

Matilde Høybye-Mortensen, Helle Bendix Kleif og Peter Ejbye-Ernst

Fejludbetalinger af sociale ydelser



Fejludbetalinger af sociale ydelser

Publikationen kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-617-6

Projekt 10666

Februar 2013

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Dette notat vedrører fejludbetalinger af sociale ydelser. Notatet har til formål at bidrage med viden til Rigsrevisionens videre arbejde med at undersøge myndighedernes indsats for at sikre, at der ikke sker fejl i udbetalingen af sociale ydelser til borgerne.

Notatets oplæg er et ønske fra Rigsrevisionen om at identificere de sociale ydelser med statsrefusion, der giver anledning til fejludbetalinger. Notatet belyser endvidere, hvilke faktorer der særligt bidrager til, at borgerne har problemer med at finde og forstå relevant information om de ydelser, de modtager. Herunder borgernes baggrund og forudsætninger, kontaktføreløb og kommunikation mellem borger og kommune samt ansvarsfordeling i kommunen. Notatet har særligt fokus på kommunernes skriftlige information henvendt til borgerne.

Rigsrevisionen har bedt KORA løse denne opgave, og det er resultaterne herfra, der formidles i dette notat. Notatet er udarbejdet af forsker Matilde Høybye-Mortensen, forskningsassistent Helle Bendix Kleif og studentermedarbejder Peter Ejbye-Ernst.

Matilde Høybye-Mortensen
Juli 2013

Indhold

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Indledning | 5 |
| 1.1 | Problemstilling | 5 |
| 1.2 | Målgruppe | 5 |
| 1.3 | Baggrund for notatet | 5 |
| 2 | Udbetaling af ydelser | 8 |
| 2.1 | Serviceovens § 100 | 9 |
| 2.2 | Aktivloven | 9 |
| 2.3 | Pensionsloven | 10 |
| 3 | Kommunal organisering på velfærdsområdet | 12 |
| 3.1 | Folkepensionister og sociale ydelser | 12 |
| 3.2 | Kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælp | 13 |
| 3.3 | Kontanthjælpsmodtagere og sociale ydelser | 15 |
| 4 | Vejen gennem systemet: Kontaktforløb mellem borger og kommune... .. | 17 |
| 4.1 | Kontanthjælpsmodtagere | 18 |
| 4.2 | Økonomiske sanktioner af kontanthjælpsmodtagere | 20 |
| 4.3 | Folkepensionister | 25 |
| 4.4 | Kommunikationspunkter som potentielle kilder til fejludbetalinger | 30 |
| 5 | Borgergrupperne | 33 |
| 5.1 | Kontanthjælpsmodtagere | 33 |
| 5.2 | Folkepensionister | 35 |
| 6 | Sammenfatning og diskussion | 37 |
| | Litteratur | 43 |
| | Bilag A: Spørgeguide for telefoninterview | 44 |

1 Indledning

Dette notat er udarbejdet på baggrund af henvendelse fra Rigsrevisionen. Notatet er udarbejdet af forskningsassistent Helle Bendix Kleif, student Peter Ejbye-Ernst og forsker Matilde Høybye-Mortensen.

1.1 Problemstilling

Rigsrevisionen ønsker for det første at finde frem til de sociale ydelser med statsrefusion, der giver anledning til fejludbetalinger. Fejludbetalinger kan forekomme, fordi borgerne har problemer med at finde og forstå relevant information og derfor ikke indberetter alle relevante ændringer i deres livssituation til kommunerne. Notatet har dermed fokus på uforsætlige borgerfejl i modsætning til socialt bedrageri og systemfejl. Rigsrevisionen ønsker et særligt fokus på kommunernes skriftlige information, der er henvendt til borgerne om de sociale ydelser.

For det andet ønsker Rigsrevisionen at finde frem til de faktorer, der særligt bidrager til, at borgerne har problemer med at finde og forstå relevant information om de ydelser, de modtager. Rigsrevisionen ønsker især at få belyst om følgende forhold bidrager til problemer med uforsætlige fejl i udbetalinger: a) borgernes baggrund og forudsætninger, b) vejen gennem det kommunale system og c) ansvarsfordelingen i kommunen.

1.2 Målgruppe

Notatet har fokus på udbetaling af sociale ydelser til henholdsvis folkepensionister og kontanthjælpsmodtagere. Tidligere studier peger på en estimeret høj risiko for fejl i indberetning og udbetaling af sociale ydelser, der vedrører kontanthjælp og pensionstillæg. Den høje risiko tilskrives blandt andet: ukorrekt angivelse af indkomst/værdier/kapital samt det forhold, at man som kontanthjælpsmodtager eller pensionist ofte modtager flere forskellige typer af ydelser (Madsen, Bo & Jacobsen 2011).

Herudover kan fejludbetalinger og misforståelser også tænkes at skyldes:

- forskellig fortolkning af lovgivning
- tidsforskydningen mellem, at en borger modtager information om indberetningspligtige vilkår, og disse vilkår optræder i borgerens liv
- at borgeren har svært ved at forstå informationen
- at borgeren modtager mangelfuld information
- at borgeren har kontakt til mange forskellige offentlige myndigheder på samme tid.

1.3 Baggrund for notatet

Det er en metodisk udfordrende opgave at undersøge uforsætlige borgerfejl og den afledte adfærd, der fører til, at sådanne fejl opstår. Fejl af denne type er selvsagt ukendte, indtil

de bliver opdaget ved kontrol eller ved, at borgerne eller sagsbehandlerne bliver opmærksomme på fejlene. KORA har løst opgaven ved at udarbejde et notat på baggrund af følgende metoder:

- Analyse af følgende relevante undersøgelser:
 - Når kassen smækkes i – Analyser af økonomiske sanktioner over for kon-tanthjælpsmodtagere (Caswell & Høybye-Mortensen 2011)
 - Socialt Bedrageri – et litteraturstudie (Madsen, Bo & Jacobsen 2011)
 - Analyse af socialt snyd og fejludbetaling (Deloitte 2012)
 - Veje til førtidspension (Caswell m.fl. 2012)
- Inddragelse af beskrivende statistik af de borgergrupper, der modtager de sociale ydelser.
- Desk research af lovgrundlag for de relevante sociale ydelser, kommunernes orga-nisering og formidling af information til borgerne via hjemmesider.
- Telefoninterview med to medarbejdere i Ældresagens rådgivning.
- Telefoninterview med nøglepersoner i 6 kommuner – se tabel 1.1 herunder.

Tabel 1.1 Gennemførte telefoninterview

| Kommune | Kommunestørrelse – indbyggertal pr. 2. kvartal 2013 | Afdeling og medarbejder |
|--------------------------|---|--|
| Frederikshavn Kommune | 60.700 | Sagsbehandler fra kontrolenheden Sagsbehandler fra ydelseskantor (§ LAS) |
| Gribskov Kommune | 40.671 | Sagsbehandler fra ydelsescenter (§ LAS) Sagsbehandler fra ydelsescenter (§ PL) Chef for ydelsescenter Sagsbehandler i team social (§ 100, SL) |
| Slagelse Kommune | 77.094 | Sagsbehandler fra Rådgivning og Udbetaling (§ PL) |
| Vejle Kommune | 109.137 | Leder af ydelse – og modtagelsescenter |
| Kolding Kommune | 89.559 | Sagsbehandler fra Team Social Borgerservice (§ PL) |
| Viborg Kommune | 94.461 | Sagsbehandler fra ydelsescentrets enkeltydelsesafsnit (§ LAS og § Serviceloven) |

De gennemførte telefoninterview har været en central kilde til viden om kommunernes konkrete arbejde med administration og udbetaling af sociale ydelser og har ligeledes udgjort den primære kilde til information om kommunernes skriftlige kommunikation med borgerne.

Kommunevalg er baseret på baggrund af eksisterende kontakter i kommunerne og på en søgning på kommuner, der tidligere eller aktuelt har haft fokus på fejludbetalinger – eksempelvis i form af en task force eller en mindre gruppe af medarbejdere nedsat til at undersøge socialt bedrageri. Sidstnævnte har været en rekrutteringsstrategi ud fra en forventning om, at kommunen også kunne tænkes at have en skærpet opmærksomhed omkring fejludbetalinger mere generelt. I de kommuner, hvor vi ikke tidligere har været i kontakt med relevante fagfolk, er interviewpersoner identificeret ud fra en første kontakt til blandt andet kommunens borgerservice. Her har vi udtrykt ønske om at komme i tale med den/de sagsbehandlere, som har det administrative ansvar for sociale ydelser efter enten

Pensionsloven, Serviceloven eller Lov om aktiv socialpolitik. Omfanget af telefoninterview er ikke stort nok til, at notatet afspejler en for samtlige af landets kommuner repræsentativ fremstilling af administration af sociale ydelser mv. Dette har endvidere ikke været ambitionen med notatet.

Notatet er opbygget af følgende afsnit, som i forskelligt omfang trækker på de oven for beskrevne empirikilder:

1. Udbetaling af ydelser: Hvilke sociale ydelser med statslig refusion giver særligt mange problemer for borgerne, når de skal indberette oplysninger til kommunerne?
2. Kommunal organisering på velfærdsområdet: Hvilke afdelinger/kontorer er vigtige i udbetaling af ydelserne og kontakten med borgerne?
3. Vejen gennem systemet. Kontaktforløb mellem borger og kommune: Hvordan ser et typisk kontaktforløb mellem borger og kommune ud? Og hvor er kommunikationsudfordringerne?
4. Borgergrupperne: Hvad karakteriserer de forskellige borgergrupper/typer, og hvilke karakteristika og hændelser kan tænkes at spille ind i forhold til kommunikation med kommunen og udbetalinger af ydelser?

2 Udbetaling af ydelser

Første skridt på vejen i forhold til at afdække, hvilke sociale ydelser der giver særligt mange problemer for borgerne, når de skal indberette oplysninger til kommunerne, er at identificere, hvilke ydelser der overhovedet kan søges, og som lever op til de ønskede kriterier.

Ydelserne er udvalgt efter følgende kriterier:

- Kommunen skal stå for udbetalingen (og ikke Udbetaling Danmark¹)
- Der skal være tale om en kontantudbetaling (og ikke fx levering af service, hjælp i hjemmet e.l.)
- Ydelsen skal være tilgængelig for kontanthjælpsmodtagere og/eller folkepensionister.
- Der skal være fuld eller delvis statslig refusion på ydelsen
- Der skal være en interaktionsproces mellem borger og kommune (dvs. ydelsen må ikke bare udbetales automatisk).

På baggrund af disse kriterier er følgende love og paragraffer udvalgt. De udvalgte love og paragraffer har en bredere modtager-/målgruppe end notatets snævre fokus på kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister. Den brede modtagergruppe er defineret i yderste kolonne, samtidig med at vi specifikt beskriver, om lovgivningen gælder for kontanthjælpsmodtagere, folkepensionister eller begge borgergrupper.

Tabel 2.1 Udvalgte ydelser

| Lov | § og navn | Modtagergruppe |
|---------------|--|--|
| Serviceoven | §100: Dækning af nødvendige merudgifter begrundet i en varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse | Personer mellem det fyldte 18. år og folkepensionsalderen. I notatet omfatter dette kontanthjælpsmodtagere ¹ . |
| Aktivloven | § 11-45: Kontanthjælp og fradrag i denne. § 81: Enkeltudgifter § 82: Sygebehandling § 83 og 84: Særlig hjælp vedrørende børn § 85: Flytning § 85a: Efterlevelseshjælp | Enhver, der opholder sig lovligt i Danmark, har ret til hjælp efter denne lov I notatet omfatter dette kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister ² . |
| Pensionsloven | § 14: Helbredstillæg § 14a: Personligt tillæg | Folkepensionister og førtidspensionister I notatet omfatter dette kun folkepensionister. |

1 Blandt de sagsbehandlere, vi har talt med, som administrerer ydelser til kontanthjælpsmodtagere, fremgår det, at de yderst sjældent modtager ansøgninger om hjælp efter Servicelovens § 100. De har således ikke kunnet beskrive kontaktførelset.

2 På baggrund af telefoninterview synes der at være et overlap mellem disse ydelser og det personlige tillæg/helbredstillæg efter Pensionsloven.

¹ Udbetaling Danmark har pr. 1. marts 2013 overtaget administrationen (beregning og udbetaling) af en del ydelser fra kommunen. Det drejer sig om udbetaling af folkepension, førtidspension, familieydelser, barseldagpenge og boligstøtte.

Herefter følger en kort beskrivelse af ydelserne. Beskrivelserne er selektive og fremhæver den lovgivning, der i hvert fald omfatter kontanthjælpsmodtagere, folkepensionister eller begge.

2.1 Servicelovens § 100²

Personer mellem det 18. år og folkepensionsalderen med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan modtage tilskud til merudgifter efter Servicelovens § 100. Det samme kan personer, der har opsat udbetalingen af folkepension efter § 15a i Lov om social pension. Af relevans for notatet giver Servicelovens § 100 således kontanthjælpsmodtagere mulighed for at søge tilskud til dækning af nødvendige merudgifter over 500 kr./måned, der er en følge af en varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Det kan fx dreje sig om hjælp til at dække egenbetaling af medicin, transport i fritid til og fra arbejde eller uddannelse, beklædning, praktisk hjælp eller boligindskud.

Der skal være tale om en varig nedsat funktionsevne, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse. Formålet med at yde dækning af merudgifter er at medvirke til, at en person med varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og dennes familie kan leve et almindeligt liv som andre ikke-handicappede på samme alder og i samme livssituation.

Det er kommunen, der træffer afgørelse om dækning af nødvendige merudgifter. En sådan afgørelse vil altid bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Størrelsen udmåles på baggrund af et overslag over de sandsynliggjorte merudgifter. Merudgifterne vedrører såvel løbende udgifter som enkeltudgifter. "Sandsynliggjorte merudgifter" betyder, at der laves et overslag over omfanget af de behov, som man må regne med, at den pågældende får i det kommende år, og hvad det medfører af merudgifter. Der skal altså ikke løbende søges hjælp til dækning af hver enkelt merudgift men derimod til dækning af sandsynliggjorte merudgifter, der er en følge af funktionsnedsættelsen, for en periode for det kommende år.

2.2 Aktivloven³

Enhver borger, der bor og opholder sig lovligt i Danmark, som har vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, og som ikke kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie, kan søge hjælp efter Lov om aktiv socialpolitik. Af relevans for dette notat kan der søges om hjælp i form af kontanthjælp (§ 11-45) og økonomisk tilskud i særlige tilfælde. De særlige tilfælde omfatter hjælp til Enkeltudgifter (§ 81), Sygebehandling (§ 82), Særlig hjælp vedrørende børn (§ 83 og 84), hjælp til Flytning (§ 85) samt Efterlevelseshjælp (§ 85a).

² Kilde: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=140126#Kap10> samt: Social- og Integrationsministeriets hjemmeside: <http://www.sm.dk/temaer/sociale-omraader/handicap/ydelser/merudgifter-voksne/Sider/Start.aspx>

³ Kilde: LBK nr. 190 af 24/02/2012 Retsinformations hjemmeside <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140126> og Socialministeriets hjemmeside <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/sociale-ydelser/hjaelp-i-saerlige-tilfaelde/Sider/default.aspx>

§ 81: Enkeltudgifter: Borgere kan søge om hjælp hos kommunen til betaling af rimeligt begrundede enkeltudgifter, hvis man har været ude for uforudsete ændringer i sine forhold. Kommunen kan desuden yde midlertidig hjælp til betaling af huslejudgifter til udsættelsestruede lejere.

§ 82: Sygebehandling: Hjælp til betaling af udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling og lignende, kan ydes af kommunen, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssig velbegrundet, og udgiften ikke kan dækkes efter anden lovgivning. Personer, som modtager ydelser svarende til kontanthjælpsniveau efter Lov om aktiv socialpolitik, kan søge om tilskud til tandpleje.

§ 83 og 84: Særlig hjælp vedrørende børn: Borgere kan søge om hjælp til udgifter til samvær med egne børn under 18 år og til et barns forsørgelse ved forældremyndighed uden forsørgelsespligt.

§ 85: Flytning: Hjælp til en flytning kan søges i kommunen, hvis flytningen forbedrer ansøgerens eller familiens bolig- eller erhvervsforhold.

§ 85a: Efterlevelseshjælp: Efterlevelseshjælp er et engangsbetrag, som ydes, hvis ansøgerens ægtefælle eller samlever dør.

Det er kommunen, der træffer afgørelse om udbetaling af kontanthjælp. Størrelsen på ydelsen fastsættes af kommunen på baggrund af Aktivlovens § 25. Kommunen kan regulere ydelsen i tilfælde af, at ydelsesmodtagerens personlige forhold (herunder civilstatus, formue, indtægt opholdssted) ændrer sig. Kommunen kan endvidere sanktionere ydelsen efter § 35-42 – i form af fradrag, nedsættelse eller ophør – hvis en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund afslår et tilbud om arbejde, afviser eller udebliver fra aktiveringstilbud, ikke møder til samtale med kommunens jobcenter mv.

Det er ligeledes kommunen, der træffer afgørelse om udbetaling af hjælp i særlige tilfælde efter Aktivlovens § 81-85a. Vedrørende bevilling af hjælp i særlige tilfælde træffer kommunen afgørelse på baggrund af en individuel vurdering af udgiftens karakter, rimelighed og nødvendighed.

2.3 Pensionsloven⁴

Pensionsloven omfatter folkepensionister og førtidspensionister. Notatet beskæftiger sig udelukkende om de paragraffer i Pensionsloven, som har relevans for gruppen af folkepensionister. Ud over hovedydelsen beskriver Pensionsloven også folkepensionisters mulighed for at søge tillæg i form af Helbredstillæg (§ 14) og Personligt tillæg (§ 14a).

§ 14: Helbredstillæg: Helbredstillægget kan søges af alle folkepensionister. Det som afgør, om en borger kan få et helbredstillæg er den såkaldte "personlige tillægsprocent" og for-

⁴ Kilde: LBK nr. 390 af 19/04/2013 Retsinformations hjemmeside <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145406>
Ældresagens hjemmeside og borger.dk
<https://www.borger.dk/Sider/Personligt-tillaeg.aspx?NavigationTaxonomyId=710c34e6-1a8d-4584-8d15-85e10a75319e>

mue. Den personlige tillægsprocent opgøres årligt af Udbetaling Danmark på baggrund af den enkeltes likvide formue (herunder: indestående i pengeinstitut, kontanter, obligationer, pantebreve, aktier, investeringsbeviser og andre værdipapirer). Kommunen anvender den, af Udbetaling Danmark udregnede, personlige tillægsprocent til at beregne størrelsen af helbredstillægget. Helbredstillægget kan maksimalt udgøre 85 % af udgifterne. Det almindelige helbredstillæg omfatter udgifter til visse typer medicin samt forskellige behandlinger og undersøgelser ved tandlæge, fodterapeut, fysioterapeut, kiropraktor og psykolog. Helbredstillægget udregnes som udgangspunkt en gang om året. Bevilliges det, udsteder kommunen et helbredskort, som folkepensionisten fremviser ved behandling. Helbredstillægget kan reguleres løbende, hvis der opstår ændringer i folkepensionistens forhold.

§ 14a: Personligt tillæg: Det personlige tillæg kan søges af folkepensionister, hvis økonomiske forhold stiller den pågældende i en særligt vanskelig situation. Det beror på en individuel vurdering af udgiftens karakter, rimelighed og nødvendighed. Kommunen træffer afgørelse om personligt tillæg efter en konkret, individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold. Der skal i hver enkelt sag foretages en samlet vurdering af indtægtsforhold, herunder størrelsen af den sociale pension og alle andre indtægter og formue – sammenholdt med størrelsen af de rimelige og nødvendige udgifter. I tilfælde af, at folkepensionisten ikke er berettiget til helbredstillæg, kan der søges personligt tillæg til dækning af de samme typer af udgifter.

3 Kommunal organisering på velfærdsområdet

Kommunerne er på de fleste områder frie til at organisere deres opgavevaretagelse, som de har lyst til. Det betyder, at det kan være vanskeligt at komme med en generel udmelding om, i hvilken forvaltning, afdeling eller kontor en given opgave løses (fx udbetalinger af bestemte ydelser), da kommunerne kan have fordelt opgaverne forskelligt mellem de forvaltningsmæssige enheder. Nogle kommuner har en meget bred velfærdsforvaltning (fx Vejle og Hvidovre), der varetager opgaver inden for områder som børn og unge, sundhed og socialområdet, mens andre kommuner har flere mindre og mere specialiserede forvaltninger. Tendensen i kommunerne går dog pt. mod større forvaltningsenheder. I dette notat bruges begrebet forvaltning om de største overordnede faglige enheder i kommuner. I de enkelte kommuner bruges dog også begreber som center, fagområde eller stab og ikke nødvendigvis begrebet forvaltning.

Afsnittet giver eksempler på kommunal organisering med relevans for målgrupperne bestående af henholdsvis folkepensionister og kontanthjælpsmodtagere. Eksemplerne stammer dels fra tidligere gennemførte undersøgelser (Caswell & Høybye-Mortensen 2011; Caswell m.fl. 2012), dels fra desk research af kommunale hjemmesider og dels fra telefoninterview i de kommuner, som er beskrevet i tabel 1.1.

3.1 Folkepensionister og sociale ydelser

Som tidligere nævnt har Udbetaling Danmark pr. 1. marts 2013 overtaget administrationen af: Førtidspension, Folkepension, Boligstøtte, Barseldagpenge og Familieydelser. De opgaver, som kommunerne fortsat har i relation til udbetaling af sociale ydelser til folkepensionister, er beskrevet i Pensionsloven⁵ og drejer sig om Helbredstillæg (§ 14) og Personligt tillæg (§ 14a)⁶. Udbetaling af det personlige tillæg og helbredstillæg kan varetages i forskellige kommunale afdelinger, eksempelvis:

- Borgerservice (fx Vejle Kommune)
- Ydelses- og Socialcenter, under Ældre- og Handicapforvaltning (fx Aalborg Kommune)
- Ældre- og Handicapafdelingen, under Børne- og Velfærdsforvaltningen (fx Hvidovre Kommune)
- Voksenteam, under forvaltningen for Handicap, Social og Psykiatri (fx Struer Kommune)
- Ydelsescenter eller ydelseskantor (fx Gribskov Kommune).

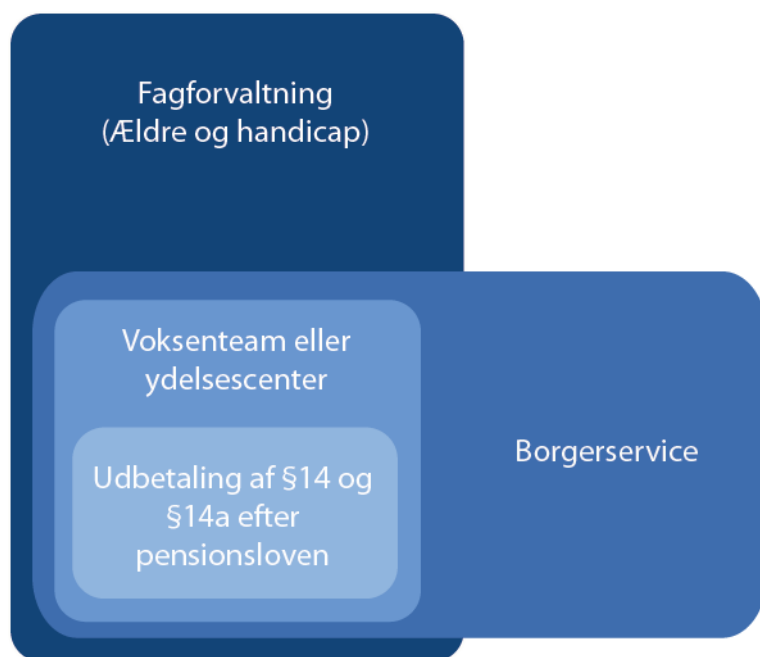
⁵ Bekendtgørelse af lov om social pension LBK nr. 390 af 19/04/2013

⁶ Folkepensionister kan dog søge enkelte sociale ydelser efter Lov om en aktiv socialpolitik – herunder efterlevelseshjælp.

På trods af, at de afdelinger, der står for udbetaling af tillæg til folkepensionister, hedder noget forskelligt, kan man forvente, at de findes enten som en underafdeling af Borgerservice eller af den fagforvaltning, der dækker ældreområdet. Borgerservice har som organisatorisk enhed gennemgået nogle store forandringer i forbindelse med etableringen af Udbetaling Danmark. Der er opstået nye organisationsmodeller, og i mange kommuner har man målrettet arbejdet med at sikre, at borgerne fortsat oplever at få en god og helhedsorienteret service⁷. Flere kommuner har endvidere tidligere haft et decideret pensionskontor. Som følge af Udbetaling Danmarks overtagelse af flere opgaver, er det dog sandsynligt, at pensionskontoret enten nedlægges eller lægges ind under et andet kontor. Foreløbig er mange af de kommunale medarbejdere, der sad på området, overgået til Udbetaling Danmark.

Som figur 3.1 viser, er der overordnet set to veje til udbetaling af § 14 og 14a i kommuner, enten via en tværgående indgang som Borgerservice eller via en fagforvaltning (her Ældreforvaltningen).

Figur 3.1 Illustration af kommunens organisering vedrørende ansøgning og udbetaling af tillæg til folkepensionister



3.2 Kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælp

En betingelse for at modtage kontanthjælp er, at borgeren, i det omfang det overhovedet er muligt, står til rådighed for aktivering og beskæftigelse. I den forbindelse vil kontanthjælpsmodtagere være tilknyttet kommunens jobcenter. Den gennemførte desk research samt tidligere gennemførte studier viser, at beskæftigelsesområdet/jobcentret kan være organiseret forskelligt og høre under følgende typer af forvaltninger:

- En forvaltning, der kun beskæftiger sig med arbejdsmarked (fx Holstebro).

⁷ Kilde: <http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/God-borgerservice-efter-UDK/>

- En bredere forvaltning fx Social, Sundhed og Beskæftigelse (fx Herning).
- Job og Borgerservice (fx Silkeborg).
- Job og Velfærd (fx Viborg), der rummer både de beskæftigelsesrettede indsatser og sociale indsatser, som handicap, sundhed, misbrugsbehandling og psykiatri.

Uanset hvordan den beskæftigelsesrettede indsats er organiseret, vil der i kommunen altid eksistere et jobcenter og et ydelseskontor, idet beskæftigelsesområdet er underlagt lovfæstede krav til organiseringen, herunder at jobcenter og ydelseskontor skal være adskilte størrelser⁸. Det er disse to enheder, der er involveret i udbetaling, regulering og sanktion af kontanthjælp. Førtidspensionsreformen gældende fra 1. januar 2013 og den kommende kontanthjælpsreform, som træder i kraft pr. 1. januar 2014, lægger begge op til en højere grad af tværfaglighed og sammenhæng i indsatsen over for blandt andet kontanthjælpsmodtagere. Det vil formodentlig få betydning for den hidtil gældende organisering af beskæftigelsesområdet, således som den er beskrevet og illustreret i dette notat.

Den kommunale organisering af udbetaling af kontanthjælp og udmøntning af økonomiske sanktioner involverer tre centrale organisatoriske enheder: jobcentret, ydelseskontoret og tilbuddene (fx aktiveringssted eller behandlingssted). Den typiske organisering i landets jobcentre er, at jobcentrets sagsbehandlere laver en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentiale, når borgeren ansøger om kontanthjælp. Vurderingen har hidtil været angivet med en matchkategori. Enten vurderes borgeren at være jobklar (match 1), indsatsklar (match 2) eller midlertidig passiv (match 3). Matchkategorisering ophører med kontanthjælpsreformen, som træder i kraft pr. 1. januar 2014⁹. Herefter betegnes kontanthjælpsmodtagere over 30 år som enten *jobparat* eller *aktivitetsparat*, mens kontanthjælpsmodtagere under 30 år betegnes som *uddannelsesparat* eller *indsatsparat*.

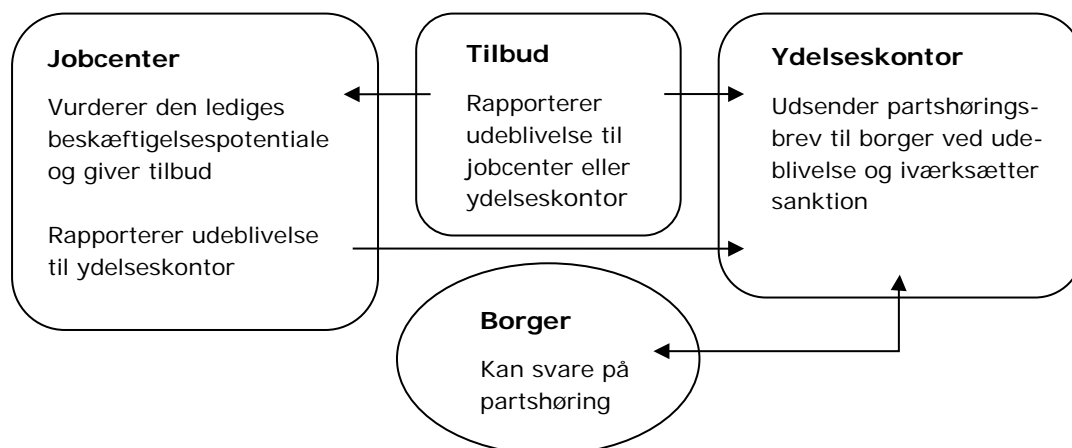
Jobcentrets sagsbehandlere varetager de opfølgende samtaler og visiterer kontanthjælpsmodtageren til tilbud. Dernæst varetager tilbuddene det videre arbejde (fx aktivering, behandling, arbejdsprøvning). Disse tilbud registrerer fremmøde. Såfremt borgeren udebliver gives besked til jobcenter eller ydelseskontor. Det er ydelseskontoret, der udmønter en eventuel regulering af kontanthjælpen (en økonomisk sanktion). Der skal dog, forud for at en sanktion iværksættes, udsendes et partshøringsbrev til borgeren, som denne har mulighed for at reagere på.

Den typiske struktur for organiseringen i landets kommuner, i forhold til sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, kan skitseres som vist i figur 3.2.

⁸ § 14, 15 i Bekendtgørelse af Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats LBK nr. 731 af 15/06/2010, samt Strukturreform fra 2007. Strukturreformen/kommunalreformen fører til, at der etableres jobcentre, der har til opgave at varetage den samlede beskæftigelsesrettede indsats for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Jobcentrene adskilles organisatorisk fra ydelseskontorene i kommunerne.

⁹ Aftale om reform af kontanthjælpsystemet – flere i uddannelse og job:
http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2013/Kontanthjaelp_april/Aftaletekst_kontanthjaelpsreform%20pdf.ashx

Figur 3.2 Sanktion i forbindelse med kontanthjælp



Anm.: Sanktion dækker her fradrag i ydelser efter kapitel 4 i Aktivloven: § 34: Særlig støtte, § 36, 37 og 38: Fradrag i kontanthjælpen, § 39 og 40: Nedsættelse af kontanthjælp, § 41: Ophør af kontanthjælp, § 42 og 43: Sanktion ved uopfyldt oplysningspligt.

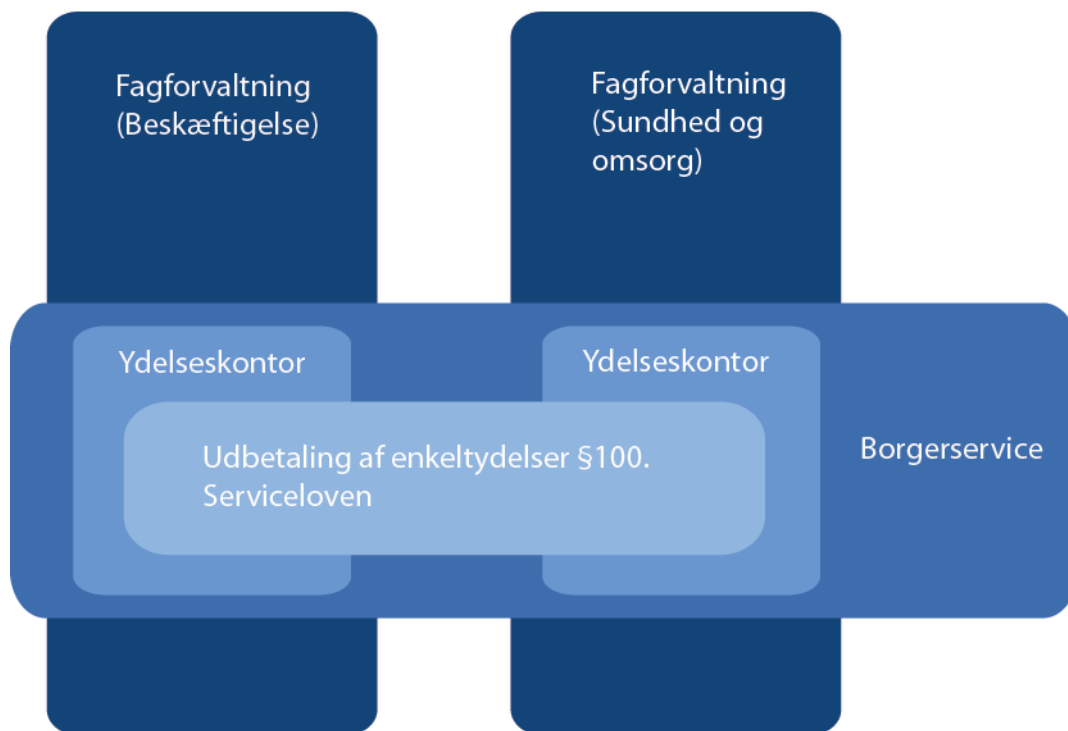
3.3 Kontanthjælpsmodtagere og sociale ydelser

Som kontanthjælpsmodtager kan du, ud over din kontanthjælp, søge om støtte efter Aktivlovens § 81-85a samt Servicelovens § 100. Det er kommunen, som beregner, udbetaler og administrerer disse ydelser. Det er forskelligt på tværs af kommuner og afhængigt af borgerens problemstilling og øvrige forsørgelse, hvilken forvaltning en ansøgning om hjælp i særlige tilfælde eller om tilskud til merudgifter, grundet en varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, kan rettes til. Af desk research fremgik følgende eksempler:

- Borgerservice (fx Frederikshavn Kommune).
- Ydelseskontoret under beskæftigelsesforvaltningen (fx Ringkøbing-Skjern Kommune).
- En afdeling i forvaltningen for sundhed og omsorg (fx Hørsholm Kommune: Team for rehabilitering i Center for Sundhed og Omsorg).

Ligesom med ydelser til folkepensionister er der overordnet set to indgange til at søge om sociale ydelser. Enten via den tværgående enhed Borgerservice eller via en fagforvaltning. Det kan dreje sig om fagforvaltningen, der rummer beskæftigelse, eller fagforvaltningen, der rummer sundhed og omsorg.

Figur 3.3 Illustration af kommunens organisering vedrørende ansøgning og udbetaling af sociale ydelser til kontanthjælpsmodtagere



4 Vejen gennem systemet: Kontaktforløb mellem borger og kommune

Formålet med dette afsnit er at beskrive vejen gennem systemet i forhold til ansøgning om og tildeling af sociale ydelser for henholdsvis kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister. Denne del af notatet er udarbejdet på baggrund af telefoninterview, analyse af eksisterende undersøgelser og datamateriale (interview med otte borgere på kontanthjælp gennemført i forbindelse med tidligere omtalte sanktionsprojekt) samt desk research af kommunale hjemmesider og borger.dk.

Afsnittet holder fokus på kommunikationen fra kommune til borger angående borgerens forpligtigelser (blandt andet borgerens oplysningspligt), og på tilbagemeldingen fra borger til kommune i tilfælde af ændringer i de vilkår, på baggrund af hvilke ydelsen oprindeligt blev tildelt. Rigsrevisionen har ytret ønske om et særligt fokus på den skriftlige information fra kommune til borgere vedrørende de sociale ydelser. Vi har derudover inkluderet mundtlig information, da telefoninterview har vist, at denne informationsvej er væsentlig i kommunens kommunikation med de to borgergrupper, notatet omfatter.

Analysens resultater formidles i en række kommenterede figurer. De illustrerer forskellige eksempler på, hvordan kontakten mellem borger og kommune kan forløbe. Der gives både eksempler på kontaktforløb, hvor der ansøges om en social ydelse *ud over* hovedydelsen, og hvor der sker en sanktion i hovedydelsen¹⁰. Analysen giver eksempler på kommunikationspunkter i forløbet, som vi, på baggrund af den ovenstående empiri, vurderer, rummer potentielle kilder til fejludbetaling. Sådanne kommunikationspunkter er markeret med røde cirkler.

Det er væsentligt at understrege, at analysen *ikke* peger direkte på hverken system eller borgerfejl, men på, hvor og hvornår i et kontaktforløb vedrørende bevilling og udbetaling af sociale ydelser der potentielt kan opstå fejl (fx pga. dårlig kommunikation/manglende kommunikation og misforståelser). Det er ligeledes vigtigt at understrege, at udpegningspunkter, der kan give anledning til misforståelser, ikke udelukkende er sket på baggrund af telefoninterview. Dette skyldes, at der i interviewene ikke nødvendigvis gives udtryk for problemer omkring kommunikation – eller problemer med kommunens skriftlige kommunikation. Kommunikationspunkterne er således udpeget af forfatterne på baggrund af den viden, vi har om kontaktforløb, målgrupper, kommunal sagsbehandling og forvaltning.

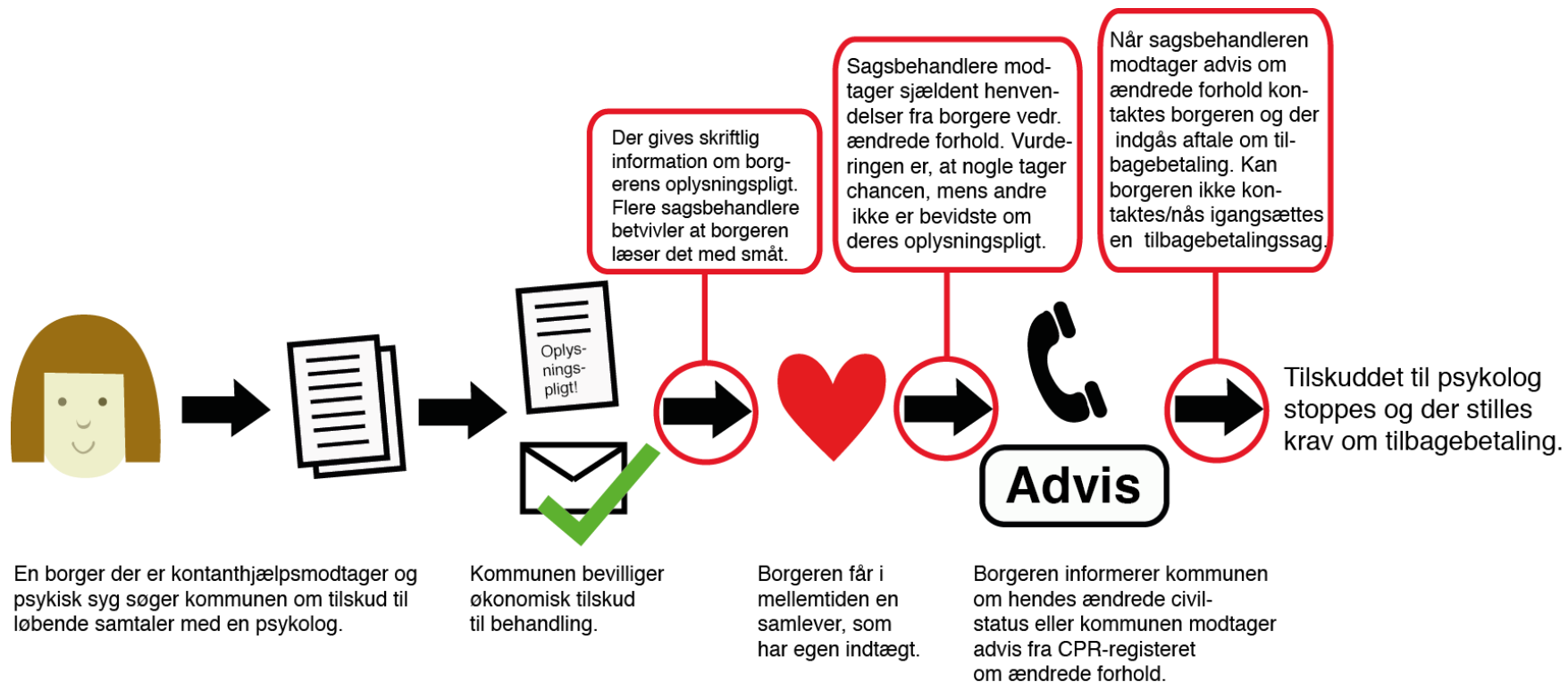
Endvidere er det vigtigt her at påpege, at kommunikation involverer afsendere og modtagere. Fordi borgerne oplever kommunikationen som uforståelig, og kommunerne oplever, at de udtrykker sig klart, er der ikke nødvendigvis tale om, at en af parterne tager fejl. Begge dele kan godt være rigtigt på en gang. Endelig skal man være opmærksom på det faktum, at parterne kan have forskellige interesser. Kommunen kan være interesseret i, at kommunikationen er lovmedholdelig, og at borgeren er fuldt ud informeret, og borgere kan i visse tilfælde have en interesse i *ikke* at forstå kommunikationen, da borgerens undladelser, fx i forhold til deres orienteringspligt, således er uforsættelig.

¹⁰ Da kommunen kun administrerer udbetaling og regulering af kontanthjælp, illustreres udelukkende sanktioner i denne hovedydelse.

4.1 Kontanthjælpsmodtagere

Afsnit 4.1 illustrerer et kontaktføreløb, hvor en borger på kontanthjælp ansøger kommunen om hjælp efter en af de paragraffer i Lov om aktiv socialpolitik, som vedrører sociale ydelser ud over hovedydelsen (§ 81-85a). Det illustreres, hvordan et kontaktføreløb kan se ud: fra behovet opstår hos borgeren, til bevilling af ydelsen gives af kommunen og til ydelsen tilbagebetales/stoppes på grund af ændrede forhold i borgerens situation. Vi illustrerer kontaktføreløbet, således som det er blevet beskrevet af sagsbehandlere i telefoninterview og markerer de punkter undervejs, hvor vi vurderer, at der kan opstå misforståelser. Disse er kendetegnet ved en rød farve.

Figur 4.1 Kontanthjælp og Aktivloven



Forløbet begynder med, at borgeren henvender sig til kommunens sagsbehandler for at forhøre sig om, hvorvidt han/hun er berettiget til økonomisk tilskud/hjælp i en konkret situation (her i forbindelse med sygebehandling). Henvendelsen kan være telefonisk, men vil (ifølge telefoninterview) oftere ske i forbindelse med den løbende kontakt til jobcentrets sagsbehandlere, som er kendetegnende for gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Det er muligt at ansøge om sociale ydelser elektronisk via Borger.dk. Dette vurderer sagsbehandlerne imidlertid ikke er den typiske vej gennem systemet for en kontanthjælpsmodtager. Selve ansøgningen består i, at borgeren udfylder et til formålet bestemt ansøgningskema og vedlægger diverse dokumentation for det beskrevne behov. Kommunen vurderer efterfølgende ansøgningen på baggrund af en række personafhængige forhold (særligt vedrørende formue og civilstatus). Borgeren modtager kommunens afgørelse via brev, enten i papir eller via e-mail. I afgørelsen er det beskrevet, at man som borger har pligt til at oplyse kommunen om eventuelle ændringer i formue, civilstatus mv. I det illustrerede forløb sker der undervejs i forløbet en ændring i borgerens situation: borgeren på kontanthjælp får en samlever. Det aktiverer borgerens oplysningspligt, da det medfører en ændring i dennes formue. Formue (både egen og en eventuel ægtefælles eller samlevers) spiller en rolle i kommunens vurdering af tilskuddets "*nødvendighed og rimelighed*" (Aktivloven). I det illustrerede forløb er borgeren på kontanthjælp bevidst om sin oplysningspligt og giver kommunen meddelelse om ændringen, hvorefter kommunen træffer en ny afgørelse om at stoppe og kræve hele/dele af tilskuddet tilbagebetalt. Der kan ske kommunikationsbrist og misforståelser i forhold til borgerens oplysningspligt. Flere sagsbehandlere tvivler på, at borgere (her kontanthjælpsmodtagere) læser det med småt og dermed også læser om den pligt, de har til at indberette eventuelle ændrede forhold. Det er sagsbehandlerens vurdering, at der, blandt dem som er bekendt med oplysningspligten, er enkelte borgere, som tager chancen og håber på, at fejlen ikke opdages. Andre borgere hævder, ifølge sagsbehandlere, at de ikke har haft kendskab til oplysningspligten.

4.2 Økonomiske sanktioner af kontanthjælpsmodtagere

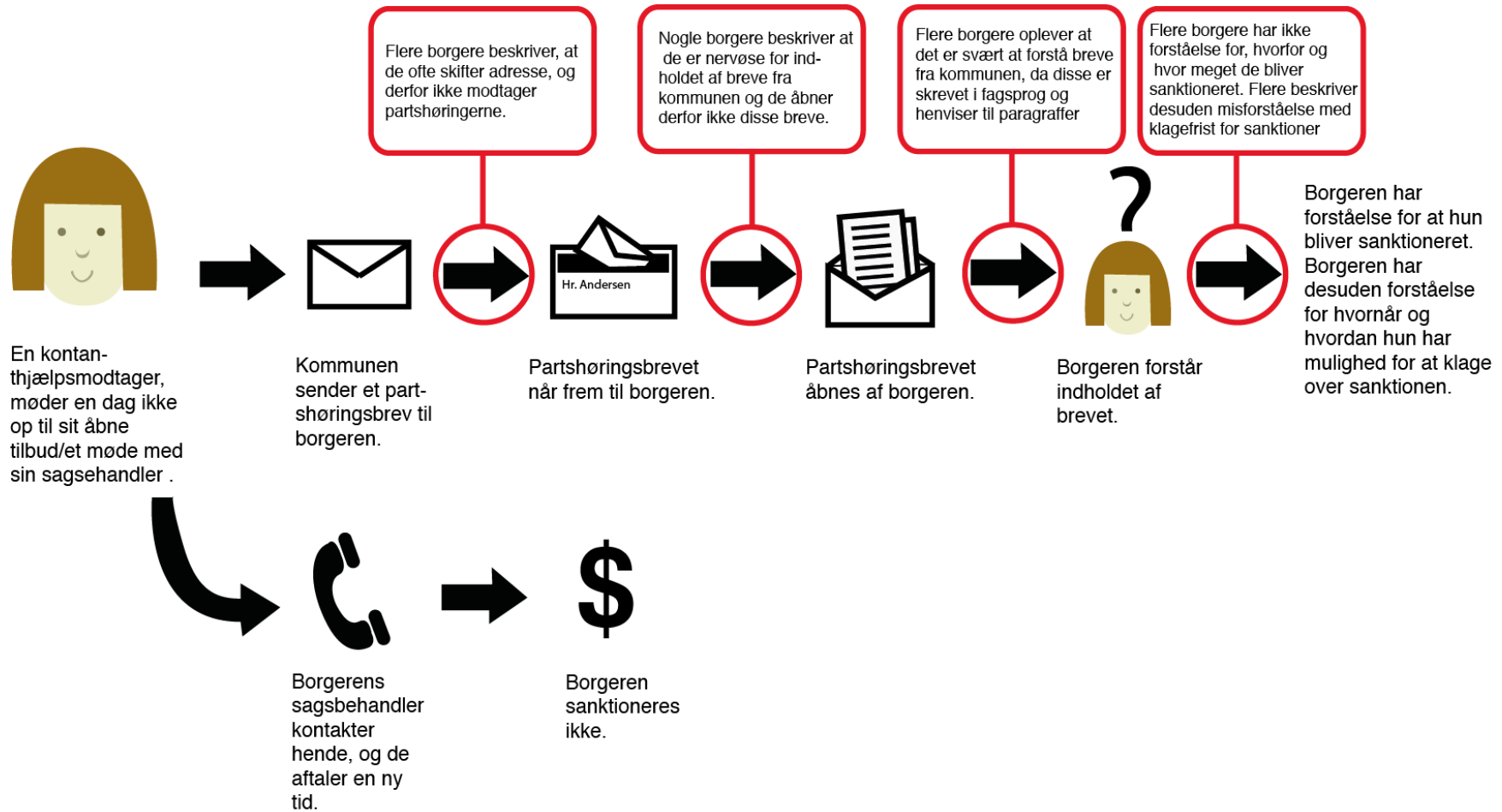
Kommunen administrerer kontanthjælp som hovedydelse og kan i forskellige situationer vælge at regulere og sanktionere denne ydelse over for kontanthjælpsmodtageren. Kontaktførelset samt potentielle kilder til fejludbetaling undervejs illustreres i det følgende.

Som nævnt i afsnittet Kommunal organisering er der tre centrale organisatoriske enheder med relevans for kontanthjælpsmodtagere: jobcentret, ydelseskontoret og tilbuddene (fx aktiveringssted eller behandlingssted). Tilbud kan både være kommunale eller private/anden aktør). Sagsbehandleren i jobcentret laver en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentialer. Vurdering angives med en matchkategori, hvilket dog ændres med kontanthjælpsreformen, som træder i kraft pr. 1. januar 2014. Jobcentrets sagsbehandlere varetager endvidere de opfølgende samtaler og visiterer kontanthjælpsmodtageren til tilbud. Tilbuddene varetager det videre arbejde (fx aktivering, behandling, arbejdsprøvning) og registrerer kontanthjælpsmodtagerens fremmøde. Såfremt borgeren udebliver gives besked til jobcenter eller ydelseskontor. Det er ydelseskontoret, der udmønter en eventuel regulering eller sanktion. Der skal dog, forud herfor udsendes et partshøringsbrev til borgeren, som denne har mulighed for at reagere på.

Fra kontanthjælpsmodtageres egne oplevelser med sanktioner, ved vi, at der kan være tale om fire overordnede sanktionssituationer (Caswell & Høybye-Mortensen 2011). Sanktioner kan skyldes:

- "Manglende forståelse": Borgeren føler, at vedkommende lever op til de krav, der stilles, men bliver alligevel sanktioneret og kan ikke finde ud af hvorfor.
- "Misforståelser": Borgeren oplever, at sanktionerne skyldes misforståelser og oplever ikke sanktionen som retfærdig.
- "Uenighed": Borgeren og sagsbehandlerne er uenige om, hvad der er en legitim grund til fravær.
- "En aktiv beslutning": Borgeren vælger, enten af frivillige eller ufrivillige grunde, at sætte sig i en situation, hvor han/hun bliver sanktioneret. Figur 4.2 herunder illustrerer et forløb, hvor en kontanthjælpsmodtager udebliver, og kommunen iværksætter en sanktion.

Figur 4.2 Kontanthjælp og sanktion ved udeblivelse



Som det fremgår af figur 4.2 kan kommunen ved kontanthjælpsmodtagerens udeblivelse fra et tilbud eller en samtale sanktionere kontanthjælpsmodtageren, såfremt kommunen vurderer, at det fremmer kontanthjælpsmodtagerens rådighed for blandt andet arbejdsmarkedet. Vælger kommunen at sanktionere, skal kommunen sende et partshøringsbrev om sanktionen. Det er via dette brev, at kontanthjælpsmodtageren orienteres om, hvilke paragraffer han/hun er sanktioneret efter og bliver oplyst om, at han/hun har mulighed for at komme med indsigelse fx ved at anføre en årsag til udeblivelsen. Modtager og forstår kontanthjælpsmodtageren brevet, har hun/han mulighed for at komme med indsigelse til sanktionen – og sanktionen kan omgøres, såfremt kommunen vurderer, at borgeren havde gyldig grund til fraværet. Denne proces forløber imidlertid ikke altid sådan. Især blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere er der ofte usikre boligforhold fx hyppige flytninger, hvilket gør, at brevet måske ikke når frem. Når brevet frem, er der kontanthjælpsmodtagere, der undlader at åbne brevene eller fortæller, at de ikke forstår indholdet i brevene. I disse tilfælde bliver kontanthjælpsmodtageren sanktioneret uden at kende til sin indsigelsesret og uden at komme frem med sin eventuelle indsigelse.

For kontanthjælpsmodtagere er det især de beskrevne paragraffer, der ofte er en del af brevene, der er uforståelige. At kommunerne vælger at skrive paragrafferne og deres fulde ordlyd, på trods af at sådanne er svært forståelige for lægmænd, hænger sandsynligvis sammen med den kritik, kommunerne ofte modtager fra Ankestyrelsen¹¹ som fx mangelfuld eller ingen vejledning af borgeren i forbindelse med sanktion.

Ankestyrelsens undersøgelse har vist, at kommuner i en tredjedel af sagerne har givet utilstrækkelig eller ingen vejledning til borgeren om konsekvenserne af at udeblive fra et tilbud, en jobsamtale, en rådighedssamtale i jobcentret mv., eller om, hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

(Ankestyrelsen 2011¹²)

¹¹ Se fx praksisundersøgelsen af kontanthjælp og sanktioner fra 2011 på Ankestyrelsens hjemmeside: <http://www.ast.dk/publikationer/praksisundersogelser/>

¹² Kilde: Ankestyrelsens praksisundersøgelse om Kontanthjælp og sanktioner, Januar 2011

Figur 4.3 Kontanthjælp og sanktion ved sygdom



Figur 4.3 viser et forløb, hvor en kontanthjælpsmodtager udebliver fra aktivering pga. sygdom. Sygdom tæller som legitim grund til udeblivelse, men der skal gives besked til aktiveringsstedet, og kommunen kan kræve dokumentation for, at der har været tale om sygdom. Hvis disse betingelser ikke opfyldes, kan kommunen pålægge kontanthjælpsmodtageren en sanktion pga. udeblivelse. Der kan ske kommunikationsbrist i forbindelse med at give besked om sygdom. For det første kan kontanthjælpsmodtageren glemme eller være forhindret i at give besked. Hvis kontanthjælpsmodtageren giver besked, kan der ske kommunikationsbrist i forbindelse med modtagelse af beskeden, fx hvis der ikke gives besked til den rette person. Såfremt sygdommen skal dokumenteres, kan det for nogle kontanthjælpsmodtagere volde problemer at få fremskaffet en lægeerklæring, fx hvis der er tale om kortvarig sygdom, hvor sygdommen er overstået på det tidspunkt, hvor kontanthjælpsmodtageren kan få en tid hos lægen. Og endelig kan der være misforståelse omkring, hvilke sygdomme (herunder børns sygedage) der anerkendes som fraværsgrund og eventuel varighed herfor.

4.3 Folkepensionister

Til forskel fra kontanthjælp, som administreres af kommunen, er det (pr. 1 marts 2013) Udbetaling Danmark, der administrerer og udbetaler folkepension. Folkepensionister skal således kontakte Udbetaling Danmark og *ikke* kommunen ved ændringer i forhold, som vedrører beregning og udbetaling af folkepension, samt forhold, som har betydning for Udbetaling Danmarks udregning af folkepensionistens personlige tillægsprocent. Den personlige tillægsprocent opgøres årligt af Udbetaling Danmark på baggrund af den enkeltes likvide formue (herunder indestående i pengeinstitut, kontanter, obligationer, pantebreve, aktier, investeringsbeviser og andre værdipapirer). Udbetaling Danmark kan ligeledes regulere borgerens personlige tillægsprocent løbende og sender i sådanne tilfælde en ADVIS til kommunen herom. Når Udbetaling Danmark skal kontakte kommunen, sker det som udgangspunkt ved brug af den e-mailadresse, der fremgår af kommunens hjemmeside, da dette er en sikker e-mailadresse. Alternativt kontaktes kommunen på deres hovednummer, men med opmærksomhed på, at de fleste kommuner har angivet, at de foretrækker at blive kontaktet pr. mail frem for telefon. Når kommunerne og andre myndigheder får brug for at kontakte Udbetaling Danmark, kan de ringe på såkaldte *kviklinjer* eller sende sikker post på mail eller med almindelig post. Kontaktoplysningerne er kun for kommunerne og andre myndigheder og må ikke udleveres til borgerne. Borgerne må kun ringe på de eksisterende borgernumre. Endelig anvendes advis'er til de oplysninger, der skal formidles videre fra kommunerne til Udbetaling Danmark – og omvendt¹³.

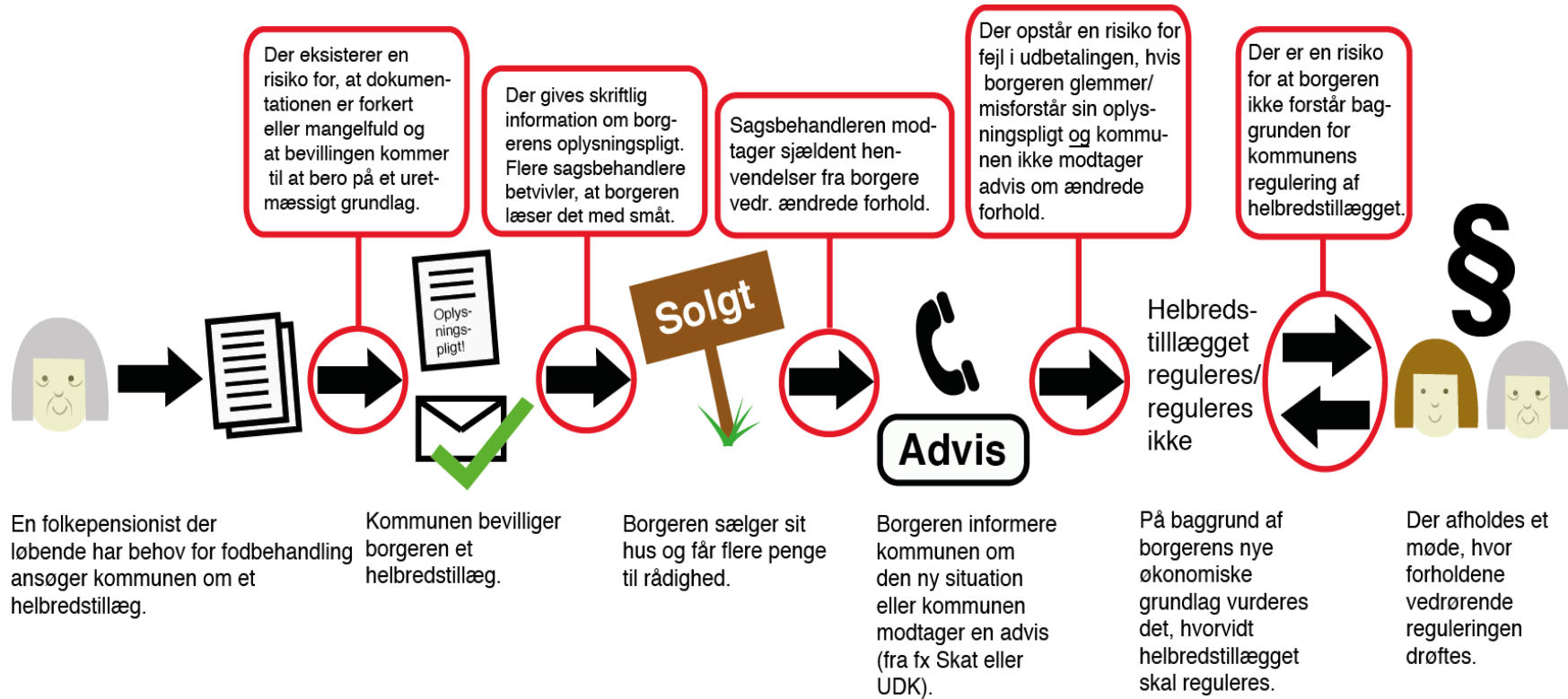
Folkepensionister kan søge en række tillæg, hvoraf kommunen fortsat administrerer to. Det drejer sig som nævnt om det personlige tillæg og helbredstillægget efter Pensionslovens § 14 og 14a. Derudover kan folkepensionister søge enkelte sociale ydelser ifølge Aktivloven (blandt andet Efterlevelseshjælp § 85a). Vi giver eksempler på begge lovgivninger i det følgende.

¹³ Kilde:
<http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/God-borgerservice-efter-UDK/Helhedsorienteret-kontrol-/#Anker7>

Det kontaktførløb, der kan identificeres mellem borger og kommune, når en folkepensionist søger om helbrestillæg, er som udgangspunkt meget tilsvarende det kontaktførløb, vi har beskrevet tidligere, når gruppen af kontanthjælpsmodtagere søger sociale ydelser ud over hovedydelsen. Det vil sige, kommunen kontaktes, og der laves en ansøgning, hvor der oplyses om: hvad der søges tilskud til og på hvilket grundlag – herunder forsikringsforhold, formue (også for evt. ægtefælle/samlever), indtægter (også for evt. ægtefælle/samlever) og udgifter (også for evt. ægtefælle/samlever). Kommunen afgiver på samme måde som ved en ansøgning efter Aktivlovens § 81-85a sit svar skriftligt og oplyser ved samme lejlighed – også på skrift – borgeren om dennes efterfølgende oplysningspligt i tilfælde af ændrede omstændigheder.

I det følgende eksempel sker der det, at borgeren (her en folkepensionist) sælger sit hus efter at være blevet bevilliget et helbrestillæg af kommunen. Hun får derved flere penge til sin rådighed og oplyser Udbetaling Danmark om dette. Udbetaling Danmark regulerer derfor borgerens personlige tillægsprocent og sender en ADVIS til kommunen herom. Kommunen beregner en ny tillægsprocent og nedregulerer helbrestillægget. På baggrund af telefoninterview med Ældresagen ved vi, at der kan opstå tvivl om reguleringens grundlag hos borgeren, og det beskrives, at denne tvivl eksempelvis håndteres ved, at kommunen inviterer borgeren til en drøftelse om reguleringen.

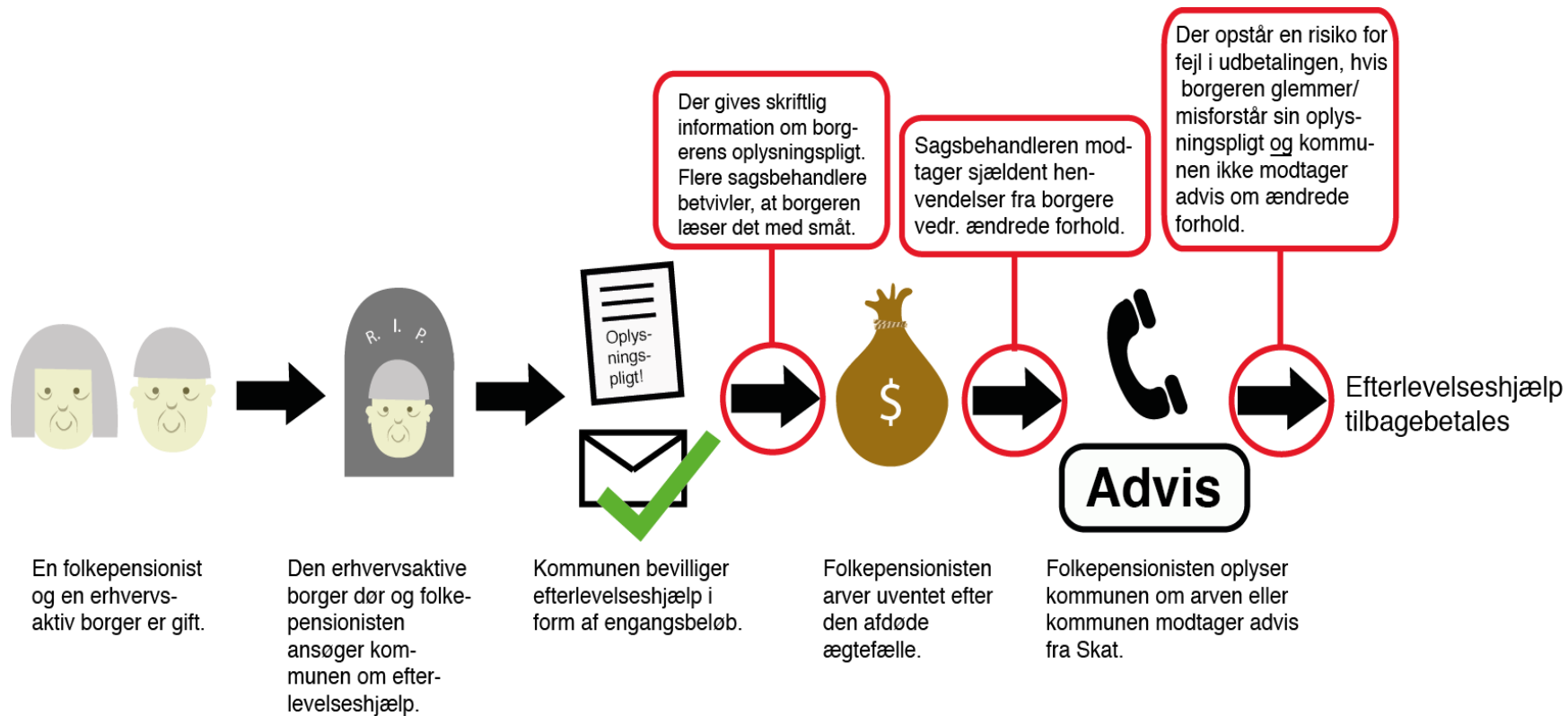
Figur 4.4 Folkepension og Helbredstillæg



Umiddelbart forløber kontaktforløbet mellem borger og kommune på samme måde som illustreret ovenfor mellem kontanthjælpsmodtager og kommune. Dog har Udbetaling Danmark spillet en rolle siden 1. marts 2013, da man som folkepensionist har oplysningspligt over for Udbetaling Danmark i forhold til beregning af den personlige tillægsprocent, som kommunen efterfølgende anvender til at beregne størrelsen af helbredstillægget.

Ud over de to tillæg, som er beskrevet i Pensionsloven, kan folkepensionister søge om efterlevelseshjælp efter Aktivlovens § 85a. Dette er et engangstillæg, som kan søges i det tilfælde, at ens ægtefælle dør. Det er illustreret herunder.

Figur 4.5 Folkepension og Aktivloven



Som figur 4.4 og 4.5 illustrerer, er der kommunikation mellem kommune og borger i begyndelsen af kontaktforløbet – uanset hvilken lovgivning og uanset hvilket tillæg man ansøger om som folkepensionist. Det fremgår af de førte telefonsamtaler med medarbejdere i kommunerne, at folkepensionister som oftest tager telefonisk eller personlig kontakt til en sagsbehandler i kommunen. De forhører sig her om muligheden for hjælp til enkelte eller løbende udgifter. Det sker ligeledes, at en ægtefælle og eller børn tager den første kontakt til kommunens sagsbehandler på vegne af deres mor/far/ægtefælle. Sagsbehandlere på pensionsområdet vurderer, at der for visse folkepensionister kan være udfordringer forbundet med anvendelse af og tilgangen til elektroniske portaler og it. Af samme årsag udsender sagsbehandleren typisk også en printet version af det elektroniske ansøgningssskema, som findes på borger.dk. I flere tilfælde hjælper sagsbehandleren ligeledes med at udfylde en del af ansøgningen. Forløbet vedrørende efterlevelseshjælp er inkluderet for at illustrere hjælp efter Aktivloven til folkepensionister. Derudover kan de søge personlige tillæg i en række situationer, som er beskrevet tidligere. De tilfælde, hvor sådanne tillæg eller tilskud udbetales uretmæssigt, hvor borgeren har glemt/ikke levet op til sin oplysningspligt, betegnes af sagsbehandlere som "småtingsafdelingen", og noget der hører til sjældenhedene. Denne beskrivelse kan dog også være et udtryk for, at folkepensionisten i almindelighed tillægges en anden moralsk status end eksempelvis en kontanthjælpsmodtager (Høybye-Mortensen 2011) og således ikke opfattes som typen af borger, der glemmer og ikke lever op til sin borgerpligt. Dette kan dog ligeledes være udtryk for, at systemet "opdager" sådanne fejl gennem systemsamkøring og lignende kontrol og videndeling.

4.4 Kommunikationspunkter som potentielle kilder til fejludbetalinger

Når det handler om udbetaling af de sociale ydelser, som kommunen administrerer (Aktivloven § 81-85a samt Pensionslovens § 14 og 14a), viser analysen, at kontaktforløbet fra ansøgning til en eventuel regulering af ydelse forløber relativt ensartet på tværs af de to målgrupper. De situationer og kommunikationspunkter (fremhævet med rødt i illustrationen) i forløbene hos kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister som potentielt set kan udgøre en kilde til fejludbetalinger, kan opsummeres i følgende tre punkter:

1. I forbindelse med ansøgningen af en social ydelse, hvor der som oftest skal fremskaffes forskelligartet dokumentation for behovet: Risiko for misforståelser og fejl i den dokumentation, som ligger til grund for bevilling af tilskud.

Tidligere undersøgelser af samme tematik peger på en risiko for fejl i oplysningsgrundlaget i forbindelse med ansøgningsproceduren og dokumentation af behovets rigtighed og nødvendighed. Der fremhæves især en risiko for uforsætlige fejl i forbindelse med indberetning af formue, indtægt og boligforhold (Madsen, Bo & Jacobsen 2011). I de forløb, som illustrerer sanktioner i kontanthjælpsydelsen, beskrives det, hvordan hyppige flytninger og usikre boligforhold er karakteristisk for de svagere kontanthjælpsmodtagere (Caswell & Høybye-Mortensen 2011), mens vi fra telefoninterview ved, at de dokumentationskrav, der stilles, kan være svært gennemskuelige for både kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister. Ansøgningen sker således ofte for disse målgrupper i samarbejde – enten telefonisk eller ved møde – med en sagsbehandler fra kommunen.

2. I forbindelse med svar på ansøgningen om tilskud, hvor borgeren samtidig bekendtgøres skriftligt om sin oplysningspligt: Risiko for, at informationen ikke læses eller forstås.

I interview med sagsbehandlere fremsættes tvivl ved, om "det med småt" (på baggrund af en snak om borgerens oplysningspligt) læses af borgeren. Tidligere rapporter, som studerer samme område, konkluderer, at viden og især *mangel på viden* er en medvirkende årsag til, at der opstår fejludbetalinger i forbindelse med såkaldt *ændrede omstændigheder* (Madsen, Bo & Jacobsen 2011). Det konkluderes ligeledes i samme rapport, at indviklede regler og procedurer kan komplicere indberetning for en gruppe af ydelsesmodtagere med dårlige sprogfærdigheder eller vanskeligheder ved at læse og skrive (ibid.). I forlængelse heraf peger Ældresagen på, at der i forhold til folkepensionister i dag mangler en vigtigt skriftlig kommunikation, da mange kommuner ikke længere annoncerer i lokalblade om regler og frister, men i stedet anvender hjemmesider og internet som den primære kommunikationskanal fra kommune til borger.

I relation til borgerens "oplysthed" om pligter, regler, frister mv. indikerer et engelsk studie af 21 lokale myndigheder at:

... de lokalmyndigheder, der var bedst til at holde omfanget af fejl og bedrageri nede, samtidig var mest ihærdige med at uddanne og påminde ydelsesmodtagere om regler og deres pligt til at rapportere ændringer i omstændigheder.

(Madsen, Bo & Jacobsen: 50, 2011)

3. I forbindelse med en ændret omstændighed i borgerens situation: Risiko for, at borgeren ikke lever op til sin oplysningspligt – på grund af manglende viden, forkert viden mv.

Deloitte har i 2012 gennemgået tilbagebetalingsager inden for fem forskellige ydelsesområder (herunder kontanthjælp og folkepension og således hovedydelse frem for tillæg). På tværs af ydelsesområderne fremhæves tre typer af borgeradfærd, som fører til uberettigede udbetalinger:

- Borgeren har informeret ydelsenheden om ændrede forhold (hvilket dog først er sket umiddelbart efter, at udbetalingen af ydelsen er gennemført i de kommunale systemer).
- Borgeren har forsøgt at informere om ændrede forhold (men har i den forbindelse begået en fejl eller åbenlyst misforstået noget).
- Borgeren har ikke informeret ydelsenheden om (ændrede) forhold.

Det er blandt andet også nogle af disse uforsætlige borgerfejl, som figurerne i kapitel 4 har illustreret. Dog er der, blandt de sagsbehandlere, vi har været i kontakt med, kun nævnt ganske få eksempler på, at en borger har henvendt sig til kommunen vedrørende ændrede forhold.

Ud over borgerens egen oplysningspligt er det fremgået af de gennemførte telefoninterview, at kommunen løbende hen over året deler information på tværs af systemer. Denne

informationsdeling sker gennem såkaldte ADVIS'er. En sagsbehandler i kommunens ydelseskontor kan således modtage løbende ADVIS'er fra både CPR-registret, SKAT og Udbetaling Danmark vedrørende ændrede forhold hos enkeltindivider. Ved årets afslutning sammenkører kommunerne typisk også en række systemer (CPR-registret og SKAT) med det formål at opdage fejludbetalinger. Der vurderes således også at være en god sandsynlighed for, at en ændring i borgerens forhold (vedrørende civilstatus eller formue) opdages og håndteres – uanset om borgeren lever op til sin oplysningspligt eller ej. Denne mulighed kan formodes at være ret unik i et land som Danmark, hvor vi har tradition for en omfattende registrering af informationer på individniveau, og hvor registreringer i forskellige enheder kan sammenlignes ved hjælp af CPR-nummer. På trods af disse omfattende registreringer viser Deloitte, i gennemgangen af tilbagebetalingsager, at der fortsat sker en række fejludbetalinger på grund af fejl i sagsbehandlingen. Herunder, at kommunerne ikke får reguleret ydelsen hurtigt nok, når der opstår ændringer i borgerens forhold (Deloitte 2012).

5 Borgergrupperne

Vi har på tværs af de to borgergrupper identificeret en ensartethed i selve kontaktføreløbet og i de kommunikationspunkter mellem borger og kommune, som opstår undervejs vedrørende ansøgning om og bevilling af sociale ydelser. Vi har derigennem givet eksempler på situationer og tidspunkter, der potentielt set rummer kilder til fejludbetaling af sociale ydelser. I det følgende beskrives nogle centrale karakteristika ved modtagere af henholdsvis folkepension og kontanthjælp. Vi medtager disse borgerkarakteristika i notatet, da de kan formodes at have betydning for, hvordan kommunikation fra og til det offentlige om sociale ydelser modtages og videregives.

5.1 Kontanthjælpsmodtagere

For at modtage kontanthjælp er der helt konkrete forhold, der skal være opfyldt. For det første gælder det, at personen ikke er forsikret ledig dvs. medlem af en a-kasse, og for det andet gælder, at man som kontanthjælpsmodtager ikke må have formue som fx fast ejendom. Vi kan på baggrund af viden om kontanthjælpsmodtagergruppen fra tidligere undersøgelser opsummere følgende karakteristika om gruppen.

Tabel 5.1 Karakteristika for gruppen af kontanthjælpsmodtagere

| | Gennemsnitligt for den samlede gruppe af kontanthjælpere | Kontanthjælpsmodtagere i de nuværende ¹ matchkategorier 2 og 3 (indsatsklare og midlertidigt passive) | Sanktionerede kontanthjælpsmodtagere |
|---|--|--|--|
| Aldersgennemsnit | 35 år | 38 år | En yngre gruppe (71 % af alle sanktionerede er mellem 16 og 34 år) |
| Kvinde | 53 % | 53 % | 32 % |
| Folkeskole som højeste fuldførte uddannelse | 68 % | 72 % | 72 % (skal sammenholdes med aldersprofilen) |
| Psykiske/diffuse lidelser | 48 %* | *64 % | Indløser generelt set færre recepter end den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere. |
| Akkumuleret erhvervs erfaring | 3,3 år | 3,2 år | - |
| Indvandrer | 23 % | - | 15 % |

Anm.: Tabellen er sammensat af information fra forskellige undersøgelser (Caswell & Høybye-Mortensen 2011; Skipper 2010), hvorfor ikke alle felter kan fyldes ud. *Defineret som: Neurotisk lidelse, Alkoholrelaterede sygdomme, Selvmordsforsøg, Psykiske lidelser, Symptomer og mangelfuldt definerede tilstande (Skipper 2010).

Note: ¹ Som vi dog ved ophæves fra og med 1. januar 2014

Tabellen viser, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere gennemsnitligt set kan karakteriseres som en yngre gruppe borgere med et lavt uddannelsesnivea og med en – deres alder taget i betragtning – yderst begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet. Knap halvdelen af gruppen lider desuden under psykiske og/eller diffuse lidelser. De kontanthjælpsmodtagere,

som oplever at blive sanktioneret, er sammenlignet med gennemsnittet en yngre gruppe, som fortsat har et meget lavt uddannelsesniveau, men som dog indløser receptpligtig medicin i et mindre omfang.

Tabel 5.2 Kontanthjælpsmodtagere fordelt på civilstatus – 2012

| Civilstatus | Antal personer |
|--------------------------|----------------|
| Enlige mænd uden børn | 70.705 |
| Enlige kvinder uden børn | 37.936 |
| Enlige mænd med børn | 14.254 |
| Enlige kvinder med børn | 37.901 |
| Ægtepar med børn | 22.068 |
| Ægtepar uden børn | 4.854 |
| I alt | 187.718 |

Anm.: Tabel udtrykket og bearbejdet på baggrund af tal fra Statistikbanken

Størstedelen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere udgøres af enlige mænd og kvinder uden børn efterfulgt af enlige kvinder *med* børn (tabel 4). Samlet set udgør enlige hele 86 % i gruppen af kontanthjælpsmodtagere (herunder også samlevende). Endvidere finder vi den største andel af borgere på kontanthjælp i aldersgruppen mellem 20 og 29 år (tabel 5.3). Aldersfordelingen kan formodentlig forklare en del af den markante andel af registrerede enlige i gruppen.

Tabel 5.3 Kontanthjælpsmodtagere fordelt på aldersgrupper – 2012

| Alder | Antal personer |
|--------------|----------------|
| 10-19 år | 12.574 |
| 20-29 år | 69.400 |
| 30-39 år | 42.787 |
| 40-49 år | 37.749 |
| 50-59 år | 20.920 |
| 60-69 år | 5.187 |
| 70+ år | 930 |
| I alt | 189.547 |

Anm.: Tabel udtrykket og bearbejdet på baggrund af tal fra Statistikbanken

Ud over de karakteristika, som fremgår af tabellerne, ved vi, at en del borgere på kontanthjælp er kendetegnet ved at have modtaget ydelsen i en langvarig periode. Blandt borgere, som afklares til førtidspension, og hvor deres forsørgelsesgrundlag er fulgt fem år før tilkendelsen, ved vi eksempelvis, at langvarige kontanthjælpsmodtagere udgør 22 %. Disse 22 % har i gennemsnit modtaget kontanthjælp i fire ud af fem år, inden de tilkendes førtidspension (Caswell m.fl. 2012). I undersøgelser baseret på kvalitative interview blandt sagsbehandlere beskrives gruppen af borgere på langvarig kontanthjælp blandt andet som en gruppe af udsatte borgere med massive og komplekse problemer ud over ledighed, eksempelvis i form af misbrug kombineret med en psykisk lidelse.

På baggrund af gruppens karakteristika kan det antages, at en betydelig del af borgere på kontanthjælp har vanskeligt ved at læse og forstå den skriftlige kommunikation fra kommunen sammenlignet med eksempelvis borgere på folkepension. Derudover er gruppen af kontanthjælpsmodtagere også karakteriseret ved en høj andel af psykiske eller diffuse li-

delser, som kan antages at spille ind på dels håndteringen af breve og informationer (bliver brevene og informationen modtaget, læst og gemt) og dels adfærden i forhold til disse (aktiv indberetning af ændringer, reagerer man på partshøringsbreve, husker man aftaler og lignende).

5.2 Folkepensionister

Folkepensionen er en universel ydelse primært tildelt på baggrund af alder, og det må derfor forventes, at modtagerne afspejler befolkningssammensætningen generelt. Der vil dog være forskelle mellem generationer fx på uddannelsesniveau, som gør, at gruppen af folkepensionister adskiller sig fra yngre generationer. Det samme gælder den etniske sammensætning af befolkningen, som sandsynligvis rummer færre indvandrere i de ældre aldersgrupper i forhold til yngre indvandrer-generationer.

Tabel 5.4 Karakteristika for gruppen af ældre og folkepensionister*

| | Gennemsnitlige karakteristika for den samlede gruppe af folkepensionister |
|---|---|
| Aldersgennemsnit (udregnet blandt folkepensionister pr. 2013) | 45 % er mellem 67 og 74 år |
| Andel kvinder (udregnet blandt folkepensionister pr 2013) | 55 % |
| Folkeskole som højeste fuldførte uddannelse (udregnet blandt borgere som i 2012 var mellem 65 og 69 år) | 34 % |
| Enlige (udregnet blandt folkepensionister pr. 2013) | 43 % |
| Andel indvandrere (udregnet blandt borgere som i 2. kvartal 2013 var 65 år eller ældre) | 4 % |

Anm.: *Egne udregninger baseret på udtræk fra Statistikbanken. Da det ikke er muligt at udtrække informationer om højst fuldførte uddannelse og etnicitet blandt folkepensionister, er dette udtrykt på baggrund af borgere på 65+ år.

Sammenlignet med gruppen af kontanthjælpsmodtagere fremgår det af tabel 5.4, at folkepensionister generelt set har et højere uddannelsesniveau. Langt færre har således registreret folkeskole som højeste fuldførte uddannelse. 43 % lever alene, og hovedparten af de folkepensionister, som har en partner, er gift med vedkommende.

Tabel 5.5 Folkepensionister fordelt på civilstatus – 2013

| Civilstatus | Antal personer |
|--------------------------|------------------|
| Gift med pensionist | 464.341 |
| Gift med ikke-pensionist | 89.138 |
| Samlevende | 30.508 |
| Enlige | 437.713 |
| I alt | 1.021.700 |

Anm.: Tabel udtrykt og bearbejdet på baggrund af tal fra Statistikbanken

Tabel 5.6 Folkepensionister fordelt på alder – 2013

| Alder | Antal personer |
|--------------|------------------|
| 65-66 | 145.546 |
| 67-69 | 205.532 |
| 70-74 | 251.959 |
| 75-79 | 179.774 |
| 80-84 | 122.214 |
| 85-90 | 75.699 |
| 90+ | 40.976 |
| I alt | 1.021.700 |

Anm.: Tabel udtrukket og bearbejdet på baggrund af tal fra Statistikbanken

I 2012 udgav SFI en rapport vedrørende ældres ressourcer og behov (Lauritzen m.fl. 2012), som beskrev en række levevilkår for grupper af ældre borgere på henholdsvis 67 og 87 år. Analyserne er baseret på Ældredatabasen, som er en forløbsdatabase baseret på tre interviewrunder med ældre i henholdsvis 1997, 2002 og 2007. Det konkluderes, at en større andel af 67-årige har et godt selv vurderet helbred samt et højere funktionsniveau end 87-årige og også, at det i højere grad er kvinder, der lever som enlige. Det konkluderes ligeledes, at mænds og kvinders brug af henholdsvis telefon og e-mail til eksempelvis at holde kontakt med deres børn er forskellig. Kvinderne er således mere tilbøjelige til telefonisk kontakt, mens en større andel mænd end kvinder anvender e-mailkontakt.

På grund af store ændringer i de informationsteknologiske muligheder gennem de seneste 20 år må det formodes, at folkepensionister har et andet forbrug af computere og internet-baseret kommunikation end den yngre del af befolkningen. En udgivelse fra Danmarks Statistik viser, at 42 % af befolkningen over 65 år anvender computeren til at søge informationer på offentlige myndigheders hjemmesider (Danmarks Statistik 2012). Derudover bruger 31 % af befolkningen over 65 år internettet til at indsende udfyldte blanketter til offentlige myndigheder. Til sammenligning bruger 84 % af den yngre del af befolkningen mellem 15 og 65 år internettet til at søge information på offentlige myndigheders hjemmesider, mens 74 % anvender internettet til at indsende udfyldte blanketter til offentlige myndigheder (Danmarks Statistik 2012:109). Der er altså en markant forskel, og det kan på den baggrund antages, at folkepensionister i mindre grad end den yngre befolkning vil anvende de muligheder, der er for at kommunikere med kommunen over internettet. Denne forskel må dog antages naturligt at udjævnes med tiden, når yngre generationer, der har mere erfaring med informationsteknologi, bliver folkepensionister.

6 Sammenfatning og diskussion

Vi vil i denne afsluttende del af notatet sammenfatte og diskutere svarene på følgende spørgsmål stillet af Rigsrevisionen:

1. Hvilke sociale ydelser med statsrefusion giver særligt mange problemer for borgerne, når de skal indberette oplysninger til kommunerne?
2. Hvordan er "vejen gennem systemet" for borgere i forbindelse med disse ydelser?
3. Hvordan er ansvarsfordelingen internt i kommunen i forbindelse med administrationen af ydelserne?
4. Hvilke borgerkarakteristika findes i gruppen af kontanthjælpsmodtagere og gruppen af folkepensionister?

1. Sociale ydelser, som giver problemer for borgerne, når de skal indberette oplysninger til kommunerne

På baggrund af kriterierne opstillet af Rigsrevisionen blev ydelser fra Serviceloven, Aktivloven og Pensionsloven identificeret, som relevante.

Kriterierne for udvælgelse var:

- Kommunen skal stå for udbetalingen (og ikke Udbetaling Danmark)
- Der skal være tale om en kontantudbetaling (og ikke fx levering af service, hjælp i hjemmet e.l.)
- Ydelsen skal være tilgængelig for kontanthjælpsmodtagere og/eller folkepensionister.
- Der skal være fuld eller delvis statslig refusion på ydelsen
- Der skal være en interaktionsproces mellem borger og kommune (dvs. ydelsen må ikke bare udbetales automatisk).

Tabel 6.1 Udvalgte ydelser

| Lov | § og navn | Modtagergruppe |
|---------------|---|---|
| Serviceloven | §100: Dækning af nødvendige merudgifter begrundet i en varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse | Personer mellem det fyldte 18. år og folkepensionsalderen. I notatet omfatter dette kontanthjælpsmodtagere. |
| Aktivloven | § 11-45: Kontanthjælp og fradrag i den- ne. § 81: Enkeltudgifter § 82: Sygebehandling § 83 og 84: Særlig hjælp vedrørende børn § 85: Flytning § 85a: Efterlevelseshjælp | Enhver, der opholder sig lovligt i Danmark, har ret til hjælp efter denne lov. I notatet omfatter dette kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister. |
| Pensionsloven | § 14: Helbredstillæg § 14a: Personligt tillæg | Folkepensionister og førtidspensionister. I notatet omfatter dette folkepensionister. |

Det har vist sig, at § 100 i Serviceloven ikke var relevant, da den, ifølge de interviewede kommuner, i praksis sjældent anvendes til udbetaling af ydelser til målgrupperne kontant-hjælpsmodtagere og folkepensionister.

Hvad angår §§ 11-45 i Aktivloven, ved vi fra tidligere studier, at det kan volde kontant-hjælpsmodtagerne problemer at forstå og overholde deres pligter i forbindelse med frem-møde til samtaler, aktivering og lignende, hvilket kan føre til økonomiske sanktioner, dvs. nedregulering af ydelsen kontanthjælp.

Hvad angår de øvrige §§ fra Aktivloven (81-85 a), kan der her opstå problemer, da borgeren skal indberette ændringer i formueforhold eller ændrede samlivsforhold. Det samme gør sig gældende for folkepensionister, der modtager hjælp efter § 14 eller 14a. Det er dog her værd at bemærke, at selv om borgerne har oplysningspligt, så kan oplysninger om ændringer i fx formue også blive indberettet andre steder fra end via borgeren fx via adviser fra Udbetaling Danmark. Således fører manglende indberetning fra borgeren ikke nødvendigvis til fejludbetalinger. De interviewede kommuner beretter ikke om manglende oplysninger fra borgerne som et stort problem, blandt andet fordi flere af ydelserne kun udbetales en enkelt gang, som en her-og-nu-ydelse – og der derfor sjældent er behov for at indberette ændringer – men også fordi, kommunerne kan få oplysninger om ændrede formue- eller indkomstforhold fra andre kilder end fra borgeren selv. På trods af mulighederne for samkøring peger Deloitte dog på, at der fortsat sker en række fejludbetalinger på grund af fejl i sagsbehandlingen. Herunder at kommunerne ikke får reguleret ydelsen hurtigt nok, når der opstår ændringer i borgerens forhold (Deloitte 2012). I dette tilfælde skyldes fejludbetalinger dog således ikke kun borgerens adfærd, men også kommunens sagsbehandling.

2. Vejen gennem systemet

Efter at have identificeret de sociale ydelser med statsrefusion, man som kontanthjælpsmodtager eller folkepensionist kan søge hos kommunen, har vi søgt at identificere forløbet fra, en borger som udgangspunkt får behov for hjælp, og til ydelsen i sidste ende reguleres eller tilbagebetales på grund af en ændring i borgerens personlige forhold. Ved at illustrere forløbet har vi kunnet udpege kommunikationspunkter mellem borger og kommune og derved også, hvor der potentielt set kan opstå uforsætlige borgerfejl som følge af kommunikationen/manglen på kommunikation med kommunen.

For gruppen af kontanthjælpsmodtagere har vi illustreret et kontaktførløb i forbindelse med hjælp efter Aktivloven samt to forløb i forbindelse med regulering og sanktion af hovedydelsen kontanthjælp. For gruppen af folkepensionister har vi illustreret to forløb, hvoraf det ene drejer sig om helbredstillæg, som bevilliges efter Pensionsloven, mens det andet forløb illustrerer en folkepensionist, som søger hjælp efter Aktivloven. Samtlige forløb er konstrueret på baggrund af en række telefoninterview med sagsbehandlere i seks forskellige kommuner, telefoninterview med to rådgivere i Ældresagen samt på baggrund af viden fra tidligere gennemførte undersøgelser om især målgruppen af kontanthjælpsmodtagere.

Analysen viser, at der findes mange fællestræk i det kontaktførløb, man som borger (hvad enten man er kontanthjælpsmodtager eller folkepensionist) har med kommunen vedrørende ansøgning om sociale ydelser, som administreres af kommunen. Vi har identificeret tre centrale punkter i et sådan kontaktførløb, hvor vi vurderer, at der potentielt set kan opstå

misforståelser og fejl grundet kommunikationen/manglen på kommunikation mellem borger og kommune. De tre punkter er:

1. I forbindelse med ansøgningen af en social ydelse, hvor der som oftest skal fremskaffes forskelligartet dokumentation for behovet: Risiko for misforståelser og fejl i den dokumentation, som ligger til grund for bevilling af tilskud.
2. I forbindelse med svar på ansøgningen om tilskud, hvor borgeren samtidig bekendtgøres skriftligt om sin oplysningspligt: Risiko for, at information ikke modtages, læses eller forstås.
3. I forbindelse med en ændret omstændighed i borgerens situation: Risiko for, at borgeren ikke lever op til sin oplysningspligt – på grund af manglende viden, forkert viden mv. eller på grund af manglende vilje (her er der således tale om en forsætlig fejl).

Hvad bidrager til disse fejlkilder?

I forbindelse med ansøgningen er der som hovedregel gået en proces forud, hvor borgeren har kontaktet kommunen og forhørt sig om muligheden for at få hjælp til en konkret ting. Det er i denne kontakt, at kommunen peger på en §, der kan søges om hjælp efter (eller oplyser om, at kommunen ikke giver støtte til den type ting, fx til skorstensfejer, Vejle) og udleverer et ansøgningssskema samt oplyser om, hvilke kriterier der lægges til grund for afgørelsen. Ældresagen peger på, at deres medlemmer til tider får forkert besked fra kommunen om, hvad der kan søges til, og hvad kriterierne for at modtage hjælp er. Fejlagtige oplysninger både mundtligt og skriftligt fra kommunen kan altså være en fejlkilde. Der kan også opstå misforståelser mellem borger og kommune angående dokumentation. For eksempel hvorvidt og hvordan borgeren skal dokumentere, at øvrige lånemuligheder er udtømte, hvis der ansøges om enkelttydelser. Her skal der fx foreligge et brev fra banken, hvor det fremgår, at banken ikke vil give et lån. Der kan også være uklarhed omkring, hvad der hører med til faste nødvendige udgifter (skal udgiften til internetopkobling fx indregnes?) og derved størrelsen af borgerens rådighedsbeløb, hvilket fx har betydning for størrelsen af det tillæg, en folkepensionist kan få.

Problemer med at fremvise den rette dokumentation kan også have betydning for kontanthjælpsmodtagere, der udebliver fra aktivering eller samtaler pga. egen eller barns sygdom, men som har vanskeligt ved at få en lægeerklæring, der dokumenterer sygdommen.

I forbindelse med svar på ansøgninger, hvor borgeren oplyses om sin oplysningspligt eller indsigelsesret (fx i forbindelse med økonomisk sanktion af kontanthjælpsmodtagere), kan der være forskellige problemer. Dels kan der være det problem, at brevene aldrig modtages fx af kontanthjælpsmodtagere med hyppige flytninger, og dels kan der være det problem, at brevene er uforståelige for borgerne. Uforståeligheden knytter sig for kontanthjælpsmodtagere især til de beskrevne paragraffer, der ofte er en del af brevene. At kommunerne vælger at skrive paragrafferne og deres fulde ordlyd, på trods af at sådanne er svært forståelige for lægmænd, kan hænge sammen med den kritik, kommunerne ofte modtager fra Ankestyrelsen, fx mangelfuld eller ingen vejledning af borgeren i forbindelse med sanktion.

Når det angår forståelsen af den skriftlige information, borgerne modtager fra kommunerne, er det her værd at nævne, at der også findes eksempler på mundtlig information. I telefoninterview med Vejle Kommune nævnes kommunens brug af straksafgørelser, hvilket er afgørelser, der træffes og formidles umiddelbart i forlængelse af, at borgeren har indleveret sin ansøgning med den nødvendige dokumentation. Det er lederen af ydelsescentrets vurdering, at borgerne bedre forstår den mundtlige afgørelse end den skrevne. Blandt andet fordi, borgerne ved den mundtlige formidling af afgørelsen har mulighed for umiddelbart at stille opklarende spørgsmål.

Hvis borgeren ikke har modtaget, læst eller forstået informationen, der oplyser om borgere ns oplysningspligt, har dette naturligvis også betydning for, om borgeren kender og lever op til sin oplysningspligt i forbindelse med ændrede forhold. Meldingen fra de interviewede kommuner er umiddelbart, at der ikke er de store problemer med § 14 og 14a tillægsydelse rne til folkepensionister. Dette skyldes blandt andet, at kommunen modtager oplysninger direkte fra Udbetaling Danmark i forbindelse med folkepensionistens ændrede formue- eller indkomstforhold. Det vil sige, at selv hvis folkepensionisten undlader at indberette, sker der ikke nødvendigvis fejludbetalinger. I interview med Ældresagen blev der imidlertid peget på store problemer blandt pensionister med at forstå, hvordan Udbetaling Danmark vurderer og udregner folkepensionens størrelse og formueforholdet, som danner grundlag for fastsættelsen af helbredstillæggets størrelse. Dette har imidlertid ikke noget med kommunens kommunikation at gøre, men hvis der er fejl i meldingerne fra Udbetaling Danmark, føres fejlen således videre i kommunens udbetaling af helbredstillægget.

Det tyder på, at det særligt er for kontanthjælpsmodtagere og i forbindelse med oplysning og dokumentation af legitimt fravær fra aktivering, samtaler eller andre tilbud, at der opstår misforståelser. For eksempel som nævnt ovenfor i forbindelse med at dokumentere fravær pga. sygdom eller i forbindelse med kommunikation mellem flere forskellige instanser, fx hvis borgeren ringer og melder afbud til aktiveringsstedet, der så ikke får givet rigtig besked videre enten internt eller til jobcentret og/eller ydelsescentret. Det er også for kontanthjælpsmodtagere, at der er flest kommunale afdelinger involveret, hvilket gennemgås nærmere i næste afsnit. Det må anses som sandsynligt, at risiko for misforståelser eller kommunikationsbrist bliver højere jo flere kommunale enheder, der er involveret, da koordinationsbehov stiger i takt med involvering af flere parter.

3. Hvordan er ansvarsfordelingen internt i kommunen i forbindelse med administrationen af ydelserne?

Da kommunerne på de fleste områder er frie til at organisere deres opgavevaretagelse, som de har lyst til, kan det være vanskeligt at komme med en generel udmelding om, i hvilken forvaltning, afdeling eller kontor en given opgave løses. Helt overordnet betragtet kan ansvaret været placeret enten i en fagforvaltning eller i en tværgående enhed som Borgerservice. Nogle kommuner har meget bredt dækkende fagforvaltninger fx en Vel-færdsforvaltning, hvor andre kommuner har en mere specialiseret fagforvaltning fx en Beskæftigelsesforvaltning.

Hvad angår udbetaling af ydelser til folkepensionister kan den opgave varetages af enten Borgerservice eller en form for ydelseskantor eller team hørende under en specialiseret fagforvaltning som fx Ældre- og Handicapforvaltning (fx Aalborg) eller et kontor/afdeling (fx Ældre- og Handicapafdeling) hørende under en bredere favnende fagforvaltning, som

Børne- og Velfærdsforvaltningen (fx Hvidovre). I de enkelte ydelseskontorer eller team, kan der være en yderligere specialisering, således at enkelte sagsbehandlere er specialiseret i enkelte ydelser som fx helbredstillæg (fx Gribskov).

For kontanthjælpsmodtagernes vedkommende er jobcentret, ydelseskontoret og tilbud (aktivering eller lignende) de involverede enheder, når det handler om udbetaling af kontanthjælp og eventuelle sanktioner. Og der vil være brug for en form for kommunikation og koordination mellem de tre enheder. Jobcentrets sagsbehandlere laver en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentialer, når borgeren ansøger om kontanthjælp, og varetager endvidere de opfølgende samtaler og visiterer kontanthjælpsmodtageren til tilbud. Dernæst varetager tilbuddene det videre arbejde (fx aktivering, behandling, arbejdsprøvning). Disse tilbud registrerer fremmøde. Såfremt borgeren udebliver gives besked til jobcenter eller ydelseskontor. Det er ydelseskontoret, der udmønter en eventuel regulering af kontanthjælpen (dvs. en økonomisk sanktion). Der skal dog, forud for at en sanktion iværksættes, udsendes et partshøringsbrev til borgeren, som denne har mulighed for at reagere på.

Jobcentret kan høre under en specialiseret fagforvaltning, der primært beskæftiger sig med beskæftigelsesområdet eller en bredere fagforvaltning som fx Job og Velfærd. Når kontanthjælpsmodtagere søger om støtte efter Aktivlovens § 81-85, er det kommunen som beregner, udbetaler og administrerer disse ydelser. Det er forskelligt på tværs af kommuner, hvilken forvaltning en ansøgning om hjælp i særlige tilfælde kan rettes til. Overordnet set kan det enten foregå til en tværgående enhed som Borgerservice (fx Frederikshavn Kommune) eller til et ydelseskontor under fagforvaltningen, der tager sig af beskæftigelse.

4. Borgerkarakteristika

Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er karakteriseret ved et lavt uddannelsesniveau (68 % af dem har folkeskolen som højeste fuldførte uddannelse). Det kan derfor antages, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere kan have sværere ved at læse og forstå den skriftlige kommunikation fra kommunen end andre borgergrupper. Derudover er gruppen af kontanthjælpsmodtagere også karakteriseret ved en høj andel (48 % af den samlede gruppe) af psykiske eller diffuse lidelser (defineret som: Neurotisk lidelse, Alkoholrelaterede sygdomme, Selvmordsforsøg, Psykiske lidelser, Symptomer og mangelfuldt definerede tilstande). Lidelser som disse kan antages at spille ind på dels håndteringen af breve og informationer fra kommunen (bliver de modtaget, læst og gemt) og dels adfærden i forhold til disse (aktiv indberetning af ændringer, reagerer man på partshøringsbreve, husker man aftaler og lignende).

Gruppen af folkepensionister formodes i højere grad at afspejle befolkningssammensætningen generelt, og der antages derfor ikke at være særlige problematikker omkring problemer med at forstå og agere på informationer fra kommunen for denne gruppe. Der vil dog være forskelle mellem generationer, fx på uddannelsesniveau, som gør, at gruppen af folkepensionister adskiller sig fra yngre generationer. Det samme gælder den etniske sammensætning af befolkningen, som sandsynligvis rummer færre indvandrere i de ældre aldersgrupper i forhold til yngre indvandrergenerationer. Folkepensionister med indvandrerbaggrund kan tænkes at have vanskeligere ved at forstå informationen fra kommunen på grund af sprogvanskeligheder.

På grund af store ændringer i de informationsteknologiske muligheder gennem de seneste 20 år må det formodes, at folkepensionister har et andet forbrug af computere og internet-baseret kommunikation end den yngre del af befolkningen. Det viser sig også, at 42 % af befolkningen over 65 år anvender computeren til at søge informationer på offentlige myndigheders hjemmesider. Derudover bruger 31 % af befolkningen over 65 år internettet til at indsende udfyldte blanketter til offentlige myndigheder. Til sammenligning bruger 84 % af den yngre del af befolkningen mellem 15 og 65 år internettet til at søge information på offentlige myndigheders hjemmesider, og 74 % anvender internettet til at indsende udfyldte blanketter til offentlige myndigheder (Danmarks Statistik 2012:109). Der er altså en markant forskel, og det kan på den baggrund antages, at folkepensionister i mindre grad end den yngre befolkning vil anvende de muligheder, der er for at kommunikere med kommunen over internettet. Denne forskel må dog antages naturligt at udjævnes med tiden, når yngre generationer, der har mere erfaring med informationsteknologi bliver folkepensionister.

For både folkepensionister og kontanthjælpsmodtagere, nævner de interviewede kommuner, at en væsentlig del af kommunikationen foregår mundtligt. Det må derfor antages, at den mundtlige kommunikation er en lige så væsentlig kilde til (mis)information, som den skriftlige.

Afrunding

Samlet set tilvejebringer notatet argumentation for at udbrede viden om regler, frister og pligter ad andre veje end blot de skriftlige dokumenter, som informerer om oplysningspligten, samt den elektroniske indgang, der tilbydes borgere i form af borger.dk og lignende. Notatet illustrerer samtidig en omfattende brug af systemsamkøring og videndeling på tværs af systemer, forvaltninger og enheder inden for kommunen og mellem statsinstitutioner og kommuner. Det vurderes, at sådanne typer af videndeling, nedbringer risikoen for uforsætlige fejludbetalinger, der kan opstå som følge af kommunikationen/manglen på kommunikation mellem borger og kommune, betragteligt.

Det har ikke været dette notats opdrag at beskæftige sig med de potentielle fejkilder, som opstår i selve sagsbehandlingsprocessen. Tidligere studier peger imidlertid på, at der i håndteringen af dokumentation og information ligger væsentlige risiko for fejl, såsom mangelfuld kontrol af oplysninger indgivet af ydelsesansøger eller andre parter. Sådanne risici for fejl kan opstå ved ressourcemangel, travlhed og tidspres i sagsbehandlingen (Madsen, Bo & Jacobsen 2011).

Litteratur

- Ankestyrelsen (2011): *Praksisundersøgelsen af kontanthjælp og sanktioner*. Ankestyrelsen januar 2011: <http://www.ast.dk/publikationer/praksisundersoegelser/>
- Caswell, Dorte & Matilde Høybye-Mortensen (2011): *Når kassen smækkes i – Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København. KORA.
- Caswell, Dorte; Helle Bendix Kleif, Tanja Dall & Sille Lundkvist (2012): *Veje til førtidspension*. København. KORA.
- Danmarks Statistik (2012): *65+ Et portræt af de ældres liv, arbejdsliv og sociale situation*. <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/18516/65plus.pdf>
- Deloitte (2012): *Analyse af socialt snyd og fejludbetaling – Afrapportering – opgørelse af kommunernes nuværende indsats, potentiale ved en forbedret indsats samt fremadrettede løsninger*. Deloitte. September 2012.
- Høybye-Mortensen (2011): *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet*. Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet.
- Lauritzen, Heidi Hesselberg; Rikke Nøhr Brüner, Pia Thomsen & Miriam Wüst (2012): *Ældres ressourcer og behov. Status og udvikling på baggrund af ældredatabasen*. København. SFI.
- Madsen, Mikkel Bo og Stine Jacobsen (2011): *Socialt Bedrageri – et litteraturstudie*. København. SFI.
- Skipper, Lars (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København. KORA.

Kilder til lovgivning og reformer:

Servicebogen: Kilde: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=140126#Kap10> samt: Social- og Integrationsministeriets hjemmeside: <http://www.sm.dk/temaer/sociale-omraader/handicap/ydelser/merudgifter-voksne/Sider/Start.aspx>

Aktivloven (Lov om aktiv socialpolitik): LBK nr. 190 af 24/02/2012 Retsinformations hjemmeside og <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140126> og Socialministeriets hjemmeside <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/sociale-ydelser/hjaelp-i-saerlige-tilfaelde/Sider/default.aspx>

Pensionsloven: Kilde: LBK nr. 390 af 19/04/2013 Retsinformations hjemmeside og <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145406>

Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats LBK nr. 731 af 15/06/2010

Aftale om reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job:

http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2013/Kontanthjaelp_april/Aftaletekst_kontanthjaelpsreform%20pdf.ashx

Bilag A: Spørgeguide for telefoninterview

Oplysningerne blev noteret ned undervejs i interviewet.

Indledning

Jeg hedder... jeg ringer fra forskningsinstituttet KORA. Vi er af Rigsrevisionen blevet bedt om at lave et notat om, hvordan udbetalingen af enkeltydelser foregår i kommunerne, og hvilken information borgerne får undervejs i processen.

Derfor vil jeg høre, om jeg må stille dig et par spørgsmål om jeres arbejdsprocesser omkring udbetaling af enkeltydelser?

Person/stilling:

Afdeling:

Dato for samtale:

Relevant §: (§ 100 i Serviceloven, § 80-85a i Aktivloven og § 14 og 14 a i Pensionsloven)

For alle §

- Hvordan foregår ansøgningen? Møder borgeren op personligt, ringer eller skriver?
- Er der et ansøgningsskema?
- Hvordan formidles afgørelsen? Får borgeren sendt et brev hjem? Er det papir eller digitalt? Hvad står i det brev? Står der, at de har pligt til at oplyse om ændringer?
- Hvad, hvis der sker ændringer i deres situation? (fx i funktionsniveau § 100, indkomst § 14, de vinder i Lotto § 80?)
- Oplyser borgeren om eventuelle ændringer? Hvilke ændringer kan det fx være?
- Kommunikation: Forstår borgeren kommunikationen? Er det dit indtryk, at borgeren forstår de breve/ regler/ frister m.v.?



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00