, og resultaterne fra de fire kapitler sammenfattes længere fremme. Hovedvægten i fremstillingen lægges på omfang og pris samt på årsager til fejl og bedrageri (kapitel 2 og 3). I disse kapitler diskuterer vi også de undersøgelsesmetoder, der

bruges. Prioriteringen af omfang/pris og årsager afspejler til dels indholdet af den litteratur, der er dukket op i vores søgninger. Nogle af de mest centrale empiriske undersøgelser, der er lavet om socialt bedrageri og fejludbetalinger fokuserer på omfang og økonomi eller på årsager.

Det skal understreges, at de undersøgelser vi refererer og diskuterer, almindeligvis behandler bedrageri og fejludbetalinger parallelt med hinanden. I nogle sammenhænge gives særskilte analyser og opgørelser af bedrageri og fejludbetalinger. Vores fremstilling følger litteraturen i denne praksis. Selvom rapportens titel er "Socialt bedrageri", handler den i praksis om både bedrageri og om fejludbetalinger, der ikke skyldes snyd. Vi indikerer selvfølgelig i fremstillingen, hvornår vi behandler fejl og bedrageri parallelt, og hvornår vi skelner.

Rapportens fremstilling afspejler også på en anden måde den litteratur, der er dukket op i søgningerne. Søgningerne har fokuseret på forskningslitteratur og rapporter med systematisk empirisk dokumentation. Gennem søgningerne blev det hurtigt klart, at to lande skiller sig ud, når det gælder empirisk dokumenterede undersøgelser om socialt bedrageri og fejludbetalinger: England og Sverige. I begge disse lande findes omfattende studier af fejl og bedrageri i de sociale systemer. I England findes systematiske årlige undersøgelser af omfanget af fejl og bedrageri fra *Department for Work and Pensions* (DWP). I Sverige findes en meget omfattende udredning fra 2007 af omfang og årsager til fejl og bedrageri gennemført af *Delegation mot felaktiga utbetalningar* (DFU). I andre lande er empirisk dokumenterede undersøgelser meget mere spredte og ikke så metodisk konsekvente. Af den grund spiller England og Sverige hovedrollerne i rapportens fremstilling. Materiale fra andre lande bringes først og fremmest ind i rapporten til sammenligning.

Rapporten refererer og diskuterer først og fremmest studier af fejl og bedrageri i andre lande. Det skal understreges, at de resultater, man har fundet i andre lande, ikke kan overføres direkte til en dansk sammenhæng. Så længe fejl og bedrageri ikke er undersøgt i Danmark, kender vi ikke omfang, årsager og sammenhænge her. På den anden side kan indsigter fra lande, vi ofte sammenligner os med, være med til at opbygge en forventningshorisont, dvs. give os indsigt i årsager, sammenhænge og størrelser, som det kan være relevant at undersøge i en dansk sammenhæng. Vi håber derfor, at rapporten kan give et relevant bidrag til en diskussion af socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser i Danmark.

SAMMENFATNING AF RAPPORTENS RESULTATER

HVAD KOSTER SOCIALT BEDRAGERI OG FEJLUDBETALINGER?

Vores litteraturgennemgang viser, at det er ret spredt, hvad der findes af empirisk dokumenterede undersøgelser af socialt bedrageri. Kun i enkelte lande – England og Sverige – findes omfattende og systematiske undersøgelser. I nogle andre lande findes mere spredte undersøgelser af enkelte ydelsesområder eller vurderinger af det samlede omfang af fejl og bedrageri, der ikke bygger på så grundige eller dokumenterede analyser, som man ser i Sverige og især England. Desuden er der gennemgående stor forskel på, hvilke metoder der bruges til at vurdere omfanget. Derfor må det konstateres, at der ikke foreligger et materiale, der muliggør en sammenligning i egentlig forstand af omfanget af socialt bedrageri på tværs af forskellige lande.

Hvis man til trods for de nævnte forskelle alligevel kaster et blik på de tal der findes, kan det iagttages, at de samlede estimater af overudbetalinger af sociale ydelser som følge af fejl og bedrageri varierer mellem 2 og 4 pct. af de samlede udbetalinger i de relativt få lande, der er tal fra. Disse samlede tal omfatter overudbetalinger af sociale ydelser som følge af bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl.

Ser man på estimater af fejl og bedrageri inden for enkelte ydelsesområder, ser man et større spænd. I Sverige finder man estimater af fejl og bedrageri inden for enkelte ydelsesområder på mellem 0,1 og 18 pct. af de udbetalte ydelser. Det er i Sverige navnlig kontanthjælp, handicaphjælp og forældrebidrag, der vurderes at være ramt af omfattende overudbetaling (10-18 pct. af de udbetalte ydelser). I sammenligning med især England, men også spredte tal fra andre lande, ligger nogle af de svenske estimater højt. I England og andre lande ligger de højeste estimater på op til omkring 6 pct. af de udbetalte ydelser. I England er det pensionstillæg, arbejdsløshedsunderstøttelse, handicaphjælp og kontanthjælp, der ligger højest med estimerede overudbetalinger på mellem 5 og 6 pct. af de udbetalte ydelser. Blandt de ydelsesområder, hvor man ser meget lave estimater af fejl og bedrageri, findes især alderspension, hvor estimaterne af fejl og bedrageri i flere lande ligger på omkring 0,1 pct. af de udbetalte ydelser. Ligesom de samlede estimater omfatter også estimaterne for enkelte ydelsesområder overudbetalinger, som skyldes bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl.

Hvis man med afsæt i de samlede estimater fra andre lande tillader sig at danne en forventningshorisont for omfanget af overudbetalinger af sociale ydelser som følge af fejl og bedrageri i Danmark, så kunne forventningen ligge mellem 5 og 10 mia. kroner på årsbasis. Denne forventning tager afsæt i en procentuel overudbetaling på mellem 2 og 4 pct. af de samlede sociale ydelser. Disse overudbetalinger kan skyldes socialt bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl. Intervallet på 2-4 pct. svarer til intervallet mellem estimater fra de relativt få lande, der er samlede tal fra, bl.a. England og Sverige. Det skal understreges, at vi her overfører procentuelle vurderinger af omfanget af fejl og bedrageri i andre lande til danske forhold. Vi ved ikke, om denne overførsel er realistisk.

Er man interesseret i skellet mellem fejl og bedrageri, kan det fremhæves, at de engelske undersøgelser estimerer, at overudbetalinger af sociale ydelser fordeler sig mellem bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl med ca. en tredjedel til hver. I de svenske rapporter tilskriver man hovedparten af de vurderede overudbetalinger til socialt bedrageri.

Endelig kan det nævnes, at fejludbetalinger også sker i form af underudbetaling – dvs. situationer, hvor ydelsesmodtageren får udbetalt mindre, end vedkommende er berettiget til. I England siger de årlige estimater, at fejl i form af underudbetalinger alt i alt udgør knap 1 pct. af de samlede sociale ydelser. Det svarer til knap halvdelen af de fejlagtige overudbetalinger. I de svenske vurderinger anses underudbetalinger at være ubetydelige i forhold til overudbetalinger.

I rapporten fremhæver vi som nævnt England og Sverige som de to lande, hvor der findes de mest omfattende og systematiske undersøgelser af fejl og bedrageri i de sociale systemer. De metoder, der anvendes til at undersøge omfanget af fejl og bedrageri i de to lande, er imidlertid meget forskellige.

I England gennemføres årlige undersøgelser af, hvad omfanget af fejl og bedrageri er. Undersøgelserne foretages hovedsageligt på grundlag af tilfældige stikprøver blandt faktiske udbetalingssager inden for forskellige ydelsesområder. Alle de udtrukne sager belyses indgående med henblik på at undersøge, om ydelser er udbetalt korrekt, og om grundlaget for udbetaling er retvisende. Bl.a. gennemføres besøgsinterview med de udtrukne ydelsesmodtagere.

I Sverige har man ikke årlige estimater, men har senest i 2007 afsluttet et stort udredningsarbejde, der bl.a. giver estimater af omfanget af

fejl og bedrageri. De svenske estimater bygger på vurderinger fra myndighedseksperter, som man har samlet til såkaldte ekspertseminarer.

Selvom de svenske ekspertseminarer er gennemført med stor grundighed, er det værd at understrege, at de bygger på ekspertvurderinger og ikke på gennemgang og analyse af faktiske udbetalingssager som de årlige engelske undersøgelser.

HVORDAN OPSTÅR FEJL OG BEDRAGERI?

Forhold, der medvirker til, at fejludbetalinger og bedrageri foregår og kan foregå, omtales i litteraturen som *årsager* til fejl og bedrageri. Især i Sverige, men også i England, har man gennemført systematiske studier af sådanne årsager.

De svenske årsagsstudier gennemgår 16 ydelsesområder og udpeger årsager til fejl og bedrageri inden for disse områder. Studierne fokuserer på de oplysninger, der ligger til grund for udbetaling af social ydelse, men også på sagsbehandlingen og på indretningen af systemerne omkring de forskellige ydelser (systemsamspil). På alle niveauer findes årsager til, at der opstår fejl eller bedrageri.

En af de svenske hovedkonklusioner er, at der er *påfaldende store ligheder, når det gælder årsager til fejl og bedrageri på tværs af ydelsesområder*. Selvom ydelsesområderne på mange måder er meget forskellige, ser det ud til, at årsagerne til fejl og bedrageri ofte ligner hinanden. Særligt peger de svenske studier på, at *fejlagtige informationer om bopælsforhold, indkomstforhold og vurderet arbejdsevne* optræder som årsager til fejl og bedrageri inden for mange sociale ydelsesområder. Disse årsager kan skyldes utilstrækkelige eller fejlagtige oplysninger fra borgeren selv, men de kan også skyldes oplysninger eller erklæringer fra andre instanser (fx arbejdsgivere, læger, uddannelsessted eller plejepersonale).

De svenske studier peger også på, at problemer med ukoordinerede regler, begreber og systemer på tværs af systemer og myndighedsinstanser er med til at vanskeliggøre eller forhindre en tilfredsstillende kontrolindsats og udviklingen af gode advarselssystemer i indsatsen mod fejl og bedrageri.

De engelske studier af årsager til fejl og bedrageri i de sociale systemer sigter ikke så bredt som de svenske, men fokuserer mest på årsager til at ændrede forudsætninger for modtagelse af sociale ydelser ikke indberettes korrekt. Hovedkonklusionen fra de engelske studier er, at manglende viden om regler og pligter blandt ydelsesmodtagere er en

hovedårsag til, at ændrede forudsætninger ikke indberettes korrekt. Mange ved ikke præcist, hvad de skal indberette til hvem, og hvornår.

Engelske studier peger også på, at såvel undvigende adfærd som bevidst fortielse forekommer. Undvigende adfærd forklares her som undladelse af at informere korrekt om ændrede forudsætninger på grund af *frygt* for enten administrativt besvær eller mulige økonomiske konsekvenser. Decideret bedrageri derimod, foregår i fuld viden om, hvad der ville ske, hvis man indberettede de oplysninger, man er forpligtet til.

Ingen af de analyser vi har fundet belyser, hvorfor nogle områder har høj risiko for fejl og bedrageri, mens andre områder har lav risiko.

HVEM ER INVOLVERET I SOCIALT BEDRAGERI?

I litteratursøgningerne har vi ikke fundet undersøgelser eller rapporter, der viser, hvordan og i hvilket omfang forskellige sociale kategorier eller samfundsgrupper er involveret i socialt bedrageri. Derfor kan vi kun belyse dette spørgsmål indirekte via undersøgelser, der på forskellige måder kan indikere, hvordan forskellige grupper forholder sig til eller måske kan være involveret i socialt bedrageri. Vi har fx fundet undersøgelser, der belyser sort arbejde og undersøgelser, der belyser holdninger til socialt bedrageri.

Holdningsundersøgelser, der bl.a. belyser, hvor stor accept eller modvilje, der er til socialt bedrageri i forskellige befolkningskategorier, kan formentlig indikere noget om, i hvilke kategorier man finder større eller mindre sandsynlighed for socialt bedrageri. Undersøgelser, der belyser udbredelsen af sort arbejde, kan også give indikationer af sandsynlighed for socialt bedrageri, fordi sort arbejde blandt modtagere af sociale ydelser ofte vil medføre socialt bedrageri.

Både analyser af holdninger til socialt bedrageri og af sort arbejde indikerer, at:

- unge i højere grad end ældre,
- mænd i højere grad end kvinder, og;
- personer med kort uddannelse eller erhvervsfaglig uddannelse i højere grad end personer med lang uddannelse

kan være involveret i socialt bedrageri. I hvert fald indikerer undersøgelser, at personer fra de nævnte kategorier med større sandsynlighed har accepterende holdninger til socialt bedrageri eller udfører sort arbejde.

Analysen af holdninger til socialt bedrageri viser i øvrigt, at mens et meget stort flertal af almindelige borgere i Sverige fordømmer socialt bedrageri i generelle termer, så er mange tilbøjelige til at have en mere accepterende holdning, når det gælder egne småfordele.

Vi har også fundet en del forskningslitteratur, der ikke beskæftiger sig direkte med hvem eller hvilke grupper, der er involveret i socialt bedrageri, men som belyser konsekvenser af kontrol, straf og kampagner mod personer og grupper, der er involveret i socialt bedrageri. I denne forskning rejser ofte en bekymring om, at en hårdhændet og højlydt indsats risikerer uretfærdigt at stemple modtagere af sociale ydelser som bedragere, selvom omfanget af bedrageri måske i realiteten er begrænset.

HVILKE INDSATSER OG FOREBYGGELSESMETODER BENYTTES OVER FOR SOCIALT BEDRAGERI?

Man kan sammenfatte de forskellige indsatser og forebyggelsesmetoder, vi har fundet beskrevet i litteraturen, under følgende overskrifter: Kontrol; Opsøgende indsats; og Kampagner/oplysning. Indsatser, der passer under disse overskrifter, findes i varierende omfang i de forskellige lande, vi har materiale fra.

Den måske mest udbredte kontrolindsats mod socialt bedrageri og fejludbetalinger synes at være kontrol ved hjælp af sammenkøring af registre. Ved at sammenholde oplysninger fra fx bopælsregistre, indkomstregistre og registre over udbetalinger af andre ydelser, kan det kontrolleres, om en ydelsesmodtager overskrider de forudsætninger, der er betingelserne for at modtage ydelse.

Registersammenkøring kan vanskeliggøres eller forhindres af forskellige forhold. I nogle situationer kan fx persondatalovgivning forbyde, at kontrolmyndigheder må sammenkøre oplysninger fra forskellige registre. Sammenkøring af registre kan også vanskeliggøres eller forhindres af, at forskellige offentlige systemer taler dårligt sammen, eller at forskellige myndigheder arbejder med divergerende definitioner af centrale begreber som fx bopæl.

Mere åbenlyst indgribende former for kontrolindsats over for socialt bedrageri, består i forskellige former for opsøgende indsats. Det kan fx være myndighedspersoner, der opsøger virksomheder for at un-

dersøge, om nogle medarbejdere arbejder samtidig med, at de modtager sociale ydelser. Der kan også være tale om opsøgende kontrol i lufthavne, for at kontrollere, om personer, der har været udenlands, samtidig har modtaget sociale ydelser, der kræver at de er hjemme.

De opsøgende former for kontrol kan afsløre visse former for socialt bedrageri, som ikke umiddelbart lader sig kontrollere ved hjælp af registeroplysninger (fx socialt bedrageri, der involverer sort arbejde eller forkert opgivelse af opholdssted). I flere lande har man oprettet særlige kontrolinstanser, hvor myndigheder benytter registerkontrol og opsøgende kontrol parallelt med hinanden med henblik på at afsløre forskellige former for socialt bedrageri.

De forskellige former for kontrolindsats har selvfølgelig som formål at afsløre fejludbetalinger og socialt bedrageri, der *er* foregået. Men ofte fremhæves kontrolindsatser også for deres forebyggende eller afskrækkende virkninger – især i forbindelse med oplysning og mediekampagner, der gør opmærksom på, at bedrageri bliver opdaget og straffet. Ikke mindst i England har man benyttet omfattende mediekampagner som led i forebyggelse af og indsats mod socialt bedrageri. Sådanne kampagner er omdiskuterede både i den bredere offentlighed, men måske især blandt kritiske samfundsforskere, der har betvivlet den forebyggende effekt, og påpeget faren for selvopfyldende profetier: Hvis mange på grund af kampagner får indtryk af, at socialt bedrageri er meget udbredt, vil nogle måske reagere ved også selv at ville deltage.

Kvalitative undersøgelser i England har indikeret, at en konkret oplysningsindsats over for ydelsesmodtagere om regler og pligter forbundet med modtagelse af sociale ydelser, måske i modsætning til generelle mediekampagner, kan have en positiv betydning i forhold til at nedbringe omfanget af socialt bedrageri. Ydelsesmodtagere, der er helt klar over, hvordan reglerne er, og hvilke oplysninger de er forpligtede til at meddele myndighederne, ser ud til at være mindre involverede i socialt bedrageri, end ydelsesmodtagere, der er i tvivl om regler og pligter.

Vi har ikke fundet mere omfattende evalueringer af hvilke indsats og forebyggelsesmetoder, der har den bedste virkning mod socialt bedrageri.

KORT OM METODEN

Som nævnt bygger denne rapport på et litteraturstudium. I korthed har vi søgt relevant litteratur, gennemgået den og rapporteret i form af referat, analyse og diskussion. I det følgende beskriver vi metoden for litteratursøgningerne.

Opgaven for litteratursøgningen var at finde empirisk dokumenterede undersøgelser, udredninger og rapporter på nordiske sprog eller engelsk fra forskere, konsulenthuse og myndigheder, der kan belyse emnet socialt bedrageri ud fra de fire hovedspørgsmål, der også strukturerer rapporten:

1. Hvad koster socialt bedrageri? Estimer af omfang og økonomi
2. Hvordan opstår socialt bedrageri? Tværgående årsager og enkeltområder
3. Hvem er involveret i socialt bedrageri og hvorfor?
4. Hvordan forebygges socialt bedrageri, og hvilke indsatser laves der?

Vi har fået hjælp til litteratursøgningerne fra forskningsbibliotekarer fra SFI's bibliotek. Først er der foretaget brede søgninger i relevante danske og udenlandske databaser (blandt andre EBSCO, Google Scholar, Academic Search Premier, EconLit, SocIndex, Business Source Elite, Worldcat.org og Bibliotek.dk). Søgningerne i litteraturdatabaser er udført med en kombination af kontrollerede emneord som fx 'fraud' 'benefit fraud' og 'socialt bedrageri' samt fritekst. Der er sprogafrænset til engelsk, dansk, norsk og svensk. Søgningerne er desuden afgrænset i tid til at omfatte undersøgelser, som er udgivet siden 1990.

Litteratursøgningerne resulterede i et større antal studier, undersøgelser og artikler, som vi har underkastet flere screeninger for at sikre materialets relevans. Den primære screening er lavet med udgangspunkt i titel og abstract, og de fire hovedspørgsmål er brugt som screenings-spørgsmål. I de tilfælde hvor der ikke er nok oplysninger i titel og abstract til at vurdere, om det pågældende materiale skal medtages, er publikationen vurderet i fuldttekst (dvs. hele teksten er gennemgået) i henhold til de nævnte screeningsspørgsmål.

De brede søgninger genererede 257 hits, hvoraf 80 blev inkluderet i en bruttodatabase. De efterfølgende søgninger var præget af mere snævre søgninger i databaserne på nye søgeord og -termer fremkommet under screeningen. Udover databaserne søgte vi hos tænketanke i Danmark, Sverige og Norge, hos OECD, Dublin Institute, SFI's søsterorganisation Nova i Norge, på skandinaviske, engelske, hollandske og tyske hjemmesider samt i danske retssager. Desuden gennemgik vi referencelisterne fra udvalgte publikationer med henblik på at finde materiale, som var undsluppet de brede søgninger (snowball-metoden). Disse søgninger – de snævre søgninger og snowball-søgningerne – genererede til sammen 55 relevante publikationer, som alle blev tilføjet bruttodatabasen. Bruttodatabasen udgjorde således 135 publikationer. Fra bruttodatabasen udvalgte vi, efter endnu en screening, 43 publikationer, som alle danner baggrund for analyse og besvarelse af rapportens fire hovedspørgsmål.

HVAD KOSTER SOCIALT BEDRAGERI? – ESTIMATER AF OMFANG OG ØKONOMI

INDLEDNING

Dette kapitel belyser estimater, overslag og skøn af, hvilket omfang socialt bedrageri har i forskellige lande. De tekster, der tages udgangspunkt i, omhandler alle på den ene eller anden måde, hvad socialt bedrageri koster.

Vi opdeler fremstillingen efter forskellige lande: England, Sverige, international sammenligning, og Danmark. Denne landeopdeling er valgt ud fra det materiale, vores litteratursøgninger har givet. Rækkefølgen afspejler omfang og kvalitet af den forsknings- og rapportlitteratur, vi har fundet fra de forskellige lande. England er altså det land, hvor mængden af estimater er størst, og kvaliteten efter vores vurdering er højest. Sverige skal også fremhæves for flere gange at have gennemført omfattende studier af høj kvalitet.

Det skal understreges, at en del af det materiale der trækkes på i kapitlet, på mange måder er uegalt. I de forskellige lande og mellem forskellige aktører på området benyttes forskellige metoder til at bestemme omfanget af socialt bedrageri, der er forskellige måder at opgøre bedrageriet på, og endelig er der stor forskel på, hvor omfattende og systema-

tiske de undersøgelser er, som estimerer, overslag og skøn hviler på. Alle disse forskelle bevirker, at en nøjagtig sammenligning af resultater på tværs af lande, ydelsesområder osv. ikke er mulig. Alligevel mener vi, det er nyttigt at gengive og diskutere de forskellige vurderinger og metoder i et samlet kapitel. Både for at give et indtryk af, hvordan omfanget af socialt bedrageri vurderes i forskellige lande, men også for at kunne forholde sig til og evt. at lade sig inspirere af dataindsamlingsmetoder og opgørelsesmåder.

FEJL OG SOCIALT BEDRAGERI I ENGLAND

England er som nævnt det land, hvor vi har fundet de mest omfattende og systematiske estimerer af, hvad socialt bedrageri koster. Hovedaktøren bag de engelske estimerer er Department for Work and Pensions (DWP) ¹. DWP er den myndighed i England, der er ansvarlig for de fleste sociale ydelser, herunder pension, handicap- og ledighedsydelse. Ifølge egne tilkendegivelser er DWP Englands største velfærdsmyndighed og servicerer over 20 millioner borgere. DWP er forpligtet over for den engelske regering mht. at skabe gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige midler og laver i den forbindelse forskellige undersøgelser og rapporter, der belyser blandt andet fejl og socialt bedrageri i England og internationalt set. DWP har gennemført systematiske undersøgelser af fejludbetalinger og bedrageri siden i hvert fald 1997, men de tidligste estimerer af det samlede omfang af fejl og bedrageri på det sociale område er fra 2001-2. Siden da har DWP årligt undersøgt og rapporteret omfanget af fejl og bedrageri i England (DWP, 2007; DWP, 2010a; DWP, 2011; Rowlington et al., 1997).

UNDERSØGELSESMETODER

Som nævnt er DWP's metoder til at estimere omfanget af socialt bedrageri mere omfattende og systematiske end andre metoder, vi er stødt på. Derfor vil vi her skitsere, hvordan DWP går frem i deres arbejde for siden at kunne holde disse metoder op som en sammenligningsstandard. Det skal understreges, at vores gennemgang er baseret på DWP's egne

¹. <http://www.dwp.gov.uk>.

beskrivelser, og at vi ikke er i stand til at belyse, i hvilket omfang metoderne rent faktisk overholdes, hvilke problemer der opstår undervejs, og i hvilket omfang der optræder uregelmæssigheder og andre problemer. Det kan derfor ikke udelukkes, at beskrivelsen af metoderne i nogen udstrækning har karakter af idealtipe.

Grundlaget for DWP's estimater er tilfældige stikprøver blandt faktisk udbetalte sociale ydelser inden for den periode (det år), der undersøges (DWP, 2011). De udbetalingssager, der udtrækkes, udgør undersøgelsesmaterialet for det pågældende år. Vi har ikke fundet opgørelser over størrelsen af de stikprøver, der udtrækkes. De udtrukne sager gennemgår følgende undersøgelsestrin:

- En forhåndsgennemgang af sagerne ved at indsamle oplysninger fra en række af DWP's eller andre offentlige registre til udvikling af et indledende billede af sagerne og til at identificere eventuelle uoverensstemmelser mellem oplysninger fra forskellige kilder.
- Interview af borgeren i eget hjem, hvor et struktureret spørgeskema belyser grundlaget for deres modtagelse af social ydelse. Formålet med interviewet er dels at afdække eventuelle uoverensstemmelser mellem borgerens aktuelle situation og de omstændigheder, som deres opnåelse af social ydelse er baseret på, og dels at tilvejebringe yderligere data om de sager, der er udtrukket i stikprøven. Konstaterede uoverensstemmelser kan skyldes fejl eller bedrageri.
- Hvis besvarelsen af interviewet giver mistanke om socialt bedrageri, foretages en yderligere opfølgende undersøgelse af en uddannet 'undersøger i socialt bedrageri' med henblik på at af- eller bekræfte mistanken.

På dette grundlag dannes konklusioner for hver udtrukket sag, og datamaterialet etableres. Fremgangsmåden kan karakteriseres som *udvidet og fokuseret sagsbehandling eller revision af sager udtrukket ved tilfældig stikprøve*. I forhold til almindelig spørgeskemametodik, som kendes fra andre undersøgelser af socialt bedrageri, sort arbejde mv., må DWP's fremgangsmåde vurderes at have betydelige fordele i forhold til at etablere fyldestgørende og validt datamateriale. Især hvis stikprøverne har en vis størrelse.

FORDELE OG ULEMPER VED DEN ENGELSKE METODE MED FOKUSERET REVISION AF FAKTISKE UDBETALINGSSAGER

Fordele:

- Baseret på faktisk konstaterede fejl i tilfældigt udvalgte sager, ikke på selvrapportering eller skøn
- Velegnet til løbende/tilbagevendende kvalitetsrevision

Ulemper:

- Sikrer ikke i sig selv et fokus på nye fejltyper og mørketal
- Kræver formentlig relativt omfattende indsats for gennemførelse i stor målestok

BEHANDLING AF YDELSESOMRÅDER

Den skitserede metode benyttes efter fast skema til årlig undersøgelse af fejl og socialt bedrageri på følgende ydelsesområder: indkomststøtte, godtgørelse for jobsøgende, pensionstillæg, førtidspension, handicap-ydelser og boligstøtte (Income Support, Jobseeker's Allowance, Pension Credit, Incapacity Benefit and Housing Benefit). Udgifterne til disse ydelser udgør 32 pct. af de samlede udgifter til sociale ydelser. Derudover gennemføres hvert år analyser af udvalgte områder efter samme metode. Men de udvalgte områder undersøges ikke hvert år, men med vekslende perioder eller rytmer. I de årlige rapporter optræder derfor tal for disse områder fra forskellige år. I den seneste rapport fra DWP udgør udgifterne til de ydelser, der er behandlet på denne måde 54 pct. af de samlede sociale ydelser.

Alt i alt er det således tilfældige stikprøver fra sociale ydelser, der til sammen dækker 86 pct. af de samlede sociale ydelser, der undersøges efter de skitserede metoder, men visse af de udvalgte ydelser estimeres altså ud fra ældre tal. Når der gives estimater af det samlede omfang af socialt bedrageri og fejl, bliver de områder, der repræsenterer de sidste 14 pct. af de samlede sociale ydelser indplaceret ved skøn: enten ved placering på samme niveau som et lignende ydelsesområde, der er blevet analyseret, eller ved indplacering på gennemsnitsniveauet for alle de ydelsesområder, der er blevet analyseret.

OPGØRELSESMÅDER

Som beskrevet skal dataindsamlingen belyse uoverensstemmelser mellem de udtrukne borgeres aktuelle situation og de omstændigheder, som deres opnåelse af social ydelse er baseret på. Uoverensstemmelser, der konstateres, kan skyldes socialt bedrageri (bevidst snyd, svig osv.), men kan også skyldes fejl – enten fejl begået af borgere eller myndighederne:

- Bedrageri omfatter alle de tilfælde, hvor følgende tre betingelser er opfyldt:
 - De grundlæggende betingelser for modtagelse af ydelser er ikke opfyldt
 - Borgeren kan med rimelighed forventes at være bekendt med reglerne om retten til ydelser og
 - Ydelser stopper eller reduceres som et resultat af revisionen
- Borgerfejl: Borgeren har givet urigtige eller ufuldstændige oplysninger, eller har undladt at indberette en ændring vedrørende sin situation, men der er ingen svigagtige hensigter fra borgerens side
- Myndighedsfejl: Ydelser er blevet uberettiget udbetalt som følge af passivitet, forsinkelse eller en fejlagtig vurdering af DWP, en lokal myndighed eller lignende.

I opgørelsen af uoverensstemmelser tager DWP desuden hensyn til, at uoverensstemmelser kan resultere i såvel overudbetaling som underudbetaling. Den grundige dataindsamling og -behandling tillader, at uoverensstemmelser beskrives efter disse ret detaljerede kategorier.

ESTIMATER FOR SENESTE ÅR (2009/2010)

For det seneste år (2009/2010) estimerer DWP, at den samlede udgift til overudbetalinger som følge af fejl og bedrageri udgør UK£ 3,3 mia. svarende til 2,2 pct. af de samlede udbetalinger af sociale ydelser (se tabel 2.1).

TABEL 2.1

Overudbetaling af sociale ydelser opgjort efter årsager (2009/2010). Mia. UK£ og procent.

Samlet udbetaling	Bedrageri + fejl	Bedrageri	Fejl, borger	Fejl, myndighed
148 mia.	3,3 mia.	1,1 mia.	1,2 mia.	1,0 mia.
100 pct.	2,2	0,8	0,8	0,6

Kilde: (DWP, 2011: 9).

Udspecificeringen af overudbetalingerne på bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl indikerer, at de fordeler sig med ca. en tredjedel hver (lidt mindre til myndighedsrelaterede fejl end til de andre årsager). Det estimeres således, at der sker overudbetaling af de samlede sociale ydelser svarende til 0,8 pct. som følge af bedrageri, 0,8 pct. som følge af borgerfejl og 0,6 pct. som følge af myndighedsfejl. Det er klart, at grænsen mellem bedrageri og borgerfejl må være uklar. Det vil altid være vanskeligt at afgøre, om der er tale om forsætlighed. Hvis hovedinteressen ikke er at etablere politimæssig forfølgelse og retslig afgørelse, men i højere grad at sikre tilbagebetaling af overudbetalinger, så er den præcise grænse ikke så afgørende. Udspecificeringen af årsagerne til overudbetaling kan til gengæld være afgørende for, hvordan man prioriterer, og hvilke redskaber man skal tage i brug for at komme overudbetalingerne til livs.

Analysen af fejl og bedrageri afslører ikke kun overudbetalinger, men også underudbetalinger – altså situationer, hvor borgere ikke har fået udbetalt det fulde omfang af den sociale ydelse, de er berettigede til. Estimatet af underudbetalinger indikerer, at der samlet set er sket underudbetalinger for £ 1,3 mia. i 2009/2010, svarende til 0,9 pct. af de samlede udgifter til sociale ydelser (se tabel 2.2).

TABEL 2.2

Underbetaling af sociale ydelser opgjort efter årsager (2009/2010). Mia. UK£ og procent.

Samlet udbetaling	Bedrageri + fejl	Bedrageri	Fejl, borger	Fejl, myndighed
148 mia.	1,3 mia.	0	0,8 mia.	0,5 mia.
100 pct.	0,9	0	0,6	0,3

Kilde: (DWP, 2011: 11).

Ifølge estimerne fordeler underbetalingerne sig mellem borgerfejl og myndighedsfejl med nogen overvægt til borgerfejl. Underudbetalinger som følge af borgerfejl estimeres til 0,6 pct. af de samlede sociale ydelser, og underudbetalinger som følge af myndighedsfejl estimeres til 0,3 pct..

Ser man på estimerne af fejl og bedrageri for enkelte ydelser fordeler de anslåede andele sig til mellem 0,1 pct. og 5,9 pct. af udbetalingerne af de pågældende ydelser, mens bedrageri alene varierer mellem 0 og 3,9 pct.. En detaljeret oversigt over opgørelserne fremgår af tabel 2.3.

TABEL 2.3

Estimeret omfang af overudbetalinger pga. fejl og bedrageri inden for særskilte ydelsesområder 2009/10. UK£ og procent.

Ydelsesområde	Samlet udbetaling		Bedrageri og fejl		Bedrageri		Borgerfejl		Myndighedsfejl	Seneste analyse-periode
<i>Kontinuerligt overvågede områder</i>		Pct.		Pct.		Pct.		Pct.		
Kontanthjælp	8.5 mia.	5,4	460 mio.	2,4	210 mio.	1,5	130 mio.	1,4	120 mio.	2009-10
Arbejdsløshedsunderstøt- telse	4.8 mia.	5,8	270 mio.	3,6	170 mio.	0,4	20 mio.	1,8	80 mio.	2009-10
Pensionstillæg	8.2 mia.	5,9	480 mio.	1,9	150 mio.	1,7	140 mio.	2,3	190 mio.	2009-10
Boligsikring	20.0 mia.	4,7	950 mio.	1,2	250 mio.	2,8	560 mio.	0,7	140 mio.	2009-10
Sygedagpenge	6.2 mia.	2,8	170 mio.	0,5	30 mio.	0,6	40 mio.	1,7	100 mio.	2009-10
<i>Områder overvåget lejlighedsvist</i>										
Handicaphjælp	11.5 mia.	1,9	220 mio.	0,5	60 mio.	0,6	70 mio.	0,8	90 mio.	2004-5
Alderspension	66.9 mia.	0,1	90 mio.	0,0	0 mio.	0,1	60 mio.	0,1	40 mio.	2005-6
Omsorgsstøtte	1.5 mia.	5,5	80 mio.	3,9	60 mio.	1,0	20 mio.	0,6	10 mio.	1996-7
<i>Områder uden overvågning</i>										
Uden overvågning (excl. CTB)	15.7 mia.	2,3	350 mio.	0,8	130 mio.	0,6	90 mio.	0,9	130 mio.	
Støtte til lokal skat (CTB)	4.7 mia.	4,2	200 mio.	1,1	50 mio.	2,4	110 mio.	0,7	30 mio.	2009-10
Total	148.0 mia.	2,2	3.3 mia.	0,8	1.1 mia.	0,8	1.2 mia.	0,6	1.0 mia.	
95 pct. konfidensinterval for total		2,0-2,6	2,9-3,9	0,6-1,0	0,9-1,5	0,7-1,1	1,0-1,6	0,5-0,9	0,8-1,3	

Anm.: De oversatte ydelsesområder dækker over følgende betegnelser på engelsk (i rækkefølge oppefra): Income support; Jobseeker's allowance; Pension Credit; Housing Benefit; Incapacity Benefit; Disability Living Allowance; Retirement Pension; Carer's Allowance; Council Tax Benefit.

Kilde: (DWP, 2011: 9).

SAMMENLIGNINGER MED TIDLIGERE ÅR

Sammenlignet med tidligere år ligger estimerne for 2009/2010 nogenlunde på niveau. Procentuelt er der mindre udsving fra år til år (estimerne for de samlede overudbetalinger svinger mellem 2,0 og 2,2 pct. i årene 2006-2010²), men DWP angiver, at forskellene fra år til år ikke er statistisk signifikante (DWP, 2010a: 2; DWP, 2011: 3).

Alt i alt kan det iagttages, at DWP's samlede estimer for overudbetalinger for de senere år ligger på omkring 2 pct. af de samlede sociale ydelser, mens estimerne for enkelt ydelser varierer mellem 0,1 og 6 pct. Estimerne for enkeltydelser synes at variere omkring ca. 5 pct. af udbetalingerne.

ANDRE AKTØRER PÅ OMRÅDET

DWP er som nævnt hovedaktøren for estimer af socialt bedrageri og fejl i England. I praksis indikerer vores litteratursøgninger, at DWP er den eneste producent af data på området, og deres årlige rapporter og andre udgivelser er de mest udbredte analyser, som andre aktører henviser til og evt. kritiserer eller diskuterer.

Blandt andre aktører kan der være grund til at fremhæve National Audit Office (NAO), den engelske rigsrevision. NAO har gennem årene fulgt området med fejl og bedrageri på det sociale område og har løbende diskuteret og kritiseret indsatsen med at kortlægge og bekæmpe fejl og bedrageri (fx NAO, 2003; NAO, 2008). Ved gennemgang af rapporter fra NAO og DWP får man det indtryk, at en kritisk, men konstruktiv vekselvirkning mellem de to instanser har bidraget til udviklingen af DWP's metoder og til udbredelsen af den systematiske dataindsamling til hovedparten af de sociale ydelser.

². Estimerne for årene 2000-2005 viser et fald fra 3,2 til 2,2 pct., men metoderne ændredes mellem 2005 og 2006, hvilket gør sammenligninger henover dette skel usikre (DWP, 2011).

FEJL OG SOCIALT BEDRAGERI I SVERIGE

Sverige er det andet enkeltland, vi vil fremhæve i fremstillingen. I Sverige har man i flere omgange forsøgt at etablere relativt omfattende estimater af socialt bedrageri. Senest har den svenske *Delegation mot felaktiga utbetalningar* (DFU) i 2007 forestået en meget omfattende udredning af fejludbetalinger og socialt bedrageri i det sociale system i Sverige (DFU, 2007b). DFU's udredning bygger på adskillige delundersøgelser og er dokumenteret i 10 rapporter og en række mindre publikationer (<http://www.rattochriktigt.se/Standard.aspx?id=851>). Tidligere (1994/95) har også den svenske Riksrevision udarbejdet et estimat over socialt bedrageri i forbindelse med udbetaling af hovedparten af sociale ydelser (førtidspension, arbejdsløshedsforsikring, arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp, forskud på underholdningsbidrag og underholdningsbidrag) (RRV, 1995c). I fremstillingen her vil vi lægge hovedvægten på DFU's omfattende udredningsarbejde og kun i mindre omfang og i sammenligning inddrage det ældre arbejde fra Riksrevisionen. Hvad angår DFU's udredning, er det først og fremmest rapporten *Vad kostar felan? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen* (DFU, 2007b), som behandler omfanget af fejludbetalinger og socialt bedrageri, hvorfor denne rapport er hovedkilden til dette afsnit.

METODER

DFU's vurderinger af, hvad omfanget af fejludbetalinger og socialt bedrageri er, bygger på et omfattende og systematisk analysearbejde. Metoderne afviger ret markant fra de metoder, som Department of Work and Pension benytter i England, og som vi har skitseret ovenfor. Mens DWP i England primært bygger på dybtgående sagsbehandling eller revision af stikprøver af eksisterende udbetalingssager, bygger DFU's svenske analyser i vid udstrækning på ekspertvurderinger, der kvalificeres på forskellige måder og aggregeres til samlede estimater. De eksperter, der inddrages i vurderingsarbejdet er eksperter fra de respektive myndigheder for de ydelsesområder, der undersøges (DFU, 2007b: 59).

Ligesom i England behandles heller ikke i Sverige alle ydelsesområder efter samme metode. For den store udredning i 2007 opridser DFU selv tre forskellige delstudier, der benytter hver sine metoder.

- På 16 udvalgte ydelsesområder har DFU fået gennemført *omfangsstudier* i form af *ekspertseminarer*. Ekspertseminarerne er tilrettelagt som en proces, hvor vurderinger af fejludbetalinger og socialt bedrageri fra 5-7 eksperter udfordres og kvalificeres igennem 2-dages seminarer for de udvalgte ydelsesområder, og så sidenhen aggregeres. Dette er DFU's mest innovative metode, og den som DFU synes at lægge størst vægt på.
- På området for udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse med telefoninterviews blandt modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse om sort arbejde i forbindelse med udbetaling af understøttelse. Der er desuden lavet kvalitative interview med personer, som har begået socialt bedrageri eller har kendskab til nogen, som har gjort det³.
- På 30 yderligere områder er der gennemført mindre suppleringsstudier. Dvs. man har gennem interview med 1-2 eksperter per område indhentet vurderinger af fejludbetalinger og socialt bedrageri.

Ikke mindst de estimer i den svenske udredning, der er baseret på ekspertvurderinger, bygger på og er afhængige af omfattende kvalitativ viden om arbejdsgange, ydelsesmodtagere mv. For at sikre at denne viden kunne være tilgængelig for ekspertseminarer og -interview, gennemførte DFU forud for omfangsstudierne en kortlægning af årsager til fejl og bedrageri, der er relateret til de forskellige ydelsesområder. Årsagsstudierne benyttede også ekspertseminarer, og er selvstændigt rapporteret i rapporten *Varför bliver det fel? Orsaker til felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (DFU, 2007c). Forud for ekspertseminarerne er der tillige tilvejebragt relevante undersøgelser, rapporter og statistik om årsager og omfang af fejl. Dette materiale har været tilgængeligt for eksperterne i seminarerne (DFU, 2007b: 60f.).

For bedre at kunne sammenligne metodetilgangen i den svenske udredning med de metoder, vi har fremhævet hos DWP i England, vil vi her give en lidt mere udførlig skitse af, hvad de svenske ekspertseminarer (omfangsanalyser) består i (jf. DFU, 2007b: 61 ff.).

³. Dette delstudium er foretaget af Brottsförebyggande rådet (Brå) på foranledning af DFU og selvstændigt rapporteret i: (Brå, 2007).

Fremgangsmåde for ekspertseminarer (omfangsstudier):

- Der er i alt gennemført 10 seminarer til dækning af de 16 udvalgte ydelsesområder (visse områder behandles på samme seminar)
- Hvert seminar varer 2 hele dage
- 5-7 eksperter fra relevante myndigheder deltager i hvert seminar
- I alt har 45 eksperter været involveret til at dække de 16 områder
- Hver ekspert forventes at beregne minimum 1 uges arbejdstid

Programstruktur for ekspertseminarer:

Dag 1

1. Eksperters forhåndsfremsendte vurderinger af omfang fremlægges og diskuteres
2. Kendte og mulige årsager til fejl og bedrageri belyses og diskuteres

Dag 2

1. Ekspertyper har mulighed for at revidere og genfremlægge deres vurderinger. Diskussion heraf
2. Diskussion og vurdering af mørketal og skjulte fejl

Efterfølgende proces:

1. Der fremsendes protokol/referat fra seminaret til alle deltagende eksperter
2. Igen mulighed for at revidere vurdering/estimat
3. Fokus på at fremdrage kvalitative indsigter
4. Revision og genfremsendelse af referat/protokol indtil alle eksperter kan acceptere

FORDELE OG ULEMPER VED DEN SVENSKKE EKSPERTMETODE

FORDELE:

- Vidensdeling mellem eksperter, myndigheder og systemer
- God mulighed for at fokusere på kvalitative indsigter i fejlprocesser
- Fokus på fejlkilder/årsager og mørketal

ULEMPER:

- Estimer af omfang baseret på kvalificerede *vurderinger*, men ikke på konstaterede fejludbetalinger (herunder skønnede usikkerhedsintervaller)
- Risiko for konsensusprocesser i ekspertseminarer
- Risiko for eksperters "loyalitet" over for den myndighed man repræsenterer
- Metode mindre velegnet til løbende/tilbagevendende estimer

OPGØRELSESMÅDER

DFU's svenske udredning anvender samme kategorisering af fejl og bedrageri, som vi har set hos DWP i England, og nævner også DWP som forbillede herfor (DFU, 2007b: 53). For det første skelnes mellem på den ene side bedrageri (bevidst snyd eller fortielse, som resulterer i uretmæssig udbetaling af social ydelse) og på den anden side fejl. Fejl opdeles igen mellem borgerfejl og myndighedsfejl. Og endelig skelner man mellem fejl i form af overudbetaling og underudbetaling. Det understreges, at man i forbindelse med estimer af fejl alene tager afsæt i etablerede udbetalingsager, hvorimod man ikke ser på ydelser, som personer måtte have ret til, men som de ikke har gjort krav på.

I praksis opgør man alene overudbetalinger, primært ud fra den begrundelse, at underudbetalinger er små i sammenligning (jf. DFU, 2007b: 67, 88, 125).

Fordelingen af estimerede fejludbetalinger mellem bedrageri, borgerfejl, og myndighedsfejl beror på et samlet skøn, man har foretaget på grundlag af ekspertseminarerne. Her er det anslået, at fordelingen mellem bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl generelt følger forholdet: 50:30:20 (DFU, 2007b: 91 f., 126). Denne fordeling baseres på eksperternes vurderinger af risici og fejlårsager. I nogle sammenhænge gengiver DFU alene de samlede estimer, men i vores fremstilling har vi tilladt os at anvende den opstillede fordelingsnøgle på estimerne for både omfangsstudierne og de supplerende undersøgelser af 30 ydelsesområder. I forhold til analysen af overudbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse i forbindelse med sort arbejde giver det ikke mening at anvende opdelingen, da studiet alene estimerer overudbetalinger som følge af sort arbejde – som må formodes at afstedkomme snyd eller bedrageri.

ESTIMATER OVER SOCIALT BEDRAGERI OG FEJLUDBETALINGER

De tre delundersøgelser i den svenske udredning udmunder i hver sit estimat over omfanget af fejl og bedrageri. For det detaljerede omfangsstudium af 16 ydelsesområder er estimaterne desuden brudt ned på enkeltområder. Det samme kan siges om studiet af sort arbejde i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse, hvor det i praksis er et ydelsesområde, der undersøges. I det tredje supplerende studium af 30 ydelsesområder gives et mere groft overordnet estimat, mens estimaterne ikke talmæssigt brydes ned på enkeltområder.

I det følgende gengiver vi estimaterne fra delundersøgelserne og det samlede estimat af fejl og bedrageri fra den svenske udredning.

ESTIMAT OVER FEJLUDBETALINGER OG BEDRAGERI FRA OMFANGSSTUDIER AF 16 YDELSESOMRÅDER

Baseret på sammenlægninger af de kvalificerede vurderinger fra de gennemførte ekspertseminarer for 16 særligt undersøgte ydelsesområder, når DFU frem til den vurdering, at fejludbetalinger og bedrageri for disse 16 områder i 2006 tilsammen udgør 15-17 mia. SEK, svarende til 6-7 pct. af udbetalingerne på disse områder. Tabel 2.4 gengiver estimaterne for de 16 områder fordelt på de forskellige årsager til fejludbetaling.

TABEL 2.4

Samlet estimat på overudbetaling i 2005 på 16 særligt analyserede ydelsesområder fordelt på formodede fejlårsager. Mia. SEK og procent.

Samlet udbetaling	Bedrageri + fejl	Bedrageri	Fejl, borger	Fejl, myndighed
245 mia.	15-17 mia.	7,5-8,5 mia.	5 mia.	3 mia.
100 pct.	6-7	3-3,5	2	1

Kilde: (DFU, 2007b: 120)

De procentuelle estimater af fejl og bedrageri for hvert af de 16 områder ligger mellem 2,2 og 18,8 pct. og i absolutte tal mellem 97 mio. og 4,5 mia. SEK (DFU, 2007b: 86-7).

Tabel 2.5 gengiver estimater af overudbetalinger (fejl og bedrageri) for de 16 særligt analyserede områder.

TABEL 2.5

Estimeret overudbetaling 2005, særskilt for 16 særligt analyserede ydelsesområder. Mio. SEK og pct. af udbetalinger.

Ydelsesområde	Udbetalt mio. SEK	Fejl i pct.	Fejl i mio. SEK
Handicaphjælp	11.348	10,9	1.241
Tandlægebidrag	2.426	4,0	97
Erstatning for tabt arbejdsfortjeneste	69.653	6,5	4.510
Sygedagpenge	35.868	7,3	2.600
Boligtilskud til pensionister	11.170	5,6	628
Forældrebidrag	19.552	9,7	1.889
Midlertidigt forældrebidrag	4.136	13,7	566
Underholdsbidrag	1.935	5,2	101
Boligstøtte	3.605	7,0	252
Arbejdsløshedsunderstøttelse	34.243	2,2	758
Aktivitetsbidrag	12.598	2,9	372
Løntilskud	6.662	6,3	417
Ansættelsesstøtte	3.153	4,2	132
SU	20.133	4,9	987
Godtgørelse til asylansøgere	684	8,5	58
Økonomisk bistand	8.062	18,2	1.468

Kilde: (DFU, 2007b: 86)

ESTIMAT AF FEJLUDBETALINGER OG SOCIALT BEDRAGERI RELATERET TIL ARBEJDSLØSHEDSUNDERSTØTTELSE

Som nævnt har DFU fået foretaget en undersøgelse af sort arbejde blandt modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse. Undersøgelsen er gennemført som spørgeskemaundersøgelse med telefoninterviews blandt 1.691 personer, der modtog arbejdsløshedsundersøgelse i 2006. Der blev tillige gennemført kvalitative interview med personer, som har begået socialt bedrageri eller har kendskab til nogen, som har lavet socialt bedrageri (Brå, 2007; cf. DFU, 2007b: 114).

På grundlag af opregning af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen om sort arbejde i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse vurderer DFU, at der er fejludbetalt 1-1,5 mia. SEK i 2006, hvor fejlen skyldes, at arbejdsløse har arbejdet sort samtidig med at modtage understøttelse. Beløbet skal sættes i forhold til de 27 mia. SEK, der i alt er udbetalt i arbejdsløshedsunderstøttelse. De estimerede overudbetalinger svarer således til 4-6 pct. af de samlede udbetalinger til arbejdsløshedsunderstøttelse. Udover dette beløb er der utilsigtede fejl og øvrigt bedrageri med arbejdsløshedsforsikringen, fx i kombination med hvidt arbejde eller studier.

ESTIMAT AF FEJL OG BEDRAGERI FRA SUPPLERINGSSTUDIET AF 30 YDELSESOMRÅDER

For de 30 ydelsesområder, hvor man estimerer omfanget af fejludbetalinger og bedrageri på grundlag af især interview med 1-2 eksperter fra de respektive myndigheder (samt inddragelse af andet eksisterende relevant materiale), opstilles grove antagelser på tværs af ydelsesområderne. 2 områder (alderspension og børnebidrag) anslås – både ud fra interview med myndighedseksperter og ud fra internationale erfaringer – at have lav grad af fejludbetalinger, dvs. omkring en promille af ydelsesområderne. De øvrige 28 områder anslås konservativt til at have et omfang af fejludbetalinger på omkring halvdelen af det niveau, man fandt i de 16 detaljerede ydelsesområder. Samlet set medfører en applikation af disse antagelser på de 30 områder, at man samlet set vurderer omfanget af fejludbetalinger og bedrageri til 2,1 mia. SEK (DFU, 2007b: 124-5). Tabel 2.6 gengiver de estimerede overudbetalinger for de 30 områder.

TABEL 2.6

Estimeret overudbetaling 2005 på 30 ydelsesområder (suppleringsundersøgelser) fordelt på formodede fejlårsager. Mia. SEK og procent.

Samlet udbetaling	Bedrageri + fejl	Bedrageri	Fejl, borger	Fejl, myndighed
261 mia.	2,1 mia.	1 mia.	0,6 mia.	0,4 mia.
100 pct.	0,8	0,4	0,24	0,16

Kilde: (DFU, 2007b: 124-5). Fordelingen på formodede fejlårsager efter egen tilvirkning.

SAMLET ESTIMAT AF OVERUDBETALINGER

Ud fra estimaterne fra de tre delundersøgelser foretager DFU en sammenlægning, og giver derved et samlet estimat for fejludbetalinger og bedrageri. Det samlede estimat ansættes til 18-20 mia. SEK for fejl og bedrageri i 2006. Eftersom de samlede udbetalinger fra de berørte ydelser opgøres til 520 mia. SEK (Kilde) kan vi give en oversigt efter DFU's egen fordelingsnøgle (se tabel 2.7).

TABEL 2.7

Samlet estimeret overudbetaling af sociale ydelser i 2005/6 fordelt på formodede årsager. Mia. SEK og procent.

Samlet udbetaling	Bedrageri + fejl	Bedrageri	Fejl, borger	Fejl, myndighed
505-520 mia.	18-20 mia.	10 mia.	6 mia.	4 mia.
100 pct.	4	2	1,2	0,8

Kilde: (DFU, 2007b: 3, 11 ff, 125-6).

TIDLIGERE UNDERSØGELSER

I Sverige har man forud for DFU's store udredning fra 2007 set et antal undersøgelser og analyser af fejl og bedrageri, men især på enkeltområder. (For en oversigt over disse undersøgelser, se DFU (2007b)). Riksrevisionsverket gennemførte imidlertid i 1994-5 et større udredningsarbejde med henblik på at estimere det samlede omfang af fejludbetalinger og bedrageri i det sociale system i Sverige (RRV, 1995c). Arbejdet resulterede også i delrapporter for forskellige ydelsesområder (RRV, 1995a; RRV, 1995b; RRV, 1996; jf. også Sandberg, 1998). Formålet var at give et estimat af de samlede fejl inklusive såkaldte mørketal.

Arbejdet omfatter fejl og bedrageri uden at der skelnes mellem forsætlighed og uforsætlighed. Arbejdet omfatter ikke fejl, der skyldes udbetalende myndighed, men alene borgerrelaterede fejl og bedrageri.

De metoder, der anvendtes, består først og fremmest i samkøring af forskellige registre fx samkøring af indkomstregister og registre for ydelsesmodtagelse for at afdække eventuelle uretmæssige udbetalinger, men registre for enkeltydelser blev også kontrolleret mod hinanden for at afdække evt. uretmæssige dobbeltydelser.

Følgende ydelsesområder blev omfattet af udredningen: førtidspension, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontant arbejdsmarkedsstøtte ("kontant arbetsmarknadsstöd"), underholdsbidrag, boligbidrag, sygedagpenge/løn og forældrebetaling.

Det samlede estimat for bedrageri og borgerrelaterede fejl i RRV's studie er 5-7 mia. SEK på de undersøgte områder (RRV, 1995c). Dette estimat er senere blevet opjusteret til 5,6-7,6 mia. SEK efter gennemførelse af yderligere delstudier (RRV, 1996).

DFU (2007b: s. 35) har foretaget fremskrivninger af RRV's tal fra 1995 for at muliggøre en omtrentlig sammenligning med de nyere tal.

Ifølge disse fremskrivninger kan RRV's estimater af fejl og bedrageri sættes til mellem 8 og 11 pct. af de udbetalte ydelser. I forhold til DFU's samlede estimat fra 2007 ligger RRV's ældre tal relativt højt, men det skal bemærkes, at RRV's tal ikke indeholder almindelig folkepension. Folkepension er et af de ydelsesområder, der er med til at trække DFU's samlede estimat nedad.

INTERNATIONAL SAMMENLIGNING

Som nævnt indikerer vores litteratursøgninger, at især England, men altså også Sverige, i særlig grad har haft fokus på systematisk at belyse omfanget af fejl og bedrageri i de sociale systemer. Indsatsen i andre lande ser ud til at være mere spredt og mindre systematisk. Alligevel er der interesse for at belyse forskelle mellem forskellige lande – ikke mindst for at få et indtryk af, om niveauet for fejl og bedrageri i ens eget land ligger over eller under niveauet i andre lande. I England har National Audit Office gennemført et internationalt benchmark (NAO, 2006), mens internationale sammenligninger i Sverige først og fremmest ses hos Delegationen mot felaktiga utbetalningar (DFU, 2007b). Begge samler resultater og estimater fra andre lande og sætter dem på forskellig vis over for hinanden. I praksis er det i vid udstrækning de samme tal fra de samme lande, som refereres. I det følgende vil vi begrænse os til at gengive resultaterne med nogle kommentarer om de anslåede procentuelle niveauer – og så i øvrigt gentage nogle af de forbehold for sammenligninger, som også understreges af såvel DWP og DFU.

Det skal understreges, at der i høj grad er forbehold, der bør tages, når man begynder at sætte estimater og vurderinger af fejludbetalinger og bedrageri fra forskellige lande over for hinanden med henblik på sammenligning. Især mener vi, der er grund til at fremhæve de store forskelle, der er mellem landene i forhold til følgende forhold:

- Ydelsessystemer og regler
- Undersøgelles- og analysemetoder
- Opgørelsesmåder

Disse forhold varierer betragteligt fra land til land, ligesom de data der findes, er indsamlet i forskellige år. Omvendt understreger DWP i deres

benchmarkrapport, at de lande de fremdrager undersøgelsesresultater fra, er udvalgt med henblik på en vis lighed med Storbritannien i henhold til rigdom og mangfoldighed i befolkningen, hvilket trods alt indebærer visse systemligheder.

Alle forbehold til trods er der naturligvis interesse for at se, hvordan man i forskellige lande vurderer omfanget af fejludbetalinger og bedrageri inden for de sociale systemer. I tabel 2.8 gengiver vi tal fra 5 lande: England, Sverige, Canada, New Zealand og USA. I tabellen står samlede estimater for fejl og bedrageri på det sociale område side om side, ligesom estimater for specifikke ydelsesområder gør det. For de enkelte lande optræder tal for forskellige ydelser i det omfang, de forefindes. Det skal understreges, at opstillingen af tallene i tabellen blot er sammenstillet for at sikre en oversigtlig fremstilling. Vi skal ikke foregive en egentlig sammenlignelighed. Tabellen er i det store og hele overtaget fra NAO's benchmark-rapport fra 2006 (s. 5). Vi har rettet lidt til på oversigten og desuden tilføjet tal fra Sverige (DFU, 2007b). For mere detaljerede opgørelser af, hvordan tallene fra de enkelte lande er blevet til, henvises til disse rapporter.

TABEL 2.8

En sammenligning af opgørelser over socialt bedrageri og fejl i fem lande.

Procent.

Ydelsesområde	UK (2004-2005)	Sverige (2006)	Canada (1994, 2003)	New Zealand (2001)	USA (2003)
Samlede estimater	2,3	4	3,5 ('94)	2,7	-
Boligstøtte	5,2	7	-	-	3,6
Kontanthjælp (income support/ekonomisk bistånd)	5,3	18,1	3,5 ('03)	-	5,7
Pension	0,1	0,1	-	-	0,53 ¹

1. Tal omfatter både pension- og handicapydelse (NAO, 2006: 5).

Kilde: Tal og opsætning er taget i (DFU, 2007b: 85; NAO, 2006: 5), opsætning justeret.

Et forsigtigt forsøg på at se et mønster (med støtte i de mere detaljerede tal vi tidligere har vist fra England og Sverige) kunne være følgende iagttagelse: For de lande, hvor der er udarbejdet samlede vurderinger af fejl og bedrageri på det sociale område, varierer disse mellem 2 og 4 pct. af de samlede udbetalinger. For enkelttydelser ligger det vurderede procen-

tuelle fejlniveau ofte højere (her 3,5-7 pct.), men visse ydelser (især alderspension) vurderes ofte at have lav sandsynlighed for fejl.

DANMARK

I Danmark er der ingen samlede estimater af socialt bedrageri på samme måde som i England og i Sverige. Vi har alligevel valgt at fremdrage følgende tal, der også fremhæves i Det tværministerielle udvalgs rapport (2010).

- Ankestyrelsen skønner mulige besparelser i sociale ydelser pga. fiktive adresser til 143 mio. kroner årligt.
- Temarevisionen i kommunerne har opgjort kommunernes tilbagebetalingskrav i 2009 til 50 mio. kroner.
- Endeligt har Rockwool Fonden 2010 værdiansat sort arbejde til 21 mia. kroner, heraf er ca. 6 mia. udført af personer på overførselsindkomst: En del af dette sorte arbejde implicerer givetvis socialt bedrageri og/eller potentielle tilbagebetalingskrav.

I samme rapport opgøres de samlede sociale ydelser i Danmark 2010 til 245 mia. kr.

Hvis man tager afsæt i estimaterne fra England og Sverige og forsigtigt skeler til tallene fra den omtalte benchmarkrapport (NAO, 2006), og lader disse tal udgøre en forventningshorisont, så kan det konstateres, at de danske tal fra Ankestyrelsen og Temarevisionen ligger lavt, mens tallet fra Rockwool Fonden synes at ramme i omegnen af det forventelige. Det skal understreges, at der ikke er noget empirisk underbygget grundlag for at vurdere omfanget af fejl og bedrageri i de sociale systemer i Danmark. Den nævnte forventning hviler alene på forventning om sammenlignelige niveauer på tværs af landene.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi set på, hvordan man i forskellige lande vurderer omfanget af socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser. Vi har særligt fremhævet England og Sverige som to lande, hvor man har fore-

taget omfattende og systematiske estimater af, hvor stort omfanget af socialt bedrageri er. I England har man en etableret en praksis med løbende (årligt) at foretage omfattende estimater – dels samlede estimater for alle sociale ydelser under et, dels specifikke estimater for enkelte ydelsesområder. I Sverige er der med mellemrum blevet udarbejdet omfattende estimater, og senest i 2007. I andre lande er der også blevet udarbejdet estimater og vurderinger, men i vores litteratursøgninger har vi ikke set nogen, der kan måle sig med de svenske og især de engelske.

Hvad er niveauet? vil det første spørgsmål måske være. Man kan forholde sig til dette på forskellige måder.

På den ene side kan man hæfte sig ved, at der ikke findes internationalt sammenlignelige tal fra nogen lande overhovedet. For de fleste lande, hvor der er tal, er de ufuldstændige og opgjort på helt forskellige måder. Vi kan altså ikke sammenligne på nogen metodisk eller systematisk måde.

På den anden side kan man kaste et hurtigt blik på de tal, der findes (alle metode- og opgørelsesforskelle ufortalt), og konstatere, at samlede estimater af fejl og bedrageri ligger mellem ca. 2 og 4 pct. af de samlede udbetalte sociale ydelser. Ser man på enkeltydelser kan man se et større spænd. I Sverige finder man estimater af fejl og bedrageri inden for specifikke ydelsesområder på op til 18 pct. I England og andre lande op til 6-7 pct. Inden for enkelte ydelsesområder (fx alderspension) finder man flere steder meget lave estimater af fejl og bedrageri, ned til 0,1 pct. Det skal fremhæves, at de nævnte procentuelle estimater for fejl og bedrageri omfatter overudbetalinger af sociale ydelser som følge af bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl.

Det er nok et temperamentsspørgsmål, om man vil betragte estimaterne af omfanget af fejl og socialt bedrageri i andre lande som en forventningshorisont i forhold til, hvad niveauet kunne være i Danmark. Indtil der udarbejdes egentlige estimater med afsæt i danske regler og systemer og med inddragelse af dansk datamateriale, kan vi selvfølgelig ikke vide, hvad niveauet er. Hvis man alligevel tillader sig at lade de samlede estimater fra andre lande af fejludbetalinger og socialt bedrageri på mellem 2 og 4 pct. danne en forventning om niveauet i Danmark, ville det svare til mellem 5 og 10 mia. kr. på årsbasis. Disse tal skulle omfatte overudbetalinger af sociale ydelser som følge af bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl.

Er man interesseret i skellet mellem fejl og bedrageri, kan det fremhæves, at de engelske undersøgelser estimerer, at overudbetalinger af sociale ydelser fordeler sig mellem bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl med ca. en tredjedel til hver. I Sverige vurderer man, at hovedparten af de fejlagtige overudbetalinger skyldes bedrageri.

Endelig kan det nævnes, at fejludbetalinger også sker i form af underudbetaling – dvs. situationer, hvor ydelsesmodtageren får udbetalt mindre, end vedkommende er berettiget til. I England siger de årlige estimerer, at fejl i form af underudbetalinger alt i alt udgør knap 1 pct. af de samlede sociale ydelser. Niveauet for underbetalinger vurderes således i England at ligge på et niveau, der er knap halvdelen af de fejlagtige overudbetalinger. I Sverige vurderes underudbetalinger at være ubetydelige i sammenligning med overudbetalinger.

Det er en generel iagttagelse, at estimererne i England generelt ligger lavere end estimererne i Sverige. Dette kan selvfølgelig skyldes, at omfanget af fejl og bedrageri er mindst i England, hvor der længe har været en aktiv og dokumenteret indsats, men iagttagelsen giver anledning til at se på de forskellige metoder, der anvendes til at foretage estimererne i de to lande.

Den metode Department for Work and Pensions anvender i England kan kendetegnes som *udvidet og fokuseret sagsbehandling eller revision af sager udtrukket ved tilfældig stikprøve*. Man tager afsæt i faktiske udbetalingsager og foretager systematisk og grundig revision af disse, dels for at konstatere fejl, dels for at etablere data til at lave statistik på.

Den svenske metode består i ekspertvurderinger, som udfordres og kvalificeres på forskellige måder, bl.a. gennem ekspertseminarer.

Begge metoder synes at have fordele og ulemper:

FORDELE VED DEN ENGELSKE METODE:

- Baseret på faktisk konstaterede fejl i tilfældigt udvalgte sager, ikke på selvrapportering eller skøn
- Velegnet til løbende/tilbagevendende kvalitetsrevision
- Må rumme et mål af selvfinansiering, da konstaterede overudbetalinger resulterer i tilbagebetaling

ULEMPER:

- Sikrer ikke i sig selv et fokus på nye fejltypen og mørketal
- Kræver formentlig relativt omfattende indsats for gennemførelse i stor målestok

FORDELE VED DEN SVENSK METODE:

- Vidensdeling mellem eksperter, myndigheder og systemer
- God mulighed for at fokusere på kvalitative indsigter i fejlprocesser
- Fokus på fejlkilder/årsager og mørketal

ULEMPER:

- Estimer af omfang baseret på kvalificerede *vurderinger*, men ikke på konstaterede fejludbetalinger (herunder skønnede usikkerhedsintervaller)
- Risiko for konsensusprocesser i ekspertseminarer
- Risiko for eksperter's "loyalitet" over for den myndighed man repræsenterer
- Metode mindre velegnet til løbende/tilbagevendende estimer

HVORDAN OPSTÅR FEJL OG BEDRAGERI? TVÆRGÅENDE ÅRSAGER OG ENKELTOMRÅ- DER

INDLEDNING

I dette kapitel fremdrager vi litteratur, der belyser hvilke årsager, der medvirker til, at socialt bedrageri og fejludbetalinger kan opstå. Når vi her taler om årsager til fejl og bedrageri, så forstår vi hermed forhold i den samlede sagsproces fra ansøgning til udbetaling, der medvirker til at fejl og bedrageri opstår. I denne definition medtager vi ikke den enkelte borgers personlige motiver og bevæggrunde til eventuelt at snyde. Sådanne motiver og bevæggrunde belyses i kapitel 4. Hvem er involveret i socialt bedrageri og hvorfor? Til gengæld omfatter definitionen af årsager i dette kapitel de forskellige måder, fejl og bedrageri kan opstå på, herunder fx tilbageholdelse af oplysninger eller undladelse af at meddele ændrede forudsætninger for modtagelser af en ydelse. Definitionen omfatter også procedurer og systemer i sagsbehandlingen, der kan afstedkomme fejl eller muliggøre og måske friste til bedrageri.

Ligesom vi konstaterede i kapitel 2 om estimer af omfanget af fejl og bedrageri, kan vi også på området for årsagsstudier konstatere at Sverige og England ligger i en førerposition, hvad angår empirisk dokumenterede analyser. I forhold til årsagsstudierne, som er emnet for dette

kapitel, kan man argumentere for, at den svenske udredning fra 2007 når længest og opnår den højeste grad af bredde og systematik i forhold til kortlægning af årsager til fejl og bedrageri i de sociale systemer.

De svenske årsagsstudier er dokumenteret særskilt i rapporten *Varför bliver det fel?* (DFU, 2007c), og suppleret af en særskilt rapport om studierne af kontanthjælp (økonomisk bistand) i kommunerne (DFU, 2007a).

De engelske studier af årsager til fejl og bedrageri er mere spredte end de svenske og samler sig særligt om studier af ændrede forudsætninger for udbetaling af sociale ydelser og manglende indberetning heraf (Boath & Wilkinson, 2007; Davidson & Sainsbury, 2008; Irvine et al., 2008), og i et helt aktuelt bredere litteraturstudium konstaterer man, at der er behov for forskning om årsager til fejl og bedrageri (Bangpan et al., 2011: 5).

Kapitlet afspejler litteraturen på den måde, at vi først og fremmest belyser mere generelle eller tværgående årsager, som man kender fra mange forskellige ydelsesområder. Både i de engelske og måske især i de svenske årsagsstudier hæfter man sig ved, at mange årsager til fejl og bedrageri går igen på tværs af mange forskellige ydelsesområder – også selvom disse ydelsesområder varierer betragteligt både med hensyn til regelgrundlag, myndighedsområder og klientel. Til slut i kapitlet fremhæver vi også særlige forhold, der gør sig gældende for nogle enkeltområder hver for sig.

Kapitlet afspejler også litteraturen på den måde, at fejludbetalinger og bedrageri behandles parallelt med hinanden. Denne fremgangsmåde hænger sammen med, at det generelt er svært at skelne skarpt mellem fejl og bedrageri, men også med at nogle årsager som måske opstår som en mulighed for fejludbetaling, kan blive til en fristelse til egentligt bedrageri.

TVÆRGÅENDE ÅRSAGER, ENGLAND

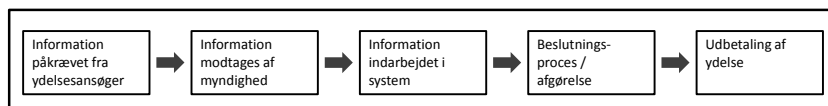
INDLEDNING

Når Department for Work and Pensions i England diskuterer årsager til fejl og bedrageri, tager de ofte afsæt i en simpel model over de begivenheder og processer, der indgår i et forløb, som kan ende med udbetaling

af en social ydelse (eller med justering af udbetalingen af en social ydelse) (jf. fig. 3.1).

FIGUR 3.1

Forløbet fra ansøgning til udbetaling af social ydelse



Kilde: (Bangpan et al., 2011: 4)

I denne kæde kan der på flere steder opstå forsætlige og uforsætlige fejl, fx på grund af handlinger som borgere eller myndighedspersoner udfører, og resultatet kan være fejlagtige udbetalinger – enten i form af overudbetaling eller i form af underudbetaling. Som vi har set i kapitel 2 om estimer af omfang og økonomi, opgør DWP sine estimer af omfanget af fejl og bedrageri inden for alle led i denne kategorisering.

FOKUS PÅ RAPPORTERING AF ÆNDREDE OMSTÆNDIGHEDER

Når det handler om mere fokuserede årsagsstudier, har DWP haft en særlig interesse for at belyse fejl og bedrageri, der kan opstå i forbindelse med *ændringer i de omstændigheder*⁴, der er betingelse for udbetaling af sociale ydelser. Navnlig samler interessen sig om manglende, ufuldstændige eller for sent indberettede oplysninger fra borgere om ændrede forudsætninger. Men også om hvilke forhold der medvirker til, at ændrede forudsætninger ikke bliver rapporteret korrekt. I det følgende refererer vi kort de vigtigste iagttagelser og konklusioner, der findes i de engelske studier.

En række kvalitative forskningsstudier peger på, at *viden* – eller især *mangel på viden* – blandt ydelsesmodtagere er en medvirkende årsag til, at der opstår fejludbetalinger i forbindelse med ændrede omstændigheder (Boath & Wilkinson, 2007; Davidson & Sainsbury, 2008; Irvine et al., 2008). Studierne indikerer, at mange ydelsesmodtagere ikke er klar over, hvilke oplysninger, der skal indberettes til hvem, eller hvornår.

⁴ ”Changes in circumstances” har næsten karakter af et standardbegreb i den engelske debat om fejl og bedrageri og optræder i overskriften på en række enkeltstudier gennemført for DWP og udgivet i deres forskellige rapportserier.

Nogle tror fx, at oplysninger flyder frit mellem forskellige myndigheder, og at de derfor har orienteret tilstrækkeligt om ændrede omstændigheder, når de har orienteret ét sted (Boath & Wilkinson, 2007: 10). Andre kan have urigtige opfattelser af ”bagatelgrænser”, dvs. forhold, som man tror, man ikke behøver at rapportere, fordi det fx handler om småindtægter eller midlertidige forhold (Irvine mfl, s. 25 f.). Studierne peger på, at sådanne fejlopfattelser eller uvidenhed er væsentlige årsager til fejludbetalinger af sociale ydelser.

Andre barrierer mod korrekt indberetning af ændrede omstændigheder kan handle om udviklede regler og procedurer og komplicerede formularer til indberetning. Disse barrierer har formentlig særlig betydning for ydelsesmodtagere med dårlige sprogfærdigheder eller vanskeligheder med at læse og skrive (Boath & Wilkinson, 2007).

Et studium blandt 21 lokale myndigheder indikerer, at de lokalmyndigheder, der var bedst til at holde omfanget af fejl og bedrageri nede, samtidig var mest ihærdige med at uddanne og påminde ydelsesmodtagere om regler og om deres pligt til at rapportere ændringer i omstændigheder (Boath & Wilkinson, 2007). Denne iagttagelse synes at indikere, at man kan opnå gode resultater med nedbringelse af fejl og bedrageri gennem en målrettet uddannelses- og informationsindsats om regler for modtagelse af ydelser og om de præcise pligter til indberetning af ændrede omstændigheder. Rapporten peger på, at sådan en uddannelses- og informationsindsats særligt ser ud til at virke efter hensigten, når den får delvist personlig karakter (i sagsbehandlingen) og målrettes den enkelte ydelsesmodtager. Generelle informationskampagner ser ikke ud til at have helt samme gennemslagskraft over for ydelsesmodtagere. Det skal dog understreges, at de kvalitative metoder der er anvendt i rapporten, ikke giver optimalt grundlag for at vurdere styrken af forskellige indsatser over for hinanden.

Et studium fra 2008 af hvad ydelsesmodtagere ved og forstår om regler for ændrede omstændigheder og pligten til at indberette ændringer, drager den konklusion, at manglende indberetning kan rubriceres under tre overskrifter:

- Manglende viden;
- undvigende adfærd (avoidance behaviour);
- bevidst fortielse af information (Irvine et al., 2008: 58 ff.).

Ud over manglende viden blandt modtagere af sociale ydelser peger studiet altså på undvigende adfærd og bevidst fortielse af information.

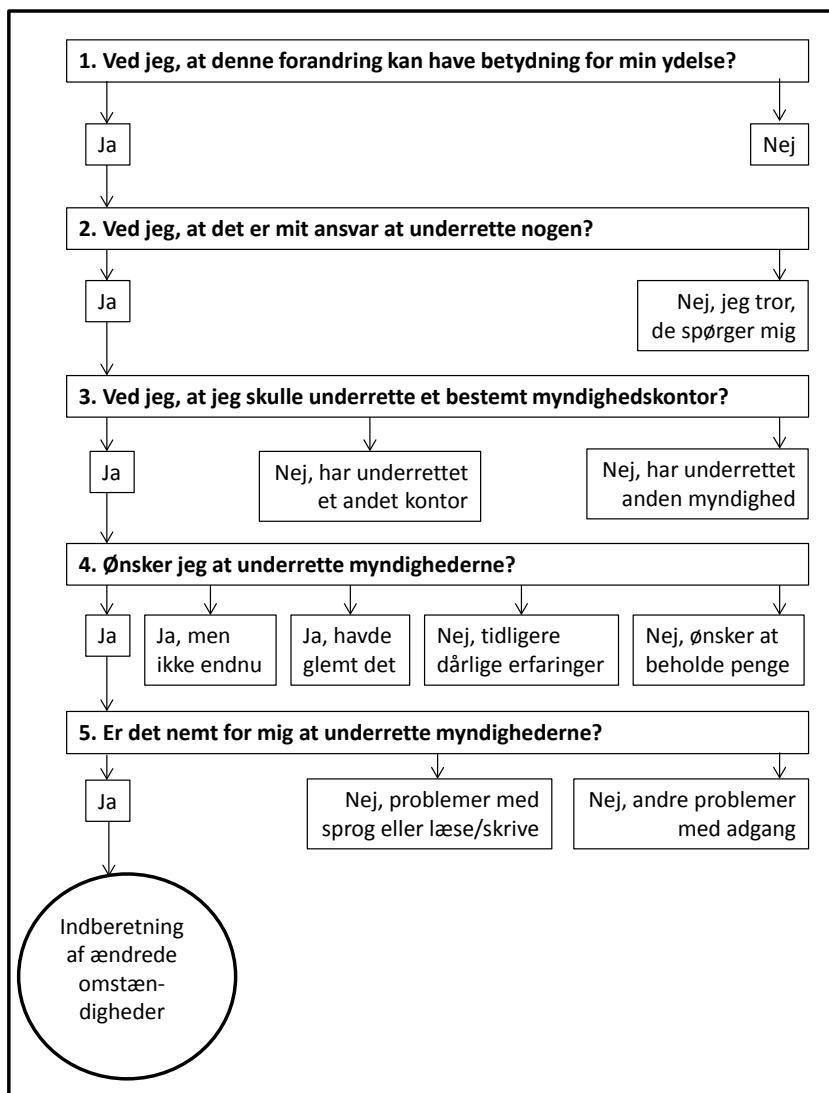
Undvigende adfærd handler om, at en ydelsesmodtager tilbageholder information om ændrede omstændigheder eller udskyder at give information for at undgå formodede ubehagelige konsekvenser. Undersøgelsen giver eksempler på ydelsesmodtagere, som frygter og derfor forsøger at undvige eller udskyde en nedsættelse af den sociale ydelse og dermed en forringet økonomisk situation. Men der er også eksempler på ydelsesmodtagere, der forbinder opgivelse af ændringer med noget besværligt, indviklet-bureaukratisk og frygter, at der kan opstå fejl eller andre problemer. For den sidste gruppe handler den undvigende adfærd altså om at undgå problemer i samarbejdet eller sagsbehandlingsprocessen, mens den første gruppe forsøger at undgå frygtede forringelse af deres økonomiske situation.

Bevidst fortielse kan betragtes som en særlig form for undvigende adfærd, hvor ydelsesmodtageren helt bevidst fortier eller tilbageholder information for at undgå de konsekvenser, som de er helt klare over kommer til at følge. Som vi har fremhævet flere gange, kan det være vanskeligt eller umuligt at afgøre helt skarpt, hvor grænsen mellem forsætligt bedrageri og uforsætlige fejl går.

Figur 3.2 gengiver en model over barrierer for, at den enkelte ydelsesmodtager indberetter korrekte informationer om ændrede omstændigheder.

FIGUR 3.2

Barrierer for indberetning af ændrede omstændigheder for modtagelse af social ydelse. Modtagerens perspektiv



Kilde: (Boath & Wilkinson, 2007: 13).

De første tre spørgsmål i figuren kan siges at angå barrierer, der er fundet i manglende viden om regler og pligter til indberetning. For ned-

brydelsen af disse barrierer er det oplagt, at uddannelse og information kan virke befordrende.

Det fjerde spørgsmål angår bl.a. hensigt eller forsætlighed. Her kan der være brug for andre redskaber end uddannelse og information, ikke mindst registersammenkøring og andre former for kontrol (selvom det ikke kan udelukkes, at en tæt, opfølgende information om pligter kan afholde nogen fra at snyde).

Det femte spørgsmål angår mere strukturelle problemer med at kunne komme til at afgive de fornødne indberetninger. Her peger undersøgelsen på, at visse – især sårbare grupper – kan møde særlige vanskeligheder, når de skal indberette ændrede omstændigheder. Udover problemer med sprog og læse-/skrivefærdigheder nævnes også dårlig adgang til internet og telefon samt dårlig fysisk mobilitet.

DE ENGELSKE STUDIER

De engelske studier, vi har fremdraget her, tager alle afsæt i, at ændrede omstændigheder for modtagelse af sociale ydelser – og navnlig manglende eller ufuldstændig indberetning heraf – er vigtige medvirkende årsager til, at der opstår fejl og bedrageri i de sociale systemer. Studierne belyser emnet ændrede omstændigheder på grundlag af kvalitative undersøgelser blandt ydelsesmodtagere og blandt sagsbehandlere. Gennem studierne peges på mange forskellige grunde og årsager til, at der opstår fejl og bedrageri, men især fokuseres der på manglende viden eller ukendskab til regler og pligter blandt ydelsesmodtagere. Som følge heraf anbefaler studierne især, at man fokuserer på uddannelse og oplysning om regler og pligter til ydelsesmodtagere, hvis man ønsker at komme fejl og bedrageri til livs. Mange ved for lidt om, hvad de er forpligtede til at informere om til hvem, og hvornår.

Styrken ved de fremdragede studier er bl.a., at de samler praksisnære erfaringer fra såvel myndighedssiden som borgersiden i problematikken om fejl og bedrageri. I forhold til detaljeringsgraden af den viden, der etableres, synes det at være en fordel, at studierne fokuserer på en relativt koncentreret problematik: ændrede omstændigheder for modtagelse af sociale ydelser og (manglende) rapportering heraf. I forhold til at drage mere vidtrækkende konklusioner om udbredelsen af forskellige årsager til fejl og bedrageri og i forhold til at vurdere, hvilke indsatser der generelt er brug for, bliver det koncentrerede fokus mere problematisk. De nævnte studier giver ikke noget godt grundlag for at vurdere årsager

til fejl og bedrageri på tværs af ydelsesområder eller at vurdere udbredelsen af forskellige årsager.

TVÆRGÅENDE ÅRSAGER, SVERIGE

INDLEDNING

De svenske årsagsstudier har som nævnt et bredere og på sin vis mere ambitiøst sigte end de engelske studier. Mens de engelske studier primært fokuserer på fejlårsager i forbindelse med rapportering af ændrede omstændigheder, så tilstræber *Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (DFU) i sine årsagsstudier at komme hele vejen rundt om fænomenet fejludbetalinger, og fokuserer derfor på:

- Fejl i de informationer, der ligger til grund for tildeling af ydelse;
- fejl i sagsbehandlingen, og;
- fejl eller mangler i systemet (DFU, 2007c: 11).

På alle disse tre niveauer kan der være forhold, der enten forårsager eller muliggør fejludbetalinger og bedrageri. I de svenske årsagsstudier forholder man sig eksplicit til alle tre niveauer.

For at komme hele vejen omkring årsager til fejludbetalinger og bedrageri foranstaltede DFU særlige studier af 16 ydelsesområder (samme 16 områder, som er nævnt i kapitel 2. Ligesom omfangsstudierne (jf. kapitel 2 blev også årsagsstudierne gennemført som ekspertseminarer. Årsagsseminarerne gik forud for omfangsseminarerne, og resultaterne af årsagsseminarerne blev brugt som materiale til omfangsseminarerne. I forhold til de mere spredte engelske årsagsstudier, er den svenske rapport med studier af 16 ydelsesområder med samme metode mere velegnet til tværgående iagttagelser og konklusioner.

I det følgende redegør vi kort for metoden ved de svenske årsagsseminarer.

FORMÅL OG METODE

Ved hvert årsagsseminar samlede man 4-8 eksperter en hel dag. Ekspertene bestod af sagsbehandlere, kvalitetskontrollanter, udredere, forsikringseksperter og koordinatore med omfattende og direkte erfaring fra

det ydelsesområde, der blev analyseret (DFU, 2007c: 25). Ekspertene blev udvalgt af myndigheder og organisationer på hvert af de 16 ydelsesområder. I alt blev der gennemført 17 heldagsseminarer for at dække de 16 ydelsesområder. Der blev gennemført to seminarer for at dække økonomisk bistand (kontanthjælp) fra kommunerne. I alt medvirkede 102 eksperter ved årsagsseminarerne.

Det primære formål med årsagsseminarerne var: ”at kortlægge mulige anledninger til fejlagtige udbetalinger, ikke deres omfang” (DFU, 2007c: 25).

Seminarerne blev gennemført med udgangspunkt i et forhåndsfastlagt analyseskema, som benytter de gængse opdelinger mellem forsætlige og uforsætlige fejl (bedrageri og fejl) og mellem borgerrelaterede og myndighedsrelaterede fejl. Desuden skelner man mellem fejl i forbindelse med den oprindelige tildeling af ydelse, og fejl der opstår i forbindelse med den videre udvikling af en sag. Analyseskema samt eventuelle tidligere undersøgelser af fejl og bedrageri på det pågældende område blev sendt ud til deltagerne på forhånd, så de havde mulighed for at forberede sig. Mange af deltagerne havde valgt på forhånd at drøfte de forskellige emner og spørgsmål med kollegaer fra den daglige praksis.

Ud fra den nævnte skematik er seminarerne foregået som dialoger mellem de udvalgte eksperter dirigeret af en udenforstående konsulent/ordstyrer. Om metoden fremhæves det, at man har tilstræbt at skabe ”et trykt miljø, hvor konsensus ikke har nogen værdi i sig selv” (DFU, 2007c: 26). Med andre ord har man ikke ønsket at sikre enighed om alt, men snarere tilstræbt at opfange den fulde bredde af de vurderede årsager, som de forskellige eksperter fremhæver under seminarerne. Ordstyreren har styret dialogen i forhold til skematikken og har sørget for at tage referat. Efter seminarerne er referaterne sendt til de deltagende eksperter, som har kommenteret og korrigeret teksten.

Rapporten nævner, at den skematik, man benyttede i gennemførelse af ekspertseminarerne, viste sig at være mindre hensigtsmæssig. Først og fremmest fordi skematikken lagde et for opdelende perspektiv ned over eksperternes erfaringer. Selvom skematikkens opdelinger forekommer relevante, og har værdi i forhold til at tage stilling til, hvilke indsatser og forholdsregler man kan iværksætte over for forskellige typer af fejl, så var det eksperternes opfattelse, at mange fejl i praksis foregår i grænsezoner, hvor bevidst intention, sjusk og ukendskab til regler og pligter hos ydelsesmodtagere såvel som myndighedspersoner glider ind i

hinanden. I praksis er det altså ikke altid klart, om en fejludbetaling skyldes bedrageri eller uforsætlig fejl, eller om ansvaret påhviler ydelsesmodtager eller myndighed.

Det fremhæves i rapporten, at seminarerne – på trods af de nævnte problemer med analyseskematikken – forekom meget vellykkede, og at de inviterede eksperter i høj grad supplerede hinanden og bidrog til at årsagsvurderingerne på en gang fik stor spændvidde og høj detaljeringsgrad.

Den skitserede metode forekommer velplaceret i forhold til at komme systematisk omkring mulige årsager til fejl og bedrageri inden for de sociale ydelser. Mødet mellem eksperter med forskellig baggrund og erfaring kan givetvis medvirke til, at en god bredde i vurderingerne opnås. Det er også en styrke ved metoden, at den samme fremgangsmåde benyttes på tværs af 16 helt forskellige ydelsesområder. Herved får man god mulighed for at finde forskelle og ligheder på tværs af systemerne. En mulig begrænsning ved metoden kan være, at man alene forlader sig på udsagn fra myndighedspersoner. Disse kan være præget eller begrænset af et relativt ensartet perspektiv på emnet. En anden mulig begrænsning kan være, at seminarformen måske medvirker til, at eksperterne er løftet ud af den praktiske hverdag, hvor fejl og bedrageri kan foregå. Dette kan medvirke til, at der anlægges andre proportioner end hverdagens. På den anden side kan det også være en fordel, at man uden for den daglige praksis kan se på muligheder for fejl og bedrageri med nye øjne.

TVÆRGÅENDE ÅRSAGER

Studierne af de 16 ydelsesområder viser, at trods de store forskelle mellem ydelsesområderne, så er der ”påfaldende store ligheder ... når det gælder årsager til fejlagtige udbetalinger” (DFU, 2007c: 11). Rapporten opgør de tværgående årsager til fejl og bedrageri inden for forskellige niveauer i sagsprocesserne: Oplysningsgrundlaget for udbetaling af ydelse; sagsbehandling; og systembegrænsninger og -fejl. Disse referer vi kortfattet i det følgende:

Der opstår fejl i oplysningsgrundlaget for udbetaling af ydelse, når ydelsesmodtageren eller -ansøgeren ikke indberetter korrekte eller fyldestgørende oplysninger, eller når der indberettes for sent. I rapporten fremhæves især fejlagtige eller ufuldstændige oplysninger om:

- Indkomst,
- formue,
- boligforhold, og
- forskellige former for fejlagtige erklæringer på tro og love (försäkran).

Mange af de forskellige sociale ydelser er afhængige af indkomst- og formueforhold, eller betinges af om man bor alene, sammen med en partner og hvor evt. børn bor. Fejl på disse områder kan opstå både på grund af uvidenhed og sjusk og som forsætligt snyd eller bedrageri. Typiske eksempler, der nævnes i rapporten, er manglende indberetninger af indtægter fra sort arbejde eller fra midlertidige beskæftigelser; formue, der findes udenlands eller værdier bundet i bolig, bil og båd.

Oplysningsgrundlaget for udbetaling af ydelse kan også blive fejlagtigt, hvis der gives forkerte, ufuldstændige eller utidige indberetninger fra andre aktører/parter end ydelsesmodtageren. Det kan fx handle om oplysninger eller erklæringer fra:

- Arbejdsgivere,
- læger,
- skole/uddannelsessted, eller:
- plejepersonale.

Oplysninger eller erklæringer fra nævnte instanser kan være fejlbehæftede, ufuldstændige eller ikke rettidigt indberettet. Der kendes også eksempler på forfalskede erklæringer. Typiske eksempler er fx ufuldstændige indberetninger om sygefravær; ufuldstændige eller misvisende lægeerklæringer; ufuldstændige eller forkerte indberetninger om fravær fra skole eller uddannelsessted; forkerte eller ufuldstændige indberetninger om ydelser, hjælp og tidsforbrug fra plejere.

I sagsbehandlingsprocessen kan der også opstå fejl. Her nævner rapporten mangelfuld kontrol – dels af de oplysninger der er indgivet af ydelsesansøger eller fra andre parter, dels af vurderinger og beslutninger der foretages i sagsbehandlingssystemet selv. Som årsager til mangelfuld kontrol nævnes ressourcemangel, travlhed, øget tidspres, og frygt blandt sagsbehandlere for trusler eller konflikter. Ved årsagsseminarerne nævnes det, at hurtighed og kvantitet i sagsbehandlingen nogle gange prioriteres over kvalitet og korrekthed. Som mulig årsag til fejl i sagsbehandlingen

nævnes også, at sagsbehandlere kan blive udsat for forskellige former for pres, eller at de overskrider grænserne for deres ret til at foretage skøn og vurderinger (fx ved at anlægge egne kriterier i stedet for de officielle).

Endelig fremhæves det, at systemerne til behandling af sager kan være behæftede med fejl og mangler, der vanskeliggør korrekt sagsbehandling og fyldestgørende kontrol. Flere forhold nævnes. I en del situationer er der begrænsede kontrolmuligheder, fordi systemer ikke kommunikerer og rapporterer indbyrdes, nogle gange fordi persondatabeskyttelse forhindrer det, men det kan også handle om at samarbejds- og kommunikationsrelationer og -systemer ikke er etableret. I andre tilfælde er regelsystemer komplicerede og utydelige, bl.a. nævnes eksempler på centrale begreber, der defineres forskelligt fra system til system (fra lovkompleks til lovkompleks), eller begreber der er uklart definerede, således at sagsbehandlingen kommer til at bero på skøn og forhandling. Sådanne uhensigtsmæssigheder i systemerne eller i samspillet mellem dem øger risikoen for fejlagtige udbetalinger og kan i nogle tilfælde friste til bedrageri.

SÆRLIGT FREMHÆVEDE ÅRSAGER

Blandt de forskellige generelle årsager til at fejl og bedrageri kan opstå i de sociale systemer, fremhæver rapporten fra DFU tre forhold, som i særlig grad giver anledning til fejl og bedrageri på tværs af ydelsesområderne. De tre forhold er:

- Bopælsforhold;
- indkomstforhold;
- vurderet arbejdsevne.

Begrebet om bopæl anvendes forskelligt i forskellige regelsystemer, hvilket vanskeliggør kontrol og medfører varierende fortolkninger

Indkomstbegrebet fremhæves også som et begreb, der i de svenske systemer er behæftet med vanskeligheder. Indkomst opgøres på forskellige måder og af mange forskellige aktører på tværs af systemerne. Den enkelte sagsbehandler er ofte nødt til at foretage komplicerede beregninger for at fastslå en ydelsesansøgers indkomst.

Vurdering af arbejdsevne ligger til grund for flere forskellige sociale ydelser, men begrebet er ikke defineret ensartet i de forskellige sy-

stemer. Metoderne til at vurdere arbejdssevne varierer også fra system til system.

Alle de nævnte uklarheder og uhensigtsmæssigheder giver anledning til usikkerhed i sagsbehandling, både blandt borgere og blandt myndighedspersoner/sagsbehandlere, og derfor leder de også til fejl og (muliggørelse af) bedrageri. Så længe regler og systemer spiller dårligt sammen, er der samtidig ringe mulighed for at gennemføre sikker opfølgning og kontrol.

DE SVENSKES STUDIER

De svenske studier belyser årsager til fejl og bedrageri i de sociale systemer med særligt fokus på at sikre vurdering af alle niveauer i sagsprocesserne, og de opnår stor bredde i bestemmelsen af årsager. Den ensartede metodik på tværs af 16 ydelsesområder giver godt grundlag for at iagttage tværgående tendenser og ligheder og forskelle mellem områderne. I rapporten fremhæves særligt de tværgående årsager til fejl og bedrageri, som går igen i mange af de undersøgte systemer.

Det anskueliggøres i rapporten, at der findes årsager til fejl og bedrageri i oplysningsgrundlaget (fra ydelsesmodtagere såvel som fra andre parter), men også at sagsbehandlingen og systemsamspil kan forårsage fejl og muliggøre bedrageri.

Udover de refererede årsager til fejl og bedrageri fremhæves det også i rapporten, at mange af myndighedseksperterne savner regelsaner, koordinering og systemtilpasninger, først og fremmest fordi dette ville muliggøre langt bedre kontrol- og advarselssystemer i indsatsen mod fejl og bedrageri.

YDELSESOMRÅDER MED SÆRLIG RISIKO

Når man ser på analyser af årsager og estimer af omfang (jf. kapitel 2), falder det i øjnene, at nogle områder ser ud til at gå næsten fri for fejl og bedrageri, mens andre områder ser ud til at være særligt udsatte. I både England og Sverige anslås de procentuelle fejludbetalinger i forbindelse med aldersbetinget pension at ligge så lavt som 0,1 pct. af de udbetalte pensioner. Og som det fremgik af et internationalt benchmark (NAO, 2006, jf. kap. 2), blev aldersbetinget pension også estimeret lavt andre steder. Til gengæld er der andre ydelsesområder, hvor risikoen for fejl og

bedrageri (det estimerede omfang) er betragteligt højere. I det følgende fremdrager vi ydelsesområder, der i de svenske og engelske undersøgelser bliver fremhævet som risikoområder. For hvert af disse områder refererer vi de årsager til fejl og bedrageri, som i analyserne bliver beskrevet som de mest udbredte årsager. Vi fremhæver altså risikoområder og fremhæver typiske årsager til fejl og bedrageri inden for disse områder.

SVERIGE

I DFU's udredning fremhæves tre ydelsesområder som særligt risikobetonede i relation til fejl og bedrageri: Kontanthjælp, handicaphjælp og forældrebidrag (jf. tabel 3.1). Disse områder fremhæves, fordi de på en gang estimeres at have høje fejludbetalingsprocenter (ca. 10 pct. eller mere), og beløbsmæssigt omfatter store samlede udbetalinger (mere end 1 mia. SEK) (DFU, 2007b: 134-5).

TABEL 3.1

Ydelsesområder med estimeret høj risiko for fejl og bedrageri, Sverige. Pct. af udbetalt ydelse og mio. SEK.

Ydelsesområde ¹	Fejl i pct.	Fejl i mio. SEK
Kontanthjælp	18,2	1.468
Handicaphjælp	10,9	1.241
Forældrebidrag	9,7	1.889

1. Oversættelserne dækker over følgende svenske betegnelser: Ekonomiskt bistånd; Assistersättning; Föräldrapenning.

Kilde: (DFU, 2007b: 135-5).

I årsagsstudierne fremhæves følgende årsager som blandt de mest udbredte for hvert af de tre områder:

KONTANTHJÆLP

Kontanthjælp omfatter støtte til forsørgelse og livsførelse i øvrigt samt andre former for økonomisk bistand. Udbetaling af kontanthjælp baseres på en ”fuldstændig individuel behovsprøvning” og er sammen med forskellige former for boligtilskud den eneste sociale ydelse i Sverige, som både er indkomst- og behovsafhængig. Blandt de forhold, der vurderes som mest udbredte årsager til fejl og bedrageri, er følgende:

- Fejlagtige eller ufuldstændige oplysninger fra ansøger (fx fordi ansøger mener, at myndighederne har oplysningerne i forvejen)
- Tilbageholdelse af forskellige indkomster og værdier (bl.a. er sort arbejde og udenlandske værdier svære at kontrollere)
- Opgivelse af fejlagtige boligforhold (samboende/alene; boligomkostninger mv.)
- Manglende eller utilstrækkelig informationsstrøm mellem myndigheder
- Fejlagtige attester fra forskellige parter (fx uddannelsessteder)
- Manglende kontrol i sagsbehandlingen
- Pres mod sagsbehandlere eller overskridelse af bemyndigelse til vurdering og skøn (DFU, 2007c: 177 ff.)

HANDICAPHJÆLP

Handicaphjælp er en ydelse til personer, der på grund af funktionsnedsættelse har behov for personlig hjælp til grundlæggende behov mere end 20 timer om ugen gennemsnitligt. Ydelsesmodtageren har stor indflydelse på, hvordan støtten skal gives. Blandt de forhold, der vurderes som mest udbredte årsager til fejl og bedrageri, er følgende:

- At handicaphjælpere/-assistenter (assistansordnare) angiver fejlagtige tidsopgørelser og -regnskaber
- At sygehusophold ikke indberettes (og at tidsopgørelser for assistenter derfor ikke rettes)
- At aftaler om hjælp foruddateres, og at der derved udbetales støtte for hjælp, der ikke er udført
- At funktionsnedsættelse overdrives – enten af ansøgeren selv eller af andre parter (læge, handicaphjælper) (DFU, 2007c: 79 ff.)

FORÆLDREBIDRAG

Forældrebidrag omfatter barselsstøtte og mulighed for betalt arbejdsfri med barnet inden for de første 8 leveår. Ydelsen kan udbetales til begge forældre, og der afsættes 240 dage per forældre per barn med nogen mulighed for at afstå dage til hinanden. Blandt de forhold, der vurderes som mest udbredte årsager til fejl og bedrageri, er følgende:

- At sammenstød mellem komplicerede regler for forældrebidrag og sygedagpenge (SGI-skydd) medfører fejl

- At forældre ikke forstår reglerne og opgiver forskellige informationer til arbejdsgiver og A-kasse (Försäkringskassan)
- Fejlagtigt udfyldt blanket (forvirrende/uklar)
- At der ikke gennemføres tilstrækkelig kontrol i sagsbehandlingen
- At oplysninger om fravær fra arbejdsgivere ikke er tilstrækkelige (DFU, 2007c: 113 ff.)

ENGLAND

I DWP's årlige rapporter om omfanget af fejl og bedrageri i de sociale systemer i England er det ydelser, der beskrives under følgende overskrifter, der overvåges kontinuerligt: Kontanthjælp, arbejdsløshedsunderstøttelse, pensionstillæg, boligstøtte og handicaphjælp (jf. tabel 3.2).

TABEL 3.2

Ydelsesområder med estimeret høj risiko for fejl og bedrageri, England. Pct. af udbetalt ydelse og mio. UK£.

Ydelsesområde ¹	Fejl i pct.	Fejl i mio. UK£
Kontanthjælp	5,4	460
Arbejdsløshedsunderstøttelse	5,8	270
Pensionstillæg	5,9	480
Boligstøtte	4,7	950
Handicaphjælp	2,8	170

1. Oversættelserne dækker over følgende engelske betegnelser: Income support; Jobseeker's allowance; Pension credit; Housing benefit; Incapacity benefit.

Kilde: (DWP, 2011: 9).

I DWP's årlige rapporter opgøres detaljerede estimater af, hvilke forhold der er årsager til fejl og bedrageri for de første fire ydelsesområder i tabel 3.2. Estimaterne er baseret på den metode med stikprøve og sagsrevision, der er refereret i kapitel 2. I det følgende fremhæves de mest almindelige årsager til fejl og bedrageri⁵ inden for disse fire områder:

KONTANTHJÆLP (INCOME SUPPORT)

For kontanthjælpsområdet angives følgende forhold som de mest udbredte årsager til *bedrageri*:

⁵ For de tre første områder gengiver DWP særskilte årsager for hhv. bedrageri; borgerfejl; og myndighedsfejl. For boligsikring gengives kun årsager til fejl og bedrageri under ét.

- At ydelsesmodtageren bor sammen med en partner, men modtager ydelse som eneboende
- At ydelsesmodtageren modtager kontanthjælp, men bor udenlands
- At ydelsesmodtageren opgiver ukorrekte indkomstforhold eller undlader at opgive indkomst
- At ydelsesmodtageren ikke længere bor på adressen eller har opgivet falsk adresse

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *borgerfejl*:

- Borger modtager andre ydelser
- Borger har værdier/kapital, som ikke er opgivet korrekt

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *myndighedsfejl*:

- Ukorrekt brug af regler for tildeling af støtte
- Fejl vedrørende indkomstforhold og modtagelse af andre ydelser i samspillet mellem myndighedssystemer

ARBEJDSLØSHEDSUNDERSTØTTELSE (JOBSEEKER'S ALLOWANCE)

For arbejdsløshedsunderstøttelse angives følgende forhold som de mest udbredte årsager til *bedrageri*:

- At ydelsesmodtageren opgiver ukorrekte indkomstforhold eller undlader at opgive indkomst
- At ydelsesmodtageren bor sammen med en partner, men modtager ydelse som eneboende
- At ydelsesmodtageren opgiver ukorrekte eller undlader at opgive værdier og indeståender
- At ydelsesmodtageren ikke længere bor på adressen eller har opgivet falsk adresse

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *borgerfejl*:

- Borger har værdier/kapital, som ikke er opgivet korrekt

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *myndighedsfejl*:

- Ukorrekt brug af regler for tildeling af støtte
- Fejl vedrørende indkomstforhold og modtagelse af andre ydelser i samspillet mellem myndighedssystemer

PENSIONSTILLÆG (PENSION CREDIT)

For pensionstillæg angives følgende forhold som de mest udbredte årsager til *bedrageri*:

- At ydelsesmodtageren fortsat modtager ydelse, men bor udenlands
- At ydelsesmodtageren opgiver ukorrekte indkomstforhold eller undlader at opgive indkomst
- At ydelsesmodtageren opgiver ukorrekte eller undlader at opgive værdier/kapital

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *borgerfejl*:

- Borger har andre indkomstkilder fx erhvervspension eller sygedagpenge
- Borger modtager andre ydelser
- Borger har værdier/kapital, som ikke er opgivet korrekt

Følgende forhold angives som mest udbredte årsager til *myndighedsfejl*:

- Fejlagtig bestemmelse af indkomstperiode
- Fejl vedrørende indkomstforhold og modtagelse af andre ydelser i samspillet mellem myndighedssystemer
- Manglende eller fejlagtig indregning af særlige tillæg

BOLIGSTØTTE (HOUSING BENEFIT)

For boligstøtte angives følgende forhold som de mest udbredte årsager til *fejl og bedrageri* (under ét):

- *Blandt arbejdende*
- Fejlagtige eller utidssvarende opgivelser af indkomster
- Fejlagtig inddragelse af skattefradrag i beregningen af boligstøtte
-
- *Blandt pensionister*
- Fejlagtig opgivelse af andre indkomster

- Fejlagtig opgivelse af kapital

RISIKOOMRÅDER, OPSAMLING

Vi har her set på årsager til fejl og bedrageri inden for ydelsesområder, som de svenske og engelske analyser fremhæver som risikoområder, dvs. områder med vurderet relativ høj risiko for fejl og bedrageri i sammenligning med andre områder. De fremhævede årsager er mange, og de fleste af dem passer ind i det generelle billede af, at oplysninger om indkomst- og boligforhold ofte er med i billedet, når der opstår fejl og bedrageri. Men i årsagsanalyserne fremgår det også, at der kan være særlige forhold, der har betydning inden for de enkelte områder.

Blandt risikoområderne går kontanthjælpsområdet igen i både de engelske og de svenske analyser. Det gør handicaphjælp også til en vis grad – med det forbehold, at fejludbetaling på handicapområdet i de engelske studier ligger lavere end de øvrige områder nævnt her ovenfor, og at fejlene estimeres at hidrøre fra myndighedsfejl i højere grad end fra borgerfejl og bedrageri.

Det skal understreges, at hverken de svenske eller de engelske analyser, der her er refereret fra, giver noget klart bud på, hvorfor nogle områder er mere ramt af risiko for fejl og bedrageri end andre.

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi set på litteratur, som belyser forhold, der medvirker til, at fejl og bedrageri foregår og kan foregå inden for de sociale systemer. Ligesom den litteratur vi henviser til, definerer vi disse forhold som årsager til fejl og bedrageri.

De engelske studier, vi fremdrager, fokuserer på at analysere ændringer i de omstændigheder, der er betingelse for udbetaling af sociale ydelser. Særligt samler interessen sig om, hvorvidt sådanne ændringer indberettes, og hvilke forhold der kan medvirke til at forhindre, at ændringer indberettes korrekt.

Kort fortalt samler de engelske konklusioner sig om viden, eller især mangel på viden blandt ydelsesmodtagere som årsag til, at der ikke indberettes korrekt og fyldestgørende. Mange ved ikke præcist hvad, der skal indberettes til hvem, og hvornår.

De engelske studier peger også på, at såvel undvigende adfærd som bevidst fortielse af information forekommer. Med undvigende adfærd menes fx undladelse af at indberette ændringer, fordi man *frygter* at indberetningen medfører bureaukratisk bøvls eller nedsættelse af ydelsesbeløb. Det, der adskiller undvigende adfærd fra decideret bedrageri er, at den undvigende person undlader at handle korrekt på grund af *frygt* for konsekvenserne, mens den person der bedrager, undlader at handle korrekt *i fuld viden om*, hvad konsekvenserne måtte være af at indberette korrekt.

De svenske studier af årsager til fejl og bedrageri er mere systematiske og mere metodisk konsekvente end de engelske årsagsstudier. De svenske studier belyser årsagsproblematikken på niveauerne for oplysningsgrundlag, sagsbehandling og systemsammenspil.

En vigtig iagttagelse fra de svenske årsagsstudier er, at mange årsager til fejl og bedrageri går igen fra område til område. Selvom ydelsesområderne på mange måder er ganske forskellige, ser det ud til, at årsagerne til fejl og bedrageri ofte ligner hinanden. De svenske årsagsstudier fremhæver særligt *fejlagtige informationer om bopælsforhold, indkomstforhold og vurderet arbejdssevne* som årsager til fejl og bedrageri inden for en række af sociale systemer.

De svenske årsagsstudier peger også på, at problemer med ukoordinerede regler, begreber og systemer på tværs af systemerne er med til at vanskeliggøre eller forhindre en tilfredsstillende kontrolindsats og udviklingen af gode advarselssystemer i indsatsen mod fejl og bedrageri.

Både de engelske og svenske studier peger på, at nogle ydelsesområder er kendetegnet ved høj risiko for fejl og bedrageri, mens andre er kendetegnet ved meget lav vurderet risiko. I begge lande vurderes kontanthjælpsområdet at have høj risiko for fejl og bedrageri, mens aldersbetinget pension vurderes at have meget lav risiko. Hverken de svenske eller de engelske studier giver nogen forklaring på, hvorfor nogle områder er mere ramt af risiko for fejl og bedrageri end andre.

HVEM ER INVOLVERET I SOCIALT BEDRAGERI OG HVORFOR?

INDLEDNING

I dette kapitel fremdrager vi rapporter og forskningslitteratur, der direkte eller indirekte kan belyse spørgsmålene: Hvem begår socialt bedrageri? Hvilke bevæggrunde har personer, der begår socialt bedrageri? Hvilke holdninger til socialt bedrageri finder man i forskellige samfundsgrupper eller sociale kategorier? Kapitlets fokus er altså rettet mod, hvordan forskellige samfundsgrupper eller sociale kategorier er involveret i og forholder sig til socialt bedrageri. Med betegnelserne samfundsgrupper eller sociale kategorier refererer vi bl.a. til opdelinger mht. køn, alder, uddannelse, social status mv.

Det skal fra starten understreges, at vi i vore litteratursøgninger ikke har fundet egentlige opgørelser over socialt bedrageri fordelt på samfundsgrupper eller sociale kategorier. Vi har altså ikke fundet undersøgelser, der direkte afdækker, hvilke grupper eller typer af personer, som er mest involverede i at lave socialt bedrageri. Enkelte publikationer fra Danmark og England, der beskæftiger sig med sort arbejde, kan imidlertid siges at berøre emnet indirekte eller i nogen grad. En svensk undersøgelse belyser holdninger til socialt bedrageri, dels i befolkningen

generelt, og dels blandt sagsbehandlere. Denne undersøgelse kan sige noget om accepten i forhold til det at begå socialt bedrageri. Endelig har vi fundet en engelsk undersøgelse, som undersøger bevæggrunde for det at begå socialt bedrageri samt holdninger til at blive straffet for det.

UDBREDELSEN AF SORT ARBEJDE I DANMARK

Rockwool Fondens Forskningsenheds undersøgelse af sort arbejde i Danmark fra 2010 analyserer bl.a. udbredelsen af sort arbejde i forskellige befolkningsgrupper. Da sort arbejde i nogle tilfælde afstedkommer socialt bedrageri – fx når det udføres af personer, der samtidig modtager visse sociale ydelser – kan disse opgørelser i nogen grad anvendes som grove fingerpeg af, hvor der kan være risiko for socialt bedrageri.

Undersøgelsen viser, at sort arbejde er mest udbredt blandt personer mellem 18-39 år, og at denne aldersgruppe tegner sig for 54 pct. af det opgjorte sorte arbejde. Derudover viser Rockwool Fondens undersøgelse, at mænd i højere grad end kvinder laver sort arbejde, idet dobbelt så mange mænd som kvinder arbejder sort. Ifølge Rockwool Fonden bruger kvinderne dog lige så meget tid som mændene på det sorte arbejde, når de gør det. Undersøgelsen viser yderligere, at folk i Jylland og på landet arbejder mest sort, hvilket hænger sammen med, at folk på landet i højere grad end folk i (stor-) byerne, udveksler tjenester.

Rockwool Fondens undersøgelse viser desuden, at 79 pct. af dem som arbejder sort er i almindelig beskæftigelse i forvejen, mens 21 pct. ikke er i arbejde. Og hvis man ser på andelen af sortarbejdende blandt beskæftigede og ikke beskæftigede, fremgår det af undersøgelsen, at 27 pct. af de beskæftigede over for 19 pct. af de ikke-beskæftigede har arbejdet sort.

Opdelt efter uddannelsesniveau viser undersøgelsen, at 70 pct. af dem som har arbejdet sort, er personer enten uden erhvervskompetencegivende uddannelse (34 pct.) eller erhvervsfaglige uddannelser (36 pct.). Det er altså personer fra disse uddannelsesgrupper, der udgør størstedelen af dem, som udfører sort arbejde.

Endelig vurderer Rockwool Fonden 2010, at samlivsstatus kun har betydning for kvinder, hvorved enlige kvinder har en betydelig større sandsynlighed for at arbejde sort end samlevende eller gifte kvinder. Det

skal understreges, at tallene fra Rockwool Fonden 2010 ikke indikerer, hvor stor en andel af de enkelte kategorier, der rent faktisk begår socialt bedrageri, dvs. arbejder sort, samtidig med at de modtager sociale ydelser.

INDSTILLING TIL SOCIALT BEDRAGERI I SVERIGE

I en svensk rapport fra 2007 lavet af 'Delegationen mot felaktiga utbetalningar' (DFU, 2007d) fremgår det, at et stort flertal af svenskerne (95 pct.) er imod socialt bedrageri. Især ser mange alvorligt på 'kombinations snyd', som fx er at arbejde sort samtidig med at man får sygedagpenge. Samtidig tror mange, ifølge DFU, at det sociale bedrageri er meget omfattende, og at "alle andre" gør det.

Selvom næsten alle fordømmer socialt bedrageri, når de spørges direkte, så viser undersøgelsen et mere sammensat billede, når man spørger ind til emnet fra flere sider. I rapporten opdeler man befolkningen på følgende måde i forhold til afstandtagen og accept af socialt bedrageri (DFU, 2007d: 43):

- 54 pct. tager klart afstand fra socialt bedrageri
- 22 pct. er negativt indstillet til socialt bedrageri, men tager ikke lige så klart afstand som den første gruppe
- 23 pct. har en accepterende indstilling til forskellige former for bedrageri

I rapporten understreges det, at man finder en accepterende indstilling til forskellige former for socialt bedrageri på tværs af alle samfundsgrupper, og at det er svært, hvis ikke umuligt at tale om en egentlig gruppe af personer, som accepterer socialt bedrageri. Men visse tendenser kan iagttages. I den mest accepterende gruppe (af de tre grupper nævnt ovenfor) finder man:

- Flere mænd end kvinder;
- flere unge end ældre;
- flere deltidsarbejdende end fuldtidsarbejdende.

Til gengæld afviger akademikere fra andre uddannelsesgrupper ved i højere grad at fordømme socialt bedrageri.

ACCEPTERENDE INDSTILLING TIL EGNE FORETEELSER

Rapporten peger på en tendens til, at mange er fordømmende over for socialt bedrageri, når man taler om det i generelle vendinger og som noget, andre gør. Til gengæld bliver accepten tilsyneladende større, når det gælder en selv. I rapporten angives det, at nogle ligefrem ser ud til at ”bevæge sig i en gråzone” (DFU, 2007d: 44) og måske overudnytter velfærdssystemet eller er fristet af det. Fx indikerer undersøgelsen, at en tredjedel af borgerne ikke mener, det er så slemt at tage en ekstra sygedag, selvom man ikke er syg. Og tre ud af ti ville beholde en offentlig ydelse, selvom de vidste, at den var modtaget på et forkert grundlag. Mange (syv ud af ti) angiver desuden, at de ville fortælle det til deres nærmeste, hvis de på denne måde havde modtaget en fejlagtig overudbetaling. Dette tages i undersøgelsen som et tegn på en vis social accept af, at visse foretelser og snyd er ok, når det angår en selv og ens nærmeste. Blandt andet på grundlag af kvalitative interview og fokusgruppeinterview indikerer rapporten, at mange bruger forskellige former for bortforklaringer til at forsvare en accepterende indstilling til socialt bedrageri, når det gælder en selv (DFU, 2007d: 10). Undersøgelsen indikerer på denne måde, at en ikke ubetydelig andel af svenskerne i et vist omfang accepterer socialt bedrageri, netop fordi man accepterer egne småforseelser, selvom de i virkeligheden kunne sortere under socialt bedrageri.

LIVSSTIL OG HOLDNINGER TIL SOCIALT BEDRAGERI

I den kvantitative del af undersøgelsen, der er foretaget af SIFO – Statens Institutt for Forbruksforskning – analyserer man også, om der kan findes mønstre i holdningerne til socialt bedrageri i forhold til såkaldte livsstilssegmenter og i forhold til medieforbrug (jf. DFU, 2007d: 149 ff.). Sådanne analyser kan især være interessante, hvis man ønsker at stille mediekampanjer til personer med bestemte holdninger til socialt bedrageri. Resultaterne af analyserne er imidlertid blandede. Man finder en mindre overrepræsentation af personer, der accepterer socialt bedrageri i et livsstilssegment med betegnelsen: ”Selvudfoldelse & Image”. Dette

segment er ifølge undersøgelsen karakteriseret ved ungdommelighed og overfladiskhed og har dertilhørende attituder og vurderingsprincipper. Alt i alt konkluderer DFU, at de personer der udtrykker en accepterende holdninger til socialt bedrageri, er en meget sammensat kategori, som bevæger sig på tværs af forskellige befolkningsgrupper og sociale kategorier.

HOLDNINGER BLANDT SAGSBEHANDLERE

Undersøgelsen fra DFU omfatter også en holdningsundersøgelse blandt sagsbehandlere. Denne undersøgelse viser, at sagsbehandlere er mere fordømmende over for socialt bedrageri end resten af befolkningen. Blandt sagsbehandlerne er det 99 pct., som direkte adspurgt angiver, at det er forkert at begå socialt bedrageri. Desuden er der blandt sagsbehandlere også en mere udbredt fordømmelse af andre former for forbrydelse. Inden for gruppen af sagsbehandlere findes mellem forskellige myndigheder visse mindre forskelle i accepten af socialt bedrageri. Fx nævnes en svag indikation af, at kommunale sagsbehandlere i højere grad end andre sagsbehandlere i Sverige kan se, at der kan være formildende omstændigheder i forbindelse med socialt bedrageri, ligesom kommunale sagsbehandlere ikke lægger lige så meget vægt på hårde straffe som andre sagsbehandlere.

Opfattelsen af omfanget af socialt bedrageri blandt sagsbehandlerne stemmer ifølge undersøgelsen overens med den brede opfattelse, eftersom næsten syv ud af ti sagsbehandlere tror, at modtagere af sociale ydelser ubevidst får udbetalt flere penge, end de har krav på. Lige så mange mener, at det er relativt enkelt at begå socialt bedrageri, og at kontrollen ikke er god nok. Ifølge undersøgelsen mener 83 pct. af sagsbehandlerne desuden, at kontrollen af socialt bedrageri har et moderat omfang, hvorimod kun 53 pct. mener, at kontrollen er effektiv.

Endeligt viser undersøgelsen, at sagsbehandlerne mener, at det for at undgå socialt bedrageri er vigtigt at samkøre registre, skærpe kontrollen og øge informationen om, hvordan det sociale bedrageri påvirker velfærden. Mens man blandt borgerne mener, at det ville mindske det sociale bedrageri, hvis man lavede simplere blanketter og enklere regler, før man laver mere kontrol.

MOTIVER FOR SORT ARBEJDE I ENGLAND

I en engelsk undersøgelse fra 2006, udført af Joseph Rowntree Foundation⁶, har man interviewet 100 personer i det fattige område London Borough of Newham omkring deres erfaringer med sort arbejde og socialt bedrageri. Ikke alle personer i undersøgelsen var involveret i socialt bedrageri, men en del arbejdede sort samtidig med, at de uretmæssigt modtog sociale ydelser.⁷ Undersøgelsen angiver følgende årsager eller bevæggrunde til, at personer fra lavindkomstgrupper begår socialt bedrageri ved at arbejde sort og uretmæssigt modtage sociale ydelser på samme tid:

- Nogle arbejder sort på grund af fattigdom, og fordi de er bange for at måtte undvære basisting som mad, varme samt for at undgå en stigende gældsætning.
- Nogle angiver, at opbygningen af skatte- og ydelsessystemet medfører manglende incitamenter i forhold til at vende tilbage til det formelle arbejdsmarked, fordi man mister de sociale ydelser (fx gratis medicin mv.), som påvirker rådighedsbeløbet.
- En del interviewpersoner oplevede, at der i England er flere uformelle end formelle muligheder for folk med få færdigheder og kvalifikationer, eller med kvalifikationer som ikke er anerkendte i England.

En del af interviewpersonerne tilkendegav i øvrigt, at de gerne ville arbejde reelt, og at de havde et stort omfang af uudnyttede færdigheder og evner og arbejds erfaring, finansiell støtte og dermed en potentiel vej ind på det formelle arbejdsmarked.

På grundlag af de årsager eller bevæggrunde til at involvere sig i sort arbejde og socialt bedrageri, som undersøgelsen finder blandt personer i lavindkomstgrupper, vurderes det, at yderligere straffeforanstaltninger med henblik på at bremse sort arbejde og socialt bedrageri blandt lavindkomstgrupper ikke vil være effektivt, i hvert fald ikke når det er

6. Joseph Rowntree Foundation er en fond, der har som målsætning at forstå årsagerne til sociale problemer med henblik på at identificere måder at løse dem på i praksis.
<http://www.jrf.org.uk/about-us>.

7. Der er i undersøgelsen ikke nogen opgørelse over, hvor mange af de 100 interviewpersoner, som rent faktisk begår socialt bedrageri.

fattigdom, der er bevæggrund. En god forståelse for de bagvedliggende årsager og bevæggrunde vil være mere afgørende i denne henseende.

MOTIVER TIL SOCIALT BEDRAGERI I ENGLAND

I en engelsk rapport fra 2004 lavet af Spark Research for Department of Work and Pensions, rapporteres bl.a. fra en undersøgelse med kvalitative interview med 21 personer, som har modtaget advarsel eller sanktion for socialt bedrageri. Interviewene handler bl.a. om bevæggrunde og motiver bag det sociale bedrageri samt om interviewpersonernes holdning til at blive straffet for det. Undersøgelsen forsøger at give en forståelse af, hvilke tanker og adfærdsmæssige mønstre, der ligger bag disse personers handlinger.

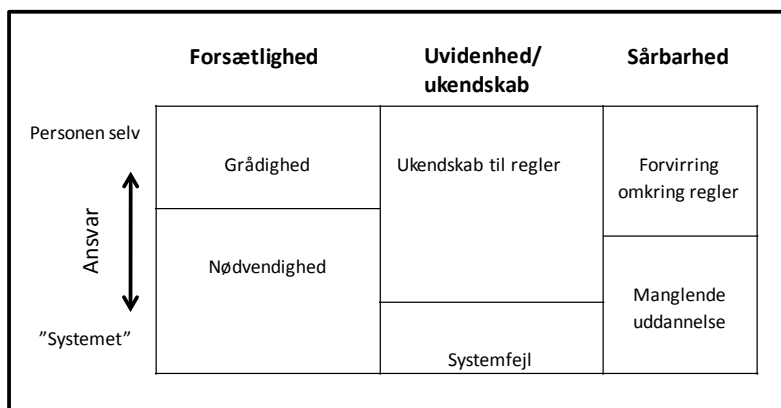
Ud fra interviewene blev der i undersøgelsen opstillet tre grupper blandt interviewpersonerne. Grupperne opdeler interviewpersonerne ud fra, hvad der i interviewene fremstår som hovedgrunden til, at de har været involveret i socialt bedrageri: De tre grupper er:

- Forsætlighed;
- Uvidenhed/ukendskab;
- Sårbarhed.

De tre grupper omfatter således personer, der henholdsvis har begået socialt bedrageri forsætligt; af uvidenhed/ukendskab; eller på grund af en sårbar situation. Inden for hver af disse grupper ser undersøgelsen på, i hvor høj grad personer selv påtager sig ansvaret for, at de har begået socialt bedrageri, eller om de mener, at myndighederne eller "systemet" på forskellig vis bærer ansvaret. Ansvarsplaceringen sættes inden for hver gruppe i forbindelse med mere snævre motiver for at have begået socialt bedrageri. Figur 4.1 gengiver den samlede opdelingslogik.

FIGUR 4.1

Omstændigheder, bevæggrunde og ansvarsplacering blandt personer, der har været involveret i socialt bedrageri.



Kilde: Spark Research, 2004.

I det følgende gennemgår vi kort motiver og bevæggrunde til at have været involveret i socialt bedrageri i de tre forskellige grupper og deres underopdelinger.

SOCIALT BEDRAGERI MED VILJE

Gruppen af interviewpersoner, der i undersøgelsen angiver, at de har begået socialt bedrageri forsætligt eller med vilje deles op ud fra, om deres motiver og bevæggrunde handler om grådighed eller om nødvendighed.

Personer, som falder inden for kategorien forsætlighed/nødvendighed, har typisk kæmpet for at få tingene til at hænge sammen, og de angiver, at de begår socialt bedrageri, fordi de har brug for lidt ekstra penge til at betale regninger o. lign. Med andre ord føler de sig på en måde tvunget af omstændighederne. En undskyldning kunne handle om, at de sociale ydelser er for lave, og derfor kan man være tvunget ud i bedrageri. Personer i denne gruppe er således tilbøjelige til at skubbe ansvaret for de ulovlige handlinger fra sig, selvom man så at sige handler med vilje.

I den anden ende af ansvarsskalaen er personer, hvis motivation ikke er baseret på nødvendighed, men på en form for grådighed. Deres bedrageri kan fx være motiveret i et ønske om at skaffe så mange penge som muligt til dem selv, og måske er der opstået en mulighed for at skaffe sig noget ekstra ved siden af de sociale ydelser. Den mulighed gribes så – for at skaffe en ekstra indtægt – selvom man ved, at det er ulovligt. Inden for denne gruppe er der ifølge undersøgelsen ikke så stor tilbøjelighed til at skubbe ansvaret fra sig.

Ifølge undersøgelsen vil ”seriebedragere” med størst sandsynlighed falde inden for kategorien forsætlighed/nødvendighed.

SOCIALT BEDRAGERI AF UVIDENHED ELLER UKENDSKAB

I denne gruppe findes interviewpersoner, der ikke vidste, at de begik socialt bedrageri. I uvidenheds- eller ukendskabskategorien finder man personer, som har begået socialt bedrageri, fordi de ikke var klar over, hvordan reglerne var sat sammen.

I forhold til ansvarsplacering opdeles denne gruppe i personer, der selv påtager sig ansvaret for uvidenheden og personer, der mener og undskylder sig med, at myndighederne har givet forkerte eller utilstrækkelige oplysninger.

SOCIALT BEDRAGERI SOM FØLGE AF SÅRBARHED

I undersøgelsen betegnes en gruppe af interviewpersoner som sårbare. Herved forstås personer, som fx på grund af dårlige læsefærdigheder eller dårlig uddannelse i øvrigt ikke er i stand til at forstå eller overskue regler eller at behandle formularer korrekt. I undersøgelsen angives det, at der kan være tale om mennesker med en livshistorie præget af fængsel eller behandling og hvis liv ofte kan være præget af kaos og tilfældigheder. Disse mennesker modtager ofte deres informationer fra mennesker i samme situation som dem selv, dvs. fra mennesker som også er sårbare og forvirrede, og de accepterer ofte den situation de er i uden at stille spørgsmålstejn ved den.

Karakterforskellighederne disse tre hovedgrupper imellem er ifølge undersøgelsen vigtige i forhold til at forstå, i hvor høj grad sanktioner i mod dem som sociale bedragere har en afskrækkende effekt. Undersøgelsen viser endvidere, at uvidende sociale bedragere, og i nogen grad de sårbare, ikke ser sig selv som kriminelle, hvorfor det ofte opleves

som en overraskelse og en uretfærdighed for dem at blive kategoriseret som sociale bedragere. En del af interviewpersonerne i undersøgelsen så således ikke sig selv som sociale bedragere, men som 'småfisk' fanget i et bureaukratisk system, som straffer andre for de fejl, de selv laver.

UTILSIGTEDE KONSEKVENSER AF ØGET KONTROL

I litteratursøgningerne har vi fundet en del forskningslitteratur, som behandler emnet socialt bedrageri mere diskuterende og ud fra kritiske og reflekterende tilgange til emnet. I denne litteratur findes en udbredt bekymring i forhold til de virkninger myndigheder og andres håndtering af socialt bedrageri kan have for bestemte samfundsgrupper. Undersøgelserne er ofte baseret på kvalitative metoder fx diskursanalyse, men enkelte benytter også kvantitative metoder (Mosher, 2008; Mosher & Hermer, 2005; Swan et al., 2008; Chunn & Gavigan, 2004; Gatta & Deprez, 2008; Goa, 2009; Connor, 2007; Gustafson, 2009; Halla et al., 2010; Jacquet, 2006).

I litteraturen fremhæves det, at fokus på kontrol og straf i forbindelse med socialt bedrageri kan have som konsekvens, at personer der modtager sociale ydelser, bliver ofre for en generaliseret mistænkeliggørelse og uberettiget bliver opfattet som kriminelle (Gustafson, 2009; Goa, 2009). Dette gælder fx for grupper som enlige kvinder (Mosher, 2008; Mosher & Hermer, 2005; Gatta & Deprez, 2008; Swan et al., 2008) eller handicappede (Jacquet 2006). Da der inden for disse grupper findes eksempler på, at nogle af forskellige årsager snyder ved uberettiget at modtage fx boligtilskud, ekstra børnetilskud og/eller diverse handicap-ydelser, kan der opstå en tendens til, at alle modtagere af de pågældende ydelser bliver anset som værende potentielle snydere. Sådan en tendens kan indebære stempling og stigmatisering af disse kategorier og samfundsgrupper. Det påpeges altså, at der er risiko for, at bestemte sociale kategorier bliver behandlet uretfærdigt som følge af den øgede kontrol med socialt bedrageri. Det påpeges videre, at stigmatisering og stempling kan føre til, at socialt bedrageri bliver en selvopfyldende profeti for de udsatte kategorier eller befolkningsgrupper, således at de enten fastholdes i eller drives ud i en afvigende adfærd som sociale bedragere.

En anden tendens, som påpeges i den nævnte litteratur, handler om modsætningsforholdet mellem kontrol og overvågning på den ene

side og samfundsmæssig tillid på den anden. Nogle forskere rejser en bekymring for, at et stigende fokus på angiveri og gensidig overvågning i forbindelse med socialt bedrageri kan være problematisk, fordi det kan skabe utryghed og få en underminerende virkning især for idéer om tillid og næstekærlighed (Connor, 2007; Gustafson, 2009). Nogle fremhæver derfor, at man for at reducere omfanget af socialt bedrageri, og for samtidig at opretholde samfundsmæssig tillid og stabilitet, bliver nødt til at forsøge at forstå og arbejde med de bagvedliggende årsager og motiver til socialt bedrageri i stedet for kun at anvende metoder baseret på overvågning, kontrol og straf (Mosher, 2008; Mosher & Hermer, 2005).

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi fremdraget rapporter og forskningslitteratur, der på forskellige måder forholder sig til, hvem der er involveret i socialt bedrageri, og hvilke motiver, bevæggrunde og holdninger til socialt bedrageri man finder blandt forskellige kategorier og samfundsgrupper.

Som nævnt har vi ikke i litteratursøgningerne fundet tekster, der direkte opgør socialt bedrageri fordelt på sociale kategorier og samfundsgrupper. Til gengæld har vi fundet en række tekster, der indirekte eller tilnærmelsesvis berører emnet, dels i forhold til hvilke grupper og kategorier, der arbejder sort, og dels i forhold til hvordan man forholder sig til socialt bedrageri i befolkningen og blandt sagsbehandlere, men også blandt personer, der selv har været involveret i socialt bedrageri. Vi har set på materiale fra Danmark, Sverige og England, og vi har set på undersøgelser baseret på både kvantitative og kvalitative metoder.

Resultaterne fra undersøgelserne viser fx, at der i Danmark tegner sig et mønster af, inden for hvilke kategorier sort arbejde er mest udbredt. – Det skal understreges, at man ikke dermed ved, hvor mange af disse personer, der rent faktisk begår socialt bedrageri. Undersøgelsen af sort arbejde i Danmark viser, at sort arbejde er mest udbredt blandt yngre personer mellem 18-39 år, blandt mænd, blandt personer, der er bosiddende på landet og blandt personer med erhversfaglige uddannelser eller uden erhvervskompetencegivende uddannelse.

En svensk holdningsundersøgelse om socialt bedrageri viser, at 95 pct. af befolkningen fordømmer socialt bedrageri. Alligevel tilkendegiver godt halvdelen af befolkningen også en mere accepterende hold-

ning, især når det handler om egne små-forseelser. Der ses desuden i den svenske undersøgelse en mindre overvægt i accept af socialt bedrageri blandt yngre mænd, deltidsarbejdende samt blandt personer med lavere uddannelse og hos personer i et livsstilssegment præget af ungdommelighed og overfladiskhed. Endelig viste den svenske holdningsundersøgelse, at der blandt sagsbehandlere hos forskellige myndigheder generelt set er en fordømmende holdning over for det at begå socialt bedrageri samt at en overvægt af de adspurgte sagsbehandlere mener, at kontrollen med socialt bedrageri er for dårlig.

I en undersøgelse af sort arbejde blandt fattige i England viser resultaterne, at det kan være svært for denne samfundsgruppe at finde vej ind på det officielle arbejdsmarked, da en del hindringer og barrierer gør det attraktivt at arbejde sort.

En anden engelsk undersøgelse – af motiver og bevæggrunde for socialt bedrageri blandt personer med tidligere sanktion – grupperede sociale bedragere efter om deres handlinger udspringer af forsætlighed, uvidenhed eller sårbarhed. Inden for hver af disse grupper varierer det i hvor høj grad, man selv påtager sig ansvar, eller om man tilskriver ”systemet” ansvar.

Vi har endelig fundet et større antal forskningsbaserede tekster, som anlægger en kritisk og reflekterende vinkel på fænomenet socialt bedrageri, og som rejser bekymring for, at et ensidigt fokus på at pågribe bedragere risikerer at medføre generel stigmatisering af modtagere af sociale ydelser, hvilket vil ramme i forvejen svage grupper, som især har behov for de sociale ydelser.

FOREBYGGELSE OG INDSATS MOD SOCIALT BEDRAG

I dette kapitel ser vi på forebyggelsesforanstaltninger og indsatser mod socialt bedrageri i forskellige udvalgte lande: Danmark, Sverige, Norge og England. Der er ikke tale om en udtømmende beskrivelse af, hvad der foregår i de enkelte lande på dette område. Kapitlet afspejler i stedet, hvad vi har fundet om forebyggelsen og indsatsen i rapporter, notater og artikler.

Litteraturen fokuserer primært på redskaber og indsatser, hvis opgave er at kontrollere for socialt bedrageri ved fx samkøring af registre eller oprettelse af kontrolgrupper i kommunerne. Kun i meget begrænset omfang har vi fundet litteratur om, hvad der vækker mistanke hos en sagsbehandler om socialt bedrageri under sagsgangen med fx en ledig eller sygemeldt. Vi ved, at den procesinterne opmærksomhed er en del af indsatsen mod socialt bedrag, men det afspejler sig ikke i litteraturen.

I den fundne litteratur er der en lang række ydelsesområder, der bliver behandlet, men der er også nogle, der ikke bliver det. Det gælder fx handicapområdet eller børne- og ungdomsområdet.

Den benyttede litteratur i kapitlet er overvejende rapporter og notater, som omhandler socialt bedrageri i de udvalgte lande. Det er overvejende offentlige rapporter og notater, vi har fundet frem. De artikler, som vi fandt under vores litteratursøgning, omhandler primært, hvilke straffe sociale bedragere risikerer, hvis de bliver opdaget. Disse artik-

ler er ikke benyttet her, da vi primært fokuserer på indsatser og forebyggende foranstaltninger for at afdække og forebygge socialt bedrageri.

Kapitlet er bygget op landevis, og under de enkelte lande er deres forskellige indsatser og forebyggelsesforanstaltninger beskrevet, herunder deres fordele og ulemper i det omfang, de beskrives. Desuden ser vi på, hvilke nye initiativer landene overvejer at implementere for at bekæmpe socialt bedrag.

DANMARK

I Danmark foregår størstedelen af indsatsen mod socialt bedrageri i kommunerne, idet det er et hovedprincip, at ansvaret for kontrollen ligger hos den myndighed, som står for udbetalingen af de sociale ydelser.

I kommunerne starter kontrollen med, at kommunerne sikrer sig, at modtagerne af ydelser er berettiget til at modtage dem ud fra de oplysninger, som de giver (Det tværministerielle udvalg, 2010). Ifølge rapporten fra 'det tværministerielle udvalg om bedre kontrol' fungerer denne kontrol hos de fleste kommuner udmærket, men hos enkelte kommuner er der endnu ikke oprettet 'betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange' til at sikre, at man ikke udbetaler ydelser til borgere, der ikke er berettiget til dem.

Selv om kommunerne så vidt muligt sørger for at få de nødvendige oplysninger fra borgerne, sker der socialt bedrageri. For at stoppe det benytter kommunerne sig af en række indsatser, hvoraf nogle har været benyttet i en årrække, mens andre først kom til sidste år som følge af aftalen om en styrket indsats mod socialt bedrageri (Beskæftigelsesministeriet, 2010). Her omtaler vi de vigtigste indsatser, som benyttes i dag.

Et vigtigt instrument i bekæmpelsen af socialt bedrageri er Indkomstregistret (Det tværministerielle udvalg, 2010; DFU, 2008a). Alle arbejdsgivere er ifølge loven forpligtet til hver måned at indberette en række oplysninger om deres ansatte til dette register, nemlig deres løn, ansættelsesperiode, udbetalingstidspunkter og antal arbejdstimer. Ved at have månedlige oplysninger om lønforhold kan kommunerne kontrollere, om en borger er berettiget til ydelser fra start til slut på sagen.

Når en borger skal have udbetalt sociale ydelser af kommunen, skal pågældende også oplyse bankindestående. Det er muligt for kommunen at kontrollere, om borgeren giver korrekte bankoplysninger.

I forbindelse med ledighed kontrollerer jobcentre og arbejdsløshedskasser, om den ledige er aktivt jobsøgende. Der findes forskellige sanktioner, hvis det viser sig, at den ledige ikke søger arbejde.

For at komme sort arbejde til livs kan kommunerne foretage virksomhedskontroller (Det tværministerielle udvalg, 2010; DFU, 2008a). Det foregår ved, at kommunerne uanmeldt møder op på en arbejdsplads og kontrollerer, om der er nogle af de ansatte, som arbejder, samtidig med at de får kontanthjælp eller arbejdsløshedsunderstøttelse⁸.

Kommunerne har i dag mulighed for at samkøre registre, så de kan se, om borgere uberettiget modtager sociale ydelser (Det tværministerielle udvalg, 2010). Samkøring med forskellige ydelsesregistre og indkomstregistret er allerede nævnt. Et andet eksempel er 'bopælsregistret', hvilket blandt andet kan benyttes til at undersøge, om enlige forsørgere nu også reelt er enlige forsørgere, eller om de stadig bor sammen deres tidligere ægtefælle eller kæreste eller en ny samlever.

En stor del af kommunerne har oprettet kontrolgrupper eller udpeget ansatte, hvis opgave er at undersøge sager, hvor der er mistanke om socialt bedrageri (Det tværministerielle udvalg, 2010). Det fremgår ikke af litteraturen, hvordan en mistanke opstår, fx om den kommer fra en sagsbehandler eller fra en borger, som tror, at naboen bedrager kommunen. Ligeledes har vi ikke fundet noget i litteraturen om, hvordan disse kontrolgrupper eller -ansatte arbejder, fx om de samkører registre.

Pensionsstyrelsen har i dag fået mulighed for i samarbejde med SKAT og politiet at kontrollere i Københavns Lufthavn, om der er personer, som snyder med deres udlandsophold (Beskæftigelsesministeriet, 2010). Det vil sige, om de modtager sygedagpenge, kontanthjælp eller dagpenge, samtidig med at de opholder sig i udlandet (Beskæftigelsesministeriet, 2010; Det tværministerielle udvalg, 2010). Ifølge 'Aftalen om styrket indsats over for socialt bedrageri skal der fremover gennemføres 25 kontrolaktioner om året i lufthavnen.

8. Det fremgår ikke af referencen, hvorvidt dette sker i samarbejde med SKAT, ligesom det ikke fremgår, hvorvidt SKAT melder til kommunerne om forekomsten af sort arbejde, når SKAT selv udfører uanmeldte virksomhedsbesøg.

Fra i år og til med 2014 forsøges det at oprette særlige kontrolteams i nogle udvalgte lande fx Tyrkiet og Spanien (Beskæftigelsesministeriet, 2010). Tanken er, at teamenes kontrolmedarbejdere skal undersøge, hvorvidt personer, som får sociale ydelser i Danmark, er berettiget til det. Blandt andet skal kontrolmedarbejderne undersøge, om personer har ejendomsbesiddelser i de pågældende lande, besiddelser som har indflydelse på retten til offentlige ydelser.

Desuden påtænkes der en række andre initiativer (Beskæftigelsesministeriet, 2010). Blandt andet skal der ses på mulighederne for at udarbejde en risikoanalyse af ydelsesmodtagerne, så det kan bestemmes, hvem eller hvilke sociale grupper det er mest relevant at rette indsatsen mod. Det påtænkes også at udnytte muligheden for samkøring af registeroplysninger bedre. I den forbindelse skal der tages højde for Persondataloven og EU's Databeskyttelsesdirektiv. Herudover er en række andre initiativer på tegnebrættet.

For nogle allerede benyttede indsatser, som vi primært har kendskab til fra medierne, gælder det, at vi ikke har fundet noget om dem i litteraturen. Det gælder kommunale telefonlinjer eller hjemmesider, hvor borgere kan anmelde medborgere for socialt bedrag. Derfor kan vi ikke sige noget om, hvor udbredte disse indsatser er, hvem der bruger disse oplysninger i kommunerne, og hvordan oplysningerne bliver brugt.

Vi har heller ikke fundet noget i litteraturen om evt. forebyggende foranstaltninger, men det oplyses, at næsten alle kommuner tilkender, at de informerer borgerne om deres oplysningspligt, herunder om ændringer i deres personlige forhold (Det tværministerielle udvalg, 2010). Til gengæld fremgår det ikke, om og i hvilket omfang man bevidst bruger medierne til at informere offentligheden om konsekvenser ved at bedrive socialt bedrag.

Som det fremgår, foregår der allerede en betydelig indsats mod socialt bedrageri. Indsatsen foregår overvejende i kommunerne, men pensionsstyrelsen er involveret, når det drejer sig om mere landsdækkende indsatser som kontrollen i Københavns Lufthavn. Samtidig er der påtænkt en række yderligere indsatser, og mulighederne for at implementere dem undersøges i øjeblikket.

ENGLAND

Det fremgår af litteraturen, at England har været i gang med indsatsen mod socialt bedrageri i ganske mange år. Imidlertid begrænser vi os i dette kapitel til at se på, hvilke indsatser der forgår i dag.

Indsatsen foregår på to niveauer – et lokalt og et centralt. Det lokale niveau består af de lokale myndigheder, som forestår tildeling og udbetaling af sociale ydelser, mens det centrale foregår i regi af DWP – Department for Work and Pensions.

Af litteraturen fremgår det, at lokale myndigheder foretager kontrol af sociale ydelser for at få socialt bedrageri bragt for dagen (DWP, 2010b). Som det er tilfældet i Danmark forsøger man allerede fra en sags start at få de korrekte oplysninger fra borgerne og samtidig kontrollere disse oplysninger. Imidlertid lægger gammeldags blanketbrug og mangelfulde IT-systemer en begrænsning på denne 'means'-testning.

Vi har dog ikke i litteraturen fundet beskrivelser af, hvordan kontrollen i praksis foregår hos de lokale myndigheder. Derimod har vi fundet litteratur om, hvordan det foregår hos DWP. I det følgende beskriver vi denne myndigheds indsatser og forebyggende foranstaltninger.

DWP gennemfører jævnligt nationale reklamekampagner for at forebygge socialt bedrag (DWP, 2010b; NAO, 2008). Det er professionelle marketing- og kommunikationsfolk, som står bag dem, og reklamerne kommer bredt ud i TV, aviser og magasiner og på plakatsøjler og som løbesedler. Som DWP gør opmærksom på, er det svært direkte at måle effekten af reklamekampagnerne, men fra 2005 til 2006 er der sket en stigning fra 75 pct. til 83 pct. i andelen af befolkningen, som mener, at det er forkert at anmode om sociale ydelser, hvis man ikke er berettiget til det.

En artikel af Chris Grover ser på et par reklamekampagner kørt på nationale tv-stationer mellem 2000 og 2004 (Grover, 2005), og han stiller spørgsmål ved, om kampagnerne har virket efter hensigten. Fx siger han, at en af kampagnerne primært fokuserer på sort arbejde, som kun udgør 37 pct. af det sociale bedrag. Kampagnen fortæller også om, hvilke luksusvarer socialt bedrag giver muligheder for at købe, men virkeligheden er, at sort arbejde i det fleste tilfælde handler om et mindre supplement til en i forvejen lav social ydelse. Desuden kan kampagnerne ifølge ham virke kontraproduktive, idet de kan 'blive en selvopfyldende

profeti for så vidt, at troen på at alle gør det, kan blive en slags retfærdiggørelse for at gøre det.

Siden 1996 har offentligheden kunne ringe til en Hotline for at anmelde socialt bedrag (DWP, 2010b; NAO, 2008). Det er en national telefonlinje, og anmeldelserne sendes efterfølgende ud til de geografisk passende enheder under Fraud Investigation Service. I 2006-2007 modtog linjen 215.924 opkald, hvor over 80 pct. blev sendt videre til nærmere undersøgelse. Udover telefonlinjen findes der også en hjemmeside, og det er også muligt at anmelde socialt bedrag via almindeligt brev til enheden, som er ansvarlig for Hotline'en.

DWP er også ansvarlig for en datamatchning serviceenhed som krydstjekker forskellige registre for misbrug (DWP, 2010b; NAO, 2008). Datamatchningen sker blandt andet mellem forskellige ydelsesregistre og mellem ministerier og departementer. Der foretages løbende en forbedring af systemerne i takt med udviklingen inden for IT.

Under DWP findes Fraud Investigation Service (FIS), som tager sig af henviste sager, hvor der er mistanke om, at det sociale bedrag er så stort, at der er sandsynlighed for, at det fører til en egentlig kriminel sigtelse (DWP, 2010b; NAO, 2008). Også under DWP er Customer Compliance, som er et lignende organ. Det tager sig dog kun af sager, som ikke er store nok til at føre til en kriminel sigtelse, men kun til tilbagebetaling af det beløb, som er udbetalt for meget i social ydelse. Det fremgår ikke af litteraturen, hvor skillelinjen går mellem de to organers sager, og det fremgår heller ikke, hvorfor denne skillelinje trækkes.

Herudover findes i regi af DWP Jobcentre Plus, som er ansvarlig for Error Reduction Action Team, hvis opgave blandt andet er at sørge for, at sagsforløbet for fundne sager fra datamatchningen går hurtigt (DWP, 2010b; NAO, 2008). Endelig findes Pension, Disability and Carers Service, som undersøger, om der forgår socialt bedrag i pensionssager (DWP, 2010b; NAO, 2008).

I rapporten fra DWP i 2010 kigger man også fremad, hvilket blandt skal ses i lyset af den kommende velfærdsreform, som vil betyde en markant reduktion og forenkling af regler for sociale ydelser. Som et led i dette skal man fx blive bedre til at tjekke oplysninger om en borger, før man udbetaler sociale ydelser. Dette kræver reformer af de eksisterende systemer, så der kan ske en øjeblikkelig vurdering af de informationer borgere giver, når de henvender sig for at få ydelser. DWP vil også kræve af borgere, som anmoder om sociale ydelser, at de skriver under

på en formular, hvor der står, at de oplysninger, DWP har om dem, er korrekte, samt at de vil meddele DWP, hvis der sker nogen ændring i deres forhold.

DWP påtænker også at øge indsatsen med at opdage socialt bedrag. Blandt andet vil det skabe en regional arbejdsgruppe, som får til opgave i udvalgte områder at grundigt gennemgå alle anmodninger om sociale ydelser både for at opdage aktuelt bedrag og fremtidigt bedrag.

En del andre nye initiativer er 'på beding', men det skulle være klart, at England gør meget for at komme socialt bedrag til livs, og at de arbejder på at forbedre indsatsen.

SVERIGE

I Sverige har myndighederne mulighed for på forskellige måder at kontrollere borgere, som modtager sociale ydelser. I princippet kontrolleres for det samme som i Danmark og England, men det gøres på lidt andre måder.

Oplysninger om indkomst bliver kontrolleret ved hjælp af oplysninger fra Skattevæsenet og arbejdsgivere (DFU, 2008a; DFU, 2008b). Det er ikke muligt for myndigheder at kontrollere de oplysninger, som borgere giver om bankindestående, da disse oplysninger ifølge loven er hemmeligstemplede. I Sverige skal borgere også oplyse om forskellige forsikringer, som kan være en hjælp, hvis man har behov for sociale ydelser. Af litteraturen fremgår det ikke, hvorvidt myndighederne kan kontrollere disse oplysninger.

I Sverige eksisterer der ikke fast check af virksomheder, om de har ansatte, som arbejder sort (DFU, 2008a; DFU, 2008b). Når det sker, er det i forbindelse med, at skattevæsenet laver skattekontrol af virksomheder fx hos frisører, taxaer og restauranter. Her undersøger de eventuelt, om ansatte får arbejdsløshedsunderstøttelse eller sygedagpenge.

I Sverige er det muligt at undersøge i bopælsregistret, om modtagere af sociale ydelser giver rigtige oplysninger om deres bopælsforhold (DFU, 2008a; DFU, 2008b). Fx kan det undersøges, om en formel skilsmisse nu også er reel.

Endelig skal næves, at man i Sverige kontrollerer, om den ledige er aktivt arbejdssøgende (DFU, 2008a; DFU, 2008b). Arbejdsformidlingen kan med kort varsel indkalde den ledige og henvise til opslåede job.

Hvis den ledige ikke søger dem, kan arbejdsformidlingen fratage den ledige understøttelsen.

Særskilt skal vi omtale Västmanlandsmodellen, som er blevet beskrevet og evalueret i en særskilt rapport (Brå, 2008). Modellen går ud på, at der er etableret et tæt samarbejde mellem 'Forsäkringskassen', politiet og anklagemyndigheden. Hos hver af de tre instanser er der udpeget tjenestemænd, som primært har til opgave at kontrollere borgere for socialt bedrag. Disse tjenestemænd får en uddannelse, så de bliver eksperter i kontrolarbejde, og de mødes regelmæssigt for at diskutere fælles spørgsmål om socialt bedrag.

Det er tjenestemændene i Forsäkringskassen, som tager sager op, hvor der er mistanke om socialt bedrag, anklagerne beslutter, om der skal indledes forundersøgelser, hvorefter politiet undersøger sagen.

I rapporten nævnes flere fordele ved modellen. Væsentligst er, at den giver et mere effektivt samarbejde mellem de tre instanser, fordi de udpegede medarbejdere bliver specialister i kontrolarbejdet, og fordi de kommer til at kende til hinandens arbejde, og derfor kommer til at fungere som en fælles enhed, som arbejder som et team.

Alt i alt kan vi konstatere, at Sverige fører kontrol af socialt bedrag på samme områder som i Danmark, men at der findes forskellige tilgange til, hvordan man griber det an.

NORGE

I Norge har man også fokus på socialt bedrag, og man kontrollerer for det inden for samme ydelsesområder som i de andre lande. Det er NAV, Arbejds- og Velfærdforvaltningen, som er ansvarlig for udbetalingen af mange sociale ydelser, der står for kontrollen af socialt bedrag (DFU, 2008a).

Ved anmodning om sociale ydelser kontrollerer NAV borgerens indkomst og bankindestående (DFU, 2008a). Desuden skal borgeren oplyse om indkomsten hos andre medlemmer af husholdningen.

Eftersom NAV er ansvarlig for de fleste sociale ydelser, er kontrollen af, hvorvidt udbetalinger fra de forskellige instanser stemmer overens forholdsvis enkel (DFU, 2008a). Det kræver blot samkøring af oplysninger fra de forskellige instanser i NAV-regi.

Som i Danmark foretager NAV uanmeldte besøg på virksomheder for at kontrollere, om nogle arbejder sort, samtidig med at de modtager arbejdsløshedsunderstøttelse (DFU, 2008a). Det gør NAV som regel i et samarbejde med andre myndigheder. Samtidig findes der en aftale mellem NAV og henholdsvis skattevæsnet og arbejdstilsynet, der går ud på, at disse to myndigheder meddeler NAV, når de har mistanke om, at en borger arbejder sort. Alt dette omhandler internt kontrolarbejde, men NAV modtager også mange tips fra offentligheden om sort arbejde.

NAV har adgang til folkeregistret, så de kan kontrollere, om en ydelsesmodtager bor alene eller med samlever, ligesom de kontrollerer, om der er hjemmeboende børn (DFU, 2008a). Modtageren af sociale ydelser er forpligtet til en gang om året at fortælle NAV om sin bopælsituation. Ved mistanke om snyd benytter NAV forskellige metoder til at kontrollere oplysningerne. For eksempel beder de borgeren om at få 'husværten' til at dokumentere oplysninger om oplyste bopælsforhold.

NAV kontrollerer også, om ledige er aktivt jobsøgende (DFU, 2008a). Det gør de ved at indkalde ledige til opfølgningsmøder, og møder den ledige ikke op, risikerer han eller hun at miste arbejdsløshedsunderstøttelsen.

NAV har lovhjemmel til at kontrollere kontoudskrifter blandt andet for at se bevægelser ind og ud af landet (DFU, 2008a). Endelig har NAV mulighed for at kontrollere, om borgere samtidig får ydelser af NAV og af kommunerne.

SAMMENFATNING

Vi har set på, hvordan indsatsen mod socialt kontrol foregår i de enkelte lande. Man kan sammenfatte de forskellige indsatser og forebyggelsesmetoder, vi har fundet beskrevet i litteraturen, under følgende overskrifter:

- Kontrol;
- opsøgende indsats;
- kampagner/oplysning.

Indsatser, der passer under disse overskrifter, findes i varierende omfang i de forskellige lande, vi har materiale fra.

Den måske mest udbredte kontrolindsats mod socialt bedrageri og fejludbetalinger synes at være kontrol ved hjælp af sammenkøring af registre. Ved at sammenholde oplysninger fra fx bopælsregistre, indkomstregistre og registre over udbetalinger af andre ydelser, kan det kontrolleres, om en ydelsesmodtager overskrider de forudsætninger, der er betingelse for at modtage ydelse.

Registersammenkøring kan vanskeliggøres eller forhindres af forskellige forhold. I nogle situationer kan fx persondatalovgivning forbyde, at kontrolmyndigheder må sammenkøre oplysninger fra forskellige registre. Sammenkøring af registre kan også vanskeliggøres eller forhindres af, at forskellige offentlige systemer taler dårligt sammen, eller at forskellige myndigheder arbejder med divergerende definitioner af centrale begreber som fx bopæl.

Mere åbenlyst indgribende former for kontrolindsats over for socialt bedrageri består i forskellige former for opsøgende indsats. Det kan fx være myndighedspersoner, der opsøger virksomheder for at undersøge, om nogle medarbejdere arbejder samtidig med, at de modtager sociale ydelser. Der kan også være tale om opsøgende kontrol i lufthavne for at kontrollere om personer, der har været udenlands samtidig har modtaget sociale ydelser, der kræver, at de er hjemme.

De opsøgende former for kontrol kan afsløre visse former for socialt bedrageri, som ikke umiddelbart lader sig kontrollere ved hjælp af registeroplysninger (fx socialt bedrageri, der involverer sort arbejde eller forkert opgivelse af opholdssted). I flere lande har man oprettet særlige kontrolinstanser, hvor myndigheder benytter registerkontrol og opsøgende kontrol parallelt med hinanden med henblik på at afsløre forskellige former for socialt bedrageri.

De forskellige former for kontrolindsats har selvfølgelig som formål at afsløre fejludbetalinger og socialt bedrageri, der *er* foregået. Men ofte fremhæves kontrolindsatser også for deres forebyggende eller afskrækkende virkninger – især i forbindelse med oplysning og mediekampagner, der gør opmærksom på, at bedrageri bliver opdaget og straffet. Ikke mindst i England har man benyttet omfattende mediekampagner som led i forebyggelse af og indsats mod socialt bedrageri. Sådanne kampagner er omdiskuterede både i den bredere offentlighed, men måske især blandt kritiske samfundsforskere, der har betvivlet den forebyggende effekt og påpeget faren for selvopfyldende profetier: Hvis mange

på grund af kampagner får indtryk af, at socialt bedrageri er meget udbredt, vil nogle måske reagere ved også selv at ville deltage.

Kvalitative undersøgelser i England har indikeret, at en konkret oplysningsindsats over for ydelsesmodtagere om regler og pligter forbundet med modtagelse af sociale ydelser, måske i modsætning til generelle mediekampagner, kan have en positiv betydning i forhold til at nedbringe omfanget af socialt bedrageri. Ydelsesmodtagere, der er helt klar over, hvordan reglerne er, og hvilke oplysninger, de er forpligtede til at meddele myndighederne, ser ud til at være mindre involverede i socialt bedrageri, end ydelsesmodtagere, der er i tvivl om regler og pligter.

Vi har ikke fundet mere omfattende evalueringer af hvilke indsatser og forebyggelsesmetoder, der har den bedste virkning mod socialt bedrageri.

LITTERATUR

- Bangpan, M. et al. (2011): *Fraud and Error in Financial, Welfare and Revenue Services: A Systematic Map of the Empirical Evidence with Particular Reference to 'Notification of Changes in Circumstances'*. Leeds: Department for Work and Pensions. Working Paper No 97.
- Beskæftigelsesministeriet (2010): *Aftale om en styrket indsats mod socialt bedrageri*. København: Beskæftigelsesministeriet
- Boath, M. & H. Wilkinson (2007): *Achieving Good Reporting of Changes in Circumstances*. Leeds: Department for Work and Pensions. Research Report No 457.
- Brå (2007): *Fusk med a-kassa*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. 1997:23.
- Brå (2008): *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet
- Chunn, D.E & S.A.M Gavigan (2004): "Welfare Law, Welfare Fraud, and the Moral Regulation of the 'Never Deserving' Poor". *Social & Legal Studies* 13 (2):219-243.
- Connor, S. (2007): "We're onto you: A Critical Examination of the Department for Work and Pensions' 'Targeting Benefit Fraud' Campaign". *Critical Social Policy* 27 (2):231-252.
- Davidson, J. & R. Sainsbury (2008): *Reporting Changes in Circumstances: Tackling Error in the Housing Benefit System*. Leeds: Department for Work and Pensions. Research Report No 523.

- Det tværministerielle udvalg (2010): *Rapport fra det tværministerielle udvalg om bedre kontrol*. København: Pensionsstyrelsen
- DFU (2007): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- DFU (2007a): *Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Rapport 2.
- DFU (2007b): *Vad kostar felan? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Rapport 7.
- DFU (2007c): *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Rapport 5.
- DFU (2007d): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Rapport 6.
- DFU (2008a): *Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder och kontroller. - En jämförelse mellan de nordiska länderna*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- DFU (2008b): *Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder*. Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- DWP (2007): *Fraud and Error in the Benefit System: April 2005 to March 2006*. Leeds: Department for Work and Pensions.
- DWP (2010a): *Fraud and Error in the Benefit System: October 2008 to September 2009*. Leeds: Department for Work and Pensions.
- DWP (2010b): *Tackling Fraud and Error in the Benefit and Tax Credits System*. Leeds: Department for Work and Pensions.
- DWP (2011): *Fraud and Benefit in the Benefit System: April 2009 to March 2010*. Leeds: Department for Work and Pensions.
- Gatta, M. & Deprez, L.S. (2008): "Introduction to the Special Issue". *Journal of Sociology & Social Welfare* 35 (3):9-19.
- Goa, H. (2009): "Criminalizing Race, Criminalizing Poverty: Welfare Fraud Enforcement in Canada". *Labour / Le Travail* 63:289-291.
- Grover, C. (2005): "Advertising Social Security Fraud". *Benefits. - A Journal of Social Security Research, Policy and Practice*, 13, 3.
- Gustafson, K. (2009): "The Criminalization of Poverty". *Journal of Criminal Law & Criminology* 99 (3):643-716, 2009.

- Halla, M., M. Lackner & F.G. Schneider (2010): "An Empirical Analysis of the Dynamics of the Welfare State: The Case of Benefit Morale". *Kyklos* 63 (1):55-74, 2010
- Irvine, A. et al. (2008): *Reporting Changes in Circumstances: Tackling Error in the Benefit System*. Leeds: Department for Work and Pensions. Research Report No 497.
- Jacquet, L. (2006): *Optimal Disability Assistance when Fraud and Stigma Matter*. Department of Economics, Queens University, Ontario, 1098.
- Joseph Rowntree Foundation (2006) v. Katungi, D., E. Neale & A. Barbour: *People in Low-paid Informal Work. 'Need not Greed'*. The Policy Press, Bristol.
- Lemieux, P. (2007): *The Underground Economy. Causes, Extent, Approaches*. Montreal Economic Institute, Montreal.
- Mosher, J. & J. Hermer (2005): *Welfare Fraud: The Constitution of Social Assistance as Crime*. University of Toronto, Scarborough.
- Mosher, J. (2008). Regulating Women's Intimate Relationships through Welfare Fraud. *Conference Papers - Law & Society*:1.
- NAO (2003): *Department for Work and Pensions. Tackling Benefit Fraud. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: The Stationary Office/National Audit Office
- NAO (2006): *International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Systems. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: National Audit Office.
- NAO (2008): *Department for Work and Pensions. Progress in Tackling Benefit Fraud. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: The Stationary Office/National Audit Office.
- Rockwool Fondens Forskningsenhed (2010) v. Hvidtfeldt, C., B. Jensen, & C. Larsen.: *Danskerne og det sorte arbejde*. Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag, København
- Rowlington, K. et al. (1997): *Social Security Fraud: The Role of Penalties. A Report of Research Carried out by the Policy Studies Institute on Behalf of Social Security*. London: The Stationary Office/Department of Social Security. Research Report No. 64.
- RRV (1995a): *Bidragförsäkring - effektivitetsrevision av ett statsligt stöd till barnfamiljer*. Stockholm: Riksrevisionsverket. 1995:34.
- RRV (1995b): *Förtidspension - fusk och systembrister*. Stockholm: Riksrevisionsverket. 1995:33.

- RRV (1995c): *FUSK - systembristar och fusk i välfärdsystemen*. Stockholm: Riksrevisionsverket. 1995:33.
- RRV (1996): *Bostadsbidrag - effektivitetsrevision av ett socialpolitiskt instrument*. Stockholm: Riksrevisionsverket. 1996:3.
- Sandberg, B. (1998): "Sweden: Fraud and Abuse of Welfare Systems". *Journal of Financial Crime*, 5, 4. 396
- Spark Research (2004): *A Review of the DWP Benefit Fraud Sanctions Regime. A Report for the Department of Work and Pensions*. Crown, London
- Swan, S.S., L.L. Shaw, S. Cullity, M. Roche, J. Halpern, W.M. Limbert & J. Humphrey (2008): "The Untold Story of Welfare Fraud". *Journal of Sociology & Social Welfare* 35 (3):133-151

[Udgivelsesliste - Indsættes af forlaget]