

Henvendelse vedr. lovforslag 83

Esben Schmidt
Jurist | Virksomhedsadvokat
Telefon: 41 21 05 00
es@dataproc.es.dk

Nibe, november 2023

Henvendelse vedr. lovforslag nr. 83 (Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love)

Denne henvendelse vedrører den del af lovforslaget, som vedrører mellemkommunal refusion for førtidspension. For så vidt angår denne del af lovforslaget må Dataproc.es *klart* opfordre Beskæftigelsesministeriet og Folketinget at vende tilbage til den formulering, som blev anvendt i udkastet, der blev sendt i høring d. 8.9.2023 (<https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67843>). I modsat fald må det forventes, at det nuværende kaos på området blandt kommunerne vil fortsætte og i visse tilfælde måske endda forværres.

Baggrunden for lovændringen

Som det beskrives i det fremsatte lovforslag (side 35 f.), er det korrekt, at mange af problemerne på dette område er afledt af dommen fra Retten i Holstebro fra 8.12.2016 og den heraf affødte principmeddelelse fra Ankestyrelsen af november 2019 (p.t. benævnt "[Nyhedsbrev om førtidspension - opdateret efter lovændring](#)"), som ophævede den tidligere principmeddelelse 38-16.

Kort fortalt indførte principmeddelelsen 3 nye principper, som siden har været genstand for megen debat på området:

1. 6-årsreglen har forrang i sager, hvor der er mere end 2 kommuner involveret
2. Institutionsreglen gælder ikke for førtidspensioner tilkendt 1.7.2014 eller senere
3. Institutionsreglen gælder ikke i sager, hvor der har været en 6-årsregel, som er udløbet

Principperne skabte stor uenighed imellem kommunerne om fortolkningen, og problemet blev især accentueret af, at området igennem Kombit er digitaliseret, således at centrale IT-systemer i udgangspunktet håndterer den mellemkommunale finansiering af førtidspensioner, men således at kommunerne manuelt kan korrigere fejl ved at sende regninger til hinanden. I den omhandlede periode siden dommen fra Retten i Holstebro har 3 forskellige IT-systemer håndteret den mellemkommunale finansiering:

Nibe, november 2023

- KMD Social Pension (siden KMD SPK)
- STAR Lis
- KP

Udover kommunernes indbyrdes uenighed om regelfortolkningen har disse systemer været indbyrdes uenige om væsentlige punkter af regelfortolkningen, ligesom i hvert fald 2 af systemerne i løbet af perioden er blevet omprogrammeret, således at det enkelte system til forskellige tider har haft forskellige fortolkninger af reglerne. Dette har yderligere øget forvirringen, idet der har været tvivl om, hvilke fortolkningsprincipper, der skulle have tilbagevirkende kraft, og hvornår den tilbagevirkende kraft i givet fald skulle regnes fra.

KL har løbende efter Ankestyrelsens principmeddelelse fra november 2019 meldt ud, at foreningen arbejdede på at få gennemført en lovændring, som løste problemet, og at kommunerne burde vente med at sende indbyrdes manuelle krav til korrektion af de mulige fejl, som måtte opstå i IT-systemerne.

Dette arbejde har indtil videre medført, at problemet med ovenstående nye princip nr. 2 (om at institutionsreglen ikke gjaldt for førtidspensioner tilkendt 1.7.2014 eller senere) er blevet remedieret ved lov nr. 2190 af 29/12/2020. Af henvendelserne til Folketinget vedrørende denne lov samt Beskæftigelsesministeriets svar hertil fremgår også træk af den uenighed, der hersker blandt kommunerne.

Reglerne i lovforslag nr. 83

De *fremtidige grundregler* for mellemkommunal refusion i det fremsatte lovforslag er væsentlig enslydende med de regler, som fremgik af høringsudkastet offentliggjort 8.9.2023. Det er Dataprocess' holdning, at disse regler gør op med de tilbageværende ovenstående problemstillinger på en måde, som gør området nemmere administrerbart for kommunerne og for et centralt IT-system. (Se dog punktet nedenfor vedr. spørgsmålet om tilkendelse i henhold til delegationsaftale).

Derimod er det Dataprocess' holdning, at de i lovforslaget fremsatte *overgangsregler* i det væsentlige vil medføre bibeholdelsen af alle de problemstillinger, som indtil videre har skabt kaos på området. Problemstillingerne vil blive bibeholdt for langt hovedparten af de førtidspensioner, som er tilkendt pr. dags dato, i en uoverskuelig fremtid (over 40 år), mens de fremtidige regler kun gradvist vil udvande det kaos, der p.t. eksisterer.

Dataprocess skal *klart* anbefale at lovforslaget grundlæggende indfører de overgangsregler, der var formuleret i det forslag, der blev sendt i høring d. 8.9.2023.

Vedr. overgangsreglerne

Som nævnt ovenfor består der en række fortolkningsproblemer mellem kommunerne og IT-systemerne vedrørende de hidtil gældende regler. Fortolkningsproblemerne vedrører især de ovennævnte problemstillinger 1 (spørgsmålet om, hvilket princip, der gælder fra hvilket tidspunkt samt flere mindre problemstillinger) samt 3.

Vedrørende problemstilling nr. 3 (om at institutionsreglen gjaldt ikke i sager, hvor der har været en 6-årsregel, som er udløbet) skal særligt bemærkes følgende: KL udmeldte kort efter Ankestyrelsens principmeddelelse i november 2019, at foreningen agtede at få gennemført en lovændring på området, som gjorde op med Ankestyrelsens nye princip på dette område. For det første skabte det nye princip en skævvridning af finansieringen på området til ulempe for institutionstunge kommuner, som fremover ville ende med førtidspensionsudgifterne til en række borgere, når 6-årsreglen var udløbet. Dette var indtil Ankestyrelsens udmelding ikke forudsat af nogen kommuner eller IT-systemer og virkede kontraintuitivt. For det andet synes princippet at være i strid med reglerne og lovforarbejderne på området – og synes om ikke andet klart at være i strid med lovgivers intentioner på området siden 1970'erne.

Overgangsreglerne i det fremsatte lovforslag lægger op til, at den hidtil gældende praksis opretholdes vedrørende alle førtidspensioner tilkendt inden 2.2.2015 og vedrørende førtidspensioner tilkendt efter denne dato, når 6-årsreglen har været igangsat inden 1.1.2021. (Lovforslagets §7, stk. 4-5). Det vil sige, at den hidtidige tvetydige praksis *opretholdes for langt hovedparten* af alle igangværende førtidspensioner. Dette er klart i strid med kommunernes opfattelse af den måde, hvorpå den forventede lovændring efter KLs udmelding ville komme til at se ud. Rigtig mange kommuner har i henhold til denne udmelding undladt at sende indbyrdes krav i tillid til den kommende lovændring, ligesom de relevante IT-systemer i tillid hertil først for nylig er blevet omprogrammeret til at følge Ankestyrelsens udmeldte princip.

Ankestyrelsens udmeldte princip er, som ovenfor beskrevet, i strid med lovgivers hidtidige intentioner på området, og der er ikke meget, der taler for, at det skal opretholdes for hovedparten af de hidtil tilkendte førtidspensioner, indtil disse udløber ved borgerens død, overgang til folkepensionsalderen eller frakendelse af førtidspensionen. Det vil blot skabe et unødigt behov for iagttagelse af yderligere skæringsdatoer for nye særregler på et i forvejen hårdt belastet område med hensyn til sær- og overgangsregler. Der er behov for at skabe en ensartet løsning for alle førtidspensioner fremadrettet i overensstemmelse med KLs udmelding. Dette behov ville være løst med reglernes formulering i høringsudkastet af 8.9.2023.

I og med, at det nye lovforslag fremover opretholder hidtil gældende praksis (hvis fortolkning er omtvistet) efter de hidtil gældende regler for hovedparten af allerede tilkendte førtidspensioner, opstår også det problem, at de mange problemer, der gør sig gældende i praksis, fortsat er åben for fortolkning og for mulige praksisændringer. Det af Ankestyrelsen i november 2019 indførte princip med, at institutionsreglen kunne

Nibe, november 2023

bortfalde som konsekvens af en udløbet 6-årsregel, var ikke princip, som havde været til påkendelse ved dommen fra Retten i Holstebro fra 2016. Der er blandt kommunerne en udbredt opfattelse af, at dette princip måske ikke vil blive opretholdt ved domstolene. Hidtil har der ikke været anlagt sag om dette princip, og dette har formentlig skyldtes, at kommunerne i tillid til KLs udmelding har holdt igen med søgsmål i tillid til, at der lovgivningsmæssigt ville komme en tilbagerulning af dette princip også i forhold til igangværende førtidspensionssager. Hvis dette ikke sker, må det forventes, at denne og andre usikkerheder i forhold til regelfortolkningen vil blive prøvet og potentielt føre til flere praksisændringer, som så igen vil skulle implementeres i et IT-system samt i kommunernes praksis med yderligere usikkerhed til følge med hensyn til praksisændringernes eventuelle tilbagevirkende kraft.

Et andet væsentligt problem er, at overgangsreglerne for langt de fleste igangværende førtidspensioner opretholder behovet for dataophobning. Som de nugældende regler om udskydelse af 6-årsreglen er formuleret, forholder det sig således, at det er nødvendigt for IT-systemet at vedligeholde data om alle de perioder, hvor 6-årsreglen har været udskudt på grund af institutionsreglens anvendelse. Dette vil principielt være tilfældet fra ikrafttrædelsen af førtidspensionen (som kan ske, fra borgeren er 18 år) til førtidspensionens udløb (hvilket i mange tilfælde vil være overgangen til folkepension, når borgeren er 67 år). Potentielt skal systemet altså vedligeholde og udstille information om borgerens institutionsanbringelser i ca. 50 år.

En sådan dataophobning har længe burdet gentænkes i relation til persondataforordningen, og problemet er løst for fremtidige førtidspensioner med de nye hovedregler som formuleret i lovforslagets §4. Principperne i denne paragraf burde også af denne årsag udstrækkes til at gælde alle førtidspensioner. Som overgangsreglerne er formuleret vil de imidlertid ikke blive udstrakt til førtidspensioner med 6-årsregel igangsat senest i 2020. Hvis førtidspensionen er tilkendt en 18-årig person i dette år, vil problemerne med dataophobningen og kommunernes behov for at føre beviser i sådanne førtidspensionssager først endeligt forsvinde i 2069.

Sammenfattende er det Dataproces' klare holdning, at lovgiver bør indføre de principper for overgangsreglerne, som blev formuleret i høringsudkastet af 8.9.2023. Disse er overensstemmende med KLs udmeldinger, som af de fleste kommuner opfattes som rimelige. Dataproces er enig med KLs betragtninger (side 29 i høringssvarene: <https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L83/bilag/1/2780566.pdf>) om, at det ville skabe endnu større rimelighed ift. kommuner, som har fremsendt krav i medfør af Ankestyrelsens praksisændring fra november 2019, ctr. de kommuner, som ikke har, hvis den tilbagevirkende kraft i høringsudkastets §5, stk. 5 udstræktes i mere end de dér foreslåede 3 år. Det afgørende er dog blot, at de for fremtiden indførte principper om institutionsreglens forrang og det forhold, at institutionsreglen ikke kan forsvinde samt udskydelsesreglens ophævelse, udstrækkes til at gælde *alle* førtidspensioner.

Nibe, november 2023

Vedr. de fremtidige regler

De fremtidige regler indfører grundlæggende 3 nye principper for forholdet mellem institutionsreglen og 6-årsreglen, som er anderledes end de nugældende principper/regler. Disse er:

- Institutionsreglen har altid forrang fremfor 6-årsreglen
- 6-årsreglens udløb kan ikke medføre bortfald af institutionsreglen
- Institutionsreglen kan ikke medføre udskydelse af 6-årsreglen

Det første af disse punkter er i overensstemmelse med pensionslovens betalingsregler fra 1970'erne og frem. Det er også i overensstemmelse med Ankestyrelsens principafgørelse 38-16 for så vidt angår sager, hvor tilkendelse af førtidspension sker, mens borgeren er anbragt. Det er et fornuftigt princip, som ikke rigtig vil forfordel nogen typer af kommuner. Og det er prisværdigt, at der fremover kommer et entydigt princip på området.

Det andet af disse principper er helt i overensstemmelse med lovgivers intentioner på området indtil nu, samt KLs udmeldinger på området. Endvidere er det et princip, som ingen kommuner har nogen principielle indvendinger imod – ej heller ikke-institutionstunge kommuner, som ellers i princippet vil opnå vinding ved Ankestyrelsens indførelse af dette princip. Som anført ovenfor bør det udstrækkes til alle førtidspensioner.

Det tredje af disse principper vil fjerne en lang række typer af fortolkningstvivil mellem kommunerne, ligesom det, som ovenfor nævnt, vil fjerne behovet for uheldig op-hobning af personoplysninger.

Dataprocess anser alle disse principper for egnede til at fjerne det fortolkningskaos, der p.t. består på området, og skal, som ovenfor anført, opfordre til, at principperne udstrækkes til alle førtidspensioner.

For så vidt angår de fremtidige regler afviger det fremsatte lovforslag på 1 punkt fra principperne i det udkast, der var sendt i høring d. 8.9.2023. Det drejer sig om det forhold, at når en kommune tilkender førtidspension i henhold til en delegationsaftale, mens en borger bor i en anden kommune, begynder 6-årsreglen først at løbe, når borgeren fraflytter sin bopælskommune på tilkendelsestidspunktet. Reglen synes at være indsat på baggrund af Ankestyrelsens høringssvar (side 4 i høringssvarene: <https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L83/bilag/1/2780566.pdf>).

Dataprocess anerkender, at denne regel vil medføre større millimeterretfærdighed. Det vil være meget få sager, hvor denne regel vil få relevans. Imidlertid vil den også medføre et administrativt arbejde og yderligere behov for omprogrammering af det relevante IT-system. Det vil stadig være den tilkendende kommune, der skal fremgå af IT-systemet som tilkendelsekommune (og dermed være den kommune, der hæfter for 6-årsreglen). Men samtidig er der behov for vedligeholdelse af en ny form for

Nibe, november 2023

kode i stil med *institutionskoden*. (Dette er den kode, kommunerne manuelt skal opdatere i IT-systemet for at indikere, om borgeren er omfattet af retssikkerhedslovens §9c, stk. 2-6, og dermed om institutionsreglen skal anvendes i en given periode). Det vil være nødvendigt med en ny kode, der indikerer, at tilkendelse er sket i henhold til en delegationsaftale, og at 6-årsreglen derfor først skal igangsættes – ikke ved fraflytning fra tilkendelseskommunen – men fra den kommune, hvor borgeren havde bopæl ved tilkendelsen. Denne kode vil da skulle vedligeholdes og opdateres af kommunerne eller Udbetaling Danmark. Institutionskoden har hidtil givet anledning til korrektioner i en lang række sager, hvor kommunerne ikke har opdateret koden korrekt, og generelt må det i forhold til digitaliseringsparat lovgivning anbefales at have så få særregler som muligt.

Samtidig er det spørgsmålet, om der er behov for at sondre mellem tilfælde, hvor tilkendelse sker i medfør af delegationsaftale, og tilfælde, hvor en kommune tilkender førtidspension som stedligt inkompetent. Sidstnævnte tilfælde er situationer, hvor f.eks. borgeren flytter fra A til B Kommune, mens A Kommune er i gang med at behandle borgerens førtidspensionssag. A Kommune tilkender herefter førtidspensionen efter fraflytningen – enten fordi A Kommune ikke var opmærksom på borgerens flytning eller for at skåne borgeren for en forlængelse af førtidspensionssagen. I disse tilfælde igangsættes 6-årsreglen efter nugældende praksis og fremover med det samme ved tilkendelsen, idet borgeren på dette tidspunkt er fraflyttet tilkendelseskommunen. Hvis der fremover skal sondres mellem de 2 situationer, giver det på papiret A Kommune et incitament til at handle i strid med retssikkerhedslovens handlekommuneregler ved at tilkende førtidspension som stedligt inkompetent fremfor at indgå en delegationsaftale.

Endelig er den i lovforslaget formulerede regel herom (den foreslåede §9c, stk. 8, 6. pkt. i retssikkerhedsloven) uheldigt formuleret, idet den skaber usikkerhed om regelens rette fortolkning. Som reglen er formuleret, vil situationen være følgende: Borgeren flytter fra A Kommune til B Kommune, men er ikke institutionsanbragt efter reglerne i retssikkerhedslovens §9c, stk. 2-6 (institutionsreglen finder derfor ikke anvendelse). A Kommune tilkender herefter førtidspension i henhold til en delegationsaftale. Som reglen umiddelbart er formuleret i lovforslaget, vil B Kommunen herefter som borgerens nuværende opholdskommune (handlekommune) skulle afholde udgiften til borgerens førtidspension, så længe borgeren bor i B Kommune. Hvis borgeren herefter flytter til en tredje kommune (uden at være institutionsanbragt), vil A Kommunes 6-årsregel komme i spil. Dette vil virke kontraintuitivt i forhold til den traditionelle situation, hvor A Kommune tilkender førtidspension, mens borgeren bor i kommunen. Herefter finansierer A Kommune borgerens førtidspension i perioden, mens borgeren fortsat bor i kommunen og derefter i 6 år efter fraflytningen. Måske meningen med forslaget er, at i tilfælde af tilkendelse i henhold til en delegationsaftale, skal A Kommune hæfte for borgerens førtidspension, mens borgeren bor i B Kommune og derefter i 6 år efter fraflytningen? I så fald bør lovforslaget præciseres på dette punkt.

Esben Schmidt
Jurist | Virksomhedsadvokat
Telefon: 41 21 05 00
es@dataprocess.dk

Nibe, november 2023

Sammenfattende er det Dataprocess' holdning, at også de fremadrettede regler var bedre, klarere og mere entydigt formulerede i det lovudkast, der blev sendt i høring d. 8.9.2023. Dataprocess skal derfor anbefale, at formuleringen i dette udkast (for så vidt angår reglerne om mellemkommunal refusion) genindføres i det hele i det fremsatte lovforslag nr. 83.

Med venlig hilsen

Esben Schmidt, advokat

Dataprocess