

ACCURA

28. oktober 2010
Sagsnr. 30033



NOTAT

med foreløbig juridisk vurdering af

Københavns Kommunes modtagelse af 65% refusion på baggrund af aktiveringstilbud



1 INDLEDNING

- 1.1 Københavns Kommune har bedt Accura om en vurdering af, om Københavns Kommune har haft et rimeligt juridisk grundlag for at vurdere, at kommunens "straksaktiveringstilbud" opfylder betingelserne for 65% refusion i bekendtgørelse nr. 449 af 28. april 2010 om kommunernes ret til refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp, sygedagpenge samt ledigheds- og særlig ydelse til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-12 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller gradvist vender tilbage i arbejde ("Refusionsbekendtgørelsen").
- 1.2 En kontorchef fra Københavns Kommune har rettet henvendelse til Folketingets Ombudsmand og rejst tvivl om, hvorvidt kommunens straksaktiveringstilbud lever op til Refusionsbekendtgørelsens krav om 25 timers ugentlig varighed.
- 1.3 Københavns Kommune har efter anmodning fra Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejdet en redegørelse for straksaktiveringstilbuddet dateret 15. oktober 2010. Af redegørelsen fremgår bl.a., at kommunens straksaktiveringstilbud består i et intensivt jobsøgningsforløb med en ugentlig varighed på 30 timer. Tilbuddet indebærer, at kontanthjælpsmodtageren med en jobkonsulent aftaler et individuelt intensivt jobsøgningsforløb, hvor kontanthjælpsmodtageren på egen hånd undersøger jobmuligheder, skriver ansøgninger og møder virksomheder. Kontanthjælpsmodtageren tilrettelægger i vidt omfang selv, hvor og hvornår aktiviteterne gennemføres. Men kontanthjælpsmodtageren er forpligtet til at føre en jobsøgningsdagbog, hvor de gennemførte aktiviteter beskrives. Desuden skal kontanthjælpsmodtageren én gang om ugen deltage i et møde med en jobkonsulent, hvor jobkonsulenten og kontanthjælpsmodtageren aftaler jobsøgningsaktiviteter for den kommende uge, og den forgangne uges jobsøgningsindsats evalueres og kontrolleres.
- 1.4 Vi har foretaget vores vurdering på baggrund af materiale, som vi har modtaget fra Københavns Kommune. Materialet omfatter navnlig Københavns Kommunes redegørelse til Arbejdsmarkedsstyrelsen af 15. oktober 2010 og de deri nævnte dokumenter, kopi af Folketingets Ombudsmands henvendelse til beskæftigelsesministeren, korrespondance mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og Københavns Kommune i forbindelse med sagen, visse interne notater fra kommunens forvaltning til kommunens økonomiudvalg og beskæftigelses- og integrationsudvalg, visse interne redegørelser, notater, emails og mødereferater i forvaltningen, korrespondance mellem forvaltningen og Berlingske Tidende om sagen, korrespondance med visse borgere om tilbuddet, decisionsskrivelse fra Arbejdsdirektoratet og visse regnskabs- og revisionsrapporter fra Københavns Kommune.
- 1.5 Vi har ikke inden for den givne meget korte tidsramme, som har været til rådighed for udarbejdelsen af dette notat, haft mulighed for at foretage selvstændige faktuelle undersøgelser eller foretage nogen nærmere gennemgang af den måde, hvorpå kommunen i praksis har forvaltet straksaktiveringstilbuddet.

2 RELEVANT LOVGIVNING

- 2.1 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 1428 af 14. december 2009) indeholder i § 92 en ret og pligt til påbegyndelse af tilbud efter lovens kapitel 10-12 for personer under 30 år senest efter en sammenhængende periode på 13 uger på kontanthjælp. For personer, der er fyldt 30 år, findes i § 95 en tilsvarende bestemmelse, hvor ret og pligt indtræder efter en sammenhængende periode på 9 måneder med kontanthjælp.
- 2.2 Hverken lovens kapitel 10 eller 11 indeholder regulering af tilbuddenes ugentlige timetal og afviklingssted eller af fremmødekrav.
- 2.3 Loven indeholder i § 41 en bemyndigelse for beskæftigelsesministeren til at fastsætte nærmere regler efter kapitel 10, herunder om køb af uddannelse, deltagelse i sprogundervisning samt betaling af kost og logi i forbindelse med, at personer, der er omfattet af lovens § 2, nr. 1, deltager i tilbud om vejledning og opkvalificering. Hjemlen er udnyttet ved udstedelse af bekendtgørelse nr. 865 af 1. juli 2010 om en aktiv beskæftigelsesindsats ("Beskæftigelsesbekendtgørelsen"). Beskæftigelsesbekendtgørelsen indeholder ikke nærmere regulering af tilbuddenes ugentlige timetal og afviklingssted eller af fremmødekrav (bortset fra visse bestemmelser vedrørende kontrol af deltagelse i uddannelsesaktiviteter på et uddannelsessted).
- 2.4 Lov om aktiv socialpolitik (Lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009) indeholder i § 100 en bestemmelse om, at staten refunderer 35% af kommunernes udgifter til kontanthjælp, men at der dog ydes 65% refusion under tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I medfør af § 100, stk. 3, har beskæftigelsesministeren udstedt Refusionsbekendtgørelsen med nærmere regler om kommunernes ret til refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-12 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- 2.5 Refusionsbekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 1. Staten refunderer 35 pct. af kommunens udgifter til kontanthjælp, starthjælp og særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik. Når den person, der modtager hjælpen, er i revalidering eller forrevalidering eller deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, refunderer staten dog 65 pct. af kommunens udgifter.

§ 2. For at kommunen kan få 65 pct. refusion af udgifterne til hjælp efter § 1, er det et krav, at

- 1) betingelserne for tilbud i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er opfyldt,
- 2) tilbuddet i gennemsnit er på minimum 25 timer om ugen, jf. dog § 3, stk. 1-4.
- 3) personen deltager aktivt i tilbuddet, jf. § 3, stk. 5.

Stk. 2. Hvis kravene ikke er opfyldt, får kommunen 35 pct. i refusion, jf. dog § 4.

§ 3. Et tilbud kan være på mindre end gennemsnitlig 25 timer om ugen, hvis kommunen dokumenterer, at det kun er muligt for personen at deltage på et lavere timetal.

Stk. 2. Ved tilbud kombineret med ordinær ansættelse medregnes timerne i ordinær ansættelse ved opgørelsen af timekravet.

Stk. 3. Ved tilbud om uddannelse, hvor det i almindelighed forventes, at personen anvender tid til forberedelse, kan forberedelsestid medregnes ved opgørelsen af timekravet.

Stk. 4. Ved beregningen af det gennemsnitlige antal timer medregnes ikke perioder uden tilbud efter § 92, stk. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.



Stk. 5. En person anses for at deltage aktivt i et tilbud, medmindre personen har mere end 14 dages sammenhængende fravær i en kommunal opgørelsesperiode. Opgørelsesperioden er den periode, som kommunen benytter ved beregning af en persons månedlige ydelse, jf. § 89 i lov om aktiv socialpolitik.
Stk. 6. Perioder med tilbud efter §§ 1 og 2 opgøres af kommunen.

2.6 Af bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik m.fl. fremgår bl.a. følgende:

"1. Forstærket indsats for at nedbringe ledigheden

Særligt i en situation med lav ledighed og mangel på arbejdskraft er det afgørende at sikre reel rådighed og aktiv jobsøgning blandt de ledige samt at sikre en hurtig og effektiv formidling af ledige med de kvalifikationer, som virksomhederne efterspørger. Det er ligeledes væsentligt med relevant opfølgning, tilbud og aktivering, der bringer den ledige i beskæftigelse. Endelig er det vigtigt at gøre beskæftigelsesindsatsen mere enkel og ubureaukratisk.

...

2.4 Krav til opfyldelsen af de lediges ret til aktivering

Det er vigtigt, at de ledige får målrettet hjælp til at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Tilbuddene skal komme til tiden, og for personer, som har gået ledige i en længere periode, er der behov for et tilbud af en vis varighed, der kan bringe de pågældende tættere på arbejdsmarkedet. Der foreslås derfor en række minimumsregler til indsatsen.

2.4.1 Fire uger i sammenhæng ved ret og pligt tilbud

...

2.4.2 Aktivering på minimum 25 timer om ugen for at kommunen får 65 pct. i refusion

Efter de gældende regler får kommunerne med virkning fra den 1. juli 2006 refunderet 65 pct. af deres udgifter til kontant- og starthjælp, når kontant- og starthjælpsmodtagere – herunder revalidender på starthjælp og forrevalidender – er i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I andre perioder refunderes 35 pct. af udgiften til kontant- og starthjælp. Reglerne herom findes i § 100, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik.

Der foreslås en præcisering af § 100, stk. 1, så det tydeligere fremgår, at kommunen får 65 pct. i refusion under tilbuddet, også hvis den ledige har korterevarende fravær fra tilbuddet. Dette er ikke en del af velfærdsaftalen.

Det vil administrativt blive fastsat, at tilbud som udgangspunkt skal være på 25 timer om ugen – svarende til mindst 5 timer i gennemsnit pr. dag inklusiv eventuel ordinær beskæftigelse – for at kommunen kan få 65 pct. refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp.

Der henvises til lovforslagets § 4, nr. 16.

...

Til nr. 16

Efter de gældende regler får kommunerne med virkning fra den 1. juli 2006 som hovedregel refunderet 35 pct. af deres udgifter til hjælp efter lovens kapitel 4 (kontant- og starthjælp mv.).

Hjælp efter kapitel 4, der ydes under revalidering eller forrevalidering efter kapitel 6 eller under tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, refunderes dog med 65 pct.

Der foreslås en sproglig præcisering af § 100, stk. 1, så det tydeligere fremgår, at kommunen får 65 pct. i refusion under tilbuddet, også hvis den ledige har korterevarende fravær fra tilbuddet. Det er således forudsat, at korterevarende fravær, som skyldes, at den ledige udebliver fra tilbuddet, fx. bliver syg, ikke skal afskære kommunen fra at kunne få 65 pct. i refusion.

Efter den gældende lovs § 100, stk. 2, er beskæftigelsesministeren bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om, hvornår kommunen opfylder betingelserne for at få 65 pct. refusion. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 680 af 22. juni 2006, hvor det bl.a. er fastsat, at det normalt er et krav for at få 65 pct. refusion, at et tilbud i gennemsnit er på mindst 10 timer om ugen.

Det følger af velfærdsaftalen, at refusionen på 65 pct. for kommunens udgifter til kontant- og start-hjælp med virkning fra 1. januar 2008 skal være betinget af aktivering i mindst 25 timer om ugen.

Bemyndigelsen i stk. 2 (der bliver stk. 3), vil derfor blive anvendt til at fastsætte regler om, at tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats til kontant- og starthjælpsmodtagere, herunder revalidender og for revalidender, skal have en varighed på mindst 5 timer om dagen i gennemsnit sammen med eventuel ordinær beskæftigelse for, at kommunen kan få 65 pct. i refusion af hjælpen.

Hvis det kan dokumenteres, at aktivering kun kan ske i et mindre omfang – fx på grund af misbrugsproblemer – vil det blive fastsat, at kommunen bevarer 65 pct. i refusion af hjælpen svarende til de gældende regler.”

3 VURDERING

Aktiveringstilbud omfattet af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

- 3.1 § 100 i lov om aktiv socialpolitik giver mulighed for 65% refusion kommunernes udgifter til kontanthjælp under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kapitel 10 og 11. Københavns Kommunes modtagelse af 65% refusion forudsætter således, at kommunens straksaktiveringstilbud er omfattet af enten kapitel 10 eller 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Københavns Kommune har vurderet, at straksaktiveringstilbuddet ligger inden for rammerne af kapitel 10, hvilket der i øvrigt ikke ses at være rejst tvivl om.
- 3.2 Det fremgår af § 32 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at aktiveringstilbud efter kapitel 10 kan bestå af 1) korte vejlednings- og afklaringsforløb, 2) særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet og danskundervisning, eller 3) ordinære uddannelsesforløb. Hverken loven, Beskæftigelsesbekendtgørelsen eller Refusionsbekendtgørelsen indeholder nærmere krav til aktiveringstilbuddenes indhold. Det er på denne baggrund åbenbart, at der ved loven er overladt – og at det også har været hensigten at overlade - et meget vidt skøn for kommunerne til inden for lovens formål nærmere at tilrettelægge hensigtsmæssige aktiveringstilbud målrettet efter lokale forhold og kontanthjælpsmodtagernes individuelle behov.
- 3.3 Københavns Kommunes straksaktiveringstilbud omfatter bl.a. tilbud om forskellige undervisningsmoduler, deltagelse i netværkscafé og teknisk support i et jobsøgningsværksted. Derudover indebærer tilbuddet et ugentligt møde med en jobkonsulent, hvor bl.a. jobsøgningsaktiviteterne aftales og kontrolleres. Københavns Kommune har målrettet straksaktiveringstilbuddet til efterlevelse af lovens formål om hurtigst muligt at bringe kontanthjælpsmodtagere tilbage i arbejde. Københavns Kommune oplyser, at tilbuddet faktisk virker efter hensigten, og at i perioden 2008-2010 er 40% af kontanthjælpsmodtagerne ikke i kommunal forsørgelse 1 måned efter afslutning af straksaktiveringstilbuddet.
- 3.4 I 2008 gennemførtes et udbud af jobsøgningsstilbud for regionerne Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark og Hovedstaden & Sjælland ved annoncering på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside. Vi antager på den baggrund, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har været fuldt be-



kendt med og har anerkendt, at jobsøgningstilbud er omfattet af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

- 3.5 Det er på denne baggrund vores vurdering, at Københavns Kommune har haft et rimeligt grundlag for at vurdere, at kommunens straksaktiveringstilbud ligger inden for rammerne af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Refusionsbekendtgørelsens krav om 25 timers varighed

- 3.6 Københavns Kommunes straksaktiveringstilbud er baseret på gennemsnitligt 30 timers ugentlig aktivitet, og Københavns Kommune har vurderet, at straksaktiveringstilbuddet dermed opfylder Refusionsbekendtgørelsens betingelser for 65% refusion. Københavns Kommune har desuden vurderet, at der ikke i Refusionsbekendtgørelsen eller lovgivningen i øvrigt er noget til hinder for, at straksaktiveringstilbuddet i vid udstrækning kan bestå i aktiviteter, som kontanthjælpsmodtageren gennemfører på egen hånd uden for jobcenterets lokaler.
- 3.7 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats indeholder nærmere frister for, hvornår aktiveringstilbud senest skal gives. Loven indeholder derimod ikke nogen regulering af tilbuddenes ugentlige timetal og afviklingssted eller af fremmødekrav. Ej heller Beskæftigelsesbekendtgørelsen indeholder en nærmere regulering af krav til fremmøde m.v.
- 3.8 Lov om aktiv socialpolitik indeholder ikke nærmere betingelser for at opnå 65% refusion, men der er i § 100, stk. 3 en bemyndigelse for Beskæftigelsesministeren til at fastsætte sådanne nærmere betingelser. Det er i lovforslagsbemærkningerne til lov om aktiv socialpolitik anført, at bemyndigelsesbestemmelsen vil blive benyttet til at fastsætte et krav om, at tilbud som udgangspunkt skal være på 25 timer om ugen for at kunne berettige til 65% refusion. Beskæftigelsesministeren har udnyttet sin bemyndigelse til at udstedelse af Refusionsbekendtgørelsen.
- 3.9 Refusionsbekendtgørelsen indeholder det i lovforslagsbemærkningerne til lov om aktiv socialpolitik forudsatte krav om, at tilbud i gennemsnit er på mindst 25 timer om ugen. Bekendtgørelsen indeholder ikke i øvrigt nogen nærmere krav om, hvordan og hvor tilbuddene skal afvikles, og der er heller ikke i bekendtgørelsen indeholdt noget forbud mod, at et tilbud helt eller delvist afvikles som et distancetilbud, hvor aktiviteter gennemføres i kontanthjælpsmodtagerens hjem.
- 3.10 Når der ikke i lovgivningen er fastsat nærmere regler, er det overladt til den kommunale forvaltning gennem udfyldning¹ at fastsætte indholdet og den praktiske tilrettelæggelse af akti-

¹ I Forvaltningsret, 2. udg. af Hans Gammeltoft Hansen m.fl. anføres på side 826 om udfyldningsspørgsmålet bl.a. følgende: "I den udstrækning en lovbestemmelse er upræcis, foretager forvaltningen ved den konkrete retsanvendelse en udfyldning. Domstolenes prøvelse af denne udfyldende virksomhed er mere forsigtig end prøvelsen af de tidligere omtalte typer af spørgsmål. Dette beror på flere forhold, men især på at der bag lovens ufuldstændige beskrivelse af de retsbetingende kendsgerninger hyppigt ligger en erkendelse hos lovgiver af, at forvaltningen har de bedste saglige forudsætninger for at udforme retstilstanden."

veringstilbuddene på en måde, som lever op til lovgivningens intentioner om bl.a. aktiv jobsøgning, hurtig og effektiv formidling af ledige samt mindre bureaukrati.

- 3.11 Hvis Arbejdsmarkedsstyrelsen (eller andre myndigheder) herefter vil gribe ind over for kommunens tilrettelæggelse af straksaktiveringstilbuddene og disses refusionsberettigelse, må dette kræve et sikkert hjemmelsgrundlag. Under de foreliggende omstændigheder, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen netop ikke har fastsat udtrykkelige generelle forskrifter om fremmødekrav m.v. i Beskæftigelsesbekendtgørelsen eller i Refusionsbekendtgørelsen, foreligger der efter vores vurdering ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for, at Arbejdsmarkedsstyrelsen kan gribe ind i forhold til Københavns Kommunes forvaltningsmæssige beslutning om at tilrettelægge straksaktiveringstilbuddene på den skete måde. Derimod har Arbejdsmarkedsstyrelsen hjemmel til at fastsætte sådanne generelle forskrifter med virkning for fremtiden, herunder formentlig også detaljerede krav vedrørende fremmøde m.v.
- 3.12 I forlængelse af en konkret sag har Arbejdsmarkedsstyrelsen i en generel skrivelse af 25. maj 2009 til landets jobcentre m.v. udtalt sig om en kommunes tilbud i et særligt tilrettelagt forløb, der indebar aktivering i hjemmet. Arbejdsmarkedsstyrelsen udtalte i den pågældende generelle skrivelse, at *"aktiviteter i et særligt tilrettelagt forløb forudsætter, at der er kontrol med, at den ledige møder frem og er aktiv i tilbuddet i de fastsatte timer"*. Det kan overvejes, om der herved er udstedt en generel forskrift om, at et tilbud skal indebære fremmødepligt. Vi har ikke haft adgang til akterne i den konkrete sag, som skrivelsen relaterer sig til, og disse akter vil eventuelt kunne bidrage til belysning af forholdet. På det foreliggende grundlag forstår vi dog skrivelsen således, at Arbejdsmarkedsstyrelsen navnlig betoner vigtigheden af, at der foretages en rimelig kontrol af den enkeltes aktive deltagelse i tilbuddet, uden at styrelsen derved har taget principielt afstand fra, at et tilbud kan indebære aktivering uden for jobcenterets lokaler. Skrivelsen kan derfor efter vores vurdering ikke med den fornødne klarhed antages at have fastsat en generel forskrift om, at aktiveringstilbud skal indebære fremmøde, og der er efter vores opfattelse i øvrigt heller ikke grundlag for, at et sådant krav kan opstilles i en generel skrivelse af den pågældende karakter.
- 3.13 Vi har ikke gennemgået Københavns Kommunes konkrete forvaltning og kontrol i enkeltssager, men aktiveringstilbuddet er med ugentlige individuelle opfølgingsmøder og jobsøgningsdagbog designet på en måde, som har til formål at sikre, at deltagerne faktisk gennemfører de tiltænkte aktiviteter. Københavns Kommune har desuden efter det oplyste i vidt omfang sanktioneret deltagere som ikke har gennemført de aftalte aktiviteter.
- 3.14 Ved det ovenfor omtalte udbud af regionernes jobsøgningstilbud i 2008 fremgik det desuden af besvarelsen af spørgsmål 52 i udbudsprocessen, at jobsøgningstilbuddet ikke nødvendigvis vil bestå af almindelige skemalagte timer i form af teoretisk undervisning, og at praktisk jobsøgning vil kunne indgå som en del af forløbet.
- 3.15 Supplerende til støtte for, at der ikke gælder noget ubetinget krav om fremmøde, kan nævnes, at Refusionsbekendtgørelsen bl.a. indeholder en bestemmelse om, at der ved uddannelsstilbud kan medregnes forberedelsestid ved opgørelsen af timekravet, og at der ved tilbud kombineret med ordinær ansættelse medregnes timer fra den ordinære ansættelse ved



opgørelsen af timekravet. Refusionsbekendtgørelsen indebærer således ikke noget krav om, at tilbuddet skal afvikles med 25 timer – eller et andet mindste antal timer - i jobcenterets lokaler eller lignende. Tværtimod forudsætter Refusionsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, om medregning af timer i ordinær beskæftigelse, at tilbud tilrettelægges fleksibelt under hensyntagen til den enkelte kontanthjælpsmodtagers forhold. Refusionsbekendtgørelsens 3, stk. 1 om tilbud af lavere varighed end 25 timer forudsætter også en sådan fleksibilitet i tilbuddene.

- 3.16 Det er på denne baggrund vores vurdering, at Københavns Kommune har haft et rimeligt grundlag for at vurdere, at kommunens straksaktiveringstilbud opfylder Refusionsbekendtgørelsens betingelser for 65% refusion.

Opfyldelse af borgernes retskrav

- 3.17 Aktiveringstilbud er "ret og pligt"-tilbud, hvilket indebærer, at borgerne har et egentligt retskrav på at modtage aktiveringstilbud i overensstemmelse med lovgivningen. Den relevante lovgivning giver, som anført ovenfor, kommunerne et meget vidtgående skøn med hensyn til indhold og praktisk gennemførelse af aktiveringstilbud. Som udgangspunkt indebærer borgernes retskrav således ikke mere end et krav på en eller anden form for aktiveringstilbud inden for de i loven angivne frister. Københavns Kommune oplyser, at straksaktiveringstilbuddet gennemføres umiddelbart efter, at en borger er overgået til kontanthjælp, og at tilbuddet således reelt har karakter af en "overopfyldelse" af retskravet på aktivering.
- 3.18 Straksaktiveringstilbuddet er desuden efter det oplyste blot ét blandt mange forskellige aktiveringstilbud, og en kontanthjælpsmodtager, der ikke føler, at straksaktiveringstilbuddet er relevant, har efter det oplyste mulighed for at afslå dette og tage imod et andet tilbud.
- 3.19 Vi har ikke gennemgået alle aspekter af relevans for spørgsmålet om borgernes retskrav, men på det foreliggende foreløbige grundlag er det vores opfattelse, at Københavns Kommune har haft et rimeligt grundlag for at vurdere, at straksaktiveringstilbuddet efter dets karakter opfylder den relevante målgruppes retskrav.

Øvrige forhold

- 3.20 Efter det oplyste overstiger Københavns Kommunes driftsudgifter til aktiveringstilbud normalt væsentligt det såkaldte rådighedsloft. I 2009 lå driftsudgifterne eksempelvis ca. DKK 170 mio. over rådighedsloftet. Den årlige driftsudgift til straksaktiveringstilbuddet udgør ca. DKK 35 mio. Ud fra en marginalbetragtning vil hele driftsudgiften til straksaktiveringstilbuddet kunne anses for at ligge over rådighedsloftet med den konsekvens, at Københavns Kommune ikke opnår nogen refusion for driftsudgifterne. Københavns Kommune opnår således kun den udgiftsdækning, der følger af, at kommunen opnår 65% refusion af kontanthjælp i stedet for 35%. Denne forskel udgør i 2009 ca. DKK 30 mio., dvs. et beløb, der er mindre end driftsudgiften til tilbuddet. Der er således efter de foreliggende oplysninger ikke tale om, at Københavns Kommune har opnået en berigelse ved at iværksætte straksaktiveringstilbuddet.

4 KONKLUSION

4.1 Vi vurderer, at Københavns Kommune har haft et rimeligt juridisk grundlag for at vurdere, at kommunens straksaktiveringstilbud er omfattet af kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og at tilbuddet opfylder Refusionsbekendtgørelsens betingelser for 65% refusion og borgernes retskrav efter den relevante lovgivning i øvrigt. Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på følgende forhold:

- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats beskriver kun i meget brede vendinger kravene til indholdet af aktiveringstilbud, og der er således overladt et betydeligt skøn til kommunerne til nærmere at tilrettelægge hensigtsmæssige aktiveringstilbud.
- Straksaktiveringstilbuddet er af Københavns Kommune indrettet målrettet til efterlevelse af lovens formål om hurtigst muligt at bringe kontanthjælpsmodtagere tilbage i arbejde, og tilbuddet har faktisk efter det oplyste virket efter hensigten.
- Der er ikke i lovgivningen eller forarbejderne nogen angivelse af krav til den praktiske gennemførelse af aktiveringstilbud, herunder i form af krav til hvordan og hvor tilbuddene skal afvikles, eller i form af forbud mod distancetilbud, hvor aktiviteter helt eller delvist gennemføres i kontanthjælpsmodtagerens hjem.
- I mangel af nærmere krav til den praktiske gennemførelse af aktiveringstilbud i lovgivningen må det være overladt til kommunerne at beslutte en hensigtsmæssig tilrettelæggelse, der lever op til lovens formål.
- Det må kræve et sikkert hjemmelsgrundlag for Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvis Arbejdsmarkedsstyrelsen vil gribe ind over for kommunens tilrettelæggelse af straksaktiveringstilbuddet og dets refusionsberettigelse, og et sådant hjemmelsgrundlag findes efter vores opfattelse hverken i Beskæftigelsesbekendtgørelsen eller Refusionsbekendtgørelsen.

- Visse supplerende fortolkningsmomenter understøtter, at kommunen har haft et rimeligt grundlag for sin fortolkning, herunder at Arbejdsmarkedsstyrelsen i en konkret sag har forholdt sig til et hjemmeaktiveringsforløb og i den forbindelse navnlig synes at have betonet vigtigheden af en forsvarlig kontrol uden klart og utvetydigt at have fastslået, at et aktiveringsforløb, der foregår uden for jobcentret, efter sin karakter ikke opfylder kravene til aktiveringsforløb. Endvidere understøttes kommunens fortolkning af, at det i forbindelse med regionernes udbud af et jobsøgningsforløb, der blev gennemført gennem Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside, blev oplyst, at praktisk jobsøgning ville kunne indgå som en del af aktiveringsforløbet.

Hellerup, 28. oktober 2010



Jesper Fabricius
Advokat



Asser Rung-Hansen
Advokat

