



NOTAT

med juridisk vurdering af

Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 6. december 2010 angående Københavns Kommunes aktive-
ringsprojekt for kontanthjælpsmodtagere



1 INDLEDNING

- 1.1 Arbejdsmarkedsstyrelsen har den 6. december 2010 dels i et brev til Københavns Kommune, dels i et brev til borgmestrene i alle landets kommuner, meddelt, at kravet om 25 timers varighed som betingelse for 65% refusion i refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, bygger på en forudsætning om, at deltagerne i aktiveringstilbud skal møde frem i tilbuddet, og at kommunen skal registrere om dette sker.
- 1.2 Københavns Kommune har en række forskellige aktiveringstilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. En del af disse tilbud foregår udelukkende på et bestemt aktiveringssted og indebærer derfor, at deltagerne møder frem på aktiveringsstedet og dér deltager i tilbuddet. Andre tilbud indebærer en større eller mindre grad af selvstændig indsats, som ikke er knyttet til et bestemt aktiveringssted (disse tilbud benævnes herefter "Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav").
- 1.3 Arbejdsmarkedsstyrelsen har med sit brev af 6. december 2010 til Københavns Kommune kun forholdt sig konkret til et enkelt af Københavns Kommunes Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav, nemlig et intensivt jobsøgningsforløb i Farvergade. Det af Arbejdsmarkedsstyrelsen bebudede modregningskrav på DKK 390 mio. er imidlertid opgjort på grundlag af det totale refusionsbeløb, som Københavns Kommune har modtaget i 2008 og 2009 for alle tilbud omfattet af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, uanset om der er tale om Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav, og uanset i hvilket omfang tilbuddene i øvrigt måtte have konkret lighed med kommunens tilbud i Farvergade.
- 1.4 Københavns Kommune har bedt Accura om en vurdering af grundlaget for det af Arbejdsmarkedsstyrelsen opstillede fremmødekrav og det af Arbejdsmarkedsstyrelsen bebudede modregningskrav på ca. DKK 390 mio. I afsnit 2 nedenfor vurderer vi nærmere Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse i relation til fremmødekravet, og i afsnit 3 nedenfor vurderer vi Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse i relation til modregningskravet.

2 KRAV OM FREMMØDE

- 2.1 I dette afsnit 2 vurderer vi de centrale præmisser i Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 6. december 2010 til Københavns Kommune for så vidt angår kravet om fremmøde. For en nærmere gennemgang af lovgrundlaget henviser vi til vores notat af 28. oktober 2010 med foreløbig vurdering af det juridiske grundlag for Københavns Kommunes modtagelse 65% refusion for deltagerne i kommunens tilbud i Farvergade. Det bemærkes for god ordens skyld, at vi ikke har foretaget nogen nærmere vurdering af Københavns Kommunes Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav, og derfor ikke i dette notat forholder os til, om kommunen i relation til disse tilbud kan godtgøre, at forudsætningerne for opnåelse af 65% refusion må anses for opfyldt i det enkelte tilfælde.
- 2.2 Arbejdsmarkedsstyrelsen anfører bl.a. følgende i sit brev af 6. december 2010 til Københavns Kommune (side 9-10):



"Således som tilbuddet i Farvergade er beskrevet, er det Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse, at de ledige, som alene har fået et tilbud, der omfatter et ugentligt fremmødekrav på minimum 1½ time, ikke har fået et tilbud, der opfylder kravet om, at det skal være på mindst 25 timer ugentligt, for at kommunen er berettiget til 65 pct. i refusion

...

Jobsøgning pr. brev, mail eller telefon, som foregår uden for aktiveringsstedet herunder hjemmefra, kan ikke være en integreret del af et tilbud. De timer, hvor den ledige på egen hånd søger job, kan derfor ikke tælle med i opgørelsen af de 25 timer. Det skal i den forbindelse præciseres, at alle kontanthjælpsmodtagere har pligt til at udnytte deres arbejdsmuligheder. Det er således et grundlæggende krav til alle arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, at de skal være aktivt jobsøgende."

- 2.3 Arbejdsmarkedsstyrelsen opererer således med et fremmødekrav, som tilsyneladende indebærer, at et aktiveringstilbud – bortset fra visse specifikt i lovgivningen angivne undtagelser – altid skal foregå på et aktiveringssted, dvs. i bestemte lokaler undergivet kommunens kontrol.
- 2.4 Det er ikke klart, om Arbejdsmarkedsstyrelsen desuden mener, at jobsøgning pr. brev, mail og telefon generelt ikke kan tælle med i kravet om 25 timers varighed, fordi alle arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere alligevel er forpligtede til at være aktivt jobsøgende. Et sådant synspunkt ville efter vores opfattelse harmonere dårligt med Arbejdsmarkedsstyrelsens udbud af jobsøgningsforløb i 2008 og Arbejdsmarkedsstyrelsens besvarelse af spørgsmål 52, som nærmere refereret i Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse (side 9).
- 2.5 Af kravspecifikationen til udbuddet af jobsøgningsforløb i 2008 fremgik bl.a. følgende:

"Indhold:

Leverandøren skal sikre, at målet er, at deltagerne opnår varig og ordinær beskæftigelse. Deltagerne påvirkes til at tage ansvar for egen situation og valg i forhold til at opnå beskæftigelse og selvforsørgelse.

Leverandøren skal – afhængig af forløbslængden – sikre, at forløbet så vidt muligt indeholder:

- Målrettet og realistisk jobsøgning, bl.a. via jobnet*
- Fokus på konkrete stillinger, herunder også uopfordret jobsøgning i konkrete virksomheder/institutioner.*

..."

- 2.6 Arbejdsmarkedsstyrelsen synes således hidtil at have forudsat, at konkret jobsøgning kunne indgå i tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Der ses ikke at have

været foretaget nogen skelnen mellem på den ene side udfærdigelse af ansøgninger og kontakt til potentielle arbejdsgivere per telefon og e-mail og på den anden side personligt fremmøde hos en arbejdsgiver. Arbejdsmarkedsstyrelsen har heller ikke påvist nogen hjemmel - endsige begrundelse - for en sådan skelnen.

- 2.7 Arbejdsmarkedsstyrelsen har i øvrigt ikke i sit brev af 6. december 2010 generelt afvist, at jobsøgning – eller bestemte elementer i jobsøgningsprocessen – skulle kunne omfattes af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og der ses derfor ikke at være grundlag for en nærmere gennemgang af spørgsmålet. Vi vil således i det følgende alene forholde os til den egentlige præmis for Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering af, at Københavns Kommunes tilbud i Farvergade ikke lever op til et krav om gennemsnitlig varighed på mindst 25 timer om ugen, nemlig at der gælder et krav om fremmøde på et af kommunen kontrolleret aktiveringssted.
- 2.8 Arbejdsmarkedsstyrelsen har ikke påvist nogen lovhjemmel for et sådant krav om fremmøde. Tværtimod anerkender Arbejdsmarkedsstyrelsen, at fremmødekravet er baseret på en fortolkning af loven, herunder en modsætnings slutning fra bestemmelser om medregning af forberedelsestid på uddannelser og kontrol med kontanthjælpsmodtagernes deltagelse uddannelser. Arbejdsmarkedsstyrelsen anfører således følgende i sit brev (side 8):
- "Princippet i loven er således, at det alene er undtagelserne fra fremmødekravet, der nævnes specifikt."*
- 2.9 Den relevante lovgivning indeholder ikke klare støttepunkter hverken for eller imod et fremmødekrav, og sagen vil derfor skulle afgøres ud fra lovgivningens formål og mere generelle fortolkningsprincipper, og en afgørelse heraf vil naturligvis i sidste ende henhøre under domstolene. En vurdering af sagens udfald er på denne baggrund forbundet med betydelig usikkerhed.
- 2.10 Vi er imidlertid ikke enige i, at loven forudsætter et generelt fremmødekrav, eller at et sådant krav kan udledes af de anførte bestemmelser om forberedelsestid og kontrol med aktiv deltagelse. Lovgivningen opererer med et krav om aktiv deltagelse, og dette kan ses som udtryk for et ønske om en fleksibilitet, der ikke stemmer med et krav om fremmøde i et bestemt lokale.
- 2.11 Der ses ikke at være grundlag for at sidestille kravet om aktiv deltagelse med et krav om fremmøde, således som Arbejdsmarkedsstyrelsen tilsyneladende gør. Bestemmelserne i §§ 44 og 45 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (bekendtgørelse nr. 865 af 1. juli 2010) handler om kontrol med "aktiv" deltagelse. Dette fremstår som et kvalitativt krav knyttet netop til betingelsen om aktiv deltagelse i refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3. § 45 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats angår eksempelvis deltagelse i videregående uddannelser uden mødepligt. Det er i den forbindelse klart, at deltagerens tro og love-erklæring om aktiv deltagelse angår noget kvalitativt og ikke fremmøde på et uddannelsessted.



- 2.12 Vi har forstået, at tilbuddet i Farvergade, som Arbejdsmarkedsstyrelsen konkret forholder sig til, indebærer, at der føres en såkaldt jobsøgningsdagbog, hvor gennemførte jobsøgningsaktiviteter anføres af deltageren og gennemgås/kontrolleres af jobcenteret. Dette synes at være indrettet med henblik på at kontrollere reel aktiv deltagelse, således som det kræves i refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3. Det forekommer paradoksalt, hvis Københavns Kommune på den baggrund skulle nægtes refusion, men at Københavns Kommune derimod skulle kunne opnå refusion blot ved at føre kontrol med fremmøde i et lokale uden at føre nogen nærmere kvalitativ kontrol af deltagernes indsats.
- 2.13 Det må efter vores opfattelse også tillægges væsentlig betydning, at beskæftigelsesministeren har haft hjemmel til at udstede nærmere forskrifter om betingelserne for, at et tilbud kan berettige til 65% refusion, men uden at denne hjemmel er udnyttet til at fastsætte bestemmelser om fremmødekrav m.v.
- 2.14 Et rigoristisk fremmødekrav forekommer desuden at være i strid med lovbemærkningernes fremhævnning af behovet for en enkel og ubureaukratisk beskæftigelsesindsats.
- 2.15 Ved loven er der efter vores vurdering overladt kommunerne et betydeligt skøn til at tilrettelægge tilbuddene på den mest hensigtsmæssige måde. Det kræver efter vores opfattelse et sikkert hjemmelsgrundlag for Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvis Arbejdsmarkedsstyrelsen vil gribe ind over for en kommunes tilrettelæggelse af et tilbud og dets refusionsberettigelse. Dette gælder efter vores opfattelse i særdeleshed, hvis styrelsen ønsker at nægte refusionsberettigelse tilbage i tiden. Københavns Kommune har nemlig ikke i dag mulighed for med tilbagevirkende kraft at ændre indholdet af allerede gennemførte tilbud, som er gennemført i tillid til, at de var berettigede til 65% refusion.
- 2.16 Arbejdsmarkedsstyrelsen har derfor efter vores opfattelse ikke den fornødne hjemmel til som betingelse for 65% refusion for årene 2008 og 2009 at stille krav om fremmøde, således at de timer, hvor kontanthjælpsmodtageren yder en aktiv og selvstændig indsats i form af eksempelvis jobsøgning uden for jobcentrets lokaler, ikke kan tælle med ved opgørelsen af kravet om 25 timers varighed.
- 2.17 Arbejdsmarkedsstyrelsen hævder i sit brev af 6. december 2010, at fremmødekravet er beskrevet i en skrivelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen den 25. maj 2009. I det omfang det pågældende brev overhovedet kan udgøre hjemmel for et fremmødekrav, hvilket vi ikke mener, kan der under alle omstændigheder argumenteres for, at dette ikke kan gælde med tilbagevirkende kraft, og at refusionsbeløb modtaget forud for den 25. maj 2009 derfor ikke kan kræves tilbagebetalt.
- 2.18 Hertil kommer, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med fremsendelse af sit brev af 6. december 2010 til Københavns Kommune fandt anledning til i et brev til borgmestrene i alle landets kommuner at præcisere sin fortolkning af reglerne om mindst 25 timers aktivering om ugen. Dette må ses som en erkendelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen af, at der selv efter maj 2009 ikke i lovgivning, vejledninger eller lignende har været noget klart krav om fremmøde et bestemt sted.



- 2.19 Det er på baggrund af ovenstående vores vurdering, at der er et rimeligt grundlag for at klage til ressortministeren og/eller at indbringe sagen for domstolene.

3 MODREGNING OG KRAV OM GENNEMGANG AF SAMTLIGE KAPITEL 10 SAGER

- 3.1 Arbejdsmarkedsstyrelsen har anmodet Københavns Kommune om at gennemgå samtlige sager vedrørende kontant- og starthjælpsmodtagere i tilbud i 2008 efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med henblik på at foretage en opgørelse, som er i overensstemmelse med de regler, som Arbejdsmarkedsstyrelsen har "skitseret" i sit brev. Som hjemmel herfor angives § 68, stk. 8 i bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsafregning og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations ressortområder (Bekendtgørelse nr. 858 af 2. juli 2010).
- 3.2 § 68 i ovennævnte bekendtgørelse omhandler tilfælde, hvor revisionen har påpeget, at et beløb er anmeldt med urette til statsrefusion. En sådan situation foreligger efter det for os oplyste ikke, og vi finder det derfor tvivlsomt, om Arbejdsmarkedsstyrelsen overhovedet har fornøden hjemmel i den pågældende bestemmelse til at pålægge Københavns Kommune at foretage gennemgang af sager, hvor revisionen ikke først har påpeget fejl, ligesom vi finder det tvivlsomt, om Arbejdsmarkedsstyrelsen har hjemmel i den pågældende bestemmelse til at pålægge revisionen at udføre deres revision efter særlige retningslinjer, som adskiller sig fra de retningslinjer, der er almindeligt gældende for revisionen af kommunernes refusion.
- 3.3 For 2008 gør der sig endvidere det særlige forhold gældende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen den 10. august 2010 har sendt Københavns Kommune en decisionsskrivelse, der nærmere forholder sig til konsekvenserne af de forhold, som kommunens revision har påpeget (og som ikke vedrører Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav). Arbejdsmarkedsstyrelsen har ikke i den forbindelse pålagt Københavns Kommune at foretage berigtigelse i forhold til refusionsbeløb modtaget i henhold til § 100, stk. 1, 2. punktum i lov om aktiv socialpolitik. Arbejdsmarkedsstyrelsen har heller ikke pålagt kommunen at gennemgå alle sager vedrørende kontant- og starthjælpsmodtagere i tilbud i 2008 efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, således som Arbejdsmarkedsstyrelsen har gjort det i sit brev af 6. december 2010.
- 3.4 For 2008 har Arbejdsmarkedsstyrelsen således allerede afgjort, hvilke konsekvenser de af revisionen beskrevne forhold, gav anledning til. Det er efter vores opfattelse tvivlsomt, om Arbejdsmarkedsstyrelsen uden videre kan tilbagekalde sin decisionsskrivelse og træffe en ny afgørelse. I det omfang en sådan tilbagekaldelse overhovedet er mulig, taler almindelige forvaltningsretlige principper for, at en sådan tilbagekaldelsesmulighed må være begrænset til konkrete sager, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen påviser fejl, således at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke kan pålægge Københavns Kommune at foranstalte en omfattende generel un-



dersøgelse, som vil være ganske byrdefuld, med henblik på selv at finde eventuelle fejl, som ikke er blevet påpeget af revisionen.

- 3.5 Under alle omstændigheder forekommer det ikke proportionalt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen efter at have forholdt sig til et konkret aktiveringstilbud i Farvergade, hvor det relevante årlige refusionsbeløb (differencen mellem 35 og 65% refusion) udgør ca. DKK 30 mio., vil modregne for DKK 390 mio. og forlanger en gennemgang af alle konkrete sager med tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats – uanset om der måtte være tale om Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav, og om der i øvrigt måtte være nogen lighedspunkter med tilbuddet i Farvergade eller ej. Arbejdsmarkedsstyrelsen kunne og burde i givet fald som minimum, forinden afgørelsen blev truffet, have søgt nærmere oplysning fra Københavns Kommune, om hvilke tilbud kommunen havde, som kunne karakteriseres som Aktiveringstilbud uden fuldt fremmødekrav.
- 3.6 Det bemærkes i den forbindelse, at det efter vores opfattelse er i strid med Forvaltningsloven, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke har foretaget høring af Københavns Kommune, inden Arbejdsmarkedsstyrelsen valgte at udvide sin afgørelse til at angå alle kommunens tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- 3.7 Der kan således også på det formelle og forvaltningsretlige plan stilles spørgsmålstejn ved Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse, og der er efter vores vurdering også derfor grundlag for at klage til ressortministeren og/eller at indbringe sagen for domstolene. Der er efter vores vurdering et rimeligt grundlag for at antage, at en indbringelse af afgørelsen vil føre til, at afgørelsen ændres eller kendes ugyldig eller ophæves og hjemvises til fornyet behandling.
- 3.8 En indbringelse for domstolene medfører dog ikke, at Københavns Kommune kan undlade at rette sig efter den trufne afgørelse. Da en retssag vil kunne tage flere år, vil Københavns Kommune reelt længe før sagens afgørelse kunne have efterlevet Arbejdsmarkedsstyrelsens krav. I det lys er det usikkert, hvad Københavns Kommune reelt kan opnå ved at indbringe Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse for domstolene - udover hvad der måtte kunne opnås ved at føre en sag vedrørende selve fremmødekravet. Nogle af de anførte formelle og forvaltningsretlige spørgsmål, som er nævnt i dette afsnit 3, vil derfor nok have større effekt ved en klage til ressortministeren eller eventuelt en dialog med Arbejdsmarkedsstyrelsen om omfanget af den undersøgelse og det dokumentationskrav, som kommunen er blevet pålagt.

Hellerup, 11. januar 2011



Jesper Fabricius
Advokat



Asser Rung-Hansen
Advokat