



Praksisundersøgelse om tilbagebetaling efter Lov om aktiv socialpolitik

§§ 91 og 93

Beskæftigelsesankenævnet i
Region Hovedstaden

2007

Indhold

1. Indledning	1
2. Resumé	2
3. Undersøgelsens baggrund og tilrettelæggelse	3
3.1 Undersøgelsens baggrund.....	3
3.2 Undersøgelsens omfang	4
3.3 Metode	5
3.4 Hvilke sager er indkaldt?	5
4. Retsgrundlaget	7
4.1 Aktivlovens § 91	7
4.2 Fortolkning af § 91, nr. 1 og 2 – obligatorisk tilbagebetaling	7
4.1.2 Fortolkning af Aktivlovens § 91, nr. 3 – obligatorisk tilbagebetalingspligt	8
4.2 Aktivlovens § 93 – ikke obligatorisk tilbagebetalingspligt	9
4.2.1 Fortolkning af Aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 1-7	9
5. Resultatet af undersøgelsen	12
5.1 Undersøgelsens formelle del	12
5.1.1 Begrundelse	12
5.1.2 Klagevejledning.....	13
5.1.3 Partshøring.....	13
5.1.4 Øvrige bemærkninger	14
5.2 Undersøgelsens materielle del	16
5.2.1 Er afgørelserne materielt rigtige?	16
5.2.2 Er sagerne tilstrækkeligt oplyst?	16
5.2.3 Afgørelser efter Aktivlovens § 91	17
5.2.4 Afgørelser efter Aktivlovens § 93	20
6. Konklusion på undersøgelsen	22
7. anbefalinger til kommunerne	25
8. Opfølgning	26
Bilag 1 – Måleskema udarbejdet i samarbejdet med Ankestyrelsen	27
Bilag 2 – Ankestyrelsens høringssvar	32

1. Indledning

Beskæftigelsesankenævnet i Region Hovedstaden har i 2007 gennemført en undersøgelse af en række kommuners praksis i sager om tilbagebetaling af løbende ydelser efter §§ 91 og 93 i Lov om aktiv socialpolitik.

Undersøgelsen er et led i nævnenes pligt til at sikre, at de afgørelser, som kommunerne træffer, er i overensstemmelse med lovgivningen, jf. § 78 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Formålet med undersøgelsen har været at belyse kommunernes praksis i sager om tilbagebetaling.

Kompetencen til at behandle klager over kommunernes afgørelser om tilbagebetaling efter Aktivlovens §§ 91 og 93 hører under Beskæftigelsesankenævnet.

2. Resumé

Beskæftigelsesankenævnet har foretaget en praksisundersøgelse om tilbagebetaling efter Aktivlovens §§ 91 og 93. Nævnet har undersøgt 60 konkrete sager.

Ikke korrekte Nævnet har fundet, at 35 pct. af kommunernes afgørelser **ikke er korrekte** ud fra en samlet vurdering.

Manglet væsentlige eller afgørende Mange sager har efter nævnets opfattelse **manglet væsentlige eller afgørende oplysninger**, for at kommunerne har kunnet træffe korrekte afgørelser. De oplysninger, som har manglet, har bl.a. været oplysninger til vurdering af, om borgeren har handlet "mod bedre vidende" (været i ond tro).

Hjemmel I et betydeligt antal sager (23 pct.) er det uklart, hvilken **hjemmel** kommunen har anvendt, da den traf afgørelse om tilbagebetaling. Uklarheden om hjemmelsgrundlaget giver problemer, når kommunerne skal afgøre, om betingelserne for at kræve tilbagebetaling er opfyldt. Når kommunerne ikke gør sig klart efter hvilken bestemmelse, de vil kræve tilbagebetaling, giver det tilsyneladende problemer med at oplyse sagerne og efterprøve, om betingelser for tilbagebetaling efter de enkelte bestemmelser er opfyldt.

Partshøring Kommunerne har i et betydeligt antal sager ikke overholdt reglerne om **partshøring**. I 22 pct. af de undersøgte sager har nævnet måttet konstatere, at kommunerne ikke har foretaget partshøring, selvom kommunerne har været forpligtet hertil.

3. Undersøgelsens baggrund og tilrettelæggelse

3.1 Undersøgelsens baggrund

Undersøgelsen er et led i Beskæftigelsesankenævnets pligt til efter § 78 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale love kan indbringes for Beskæftigelsesankenævnet, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Som led i denne opgave kan nævnene indhente sager til gennemsyn, jf. lovens § 79.

Undersøgelser af praksis giver et godt grundlag for en dialog mellem nævnet og kommunerne om praksis, og gør det muligt at målrette den vejledning, som nævnet skal udøve over for kommunerne. Nævnet har imidlertid ikke adgang til at ændre konkrete afgørelser, der indgår i undersøgelser af praksis.

Formålet med nærværende undersøgelse har været at belyse kommunernes praksis i forbindelse med krav om tilbagebetaling efter Aktivlovens §§ 91 og 93, dog ikke tilbagebetaling af ydelser efter Aktivlovens kapitel 10 (hjælp i særlige tilfælde) og kapitel 10 a (hjælp til efterlevende), da disse afgørelser ikke hører under Beskæftigelsesankenævnets kompetence.

Undersøgelsen skal i første omgang belyse, om kommunernes afgørelser materielt set har været i overensstemmelse med regler og praksis på området. Derudover skal undersøgelsen belyse, om kommunerne har iagttaget de formelle krav, bl.a. i Forvaltningsloven.

3.2 Undersøgelsens omfang

Undersøgelsen omfatter sager fra Dragør, Frederikssund, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Hørsholm samt Københavns Kommuner.

Indkaldt 112 sager

Der har i alt været indkaldt 14 sager fra hver kommune fordelt med 7 sager efter Aktivlovens § 91 og 7 sager efter Aktivlovens § 93. Fra de 8 kommuner er der således **indkaldt i alt 112 sager**.

Nævnet har kun modtaget 68 sager, hvoraf de 8 sager måtte udgå. De 5 sager udgik, fordi de vedrørte tilbagebetaling af enkeltydelser, og som ikke indgår i praksisundersøgelsen. En sag udgik, fordi afgørelsen var truffet efter § 92. En anden sag udgik, fordi kravet var frafaldet af kommunen. En tredje sag udgik, fordi den vedrørte en anden lov. Undersøgelsen omfatter således 60 sager.

Skema 1

Antal indkomne sager fordelt på kommuner:

Kommune	Afgørelser efter § 91	Afgørelser efter § 93
Dragør	2	4
Frederikssund	3	7
Glostrup	5	1
Herlev	7	2
Hvidovre	7	5
Høje-Taastrup	3	7
Hørsholm	1	0
København	7	7
I alt	35	33

3.3 Metode

For at sikre en systematisk og ens gennemgang af de indsendte sager er der benyttet samme skema ved gennemgangen af hver enkelt sag. Skemaet er udarbejdet i samarbejde med Ankestyrelsen på grundlag af en skabelon for et måleskema, der er udarbejdet af Ankestyrelsen til brug i praksisundersøgelser.

Inden nævnssekretariatet gennemgik de indsendte sager, udvalgte nævnet et par repræsentative sager og gennemgik disse sager sammen med Ankestyrelsen ved en såkaldt prøvemåling for at sikre en ensartet bedømmelse af sagerne.

De udfyldte skemaer er databearbejdet af Ankestyrelsen.

Skemaerne har været udsendt til de respektive kommuner sammen med et udkast til redegørelsen for undersøgelsen og med anmodning om eventuelle bemærkninger inden undersøgelsen er offentliggjort.

Ved bedømmelsen af de enkelte sager har nævnet i tvivlstilfælde lagt en pragmatisk og den for kommunen gunstigste vurdering til grund. Det skyldes, at nævnet ved behandling af ankesager kun ændrer kommunernes afgørelser, hvis de er åbenbart forkerte.

3.4 Hvilke sager er indkaldt?

Beskæftigelsesankenævnet har som nævnt anmodet kommunerne om at indsende hver 14 sager til undersøgelsen – 7 sager, hvor der er truffet afgørelse efter henholdsvis Aktivlovens § 91 og § 93.

Nævnet har understreget, at der kun skulle indsendes sager, hvor der er truffet afgørelser, der kan indbringes for Beskæftigelsesan-

kenævnet, og som ikke har været indbragt som ankesag for nævnet.

Nævnet har bedt om samtlige akter i sagen gennem hele sagens forløb, herunder korrespondance, journalnotater osv., så nævnet kunne bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen oprindeligt afgjorde sagen på.

Sagerne skulle af kommunerne udvælges således, at første sag vedrører den seneste afgørelse før 1. marts 2007, den anden sag vedrører den næstsidste afgørelse før 1. marts 2007 og så fremdeles, indtil de relevante antal sager er fundet. Flere kommuner har gjort opmærksom på, at de kun har truffet et begrænset antal afgørelser efter de pågældende bestemmelser, og at de kun under meget store vanskeligheder har kunnet fremskaffe eller rekonstruere sager fra før kommunalreformen den 1. januar 2007.

4. Retsgrundlaget

4.1 Aktivlovens § 91

Lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005. Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven).

§ 91

§ 91. Kommunen skal træffe afgørelse om tilbagebetaling,

- 1) når en person mod bedre vidende har undladt at give kommunen oplysninger som krævet efter § 92, stk. 4, i denne lov eller § 11, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område,
- 2) når en person mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov, eller
- 3) når en person er omfattet af en sanktion efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

4.2 Fortolkning af § 91, nr. 1 og 2 – obligatorisk tilbagebetaling

Det centrale element i Aktivloven § 91, nr. 1 og nr. 2, er, om borgeren "mod bedre vidende" har undladt at give kommunen oplysninger, eller om en borger mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter Aktivloven.

Det må vurderes, om borgeren har været i god eller ond tro. Efter § 91, nr. 1 og 2, er der en formodning for, at ydelsen er modtaget "mod bedre vidende", såfremt borgeren har undladt at give de oplysninger, vedkommende er forpligtet til efter Retssikkerhedslovens § 11. Vel at mærke, hvis borgeren er gjort opmærksom på bestemmelsen og er vejledt klart om dens rækkevidde, jf. Retssikkerhedslovens § 12.

Kommunen har bevisbyrden for, at borgeren er i ond tro. Kan kommunen ikke bevise, at borgeren er vejledt om oplysningspligten, må kommunen på anden måde bevise, at borgeren har hand-

let "mod bedre vidende", dvs. er i ond tro, se nærmere Principafgørelse fra Ankestyrelsen O-32-97.

Kommunen skal herudover tage stilling til, om borgeren har undladt at give oplysninger efter § 92, stk. 4, i Aktivloven eller oplysninger om ændringer i vedkommendes forhold som foreskrevet i Retssikkerhedslovens § 11, stk. 2.

Efter Aktivlovens § 91, nr. 2, skal kommunen tillige vurdere, om borgeren uberettiget har modtaget ydelser efter Aktivloven.

4.1.2 Fortolkning af Aktivlovens § 91, nr. 3 – obligatorisk tilbagebetalingspligt

Kommunen skal træffe afgørelse om tilbagebetaling, når en borger er omfattet af en sanktion efter Arbejdsløshedsforsikringsloven. I disse sager er der således ikke overladt kommunen noget skøn, idet tilbagebetaling i disse situationer er obligatorisk.

4.2 Aktivlovens § 93 – ikke obligatorisk tilbagebetalingspligt

Lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005. Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven):

§ 93

- § 93.** Kommunen kan træffe beslutning om tilbagebetaling, når der ydes hjælp,
- 1) fordi modtageren har udvist uforsvarlig økonomi,
 - 2) fordi modtageren ikke har givet nødvendige oplysninger til andre offentlige myndigheder, private m.fl., der har betydning for modtagelse af anden offentlig forsørgelsesydelse eller tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.v.,
 - 3) fordi modtageren ubegrundet har opsagt et arbejde, eller ubegrundet er op-
hørt med tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning,
 - 4) fordi modtageren på grund af sine egne forhold har været årsag til, at den pågældende blev opsagt fra et arbejde,
 - 5) fordi modtageren har nægtet at tage imod et rimeligt tilbud om arbejde, tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger,
 - 6) fordi modtageren eller ægtefællen er indblandet i en kollektiv arbejdsstrid, eller
 - 7) når der på det tidspunkt, da der søges hjælp på grund af økonomisk trang, foreligger forhold, der viser, at den pågældende i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

Stk. 2. Kommunen skal senest ved udbetaling af hjælpen oplyse modtageren om, at hjælpen skal betales tilbage og med hvilken begrundelse.

Stk. 3. Kommunen kan ikke træffe beslutning om tilbagebetaling efter stk. 1 af den hjælp, som en person modtager under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og engangsbeløb efter § 25 a.

4.2.1 Fortolkning af Aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 1-7

Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling efter Aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 1-7. Tilbagebetalingssituationerne i § 93 er udtømmende.

Af bevismæssige grunde bør borgeren underskrive en tilbagebetalingserklæring. Gøres der brug af en tilbagebetalingserklæring, anses den for en skriftlig afgørelse og skal opfylde formkravene i Forvaltningsloven, se nærmere P-afgørelse O-76-97.

Når det efter en konkret vurdering er fastslået, at der er tale om uforsvarlig økonomi, skal borgeren, inden der sker udbetaling, oplyses om, at ydelsen er tilbagebetalingspligtig. Borgeren skal endvidere oplyses om, efter hvilket nr. i § 93, stk. 1, afgørelsen er truffet, og om baggrunden for kravet om tilbagebetaling.

§ 93, stk. 1, nr. 1. Uforsvarlig økonomi: At udvise en adfærd eller en undladelse, som efter en konkret vurdering, klart ligger under de krav man med rimelighed bør kunne stille til en gennemsnitsborger i Danmark. Se nærmere Principafgørelserne O-6-97, O-12-88 og O-55-99.

§ 93, stk. 1, nr. 2. Borgeren har undladt at give nødvendige oplysninger til andre offentlige myndigheder, private m.fl., som har betydning for modtagelse af anden offentlig forsørgelsesydelse eller tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.v.: Bestemmelsen er tænkt anvendt på de tilfælde, hvor borgeren helt eller for en periode mister en anden offentlig forsørgelsesydelse, fordi pågældende har tilsidesat sin oplysningspligt. § 93, nr. 2, supplerer § 91, nr. 1, idet § 93, nr. 2, finder anvendelse på de tilfælde, der falder uden for Retssikkerhedslovens område.

§ 93, stk. 1, nr. 3. Ubegrundet opsigelse af arbejde eller ophør af tilbud: Det er en konkret vurdering, om det kan anses for begrundet, at pågældende har opsagt sit arbejde eller ubegrundet er ophørt i tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

§ 93, stk. 1, nr. 4. Opsagt fra arbejde på grund af egne forhold: Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling, når det skøn-

nes, at en borger selvforskyldt er uden forsørgelsesgrundlag. Se nærmere Principafgørelse O-88-93.

§ 93, stk. 1, nr. 5. Nægtet at tage imod et rimeligt arbejde eller tilbud: Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling, når det skønnes, at en borger selvforskyldt er uden forsørgelsesgrundlag. Der kan ikke træffes afgørelse om tilbagebetaling af hjælp ydet under tilbud efter Beskæftigelsesindsatsloven. Se nærmere Principafgørelse A-20-01.

§ 93, stk. 1, nr. 6. Indblanding i en kollektiv arbejdsstrid: For at tilbagebetaling efter nr. 6 kan komme på tale, skal borgeren eller ægtefællen være direkte involveret i arbejdskonflikten, eller ville have været det, hvis ikke pågældende havde været syg.

§ 93, stk. 1, nr. 7. Pågældende vil i løbet af kortere tid være i stand til at tilbagebetale hjælpen: Efter § 93, stk. 1, nr. 7, kan kommunen træffe afgørelse om tilbagebetaling, hvis borgeren i løbet af kortere tid skønnes at være i stand til at tilbagebetale ydelsen. Det beror på en konkret vurdering, hvor langt begrebet "kortere tid" kan udstrækkes. I en konkret situation kan det ikke afvises, at $\frac{3}{4}$ år kan betragtes som kortere tid, hvor det i vurderingen indgår, at det er en forudsætning, at der er sikkerhed for beløbets udbetaling, og at borgerens forhold er afklarede i forbindelse med evnen til at tilbagebetale. "Kortere tid" regnes fra hjælpens udbetaling og til det tidspunkt, hvor pågældende kan begynde at tilbagebetale. Se nærmere Principafgørelserne O-13-93 og O-12-93.

Hvis forudsætningerne for § 93 stk. 1 nr. 7, brister, skal kommunen ophæve kravet om tilbagebetaling.

5. Resultatet af undersøgelsen

5.1 Undersøgelsens formelle del

5.1.1 Begrundelse

I 55 af de 60 undersøgte sager er der truffet en egentlig skriftlig afgørelse, og i de øvrige 5 sager er der kun gjort notat om afgørelsen i kommunens journal.

En afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, herunder anvendte retsregler, samt oplysning om ankemuligheder, jf. Forvaltningsloven.

I 46 af de 60 sager opfylder begrundelsen for afgørelsen i høj grad eller i nogen grad Forvaltningslovens krav til en begrundelse.

De resterende 14 sager opfylder i ringe grad eller slet ikke kravene til en begrundelse efter Forvaltningsloven regler.

Efter Forvaltningslovens § 22 gælder der en almindelig pligt til at ledsage en skriftlig afgørelse af en begrundelse. Pligten gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver borgeren medhold. Begrundelsen har til formål at skabe større forståelse for afgørelsen hos borgeren og at sikre en grundigere sagsbehandling i kommunen.

Skal pligten have et reelt indhold, må det sikres, at begrundelserne opfylder et vist minimum af betingelser. Ifølge Forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse indeholde en henvisning til de retsregler, hvorefter en afgørelse er truffet. Bygger anvendelsen af reglerne på en særlig fortolkning, skal der redegøres herfor. Er der tale om en skønsmæssig afgørelse, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Af de 6 undersøgte sager, hvor begrundelsen kun i ringe grad er opfyldt, ses det som et gennemgående træk, at der ikke er angivet en præcis hjemmel for kravet om tilbagebetaling, eller at det ikke er angivet, hvilke subjektive hovedhensyn, afgørelsen er baseret på – om borgeren har været i god eller ond tro.

Eksempel

I en sag har en kommune som begrundelse oplyst, at hjælpen er modtaget uberettiget. Kommunen undlod at oplyse hjemlen for tilbagebetalingskravet (§ 91, nr. 2), og har undladt at forholde sig til, om hjælpen er modtaget mod bedre vidende, jf. § 91, nr. 2.

5.1.2 Klagevejledning

Hvis ikke borgeren får fuldt ud medhold, skal skriftlige afgørelser være ledsaget af en klagevejledning, hvis de kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed. Klagevejledningen skal indeholde oplysninger om rette klageinstans, om fremgangsmåden ved indgivelse af klage og om klagefristen, jf. Forvaltningslovens § 25.

Undersøgelsen, som omfatter 60 sager, viser, at kun 5 sager ikke lever op til Forvaltningslovens regler om klagevejledning.

5.1.3 Partshøring

Efter Forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en borger partshøres, hvis myndigheden er i besiddelse af væsentlige, faktiske oplysninger, som borgeren ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af, og myndigheden agter at træffe en afgørelse til ugunst for borgeren.

Nævnet har undersøgt kommunernes overholdelse af partshøringsreglerne ud fra den betragtning, at afgørelser om tilbagebetaling i

særlig grad er bebyrdende for borgerne, og at der derfor som udgangspunkt skal partshøres, forinden der træffes afgørelse. Manglende partshøring kan således i særlige tilfælde betyde, at en afgørelse må anses for ugyldig.

I 47 af sagerne har der været foretaget den fornødne partshøring, eller det har været irrelevant at foretage partshøring. I 13 tilfælde, er der derimod ikke foretaget partshøring.

Nævnet finder, at i ingen af de undersøgte sager, vil den manglende partshøring medføre ugyldighed. Det er nævnets vurdering, at borgerne i disse sager er bekendt med de nye faktiske oplysninger, men at borgerne ikke er bekendt med, at kommunen er i besiddelse af de oplysninger, som kommunen vil lægge til grund for afgørelsen.

Eksempel

I en sag har en kommune af en arbejdsgiver modtaget kopi af lønsedler. Borgeren må formodes at være bekendt med lønsedlerne, men er uvidende om, at kommunen er i besiddelse af lønsedlerne og vil bruge dem i tilbagebetalingssagen. Kommunen har pligt til at partshøre borgeren, da kommunen efter forvaltningslovens § 19 har en pligt til at sikre, at borgeren er bekendt med, at kommunen har modtaget disse oplysninger og agter at anvende disse i sin afgørelse, jf. det dobbelte krav i § 19 om, at borgeren skal gøres bekendt med oplysningerne, og skal gøres opmærksom på, at forvaltningen har og vil bruge oplysningerne.

5.1.4 Øvrige bemærkninger

I en af de undersøgte sager er der ikke truffet en egentlig afgørelse i Forvaltningslovens forstand, idet afgørelsen mangler oplysninger om, hvilken periode tilbagebetalingskravet vedrører, partshøring er ikke foretaget, der er ikke givet en begrundelse, og der er ikke givet nogen klagevejledning.

I en anden sag ses det ikke ud af sagens oplysninger, om afgørelsen er meddelt til borgeren.

5.2 Undersøgelsens materielle del

5.2.1 Er afgørelserne materielt rigtige?

Nævnet finder, at der i 39 sager er truffet materielt rigtige afgørelser. I de øvrige 21 sager finder nævnet, at kommunens afgørelse er i strid med regler og praksis. Ved vurderingen af afgørelsernes materielle legalitet - om afgørelserne er rigtige - har nævnet dels vurderet, om kommunen har anvendt en korrekt lovhjemmel, og dels om lovens betingelser for tilbagebetaling er opfyldt.

Det er således bemærkelsesværdigt, at ca. 1/3 af kommunernes afgørelser efter nævnets opfattelse ikke opfylder lovgivningens krav.

5.2.2 Er sagerne tilstrækkeligt oplyst?

Nævnet finder, at 47 af sagerne er tilstrækkeligt oplyste og ikke mangler nogen oplysninger. I 3 sager mangler enkelte mindre væsentlige oplysninger. 5 sager mangler væsentlige oplysninger. Endelig mangler 5 sager afgørende oplysninger. I 10 af de 60 sager mangler der således enten væsentlige eller afgørende oplysninger for at kunne træffe en afgørelse.

Skema 2

Er sagerne oplyst tilstrækkeligt?

Tilstrækkeligt oplyste	47
Mangler enkelte mindre væsentlige oplysninger	3
Mangler væsentlige oplysninger	5
Mangler afgørende oplysninger	5

Eksempel

En kommune har i en sag om § 91, nr. 2, ikke indhentet nogen oplysninger til belysning af, om borgeren har modtaget

hjælpen "mod bedre vidende". Kommunen har alene taget stilling til, om borgeren har modtaget hjælpen med urette. Kommunen har således alene haft oplysninger og forholdt sig til det ene af de to krav i § 91, nr. 2 ("Modtaget uberettiget" og "mod bedre vidende").

5.2.3 Afgørelser efter Aktivlovens § 91

35 af de 60 afgørelser, der indgår i undersøgelsen, er truffet i henhold til Aktivlovens § 91. 9 af disse afgørelser var truffet i henhold til § 91, nr. 1, 5 afgørelser er truffet efter nr. 2 og 4 afgørelser er truffet efter nr. 3. Ved 3 afgørelser var der anvendt flere numre. Endelig var det i 14 sager uklart efter hvilken bestemmelse i § 91, som kommunerne havde truffet afgørelse efter. I den følgende rubricering af sagerne har nævnet håndteret denne uklarhed i hjemmelsanvendelsen ved at rubricere sagerne efter den bestemmelse, som nævnet vurderer, er den korrekte og præcise lovhjemmel. Ved vurderingen af om nævnet kunne erklære sig enig/uenig i afgørelsen, har hjemmelshenvisningen ikke haft afgørende vægt.

Skema 3

Afgørelserne er truffet med hjemmel i:

Hjemmel	Antal
§ 91, nr. 1	9
§ 91, nr. 2	5
§ 91, nr. 3	4
Flere bestemmelser	3
Uklart hjemmelsgrundlag	14

Nævnet finder derfor anledning til at redegøre nærmere for sondringen mellem nr. 1 og nr. 2 i § 91. Hvis udbetalingen af hjælp skyldes manglende oplysninger, som ansøgeren er i besiddelse af, og som ansøgeren burde vide var af betydning for sagen, finder nævnet, at den korrekte hjemmel for tilbagebetaling er § 91, nr. 1.

Hvis udbetalingen derimod beror på andre forhold end ansøgerens manglende oplysning, er hjemlen § 91, nr. 2, fx ved administrative fejl i kommunen. Her knytter den onde tro sig til selve modtagelsen af hjælpen.

En væsentlig årsag til den uklare hjemmelshenvisning kan være en uklar tekst i afgørelserne, hvor der kun henvises til § 91, men ikke til noget nr. Nævnet anbefaler en revision af kommunernes formuleringer med henblik på en præcisering af hjemmelsgrundlaget. Særligt i relation til beviset for borgerens manglende overholdelse af oplysningspligten i § 91, nr. 1, ville en angivelse af den præcise hjemmel være hensigtsmæssig. Således vil kommunerne i højere grad være opmærksomme på at dokumentere, at borgeren har fået skriftlig besked om oplysningspligten.

§ 91, nr. 1

I 12 sager, hvor afgørelsen er truffet efter **§ 91, nr. 1**, er nævnet i høj grad enig i, at betingelsen om, at borgeren har undladt at iagttage sin oplysningspligt, er opfyldt. I 3 afgørelser havde kommunen i et vist omfang dokumenteret, at borgeren ikke havde givet kommunen påkrævede oplysninger. Efter nævnets vurdering er betingelsen ikke opfyldt i 3 sager. Dette billede var relativt overensstemmende med det kumulative krav om, at borgeren handlede i ond tro. Således var denne betingelse om ond tro opfyldt i 11 sager, mens den kun i et vist omfang var opfyldt i 4 sager. I 3 afgørelser i denne sagskategori finder nævnet, at kommunen ikke havde dokumenteret borgerens onde tro.

Skema 4

Er betingelsen om, at borgeren har undladt at give kommunen oplysninger opfyldt (§ 91, nr. 1)?

I høj grad	12
I nogen eller ringe grad	3
Ikke opfyldt	3

Skema 5

Er betingelsen "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 1)?

I høj grad	11
I nogen eller ringe grad	4
Ikke opfyldt	3

§ 91, nr. 2

I sagerne vedrørende § 91, nr. 2, finder nævnet, at kommunen i en enkelt sag ikke "i høj grad" havde dokumenteret uretmæssig modtagelse af hjælpen. I denne enkeltstående sag er betingelsen dog opfyldt "i nogen grad".

Angående det kumulative krav om borgerens onde tro, så havde kommunen kun "i ringe grad" dokumenteret dette forhold i 3 sager. I en sag er betingelsen opfyldt "i nogen grad", mens borgerens onde tro er dokumenteret "i høj grad" i de resterende sager.

Skema 6

Er betingelsen om uretmæssig modtagelse af ydelsen opfyldt (§ 91, nr. 2)?

I høj grad	11
I nogen grad	1
I ringe grad	0
Nej	0

Skema 7

Er betingelsen om "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 2)?

I høj grad	8
I nogen grad	1
I ringe grad	3
Ikke opfyldt	0

§ 91, nr. 3

Undersøgelsen omhandler kun 4 afgørelser, hvor § 91, nr. 3, er anvendt. Nævnet er enig i 3 af disse sager, idet kommunen har

dokumenteret, at borgeren har fået en sanktion fra sin A-kasse. Nævnet finder, at én afgørelse ikke opfylder dette krav.

Skema 8

Er betingelsen om "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 3)?

I høj grad	3
I nogen grad	0
I ringe grad	0
Ikke opfyldt	1

5.2.4 Afgørelser efter Aktivlovens § 93

25 afgørelser er truffet i henhold til Aktivlovens § 93. Kommuner- nes tilbagebetalingskrav efter § 93 i undersøgelsen fordeler sig med 7 afgørelser på både nr. 1 og 3, mens 2 afgørelser omhandler nr. 4 og 9 afgørelser nr. 7. Undersøgelsen indeholder ingen afgørelser truffet efter nr. 2, 5 eller 6. I modsætning til afgørelserne efter § 91 er der i ingen af afgørelserne efter § 93 anvendt flere numre eller uklart hjemmelsgrundlag.

Skema 9

Afgørelser truffet med hjemmel i:

Hjemmel	Antal
§ 93, stk. 1, nr. 1	7
§ 93, stk. 1, nr. 2	0
§ 93, stk. 1, nr. 3	7
§ 93, stk. 1, nr. 4	2
§ 93, stk. 1, nr. 5	0
§ 93, stk. 1, nr. 6	0
§ 93, stk. 1, nr. 7	9

Af disse 25 sager vurderer nævnet, at 8 afgørelser ikke opfylder kravene efter § 93, stk. 1, for tilbagebetaling. 2 afgørelser opfylder

i et vist omfang kravene, mens de øvrige 15 sager i høj grad opfylder kravene for tilbagebetaling.

Kommunerne har i høj grad iagttaget pligten til oplyse borgeren om tilbagebetalingspligten senest ved udbetalingen af ydelsen i 21 sager. Ud af de resterende 4 sager har kommunen ikke opfyldt sin oplysningspligt i de 3 sager.

Et grundlæggende problem i flere af de 8 § 93-sager, der ikke opfylder lovens krav, er, at § 93 er anvendt i oplagte § 91-tilbagebetalingssituationer. Det fremgår klart af bestemmelsens ordlyd samt af standardafgørelseskonceptet fra KMD, som mange kommuner anvender, at ydelser kun kan kræves tilbagebetalt efter § 93 for fremtiden. På trods heraf er der flere eksempler på, at § 93 fejlagtigt er anvendt med tilbagevirkende kraft.

Eksempel

En kommune har krævet tilbagebetaling efter § 93 af hjælp, der er ydet forud for afgørelsen. Efter § 93, stk. 2, er det en betingelse for at anvende § 93, at tilbagebetalingskravet gøres gældende allerede ved hjælpens udbetaling. Kommunen har således med urette anvendt § 93 med tilbagevirkende kraft. Kommunen skulle eventuelt have anvendt § 91.

6. Konklusion på undersøgelsen

Beskæftigelsesankenævnets praksisundersøgelse om tilbagebetaling omfatter 60 sager fra 8 kommuner i Region Hovedstaden.

Undersøgelsen omhandler kommunale afgørelser truffet efter Lov om aktiv socialpolitik §§ 91 og 93, dog ikke sager om tilbagebetaling af hjælp til enkeltydelser og hjælp til efterlevende.

35 % er ikke korrekte

Efter nævnets opfattelse er 39 af de 60 afgørelser ud fra en samlet vurdering rigtige. Det betyder med andre ord, at 21 (35 pct.) af kommunernes 60 afgørelser ikke er korrekte. Når nævnet mener, at afgørelserne ud fra en samlet vurdering ikke er rigtige, så skyldes det, dels at kommunerne efter nævnets opfattelse mangler væsentlige eller afgørende oplysninger i sagen for at kunne træffe en korrekt afgørelse, og dels at kommunerne ikke har fortaget en subjektiv vurdering af, om borgeren har været i ond tro – ("mod bedre vidende", jf. § 91, nr. 1 og 2).

Ikke tilstrækkeligt oplyste

Det er nævnets opfattelse, at en betydelig del af kommunernes sager ikke har været tilstrækkelig grundigt oplyst til, at kommunerne har kunnet træffe afgørelse på et forsvarligt grundlag. Nævnet har fundet, at 5 sager manglede væsentlige oplysninger, samt at yderligere 5 sager manglede afgørende oplysninger. Det betyder, at kommunerne i 10 ud af de 60 undersøgte sager har truffet afgørelse, selvom væsentlige eller afgørende oplysninger efter nævnets opfattelse manglede. De manglende oplysninger kan fx være oplysninger til bedømmelse af, om borgeren har modtaget ydelsen mod bedre vidende, og dermed været i ond tro, hvilket er en betingelse for tilbagebetaling efter Aktivlovens § 91, nr. 1 og 2.

De 35 af de undersøgte sager vedrører tilbagebetaling efter Aktivlovens § 91. I 3 af disse sager har kommunerne slet ikke forholdt

God/ ond tro	sig til den gode/onde tro ("mod bedre vidende"), og i yderligere 6 sager har kommunerne kun i "ringe grad" forholdt sig til kravet om ond tro.
Tilbagevirkende kraft	Af de 60 undersøgte sager vedrører de 25 afgørelser Aktivlovens § 93. Nævnet har fundet, at 8 af de 25 afgørelser ikke opfylder betingelserne for tilbagebetaling. Det vil sige, at 32 pct. af kommunernes afgørelser om tilbagebetaling efter § 93 ikke opfylder kravene for at kræve ydelserne tilbagebetalt, bl.a. fordi der er krævet tilbagebetaling med tilbagevirkende kraft.
Oplyst om tilbagebetalingspligten	Efter § 93, stk. 2, er det et krav, at borgeren er oplyst om tilbagebetalingspligten allerede ved ydelsens udbetaling. I 3 af de 25 sager er borgeren ikke senest ved ydelsens udbetaling oplyst om tilbagebetalingspligten. Det svarer til 12 pct. af sagerne efter § 93.
Skriftlig	Kommunernes afgørelser er i 55 af de 60 sager oplyst skriftligt til borgeren. Kommunerne har i vidt omfang benyttet KMDs standardblanket til brug for deres afgørelser om tilbagebetaling. I 5 sager fremgår afgørelsen alene i form af et journalnotat.
Klagevejledning	Da kommunerne i vidt omfang har anvendt en KMDs standardtekst som skabelon for afgørelsen, hvori der indgår en klagevejledning, indeholder afgørelserne i stort omfang en korrekt klagevejledning.
Begrundelse	Nævnet har fundet, at afgørelserne i 8 ud af de 60 undersøgte sager (13 pct.) ikke opfylder kravene i Forvaltningslovens §§ 22-24 til begrundelse og henvisning til de anvendte retsregler. I yderligere 6 sager (10 pct.) opfylder begrundelsen kun i "ringe grad" kravene i Forvaltningsloven. I 14 sager (23 pct.) er det uklart, efter hvilken bestemmelse, afgørelsen er truffet.

Partshøring

Kommunerne har kun i begrænset omfang foretaget partshøring i de 60 undersøgte sager. Kommunerne har foretaget partshøring i 19 sager. I yderligere 28 sager er nævnet enig med kommunerne i, at partshøring ikke er påkrævet. I 13 sager (22 pct.) var der ikke foretaget partshøring, selvom kommunerne efter nævnets opfattelse var forpligtet hertil.

7. anbefalinger til kommunerne

Efter at have gennemgået de modtagne sager fra de 8 medvirkende kommuner har nævnet opstillet følgende anbefalinger til kommunerne:

- ✓ Brug det rigtige lovgrundlag!
- ✓ Henvis til den korrekte bestemmelse, jf. Forvaltningslovens § 24!
- ✓ Efterprøv om betingelserne i bestemmelsen er opfyldt!
- ✓ Indhent alle relevante oplysninger inden afgørelse træffes!
- ✓ Tjek om der er pligt til at foretage partshøring, jf. Forvaltningslovens § 19
- ✓ Tag stilling til, om borgeren er i ond tro i sagerne efter § 91, nr. 1 og 2.
- ✓ Orienter borgeren om tilbagebetalingspligten (i sager efter § 93) senest ved udbetaling af ydelsen, jf. § 93, stk. 2.
- ✓ Husk klagevejledning, jf. Forvaltningslovens § 25!

8. Opfølgning

Udkastet til denne praksisundersøgelse har været i høring hos de medvirkende kommuner. Kommunerne har desuden modtaget evaluering af de enkelte sager, som de hver især har bidraget med til praksisundersøgelsen.

Udkastet til praksisundersøgelse har desuden været sendt til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har anbefalet anvendelse af illustrerende eksemplar, hvilket er taget til efterretning i den endelige rapport. Ankestyrelsens svar er vedlagt som bilag til denne rapport.

Kommunalbestyrelserne i de kommuner, der har medvirket i undersøgelsen, skal behandle nævnets undersøgelse af kommunens praksis på et møde i kommunalbestyrelsen. Det fremgår af § 79 a i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Nævnet vil følge op på kommunalbestyrelsernes vedtagelser i den forbindelse.

Nævnet vil videre i det daglige arbejde med behandling af klagesager og vejledning af kommunerne være særligt opmærksom på de problemer, som praksisundersøgelsen har afdækket. Hvis nævnet observerer, at en enkelt eller enkelte kommuner ikke følger praksis, vil nævnet tage kontakt til den eller de pågældende kommuner.

København, december 2007.

Fra nævnssekretariatet har følgende medvirket ved undersøgelsen: Marie Brint-Nielsen, Charlie Hartmann-Petersen, Karin Jacobsen, Jane Kjeldgaard, Simon Kjølby Larsen, Jakob Næsager og Hacı Onal.

Bilag 1 – Måleskema udarbejdet i samarbejdet med Ankestyrelsen



Ankestyrelsen

Beskæftigelsesankenævnet for Hovedstaden Marts 2007	
Skabelon til måleskema til undersøgelse af kommunernes praksis	
Identifikation af sagen	
Kommune	
Kommune nr.	
Sagsnr.	
Sagsbehandler (initialer)	
1. Grundoplysninger	
1.1. Borgerens fødselsdato	
1.2. Køn	1. Mand 2. Kvinde
2. Oplysninger om kommunens afgørelse	
2.1. Dato for kommunens afgørelse?	1. Dato 2. Uoplyst Evt. bemærkninger:
2.2. Hvis tilbagebetaling er sket efter aktivlovens § 91 - efter hvilket nummer i § 91 har kommunen krævet tilbagebetaling?	1. Nr. 1 2. Nr. 2 3. Nr. 3 4. Flere numre – angiv hvilke 5. Uklart/tvivlsomt Evt. bemærkninger
2.3. Hvis tilbagebetaling er sket efter § 93 - efter hvilket nummer i § 93, stk. 1, har kommunen krævet tilbagebetaling?	6. Nr. 1 7. Nr. 2 8. Nr. 3 9. Nr. 4

	10. Nr. 5 11. Nr. 6 12. Nr. 7 13. Flere numre – angiv hvilke 14. Uklart/tvivlsomt Evt. bemærkninger
3. Den materielle vurdering af kommunens afgørelse	
3.1. Er afgørelsen samlet set rigtig?	1. Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis 2. Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag Bemærkninger:
3.2. I hvilket omfang er sagen oplyst? (Retssikkerhedslovens § 10)	1. Ingen oplysninger mangler 2. Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler 3. Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler 4. Afgørende oplysninger mangler Bemærkninger:
Nedenstående spørgsmål besvares kun, hvis tilbagebetaling er sket efter § 91	
Hvis afgørelsen er truffet efter §91,nr.1 (se spm. 2.2):	
3.3 Er betingelsen om, at personen har undladt at give kommunen krævede oplysninger, opfyldt?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant Bemærkninger:
3.4 Er betingelsen om ”mod bedre vidende” opfyldt?	1. I høj grad

	<p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>
3.5 og 3.6 besvares kun, hvis afgørelsen er truffet efter §91, nr. 2 (se spm. 2.2):	
3.5 Er betingelsen om, at personen uberettiget har modtaget ydelsen, opfyldt?	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>
3.6 Er betingelsen om "mod bedre vidende" opfyldt?	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>
3.7 besvares kun, hvis afgørelsen er truffet efter §91, nr. 3 (se spm. 2.2)	
3.7 Er betingelsen om, at personen er omfattet af en sanktion, opfyldt?	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>

Nedenstående spørgsmål besvares kun, hvis tilbagebetaling er sket efter § 93

<p>3.8. Er betingelsen for tilbagebetaling efter det nr. i §93, stk. 1, som kommunen har truffet afgørelse efter, opfyldt (se svar på spm. 2.2)?</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>3.9. Er modtageren ved udbetalingen af ydelsen oplyst om, at hjælpen skal betales tilbage og med hvilken begrundelse? (Aktivlovens § 93,stk. 2)</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<h3>5. Vurdering af formelle regler i øvrigt</h3>	
<p>5.1. Hvilken form har afgørelsen?</p>	<p>1. Skriftlig afgørelse</p> <p>2. Skriftligt notat i kommunens journal</p> <p>3. Anden form</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.2. Er begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med FVL §§ 22-24, eller opfylder det skriftlige notat kravet om, at det skal fremgå hvilken afgørelse, der er truffet med hvilken hjemmel?</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.3. Er klagevejledningen korrekt? (FVL § 25)</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p>

	<p>4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.4. Har der været foretaget partshøring? (FVL, § 19)</p>	<p>1. Ja</p> <p>2. Nej</p> <p>3. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.5 Giver sagen i øvrigt anledning til bemærkninger om formaliteten?</p>	<p>1. Ja</p> <p>2. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>

Bilag 2 – Ankestyrelsens hørings svar



Ankestyrelsen

Til Statsforvaltningen Hovedstaden
Att.: Jakob Næsager

Praksisundersøgelse om tilbagebetaling efter lov om aktiv socialpolitik §§ 91 og 93

Ankestyrelsen har modtaget rapportudkast vedrørende beskæftigelsesankenævnets praksisundersøgelse om tilbagebetaling efter lov om aktiv socialpolitik §§ 91 og 93.

At 35 pct. af afgørelserne er i strid med regler og praksis er et nedslående resultat. Særligt henset til at der er tale om afgørelser, der er bebyrdende for borgerne.

Det er en fin og overskuelig rapport, som vi kun har få bemærkninger til.

Vi vil foreslå, at I indsætter et par linjer i metodeafsnittet om vores fælles prøvemåling, som vi gennemfører for at sikre et ensartet niveau, når vi måler sagerne i praksisundersøgelserne.

På side 27 i det midterste afsnit, 2. punktum er ordet "sager" medtaget en gang for meget.

I øvrigt bemærker Ankestyrelsen, at vi har gode erfaringer med at illustrere de konstaterede problemstillinger ved hjælp af konkrete anonymiserede eksempler fra de indsendte sager. Det er særligt de kommunale sagsbehandlere, der har givet positive tilbagemeldinger herom.

Vi ser frem til at modtage den endelige rapport samt en artikel til Nyt fra Ankestyrelsen.

Med venlig hilsen

Britta Maar

Skemaoversigt

Skema 1.	Antal indkomne sager fordelt på kommuner:	4
Skema 2.	Er sagerne oplyst tilstrækkeligt?.....	16
Skema 3.	Afgørelserne er truffet med hjemmel i:	17
Skema 4.	Er betingelsen om, at borgeren har undladt at give kommunen oplysninger opfyldt (§ 91, nr. 1)?	18
Skema 5.	Er betingelsen "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 1)?	19
Skema 6.	Er betingelsen om uretmæssig modtagelse af ydelsen opfyldt (§ 91, nr. 2)?.....	19
Skema 7.	Er betingelsen om "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 2)?.....	19
Skema 8.	Er betingelsen om "mod bedre vidende" opfyldt (§ 91, nr. 3)?.....	20
Skema 9.	Afgørelser truffet med hjemmel i:	20



Statsforvaltningen
Hovedstaden
Borups Allé 177, blok D-E
2400 København NV
Tel 7256 7000
hovedstaden@statsforvaltning.dk

www.statsforvaltning.dk