



Herning Kommune
Torvet 5
7400 Herning

Kommunernes Sygedagpengesystem (KSD)

På baggrund af oplysninger i flere artikler i efteråret 2020 om mulige retssikkerhedsmæssige udfordringer ved anvendelsen af Kommunernes Sygedagpengesystem (KSD) bad jeg den 9. november 2020 tre kommuner – Herning Kommune, Holstebro Kommune og Viborg Kommune – om en udtalelse til brug for mine overvejelser om, hvorvidt der var grundlag for, at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, indledte en generel undersøgelse af KSD.

Efter at jeg har modtaget og gennemgået kommunernes svar, har jeg besluttet, at jeg ikke på det foreliggende grundlag vil gennemføre en sådan generel undersøgelse.

Jeg vil imidlertid fortsat følge udviklingen i sagen og vil endvidere i forbindelse med min behandling af konkrete sygedagpengesager være særligt opmærksom på, om eventuelle fejl kan henføres til KSD.

Jeg henviser til det, der er anført nedenfor under pkt. 4 om mine overvejelser i sagen.

1. Baggrund

1.1. KSD er et IT-system, der automatiserer dele af kommunernes sagsbehandling og udbetaling på sygedagpengeområdet. KSD blev sat i drift i alle landets kommuner i juni 2020.

Systemet er udviklet og leveret af KMD og indkøbt af KOMBIT på vegne af landets 98 kommuner. KOMBIT er kommunernes IT-fællesskab og er ejet af Kommunernes Landsforening (KL). De enkelte anvendende kommuner har ansvaret for, at IT-systemer, som indkøbes og implementeres, lever op til lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav.

2. marts 2021

Dok.nr. 20/05623-22/STM
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt

Ombudsmanden er kompetent over for kommunerne, men ikke over for KMD, KOMBIT eller (på dette område) KL.

1.2. I artikler af 28. september og 26. oktober 2020 fra HK Kommunal, 22. oktober 2020 fra TV MIDTVEST samt 9. november 2020 fra Altinget udtalte flere kommuner (Herning Kommune, Holstebro Kommune og Viborg Kommune) sig kritisk om KSD.

Det var i de nævnte artikler beskrevet bl.a., at:

- der opleves "fejl, forkerte beløb og [be]regninger, ukorrekte refusioner" mv. (artikel af 28. september 2020)
- ydelsesmedarbejderne kan se, at der er fejl, men "fordi der er tale om automatiserede beregninger, har vi ikke adgang til at ændre og korrigere for de fejl, som vi opdager" (artikel af 28. september 2020)
- det opleves, at "borgerne ikke får de rette ydelser, og grundlæggende forvaltningsret ikke overholdes" (artikel af 28. september 2020)
- der er eksempler på, "at breve ikke har datoer" (artikel af 28. september 2020)
- fejl har medført, at "mange borgere ikke får deres penge til tiden" (artikel af 22. oktober 2020)
- "borgerne får breve, som de ikke kan forstå" (artikel af 22. oktober 2020)
- systemet er "fejlfyldt og uigennemskueligt" (artikel af 26. oktober 2020)
- "systemet genererer fejlagtige afslag, forkerte udbetalinger, forsinkede udbetalinger og udsender breve til borgere og virksomheder, som ikke er læsbare" (artikel af 9. november 2020 i Altinget, social).

1.3. Ved breve af 9. november 2020 bad jeg Herning Kommune, Holstebro Kommune og Viborg Kommune om hver især at redegøre nærmere for karakteren af de eventuelle fejl af betydning for borgere og virksomheder, som kommunerne havde oplevet efter idriftsættelsen af KSD eller aktuelt oplevede. I den forbindelse bad jeg hver af kommunerne om at redegøre for, hvilke afgørelser der træffes automatisk, hvordan det sikres, at de automatisk generede afgørelser lever op til lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav (dvs. både de materielle regler på sygedagpengeområdet (mv.) og såvel skrevne som uskrevne forvaltningsretlige regler), og hvilke udfordringer kommunerne eventuelt oplevede i den forbindelse.

Jeg bad også hver af kommunerne om at redegøre for, hvilke afgørelser der ikke genereres automatisk, og hvordan kommunernes sagsbehandling er tilrettelagt i disse tilfælde.

Jeg bad desuden hver af kommunerne om at kommentere på de udsagn, som fremgik af de ovennævnte artikler om KSD, og om i den forbindelse at

redegøre for sine oplevelser på de nævnte punkter, herunder f.eks. i forhold til datering af breve og afgørelser, mulighed for at se og korrigere fejl, rettidighed i udbetalinger, gennemskuelighed af afgørelser mv.

Herudover bad jeg hver af kommunerne om at redegøre for, hvordan der i forbindelse med udviklingen af KSD blev taget skridt til at sikre, at systemet – fra idriftsættelsen – levede op til de relevante lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav. Jeg henviste herved til sagen [FOB 2014-24](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

I det omfang kommunerne (fortsat) kunne pege på fejl og mangler af retssikkerhedsmæssig betydning for borgere og virksomheder, bad jeg dem om at redegøre for, hvad der aktuelt blev foretaget for at rette op på sådanne fejl og mangler, og hvad tidsperspektivet var i den forbindelse.

Endelig bad jeg om sammen med kommunernes udtalelser at modtage kopi af eventuelt skriftligt materiale, der beskriver, hvordan lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav har været indtænkt i KSD-løsningen fra starten, og hvordan efterlevelsen heraf sikres i den idriftsatte løsning.

Kommunerne kunne inddrage KOMBIT eller KMD i forbindelse med besvarelserne, hvis det blev skønnet relevant.

2. Kommunernes (og KOMBITs) oplysninger

Jeg har modtaget kommunernes udtalelser henholdsvis den 18. december 2020 (Herning Kommune), den 21. december 2020 (Viborg Kommune) og den 22. december 2020 (Holstebro Kommune). Kommunerne har indhentet bidrag fra KOMBIT til brug for udtalelserne.

Kommunerne og KOMBIT har oplyst bl.a. følgende:

Om funktionaliteten i KSD, herunder om automatisering

- KSD er et sagsbehandlings- og udbetalingsystem, der i høj grad automatiserer kommunernes sagsbehandling på sygedagpengeområdet.
- En sygefraværssag startes automatisk i KSD, hvis borgeren søger om sygedagpenge via MitSygefravær, eller hvis arbejdsgiveren anmoder om sygedagpengerefusion via NemRefusion.
- Alle informationer fra MitSygefravær og NemRefusion flyder automatisk over i KSD, der også automatisk henter relevante oplysninger fra andre systemer.

- Når en sag indeholder de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse, afgør KSD automatisk, om den sygemeldte er berettiget til sygedagpenge, og/eller om arbejdsgiveren er berettiget til refusion, og fastsætter enten afslagsårsag eller bevillingsperiode og danner et afgørelsesbrev. Ifølge KOMBIT angår fuldautomatiske afgørelser primært tildeling.
- Hvis den automatiske sagsbehandling ikke kan eller skal udføres, f.eks. fordi der er behov for en faglig vurdering, fordi der er modtaget et dokument, som skal gennemgås, fordi der mangler oplysninger eller andet, opretter KSD automatisk en opgave, som skal løses af en sagsbehandler (dvs., at sagen udtages til manuel behandling). Når opgaven er løst, kan den automatiske sagsbehandling fortsætte.

Om udviklingsprocessen, herunder indtænkning af lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav

- Lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav har været indtænkt i KSD-løsningen fra starten, herunder i kravsspecifikationen og udbudsmaterialet.
- Der er foretaget kortlægning bl.a. af reglerne på sygedagpengeområdet og i den forbindelse kortlægning af, hvad der inden for lovgivningen kan automatiseres (fordi der er tale om objektive kriterier), og modsat, hvad der må foregå manuelt eller delvist manuelt.
- KOMBIT har siden sagen [FOB 2014-24](#) arbejdet struktureret med at dokumentere, at IT-løsninger lever op til relevante lovgivningsmæssige og almindelige forvaltningsretlige krav, herunder ved tjeklister, som løbende udfyldes og revideres. (Der er til belysning heraf vedlagt et bilag med en nærmere beskrivelse af, hvordan KSD-systemet generelt håndterer en række krav, f.eks. krav til autenticitet, søgemuligheder, aktindsigt, sletning/bevaring, forbud mod skøn under regel, partshøring, meddelelse af afgørelser, begrundelse, klagevejledning, delegation, underskrift og datering af breve, partsrepræsentation mv.)
- Før idriftsættelsen blev KSD grundigt testet i alle sagsforløb. I 1258 gennemførte testcases blev der ikke fundet fejl relateret til sagsflows og regler.

Om oplevede fejl og tiltag til at rette op

- Fra de tre kommuners side er det overordnet oplyst, at situationen er væsentligt forbedret (siden kommunernes kritiske udtalelser i efteråret 2020, forstår jeg). Der opleves fortsat konkrete fejl, men ikke i samme omfang som tidligere. Det fremhæves i den forbindelse, at responstiden hos KMD-support er blevet væsentligt kortere.
- De tre kommuner har samtidig beskrevet en række eksempler på oplevede konkrete fejl eller uhensigtsmæssigheder i systemet, herunder fejl, som endnu ikke er løst.

- KOMBIT har i et notat af 16. december 2020 med bilag overordnet anført, at den grundlæggende funktionalitet i KSD-løsningen, herunder korrekt og rettidig beregning og udbetaling af sygedagpenge og refusion, fungerer tilfredsstillende.
- Ifølge KOMBIT er der fundet fejl (vedrørende lovmedholdelighed) i enkeltsager, og der har været få bekræftede tilfælde af fejludbetalinger til borgere og arbejdsgivere, men KOMBIT har ikke kendskab til egentlige systematiske fejl i udbetalinger fra KSD, og løsningens ugentlige og månedlige udbetalingskørsler sker som planlagt.
- Det er KOMBITs vurdering, at den samlede sagsbehandling på området generelt sker kontrolleret og inden for relevant lovgivning, men at overgangen til KSD har været en stor forandring for kommunerne.
- På baggrund af indmeldte fejl mv. er der etableret bl.a. en taskforce, ekstraordinær overvågning og kontrol, fasttrack for supporthenvelser om lovmedholdelighed, ekstern revision, løbende dialog med leverandøren (KMD) om hurtig support mv. og konkret opfølgning i dialog med kommunerne.
- En stor del af fejlretningen i forhold til kendte fejl er planlagt til 1. halvår 2021. I mellemtiden er der i mange tilfælde anvist "workarounds" mv.
- Udbedring af fejl af "høj kritikalitet", herunder fejl, som risikerer at påvirke løsningens lovmedholdelighed og udbetalinger, prioriteres højest.

3. Beskæftigelsesministeriets tiltag

I et brev af 7. december 2020 har beskæftigelsesministeren orienteret Folketingets Beskæftigelsesudvalg om udfordringerne i kommunerne med implementeringen af KSD og om forskellige tiltag, der i den anledning er iværksat. Af ministerens orientering (BEU 2020-21, Alm.del – Bilag 85) fremgår bl.a. følgende:

"KOMBIT har oplyst Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) om, at der er udfordringer med implementeringen af KSD. Udfordringerne har flere årsager, herunder ustabil drift, flere fejl end forventet samt manglende kapacitet hos leverandøren (KMD) til fejlretning og support af kommunerne. KOMBIT har den 28. oktober sendt 'Orientering ang. kommunernes ibrugtagning af Kommunernes Sygedagpengesystem' til styrelsen, hvori der redegøres for udfordringerne, og hvordan disse håndteres.

Det fremgår af redegørelsen, at udfordringerne særligt skyldes, at løsningen er præget af uforudset mange fejl, hvilket også medfører forstyrrelser i den kommunale sagsbehandling. Det fremgår endvidere, at der

har været/er få, bekræftede tilfælde af fejludbetalinger til borgere og virksomheder, og at KOMBIT på nuværende tidspunkt ikke har kendskab til egentlige systematiske fejl i udbetalinger fra løsningen, og løsningens ugentlige og månedlige udbetalingskørsler sker som planlagt.

Det er således KOMBITs aktuelle vurdering, at egentlige fejl i beregninger af beløb ikke sker, men at der – i tilfælde af særlige kombinationer af sagsbehandlingsskridt og systemlogikker – ikke foretages udbetaling eller foretages dobbelt-udbetaling.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at der aktuelt er 96 såkaldte 'kendte fejl' i løsningen, som defineres som fejl, 'der kan påvirke funktionaliteten eller brugervenligheden af systemet'. Alle fejl har en planlagt løsningsdato, som KMD fastsætter i dialog med KOMBIT. Fejl af høj kritikalitet, herunder fejl, som risikerer at påvirke løsningens lovmedholdelighed og udbetalinger, prioriteres højest.

Jeg ser med stor alvor på den aktuelle situation, som er beskrevet i redegørelsen. Derfor har jeg over for KL understreget, at det er vigtigt, at kommunerne – uanset overgangen til KSD-systemet – forvalter lovmedholdeligt. Borgere og virksomheder skal til enhver tid have de ydelser, som de har krav på til tiden.

Overgangen til det nye system har været længe undervejs. Jeg har derfor også bedt KL og KOMBIT om at vende tilbage med en forpligtende melding på, hvornår det nye KSD-system er fuldt implementeret og i stabil drift. Jeg kan desuden oplyse, at Beskæftigelsesministeriet ikke i perioden har modtaget henvendelser fra borgere eller virksomheder om manglende sygedagpenge/refusion."

Med beskæftigelsesministerens brev til Folketingets Beskæftigelsesudvalg fulgte en kopi af et (samtidigt, går jeg ud fra) brev fra ministeren til formanden for KL vedrørende KSD. Ministeren skrev bl.a. følgende:

"Jeg ser med stor alvor på den aktuelle situation, som er beskrevet i redegørelsen [fra KOMBIT; min tilføjelse], og vil gerne slå fast, at det er vigtigt, at kommunerne uanset overgangen til KSD-systemet forvalter lovmedholdeligt. Borgere og virksomheder skal have de ydelser, som de har krav på, til tiden.

Overgangen til det nye system har været længe undervejs. Jeg skal derfor anmode om, at KL og KOMBIT på baggrund af den skitserede handlingsplan vender tilbage med en forpligtende melding på, hvornår det nye KSD-system er implementeret og i stabil drift.

På den baggrund vil Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering tage et møde med KLs direktion med henblik på at blive præsenteret for hovedelementerne i KLs og KOMBITs forpligtende implementeringsplan, herunder opgavens prioritering, og hvilke supplerende kontrolinitiativer (f.eks. målrettede kvalitetsreviews og supplerende revision), som KL og KOMBIT vil pålægge KMD at udføre.

Endelig vil man med KL drøfte, hvilke understøttende og kompenserende initiativer, som kommunerne har iværksat for at kunne løfte opgaverne i forbindelse med overgangen til det nye KSD-system.

Derudover vil STAR skrive til kommunerne og bede dem om at sikre, at revisorerne er særlig opmærksomme på sygedagpengeområdet i forbindelse med den afsluttende revision for 2020.”

4. Mine overvejelser

4.1. Personer med tilknytning til arbejdsmarkedet er i tilfælde af sygdom sikret en ret til sygedagpenge som følge af sygefraværet. Det følger af sygedagpengeloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 107 af 2. februar 2020 med senere ændringer), der også indeholder regler om arbejdsgivers ret til refusion af sygedagpenge.

KSD er en IT-løsning, der automatiserer dele af kommunernes sagsbehandling og udbetaling af sygedagpenge samt refusion. Systemet håndterer således ydelser, som er af væsentlig betydning for de involverede borgere og virksomheder. Det er på den baggrund særlig vigtigt, at systemet sikrer, at de afgørelser, som træffes, er korrekte, at borgere og virksomheder modtager de ydelser, som de har ret til, til tiden, samt at sagerne i det hele behandles i overensstemmelse med de gældende regler – både i den materielle lovgivning på området og i den almindelige forvaltningsret.

Hvis der er systemfejl i et IT-system som KSD, vil det kunne resultere i et stort antal fejl i de konkrete sager, som behandles af systemet, fordi eventuelle fejl løbende og konsekvent bliver gentaget i systemet.

Selv om det er forståeligt, at der kan være indkøringsvanskeligheder, når et sådant nyt, større system skal tages i brug, gav det mig derfor anledning til bekymring, da der i de nævnte artikler i efteråret 2020 fremkom oplysninger, som kunne tyde på mere grundlæggende udfordringer i forhold til funktionaliteten i KSD. Det var baggrunden for de henvendelser, som jeg den 9. november 2020 sendte til Herning Kommune, Holstebro Kommune og Viborg Kommune.

4.2. Efter min gennemgang af kommunernes udtalelser og det øvrige materiale, som jeg har modtaget, har jeg imidlertid besluttet, at jeg ikke på det foreliggende grundlag vil gennemføre en generel undersøgelse i forhold til KSD.

Ved min beslutning har jeg lagt vægt på bl.a. følgende:

4.2.1. Ifølge de oplysninger, som jeg har modtaget fra kommunerne – med bidrag fra KOMBIT – fungerer den grundlæggende funktionalitet i KSD-løsningen, herunder korrekt og rettidig beregning og udbetaling af sygedagpenge og refusion, overordnet tilfredsstillende. Der ses således – trods kendte fejl i enkeltsager – ikke at være oplysninger om systematiske fejl vedrørende lovmedholdelighed.

Efter det oplyste er der etableret kontrol og support med henblik på at opfange og få udbedret konkrete fejl eller mangler, som alligevel har vist sig efter idriftsættelsen af systemet. Arbejdet hermed foregår efter en konkret prioritering, hvor kritiske fejl, herunder mulige fejl vedrørende lovmedholdelighed, opprioriteres.

Så vidt jeg kan se af det materiale fra KOMBIT, som kommunerne har sendt mig (bilaget "Kendte fejl KMD Kundenet 16-12-2020"), var det pr. 16. december 2020 forventningen, at de fortsat udestående fejl, som var kendt på det tidspunkt, ville være rettet senest i løbet af april/maj måned 2021.

Efter min opfattelse vil en generel undersøgelse fra min side næppe kunne forventes yderligere at fremskynde det igangværende arbejde med at udbedre de identificerede fejl og mangler.

4.2.2. Det er også indgået i min beslutning, at Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som har det statslige ressortansvar på beskæftigelsesområdet, er opmærksomme på, at kommunerne har oplevet og oplever udfordringer i forlængelse af idriftsættelsen af KSD og har iværksat forskellige tiltag i den forbindelse.

Det fremgår således, at beskæftigelsesministeren i december 2020 har anmodet KL og KOMBIT om en forpligtende melding om, hvornår KSD er fuldt implementeret og i stabil drift, at STAR på den baggrund vil holde et møde med KL om den forpligtende plan, herunder også om prioriteringer og kontrolinitiativer, at man vil drøfte eventuelle understøttende og kompenserende initiativer i kommunerne i forbindelse med overgangen til KSD med KL, og at STAR vil skrive til kommunerne og bede dem om at sikre, at revisorerne er særlig opmærksomme på sygedagpengeområdet i forbindelse med den afsluttende revision for 2020.

Jeg mener ikke, at det er hensigtsmæssigt, at jeg gennemfører en generel undersøgelse sideløbende med de initiativer, som Beskæftigelsesministeriet (og STAR) har iværksat.

Jeg henviser til princippet i § 14 i lov om Folketingets Ombudsmand (jf. lov-bekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), hvorefter ombudsmanden normalt ikke tager stilling til forhold, som en anden myndighed, herunder en tilsynsmyndighed, fortsat behandler.

4.3. Samlet set har jeg som nævnt herefter besluttet ikke at gennemføre en generel ombudsmandsundersøgelse i forhold til KSD på det foreliggende grundlag. Jeg har ikke herved taget stilling, i hvilket omfang der har været eller fortsat er fejl eller u hensigtsmæssigheder i systemet af betydning for borgeres og virksomheders retssikkerhed.

Jeg vil imidlertid fortsat følge udviklingen i sagen, og jeg har derfor i dag skrevet til Beskæftigelsesministeriet og bedt ministeriet om at orientere mig om status på de initiativer, som ministeriet (og STAR) har iværksat, og om, hvad sagen videre giver ministeriet (og STAR) anledning til at foretage sig.

Jeg vil endvidere i forbindelse med min behandling af konkrete sygedagpen-gesager være særligt opmærksom på, om eventuelle fejl kan henføres til KSD. Jeg har ikke på nuværende tidspunkt behandlet konkrete sager, hvor fejl kan henføres til KSD.

Jeg vedlægger til orientering en kopi af mit brev af i dag til Beskæftigelsesmi-nisteriet.

Nærværende brev er sendt enslydende til Herning Kommune, Holstebro Kommune og Viborg Kommune.

Der vil blive offentliggjort en nyhed om sagen på min hjemmeside.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Beskæftigelsesministeriet