

Til beskæftigelses- og integrationsudvalget: Hjemløse og andre socialt udsatte der tilkendes integrationsydelse i stedet for kontanthjælp.

Baggrund

Jeg har gennem mit frivillige arbejde som rådgiver hos Settlementet på Vesterbro fået kendskab til, at socialt udsatte mennesker som f.eks. hjemløse, i flere tilfælde ikke konsekvent efterlader digitale spor. Disse borgere risikerer derfor at blive tilkendt integrationsydelse i stedet for kontanthjælp. Jeg har skrevet et juridisk speciale om denne problemstilling, hvor jeg konkluderer, at det er en krænkelse af udsatte borgeres retsstilling, da de ikke er målet for lovgivningen. De udsatte borgere bliver på baggrund af deres sociale status tilkendt integrationsydelse. Dette betyder, at de får en ydelse, der er ca. det halve af, hvad de reelt er berettiget til.

Af gode grunde kan vi ikke sige hvor mange mennesker i Danmark, der hvert år bliver ramt af denne problematik. Hvis man spørger blandt organisationer, der arbejder med hjemløse vil de fleste have stiftet bekendtskab med en eller flere personer, der er tilkendt integrationsydelse, men som rettelig burde være tilkendt kontanthjælp.

I det følgende opridses:

- 1) En case, der illustrerer problematikken, som både Folketingets ombudsmand og Udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfayes har reageret på.
- 2) Den nuværende lovgivning på området.
- 3) Vores bud på en løsning der sikrer socialt udsattes retssikkerhed.

1. Case

"Hjemløse John kunne ikke gøre rede for sit ophold i Danmark, og så røg han på integrationsydelse", sådan skrev Politiken på sin forside tirsdag d. 25. juni 2019 på baggrund af dialog med Settlementet.

Hjemløse John havde i nogle år modtaget kontanthjælp, men blev på baggrund af en lovændring i 2016 pålagt at dokumentere, at han havde opholdt sig i Danmark sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år. Da John ikke kunne dokumentere dette, opfyldte han ikke længere betingelserne for at modtage kontanthjælp og blev i stedet tilkendt integrationsydelse. John havde ikke været ude af Danmark, men havde ingen form for dokumentation, som myndigheden ville godtage.

Ombudsmanden gik ind i *Hjemløse Johns* sag og anerkendte i FOB 2018-31, at lovændringen pålægger borgeren et skærpet dokumentationskrav og at den konkrete bestemmelse *ikke* medfører, at myndigheden må se bort fra officialprincippet. Af bestemmelsen fremgår følgende:

"Kommunen træffer afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i stk. 3 og beskæftigelseskravet i stk. 8 er opfyldt, yder kommunen integrationsydelse."

Bestemmelsen medfører, at hvis en borger ikke kan dokumentere sit ophold i Danmark, så yder kommunen integrationsydelse, og heri ligger det *skærpede dokumentationskrav*. Spørgsmålet, der opstår i den forbindelse, er, hvordan officialprincippet – mere herom nedenfor - og det skærpede dokumentationskrav harmonerer.

Den 12. september 2019 udtalte Udlændinge- og integrationsminister Matias Tesfaye sig om problemstillingen i et radioprogram på P1. Han udtalte bl.a. at det aldrig har været hensigten med loven, at hjemløse danskere skulle ende på integrationsydelse. Herudover opfordrede han myndigheder, som har tvivl om forvaltningen af lovgivningen, til at kontakte hans ministerium.

2. Den nuværende lovgivning

For at forstå hvordan "Hjemløse John" endte på integrationsydelse er det afgørende at kende til lovgivningen vedrørende kontanthjælp og integrationsydelse.

Opholdskravet:

Det følger af lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3, at retten til kontanthjælp blandt andet er betinget af, at ansøgeren har opholdt sig lovligt i Danmark i sammenlagt 9 ud af de seneste 10 år¹. Det gælder dog ikke EU/EØS-borgere, som efter EU-retten er berettigede til hjælpen, da dette ville være i strid med retten til fri bevægelighed i Unionen.

Opholdstiden beregnes på baggrund af to faktorer. Den ene er perioder, hvor personen har folkeregisteradresse i Danmark, med mindre særlige grunde fører til et andet resultat. Den anden er perioder på højst sammenlagt 2 måneder pr. kalenderår, hvor personen har haft ophold i udlandet i forbindelse med f.eks. ferie eller studierejser. Sidstnævnte periode ligestilles med ophold i Danmark, hvis personen har bibeholdt sin bopæl i Danmark.

Det skærpede dokumentationskrav:

Det følger af lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 11, at en kontanthjælpsansøger er forpligtet til at levere de oplysninger, som kan være nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp ansøgeren har ret til at modtage. Hvis borgeren ikke kan eller vil fremlægge dokumentation på at opfylde opholdskravet, så tilkendes borgeren integrationsydelse.

I forarbejderne til lovgivningen forslår lovgiver, at en borger kan dokumentere sit ophold ved at aflevere dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet. Der findes dog ikke nogen udtømmende liste.

Problemet opstår, når en myndighed skal forvalte det skærpede dokumentationskrav. I al anden forvaltning af sager, er myndigheden underlagt det fundamentale forvaltningsretlige princip, *officialprincippet*.

¹ Indtil lovændringen i januar 2019 var det et krav at man havde opholdt sig i Danmark i sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år.

Officialprincippet:

Officialprincippet pålægger en myndighed, at undersøge en sag indtil der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at træffe en afgørelse. Dette skal ske for at sikre, at alle nødvendige oplysninger bliver fremlagt, og borgeren dermed får en korrekt afgørelse. Officialprincippet løfter en byrde fra borgeren, som herefter kan medvirke til sagens oplysning efter sin formåen, da ansvaret placeres hos myndigheden. Dette skaber lighed mellem de borgere, der ansøger om hjælp, da de hver især kan medvirke i den udstrækning, som de er i stand til og stadig forvente at få den rigtige afgørelse i overensstemmelse med loven.

Da det skærpede dokumentationskrav blev indført, opstod der et problem, nemlig hvordan officialprincippet og dokumentationskrav kunne forenes.

Arbejdsgangen ved det skærpede dokumentationskrav:

Myndigheden arbejder efter officialprincippet; de starter med at se, om borgeren opfylder opholdskravet. Hvis myndigheden konkluderer, at de ikke på grundlag af tilgængelige oplysninger kan afgøre, om personen opfylder betingelserne for kontanthjælp, skal de bede borgeren om at bidrage med de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre sagen. Det er i dette led, at det kan opfattes som om, at bevisbyrden overgår fra myndigheden til borgeren. Når borgeren bliver bedt om at dokumentere ophold, pålægges der et skærpet dokumentationskrav. Hvis borgeren ikke er i stand til at løfte bevisbyrden, tilkendes der integrationsydelse.

Det skærpede dokumentationskrav medfører dermed efter vores vurdering nogle beføjelser til myndigheden, som *ikke* stemmer overens med officialprincippet.

Det skærpede dokumentationskrav stammer fra tiden med starthjælp og her fremgik det direkte af forarbejderne, at bestemmelsen om det skærpede dokumentationskrav medførte, at myndigheden skulle se bort fra officialprincippet². Dette var dog ikke tilfældet ved vedtagelsen af integrationsydelse, hvor sætningen ikke fremgår³. Lovgiver undlod dermed, at give myndigheden lov til at se bort fra officialprincippet. Dette kan indikere, at man ved vedtagelsen af starthjælp anerkendte, at det ville være vanskeligt, at få det skærpede dokumentationskrav til at harmonere med officialprincippet.

I FOB 2018-31 udtaler Folketingets Ombudsmand, at det skærpede dokumentationskrav i forbindelse med integrationsydelse ikke medfører, at myndighederne kan se bort fra officialprincippet. Der følger dog ikke nogen vejledning om, hvordan officialprincippet og det skærpede dokumentationskrav skal forenes.

Arbejdsgangen under normale omstændigheder:

I andre tilfælde, hvor en myndighed har brug for oplysninger fra borgeren, kan en myndighed bl.a. efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11, stk. 1 bede ansøgere om hjælp til at medvirke til at finde de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre hvilken hjælp, borgeren har ret til.

² 2001/2 LSF 126, 1. marts 2002, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, Til nr. 8.

³ 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

Ordlyden i bestemmelsen viser, at borgeren ikke pålægges en pligt. *"Myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om 1) at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og 2) at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen"*⁴.

Hvis borgeren ikke ønsker/ikke er i stand til at medvirke, skal myndigheden selv fortsætte med at oplyse sagen, indtil de har tilstrækkelig dokumentation til at træffe afgørelse.

Der kan naturligvis være en begrænsning i mængden af dokumentation, som en myndighed kan fremskaffe, hvis en borger ikke ønsker/ er i stand til at medvirke. Myndigheden må i så fald indhente så meget dokumentation, de har mulighed for og herefter træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Dette kan medføre, at en borger får et afslag, som er baseret på den omstændighed, at det ikke foreligger oplysninger, som kan klarlægge forholdet. Myndigheden har dog stadig opfyldt sin pligt til at arbejde efter officialprincippet.

Opsummering af problemstillingen:

Det er uklarhed om, hvordan det skærpede dokumentationskrav skal forvaltes. Dette medfører, at der sker fejl i sagsbehandlingen, da myndighederne fraviger officialprincippet.

Det skærpede dokumentationskrav medfører at socialt udsatte borgere, som ikke har været ude af Danmark, bliver tilkendt integrationsydelse, da de ikke kan løfte den skærpede bevisbyrde. Det skyldes ikke, at de ikke opfylder opholdskravet, men de kan ganske enkelt ikke fremskaffe den krævede dokumentation, enten fordi de ikke har den eller ikke formår at indsamle den. En hjemløs person går sjældent til lægen, har intet dankort, ofte ingen kontakt med myndigheder, nogle gange heller intet telefonabonnement, og nogle har heller ikke en bankkonto. De digitale spor efter dem er dermed meget sparsomme, og det nærmest umuligt at indsamle dokumentationen.

3. Løsningsforslag

I det ovenstående er der blevet redegjort for myndighedens arbejdsgang ved det skærpede dokumentationskrav og arbejdsgangen under normale bestemmelser. Det ses, at dokumentationskravet er vanskeligt at forene med officialprincippet.

Hvis man fjerner bestemmelsen om det skærpede dokumentationskrav, vil myndigheden anvende den arbejdsgang, som de er vant til at anvende. Dette medfører, at de skal oplyse sagen i overensstemmelse med officialprincippet og kan anmode borgeren om oplysninger i henhold til bestemmelsen i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11, stk. 1.

Vores forslag er derfor, at det skærpede dokumentationskrav afskaffes.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1064 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 11, stk. 1.

Kontaktoplysninger:

I er meget velkomne til at kontakte os for mere information, ligesom I naturligvis også er velkomne til at besøge vores rådgivning og møde nogle af de mennesker, der lige nu er ramt af integrationsydelsen.

Anne Marie Nordby Michael

Har netop skrevet juridisk speciale om problematikken – frivillig i Settlementets Rådgivning

Email: ammichael30@gmail.com

Tlf. nr.: 26 13 53 92

Caroline Hviid (Settlementet)

Socialrådgiver

Email: Caroline.hviid@settlementet.dk

Eva Tetzlaff (Settlementet)

Leder af Rådgivningen

Email: eva.tetzlaff@settlementet.dk

Settlementets rådgivning

Dybbølsgade 41

1721 København V

Tlf. nr.: 50 59 90 51

Materiale om emnet:

Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2018-31:

http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/kontanthjaelp_i_stedet_for_integrationsydelse/

Indslag i P1 d. 12. september 2019: (starter fra 00.20.49 og 01.41.39).

I indslaget udtaler en hjemløs mand på integrationsydelse samt Eva Tetzlaff fra Settlementet sig om problemstillingen. Sidst i programmet udtaler Matias Tesfaye sig om myndighedernes pligt.

<https://www.dr.dk/radio/p1/orientering/orientering-2019-09-12>

Debatindlæg af Jann Sjursen, formand for Rådet for Socialt Udsatte. Indlægget er bragt i Information, den 4. oktober 2019, 1. sektion, side 4.

<https://www.udsatte.dk/aktuelt/nyhedsside/debat-opholdskravet-for-kontanthjaelp-rammer-de-hjemloese>

Herudover har jeg vedhæftet tre artikler i mailen med dette fakta-ark:

Artikel 1 Politiken 25. juni 2019

Artikel 2 Politiken 25. juni 2019

Artikel 3 Debatindlæg i Politiken 11.9.2019