

NOTAT



Oktober 2010

J.nr. 2010-0016799

JØP/ADD

Høringsnotat vedr. lovforslag om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark

Indledning

Udkast til Lov om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark blev sendt i høring til organisationer mv., jf. bilag 1, fredag den 1. oktober 2010 med frist til 14. oktober 2010 kl. 18.00.

Der er modtaget høringssvar fra Rigsrevisionen, Datatilsynet, Ankestyrelsen, DA, FTF, AC, LO, KTO, HK - Kommunal, KL, ATP, FA - Finansektorens Arbejdsgiverforening, Danske Handicaporganisationer (DH), Danmarks Lejerforening, Det Centrale Handicapråd, Advokatsamfundet, Center for Kvalitet i Erhvervsregulering (CKR), Boligselskabernes Landsforening, Hillerød Kommune, Norddjurs Kommune, Ældre mobiliseringen, Forsikring og Pension, Rådet for Socialt Udsatte, Personalestyrelsen og Ældre Sagen.

De modtagne høringssvar vedlægges som bilag 2.

Bemærkningerne fra Datatilsynet, Rigsrevisionen og Personalestyrelsen har givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Resume og kommentarer

DA, Advokatsamfundet, Boligselskabernes Landsforening, Center for Kvalitet i Erhvervsregulering, ATP og Forsikring og Pension har anført, at de ikke har nogen bemærkninger til det fremsatte lovforslag.

Ankestyrelsen har ligeledes ingen bemærkninger, men tilføjer dog, at man har noteret sig, at de forvaltningsretlige regler også vil gælde for Udbetaling Danmarks virksomhed. Ankestyrelsen har endvidere opfordret til, at Udbetaling Danmarks muligheder for udveksling af oplysninger med kommunerne følger reglerne i retssikkerhedsloven.

Kommentar: Det bemærkes, at lovforslagets § 7 er taget ud. Se hertil bemærkningerne til Datatilsynets høringssvar.

KL støtter lovforslagets § 17, der omhandler Udbetaling Danmarks it-mæssige forhold. KL bemærker, at der ikke er et alternativ til KMD's løsninger på nuværende tidspunkt. KL opfordrer til, at der opstilles en it-strategi, der på sigt sikrer mere konkurrence og bedre muligheder for at opnå en mere hensigtsmæssig markedssituation af hensyn til såvel økonomi som fleksibilitet.

KL anfører videre, at man finder det hensigtsmæssigt, at opkrævning af kommunernes tilgodehavender - på de områder der overføres til Udbetaling Danmark -

forbliver i kommunerne. KL opfordrer i den forbindelse til at Udbetaling Danmark deltager i indsatsen mod socialt bedrageri.

KL opfordrer til, at opgavesplitet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark indrettes således, at der undgås dobbelt administration, herunder særligt på området for familieydelse.

KL anfører, at man i forhold til spørgsmålet om bestyrelsens evaluering af konstruktionen ikke er enige i lovforslagets bemærkninger om, at evalueringen skal finde sted i 2019. KL mener, at de 5 års evalueringsperiode skal løbe fra 2012.

KL anfører, at den i lovforslaget anførte lånegaranti bør gælde over en længere periode af hensyn til at sikre billigere lån.

KL ønsker at det - for så vidt angår en evt. fremtidig anden leverandørs forpligtelse til at overtage de ejendomme, som ATP har bygget, købt eller lejet udelukkende til brug for Udbetaling Danmark - fastsættes, at ATP's investeringer skal forhåndsgodkendes af styregruppen for Udbetaling Danmark, samt at der opstilles regler, der sikrer symmetri i forhold til risiko og pris.

KL anfører afslutningsvis, at man ønsker sikkerhed for, at Udbetaling Danmarks optagelse af lån ikke vil udløse krav om, at kommunerne skal deponere et beløb i overensstemmelse med lånebekendtgørelsen.

Kommentar: Der er styregruppen for Udbetaling Danmark (bestående af medlemmer fra KL, ATP, Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet) enighed om, at Udbetaling Danmark - af hensyn til at opnå sikker drift - må bygge på KMD's allerede etablerede løsninger. Der er samtidighed enighed om, at der herefter skal sikres en langt mere konkurrencepræget situation.

For så vidt angår indsatsen mod socialt bedrageri, fremtidigt opgavesplit og opkrævning, må der henvises til at disse forhold aktuelt drøftes i styregruppen. Dette lovforslag regulerer ikke opgavesplit mv. Dette vil først blive reguleret i senere lovgivning.

For så vidt angår den anførte evalueringsperiode, deler projektets øvrige deltagere den opfattelse, at der ved forhandlingerne mellem regeringen og KL specifikt blev aftalt, at der tidligst 5 år fra 2014 vil kunne vælges en ny leverandør. Aftalen mellem KL og regeringen og lovforslagets bemærkninger opstiller som sådan ikke rammer for, hvornår bestyrelsen kan gennemføre evalueringer af ordningen. Sådanne forudsættes gennemført løbende. Derimod anføres det i lovforslaget, hvornår ATP tidligst må påregne, at en sådan evaluering vil kunne medføre, at opgaven vil kunne overgå til en anden administrator/leverandør.

For så vidt angår KL's ønsker til finansieringen, skal det bemærkes, at staten yder Udbetaling Danmark et lån, hvor de nærmere vilkår vil skulle fastsættes efter forhandling mellem beskæftigelsesministeren og finansministeren. Der er som sådan ikke indsat nogen tidsmæssig begrænsning i lånets løbetid, udover hvad der følger

af aftalen mellem KL og regeringen for så vidt angår kommunernes betaling af etableringsomkostningerne.

For så vidt angår en evt. fremtidig administrators/leverandørs forpligtelse til at holde ATP skadesløs i forhold til udgifter til ejendomme, der er lejet, opført eller købt, vil der blive truffet nærmere aftaler herom i styregruppen for projektet, hvor KL er repræsenteret. En sådan aftale skal sikre, at en anden leverandør vil skulle varetage opgaven med samme regionale forpligtelser, som ATP skal løse opgaven med.

Afslutningsvis skal det anføres, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har meddelt Beskæftigelsesministeriet, at optagelsen af lån til finansiering af etableringen af Udbetaling Danmark ikke vil medføre krav om deponering.

LO henviser til HK – Kommunals hørings svar og ønsker herudover at fremhæve, at man tvivler på de personalemæssige og økonomiske forudsætninger, der ligger til grund for etableringen af Udbetaling Danmark. LO anfører videre, at man ønsker der skal tages mest muligt hensyn til de ansatte.

LO finder det uklart, hvorfor tjenestemandsansatte skal overgå til staten. LO mener, at arbejdsmarkedets parter og/eller medarbejderne skal være repræsenteret i bestyrelsen for Udbetaling Danmark. Endeligt opfordrer LO til at det sikres, at der ikke opstår tvivl om, hvor borgerne skal henvende sig for at få den ønskede hjælp.

Kommentar: Der henvises til kommentaren under KTO. Det skal dog særskilt anføres, at det er aftalt mellem Regeringen og KL, hvorledes bestyrelsen skal se ud. Bestyrelsessammensætningen afspejler de opgaver, der overføres til Udbetaling Danmark.

Danmarks Lejerforeninger har protesteret over den fastsatte høringsfrist, men er herudover ikke fremkommet med bemærkninger til lovforslaget.

Kommentarer: Det har desværre ikke været muligt, at gennemføre de interne drøftelser og analyser således, at der har kunnet gives længere høringsfrist.

Danske Handicaporganisationer (DH) anfører, at etableringen af Udbetaling Danmark skal ske således, at der tages udgangspunkt i borgernes behov. Herunder skal det sikres, at der tages hensyn til handicappede borgers særlige behov, ex. i form af særlige it-standarder.

Kommentar: I aftalen mellem KL og regeringen er det specifikt aftalt, at etableringen af Udbetaling Danmark skal ske under hensyntagen til alle nuværende og kommende borgers behov, idet der netop tages udgangspunkt i at en række af ydelser, der skal administreres af Udbetaling Danmark vedrører personer med særlige behov. Det vil i forbindelse med senere lovgivning blive reguleret nærmere hvorledes den faktiske sagsbehandling vil skulle foretages, således, at alle borgers behov tilgodeses.

Ældre Sagen, Rådet for Socialt Udsatte, Ældremobiliseringen og Det Centrale Handicapråd anfører, at man anser det for væsentligt, at etableringen af Udbetaling

Danmark ikke forringer servicen overfor borgerne. Organisationerne peger endvidere på, at indretning af sagsbehandlingen i Udbetaling Danmark - herunder de tekniske løsninger - skal tage hensyn til brugerne, hvoraf en større del ikke har adgang til it eller ikke er fortrolige hermed.

Kommentar: Der henvises til kommentaren til Danske Handicaporganisationer. Samtidigt skal det bemærkes, at lovforslagets § 6 netop skal sikre, at der tages hensyn til den enkelte borgers behov. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der tilbydes rene digitale løsninger til de personer, der har ønske om dette. Der skal samtidigt tilbydes alternative løsninger til borgere, der ikke har adgang til it eller i øvrigt har behov, der tilsiger andre løsninger.

Det kan i denne forbindelse endvidere bemærkes, at kommunerne fortsat har en vejledningsforpligtelse overfor borgerne. Således vil kommunerne skulle tilbyde hjælp til de borgere der ønsker dette i forbindelse med f.eks. ansøgning til Udbetaling Danmark.

Bestyrelsen for Udbetaling Danmark har en forpligtelse til løbende at sikre, at borgernes adgang til Udbetaling Danmark tilrettelægges i overensstemmelse med de særlig behov, som borgerne/brugerne måtte have.

Norrdjurs Kommune har anført, at etableringen af Udbetaling Danmark må forventes at medføre en merudgift for kommunerne på ca. 105 millioner om året. Årsagen til dette er, at den opstillede business case tager udgangspunkt i Deloitte's rapporter om kommunernes ressourceforbrug. Norrdjurs Kommune mener at Deloitte's undersøgelser er forbundet med stor usikkerhed og ikke giver et retvisende billede.

Kommentar: På baggrund af aftalen om kommunernes økonomi for 2009 blev der i efteråret 2008 nedsat en tværoffentlig arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, KL, Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet under navnet "Objektiv Sagsbehandling".

Arbejdsgruppen indgik aftale med revisions- og rådgivningsfirmaet Deloitte om at undersøge eventuelle stordriftsfordele ved at samle den objektive sagsbehandling på fem udvalgte sagsområder.

Deloitte's analyser af stordriftsfordelene bygger på en meget omfattende og detaljeret afdækning af den kommunale administrations organisering og ressourceforbrug, såvel kvalitativt som kvantitativt. For eksempel har mellem 85 og 95 af landets 98 kommuner besvaret en meget omfattende spørgeskemaundersøgelse inden for fire af de fem sagsområder, som indgår i aftalen om objektiv sagsbehandling (færrest på barseldagpengeområdet og flest på boligstøtteområdet).

Datagrundlaget for skønnet over kommunernes ressourceforbrug på disse områder har med andre ord en høj kvalitet; især hvis man sammenligner med mange af de skøn over administrative omkostninger og konsekvenser, som stat og kommunerne løbende opnår enighed om.

Det er disse meget solide analyser, der danner grundlaget for, at regeringen og KL i aftalen fra juni i år er enige om, at der er en effektiviseringsgevinst på knap 300 mio. kr. forbundet med objektiv sagsbehandling.

Endvidere er behovet for en meget præcis opgørelse af det nuværende ressourceforbrug i kommunerne mindre end ved lignende opgaveomlægninger i den offentlige sektor, fordi overdragelsen af den objektive sagsbehandling fra kommunerne til den kommende forvaltningsenhed ikke vil blive fulgt op af en reduktion af kommunernes bloktilskud.

Kommunerne beholder således hele deres nuværende "administrationsøkonomi". Med denne skal kommunerne også i fremtiden finansiere administrationsudgifterne forbundet med objektiv sagsbehandling (både i forvaltningsenheden og i forhold til de tilbageværende kommunale myndighedsopgaver), og det forventede fald i de samlede administrationsudgifter vil således vise sig som direkte kommunale besparelser. Overdragelsen af opgaverne fra kommunerne medfører altså ikke en såkaldt "DUT-sag", som det for eksempel var tilfældet ved overdragelsen af de kommunale skatteopgaver til SKAT i 2005.

Hillerød Kommune har anført, at lovforslaget bygger på, at såvel ATP som Udbetaling Danmark og staten friholdes fra økonomiske konsekvenser af sagsbehandlingsfejl, manglende stordriftsfordele og at risikoen ved etableringen af Udbetaling Danmark alene ligger hos kommunerne, uden dette i øvrigt afspejles af bestyrelsens sammensætning.

Hillerød Kommune anfører videre, at det er bekymrende, at alle forudsætninger og beregninger bygger på data fra 2008. Hillerød Kommune finder ikke, at der er taget højde for de effektiviseringer, som kommunerne har iværksat for 2009, 2010 og 2011.

Hillerød Kommune peger videre på, at Udbetaling Danmark bør evalueres efter 2 år. Kommunen peger videre på, at børnetilskud og børnefamilieydelse også overgår til Udbetaling Danmark. Derimod foreslår Hillerød Kommune, at opkrævningsopgaver forbliver i kommunerne.

Hillerød Kommune opfordrer til, at der tages hensyn til medarbejderne, og at der sikres en betryggende overgang af opgaverne fra kommunerne til Udbetaling Danmark.

Endeligt påpeger Hillerød Kommune, at der er en række uafklarede forhold herunder i forhold til selve sagsbehandlingen, borgernes retssikkerhed, it og indsatsen mod socialt bedrageri.

Kommentar: For så vidt angår de økonomiske forudsætninger for etableringen af Udbetaling Danmark og spørgsmålet om evaluering henvises der til kommentar under henholdsvis KL og Norddjurs Kommune.

For så vidt angår spørgsmålet om ansvar, skal det bemærkes, at KL på vegne af kommunerne har indgået aftalen med regeringen, hvorefter kommunerne får lov at beholde de rationaliseringsgevinster, som etableringen af Udbetaling Danmark vil medføre, imod at kommunerne betaler for etableringen af Udbetaling Danmark. Det er således kommunerne, som realiserer gevinsten ved samlingen af den objektive sagsbehandling, og det er af samme grund hensigtsmæssigt, at kommunerne bærer eventuelle risici ved samlingen. Kommunerne udpeger flertallet af medlem-

merne i Udbetaling Danmarks bestyrelse herunder formanden. Det skal desuden bemærkes, at ATP, som yder teknisk og administrativ bistand til Udbetaling Danmark på omkostningsdækket basis ifølge ATP-loven ikke må påtage sig risici, der potentielt kan påvirke medlemmernes pensionstilgodehavender i negativ retning.

For så vidt angår de øvrige forhold skal der henvises til, at disse vil blive analyseret og reguleret i forbindelse med kommende lovforslag om blandt andet selve sagsbehandlingen mv.

Personalestyrelsen foreslår en række præciseringer for at sikre størst mulige gennemsigtighed i de regler, der skal regulere medarbejdernes evt. overgang til Udbetaling Danmark.

Kommentar: Personalestyrelsens forslag til præciseringer, tilføjelser mv. er medtaget i det reviderede lovforslag.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening anfører, at lovforslaget bør indeholde en nærmere definition af hvad ATP's kostpris er og hvordan denne fastsættes. Der peges endvidere på, at ATP i forbindelse med etableringen og driften af Barselsfonden ikke har kunnet holde sig inden for den økonomiske ramme, der var forudsat i forarbejderne til loven.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening anfører endvidere, at man savner en begrundelse for, hvorfor de ydelser, som ATP skal levere til Udbetaling Danmark, ikke skal i udbud.

Endeligt stilles der spørgsmålstejn ved, hvorvidt Udbetaling Danmark og ATP kan have samme revisor.

Kommentar: Som det fremgår af lovforslaget har såvel afregningsmodellen som organisationsmodellen ved ATP's varetagelse af administrationsopgaver for 3. mand været forelagt en række centrale myndigheder i Danmark, uden at dette har givet anledning til bemærkninger. Det er således en fuldt ud anerkendt model, der også vil skulle anvendes ved ATP's administration af Udbetaling Danmark. Denne model omfatter også mulighed for brug af samme revisor mv.

Det fremgår af aftalen mellem KL og regeringen, at man ønsker, at de berørte myndighedsopgaver skal overføres til Udbetaling Danmark, der skal administreres af ATP. Derfor er der ikke gennemført udbud, idet det ved lov bestemmes, at ATP skal administrere ordningen. Der kan henvises til udbudsdirektivets art. 18.

For så vidt angår etableringen af Barselsfonden, skal det bemærkes, at det oprindelige overslag på udviklingsomkostningerne til barselsfonden byggede på en anden tidsramme end den tidsramme, der blev resultatet af den vedtagne lov.

De endelige omkostninger til projektet oversteg derfor ATP's oprindelige overslag, idet den påkrævede hurtige implementering af lovgrundlaget medførte, at alene én virksomhed ville påtage sig opgaven med at etablere det it-mæssige grundlag for ordningen på den korte tid.

Datatilsynet anfører, at man forud for afgivelse af høringssvar og på baggrund af udkastet til lovforslag, har afholdt møde med Beskæftigelsesministeriet. Datatilsynet peger på, at affattelsen af § 7 bør suppleres med en lang række oplysninger, ligesom man savner en større koordinering med de krav der følger af såvel forvaltningslovens som af persondatalovens regler om indhentelse og udveksling af oplysninger.

Kommentar: Forslagets § 7 er taget ud. Reguleringen af udveksling af oplysninger, indhentelse af oplysninger mv. vil blive fremsat i forbindelse med senere lovgivning.

KTO kan tilslutte sig, at man har valgt at anvende virksomhedsoverdragelsesloven i forbindelse med opgavernes overgang fra kommunerne til Udbetaling Danmark. KTO undrer sig over lovforslagets formulering for så vidt angår, at det "alene" er staten, der kan overtage tjenemænd fra kommunerne.

KTO påpeger, at der er opstillet en række grænser for, hvad tjenestemænd skal acceptere af ændringer. Endeligt stiller KTO spørgsmål til, hvad det betyder, når det i lovforslaget anføres, at alene medarbejdere der er overvejende beskæftiget med arbejdsopgaver inden for de områder, der overføres til Udbetaling Danmark.

Kommentar: Når det anføres, at alene staten kan overtage tjenestemænd, skal dette ses i forhold til, at ATP ikke vil kunne overtage tjenestemænd af flere årsager, herunder særligt at ATP ikke vil kunne påtage sig de pensionsmæssige forpligtelser, der følger af en tjenestemandsansættelse.

Den valgte konstruktion, for så vidt angår tjenestemænd, bygger på, at alene de tjenestemænd, der vil skulle acceptere et ændret tjenestested, vil være omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

Da etableringen af Udbetaling Danmark medfører et udlån af tjenestemænd til ATP, er det vurderet, at staten bedst vil kunne påtage sig den risiko, der er forbundet ved at ATP eksempelvis ikke længere vil kunne gøre brug af en udlånt tjenestemænd. Det har således været af hensyn til de mindre kommuner, at der er valgt en løsning, hvor det er staten, der påtager sig forpligtelsen i forhold til de tjenestemænd, der har været beskæftiget med de områder, der overføres til Udbetaling Danmark.

Med angivelsen af at en ansat skal være overvejende beskæftiget med et eller flere af de områder, der overføres til Udbetaling Danmark, menes blot, at vedkommende mere end halvdelen af en gennemsnitsarbejdsdag er beskæftiget med de områder der overføres.

For så vidt angår udtrykket "passende stilling" i forhold til de overenskomstansatte, dækker dette over samme forhold, som KTO anfører, nemlig hvorvidt der er tale om en ændring af vilkårene for ansættelsen som den ansatte skal tåle.

AC henviser til høringssvar afgivet af KTO.

FTF henviser ligeledes til KTO. FTF anfører herudover, at lovforslaget mangler generel regulering af selve sagsbehandlingen, og beskrivelse af hvorledes etableringen af Udbetaling Danmark vil få betydning for borgerne.

Kommentar: Som det fremgår af lovforslagets indledende bemærkninger under punkt 1.4 vil der i løbet af 2011 blive fremsat yderligere lovforslag, der blandt andet vil regulere selve sagsbehandlingen mv.

HK – Kommunal anfører, at der må stilles spørgsmålstejn ved de estimerede besparelser. HK – Kommunal bifalder, at man har valgt at anvende lov om virksomhedsoverdragelse. HK – Kommunal er enige i fremstillingen for så vidt angår de overenskomstansattes rettigheder. Derimod stiller man spørgsmålstejn ved, om det er hensigtsmæssigt, at staten overtager de tjenestemænd, der måtte være omfattet af overførslen af opgaver fra kommunerne til Udbetaling Danmark. Der henvises til de begrænsninger, der må formodes at være i forhold til at kræve, at tjenestemænd skifter arbejdssted.

Endeligt anfører HK – Kommunal, at man ønsker en medarbejderrepræsentant i bestyrelsen for Udbetaling Danmark, og at det er vigtigt, at etableringen af Udbetaling Danmark sætter borgeren i centrum, således at der ikke kan opstå tvivl om hvilken myndighed der er kompetent til at behandle en konkret sag.

Kommentar: Der henvises til bemærkningerne til KTO's hørings svar samt bemærkningerne til Norddjurs Kommune og LO.

Rigsrevisionen anfører, at det i lovtæksten bør tydeliggøres, at lovforslaget alene regulerer de administrative omkostninger, som kommunerne skal betale for driften af Udbetaling Danmark. Rigsrevisionen ønsker at se fremtidige lovforslag til vedrørende administration og udbetaling af de ydelser, der er omfattet af den særlovgivning, der skal administreres af Udbetaling Danmark. Rigsrevisionen opfordrer endvidere til at der fastsættes regnskabsstandarder der skal anvendes.

Rigsrevisionen ønsker, at det af lovforslaget udtrykkeligt fremgår, at beskæftigelsesministeren fører tilsyn med Udbetaling Danmark. Rigsrevisionen har bedt Beskæftigelsesministeriet om at overveje hensigtsmæssigheden i, at ATP's direktør også er direktør for Udbetaling Danmark. Afslutningsvis ønsker Rigsrevisionen en præcisering af Rigsrevisionens rolle til i forbindelse med ATP's forelæggelse af omkostningsmodellen for en række centrale myndigheder i 2004.

Kommentar: De af Rigsrevisionen påpegede forhold er alle indarbejdet i det reviderede lovforslag, idet det dog skal bemærkes, at det fortsat fastholdes, at direktøren for ATP også er direktør for Udbetaling Danmark. Direktøren er underlagt bestyrelsens instrukser. Denne konstruktion er i øvrigt kendt fra en række af de øvrige ordninger, som ATP administrerer. Det skal bemærkes, at administrationen af Udbetaling Danmark vil fungere efter et princip, hvor ATP ikke må tjene penge på at levere administrationen, hvorfor der ikke er den klassiske interessekonflikt, der normalt vil være i en traditionel leverandør situation. Det kan i øvrigt nævnes, at der kan oprettes et sekretariat til brug for bestyrelsens løbende kontrol med ordningen.

Det skal særligt bemærkes, at Rigsrevisionens ønske om, at beskæftigelsesministerens tilsynsforpligtelse fremgår direkte af lovteksten, vil indgå i overvejelserne i det kommende lovforslag, som vil indeholde et særligt kapitel om såvel tilsynsforpligtelsen som tilrettelæggelsen af denne.