



MODTAGET I JAIC

- 4 MRS. 2009

Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-15
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

03 MRS. 2009

Sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelser i forbindelse med inddragelse af løbende forsørgelsesydelse

Jeg har i dag afsluttet en undersøgelse om partshøring og meddelelse af afgørelser i 8 kontanthjælpssager. Der er tale om tilfældigt udvalgte kontanthjælpssager som Københavns Kommune har truffet afgørelse i. Resultatet af min undersøgelse af kommunens praksis vedrørende partshøring er at der har foreligget partshøringsfejl i 7 ud af de 8 sager. Der er således kun én sag ud af de 8 undersøgte sager hvor jeg ikke har konstateret partshøringsfejl. Det er en ansøgningssag, hvor der ikke skulle partshøres. Til orientering vedlægger jeg kopi af min endelige redegørelse i sagen.

Det er mit indtryk – bl.a. på baggrund af min behandling af disse sager – at der er usikkerhed om udstrækningen af myndighedernes pligt til at oplyse sagen, herunder at foretage partshøring, forud for at der træffes afgørelse om at stoppe udbetaling af en forsørgelsesydelse. Endvidere viser undersøgelsen at der er usikkerhed om forpligtelsen til at meddele en afgørelse over for borgeren før den kan få retsvirkninger.

Jeg har derfor besluttet at bede Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse om retsstillingen vedrørende sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelsen i forbindelse med stop af udbetaling af en forsørgelsesydelse. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Hjemmelmæssigt grundlag for at fravige forvaltningsretlige grundsætninger og lovregler

Det er mit indtryk at en del af usikkerheden om udstrækningen af de forvaltningsretlige grundsætninger og lovregler har sammenhæng med indholdet af den lovgivning der danner grundlag for at stoppe udbetaling af diverse forsørgelsesydelse. Det drejer sig f.eks. om bestemmelser i lov om sygedagpenge, i lov om aktiv socialpolitik og i lov om arbejdsløshedsforsikring.

J.nr. 2008-3208-004/MR/BM
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 6

+ bilag

I forbindelse med min behandling af sager på forsørgelsesområdet er jeg ikke stødt på lovregler eller lovforarbejder der udtrykkeligt forholder sig til de fundamentale forvaltningsretlige krav til sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelser. Dette må i udgangspunktet føre til at disse regler gælder i fuldt omfang på forsørgelsesområdet. Det vil sige at sagsoplysning og partshøring skal finde sted før der træffes afgørelse om inddragelse af en forsørgelsesydelse, og at afgørelsen herom skal meddeles før den får retsvirkninger.

Imidlertid har jeg noteret mig at Ankestyrelsen(s Beskæftigelsesudvalg) og Arbejdsmarkedets Ankenævn ikke i alle tilfælde mener at en eller flere af disse forvaltningsretlige grundsætninger gælder ved inddragelse af forsørgelsesydelse. Tilsvarende har Beskæftigelsesministeriet i sin vejledning om sygedagpenge beskrevet en procedure som ikke stiller krav om forudgående sagsoplysning og partshøring.

Som jeg forstår myndighederne, mener de at der i visse tilfælde er hjemmelsmæssigt grundlag for at fravige kravet om at sagsoplysning og partshøring skal finde sted før der træffes afgørelse i sagerne, og kravet om at en afgørelse først får retsvirkninger når den er meddelt.

Jeg har sidst i dette brev kort refereret de afgørelser mv. på henholdsvis sygedagpenge-, kontanthjælps- og arbejdsløshedsdagpengeområdet som er baggrunden for at jeg har forstået myndighedernes opfattelse på denne måde.

De afgørelser mv. som jeg har refereret, skal opfattes som eksempler på en problemstilling som formentlig eksisterer i forhold til andre tilfælde hvor forsørgelsesydelse inddrages.

Som det fremgår af min redegørelse om de 8 kontanthjælpssager i Københavns Kommune, er det min opfattelse at sagsoplysning og partshøring skal finde sted før myndigheden træffer afgørelser med ydelsesmæssige konsekvenser for borgeren. En tilsvarende retsopfattelse har jeg i dag tilkendegivet i en redegørelse i en sygedagpengesag, som er refereret sidst i dette brev under punkt 1.1.

Hertil kommer at jeg på baggrund af den sag som er refereret under afsnit 3.2., har fået det indtryk at der også er tvivl om hvorvidt myndighederne kan inddrage forsørgelsesydelsen forud for det tidspunkt hvor afgørelsen er meddelt borgeren.

Efter min opfattelse kræver fravigelse af forvaltningsretlige grundsætninger og lovregler udtrykkelig lovhjemmel.

Årsagen til at jeg retter henvendelse til Beskæftigelsesministeriet, er at der på baggrund af en række lovbestemmelser og forarbejderne til disse bestemmelser kan opstå tvivl om hvorvidt det har været lovgivers intention at fravige de fundamentale forvaltningsretlige krav til sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelser.

I den anledning beder jeg om Beskæftigelsesministeriets udtalelse. Jeg vil være indstillet på at holde et møde med ministeriet hvis ministeriet ønsker en mundtlig drøftelse af de spørgsmål som jeg har rejst i dette brev.

Med venlig hilsen


Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er sendt til:

Ankestyrelsen

Arbejdsmarkedets Ankenævn

Referat af afgørelser mv. som illustrerer spørgsmålet om sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelser i forbindelse med inddragelse af løbende forsørgelsesydelse

Dette referat indeholder en kort beskrivelse af de afgørelser mv. på henholdsvis sygedagpenge-, kontanthjælps- og arbejdsløshedsdagpengeområdet som er baggrunden for at jeg har besluttet at bede Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse om sagsoplysning, partshøring og meddelelse af afgørelser ved inddragelse af forsørgelsesydelse.

1. Sygedagpenge

1.1. Ankestyrelsen offentliggjorde i februar 2008 en praksisundersøgelse vedrørende sagsbehandling i sager om bortfald af sygedagpenge. Ankestyrelsen konstaterede partshøringsfejl i mange af de undersøgte sager.

Som jeg forstår Ankestyrelsens praksisundersøgelse, mener Ankestyrelsen at der uden partshøring kan træffes en foreløbig afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge. Den foreløbige afgørelse, som umiddelbart har udbetalingsmæssige konsekvenser, skal ledsages af en partshøring. Efterfølgende træffes den endelige afgørelse på et fuldstændigt oplysningsgrundlag.

Jeg har omtalt praksisundersøgelsen nærmere i en redegørelse som jeg i dag har afgivet om en konkret sag om ophør af en borgers sygedagpenge på grund af udeblivelse fra en samtale. Efter sygedagpengelovens § 21, stk. 3, ophører retten til sygedagpenge fra dagen efter det tidspunkt hvor betingelserne for udbetaling ikke længere er opfyldt. I redegørelsen giver jeg udtryk for at jeg formoder at det er denne bestemmelse der er baggrunden for at Ankestyrelsen mener at partshøring kan iværksættes samtidig med kommunens afgørelse om ophør af sygedagpenge, men således at den endelige afgørelse om bortfald træffes efterfølgende på et fuldstændigt oplysningsgrundlag. Som jeg har forstået det, mener Ankestyrelsen ikke at der er hjemmel til at udbetale sygedagpenge når en person er udeblevet fra en opfølgningssamtale.

I min redegørelse giver jeg udtryk for at det er min opfattelse at partshøring bør finde sted *inden* der træffes en afgørelse der har ydelsesmæssige konsekvenser for sygedagpengemodtageren. Jeg har hæftet mig ved at det ikke er omtalt i sygedagpengeloven at reglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1., om forudgående partshøring skulle kunne fraviges ved afgørelser om ophør af sygedagpenge.

Imidlertid giver jeg også udtryk for at spørgsmålet ikke er utvivlsomt. Jeg har derfor ikke udtrykt min opfattelse i den konkrete sag som kritik. Redegørelsen er vedlagt i anonymiseret form.

1.2. I Beskæftigelsesministeriets vejledning nr. 9300 af 25. juni 2008 om sygedagpenge beskriver ministeriet under punkt 11.3 den procedure som ministeriet forudsætter at kommunerne følger hvis en sygemeldt ikke indsender oplysningsskema rettidigt. I denne procedure forudsættes oplysning af sagen, herunder partshøring, først at skulle finde sted efter at kommunen har truffet afgørelse om at sygedagpengene er bortfaldet.

2. Kontanthjælp

2.1. Jeg henviser til min redegørelse om de 8 kontanthjælpssager fra Københavns Kommune som jeg har nævnt øverst i mit brev. Sagerne illustrerer den usikkerhed der består om sammenhængen mellem reglerne om sagsoplysning, herunder partshøring, meddelelse af en afgørelse og muligheden for efter lov om aktiv socialpolitik straks at inddrage kontanthjælpen.

2.2. Det fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse A-11-06 at Ankestyrelsen antog en sag til principiel behandling bl.a. med henblik på at afklare om det var muligt at foretage partshøring og træffe afgørelse om stop af kontanthjælp i samme skrivelse. Ankestyrelsen tog – fordi sagen blev afgjort på et andet grundlag – ikke stilling til dette tema. Sagen illustrerer imidlertid igen den usikkerhed der består om sammenhængen mellem partshøringsreglerne og muligheden for efter lov om aktiv socialpolitik straks at inddrage kontanthjælpen.

2.3. Den 20. juli 2007 afgav jeg en udtalelse i en sag om stop af kontanthjælp. I sagen traf en kommune den 21. april 2005 afgørelse om at standse kontanthjælpen fordi kommunen vurderede at kontanthjælpsmodtageren ikke stod til rådighed. Kommunen havde samme dag modtaget telefoniske oplysninger der tydede på at kontanthjælpsmodtageren havde afvist et anvist arbejde. Den 13. maj 2005 annullerede kommunen sin tidligere afgørelse og fastsatte i stedet at der med virkning fra den 22. april 2005 kunne udbetales tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Nævnet fandt at kommunen burde have partshørt kontanthjælpsmodtageren over de oplysninger som kommunen havde modtaget telefonisk den 21. april 2005, inden kommunen traf afgørelse om ændring af kontanthjælpen med virkning fra samme dato. Da borgeren efterfølgende og inden afgørelsen af 13. maj 2005 havde haft lejlighed til at udtale sig om sagen, fandt nævnet at forvaltningslovens § 19 var overholdt i forbindelse med kommunens seneste afgørelse.

I forbindelse med nævnets udtalelse om sagen til mig anførte nævnet at det var nævnets opfattelse at den manglende partshøring inden kommunens afgørelse af 21. april 2005, men foretaget før kommunens 2. afgørelse af 13. maj 2005, ikke havde indflydelse på det tidspunkt hvorfra der kunne kræves

tilbagebetaling af kontanthjælpen. Nævnet henviste til at tilbagebetalingskravet opstod som følge af og med virkning fra afvisningen den 21. april 2005 uanset hvornår kommunen efterfølgende traf skriftlig afgørelse herom. Nævnet henviste til at kontanthjælpsmodtageren burde have været klar over konsekvenserne af den manglende accept af arbejdet. Nævnet henviste til Ankestyrelsens lignende praksis med hensyn til ophør af sygedagpenge efter dagpengelovens § 8 hvor det var udeblivelsesdatoen og ikke afgørelsestidspunktet der var afgørende.

Jeg var enig med nævnet i at kommunen burde have partshørt inden afgørelsen af 21. april 2005.

Jeg vedlægger kopi af min udtalelse i sagen i anonymiseret form.

2.4. Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 105 af 13. december 2006: Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv., lov om aktiv socialpolitik, lov om integration af udlændinge i Danmark, lov om statens voksenuddannelsesstøtte og lov om godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse. (Velfærdsreformen – forstærket indsats for at nedbringe ledigheden mv.), jf. Folketingstidende 2006/2007, tillæg A, s. 3537 ff, punkt 1.5.1.:

" ...

Med forenklingen foreslås det samtidig at fjerne de forskelle, der i dag er mellem de sanktioner, som ledige får ved afslag på og udeblivelse fra forskellige typer af samtaler. Det foreslås derfor at indføre nye sanktionsregler med gradvist skærpede sanktioner ved gentagne udeblivelser fra jobsamtaler hos staten eller kommunen i jobcenteret og fra jobsamtaler hos anden aktør.

Første gang en dagpengemodtager udebliver fra en jobsamtale hos staten i jobcenteret eller anden aktør, udelukkes dagpengemodtageren fra retten til dagpenge, indtil dagpengemodtageren har rettet henvendelse til staten i jobcenteret eller anden aktør om udeblivelsen. Det samme gør sig gældende ved udeblivelse fra en formidlingssamtale, CV- eller rådgivningssamtale i a-kassen. Ved udeblivelser fra samtaler i a-kassen, skal dagpengemodtageren rette henvendelse til a-kassen om udeblivelsen.

Hvis dagpengemodtageren inden for 12 måneder igen udebliver fra en af de nævnte samtaler, får dagpengemodtageren 2 ugers karantæne, hvis dagpengemodtageren ikke har en gyldig grund til at udeblive.

Hvis dagpengemodtageren, som har fået en karantæne for udeblivelse fra en samtale, på ny udebliver fra en samtale uden gyldig grund inden for 12 måneder efter den seneste udeblivelse, mister dagpengemodtageren retten til dagpenge, indtil dagpengemodtageren inden for en periode på 10 uger har haft ustøttet arbejde i mere end 300 timer (fuldtidsforsikrede) eller mindst 150 timer (deltidsforsikrede). Det samme gælder, hvis dagpengemodtageren af andre grunde bliver selvforskyldt ledig inden for 12 måneder.

Tilsvarende mister en kontant- eller starthjælpsmodtager første gang, vedkommende udebliver fra en jobsamtale, hjælpen for de dage, der går, fra personen skulle være mødt til samtalen, og indtil kontakten til kommunen i jobcenteret er genoprettet. Hvis personen inden for 12 måneder igen udebliver fra en jobsamtale, og den pågældende modtager hjælp på voksensats, vil kontanthjælpen yderligere blive nedsat med 1/3 i 2 uger.

Udebliver en person, der modtager hjælp på voksensats, igen fra en jobsamtale inden for 12 måneder fra den seneste udeblivelse, nedsættes kontanthjælpen med 1/3 i 20 uger, eller indtil personen har haft mindst 300 timers ustøttet arbejde i en periode på 10 uger.

Af hensyn til klarhed i regelsættet foreslås det, at det i lov om aktiv socialpolitik præciseres, at CV-samtaler for kontant- og starthjælpsmodtagere foregår hos kommunen i jobcenteret, og at udeblivelse uden rimelig grund fra disse samtaler har samme virkning som udeblivelse fra jobsamtaler. Det samme foreslås præciseret for så vidt angår rådighedsvurderinger, som kommunen i jobcenteret indkalder til, hvis der er opstået begrundet tvivl om, hvorvidt personen eller ægtefællen opfylder rådighedsbetingelserne.

...”

Disse forarbejder efterlader det indtryk at der er en vis form for automatik i de reaktioner – herunder i form af inddragelse af forsørgelsesydelsen – som udeblivelse fra jobsamtaler medfører. Som jeg har anført ovenfor (under afsnittet om det hjemmelmæssige grundlag for at fravige forvaltningsretlige grundsætninger og lovregler), berører beskrivelsen i disse forarbejder ikke reglernes samspil med de fundamentale forvaltningsretlige krav til sagsoplysning, parts-høring eller om at afgørelsen først har retsvirkninger når den er meddelt.

3. Arbejdsløshedsdagpenge

3.1. I en sag som jeg tidligere har behandlet, modtog en a-kasse en indberetning der tydede på at et medlem modtog dagpenge med urette. Den 17. juni 2003 meddelte a-kassen medlemmet at ydelser fra a-kassen blev stoppet indtil sagen var undersøgt nærmere, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 5. Sagen blev efterfølgende behandlet af såvel Arbejdsdirektoratet som Arbejdsmarkedets Ankenævn.

Jeg bad myndighederne om at redegøre for sagsgangen i sagen, herunder oplyse hvilken betydning det forhold at medlemmet ikke blev hørt inden a-kassen traf afgørelse i sagen, havde haft for myndighedernes afgørelser.

Arbejdsdirektoratet henviste til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 5, og til at det fremgik af forarbejderne til bestemmelsen at a-kasserne – i overensstemmelse med mangeårig praksis – skulle standse udbetalingen af ydelser på konstateringstidspunktet for en forseelse. Desuden henviste direktoratet til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3.

Arbejdsmarkedets Ankenævn fandt at indholdet af indberetningen rejste tvivl om hele grundlaget for dagpengeudbetalingen. På tilsvarende vis som Arbejdsdirektoratet fandt ankenævnet ikke at a-kassen havde pligt til at høre medlemmet forud for afgørelsen af 17. juni 2003. Ankenævnet henviste til at afgørelsen af 17. juni 2003 var en midlertidig afgørelse, og til at medlemmet fik indberetningen tilsendt inden der efterfølgende blev truffet endelig afgørelse.

Som det fremgår af det vedlagte materiale, besluttede jeg den 7. december 2005 at jeg ikke ville fortsætte den iværksatte ombudsmandsundersøgelse. Jeg lagde bl.a. vægt på at dagpengeudbetalingen var genoptaget, og at det tilbageholdte beløb var efterbetalt.

Jeg vedlægger anonymiserede kopier af relevante akter fra min sag j.nr. 2004-1016-004.

3.2. I en anden sag som jeg har behandlet, standsede en a-kasse dagpengeudbetalingen under henvisning til at medlemmet ikke rettidigt havde aktiveret sit CV på Job- og CV-banken.

Som det fremgår af det vedlagte materiale, gav Arbejdsmarkedets Ankenævn udtryk for at hvis en a-kasse blev bekendt med forhold der sandsynliggjorde at medlemmet ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet, skulle a-kassen standse udbetalingen af dagpenge så længe a-kassen undersøgte forholdene. A-

kassen skulle derfor sætte udbetalingen af dagpenge i bero indtil a-kassen kunne træffe afgørelse om hvorvidt borgeren var berettiget eller ikke til dagpenge efter den dato hvor CV'et skulle have været aktiveret.

Sagen rejser ud over spørgsmålet om forudgående partshøring også spørgsmålet om meddelelse af afgørelsen. Som jeg forstår afgørelsen fra Arbejdsmarkedets Ankenævn, forudsætter ankenævnet at arbejdsløshedsdagpengene bortfalder automatisk og uden at dagpengemodtageren meddeles en afgørelse. Først efterfølgende træffes der en formel afgørelse.

Jeg fik ikke lejlighed til at udtale mig om sagen fordi Arbejdsmarkedets Ankenævn i forbindelse med min supplerende høring genoptog sagen og tilkendte a-kasse-medlemmet dagpenge i perioden fra dagpengene blev stoppet, til medlemmet havde aktiveret CV'et. I lyset af nævnets nye afgørelse besluttede jeg at jeg ikke ville fortsætte den undersøgelse, jeg havde iværksat.

Jeg vedlægger anonymiserede kopier af relevante akter fra min sag j.nr. 2006-0918-020.