
April 2021

Bilag 2: Udbetaling Dan- marks redegø- relse



ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: ###-##-####-##-#



Bilag 2: Udbetaling Danmarks redegørelse

Til Ankestyrelsen

udbetaling danmark=

18. december 2020

Ref.nr.:

Udbetaling Danmarks bemærkninger til Ankestyrelsens praksisundersøgelse af påklagede afgørelser om genberegning af boligstøtte

1. Indledning

Udbetaling Danmark har modtaget Ankestyrelsens udkast til praksisundersøgelsen på området for genberegning af boligstøtte.

Formålet med praksisundersøgelsen er at vurdere Udbetaling Danmarks praksis, når Udbetaling Danmark i forbindelse med genvurderingen af en påklaget sag ændrer sin oprindelige afgørelse, uden at der er kommet nye oplysninger.

Ankestyrelsen har gennemgået 45 sager, men de 13 af sagerne er systemafgørelser, der falder uden for undersøgelsens formål. Udbetaling Danmark har ved en fejl sendt de 13 sager til Ankestyrelsen som en del af sagsgrundlaget. Udbetaling Danmarks læring er derfor relateret til 32 sager, som vedrører den afgrænsede del af genberegningsområdet, hvor indkomstregistret undtagelsesvis ikke er retvisende i forhold til borgers betalingsevne i en given måned. I de sager skal der foretages en konkret vurdering af, om indkomsten skal fordeles på flere, eller andre måneder end den, som fremgår af indkomstregistret.

Praksisundersøgelsen vedrører således ikke selve genberegningen på boligstøtteområdet, hvor Udbetaling Danmark hver måned træffer et stort antal afgørelser, som følge af ændringer i borgerens indkomst.

Udbetaling Danmark har i sine bemærkninger til praksisundersøgelsen indledningsvist redegjort for den generelle praksis i relation til læring fra medhold i genvurderingerne sammenholdt med de konkrete spørgsmål, som Ankestyrelsen har bedt om Udbetaling Danmarks stillingtagen til. Spørgsmålene relaterer sig til henholdsvis forankring af læring i organisationen og til de borgere, som ikke påklager deres afgørelse.

I forlængelse heraf laves der en konkret vurdering af de juridiske områder, som praksisundersøgelsen helt specifikt omtaler, og den praksis og/eller lovfortolkning, som ligger til grund for de konkrete afgørelser.

2. Læring fra genvurderingerne

Ankestyrelsen har stillet to spørgsmål vedr. processen for opfølgning hos Udbetaling Danmark:

- a. Hvordan Udbetaling Danmark følger op i forhold til de afgørelser, der ikke bliver påklaget, når Udbetaling Danmark i en genvurdering ændrer den oprindelige afgørelse.
- b. Hvis det er systemafgørelser, der ændres, hvordan forholder Udbetaling Danmark sig så til lignende afgørelser, der ikke påklages.

Ad. Ankestyrelsens spørgsmål 1)

Udbetaling Danmark har fokus på at nedbringe antallet af medholdssager, som skyldes, at faktiske oplysninger, som har betydning for afgørelsen, ikke er anvendt, eller ikke er inddraget korrekt. Det er altså de sager, hvor medholdet gives på baggrund af de samme oplysninger, som allerede forelå på sagen ved den oprindelige afgørelse.

Udbetaling Danmark har fra august 2020 indført en fast månedlig og struktureret proces, hvor alle de medholdssager, som er truffet på baggrund af oplysninger, som allerede forelå ved den oprindelige afgørelse, bliver gennemgået. Sagsgennemgangen sikrer en tværgående tilgang, hvor kendskab til fagområdet, klagesagsbehandling, IT-systemerne, forretningsgange, instrukser og vidensartikler inddrages.

Ved gennemgangen er der fokus på, om der er særlige karakteristika ved medholdssagerne f.eks. om der er særlige sagsgrupper eller et særligt problem, som går igen i flere sager. Der er også fo-

kus på typen af fejl i den oprindelige afgørelse og dermed årsagen til, at den oprindelige afgørelse var forkert, herunder om der er tale om en enkeltstående eller en gennemgående fejl.

Den månedlige analyse kan medføre, at en eller flere af nedenstående tiltag iværksættes:

- Tilpasning af fagsystem, afgørelsesbreve, selvbetjeningsløsninger og vejledningstekster på borger.dk.
 - Ændring i/præcisering af instrukser, artikler eller andre hjælpe-redskaber, som anvendes af kunderådgiverne.
 - Undervisning eller træning i et områdefagligt eller forvaltningsretligt emne mv. Det kan være specifik undervisning på sagsområder, hvor medholdsprocenten er høj, og hvor Udbetaling Danmark kan udlede en generel læring af medholdssagerne eller mere generel undervisning som fx "Kend din faglov", "Grib myndighedsansvaret" og "Bedre begrundelser".
 - Møder med fagansvarlige, hvor korrekt håndtering af sagstypen drøftes.
 - Konkret lærings-sag til den kunderådgiver, der har truffet afgørelsen, så kunderådgiveren får en målrettet vejledning med henblik på at udvikle sine kompetencer og undgå lignende fejl i fremtiden.
 - Afklaring af regelforståelse og praksis fx via dialog mellem Udbetaling Danmark og Ankestyrelsen.
 - Udsøgning og genoptagelse af andre upåklagede afgørelser.
- Den konkrete gennemgang af medholdssager skal sikre, at praksis er korrekt, og at der ikke udvikles u hensigtsmæssig eller uensartet praksis.

Supplerende hertil foretages der løbende kvalitetskontrol på tilfældige udvalgte sager, der ikke er påklaget.

Ad Ankestyrelsens spørgsmål 2)

Alle medholdssager, hvor der bliver truffet afgørelse på baggrund af oplysninger, som allerede forelå ved den oprindelige afgørelse, bliver gennemgået hver måned, uanset om der er tale om systemafgørelser eller manuelle afgørelser. Opfølgingsarbejdet er derfor som ovenfor beskrevet.

Som det fremgår ovenfor, vil Udbetaling Danmark også ved gennemgangen af systemafgørelser tage stilling til, om der er andre upåklagede afgørelser, der skal genoptages.

Systemafgørelser og systemfejl

Systemafgørelser er kendetegnet ved, at der er tale om agterskrivelser, som er blevet til afgørelser, fordi borgeren ikke har givet

Udbetaling Danmark bemærkninger til partshøringen over indkomstgrundlaget for afgørelsen. Efter indsigelsesfristen er udløbet, får agterskrivelsen virkning som en afgørelse. Som anført indledningsvist falder de 13 sager med systemafgørelser uden for undersøgelsens tema og formål.

Det skyldes, at en klage over en systemafgørelse indebærer, at det faktiske grundlag for afgørelsen ændrer sig. Når borgeren klager, vil det ofte være nødvendigt at undersøge borgers indkomst nærmere, herunder undersøge borgers indkomst i andre måneder end den måned, der genberegnes.

Det betyder, at genvurderingen ikke kun sker på baggrund af indkomstoplysninger for den måned, som genberegnes, men på et bredere oplysningsgrundlag. Herunder oplysninger fra borgeren om de faktiske indkomstforhold. Det betyder også, at vurderingen bliver mere skønsmæssig, da Udbetaling Danmark f.eks. tager stilling til, om der er grundlag for at fordele indkomst.

På den baggrund kan systemafgørelserne ikke tjene undersøgelsens formål om at belyse, hvorfor den oprindelige afgørelse, som Udbetaling Danmark har truffet, ikke var korrekt, herunder typen af fejl og årsagerne til at afgørelsen ikke var korrekt.

Udbetaling Danmark finder anledning til at fremhæve, at anvendelse af agterskrivelser ved genberegning skal anses som en retssikkerhedsmæssig garanti for borgerne.

Det bemærkes i øvrigt, at systemafgørelsen er juridisk korrekt på afgørelsestidspunktet. Når Udbetaling Danmark træffer en systemafgørelse, sker det på baggrund af oplysninger om indkomsten i den måned, der genberegnes, og en objektiv vurdering af disse oplysninger. Borgeren bliver partshørt over indkomstoplysningerne. Som Ankestyrelsen anfører, er dette i overensstemmelse med boligstøttelovens regler for genberegning.

Ankestyrelsen vurderer, at der i enkelte sager i undersøgelsen er tale om systemfejl. Systemfejl bliver af Ankestyrelsen defineret som, "...en fejl i fx boligstøttesystemet. Der kan være tale om manglende registrering af indberettet indkomst. Der kan også være tale om en visningsfejl i indkomstregisteret...". En systemfejl er dermed ikke nødvendigvis en fejl i Udbetaling Danmarks boligstøttesystem eller i andre af Udbetaling Danmarks systemer. Ankestyrelsen vurderer, at genvurderingsafgørelserne er korrekte i alle sagerne, som har været berørt af systemfejl. På baggrund af Udbetaling Danmarks gennemgang af sagerne, er det konstateret, at der i nogle af sagerne er tale om enkeltstående tilfælde af systemfejl. Disse fejl hænger efter Udbetaling Danmarks opfattelse sammen med driftsmodningen af det nye boligstøttesystem og reglerne om anvendelsen af indkomstregistrets komplekse karakter.

I de øvrige sager er der tale om underliggende manuelle sagsbehandlingsfejl, som kommer til udtryk i systemafgørelsen, og dermed kommer til at fremstå som systemfejl.

Udbetaling Danmark kan endvidere konstatere, at alle sagerne er blevet rettet, og at eventuelt øvrige berørte sager er blevet genoptaget.

3. Læring der kan udledes af praksisundersøgelsen

Praksisundersøgelsen er baseret på et specialområde af boligstøttelovkomplekset, nemlig fordeling af indkomster. På dette område har praksis været under udvikling siden lovmodellen for genberegning, der sker på baggrund af indkomstregistret, trådte i kraft i januar 2016.

Lovmodellen blev kort tid efter ikrafttræden suppleret af bekendtgørelsens § 4, som indledningsvist blev fortolket snævert. Efter denne fortolkning skulle der alene fordeles indkomst, når der var tale om en samlet udbetaling, der ikke var periodiseret i indkomstregistret, typisk en kvartalsvis udbetaling. Efter en periode viste det sig imidlertid, at der var en række situationer, hvor indkomstregistret ikke afspejlede borgerens betalingssevne i en bestemt måned, og hvor blandt andet indberetninger fra kommunerne gav et uhensigtsmæssigt resultat, når borgerens boligstøtte skulle beregnes.

Ankestyrelsen og Udbetaling Danmark anså ikke bestemmelsen som tilstrækkeligt tydelig, hvorfor Ankestyrelsen efter drøftelser med Udbetaling Danmark valgte at fremsende en forespørgsel til STAR omkring fortolkningen. Dette og yderligere drøftelser mellem Udbetaling Danmark og STAR gav anledning til, at STAR udarbejdede tre på hinanden følgende vejledende udtalelser.

Der er løbende kommet ændringer til praksis på området, som fortsat giver anledning til drøftelser mellem Udbetaling Danmark og Ankestyrelsen, idet der fortsat viser sig situationer, som Ankestyrelsen ikke har taget stilling til. Der findes ikke nogen principielle afgørelser på området.

Udbetaling Danmark finder det positivt, at så godt som alle genvurderingsafgørelserne er korrekte, hvor den oprindelige afgørelse ikke var det. Dermed bliver der i genvurderingen rettet op på den oprindelige afgørelse, sådan at resultatet bliver korrekt. Gennemgangen af de ikke korrekte genvurderingsafgørelser viser, at Udbetaling Danmark i et vist omfang har en anden fortolkning af reglerne, og derfor en anden praksis for fordeling af indkomst i sager om opstart af ydelse og kvartalsvise indkomster, end Ankestyrelsen. Derfor er der behov for en drøftelse af regelforståelsen mellem Udbetaling Danmark og Ankestyrelsen.

Nedenfor gennemgås de enkelte sagsområder mere detaljeret i forhold til læring og tiltag.

Ankestyrelsens vurdering af de oprindelige afgørelser

Tabellen nedenfor viser en oversigt over de 11 sager (eksklusiv systemafgørelser), hvor Ankestyrelsen vurderer, at den oprindelige afgørelse er forkert.

Udbetaling Danmark har instrukser, der beskriver, hvordan sagerne forventelig skal løses, hvilket understøttes af efterfølgende korrekte nye afgørelser i så godt som alle sagerne.

Sagstype	Er den oprindelige afgørelse korrekt?	Er den nye afgørelse korrekt?
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dobbeltudbetaling	Nej	Delvist
Dobbeltudbetaling	Nej	Ja
Dominoeffekt	Nej	Ja
Andet: Fraflytning	Nej	Ja

Oversigten er udarbejdet på baggrund af Ankestyrelsens oversigt over vurderingen af de 45 sager, som blev sendt til Udbetaling Danmark som baggrundsbilag.

Udbetaling Danmark har gennemgået sagerne for at uddrage læring af dem.

Afgørelser om dobbeltudbetalinger

Ni og dermed hovedparten af de oprindelige afgørelser, som er forkerte, omhandler såkaldte dobbeltudbetalinger. Ankestyrelsen anfører i rapporten, at årsagen til, at oprindelige ni afgørelser om dobbeltudbetaling ikke er korrekte, er, at Udbetaling Danmark ikke flytter en indkomst til den måned, som den vedrører. Ankestyrelsen anfører i den sammenhæng, at det fremgår af indkomstregisteret, hvornår en indkomst udbetales, og hvilken måned den vedrører, og at Udbetaling Danmark derfor ikke har forholdt sig til oplysningerne i indkomstregisteret.

Den oprindelige afgørelse er ikke truffet i overensstemmelse med Udbetaling Danmarks instruks på området for fordeling af indkomst. Det skal derfor sikres, at Udbetaling Danmarks instruks forankres bedre i organisationen. Der henvises til punkt 2.

Det bemærkes, at afgørelserne er ændret i genvurderingen, så borgeren har fået en korrekt afgørelse.

Afgørelse om dominoeffekt

Praksisundersøgelsen indeholder i alt seks afgørelser om dominoeffekt. I de fem af sagerne er den oprindelige afgørelse truffet i december 2019 og var på dette tidspunkt korrekt efter dagældende praksis. Den oprindelige afgørelse, som Ankestyrelsen vurderer, er forkert, er truffet i februar 2020. Ankestyrelsen ændrede praksis i slutningen af 2019.

Udbetaling Danmark vil fortsat være opmærksom på at sikre, at praksisændringer bliver forankret og implementeret så hurtigt som muligt. Udbetaling Danmark vil også have fokus på at begrunde afgørelserne bedre, når borger får medhold som følge af en praksisændring.

Afgørelse om fraflytning

Ankestyrelsen vurderer, at afgørelsen ikke er korrekt, fordi oplysningerne om fraflytningen ikke er blevet registreret eller sagsbehandlet i Udbetaling Danmarks sagsbehandlingssystem. Indkomsten for et medlem af husstanden, der er fraflyttet, er derfor fejlagtigt blevet medregnet ved genberegningen. I genvurderingen retter Udbetaling Danmark op på fejlen.

Udbetaling Danmarks gennemgang viser, at oplysningerne om fraflytningen er registreret, inden der træffes afgørelse om genberegning. Fejlen er således ikke udtryk for, at genberegningen bliver forkert på grund af mangelfuld registrering af oplysningerne om fraflytningen. Fejlen ved den oprindelige afgørelse skyldes derimod en forkert behandling af selve personkredsændringen.

Ankestyrelsens vurdering af de nye afgørelser

Tabellen nedenfor viser en oversigt over de otte sager (eksklusiv systemafgørelser), hvor Ankestyrelsen vurderer, at den nye afgørelse er forkert, og den oprindelige afgørelse er korrekt.

Sagstype	Er den oprindelige afgørelse korrekt?	Er den nye afgørelse korrekt?
Efterbetaling/regulering	Ja	Nej
Efterbetaling/regulering	Ja	Nej
Efterbetaling/regulering	Ja	Nej
Efterbetaling/regulering	Ja	Nej
Andet: Kvartalsvis indkomst	Ja	Nej
Opstart	Ja	Nej
Opstart	Ja	Nej
Opstart	Ja	Nej

Oversigten er udarbejdet på baggrund af Ankestyrelsens oversigt over vurderingen af de 45 sager, som blev sendt til Udbetaling Danmark som baggrundsbilag.

De nye afgørelser, som Ankestyrelsen vurderer, ikke er korrekte, angår primært efterbetaling og regulering samt opstart af ydelse. I disse sager har Udbetaling Danmark, ifølge Ankestyrelsen, i for høj grad fordelt indkomst.

Afgørelserne om efterbetaling og regulering

Fire af de nye afgørelser omhandler efterbetaling eller regulering. Ankestyrelsen anfører, at årsagen til, at afgørelserne ikke er korrekte, er, at indkomsten ikke skulle have været fordelt på tidligere måneder, idet indkomst som følge af efterbetaling eller regulering, efter Ankestyrelsens praksis, ikke skal fordeles.

Udbetaling Danmark bemærker, at der i forhold til efterbetalings-situationen er tale om et udgangspunkt, hvorefter indkomsten ikke skal fordeles. Der findes dog flere undtagelser, hvor indkomsten skal fordeles.

Gennemgangen af sagerne viser, at der i de nævnte sager er tale om fejlagtig anvendelse af reglerne om fordeling af indkomst.

Udbetaling Danmarks instrukser afspejler Ankestyrelsens praksis, men undersøgelsen peger i retning af, at instrukserne ikke fortolkes ensartet, når der træffes afgørelser. Derfor tydeliggøres instrukserne, og det bliver sikret, at instrukserne forankres og fortolkes korrekt de steder i organisationen, hvor disse sager behandles.

Afgørelserne om opstart af ydelse

Ankestyrelsen henviser til, at afgørelserne ikke er korrekte, fordi indkomsten ikke skulle have været fordelt på tidligere måneder, idet indkomst som følge af opstart af ydelse efter Ankestyrelsens praksis ikke skal fordeles.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at dette er udgangspunktet, og at der ligeledes er undtagelser til dette. Gennemgangen af sagerne hos Udbetaling Danmark viser, at de i vidt omfang er behandlet i overensstemmelse med Udbetaling Danmarks instruks om fordeling af indkomst.

Flere af sagerne vedrører tilkendelse af førtidspension med tilbagevirkende kraft. Det er Udbetaling Danmarks nuværende praksis at fordele indkomsten i de tilfælde, hvor førtidspension tilkendes med tilbagevirkende kraft. Når boligstøtten således omregnes efter de gunstigere regler, der gælder for førtidspensionister, anvendes den indkomst, der vedrører perioden.

Denne praksis er fastlagt efter fortolkning af STAR's vejledende udtalelse af 28. juni 2018,

som også er baggrunden for Udbetaling Danmarks instruks på dette punkt.

Afgørelsen om kvartalsvis indkomst

I sagen om kvartalsvis indkomst tyder sagsgennemgangen på, at Udbetaling Danmark ligeledes på dette område fortolker den vejledende udtalelse anderledes end Ankestyrelsen i forhold til kvartalsvise indkomster og tilsvarende. På baggrund af de forskellige fortolkninger af STAR's vejledende udtalelse relateret til opstart af ydelse og kvartalsvis indkomst ønsker Udbetaling Danmark en drøftelse med Ankestyrelsen om fortolkningen af reglerne, som opfølgning på praksisundersøgelsen.

Udbetaling Danmark 18. december 2020