

Line Britt Madsen og Morten Frederiksen

'Og hvis vi så ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det?'

Kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri

Kontrolopgaver er i stigende grad en del af offentlig forvaltning, ikke mindst en del af den kontrolindsats, der udføres inden for den kommunale forvaltning af offentlige ydelser. Vi ved imidlertid meget lidt om hvordan dette kontrolarbejde udføres, hvilke typer afgørelser, der knytter sig til det, og hvordan det forandrer borgernes retstilling som modtagere af offentlige ydelser. Denne artikel bygger på en mindre etnografisk undersøgelse af en sådan kommunal kontrolpraksis. I den undersøgte kommune varetager en gruppe medarbejdere opgaven med at identificere og sagsbehandle formodede sociale bedragere, at konfrontere de mistænkte med både mistanke og sagsbehandlingens resultater, samt træffe en afgørelse på kommunens vegne om hvilke konsekvenser det formodede bedrageri skal have for borgeren. Vores undersøgelse viser betydningen af, at der bruges et omfattende arsenal af observationstekniker både online og fysisk. At der i praksis lægges vægt på sandsynliggørelse frem for juridisk beviselighed, samt at partshøringspraksisserne får karakter af indrømmelser med uoverskuelige konsekvenser for borgeren.

Søgeord: Socialt bedrageri, sagsbehandling, kommunal kontrol, etnografi, interaktionisme.

Velfærdsstatens mangfoldige professionsgrupper og system-borger relationer har været genstand for et omfattende kvalitativt forskningsarbejde. Et enkelt område, der imidlertid har unddraget sig denne interesse, er socialt bedrageri. I denne artikel søger vi at kaste et første kvalitativt blik på det kommunale kontrolarbejde med socialt bedrageri for der igennem at afdække denne ukendte og underbelyste praksis. Artiklen bygger på et mindre etnografisk studie af kommunale kontrolmedarbejderes undersøgelse og sagsbehandling af formodede sociale bedragere.

I stigende grad ansætter kommuner medarbejdere i selvstændige administrative enheder for at undersøge, hvorvidt ydelsesmodtagere rent faktisk er berettigede (Deloitte, 2012). Ofte benytter disse enheder metoder som observation, anonyme angivelser, brug af registerdata og konfronterende samtaler i udførelsen af deres arbejde. I denne artikel undersøger vi de særlige administrative praksisser, der knytter sig til kontrolarbejdet af socialt bedrageri i sådan en enhed.

Artiklen er baseret på et etnografisk feltarbejde fra 2013 gennemført i en større dansk kommune. Feltarbejdet er foregået i kommunens såkaldte 'kontrolteam' – den administrative enhed, der tager sig af at undersøge mistanker om socialt bedrageri – hvor vi har fulgt de ansattes daglige praksis med at undersøge og oplyse konkrete sager. Studiet viser, hvordan kontrolmedarbejdernes praksis og mål klassificerer og konstituerer ydelsesmodtagere som sociale bedragere i krydsfeltet mellem strafferetslige krav om bevisførelse og forvaltningsretlige krav om sandsynliggørelse.

Artiklens formål er at afdække de praksisser, definitioner og selvforståelser, der bringes i anvendelse af kontrolmedarbejderne i arbejdet med at finde sociale bedragere og tager sit afsæt i den socialkonstruktivistiske interaktionisme hos Becker (2005) og Goffman (2004). Det er ikke artiklens primære formål at forholde sig til spørgsmålet om disse praksissers relation til gældende lov, men udelukkende at undersøge, hvordan kommunalt kontrolarbejde 'gøres'.

I det følgende vil vi indledningsvis knytte forbindelser til den sparsomme internationale forskning på feltet og den valgte teoretiske ramme. Dernæst præsenteres studiets metodologiske aspekter. I analysen slår vi ned på tre væsentlige aspekter af kontrolmedarbejdernes arbejde: observationer, samtaler og afgørelser. Afslutningsvis diskuterer vi, hvordan kontrolenheden og sagsbehandlingen af socialt bedrageri i denne case passer ind i den generelle udvikling af bedragerieforsknings internationalt.

Kontrolindsatser over for socialt bedrageri

Kontrolindsatsen over for socialt bedrageri har ikke fået særlig opmærksomhed i en dansk forskning til trods for, at denne aktivitet har pågået i et par årtier. Det primære fokus i den internationale litteratur har vedrørt de diskurs- og policy-skift, der følger med det stigende fokus på socialt bedrageri i forbindelse med den bratte afslutning på velfærdstaternes udbygning i

	<p>Line Britt Madsen</p> <p>Cand.soc.</p> <p>E-mail: linebrittmadsen @hotmail.com</p>		<p>Morten Frederiksen</p> <p>Lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet</p> <p>E-mail: mfr@socsci.aau.dk</p>
---	---	--	---

70'erne (Dean & Melrose, 1996; Jordan, James, Kay, & Redley, 1992; Prenzler, 2011). Den økonomiske opbremsning i midten af 70'erne og den stigende arbejdsløshed lægger pres på velfærdsydelse og skaber bekymring om deres fortsatte finansiering (Chunn & Gavigan, 2004; Golding & Middleton, 1982). Der findes imidlertid ingen forskning, der indikerer, at omfanget af socialt bedrageri skulle være steget i samme periode (Dean & Melrose, 1996; Prenzler, 2011), selvom nogle forskere har præsenteret teoretiske argumenter for, at det forholder sig sådan (Evason & Woods, 1995). Den øgede politiske og mediemæssige interesse for socialt bedrageri er, uanset årsagerne til denne, velbeskrevet i litteraturen (Connor, 2007; Murray, 2000), og selvom den skandinaviske diskurs afviger betydeligt fra den angelsaksiske (Lundström, 2013), er der ingen grund til at tro, at denne udvikling ikke også afspejles i den danske offentlighed (se f.eks. Hedegaard, 2014). Vender vi blikket mod den konkrete efterforskningspraksis, er litteraturen relativt begrænset. Den primært britiske forskning på området begrænser sig til at undersøge institutionalisering og professionalisering, hvor de britiske erfaringer er meget forskellige fra de danske. Bedrageriefterforskning uden for politiet anslås at beskæftige mere end 10.000 fuldtidsmedarbejdere i UK, heraf 3.250 alene inden for socialt bedrageri (Button et al., 2007). Da efterforskere af socialt bedrageri i UK selvstændigt kan sigte bedragerere uden politiets mellemkomst, har der naturligt også været en del fokus på professionaliseringen af denne nye faggruppe. Her indskriver studier af bedrageriefterforskning sig i en større kriminologisk og retssociologisk diskussion om 'plural policing' (Button, 2012; Crawford, 2008) og udviklingen fra et tydeligt, fagligt afgrænset politikorps til en diffus, allestedsnærværende politipraksis (Jones & Newburn, 2006; Loader, 2000). Forskningen har imidlertid begrænset sig til relativt deskriptive undersøgelser af efterforskernes holdningsmæssige og uddannelsesmæssige baggrund.

Tættere på denne artikels sigte er et par studier af efterforskernes afhøringspraksis. Sammenlignet med den etablerede efterforskningspraksis i politiet har britisk forskning vist, at efterforskere af socialt bedrageri benytter sig af relativt basale og ofte uhensigtsmæssige efterforskningsmetoder (Walsh & Milne, 2007). Især den anvendte afhøringsstil afviger betydeligt fra, hvad der anbefales, idet den oftest sigter mod tilståelser ved at lægge pres på den

interviewede frem for at forsøge at afklare faktuelle forhold. Konsekvensen er, at både den indhentede viden og tilståelserne ofte er tvivlsom (Shawyer & Walsh, 2007; Walsh & Bull, 2011). Politiets mere strukturerede afhøringspraksis er omvendt drevet af behovet for at løfte en bevisbyrde i retten, hvor afhøringer med ledende spørgsmål eller meget pres på den afhørte ikke godtages som bevis. I efterforskningen af socialt bedrageri findes imidlertid ikke et tilsvarende ydre pres for at hæve kvaliteten af afhøringerne, idet væksten i omfanget af bedrageriefterforskninger følges af et markant fald i omfanget af bedragerisigtelser (Shawyer og Walsh 2007). Dette skyldes et skift mod en mere effektiv strategi, hvor afhøringen ikke er rettet mod at underbygge en egentlig sigtelse, men blot mod at få de sociale bedragere til at frasige sig ydelserne og eventuelt tilbagebetale uretmæssigt modtagne ydelser. Et væsentligt instrument i denne praksis har været trusler om retsforfølgelse, der imidlertid sjældent er blevet realiseret og ofte ikke ville kunne føre til en dom for bedrageri, netop på grund af efterforskernes manglende evne til at løfte bevisbyrden. Britiske efterforskere af socialt bedrageri er derfor blevet anklaget for at bruge undertrykkende metoder og et egentligt uddannelsesprogram blevet etableret for at sikre en vis standard i efterforskningsarbejdet (Shawyer and Walsh 2007, Walsh og Milne 2007, Button et al 2007). Om noget tilsvarende gør sig gældende i Danmark er ikke tidligere undersøgt.

Kontrolarbejdet som kategoriseringspraksis

Socialt bedrageri kan forstås som bevidst snyd, hvorved en borger opnår udbetaling af en social ydelse, vedkommende egentlig ikke er berettiget til (Madsen m.fl. 2011:7). Sondringen imellem "bevidst snyd" og "utilsigtet fejludbetaling" kan imidlertid være vanskelig at drage, idet reglerne omkring sociale ydelser er komplicerede og modsætningsfyldte, hvorfor borgeren kan være i tvivl eller uvidende om, hvad vedkommende skal oplyse om, til hvem og hvornår (Ibid.). Ligeledes kan myndighederne være årsag til fejludbetalinger gennem eksempelvis forkert vejledning og regelanvendelse (Ibid.).

Artiklen tager afsæt i en socialkonstruktivistisk, interaktionistisk forståelse af socialt bedrageri som en relativ størrelse, der gennem kontrolarbejdet løbende (re)konstrueres i et samspil mellem borger og kontrolindsats. Det er ikke artiklens forehavende at undersøge substantielle spørgsmål om afgørbarhed, men hvordan socialt bedrageri som fænomen konstitueres i undersøgelses- og sagsbehandlingspraksissen (Spector & Kitsuse, 1987).

Socialt bedrageri ses derfor som et flertydigt og foranderligt fænomen, der henter sin betydning fra aktørernes kategoriserings-, forhandlings- og definitionspraksisser samt fra den kontekst, fænomenet optræder i (Järvinen & Mik-Meyer, 2005a, s. 10). Den afvigende adfærd og normbruddet forstås som en konsekvens af omgivelsernes reaktion herpå, frem for som en iboende egenskab hos den person, der udviser adfærden (Becker, 2005, Rubington & Weinberg, 2011). Der er således ikke nogen forventning om overensstem-

melse mellem betydning og en objektiv virkelighed, for at betydningen kan få reelle konsekvenser. Aktørernes forståelse og forhandling af situationen udgør den mekanisme, der genererer konsekvenserne. Således vil betydningstilskrivningen få virkelige konsekvenser for den person, der stemples som social bedrager gennem de institutionaliserede regler, normer, og praksisser, der knytter sig til denne betydningstilskrivning.

Genstanden for undersøgelsen er imidlertid ikke stemplingsprincippet, men nærmere stemplingen som praksis, hvorfor vi i det følgende trækker på Goffmans analytiske begrebsapparat og fokuserer på, hvordan mødet mellem borger og kontrolindsats muliggør og begrænser bestemte forståelser, roller og handlinger (Järvinen, 2005).

Goffmans samhandlingsteori bidrager her konkret til at forstå, hvordan aktører indlæser situationer i forskellige meningsrammer på baggrund af fortolkninger af situationens særlige karakteristika og derigennem tilskriver betydning. Herved bliver de måder, hvorpå institutionaliseringen af kontrolindsatsen muliggør rammesætning på, afgørende for, hvordan kontrolmedarbejderne forstår og forholder sig til både kontrolpraksis og hinanden (Goffman, 2004).

Gennem varierende "selvpræsentationer" tilstræber aktørerne at formidle et bestemt og for situationen passende "selv" eksempelvis ved at omfavne eller distancere sig fra en given rolle (Goffman, 2004, s. 206-208). Ligeledes tilstræber aktørerne gennem "indtryksstyring" at kontrollere det indtryk, situationens andre danner sig af både ham selv og situationen med det formål at sikre en fælles situationsdefinition og forståelse af hvilke normer, der gælder for situationen (Kristiansen, 2005, s. 198-199). Dette mikrosociologiske begrebsapparat anvendes i analysen med henblik på at forstå, hvordan kontrolmedarbejderne skaber og forhandler mening i de kategoriserings- og definitionsprocesser, der fører til, at en borger stemples som social bedrager.

Casestudiet

Studiet er udformet som et singlecasestudie for at give kontekstualiseret og nuanceret viden om en væsentlig og tiltagende forvaltningspraksis. Studiet har derimod ikke til formål at kortlægge variationen i den kommunale kontrolindsats. Udvælgelsen af casen har været afhængig af muligheden for at få adgang til en kommunal kontrolenhed, hvilket lykkedes i en større dansk kommune, efter flere fejlslagne forsøge i mere repræsentative kommuner. Adgangen blev indledningsvis forhandlet med den kommunale socialchef, hvorefter de enkelte kontrolmedarbejdere bekræftede deres deltagelse. Studiet er gennemført i 2013, men trods lovændringer på området er der ikke sket ændringer af væsentlig betydning for den type praksis, som beskrives her.

Kontrolenheden i den valgte case-kommune er organiseret i en særskilt administrativ enhed. Den blev etableret i 2009 i forlængelse af regeringens temarevision af kommunernes kontrol med sociale ydelser, hvilket var tilfældet for knap 2/3 af kontrolenhederne i de danske kommuner (Deloitte, 2012).

Størrelsesmæssigt er casen atypisk, idet de fleste danske kommuner er mellemstore, og det er derfor tænkeligt, at kontrolarbejdet er stærkere institutionaliseret i denne kommune. Kontrolindsatsen retter sig imidlertid mod ydelser og tildelingskriterier, der er ens i hele Danmark, idet ydelseslovgivningen ikke i udpræget grad giver plads for skøn, og kontrolenhederne på tværs af kommuner reguleres af de samme retningslinjer (se nedenfor). Det er derfor vores formodning, at kontrolenhedernes praksis, organisering og opgavetilrettelæggelse vil ligne hinanden til trods for kulturelle, økonomiske eller demografiske forskelle mellem kommuner.

Den udvalgte kontrolenhed består af tre medarbejdere, en mand og to kvinder, alle etnisk danske, men med forskellig faglig baggrund. Kontrolenhedens fagkoordinator er kontoruddannet ved kommunen og har arbejdet med kontrol siden 2009, hvor vedkommende medvirkede ved kontrolenhedens etablering. De to øvrige kontrolmedarbejdere blev ansat i 2012 og har tidligere arbejdet med hhv. sociale ydelser ved kommunen og som pantefoged ved SKAT.

Organisatorisk er kontrolenheden forankret som selvstændig enhed under kommunens Borgerservicecenter, hvilket er typisk for kontrolenhederne generelt, idet man tilstræber et tæt samarbejde med kommunens relevante ydelsesudbetaling (Deloitte, 2012). Beslutningskompetencen er i denne kommune decentraliseret, og alle sager kan afgøres af den enkelte kontrolmedarbejder. Med mindre borgeren klager over afgørelsen og sender sagen til Ankestyrelsen eller mere ekstraordinært til Folketingets Ombudsmand, kontrolleres kontrolenhedens praksis ikke systematisk ud over det generelle kommunale tilsyn.

Lovgivningsmæssigt reguleres kontrolindsatsen af formelle regelsæt, der vedrører selve processen, hvor under kontrolenheden oplyser en sag og på baggrund heraf træffer sin afgørelse. Centralt er her Forvaltningsloven, Lov om offentlighed i forvaltningen, Lov om behandling af personoplysninger, Lov om kommunale borgerservicecentre, Lov om det centrale personregister og Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter samt Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Endvidere arbejdes der med de mange materielle regelsæt, som vedrører lovgivningens konkrete indhold og hjemler de forskellige ydelser, som kontrolindsatsen retter sin kontrol imod. Disse regelsæt vedrører typisk Lov om individuel boligstøtte, Lov om social pension, Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, Lov om aktiv socialpolitik, Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge samt Lov om sygedagpenge.

Den valgte empiriske tilgang er etnografisk feltarbejde for gennem vores egen tilstedeværelse i felten at tilvejebringe viden om hverdagslivet i kontrolenheden (Rubington & Weinberg, 2011). Over 9 dage får vi indblik i de mange komplekse mikroprocesser, der konstituerer hverdagslivet i kontrolenheden – også dem, der for en indforstået kan synes ligegyldige på grund af deres naturaliserede selvfølgelighed. Der er tale om et relativt kortvarigt feltarbejde, og et

længere ophold ville givetvis kunne tilvejebringe flere nuancer, men omfanget har været tilstrækkeligt til at afdække væsentlige karakteristika ved undersøgelsespraksis i en kommunal kontrolenhed og give et første indblik i et fænomen, der fortjener betydelig mere forskningsmæssig interesse i fremtiden.

Feltarbejdet kombinerede åben observation med uformel konversation. Observationerne var strukturerede omkring centrale typer af arbejdssituationer i kontrolenheden som kontorarbejde, kontrolkørsel og borgersamtaler. Disse meget overordnede kategorier valgtes med henblik på at etablere en induktiv åbenhed over for forskellige aspekter af praksis frem for at fokusere opmærksomheden mod på forhånd fastlagte aspekter af arbejdet.

Observationerne blev suppleret med dokumentanalyse baseret på dokumenter fra gruppens beslutningspraksis, såsom partshørings- og afgørelseskrivelser samt en enkelt borgerindkaldelse. Analysen fokuserede både på disse dokumenters indhold og performance; dvs. hvad de gør ved de aktører, der anvender dem, og ved den kontekst, hvori de virker (Mik-Meyer, 2005, s. 194).

Afslutningsvis gennemførtes et gruppeinterview for at få indblik i kontrolmedarbejdernes fælles kontekstuelle forståelse.

Undersøgelsens socialkonstruktivistiske udgangspunkt påvirkede feltarbejdet ved at fokusere vores opmærksomhed mod hverdagslivets "hvordan" frem for dets "hvad" (Gubrium & Holstein, 2008, s. 374-375). Eksempelvis hvordan kontrolmedarbejderne indbyrdes positionerer sig, forhandler og producerer mening, og hvordan de institutionelle rammer begrænser og muliggør bestemte interaktioner.

Analysestrategisk anlagdes en abduktiv tilgang med henblik på at lade den indsamlede empiri udfylde den teoretiske kategori "interaktion" (mellem borger og kontrolenhed), som udgør hele undersøgelsens omdrejningspunkt. Hertil anvendtes induktiv og deduktiv kodning, kondensering og kategorisering, hvorefter gennemgående temaer på tværs af datamaterialet opstod. Centrale citater og situationsbeskrivelser er udvalgt herfra.

Det er væsentligt at understrege at studiet, blandt andet på grund af det begrænsede empiriske materiale, ikke kan danne grundlag for generaliserende slutninger. Studiets udsigelseskraft er basalt set begivenhederne i denne bestemte organisation på dette bestemte tidspunkt, men giver dermed indblik i hvilke former for praksis, der kan eksistere på dette område inden for de givne institutionelle rammer.

I de følgende afsnit analyseres den kommunale kontrolenheds afgørelses- og undersøgelsespraksis i forhold til en potentiel social bedrager.

Observationer

Det opsøgende arbejde igangsættes typisk som en "forundersøgelse" med udgangspunkt i en anmeldelse fra en borger eller underretning fra en myndighed om socialt bedrageri. Disse kan vedrøre modtagelse af enligydelse til trods for samliv, udførelse af sort arbejde samtidig med modtagelse af sy-

gedagpenge eller kontanthjælp, eller længere tids ophold i udlandet samtidig med modtagelse af pension eller kontanthjælp.

En forundersøgelse involverer observationer af borgeren, der ofte gennemføres som såkaldte kontrolkørsler. I de hyppige sager hvor der er mistanke om, at en borger uberettiget modtager ydelser som enlig, indebærer observation, at kontrolmedarbejderne kører til den eller de bopæle, hvor det formodede bedrageri finder sted.

Vi kører i en mindre landsby, hvor Jesper og Kathrine (kontrolmedarbejdere) har været før. De undrer sig over en mand og en kvinde med fælles børn, som angiveligt ikke lever sammen. Kvinden har adresse en halv kilometer fra manden, og vi kører forbi for at se, om hun er hjemme på sin bopæl. Der er mørkt i huset, og Kathrine bemærker postkassen: "Prøv at se, den står helt åben og fuld af reklamer. Her har ikke været nogen i lang tid."

Kontrolmedarbejderne beslutter at fortsætte turen forbi mandens bopæl. De taler om at køre ad en bagvej og gå det sidste stykke, da de har været der nogle gange på det seneste og helst ikke skulle opdages. [...] Der er mørkt og stille i huset, og Kathrine konkluderer, at de begge må være ude denne aften. "Men se, ungernes legetøj ligger ude foran", siger hun og peger.

Observationerne handler ikke kun om direkte at kunne observere den eller de formodede bedragere, men også om at identificere tegn på om de regelmæssigt er på bopælen eller ej.

Vi er ude at køre og kigger efter en bestemt kvindes bil, da Jesper holder ind ved kvindens kærestes bopæl og siger, at vi "lige skal om og kigge". I går havde Jesper set et vindue i lejligheden stå åbent, og han vil se, om det stadig står åbent, da dette ifølge Jesper vil indikere, at der ikke er nogen hjemme. Ræsonnementet er, at det endnu er for koldt til at lade et vindue stå åbent hele døgnet. Vi går om bagved, og da der er tale om et stort, alment boligbyggeri, hvor alle lejligheder ligner hinanden, er det vanskeligt at vurdere hvilke vinduer, der hører til hvilke lejligheder. [...] Ud for den lejlighed, som Jesper vurderer til at være den rigtige, står vinduet på klem. "Præcis som i går", ifølge Jesper. Han tager et billede af vinduet og siger, at han ikke tror, der har været nogen hjemme siden i går.

Observationerne fortolkes ofte som i det ovenstående, hvor enkeltstående fakta, der i anden sammenhæng ville forekomme uskyldige eller ligegyldige, tillægges betydning ud fra spørgsmålet om det mulige sociale bedrageri, selvom det kan virke uklart, hvad kriterierne er for at fortolke konkrete fakta som enten positivt eller negativt bevis for socialt bedrageri.

Hele observationsfasen forløber typisk over 8-10 uger i tidsrummet mellem klokken 16 og klokken 04.30, hvorefter borgeren indkaldes til afklarende samtale hos kontrolenheden. Enkelte borgere er dog observeret i op til et år.

Medie- og registerobservationer

Kontrolenheden samarbejder med diverse myndigheder og deltager i f.eks. beskæftigelsesmedarbejderes borgersamtaler og ransagninger foretaget af SKAT eller politiet. Kontrolenheden samarbejder endvidere med Udbetaling Danmark om bl.a. centrale registerdata, der sammen med eksempelvis en borgers internetaktivitet anvendes i kontrolenhedens observation af borgeren. Facebook anvendes f.eks. til at fremskaffe oplysninger til sagen, enten direkte eller via borgerens søskende eller anden familie på facebook. Det følgende eksempel illustrerer kontrolenhedens anvendelse af facebook i sagsoplysningen, og vedrører den enlige forsørger Charlotte. Enlignsagerne udgør et betydeligt område af kontrolenhedens arbejdsfelt, og kan udover enlige forsørgere ligeledes omhandle enlige pensionister.

Charlotte modtager boligstøtte som enlig forsørger samt økonomisk friplads til sin søn, men kontrolenheden vurderer hende samlevende med sin kæreste. Kontrolenheden vil på denne baggrund træffe afgørelse om ombehandling af boligstøtte og friplads samt rejse krav om tilbagebetaling af de tidligere modtagne ydelser. Kontrolenheden lægger i partshøringsskrivelsen betydelig vægt på oplysninger fra facebook, som de mener sandsynliggør, at Charlotte er samlevende med sin kæreste:

- Den 17.06.2011 bliver du kærester med (navn). I skriver begge på facebook at dette er jeres årsdag
- Den 08.01.2012 bliver du og (kærestens navn) forlovet. Dette har I også slået op på facebook
- Den 22.01.2012 er der et foto af dig og (kærestens navn) sammen på facebook
- Den 10.02.2012 skriver du på facebook: 'Uuuuuhhhhhh Så er datoen fastlagt og ringene fundet :o) I får mange lykønskninger på dit opslag'. Du besvarer en af lykønskningerne med: 'Er også en lykkelig Qvinde:o)', hvortil (kærestens navn) skriver: 'Og ja det er mig der gør hende lykkelig'.
- Den 17.03.2012 slår du et foto op af dig og (kærestens navn) som er taget af Fotograf (navn) Der kommer en del kommentarer til det foto, og du skriver: 'hmmmm tja ... Miiiiig og min kommende husbond, måske;o'

De fremhævede facebook-oplysninger kan give det indtryk, at Charlotte befinder sig i et fast parforhold. Charlotte som lykkeligt forelsket kan imidlertid også betragtes som en særlig selvrepræsentation på facebook, der ikke nødvendigvis er dækkende for alle aspekter af Charlottes forhold til sin kæreste.

I partshøringen giver Charlotte udtryk for, at hun ikke ønsker at flytte sammen med sin kæreste, før de har et fælles rækkehus, at hun på det tidspunkt er "i tvivl" om forholdet, og at Charlotte og kæresten skal i parterapi. Den tvivl, Charlotte her udtrykker overfor kontrolenheden, ville i en alternativ fortolkning kunne identificeres i Charlottes facebook-opdatering den 17.03.2012, hvor hun via udtryk som "tja" og "måske" i forhold til sin "kommende husbond" giver indtryk af en knap så sikker indstilling til sit parforhold. Disse udsagn lægger kontrolenheden imidlertid mindre vægt på, og de udgrænses af kontrolenhedens fremstilling af Charlotte som værende i et fast parforhold.

En anden type observation foretages via borgerens kontoudtog. Det viser Tines eksempel:

Tine har været til en afklarende samtale hos kontrolenheden, idet de mistænker hende for at være samlevende og modtage enligydelse uberettiget. Tine blev forinden samtalen bedt om at medbringe kontoudtog, og Jesper gennemgår dem et par dage senere. Jesper forklarer, at han særligt kigger efter brændstofforbrug og indkøb foretaget i Tines kærestes by. Jesper markerer indkøb foretaget i kærestens by, mens indkøb foretaget i andre byer ikke markeres.

Kontrolenheden undersøger Tines konkrete færden gennem hendes økonomiske adfærd. Fortolkningen af data sker ved at fremhæve indkøb foretaget i kærestens by og undlade at understrege indkøb foretaget i andre byer. Denne fremgangsmåde tager udgangspunkt i antagelsen om socialt bedrageri og ignorerer eventuelle andre mønstre i Tines indkøbsvaner. Dermed fremstilles Tines adfærd på en måde, der giver forrang for oplysninger, som understøtter mistanken om samliv og socialt bedrageri.

Kontrolenhedens brug af sociale medier og deres adgang til journalnotater fra eksempelvis børnesager, sygedagpengesager eller oplysninger fra sundhedsforvaltningen medfører, at informationer, som borgeren har afgivet i én kontekst, fortolkes i en anden kontekst. Kontrolenhedens fagkoordinator fortæller, at de undersøger journaler og lovpligtige ressourceprofiler, og dér finder "mange gode oplysninger omkring samliv og dagligliv". Oplysninger, indhentet i helt andre kontekster, som borgeren ifølge en anden kontrolmedarbejder "aldrig havde drømt om ville blive anvendt i en anden sammenhæng".

Dokumentation af sagens faktiske forhold

Et væsentligt aspekt ved observationerne er, at de indtager en tvetydig status for kontrolenheden – både legalt og betydningsmæssigt. Den legale tvetydighed vedrører kontrolenhedens oplevelse af uklare rammer for, hvad de lovligt må foretage sig, og hvad de ikke må, samtidig med at legale begrænsninger opleves som en hæmsko for en ordentlig forundersøgelse.

I forbindelse med observation giver kontrolenhedens fagkoordinator flere gange udtryk for at opleve det nødvendigt at udfordre lovens utydeligt definerede rammer for at vide, hvor grænserne går. Fagkoordinatoren italesætter ikke konkret, hvilke(n) lov(e), han refererer til, men beskriver udfordringerne forbundet med observation:

'Og hvis vi så ikke må, jamen hvordan skulle vi vide det, hvis ikke vi har fået noget at vide? Der er jo mange måder at tolke på, og når nogle jurister siger én ting, og nogle andre noget andet – jamen, hvem bestemmer så, hvad der er rigtigt? Der er jeg ikke så bange for at kaste mig ud i noget, jeg ikke har prøvet før.'

Fagkoordinatoren beskriver således at "trække den, til de får et rap over naljerne" (af Ankestyrelsen), at være "gået ud over dét, man må" ved eksempelvis at "lure" ind af brevsprækken hos en borger eller ved at gå ind i en opgang, selvom "man egentlig ikke må". Denne bevidste tilsidesættelse af lovgivningen bagatelliseres imidlertid af medarbejderne med henvisning til den juridiske uklarhed, som de oplever, omgærder kontrolindsatsen.

Den betydningsmæssige tvetydighed spiller afgørende ind på kontrolmedarbejdernes retfærdiggørelse af deres til tider ulovlige undersøgelsespraksis. Medarbejderne understreger, at de indsamlede oplysninger ikke registreres eller formaliseres og ikke kan bruges til at rejse sagen, men blot er til "baggrundsviden" og til at "bestyrke sagen" for dem selv. Observationsdata har dermed ingen juridisk værdi og opfattes derfor som uproblematiske af kontrolmedarbejderne – ulovligheden er en forbrydelse uden ofre, og derfor opfattes disse handlinger ikke som egentlig problematiske.

Paradoksalt tilskriver kontrolmedarbejderne alligevel disse observationsdata væsentlig betydning for kontrolindsatsen, eksempelvis ved at fremhæve betydningen af udkørende observation:

'... altså vi er jo én af de kommuner, der kører ud. Og vi har færre sager, vi henlægger, end de kommuner, som ikke kører ud'
(Interview, Jesper)

Kontrolmedarbejderen angiver således observation som en væsentlig metode og uddyber i anden sammenhæng observationernes betydning 'som et værdifuldt redskab i forbindelse med en borgersamtale'. Derved indrammes observation som metode på én gang som både ubetydelig og værdifuld, hvilket forekommer paradoksalt. Observationsdataenes "ubetydelighed" vedrører deres ringe juridiske værdi, idet disse ikke i sig selv er tilstrækkelige til at rejse en sag og dermed ikke har nogen gyldighed som bevis i en juridisk forstand. Deres betydning viser sig derimod som tilsyneladende dokumentation i de afklarende borgersamtaler, som vi skal se eksempler på i det følgende. Be-

tydningen af denne uformelle dokumentation viser sig både i dens virkning på kontrolmedarbejderne, idet den bestyrker deres hypotese om bedrageri, og i dens fremstilling som objektive fakta på den bedragerimistænkte borger.

Borgersamtaler

En afklarende borgersamtale afholdes, når en forundersøgelse af borgeren har bestyrket kontrolmedarbejdernes mistanke – dvs. når kontrolmedarbejderen opfatter socialt bedrageri som den mest sandsynlige forklaring på de indhentede informationer, og når tilstrækkelige observationer er mobiliseret til at kunne udgøre et overbevisende belæg eller dokumentation på socialt bedrageri. Den afklarende borgersamtale har til formål at lade borgeren forholde sig til disse oplysninger og kontrolenhedens udlægning af dem.

Før samtalen kan begynde, indkalder kontrolenheden skriftligt borgeren Anders:

Indkaldelse til samtale.

X Kommune har modtaget en undren og ønsker derfor en samtale med dig.

Du har, i forbindelse med, at du modtager social pension, fået oplyst at du skal rette henvendelse til Borgerservice, såfremt du tager mere end 2 måneders midlertidig ophold i lande udenfor EU/EØS og Schweiz. Du skal meddele udrejse og forventet hjemkomstdato samt hver måned oplyse om eventuelle udenlandske indtægter.

Endvidere foreligger der et samlivsforhold, når to personer gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til fælles husførelse, og hvor samlivet kan føre til ægteskab efter dansk lov.

Du bedes derfor møde

Onsdag den 13. februar 2013 kl. 11.00

i Borgerservice

(Henvendelse ved informationen i rådhusets forhal)

til en nærmere samtale om din sociale pension.

Du bedes medbringe kontoudtog for tiden 2010, 2011, 2012 og 2013 samt dit pas.

Såfremt du er forhindret i at møde på ovennævnte tidspunkt, bedes du kontakte undertegnede på nedenstående telefonnummer og træffe aftale om et andet tidspunkt.

Jf. retssikkerhedslovens § 12b kan den der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger om forhold, der har betydning for hjælpen straffes med bøde.

Med venlig hilsen

Team Kontrol

Samtalens egentlige formål fremgår ikke direkte af brevet. Kun gennem sammenkædningen af 'en undren', og af regler, som Anders tidligere er blevet 'oplyst', samt kravet om at medbringe kontoudtog og pas, kan man få en fornemmelse af formålet. Indkaldelsen fremhæver imidlertid Anders' pligter og kommunens sanktionsmuligheder (eksempelvis muligheden for bødestraf ved afgivelse af vildledende oplysninger), hvilket tydeligt iscenesætter indkaldelsen som alvorlig og potentielt truende. Intet sted fremgår det af indkaldelsen, at lovgivningen også sikrer Anders rettigheder (eksempelvis muligheden for at lade sig repræsentere eller bistå, jf. Forvaltningslovens § 8, samt muligheden for at undlade at udtale sig, jf. Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter § 10 samt Ombudsmandens udtalelse herom (2012)). Rollefordelingen er med andre ord på forhånd asymmetrisk, idet Anders forholdes væsentlig information om mødet, dets baggrund, dets formål og dets juridiske grundlag – information, som kontrolenheden er i besiddelse af – samtidig med, at mødet iscenesættes som alvorligt og med mulige juridiske konsekvenser for Anders.

Borgersamtalen gennemføres på et af kommunens kontorer og har typisk deltagelse af to kontrolmedarbejdere, hvoraf den ene gennemfører samtalen, imens den anden tager referat og eventuelt bidrager med uddybende spørgsmål.

I relation til skiftet mellem dét, Goffman betegner "frontstage" og "backstage", er situationens grad af formalitet central (Mik-Meyer og Villadsen 2007). I datamaterialet fra borgersamtalerne er netop sondringen imellem det formelle og det uformelle meget tydelig og noget, kontrolmedarbejderne eksplicit benytter sig af. Fagkoordinatoren beskriver eksemplvis, hvordan kontrolenheden har eksperimenteret med påklædningens betydning for udfaldet af en samtale:

'Vi tog slips og jakkesæt på og overvejede endda at medbringe mapper. Men de lukkede bare helt i. Der er virkelig forskel på, om jeg tager en skjorte eller en t-shirt på til sådan en samtale.'

Kontrolmedarbejderne er bevidste om betydningen af en tillidsvækkende udstråling og benytter forskellige strategier til at etablere denne tillid og få borgeren til at "åbne op" frem for at "lukke i":

Jesper: Altså borgeren får jo ligesom mulighed for at fortælle sin version af, hvordan de oplever det. Og så må vi jo ligesom prøve og snakke med dem og sige: "Jamen prøv og hør her, i forhold til, at du fortæller mig sådan og sådan, der har vi altså gjort de her observationer. Hvordan hænger dét sammen?" Altså, de får ligesom mulighed for at fortælle og åbne op ... Så kan vi jo komme med vores bagefter ... Og det er måske også mere med til at lukke borgeren lidt op, hvor man så siger,

jamen altså stille og roligt, der får vi puttet mere og mere på. Øh, i stedet for at vi bare overfuser dem til at starte med [...] så lukker de bare i.

Marianne: Så føler de sig netop meget, meget mistænkeliggjort, ikke ... Eller bare, hvor du har sagt goddag til dem herude, og hvor du går over til samtalelokalet, og du ping-pong'er lidt med dem sådan, altså allerede dér [...] Og det er jo også en god ting at bruge humoren dér [...] der er nogle, jamen de er sgu da nervøse, når de kommer herop, ikke

(Interview)

Kontrolmedarbejderne bruger meget bevidst dramaturgiske greb i form af påklædning, uformel samtale og planlagte sekvenser i samtalen for at få borgeren til at føle sig godt tilpas og ikke føle sig for 'mistænkeliggjort'. Når borgeren er færdig med at fortælle, fremlægger kontrolmedarbejderne deres perspektiv på sagen samt deres observationer. I samtalen med Aida (en enligsag) fremlægges eksempelvis udskrift af strømforbrug, observationer af tidspunkter med lys i lejligheden og legetøj uden for både hendes og børnenes fars bopæl.

Observationerne henter primært deres betydning fra dét, de gør ved samtalen med borgeren, både i kraft af den rolle, de gives som objektive, beviselige fakta, og i kraft af den måde, de griber ind i borgerens mulighed for selvfremstilling. Med Goffmans (2004) begreber kan dét at være blevet forholdt væsentlig viden om den situation, man befinder sig i, forstås som krænkende for borgerens selvbillede. Den sene fremlæggelse af observationsdataene udøver en så betydelig indtryksstyring, at borgeren fratages muligheden for at fremstille sig selv på en måde, der for samtalen opleves passende. Samtidig bliver borgerens indledende fremstilling af sagen forvandlet til en blottelse, en selvfremstilling, der berøves sin betydning af observationerne. Borgerens selvfremstilling gives i en afslappet kontekst, men får nu pludselig ny betydning i en anden og langt mere alvorlig kontekst. Herved krænkes borgerens grundlæggende status som "lige værdig", hvorved borgeren ikke blot lider et ansigtstab, men også påtvinges en anden og uattraktiv fremstilling. Fremstillingen af oplysningerne som objektive, neutrale fakta udgør et væsentligt greb for at skabe dette skift i samtalen, hvor borgerens selvfremstilling pludselig retrospektivt kan få karakter af at være forkert og usandfærdig. Denne forandring af situationen til noget objektivt og veldokumenteret påvirker ikke alene borgeren, men også kontrolmedarbejderne, der giver udtryk for at føle sig "stærkere" i borgersamtalen, fordi de selv har iagttaget observationerne:

Marianne: Når man har været ude, og har de observationer, så føler man sig også mere påklædt til selve samtalen, fordi du har reelt selv været ude og set "Den bil, den holder ski'sme dér" ... Dét gør også noget ved én ... Man føler sig... Selvfølgelig har du set det, men du har

set det med dine egne øjne, så du ... Det gør, at man føler sig stærkere i samtalen ... Altså rent mentalt stærkere ... Og det gør måske også, at man så går mere til dem, altså du spørger mere ind til nogle ting

Jesper: Du er mere sikker i din sag

Marianne: Du er mere sikker. Men det gør også, at du stiller mere spørgsmålstegn, når du har en fornemmelse af, at de sidder ikke og taler sandt

(Interview, Jesper & Marianne)

Dertil kommer den krænkelse, der ligger i at være blevet beskuet uden sit vidende og således inden for det område, Goffman betegner "backstage" (Kristiansen, 2005). Fordi "bagscenen" er det område, individet kan trække sig tilbage til og være privat, kan kontrolhedens iagttagelse af borgeren her betragtes som en krænkelse af dennes selv billede, og det er forventeligt, at borgeren som følge heraf vil føle sig "forlegen" og trække sig fra interaktionen, fordi vedkommende ikke er blevet mødt af den fordring, som det forventede at blive mødt med (Goffman, 2004, s. 122-128). Empirisk kommer dette ansigtstab til udtryk under samtalen med borgeren Tine, der reagerer på kontrolmedarbejderens fremlæggelse af observationer på Tines og hendes kærestes biler, observationer fra facebook samt oplysninger om Tines og kærestens arbejdspladser, ved berørt at udbryde:

'Ved I også dét?! Var jeg ikke paranoid i forvejen, så er jeg det da nu.'

I denne sammenhæng er det dog lige så væsentligt, at der kan være tale om 'otherstage', idet en del af oplysningerne ikke er private i den forstand, "backstage" lægger op til, men hører til på en anden scene, som i en journal fra en børnesag, registerdata over strømforbrug eller offentlige beskeder på facebook. Oplysninger, der 'hører til' og er meningsfulde i en anden sammenhæng, optræder pludselig med ny betydning, der ikke bare er truende for borgeren, men også berøver borgeren oplevelsen af at have kontrol over sin selv fremstilling og sin privatsfære. Det sidste trin i situationens transfiguration er, at den retrospektivt antager en ny juridisk karakter af partshøring og således medvirker til at etablere det nødvendige grundlag for at træffe en afgørelse.

Afgørelser

Når forvaltningen skal træffe afgørelse i en sag, må den sammenholde sagens faktiske omstændigheder med lovens materielle kriterier (Garde et al., 2001). Lovens materielle kriterier (eksempelvis at være "enlig" eller i et "ægteskabs-lignende forhold") er imidlertid ikke klart definerede, men elastiske og tve-tydige.

Derudover er den sociale lovgivning omfattende, kompleks og modsætningsfuld, hvorfor eksempelvis hensynet til en fars samvær med sine børn kan kollidere med kriterierne for moderens status som "reelt enlig".

Dette udgør det komplekse bedømmelsesgrundlag, som kontrolenheden skal bruge til at afgøre sager. I mangel af klare kriterier i lovgivningen udvikler kontrolenheden selv standard for vurdering i arbejdet med at afklare og afgøre dét, der kan forekomme uafgørligt. Idet oplysningerne alligevel kun sjældent er gangbare som juridiske beviser, søger kontrolmedarbejderne i stedet, at de er sandsynliggørende, men selv dette kan hvile på uklare standarder.

Når der identificeres mønstre i data, bliver det nødvendigt for kontrolmedarbejderne at give en meningsfuld forklaring herpå - en forklaring, der ikke skal bevise, men alene sandsynliggøre det sociale bedrageri, hvilket svækker kravene til bevisbyrden og åbner op for en betydelig skønsudøvelse: Eksempelvis svinger strømforbruget hos Tine og hendes kæreste, hvilket af kontrolenheden tolkes sådan, at Tine befinder sig hos sin kæreste i weekenderne, og at kæresten befinder sig hos hende i hverdagene.

Jeg spørger, hvordan kontrolmedarbejderne kan vide, at det ikke er nogle andre, de ser? Eksempelvis at Tine besøger sin mor, når hendes eget strømforbrug er lavt, hvortil fagkoordinatoren svarer: "Det kan vi heller ikke. Men vi skal heller ikke bevise, men kun sandsynliggøre".

I en sådan uklar kontekst medvirker kontrolenhedens observationer til at definere Tine som social bedrager, fordi observationerne mobiliseres som objektive virkelighedsgengivelser, og selektiviteten i fortolkningen af observationerne udgrænses ved hjælp af kravet om sandsynliggørelse

Et væsentligt lovkrav til en sådan afgørelse er, at der gennemføres parts-høring. Herved gøres den borger, der er part i en sag, hvori der vil blive truffet afgørelse, bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som parten ikke kan antages at være bekendt med, som er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse (Forvaltningsloven, § 19). Partshøring har således til formål at sikre parten adgang til at varetage sine interesser ved at sætte sig ind i en sags oplysninger og fremkomme med en udtalelse, inden sagen afgøres (Garde et al., 2001, s. 180).

I de partshøringsskrivelser, vi har haft adgang til, påtænker kontrolenheden at træffe beslutning om både fremadrettet stop af borgerens ydelse og at rejse tilbagebetalingskrav for de ydelser, som borgeren hidtil har modtaget, angiveligt uden at være berettiget hertil. Afgørelserne begrundes med en standardiseret henvisning til, at borgeren har underskrevet diverse erklæringer ved ansøgning af ydelsen, og at borgeren derfor vidste eller burde vide, at ydelsen blev modtaget uretmæssigt. Imidlertid fremgår tilbagebetalingskravets størrelse ikke af partshøringen:

Jesper: Hvis nu du sender en regning ud med din afgørelse eller et eller andet, jamen så fjerner du fokus fra selve afgørelsen af. Og så i stedet for, at folk de kigger: "Hold kæft, det er godt nok mange penge", og så går det måske mere op for dem, i stedet for, at de sidder og kigger på de facts, som egentlig ligger på bordet. [...] Så er det bedre bagefter og sende regningen ud, og så er det måske, at de får et eller andet, men så kan de ikke klage over selve afgørelsen, men så kan de klage over udregningen af, af... Beløbet, som de måske mener, er forkert.
(Interview)

Borgerne forholdes altså systematisk tilbagebetalingskravets størrelse til trods for, at beløbet udgør en væsentlig oplysning af betydning for sagen. I denne sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at manglende eller utilstrækkelig partshøring kan gøre en afgørelse ugyldig, fordi myndigheden ikke har behandlet sagen under hensyntagen til de processuelle garantiforskrifter, der netop har til formål at sikre en rigtig afgørelse.

Ifølge kontrolmedarbejderne påvirker beløbets størrelse endvidere borgernes klagetendens:

Kathrine: "De tror måske, det drejer sig om 10.000,- kr., men så bliver det måske 100.000,- kr., når vi sender vores afgørelse videre til eksempelvis SU-styrelsen i dette tilfælde".

At borgeren forholdes det konkrete tilbagebetalingsbeløb udgør således en form for indtryksstyring, der efterlader borgeren med en helt misvisende forestilling om beløbets størrelse og herigennem påvirker borgerens opfattelse af situationens alvor.

Der har i kontrolenheden desuden udviklet sig en praksis, hvor partshøring foregår mundtligt uden, at borgeren forinden har fået materialet til gennemsyn. Medarbejderne taler således om at have været "med inde til partshøring" (Interview). Partshøring bør som udgangspunkt være skriftlig, fordi den udgør en væsentlig juridisk procedure, der skal medvirke til at sikre afgørelsens kvalitet og rigtighed (Folketingets Ombudsmand, 2012). I modsætning hertil indrammes kontrolenhedens mundtlige "afhøringer" som uformelle samtaler uden klare juridiske spilleregler – både i medarbejdernes beskrivelser og i indkaldelser og partshøringens forløb. Borgerens mulighed for at søge rådgivning, lade sig repræsentere, sætte sig grundigt ind i lovgivningen eller sagens faktiske omstændigheder, udgrænses, og borgerens ligeværdige deltagelse udfordres grundlæggende.

Indrømmelser

Konsekvensen af det omfattende datagrundlag, som kontrolenheden mobiliserer som dokumentation, og de teknikker, der anvendes i borgersamtalerne,

synes i nogle tilfælde at være indrømmelse eller resignation fra borgerens side, når denne mister muligheden for at sætte sin egen fremstilling af sagen igennem.

Citater fra afgørelse:

"Hun vidste ikke reglerne var så snævre, troede bare at han ikke måtte sove der hver nat. Men kan godt se at hun ikke har været reelt enlig, når vi forklarer forskellen på enlige og ikke enlige samt forklarer hende lovgivningen."

"Hun vil gerne erkende at de har haft et samliv i hele perioden, og vil gerne have sagen afsluttet."

Det fremgår ikke af citatet, hvorledes kontrolenheden har forklaret og oplyst borgeren om "lovgivningen", men borgeren besidder hverken datagrundlag eller juridisk kompetence i et omfang, der giver mulighed for at sætte en alternativ udlægning igennem. I kontrolenhedens selvforståelse er indrømmelsen udtryk for, at styrken af deres beviser er så stor, at der ikke længere kan være tvivl om, at socialt bedrageri har fundet sted.

"...der ikke er så meget at komme efter, hvor vi kan løse den inde ved skrivebordet, hvor de selv siger, at det er rigtig nok. Så afslutter vi sagen med det samme"

(Interview, Jesper)

En væsentlig del af indrømmelserne synes imidlertid at være borgernes forsøg på at håndtere, at de er blevet klassificerede og kategoriserede på en måde, der er stigmatiserende, og som de ikke ved egen kraft kan redefinere. At indrømme bedrageriet som utilsigtet synes derfor at være eneste mulighed for at kunne genoprette deres selvfremsstilling.

Citat fra partshøring:

"Jeg siger tingene, som de er, og så må jeg jo tage konsekvensen deraf. Jeg har ikke gjort noget for at snyde nogen."

En væsentlig forudsætning for denne indrømmelse er, at den kun forholder sig til spørgsmålet om skyld, og erkendelsen af bedrageriet som utilsigtet medvirker til at rense borgeren for skyld. Indrømmelsen sker uden viden om det økonomiske tilbagebetalingskrav, som kontrolenheden udelader i parts-høringen.

Konklusion

Den undersøgelsespraksis, der har vist sig i dette casestudie, er for det første kendetegnet ved en meget omfattende brug af forskellige observationsteknik-

ker, hvor der både indhentes førstehåndsobservationer og information fra andre kilder, der får ny betydning som observationer i kontrolarbejdet.

For det andet er praksis kendetegnet ved en opsplitning mellem, hvad der er juridisk beviseligt over for retssystemet, og hvad der er sandsynliggjort til internt brug og over for borgeren. Praksis fokuserer på sandsynliggørelse og internt brug frem for at bevise socialt bedrageri og dermed at kunne prøve påstanden ved retten. En yderligere overvejelse i forlængelse af dette er den reproduktion af relativt begrænsede forestillinger om liv og samliv, der i praksis gøres gældende over for de, der mistænkes for socialt bedrageri. I kraft af de meget kategoriske muligheder loven i sagens natur giver, reducerer den måde kontrolmedarbejderne omsætter disse til praksis mulighedsrummet for f.eks. samliv meget betydeligt.

For det tredje er der etableret en praksis med samtaler, partshøringer og afgørelser, der fratager borgeren muligheden for på et fuldt oplyst grundlag at fremstille sin opfattelse af sagen, men gennem brug af det omfattende datagrundlag og forholdelse af oplysninger om rettigheder og mulige konsekvenser af afgørelsen presser borgeren til at acceptere stemplet som social bedrager. Endelig bliver konsekvensen heraf i nogle tilfælde, at borgeren indrømmer det sociale bedrageri som utilsigtet og dermed formår at genoprette sin selvfremsstilling som lovlydig men med den skjulte pris, at borgeren accepterer at skulle tilbagebetale et større beløb. Muligheden for senere at nægte det sociale bedrageri, når omkostningerne afsløres, begrænses derved betydeligt.

Sammenligner vi med erfaringerne fra Storbritannien, er der en del paralleller. Den britiske forskning viser, at den type efterforskning, der gennemføres af socialt bedrageri i forvaltningen, sigter mod tilståelser ved at lægge pres på borgerne frem for at lade borgeren give sin egen fremstilling af sagen, som det tilstræbes i politiets efterforskningsarbejde. Feltarbejdet viser en kontrolpraksis, hvor det ligeledes tilstræbes at opnå indrømmelser, og hvor borgeren fratages muligheden for at fastholde sin egen sagsfremstilling gennem den omfattende brug af sandsynliggørende observationer. I denne case er der imidlertid ikke så meget tale om et pres på borgeren for at indrømme, men nærmere anvendelse af et sæt af subtile teknikker til at fratage borgeren muligheden for at benægte det sociale bedrageri. I britiske undersøgelser ses en udvikling mod tilståelser og administrative tilbagebetalingskrav frem for brug af retssystemet og tiltale for socialt bedrageri. I den undersøgte case peger brugen af observationer som internt sandsynliggørende frem for som egentlige retlige beviser i samme retning. Efterforskningsindsatsen er i Storbritannien søgt professionaliseret gennem standardisering og egentlig specialuddannelse af medarbejderne; en udvikling, der ikke har fundet sted i Danmark generelt, og som heller ikke synes tegn på i den undersøgte case, idet kontrolenheden i vid udstrækning kontrollerer sig selv, og selv opstiller de faglige standarder for deres arbejde. Denne forskel kan skyldes den særlige juridiske status, kontrolmedarbejderne har i Storbritannien, hvor de

i modsætning til de danske kontrolmedarbejdere selv kan rejse tiltale for socialt bedrageri. Da medarbejderne i begge lande arbejder mod at fremskaffe tilståelser frem for at kunne rejse sigtelser, er der dog i praksis tale om en relativt begrænset forskel.

Selvom dette begrænsede studie ikke kan siges at afdække kommunernes kontrol af socialt bedrageri, indikerer det væsentligheden af at få afdækket dette område yderligere. Kontrolhedens praksis adskiller sig på mange og væsentlige områder fra det, der almindeligvis kendes fra den kommunale forvaltning, ligesom den på væsentlige områder adskiller sig fra det, vi ved om politiets og retssystemets arbejde. Den udvikling i retning af plural policing som kontrol arbejdet er udtryk for indebærer at arbejdet med undersøgelser og – i nogle tilfælde – håndhævelse, er flyttet ud fra politiet til andre myndigheder. Dette beskedne studie viser tydeligt, at de stærke institutionelle rammer og strukturer, som findes hos politimyndigheden, ikke på samme måde eksisterer i den kommunale organisation. De ansatte improviserer i vid udstrækning og navigerer mellem forskellige institutionelle forventninger, der tydeligvis ikke er afstemt eller koordineret i noget væsentligt omfang. Selvom kontrolmedarbejderne agerer på måder, der minder om politiarbejde, er de sagsbehandlere og underlagt andre vilkår. Hvilke konsekvenser, kontrolarbejdet har for både borgere, sagsbehandlere, ydelsesmodtagere og offentlighedens forståelse af socialt bedrageri, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige noget entydigt om. Der er imidlertid ingen grund til at tro, der vil være færre af denne type indsatser og organisationer frem over, og der er dermed al mulig grund til at overveje, hvordan de institutionelle og organisatoriske ramme for disse bør se ud i fremtiden.

Referencer

- Becker, H.S. (2005). *Outsidere. Studier I afvigelsessociolog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Button, M. (2012). *Private policing*, Oxford: Routledge.
- Button, M., Johnston, L., Frimpong, K., & Smith, G. (2007). 'New directions in policing fraud: The emergence of the counter fraud specialist in the united kingdom'. *International Journal of the Sociology of Law*, 35(4), 192-208.
- Chunn, D.E., & Gavigan, S.A. (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.
- Crawford, A. (2008). 'Plural policing in the UK: Policing beyond the police' i T. Newburn (red.) *Handbook of Policing* (pp.) 147-181. Oxford: Routledge
- Dean, H., & Melrose, M. (1996). 'Unravelling citizenship the significance of social security benefit fraud'. *Critical Social Policy*, 16(48), 3-31.
- Deloitte. (2012). *Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger*. København: Deloitte

- Evason, E., & Woods, R. (1995). 'Poverty, deregulation of the labour market and benefit fraud'. *Social Policy & Administration*, 29(1), 40-54.
- Folketingets Ombudsmand. (2012). *Utilstrækkelig sagsoplysning i sag om muligt socialt bedrageri*. Udtalelse af 24. april 2012.
- Garde, J., Nørgaard, C.A. & Revsbech, K. (2001). *Forvaltningsret – sagsbehandling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Goffman, E. (2004). *Social samhandling og mikrosociologi*. Jacobsen, M. H. & Kristiansen, S. (red.). København: Hans Reitzels Forlag
- Golding, P., & Middleton, S. (1982). *Images of welfare: Press and public attitudes to poverty*. Oxford: Blackwell.
- Gubrium, J.A. & Holstein, J.F. (2008). Constructionist Impulses in Ethnographic Fieldwork. I Gubrium, J.A. & Holstein, J.F. (red.). *Handbook of Constructionist Research*. New York: The Guilford Press
- Hedegaard, T.F. (2014). 'Stereotypes and welfare attitudes – A panel survey of how "Poor carina" and "Lazy robert" affected attitudes towards social assistance in Denmark'. *Nordic Journal of Social Research*, 5
- Jones, T., & Newburn, T. (2006). *Plural policing: A comparative perspective*. Oxford: Routledge.
- Jordan, B., James, S., Kay, H., & Redley, M. (1992). *Trapped in poverty? Labour market decisions in low income families*. Oxford: Routledge
- Järvinen, M. (2005). Interview i en interaktionistisk begrebsramme. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005a). Indledning: Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kristiansen, S. (2005). Erving Goffman – hverdagslivets rollespil. I: Jacobsen, M. H. & Kristiansen, S. (red.). *Hverdagslivet – sociologier om det upåagtede*. København: Hans Reitzels Forlag
- Loader, I. (2000). 'Plural policing and democratic governance'. *Social & Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- Lundström, R. (2013). 'Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK'. *European Journal of Communication*, 28(6), 630-645.
- Madsen, M. B., Jacobsen & S. Jensen, S. (2011). *Socialt bedrageri. Et litteraturstudie*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Mik-Meyer, N. (2005). Dokumenter i en interaktionistisk begrebsramme. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag
- Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007). *Magtens former*. København: Hans Reitzels Forlag
- Murray, H. (2000). 'Deniable degradation: The finger-imaging of welfare recipients'. *Sociological Forum*, 15(1) 39-63.
- Prenzler, T. (2011). *Detecting and preventing welfare fraud*. Canberra: Australian Institute of Criminology
- Rubington, E. & Weinberg, M. S. (2011). *The Study of Social Problems. Seven Perspectives*. New York: Oxford University Press

- Shawyer, A., & Walsh, D. (2007). 'Fraud and PEACE: Investigative interviewing and fraud investigation'. *Crime Prevention & Community Safety*, 9(2), 102-117.
- Spector, M. & Kitsuse, J.I. (1987). *Constructing Social Problems*. New York: de Gruyter
- Walsh, D., & Bull, R. (2011). 'Benefit fraud investigative interviewing: A Self-Report study of investigation professionals' beliefs concerning practice'. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 8(2), 131-148.
- Walsh, D., & Milne, R. (2007). 'Perceptions of benefit fraud staff in the UK: Giving PEACE a chance?' *Public Administration*, 85(2), 525-540.