



KØBENHAVNS KOMMUNE
Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen
Sekretariatet for Ledelse og Kommunikation

NOTAT

09-09-2015

Sagsnr.
2015-0189821

Dokumentnr.
2015-0189821-4

Sagsbehandler
Jørn Levinsen

Intern undersøgelse vedrørende manglende meddelelse af afgørelser i sager om gensidig forsørgelse

Sammenfatning

September 2015

Om undersøgelsen

Baggrund

Ankestyrelsen afgjorde i en klagesag den 10. februar 2015, at en afgørelse truffet af Københavns Kommune i maj 2014 om samliv var ugyldig. Centeret i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, som administrerer reglerne, havde ikke partshørt den samlevende part og havde ikke sendt afgørelse til denne. Efterfølgende viste det sig, at der ikke var tale om en enkeltstående fejl, men at centeret i en række sager ikke overholdt reglerne om partshøring og meddelelse af afgørelse i samlivssager.

Den 10. marts 2015 blev BIU informeret om, at forvaltningen ville foretage en intern undersøgelse. De dele af resultaterne af denne undersøgelse, som ikke indeholder fortrolige personaleoplysninger, er sammenfattet nedenfor.

Undersøgelsens gennemførelse

Undersøgelsen er gennemført af en chefkonsulent i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens Sekretariat for Ledelse og Kommunikation.

Undersøgeren har haft adgang til dokumenter af relevans for sagen og har gennemført interview med de medarbejdere i centeret og Centralforvaltningen, som har været involveret i implementeringen af kontanthjælpsreformens bestemmelser om gensidig forsørgelse eller som har haft viden af betydning. Flere af disse personer har desuden besvaret skriftlige spørgsmål.

Konklusion

Hvad gik galt?

To situationer i januar 2014 er den altovervejende årsag til, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i 2015 har måttet efterbetale kontanthjælp / uddannelsesyndelse til en række ydelsesmodtagere med samlever med egen indtægt, fordi de ikke, eller kun den ene part i samlivet, modtog en afgørelse, da centeret bestemte, at de var omfattet af reglerne om gensidig forsørgelse.

Den ene situation var, da centeret i slutningen af januar 2014 forsøgte, men kun delvist lykkedes med, at udsende afgørelsesbreve til flere

hundrede ydelsesmodtagere og til deres samlever, som enten havde fælles barn eller havde oplyst, at de var samlevende. Det skulle foregå automatisk ved hjælp af Excel-lister med oplysninger om borgerne, brevskaabeloner og et brevflutteprogram (herfra omtalt som hotkeyen).

I nogle samlivssager fik begge parter en afgørelse. I andre sager fik kun den ene part en afgørelse og i andre af sagerne igen fik ingen af parterne en afgørelse.

Centeret var meget omhyggelige med at kontrollere, om de breve, som systemet udskrev, var korrekte, men man undlod at sikre, at systemet udskrev alle de breve, det skulle.

Frem til februar 2015 fandt ledelsen i centeret ikke, at der var anledning til at gå ud fra andet, end at der i samlivssagerne januar 2014 var sendt de afgørelser, der skulle.

Den anden situation var, da centeret i januar 2014 tog arbejdsgange i anvendelse, hvorefter samlevende blev ligestillet med gifte, hvor kun ansøger og ikke ægtefælte skal have tilsendt afgørelse.

Konsekvensen blev, at i samlivssager, hvor der søgtes ydelse *efter* lovens ikrafttræden, fik som udgangspunkt kun ansøger en afgørelse (en bevillingsskrivelse), hvis parterne selv havde oplyst, at de var samlevende.

Centeret var opmærksom på, at begge parter skulle parthøres og meddeles en afgørelse, da centeret i januar 2014 traf afgørelse i forhold til de ydelsesmodtagere, der var samlevende allerede *inden* 1. januar 2014, hvor loven trådte i kraft. Det grundlag, som centeret havde etableret før 1. januar 2014 kunne ikke anvendes som grundlag for at træffe afgørelse, fordi det var etableret før loven trådte i kraft. Det kunne alene anvendes som grundlag for at parthøre parterne.

For centeret var det noget *andet* for samlevende, hvor begge parter på tro og love *efter* lovens ikrafttræden havde oplyst, at de var samlevende. De kunne efter centerets opfattelse behandles som gifte, hvor kun den ene part modtager en afgørelse. Det var tilfældet for samlevende, som først søgte en ydelse efter 1. januar 2014. Det havde således den konsekvens, at som udgangspunkt fik kun ansøger en afgørelse (en bevillingsskrivelse), men samlever fik ikke en afgørelse.

Der er ingen indikationer, der kan give anledning til at betvivle, at centeret har ment, at deres praksis ift. nyansøgninger efter lovens ikrafttræden var lovmedholdelig.

Sammenfatning

Hvordan skete fejlene

Administrationen af reglerne om gensidig forsørgelse for de samlevende, som søgte ydelse efter lovens ikrafttræden, behøvede ikke – efter centerets opfattelse – at betyde større ændringer. Disse sager kunne, hvis ansøger havde oplyst, at de var samlevende, og samlever havde bekræftet dette ved at give oplysninger til sagen, ekspederes efter samme principper som ægtepar. Det havde den konsekvens, at ansøger fik en afgørelse, men samleveren fik ingen afgørelse, med mindre samlever fik en afgørelse, fordi samlever var bevilget en tillægsydelse.

Centeret var af den overbevisning, at de retningslinjer som fremgik af anmærkningerne til lovforslaget, hvor det fremgik, at begge parter skal partshøres og meddeles en afgørelse, ikke omfattede den situation, hvor parterne selv på tro og love havde oplyst, at de var samlevende. Det betød, at centeret med en mindre tilpasning af dets digitale ansøgningssystem og procedurer også kunne ekspedere ansøgning om ydelse fra samlevende.

Det voldte straks meget større vanskeligheder at implementere de nye regler om gensidig forsørgelse for de ydelsesmodtagere, som var samlevende inden 1. januar 2014, hvor loven trådte i kraft.

Centeret skulle således på meget kort tid finde ud af, om ca. 4.600 samboende ydelsesmodtagere i Københavns Kommune var samlevende – efter i en længere periode at være usikre på, hvad der var tilstrækkeligt at gøre, og hvad der var tilladt at gøre. Tilstrækkeligt til at undgå kritik fra revisionen, tilladt politisk og i forhold til juraen.

Centeret vurderede, at det ikke ressourcemæssigt eller proceduremæssigt var muligt på få uger efter 1. januar 2014, hvor loven trådte i kraft, at foretage individuelle undersøgelser i forhold til hver af de samboende ydelsesmodtagere, hvor samliv ikke kunne fastslås på grundlag af objektive kriterier. Det var heller ikke tidsmæssigt muligt efter 1. januar 2014 at etablere et grundlag ved først at spørge ydelsesmodtager og efterfølgende få en eventuel

oplysning om samliv bekræftet hos samleveren. Omvendt *skulle* der etableres et grundlag for at fastslå de samboendes status.

Løsningen blev at lade sagsbehandlingen tage udgangspunkt i de samboendes egne oplysninger. På den måde kunne centeret tage hul på opgaven allerede i 2013, og kunne for de, som erklærede sig som samlevende og for en stor del af dem, der erklærede sig for ej-samlevende, undgå at anstille undersøgelser og undgå at foretage skønsmæssige afgørelser. Ydermere kunne centeret på denne måde etablere grundlag for at partshøre begge parter samtidig, når loven trådte i kraft 1. januar 2014. Ellers skulle centeret først henvende sig til ydelsesmodtageren, før man kunne henvende sig til samleveren.

De samboende blev således i oktober 2013 bedt om at oplyse, om de var samlevende eller ej. Imidlertid reagerede kun en begrænset del af de samboende. Samtidig rejste medlemmer af det daværende BIU kritik af den valgte fremgangsmåde.

Derfor stod centeret 1. januar 2014 uden oplysninger om samlivsstatus for 2.600 af de samboende, hvor samboende til ydelsesmodtager havde egen indtægt, dvs. mere end halvdelen af de samboende, hvor reglerne om gensidig forsørgelse kunne have betydning.

Der var realistisk set ingen anden vej til etablering af et grundlag for at afgøre, om de samboende var samlevende, end den man var begyndt på, nemlig at få de samboende til selv at oplyse deres status. Derfor blev beslutningen, at de ca. 2.600 ydelsesmodtagerne én af de første dag i januar 2014 skulle have et partshøringsbrev, hvor centeret oplyste, at man agtede at afgøre, at de var samlevende med samboen, og at man ville halvere deres ydelse, med mindre de fremkom med de oplysninger, som centeret behøvede for at beregne deres ydelse. En halvering af ydelsen ville være den maksimale konsekvens, hvis de samboende var omfattet af reglerne om gensidig forsørgelse.

Samtidig var det forventningen, at ca. 800 samboende, såvel ydelsesmodtager som sambo, skulle have tilsendt partshøringsbrev med oplysning om, at centeret ville ændre ydelsen, fordi de var omfattet af reglerne om gensidig forsørgelse som følge af fælles barn, og endelig skulle forventelig ca. 200 samboende på samme måde partshøres, fordi de selv havde oplyst, at de var samlevende. Endelig skulle et mindre antal samboende på over 25 år, men ikke over 30 år

have et helt fjerde brev, fordi de var omfattet af både reglerne for de unge, og reglerne om gensidig forsørgelse.

Når begge samlevende parter skulle parthøres og have meddelt afgørelse, var det fordi centerets afgørelse ikke baserede sig på de samlevendes egne oplysninger afgivet efter lovens ikrafttræden. Det var først på det tidspunkt, centeret måtte etablere grundlag for at afgøre om samboende var samlevende.

Det var ikke ressourcemæssigt muligt manuelt at udskrive først partshøringsbreve og siden afgørelsesbreve til hver af ydelsesmodtagerne og deres sambo. Når også kontanthjælpsreformens nye ydelser til de unge medregnes, skulle der i den periode udskrives mere end 10.000 partshøringsbreve og efterfølgende et tilsvarende antal afgørelsesbreve.

Løsningen blev at udsende de flere tusinde partshøringsbreve og afgørelsesbreve maskinelt. Dvs. der blev udarbejdet et antal forskellige standardbreve, og et tilsvarende antal lister med de ydelsesmodtagere, og deres evt. formodede samlever, som skulle have brevene. Udgangspunktet for listerne for de samboende var udtræk fra Folkeregisteret, som blev påført forskellige koder, som et IT- system brugte til at hente de konkrete oplysninger til brevene fra forskellige andre systemer og registre.

Da partshøringsbrevene var sendt ud, resulterede det i mange henvendelser, og samtidig flyttede borgere i noget større antal end de plejede. Disse oplysninger skulle indsamles og kanaliseres til den, der ajourførte lister, så afdelingen med ansvar for samlivssagerne kunne beregne korrekt ydelse, og så de ansvarlige for udskrivning af afgørelsesbreve kunne sende afgørelsesbreve til ydelsesmodtagere og samlevende.

Den 16. januar 2014 skulle udsendelsen af afgørelsesbreve begynde. De følgende dage blev der arbejdet intensivt med at kode listerne, men det viste sig vanskeligt at få systemet til at virke. Det udskrev fejlister med cpr.nr., hvortil det ikke kunne udskrive breve. Den 22. januar var problemet stadig ikke løst, og omkring den 24. januar skulle brevene udsendes, hvis borgerne skulle nå at få afgørelse, før de modtog deres ydelse. På dette tidspunkt, hvor afgørelsesbrevene blev sendt, var det opfattelsen, at de breve, der skulle sendes, blev sendt. Det viste sig så i slutningen af februar 2015, at det var de langt fra i alle tilfælde.

Det kan således konkluderes, at der ikke blev foretaget den nødvendige kvalitetssikring af brevudsendelsen. Det blev i februar 2015 konstateret, at kun i et mindre antal af sagerne fra primo 2014 havde både ydelsesmodtager og samlever fået en afgørelse. I mange tilfælde havde kun den ene part modtaget en afgørelse og i nogle tilfælde havde ingen af parterne modtaget afgørelse. Det viste sig tilsvarende, at det heller ikke var lykkedes at sende alle de partshøringsbreve, det var besluttet skulle sendes.

Centeret havde med den valgte løsning bevæget sig ud i en organisering og nogle arbejdsgange, som uden en systematisk kvalitetssikringsindsats var risikabel. Separeringen af på den ene side beregning og iværksættelse af ydelse og på den anden side meddelelse af afgørelse ved hjælp af en systemmæssig udskrift af breve uden den nødvendige kvalitetssikring betød, at mange borgere ikke fik deres afgørelse, herunder ikke mindst den samlevende part.

Centeret havde fokus på sagsoplysningen for at sikre rette ydelse til borgerne på et tilstrækkeligt grundlag, og undervurderede i den forbindelse betydningen af forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen.

Forvaltningens almindelige tilbagevendende kvalitetskontrol var ikke finmasket nok til at fange fejlene med de manglende afgørelser.

Hvornår blev situationen erkendt

Centeret erkendte først ultimo februar 2015, at man ikke havde overholdt forvaltningslovens regler om at sende afgørelser til begge parter i et antal sager.

Ankestyrelsen havde allerede i en principafgørelse fra august 2014, som centeret kendte, afgjort, at ”kommunen skal træffe afgørelse overfor ansøger og overfor samboen.” Det bragte ikke centeret i tvivl om lovmedholdigheden af dets praksis. I centeret var man frem til slutningen af februar 2015 af den overbevisning, at der generelt var orden i samlivssagerne.

Hvorfor skete fejlene

At udsendelsen af afgørelse til de samlevende i begyndelsen af 2014 til de, der allerede var samlevende ved lovens ikrafttræden, i stort omfang ikke lykkedes skyldtes, at centeret på grund af opgavens

størrelse og kompleksitet tog arbejdsgange i anvendelse, som var effektive, hvis de virkede, men som rummede betydelig risiko for omfattende fejl, hvis de ikke virkede, og at det skete uden den nødvendige systematiske kontrol af processerne.

At de mange fejl - i forhold til de, der allerede var samlevende ved lovens ikrafttrædelse - ikke blev konstateret efterfølgende skyldtes, at forvaltningen ikke gennemførte en systematisk opfølgning på, hvorvidt implementeringen af kontanthjælpsreformen var lykkedes.

At centeret, da arbejdsgangene til at behandle ansøgning om ydelse fra samboende efter lovens ikrafttræden, fejlfortolkede reglerne med det resultat, at kun ansøger som udgangspunkt fik en afgørelse skyldtes, at centeret ikke inddrog de relevante juridiske kompetencer, og at forvaltningen ikke sikrede, at det skete.

At de mange fejl i sagsbehandlingen først blev konstateret i februar 2015 skyldtes, at centeret var overbevist om, at deres praksis var lovmedholdelig og at centeret ikke fandt grund til at betvivle, at udsendelsen af afgørelser i begyndelsen af 2014 var lykkedes. Forvaltningens løbende kontrol af sagsbehandlingen var ikke fintmasket nok til at fange fejlene.