Deloitte.

Ledelsesresumé – Analyse af uberettigede udbetalinger af sociale ydelser

Analysens formål

Det er centralt for finansieringen af fremtidens velfærdssamfund, at sociale ydelser alene udbetales til de borgere, der er berettigede til at modtage dem. På samme måde afhænger borgernes opbakning til velfærdssamfundet af, at der er tillid til, at de offentlige myndigheder udøver en korrekt sagsbehandling og sikrer, at der ikke kan snydes med velfærdsydelserne.

Igennem de senere år har netop bekæmpelse af socialt snyd og uberettigede udbetalinger haft stigende bevågenhed. Som led i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015 er der gennemført nærværende analyse af uberettigede udbetalinger af sociale ydelser til borgere både pga. fejl i sagsbehandlingen og pga. snyd fra borgerne. I dette resumé præsenteres resultaterne af analysen, som Deloitte har gennemført.

Analysen viser overordnet, at den nuværende indsats ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer en korrekt udbetaling af sociale ydelser. Det skyldes bl.a. i høj grad, at den digitale understøttelse af sagsbehandlingen og kontrolindsatsen ikke er god nok. Der er derfor behov for at gennemføre nye initiativer, der i højere grad understøtter en korrekt tildeling af ydelser, løbende og rettidig opfølgning på borgerens berettigelse til ydelserne samt målrettet kontrol af sager, hvor der er mistanke om snyd.

Sociale ydelsesområder omfattet af analysen

Analysen omfatter fem sociale ydelsesområder, der samlet set dækker 45 % af de samlede offentlige udbetalinger af sociale ydelser på 306 mia. kr. (2011-tal):

- Boligsikring (almindelig): 2,9 mia. kr.
- Børnetilskud (ordinært): 2,1 mia. kr.
- Folkepension: 101 mia. kr.(i Danmark) og 1,5 mia. kr. (i udland)
- Kontanthjælp: 15,3 mia. kr.
- Sygedagpenge: 14,6 mia. kr.

Endvidere har analysen opgjort omfanget af tilbagebetalingskrav på alle sociale ydelsesområder.

Det vurderes, at de generelle konklusioner i analysen vedr. ovenstående fem ydelser kan overføres på de øvrige sociale ydelser.

Deloittes analyse omfatter en opgørelse af kommunernes nuværende indsats for at forhindre uberettigede udbetalinger og det økonomiske potentiale ved at optimere indsatsen.[1] Analysen præsenterer også forslag til nye digitale initiativer til optimering og effektivisering af sagsbehandling og kontrol af sociale ydelser.

Analysen er gennemført for en tværministeriel følgegruppe under styregruppen for digitaliseringsstrategien bestående af KL, Udbetaling Danmark, Social- og Integrationsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Børn og Undervisning, Skatteministeriet,

Udbetaling Danmark overtager i 2012-2013 administration og udbetaling af en række sociale ydelser fra kommunerne:

- Familieydelser (børnebidrag, børnetilskud og børneungeydelse)1. oktober 2012,
- Barselsdagpenge 1. december 2012.
- Boligstøtte, folkepension og førtidspension 1. marts 2013.

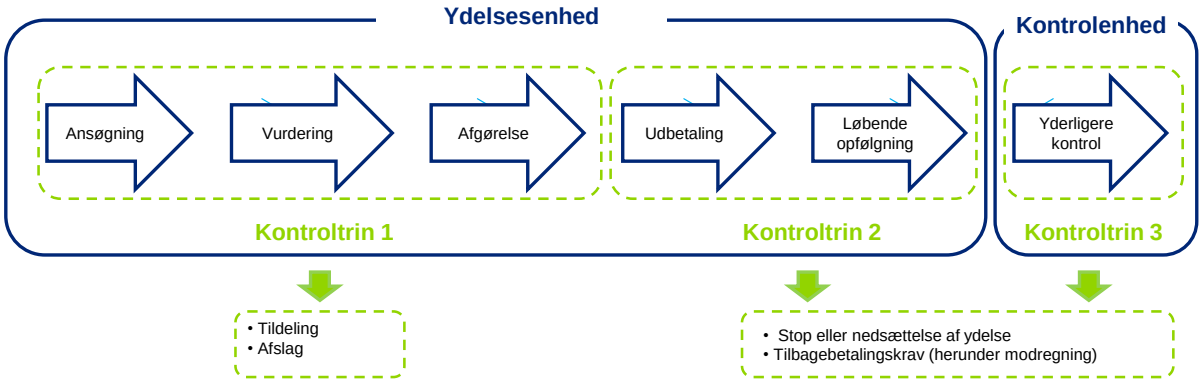
[1] Konklusionerne i analysen bygger bl.a. på besvarelser af spørgeskema fra 82 % af landets kommuner, dybdekortlægning i 10 kommuner, udtræk af over 100.000 adviser og sagsgennemgang af over 650 sager.

Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet. Digitaliseringsstyrelsen har varetaget formandskab og sekretariatsfunktion for følgegruppen og analysen.

Kommunernes nuværende sagsbehandling og kontrol af sociale ydelser

Det er kommunernes ansvar at administrere tildeling og udbetaling af sociale ydelser. Dette foregår gennem en traditionel sagsbehandlingsproces opdelt i tre såkaldte "kontroltrin", jf. figuren nedenfor.

Figur: Kommunernes sagsbehandling og kontrol af sociale ydelser er tilrettelagt i tre kontroltrin



På trin 1 foretager ydelsesenheden i kommunen en vurdering af borgerens berettigelse til en given social ydelse og træffer afgørelse på baggrund af borgerens ansøgning. Her sker kontrol af borgerens oplysninger i ansøgningen særligt gennem opslag i egne systemer og offentlige registre såsom CPR, eIndkomst mv.

På trin 2 er det ydelsesenhedens ansvar løbende at følge op på, i hvilket omfang ændringer i borgerens forhold har betydning for borgerens berettigelse til ydelsen. Den løbende sagsbehandling baseres på borgernes egen angivelse af ændringer og på behandling af såkaldte adviser. En advis er en elektronisk meddelelse med oplysninger om ændringer i borgerens forhold, og som afsendes fra et offentligt system eller register. Endvidere foretages en årlig efterregulering og omregning af ydelserne indenfor hhv. boligsikring og folkepension.

Adviser kan eksempelvis omhandle

- Til- og fraflytninger
- Fødsler og dødsfald
- Ændringer i indkomstforhold

Deloittes analyse viser, at der på landsplan dannes minimum 3,6 mio. adviser årligt indenfor de fem udvalgte ydelser.

På trin 3 foretages kontrol af sager, hvor der er mistanke om, at borgeren begår socialt snyd. Til at varetage dette kontrolarbejde har langt størsteparten af kommunerne etableret særlige kontrolenheder. Næsten to tredjedele af kontrolenhederne er etableret fra 2009 og frem, hvorfor der generelt set er tale om en relativ ny indsats i kommunerne. Mange kommuner baserer primært kontrolarbejdet på anonyme anmeldelser fra borgere (naboer m.v.), mens kun ca. 20 % af kommunerne har anskaffet sig et såkaldt udsøgningssystem, som gennem samkøring af oplysninger om ydelsesmodtagere udvælger sager til en mere tilbundsgående kontrol af borgerens forhold og berettigelse til ydelser.

Hvis kommunen i forbindelse med trin 2 og 3 vurderer, at borgeren ikke længere er berettiget til ydelsen, vil den enten blive stoppet eller nedsat. I nogle tilfælde vælger kommunen at rejse et tilbagebetalingskrav overfor borgeren, hvis det vurderes, at borgeren i en periode har modtaget ydelsen uden at være berettiget og uden at have oplyst kommunen om de relevante forhold. Hvis det er muligt, kan kommunen vælge at foretage modregning i den fremadrettede ydelse. Analysen viser imidlertid, at

kommunerne ikke nødvendigvis rejser tilbagebetalingskrav over for borgeren, selvom borgeren uretmæssigt har modtaget en ydelse. Det skyldes ifølge kommunerne, at:

- Det opleves som ressourcekrævende at dokumentere tilbagebetalingskrav tilstrækkelig grundigt, til at kommunerne kan få medhold i en eventuel klagesag om, hvorvidt borgerne har været i ond tro, og at sagen dermed underkendes (hjemvises) af det sociale nævn.
- Der er tale om uretmæssig modtagelse af en forsørgelsesydelse (fx kontanthjælp), hvorfor kommunen ikke kan kræve beløb tilbage, som betyder at borgerens forsørgelsesgrundlag fjernes eller reduceres uforholdsmæssigt.
- Det ikke kan betale sig at rejse kravet, fordi borgerens betalingsevne formodes at være ringe

Økonomisk potentiale ved forbedret indsats mod uberettigede udbetalinger

Analysen peger på en meget stor variation i kommunernes tilgang til såvel den løbende sagsbehandling som indsatsen i de kommunale kontrolenheder, Generelt set er sagsbehandlingen og kontrollen i kommunerne præget af manuelle arbejdsgange, manglende it-understøttelse og utilstrækkelig kommunikation internt i kommunerne og med andre myndigheder.

Analysen viser, at en meget betydelig del af de uberettigede udbetalinger skyldes, at ydelsen ikke reguleres hurtigt nok, når der opstår ændringer i borgerens situation. Dette skyldes både at de relevante oplysninger om ændringer tilgår kommunerne for sent eller slet ikke, og at kommunerne ikke har tilrettelagt den løbende sagsbehandling tilstrækkelig effektivt. Analysen har afdækket et stort forbedringspotentiale i en smartere opsætning og mere effektiv behandling af de mange forskellige elektroniske adviser, som kommunerne modtager. *Potentialet ved en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling af ændringer i borgerens forhold er beregnet til ca. 1,5 mia. kr. pr. år, hvis alle kommuner bliver lige så effektive til at stoppe ydelser som et gennemsnit af de bedste kommuner*.

Dette potentiale er udtryk for en fremadrettet besparelse ved at have forhindret en ellers fortsat udbetaling af de uberettigede ydelser. Den fremadrettede besparelse svarer til den gennemsnitlige periode, hvor udbetaling til borgeren ville være fortsat, hvis ikke kommunen havde stoppet ydelsen gennem fx behandling af advis eller ved nærmere undersøgelse af sagen i kontrolenheden[2].

Analysen viser endvidere, at de kommunale kontrolenheder kan blive bedre til afdække sager, hvor borgere – ofte bevidst – modtager uberettigede ydelser, bl.a. ved mere målrettet kontrol gennem brug af digitale udsøgningssystemer. Også her er der indikeret et betydeligt potentiale, hvis alle kommunale kontrolenheder bliver ligeså gode til at stoppe ydelser og rejse tilbagebetalingskrav som gennemsnittet af de bedste kontrolenheder. *Potentialet herved er beregnet til ca. 500 mio. kr. pr. år i yderligere tilbagebetalingskrav samt til ca. 440 mio. kr. ved, at flere borgere får stoppet deres ydelse, som ellers ville være fortsat.*

Tabel: Beregning af potentiale ved en forbedret sagsbehandling og kontrolindsats

Potentiale ved forbedret indsats	Stop af ydelser pga. behandling af adviser i den løbende sagsbehandling**	Stop af ydelser pga. kontrolenhedens afdækning af uberettigede udbetalinger**	Rejste tilbagebetalingskrav af kontrolenheden***
Børnetilskud	30 mio. kr.	30 mio. kr.	Cirka 510 mio. kr. på tværs af alle sociale ydelser
Boligsikring	250 mio. kr.	80 mio. kr.	
Folkepension	500 mio. kr.*	90 mio. kr.*	

[2] Antallet af måneder for den fremadrettede besparelse er fastlagt ud fra en analyse af kommunernes behandling af adviser samt ud fra KL's vejledning til kommunerne angående "Opgørelse af uberettigede modtagne sociale ydelser" fra 2009.

Kontanthjælp	90 mio. kr.	170 mio. kr.	
Sygedagpenge	640 mio. kr.	70 mio. kr.	
Øvrige sociale ydelser	Ikke omfattet af analysen af stoppede ydelser		
I alt	**Cirka 1.510 mio. kr.**	**Cirka 440 mio. kr.**	**Cirka 510 mio. kr.**

* Folkepensionsområdet er beregnet ud fra et vægtet gennemsnitligt potentiale for de øvrige fire ydelsesområder

** Beregningsteknisk opgjort ved gennemsnittet af de 10 bedste kommuner.

*** Beregningsteknisk opgjort ved gennemsnittet af de 5 bedste kommuner

Potentialerne kan ikke blot summeres. En forbedret indsats overfor fejl i sagsbehandlingen (og dermed flere stoppede ydelsesudbetalinger) må forventes at medføre ringere muligheder for at snyde. Dermed nedbringes antallet af potentielle tilbagebetalingskrav rejst af kontrolenhederne. Samtidig er det erfaringen, at det langt fra er alle tilbagebetalingskrav, der reelt betales tilbage af borgerne. Ydelserne er ofte udbetalt til borgere med ringe betalingsevne.

Endelig vurderes potentialet generelt at være behæftet med usikkerhed. Analysen er baseret på en generalisering af kommunernes nuværende praksis på baggrund af udvalgte, omend repræsentative, kommuner.

Realisering af det økonomiske potentiale gennem nye løsninger

Analysen har identificeret en række forbedringstiltag til optimering af sagsbehandling og kontrol, som spænder fra videreførelse af eksisterende initiativer og udbredelse af god praksis til igangsættelse af nye digitale løsningsinitiativer og realisering af mere langsigtede pejlemærker.

Udbredelse af de bedste kommuners nuværende praksis vurderes hverken at være en omkostningseffektiv eller en realistisk måde at realisere potentialet på. I stedet anbefales det, at de væsentligste god praksis tiltag gennemføres i sammenhæng med de nye digitale løsninger, og at der samtidig lægges en plan for realisering af de mere langsigtede og ambitiøse pejlemærker. Endvidere anbefales det, at forbedringsarbejdet styres og forankres fællesoffentligt.

Både god praksis tiltag og de nye digitale løsningsmodeller adresserer i vidt omfang de samme problemstillinger i den nuværende sagsbehandling og kontrol og har således til formål at sikre:

1. Korrekt ydelsestildeling i forbindelse med behandling af ansøgninger fra borgerne
2. Rettidig og korrekt behandling af ændringer i borgernes forhold
3. Effektiv og målrettet kontrol af borgere, hvor der er mistanke om forsøg på snyd

De digitale løsningsmodeller vil bidrage til at realisere forbedringer, der går ud over god praksis i dag, fx mere korrekte og opdaterede grunddata til brug for sagsbehandlingen samt en øget digital understøttelse af identifikation og behandling af de løbende ændringer i borgerens forhold.

Løsningerne retter sig mod ensartede problematikker på tværs af de forskellige ydelsesområder og involverede kommunale og statslige myndigheder. Det bør derfor overvejes, hvordan tiltagene bedst forankres. Hensynet bør både være at sikre styring og fremdrift og at sikre den nødvendige koordinering og sammentænkning af initiativer, fx i form af fælles infrastruktur for systemanvendelse, koordinerede og fælles ændringer i lovgivningen, udnyttelse af ressourcer i fællesskab mv. Disse hensyn gælder både for de ydelsesområder, som kommunerne varetager, og for de områder, som Udbetaling Danmark (UDK) overtager ansvaret for.

Deloitte anbefaler at forankre realiseringen af de samlede forbedringstiltag centralt og fællesoffentligt, eksempelvis med afsæt i nedenstående tre indsatsområder.

1) Korrekt ydelsestildeling i forbindelse med behandling af ansøgninger fra borgerne

Dette indsatsområde omfatter hhv. videreførelse af de eksisterende offentlige grunddataprogrammer, yderligere optimering af grunddata vedrørende bopælsforhold (særligt CPR) og indkomst- og formueoplysninger samt vurdering af, hvordan god praksis vedrørende organisering af folkeregistreringsopgaven bedst muligt udbredes, herunder opsætning af eFlyt selvbetjeningsløsningen. Endvidere omfatter indsatsområdet undersøgelse af mulige lovændringer relateret til mere ensartede og objektive/retsbestemte kriterier for ydelsestildeling med henblik på at forenkle administrationsgrundlaget for de sociale ydelser.

På længere sigt er målsætningen, at der skabes øget integration mellem de relevante offentlige systemer og registre med henblik på at sikre størst mulig grad af forudfyldelse af datafelter i ansøgninger. Det vil samtidig muliggøre såkaldte straksafgørelser, hvor de offentlige systemer baseret på aktuelle og objektive data kan afgøre, hvorvidt ansøgningen kan henholdsvis imødekommes, skal afslås eller skal udtrækkes til dyberegående kontrol. Endvidere bør der træffes beslutning om, i hvilket omfang der er grundlag for at gøre lovgivningen mere retsbestemt, objektiv og ensartet med henblik på at lette og automatisere administrationen af ydelser.

2) Rettidig og korrekt behandling af ændringer i borgernes forhold

Dette indsatsområde omfatter særligt optimering og automatisering af advis-behandling i såvel kommunerne som UDK. Selvom der på tværs af de enkelte ydelsesområder eksisterer mange og vidt forskellige adviser, er der tale om samme type digital infrastruktur til opsætning af kriterier for adviser samt modtagelse og behandling af adviser i journal- og fagsystemer. Det anbefales derfor at gennemføre en analyse af mulighederne for at etablere en fællesoffentlig it-infrastruktur, der kan varetage opsætning af kriterier, og sikre rettidig og effektiv håndtering af adviserne, heriblandt automatiseret partshøring af borgerne ved adviser, der objektivt set har betydning for den pågældende sociale ydelse. Igennem denne infrastruktur skabes der en platform for løbende at optimere behandling af adviser samt deling af relevante data på tværs af de offentlige myndigheder gennem udvikling af nye adviser.

På længere sigt er målsætningen, at den løbende sagsbehandling i højere grad automatiseres, dels via øget systemintegration, således at der skabes adgang til oplysninger på tværs af systemer og registre, og dels via en ydelsesadministration, som i højere grad er baseret på objektive kriterier. På den måde vil borgernes ydelser i højere grad kunne reguleres automatisk i forbindelse med, at de relevante data ændrer sig.

3) Effektiv og målrettet kontrol af borgere, hvor der er mistanke om forsøg på snyd

Dette indsatsområde omfatter særligt etablering af en fællesoffentlig digital infrastruktur til udsøgning og analyse af sager og borgere med mistænkelige forhold, som de enkelte myndigheder kan abonnere på til udsøgning og analyse af egne borgere. Dermed vil der allerede på kort sigt kunne sikres udbredelse af god praksis, hvorefter platformen vil kunne danne grundlag for videreudvikling af mere avancerede udsøgnings- og analysefunktionalitet. Initiativet vil ligeledes kunne omfatte opbygning af analysekompetencer, som muliggør løbende identifikation og opsamling af snyd-mønstre og dermed en stadigt stigende viden og indsigt i relation til gennemførelse af udsøgning og analyse. Det vil endvidere være muligt at anvende initiativet som anledning til at sikre en fællesoffentlig afklaring af mulighederne for registersamkøring for de enkelte myndigheder.

På længere sigt er målsætningen, at der skabes bedre muligheder for at samkøre data om ydelsesmodtagerne med henblik på at kunne identificere mulige forsøg på socialt snyd. Der bør i den forbindelse træffes beslutning om hensigtsmæssigheden i at skabe bedre muligheder for tredjeparts indberetninger med henblik på at øge datakvaliteten i de offentlige registre (fx adresseoplysninger fra Post Danmark) og dermed skabe mere aktuel viden om borgernes forhold i sager, hvor der er mistanke om snyd. Endvidere bør der træffes beslutning om, hvorvidt der er grundlag for at samle reguleringen af indsatsen mod socialt snyd og fejludbetalinger i én lov, der specifikt sætter rammerne for indsatsen og tilvejebringer sammenhængende og koordinerede værktøjer og sanktionsmuligheder, fx samling og ensretning af reglerne for modregningsret, tilbagebetalingskrav og inddrivelsesmuligheder i samme lov.