

UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

D O M

Afsagt den 7. december 2012 af Østre Landsrets 13. afdeling
(landsdommerne Anne Louise Bormann, John Mosegaard og Arne Brandt).

13. afd. nr. B-3405-11:
Københavns Kommune
(advokat Anders Valentiner-Branth)
mod
Arbejdsmarkedsstyrelsen
(advokat Søren Stenderup Jensen)

Denne sag, der er anlagt ved Københavns Byret, er ved kendelse af 24. oktober 2011 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagsøgeren, Københavns Kommune, har nedlagt påstand om, at Arbejdsmarkedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2010 som suppleret og ændret ved advokatfirmaet Plesners breve af 19. maj 2011 og 28. juni 2011 på vegne af Arbejdsmarkedsstyrelsen er ugyldig.

Alternativt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2010 er ugyldig.

2) Arbejdsmarkedsstyrelsen tilpligtes at betale Københavns Kommune 60.247.962 kr. med tillæg af sædvanlig procesrente fra den 29. juni 2011, subsidiært fra sagens anlæg, samt at betale sædvanlig procesrente af 5.504.399 kr. fra den 29. juni 2011, subsidiært fra sagens anlæg, til den 11. juli 2012.

3) Arbejdsmarkedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke har haft hjemmel til at betinge 65 % refusion i medfør af § 2 i bekendtgørelse nr. 1281 af 5. november 2007 om kommunernes ret til at få refusion af udgifterne til kontant- og start-hjælp mv. til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller i tilsvarende bestemmelser i bekendtgørelse nr. 1408 af 16. december 2009 og bekendtgørelse nr. 449 af 28. april 2010, af, at deltagerne er underlagt et krav om at møde frem i gennemsnit mindst 25 timer om ugen på et af kommunen nærmere fastsat aktiveringssted.

Sagsøgte, Arbejdsmarkedsstyrelsen, har påstået frifindelse.

Sagen drejer sig om hvorvidt Københavns Kommune er berettiget til statsrefusion af kontant- og starthjælp med 60.247.962 kr. svarende til differencen mellem 35 % og 65 % refusion af den kontant- og starthjælp, der er udbetalt i 2008 og 2009 for aktiveringstilbud i jobcentret i Farvergade og andre aktiveringstilbud uden krav om i gennemsnit mindst 25 timers fremmøde om ugen. Sagen vedrører endvidere spørgsmål om evt. forvaltningsretlige mangler ved Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2010 og senere advokatdispositioner på styrelsens vegne vedrørende refusioner.

Sagsfremstilling

Den 11. januar 2008 skrev Ole Christiansen, daværende kontorchef i Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning (BIF), Kontor for Politik en intern mail om aktiveringstilbud i jobcentret i Farvergade, da Center for Job og Formidling (CJF). Mailen med emnet ”25 timer om ugen og CJF” var stilet til direktørerne Morten Binder, Kaj Ove Christiansen og Thomas Thellersen Børner med kopi til kontorchef Jan Rix Rasmussen, Kontor for Implementering og Drift. Det hedder i mailen:

”Som drøftet har der været diskussion om CJF’s tilbud kan siges at være omfattet af det nye regelsæt om at tilbud skal være på 25 timer om ugen for at

være berettiget til den høje refusion på 65 pct. Hvis det er på mindre end 25 timer, så er det til 35 pct.

Som I ved har jeg rejst spørgsmålstejn ved om CJF's tilbud holder i forhold til dette nye regelsæt, fordi der formentlig er tale om maksimalt 1 fremmøde pr. uge i CJF.

Sagen har været rejst ift CJF længe, men som finder at tilbudets samlede aktivitet, dvs. også den bagvedliggende jobsøgningsaktivitet hjemme, er dækkende ift 25-timers reglen.

Da der nu er rejst behov for at jeg er gået ind i sagen, har jeg talt med to personer i AMS, herunder Kim Svendsen-Thune, og jeg har drøftet principperne bag hvad der tæller med under 25 timer. Jeg har ikke drøftet CJF med AMS.

Det er en ret sikker konklusion efter min vurdering, at det eksisterende tilbud i sin nuværende form ikke berettiger til at hjemtage refusion på 65 pct, dvs. for den periode hvor man er i en jobklub (hjemme-jobsøgning) og ikke f.eks. i et tilrettelagt jobsøgningskursus, løntilskud, praktik eller andet inden for den 13 ugers periode.

Denne vurdering sker ud fra, at de ledige ikke er fysisk til stede, og fordi der ikke er nogen "tilbudslignende ydelse", hvis folk søger job hjemme. Denne aktivitet er under alle omstændigheder ifølge lovgivningen (og som jo altid pointeres kraftigt) en pligt for alle arbejdsmarkedsparede ledige for at være berettiget til ydelse. Det er klart, at i det omfang den ledige er i jobtræning i en periode i tilknytning til CJF-forløbet, så berettiger det til høj refusion, fordi dette er et tilbud, hvis det dog er over 25 timer. Eneste eksempel hvor man i princippet kan tillægge anden tid til et tilbuds varighed er tilbud i uddannelse, hvor der som forudsætning for gennemførelse kan tillægges nødvendig forberedelsestid.

Dette budskab er selvfølgelig ikke i overensstemmelse med vores ønske, og det er tid til nu at tage en meget hurtig drøftelse af dette, derfor mailen. I kender min vurdering af spørgsmålet, da jeg tidligere har været lidt kritisk ift at CJF ikke ændrer tilbudets indhold.

Men så er problemet heller ikke større: Under alle omstændigheder kan vi grundlæggende få 35 pct. i refusion i hele forløbet, samt 65 pct. for så vidt angår de "moduler", der f.eks. er et egentligt kursus, jobtræningsforløb o.l. Hvis vi antager, at dette kan fylde halvdelen af 13 ugers forløb, har vi en gennemsnitsrefusion på 50 pct. Samtidig vil forløbene kunne nulstille ift genaktiveringskravet, samt honorere indfasningskravet for alle nyledige (op til 9 måneder), og dermed undgå 0-refusions problematikken.

Men med det jeg skriver her, betyder det altså, at det er min holdning, at vi ikke kan hæve 65 pct. refusion for alle 13 ugers aktivering i CJF.

Afslutningsvist blot en bemærkning om, at jeg er med på at ændre opfattelse, hvis der er jurister der kan klarlægge en anden fortolkning, eller hvis det kan dokumenteres, at der er tale om en ret væsentlig fremmødeaktivitet under tilbud i CJF. Dette er faktisk et ret vigtigt diskussionspunkt, hvor vi desværre ikke kan sige at være "tæt på 25 timer". Det havde været lettere at navigere i en

gråzone, hvis de ledige havde været der 2-3 gange om ugen. Vi ved, at tilbudet lægger op til 1 gang om ugen, hvilket formentlig næppe heller altid efterleves. Derfor er det altså fortsat ret klart for mig, at tilbudet - eller perioder af det - ikke giver os tilstrækkelig rygdækning i refusionsspørgsmålet.”

Kontor for Implementering og Drift afgav den 11. februar 2008 følgende indstilling til direktionen:

”Vurdering af CJF’s tilbud sammenholdt med etablering af systematisk formidlingsforløb

BESLUTNING

Kontoret for Implementering & Drift indstiller,

1. **at** systematisk formidlingsforløb fremover henlægges organisatorisk til CJF
2. **at** model for systematisk formidlingsforløb fremover afvikles efter de neden for angivne retningslinier
3. **at** det refusionsmæssige grundlag for gennemførelsen af modellen er hjemtagelse af den høje refusion på 65 %

PROBLEMSTILLING

Med ikrafttræden af § 21 c - e i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) indførtes pr. 1. august 2007 ny model for systematisk formidlingsforløb.

Denne indstilling omhandler en vurdering af CJF’s nuværende tilbud set i sammenhæng med etablering af systematisk formidlingsforløb i BIF, herunder en vurdering af det refusionsmæssige grundlag for aktiviteterne.

Målgruppen for systematisk formidlingsforløb omfatter:

Start - og kontanthjælpsmodtagere (match 1 - 3), der af kommunen i jobcentret henvises til job over 5 dage, og ikke efterfølgende ansættes i jobbet jf. LAB § 21 c, stk.1.1. pkt.

Der skal være tale om et job, hvortil en virksomhed har anmodet staten eller kommunen i jobcentret om at formidle en eller flere kvalificerede ledige (ordinær jobordre).

Såfremt den ledige under forløbet skal påbegynde et tilbud om aktivering efter ret og pligt i reglerne i LAB KAP 17, afsluttes den intensive formidlingsindsats fra det tidspunkt, hvor ret og pligt tilbuddet skal starte.

Ledige som jobcentret, i stedet for jobformidling, aftaler en jobplan med, om visitering til tilbud efter LAB kap 10 - 12, er ikke omfattet af systematisk formidlingsforløb, jf. LAB § 21 c stk. 1. 2. pkt.

Den ledige skal informeres om, at pågældende løbende over en periode på 3 måneder vil blive formidlet job, hvor der foreligger ordinære jobordrer. Får den

ledige et job inden de 3 måneder er gået, ophører formidlingsforløbet. Hvis personen atter inden for de 3 måneder bliver ledig, fortsætter forløbet.

Der har været afholdt 2 møder med CJF om etablering af systematisk formidlingsforløb sammenholdt med nuværende tilbudsaktiviteter i CJF.

Der er i forlængelse heraf modtaget forslag med model til etablering af tilbud med intensiv jobsøgning i CJF for match 1 - 3.

Forslaget fra CJF vedlægges som bilag 1 og er i øvrigt indbygget i afsnittet vedr. løsning neden for.

På baggrund af en nærmere analyse af det fremsendte forslag er det vurderingen, at den opstillede model med tilbud om 30 timers aktiv jobsøgning er i overensstemmelse med intentionerne i regelsættet om systematisk formidlingsforløb. Det er reelt opfattelsen, at BIF med den anførte model, faktisk vil ”overfylde” lovens formål.

Samtidig underbygger ret og pligt reglerne i LAB KAP 17, at tilbud (afhængig af målgruppe) skal gives ”senest” efter 13 uger, 9 mdr. etc., hvilket betyder, at tilbud kan gives tidligere.

BIF praktiserer således allerede i dag denne fortolkning som led i aftalen om straksaktivering. Dermed vurderes der heller ikke med den skitserede model, at være begrænsninger i forhold til hjemtagelse af den høje refusion på 65 %, der er bundet op på ret og pligt reglerne.

LØSNING

Såfremt jobcentret som led i den indgåede jobplan med den ledige har visiteret til et jobsøgningsforløb/ nu benævnt jobpakke i CJF har det hidtil været opgaven at tilrettelægge en fleksibel intensiv jobsøgning med henblik på udslusning til ordinært arbejde og selvforsørgelse.

Man kan således sige, at Københavns Kommune i en vis forstand med etablering af CJF allerede er kommet regelsættet om det systematiske formidlingsforløb i forkøbet på dette område.

Etablering af systematisk formidlingsforløb under CJF foreslås afviklet i den neden for angivne form:

Tilbud om intensiv jobsøgning i CJF indebærer 30 timers aktiv jobsøgning ugentligt, og er egentligt rettet mod, at borgeren kan blive selvforsørgende så hurtigt som muligt. Så længe borgeren er visiteret til CJF med aktiv status, skal pågældende dagligt søge ordinære jobordrer efter aftale med sin konsulent, og aktiviteterne skal dokumenteres.

Overholdes disse betingelser ikke, iværksættes en rådighedsvurdering, og det kan få konsekvenser for udbetalingen af hjælpen. Betingelserne vil blive oplyst overfor borgeren ved jobplansmødet i jobcentret, de vil fremgår af den underskrevne jobplan, og de vil blive gentaget ved selve visitationen og ved første gangssamtalen i CJF.

Ved fremmødet (minimum 1 gang ugentligt) i det såkaldte jobværksted i CJF kontrolleres en såkaldt jobsøgningsdagbog, og borgerens aktive jobsøgningssindsts vurderes konkret fra dag til dag.

Dertil afholdes løbende individuelle samtaler med vejledning og støtte til den konkrete jobsøgning. Derudover gives supplerende tilbud om jobsøgningskursus og IT-kursus, samt forpligtende tilbud om at møde konkrete virksomheder med ledige jobs ved ugentlige arrangementer i jobcentret.

Endelig gives i konkrete tilfælde, i deciderede ret - og pligt perioder, tilbud om praktik, løntilskud og/eller mentorordning.

Så længe borgeren tager imod tilbud i CJF tages således løbende stilling til konkret jobsøgning, progression og rådighed dag for dag. Nedenfor er i oversigtsform anført de enkelte aktiviteter og dokumentationen herfor:

Aktivitet	Dokumentation
Jobplansmøde	DRV, journalark
Jobplan	AK 070
Visitation	DRV, Journalark
Førstegangssamtale	Journalark
Jobværksted (min. ugentligt)	Journalark
Jobsøgningsdagbog (dagligt)	Journalark
Jobsamtaler / vejledning og støtte	DRV, Journalark
Virksomhedsmatch	Journalark
Jobformidling	Journalark
Jobsøgningskursus	Journalark
IT-kursus	Journalark
Praktik	KOMMA, Journalark
Løntilskud	KOMMA, Journalark
Mentor	Journalark

VIDERE PROCES

Der implementeres snarest i regi af CJF systematisk formidlingsforløb efter retningslinierne i ovenfor anførte model.”

Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejdede den 6. oktober 2010 på baggrund af henvendelse fra en journalist og kontakt til direktør Thomas Thellersen Børner et notat ”Københavns Kommunes aktiveringsprojekt med jobsøgning i hjemmet”. Det hedder blandt andet:

”Der er ikke fastsat regler for, hvorledes det skal dokumenteres, at kommunen overholder timetalskravet og dermed kan få 65 pct. refusion af kontanthjælpen. Det er den kommunale revision, der skal sikre, at kommunerne overholder kravet til dette.

Ud over skrivelsen fra maj 2009, som angik ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, nævner lovgivningen ikke direkte, at der er krav om dag-

lig fremmøde i aktiveringstilbud. Spørgsmålet er, om den kontrol, der skal foregå under aktiveringen, kan foregå uden fremmøde.

Sagen rejser for det første det spørgsmål, hvorvidt det kan betragtes som et tilbud, når personer hjemmefra søger job. Hvis dette er tilfældet, er det spørgsmålet, om kommunens kontrol med tilbuddet er tilstrækkeligt til, at der kan gives 65 pct. refusion af tilbuddet.”

Efter denne kontakt og med henvisning til presseomtale anmodede kommunen i et brev af 6. oktober 2010 Arbejdsmarkedsstyrelsen om en tilkendegivelse af, om tilbuddet levede op til Arbejdsmarkedsstyrelsens ”principper for fuldgyldige aktive forløb”. Forvaltningen ville i modsat fald tilpasse tilbuddet. Refusionshjemtagelse ville blive stillet i bero indtil der forelå en afklaring. Brevet var underskrevet af direktør Thomas Thellersen Børner.

Den 4. oktober 2010 rettede Ole Christiansen henvendelse til Folketingets Ombudsmand om sagen og fulgte den op i et brev af 7. oktober 2010, hvori det blandt andet hedder:

”I forhold til kravet om 25 timers deltagelse i aktiveringstilbud for at kunne hæve den høje refusion fra staten, er det min opfattelse, at der sker uberettiget refusionshjemtagelse i Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning for tilbud afgivet i Jobservice i Farvergade.

Samtidig er det min vurdering, at tilbudet med et yderst lavt ugentligt fremmøde ikke lever op til gældende regler om 25 timers deltagelse, og dermed ikke kan opfylde de lediges rettigheder som led i f.eks løbende lovpligtige tilbud.

...

Jeg har som ansat i kommunen gjort indsigelser over for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune gennem de seneste år om forhold, som vedrører spørgsmålet om uberettiget refusionshjemtagelse for kontanthjælpsmodtagere som led i aktiveringstilbudet Jobservice i Farvergade. Mine vurderinger og anbefalinger er ikke blevet fulgt.

På baggrund af min pligt til at meddele om eventuelt lovstridige forhold skal jeg derfor bringe sagen frem for ombudsmanden til en videre formel juridisk vurdering vedrørende ikke-lovmedholdelig refusionshjemtagelse fra staten som led i dette tilbud.

Jeg gør dette på grund af en vurdering af uberettiget refusionshjemtagelse, men også ud fra et udgangspunkt om vigtigheden af tilstrækkelig overensstemmelse med lovgivningen om aktiveringstilbud til ledige kontanthjælpsmodtagere. I den konkrete sag om Jobservice i Farvergade i København er det min vurdering, at der er tale om tilbud med begrænset indhold som følge af meget kort ugentligt fremmøde. Det er min vurdering, at tilbudet ikke overholder reglerne om tilbud til ledige, hvis det er som led i det lovpligtige tilbud, og som dermed

ikke er et kvalificeret tilbud for ledige kontanthjælpsmodtagere til at få bedre muligheder for at finde job.”

Ombudsmanden videresendte en kopi af brevet til beskæftigelsesministeren.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skrev herefter den 8. oktober 2010 således til borgmesteren for Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning:

”Angående Københavns Kommunes aktiveringsprojekt til kontanthjælpsmodtagere i Farvergade.

Folketingets Ombudsmand har skrevet til beskæftigelsesminister Inger Støjberg angående en henvendelse om et aktiveringstilbud i Farvergade til ledige kontanthjælpsmodtagere.

Det fremgår, at der er tale om et tilbud, hvor kommunen hjemtager 65 pct. refusion af kontanthjælpen, og hvor der er rejst tvivl om, hvorvidt tilbuddet lever op til kravet om 25 timer ugentlig varighed.

Til brug for ministerens stillingtagen til sagen skal Arbejdsmarkedsstyrelsen hermed bede Københavns Kommune om en redegørelse for den pågældende aktivering.

Herunder skal vi bede om at få nærmere redegjort for det konkrete indhold af aktiveringen, den ugentlige varighed, hvor aktiviteterne foregår og hvorledes der føres kontrol med, at de ledige overholder deres forpligtelser. Tillige skal vi bede kommunen begrunde, hvorfor der hjemtages 65 pct. refusion af kontanthjælpen for deltagerne.

Vi skal venligst bede om redegørelsen senest mandag den 18. oktober 2010”

Københavns Kommune besvarede anmodningen den 15. oktober 2010 i form af ”Redegørelse angående Københavns Kommunes aktive tilbud til kontanthjælpsmodtagere i Farvergade”. Brevet er underskrevet af Morten Binder, Administrerende Direktør. I et indledende afsnit, ”Beskæftigelsesindsatsen i Københavns Kommune”, hedder det blandt andet:

”Københavns Kommune skal i øvrigt bemærke, at kommunen driver andre tilbud, der i større eller mindre grad ligner tilbuddet i Farvergade, på to af kommunens beskæftigelsescentre samt i modtagelserne i jobcentrene i Nyropsgade, Skelbækgade og på Musvågevej.

Disse tilbud har tilsammen nogenlunde samme aktiveringsomfang som tilbuddet i Farvergade. Det er i øvrigt kommunens indtryk, at lignende ordninger findes i en række andre kommuner.”

Det hedder nærmere om aktiveringstilbuddet:

”Ad 1) Tilbuddets konkrete indhold

I Københavns Kommune gives tilbud til borgerne i form af tilbudspakker. I tilbudspakkerne indgår konkrete forløb, redskaber og retninger, som sammensættes individuelt omkring den enkelte borger med henblik på at nå tilbudspakkens formål - typisk job eller uddannelse, men i andre tilfælde for eksempel arbejdsevneafklaring.

Tilbudspakkestrukturen blev implementeret med kommunens Beskæftigelsesaftale 2008 om tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. Hensigten med tilbudspakkerne er bl.a. at forenkle den samlede tilbudsvifte og dels gøre den mere overskuelig for jobscentret med færre og bredere indgange til beskæftigelsesindsatsen, hvor den helt konkrete indsats tilrettelægges i dialog mellem borger og aktiveringssted, dels gøre selve tilbuddets indhold mere fleksibelt i forhold til den enkelte borgers ressourcer og muligheder for at opnå enten job eller ordinær uddannelse.

Tilbuddet i Farvergade indgår som forløb i en såkaldt ”jobpakke” under denne tilbudspakkestruktur.

Tilbuddet gives efter en konkret visitering i jobcentrets modtagelse til de aller mest umiddelbart jobparate kontanthjælpsmodtagere i den såkaldte matchgruppe 1, som således umiddelbart efter tildeling af kontanthjælp tilbydes et strakstilbud om praktisk intensiv jobsøgning i denne jobpakke.

Tilbuddet gives efter en konkret vurdering til ledige, som vurderes umiddelbart jobparate med ikke andre problemer end ledighed, jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 2, nr. 2, som vil kunne drage bedst nytte af et tilbud, som lægger deres jobsøgning i faste rammer og stiller krav til denne jobsøgning.

Målgruppen er således en ressourcestærk borgergruppe, som med tilbuddet kan få afprøvet, om systematisk og intensiv jobsøgning kan få dem i job, før kommunen starter med at arbejde dybdegående med de personlige og faglige kompetencer, herunder afklaring af brancheskift mv.

Kommunen er af den opfattelse, at et formelt krav om fysisk tilstedeværelse et bestemt sted hver dag med henblik på opfyldelse af rådighedsforpligtelsen ikke er hverken nødvendigt efter lovens bestemmelser eller hensigtsmæssigt for denne gruppe. Tilbuddet er således tilrettelagt efter princippet om, at den bedste hjælp for disse borgere er hjælp til selvhjælp.

Kommunen er dog samtidig af den opfattelse, at der selvsagt skal være kontrol med den lediges aktive og intensive jobsøgning, både for at sikre, at rådighedsreglerne overholdes, herunder at der de facto som gennemsnit er mindst 25 timers aktivitet i tilbuddet, og for at sikre en dialog om og støtte til de konkrete jobsøgningsaktiviteter.

Det tydeliggøres derfor for borgeren ved opstart i tilbuddet, at denne straks fra starten af tilbuddet er jobsøgende på fuld tid, og borgeren informeres om hvilke aktiviteter, som den enkelte forventes at gennemløbe i en uges forløb.

Borgeren oplyses endvidere om, at det kontrolleres minimum 1 gang ugentligt ved fysisk fremmøde, at denne faktisk er jobsøgende på fuld tid. Det sker i praksis ved gennemgang og kontrol af den såkaldte ”jobsøgningsdagbog”, ligesom der vejledes og sparres omkring de gennemførte jobsøgningsaktiviteter og eventuelle endnu udestående aktiviteter.

Der aftales samtidig konkrete daglige jobsøgningsaktiviteter for den kommende uge. Det vurderes i den forbindelse, om den igangværende indsats er tilstrækkelig, om der skal iværksættes andre aktiviteter, herunder holdes en tættere kontakt til jobkonsulenten - og i sidste instans om selve tilbudet fortsat er det bedst egnede for borgeren, eller om denne skal visiteres til et andet tilbud i indsatsen.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at tilbudet har en varighed på i udgangspunktet op til 13 uger, men at den gennemsnitlige varighed for afsluttede forløb udgør ca. 10 uger.

Tilbuddet i Farvergade er således sammensat af dels konfrontationstimer med fremmødekrav til de ledige på jobcentret, dels den lediges egne aktiviteter i forbindelse med opsøgning og kontakt til virksomheder, ansøgning af jobs mv.

Der er i øvrigt indlagt løbende og fleksibel kontaktmulighed til jobkonsulenten i forhold til den praktiske jobsøgning, hvor der individuelt tilbydes råd, vejledning og sparring. Formen for kontakten kan være telefonisk, per brev eller mail samt aftalt eller ikke aftalt fremmøde udover det faste ugentlige fremmøde. Dertil afholdes løbende individuelle samtaler med vejledning og støtte til den daglige praktiske jobsøgning.

Som supplement hertil gives efter en individuel vurdering korterevarende tilbud om bl.a. praktiske jobsøgningskurser og IT-kurser, der kan understøtte den lediges jobsøgningskompetencer samt forpligtende tilbud i henhold til Lov om aktiv social politik § 13 a, stk. 1 om at søge konkrete åbne jobordrer ved at møde virksomheder med jobåbninger i jobcentret.

I forbindelse med jobsøgningen arbejdes der systematisk med virksomhedsplaceringer, bl.a. formidling til virksomhedspraktik, jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats kap. 11, formidles til ansættelse med løntilskud, jf. lovens kap. 12 samt mentorforløb, jf. lovens kap. 14.

Ad 2) Tilbuddets lokalisering og ugentlige varighed

Tilbuddet er lokaliseret i jobcentret i Farvergade og udgør 30 timer om ugen. De 30 timer ugentligt er sammensat af et ugentligt fremmødekrav af minimum 1 ½ times varighed samt praktisk jobsøgning og individuelle aftalte aktiviteter i øvrigt.

Disse aktiviteter betyder, at den enkelte lediges faktiske fysiske fremmøde i centret vil variere indenfor tilbuddets samlede ugentlige 30 timer, jf. ovenfor.

Ad 3) Kontrol af rådighed

Som nævnt sker kontrollen af den lediges aktive daglige jobsøgning - i et omfang, der sammen med fremmødet i jobcentret udgør 30 timer ugentligt - ved gennemgang og kontrol af den såkaldte ”jobsøgningsdagbog”.

Borgeren skal endvidere dagligt søge konkrete åbne, ordinære jobordrer efter aftale med sin jobkonsulent, og aktiviteterne skal dokumenteres på samme måde.

Overholdes disse betingelser ikke, forudsætter modellen, at der iværksættes en rådighedsvurdering, og at denne efter reglerne herfor kan få konsekvenser for udbetalingen af hjælpen. Desuden intensiveres mødefrekvensen for borgeren i disse tilfælde.

I den forbindelse kan det her bemærkes, at der i de første 9 måneder af 2010 er tildelt i gennemsnit 116 sanktioner om måneden i forbindelse med tilbuddet i Farvergade. Det samlede antal sanktioner i perioden udgør ca. 1.040, hvilket skal ses i forhold til, at det samlede deltagerantal i perioden har udgjort 2.850 borgere. Sanktionerne er fordelt på midlertidige afbrydelser af kontanthjælpen, ophør af ydelsen samt forholdsmæssig reduktion af ydelsen.

På baggrund af ovenstående gennemgang er det Københavns Kommunes opfattelse, at borgernes retssikkerhed fuldt ud tilgodeses i forbindelse med tilbuddet i Farvergade.

Ad 4) Baggrund for den refusionsmæssige håndtering af tilbuddet

Efter de gældende regler får kommunerne refunderet 65 % af deres udgifter til kontanthjælp, når kontanthjælpsmodtagere er i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I andre perioder - de såkaldte ”passive perioder” - refunderes 35 % af udgiften til kontanthjælp, jf. Lov om aktiv socialpolitik § 100, stk. 1.

Den 1. januar 2008 blev aktivitetskravet i den forbindelse ændret, således at der fremadrettet gælder et 25 timers krav for, hvornår kommunerne kan hjemtage den høje refusion og således som betingelse for hvornår, et tilbud er at anse for værende et aktivt tilbud.

Dette resulterede i Københavns Kommune i dels, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen aktivt tog stilling til den refusionsmæssige håndtering af det intensive jobsøgningstilbud, som nu drives i Farvergade, dels en tydeliggørelse af retningslinjerne for tilbuddet, herunder omkring fremmødekontrollen af de lediges aktivitet i overensstemmelse med tilbuddets indhold samt rådighed via dokumentationen i jobsøgningsdagbogen. Retningslinjerne er senest tilpasset i forbindelse med kommunens overgang til nye journal- og sagsbehandlingssystem.

Københavns Kommune kan i den forbindelse henvise til, at det ikke af *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, jf. § 16 og 17 omkring varighed og tilbud (ret og pligt reglerne) for henholdsvis dagpengemodtagere og kontant- og start-hjælpsmodtagere eller af *Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats*, jf. kap. 15 § 101 om ret og pligt til tilbud og beskæftigelseskravet på 25 timer fremgår, *hvordan* de 25 timer skal sammensættes, eller *hvor* de skal afholdes, for at tilbuddet udgør et ”aktivt tilbud” i lovens forstand.

I samme forbindelse kan kommunen henvise til bemærkninger til lovforslaget vedrørende ændringen af minimumsaktivitetskravet fra 10 timer til 25 timer (L105 som fremsat den 16. december 2006 - *Velfærdsreformen*), hvoraf det heller ikke fremgår, hvordan tilbuddet skal sammensættes, eller hvor tilbuddet skal udføres for at kvalificere sig som værende et aktivt tilbud efter loven, men hvor der alene fremgår et krav om en gennemsnitlig ugentlig varighed på 25 timer.

Den juridiske præmis for at fastholde tilbuddet i Farvergade som et aktivt tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kap. 10 er derfor, at der samlet er tale om gennemsnitligt mindst 25 timers aktivitet i tilbuddet. Hvis der i loven eller i den tilhørende bekendtgørelse havde været stillet særlige indholdsmæssige krav, herunder krav vedr. omfanget af fremmøde, ville Københavns Kommune naturligvis have indrettet tilbuddet anderledes.

Tilbuddet i Farvergade udgør efter kommunens fortolkning af loven et kombineret intensivt aktivt forløb i henhold til kap. 10 i *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Kommunen har i den forbindelse lagt til grund, at der vil kunne indfortolkes en fleksibilitet i forhold til sammensætning af de ugentlige 25 timer, der betyder, at den selvhjulpne ledige borger ikke skal møde op hver dag på et bestemt fysisk sted med henblik på den praktiske jobsøgningsdel i tilbuddet.

Det er kommunens opfattelse, at der ikke findes et tilstedeværelseskrav i lovgivningen, men derimod et aktivitetskrav svarende til gennemsnitligt ugentligt 25 timer. Det er i sagens natur afgørende, at denne aktivitet kontrolleres som forudsætning for, at det er muligt at påse, om den ledige overholder sine forpligtelser, og om der evt. er grundlag for en sanktion.

Kommunen kan i denne forbindelse f.eks. henvise til Arbejdsmarkedsstyrelsens skrivelse til kommunerne af den 25. maj 2009 om særligt tilrettelagte forløb i form af "hjemmeaktivering" netop fremdrager kontrolaspektet i forhold til borgerens fremmøde som en forudsætning for et refusionsberettigende aktivt forløb. Kommunen lægger i den forbindelse til grund, at kontrolaspektet af tilbuddet i Farvergade er en afgørende forskel på tilbuddet i Farvergade og de tilbud i andre kommuner, der var baggrund for styrelsens skrivelse.

Kommunen kan også henvise til en besvarelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen foranlediget af et spørgsmål (spørgsmål nr. 52) fra en potentiel tilbudsgiver i forbindelse med jobsøgningsudbuddet i 2008, som omhandlede rammerne for sammensætning af et 4 ugers aktivt jobsøgningsstilbud på ugentligt 30 timer, som var at regne for et fuldt ud gyldigt og refusionsberettigende tilbud.

Arbejdsmarkedsstyrelsens svar lægger i den forbindelse op til, at praktisk jobsøgning kan indgå som del af et aktivt og refusionsberettigende forløb.

Kommunen opfatter dette som en bekræftelse på, at man kan sammensætte fuldt ud gyldige, refusionsberettigende forløb som jobsøgningsforløb, hvor man kombinerer fysiske fremmødekrav med den lediges egne jobsøgningsaktiviteter, forudsat at disse aktiviteter er beskrevet, og forudsat at de kontrolleres.

Kommunen kan oplyse, at jobcentret i Farvergade arbejder ud fra en fast, obligatorisk forretningsgang, der bl.a. indebærer, at denne kontrol gennemføres. Denne forretningsgang indgår i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens webbaserede arbejdsgangsportaler, som er obligatorisk for medarbejderne i forvaltningen. Der er endvidere i samarbejde med ledelsen i det daværende Center for Job og Formidling udarbejdet en mere præcis forretningsgang, som blandt andet tydeliggør dokumentationskrav i forbindelse med journalføring mv. i tilbuddet i Farvergade. Forretningsgangen var en del af grundlaget for ovennævnte direktionsindstilling, som blev tiltrådt den 5. marts 2008.

Københavns Kommune finder på ovenstående grundlag, at tilbuddet om intensiv jobsøgning i Farvergade udgør et samlet aktivt tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kap. 10 med en kombination af forskellige redskaber som individuel vejledning og afklaring samt praktisk jobsøgning i kombination med konkrete muligheder for etablering af virksomhedspraktik og formidling af løntilskud efter lovens kap. 11 samt mulighed for anvendelse af mentor, jf. lovens kap. 14, som udover at være et straksaktiveringstilbud vil kunne anvendes, når borgere individuelt omfattes af ret og pligt-reglerne efter lovens kap. 16 og 17.

Kommunen vil i øvrigt understrege, at tilbuddet i først Center for Job og Formidling, nu jobcentret i Farvergade, har været en del af kommunens beskæftigelsesindsats i en lang årrække, og at der i alle årene har været fuld åbenhed om dette.

Kommunen er ikke i forbindelse med de tilbagevendende statslige tilsyn eller de årlige revisionsgennemgange, herunder den efterfølgende behandling heraf i Beskæftigelsesministeriet haft anledning til at stille spørgsmål ved tilbuddets status som et aktivt tilbud efter lovens kap. 10, som blandt andet berettiger til en refusion på 65 % af forsørgelsesudgifterne.

...”

Redegørelsen var vedlagt bilag om resultaterne af kommunens beskæftigelsesindsats, herunder aktiveringstilbud i jobcentret i Farvergade.

Arbejdsdirektoratet havde forud herfor, den 10. august 2010, til kommunen sendt ”Decisionsskrivelse vedrørende beretning om revisionen af kommunens sociale regnskab for 2008 på områder med statsrefusion for Københavns Kommune”. Det hedder blandt andet:

”Revisor er herudover på beskæftigelsesområdet kommet med en række anbefalinger til de enkelte sagsområder og har peget på nogle generelle forhold/problemstillinger. Ministeriet forventer, at kommunen følger revisors anbefalinger og at kommunen følger op på de generelle forhold/problemstillinger som revisor har konstateret.

Ministeriet skal bede revisor om at følge op på forholdene i næste års beretning.”

Den 21. oktober 2010 skrev Arbejdsdirektoratet til kommunen ”Vedrørende beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2008 for beskæftigelsesområdet mv.”.

Det hedder blandt andet:

” ...

I lyset af de seneste dages omtale i Berlingske Tidende af forvaltningen af beskæftigelsesindsatsen i Københavns kommune, og bl.a. kommunens redegørelse af 10. oktober 2010, hvori kommunen oplyser, at der ”i øvrigt ikke [er] sat spørgsmålstejn ved tilbuddet i forbindelse med de årlige revisionsgennemgange”, samt kommunens supplerende bemærkninger af 12. oktober, og senest en udtalelse i Berlingske Tidende den 16. oktober 2010 om, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har godkendt regnskaberne til og med 2008, finder Arbejdsdirektoratet anledning til at bemærke:

at direktoratet har noteret sig, at kommunens revisor, Deloitte, i en udtalelse den 12. oktober giver udtryk for den opfattelse, at Deloitte har sat spørgsmålstegn ved dokumentationen for opfyldelsen af adgangen til 65 procents statsrefusion på beskæftigelsescentrene og CJF.

at Arbejdsdirektoratet også har hæftet sig ved, at kommunen i en replik s.d. om revisionens bemærkninger bl.a. giver udtryk for, at revisionens bemærkninger om berettigelsen til at hjemtage 65 procents refusion blot var en generel påpejning, og at revisionens bemærkning var møntet på kommunens beskæftigelsescentre m.v.

Ikke desto mindre er det direktoratets umiddelbare vurdering, at kommunens revision i et nødvendigt og tilstrækkeligt omfang har henledt kommunens opmærksomhed på spørgsmålet om bl.a. tilstrækkelig dokumentation i sagerne, herunder om aktiviteten opfylder lovkravet om 25 timers aktivering for at kunne hjemtage 65 procents refusion af forsørgelsen.

Den vurdering finder Arbejdsdirektoratet i øvrigt bekræftet i den redegørelse af 15. oktober, som kommunen har afgivet til Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvoraf det på side 4 fremgår, ”at kommunen driver andre tilbud, der i større eller mindre grad ligner tilbuddet i Farvergade, på to af kommunens beskæftigelsescentre samt i modtagelserne i jobcentrene i Nyropsgade, Skelbækgade og Musvågevej. Disse tilbud har nogenlunde samme aktivitetsomfang som tilbuddet i Farvergade”.

Arbejdsdirektoratet har i sin decisionskrivelse den 10. august 2010 forudsat, at kommunen i forbindelse med afgivelsen af revisionsberetningen for 2009 senest den 31. december 2010 ville afgive en redegørelse for, hvordan der er fulgt op på disse forhold.

Men i lyset af den megen omtale af disse spørgsmål finder direktoratet efter omstændighederne ikke at kunne afvente revisors bemærkninger til opfølgningen på disse forhold i den forestående beretning for 2009.

Derfor skal Arbejdsdirektoratet udbede sig en redegørelse for kommunens opfølgning på revisors bemærkninger og anbefalinger omkring sagsdokumentationen, herunder om aktiviteterne opfylder kravet om 25 timers aktivering, samt i hvilket omfang opfølgningen har givet anledning til refusionsmæssig berigtigelse i sagerne.”

Advokaterne Jesper Fabricius og Asser Rung-Hansen fra advokatfirmaet Accura afgav den 28. oktober 2010 et notat med en foreløbig juridisk vurdering af kommunens modtagelse af 65% refusion på baggrund af aktiveringstilbud, der støttede kommunens standpunkt. Arbejdsmarkedsstyrelsen modtog kopi af notatet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skrev herefter den 6. december 2010 således til kommunen:

”Angående Københavns Kommunes aktiveringsprojekt til kontanthjælpsmodtagere i Farvergade.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har modtaget Københavns Kommunes redegørelse af 15. oktober 2010 om kommunens aktive tilbud til kontanthjælpsmodtagere i Farvergade samt advokatfirmaet ACCURAs notat af 28. oktober 2010 med foreløbig juridisk vurdering af Københavns Kommunes modtagelse af 65 % refusion på baggrund af aktiveringstilbud.

1. Københavns kommunes oplysninger vedr. aktiveringsprojektet i Farvergade

Om det konkrete aktiveringsprojekt fremgår følgende af kommunens redegørelse af 15. oktober 2010:

- Det gives som et strakstilbud til de allermest jobparate kontanthjælpsmodtagere.
- Det tydeliggøres over for borgeren ved opstart i tilbuddet, at denne straks fra starten af tilbuddet skal være jobsøgende på fuld tid, og hvilke aktiviteter, den enkelte forventes at gennemløbe i ugens forløb.
- Borgeren oplyses om, at det kontrolleres minimum en gang ugentligt ved fysisk fremmøde, at denne faktisk er jobsøgende på fuld tid. Ved fremmødet kontrolleres ”jobsøgningsdagbog”, og der vejledes og sparres omkring de gennemførte jobsøgningsaktiviteter og evt. udestående aktiviteter. Tilbuddet er således sammensat at dels konfrontationstimer med fremmødekrav til de ledige på jobcenteret, dels den lediges egne aktiviteter i forbindelse med jobsøgning og kontakt til virksomheder, ansøgninger af jobs mv.
- Tilbuddet udgør 30 timer om ugen, som er sammensat af et ugentligt fremmødekrav af minimum 1 ½ times varighed samt praktisk jobsøgning og individuelle aktiviteter i øvrigt.
- Ved fremmødet aftales konkrete daglige jobsøgningsaktiviteter for den kommende uge. Det vurderes samtidigt om den igangværende indsats er tilstrækkelig, om der skal iværksættes andre aktiviteter, herunder tættere kontakt til jobkonsulenten og i sidste instans om selve tilbuddet fortsat er det bedste egnede for borgeren.

- Der er i øvrigt indlagt løbende og fleksibel kontaktmulighed til jobkonsulenten i forhold til den praktiske jobsøgning, hvor der individuelt tilbydes råd, vejledning og sparring. Formen for kontakten kan være telefonisk, pr. brev eller mail samt aftalt eller ikke aftalt fremmøde udover det faste ugentlige fremmøde. Dertil afholdes løbende individuelle samtaler om vejledning og støtte til den daglige praktiske jobsøgning.
- Som supplement gives efter en individuel vurdering kortvarende tilbud om bl.a. praktiske jobsøgningskurser og IT-kurser, der kan understøtte den lediges jobsøgningskompetencer samt forpligtende tilbud i henhold til lov om aktiv social politik § 13 a, stk. 1, om at søge konkrete åbne jobordrer ved at møde virksomheder med jobåbninger i jobcenteret.
- I forbindelse med jobsøgningen arbejdes der systematisk med virksomhedsplaceringer, bl.a. formidling til virksomhedspraktik og løntilskudsansættelser og tildeling af mentor
- Tilbuddet har en varighed på i udgangspunktet 13 uger, men den gennemsnitlige varighed for afsluttede forløb udgør ca. 10 uger

Om den refusionsmæssige håndtering af tilbuddet fremgår følgende af kommunens redegørelse af 15. oktober 2010:

- Kommunen henviser til, at det ikke af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, jf. §§ 16 og 17 (der må menes kapitel 16 og 17) omkring varighed og tilbud, herunder hvornår der skal gives tilbud, (ret og pligt reglerne) for henholdsvis dagpengemodtagere og kontant- og starthjælpsmodtagere eller af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. kapitel 15, § 101 om ret og pligt til tilbud og beskæftigelseskravet på 25 timer fremgår, *hvordan* de 25 timer skal sammensættes, eller *hvor* de skal afholdes, for at tilbuddet udgør et ”aktivt tilbud” i lovens forstand. Det fremgår heller ikke af bemærkningerne til lovforslaget vedrørende ændringen af minimumsaktivitet fra 10 til 25 timer (L 105 af 13. december 2006 om Velfærdsreformen) hvordan tilbuddet skal sammensættes eller hvor tilbuddet skal udføres for at kvalificere sig som værende et aktivt tilbud efter loven, hvor der alene fremgår et krav om en gennemsnitlig ugentlig varighed på 25 timer.
- Tilbuddet i Farvergade udgør efter kommunens fortolkning af loven et kombineret intensivt aktivt forløb i henhold til kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Kommunen har i den forbindelse lagt til grund, at der vil kunne indfortolkes en fleksibilitet i forhold til sammensætningen af de ugentlige 25 timer, der betyder, at den selvhjulpne ledige borger ikke skal møde op hver dag på et bestemt fysisk sted med henblik på den praktiske jobsøgningsdel i tilbuddet.
- Kommunen henviser også til besvarelse af spørgsmål 52 vedrørende et jobsøgningsforløbsudbud, hvori Arbejdsmarkedsstyrelsen lægger op til, at praktisk jobsøgning kan indgå som en del af et aktivt og refusionsberettiget tilbud. Kommunen opfatter dette som en bekræftelse på, at man kan sammensætte refusionsberettigede forløb som jobsøgningsforløb, hvor man kombinerer fysiske fremmødekrav med den lediges egne jobsøgningsaktiviteter, forudsat at disse aktiviteter er beskrevet og forudsat at de kontrolleres.
- Kommunen oplyser, at jobcenteret i Farvergade arbejder ud fra en fast organisatorisk forretningsgang, der bl.a. indebærer, at denne kontrol gennemføres.
- Kommunen finder at tilbuddet om intensiv jobsøgning i Farvergade udgør et samlet aktivt tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kapitel 10,

med en kombination af forskellige redskaber som individuel vejledning og afklaring samt praktisk jobsøgning i kombination med konkrete muligheder for etablering af virksomhedspraktik og formidling af løntilskudsansættelse efter lovens kapitel 11 samt mulighed for anvendelse af mentor, som udover at være et strakstilbud vil kunne anvendes, når borgerne individuelt omfattes af ret og pligt reglerne efter lovens kapitel 16 og 17.

Kommunen har i øvrigt oplyst, at kommunen driver andre tilbud, der i større eller mindre grad ligner tilbuddet i Farvergade på to af kommunens beskæftigelsescentre samt i modtagelserne i jobcentrene i Nyropsgade, Skelbæksgade og på Musvågevej.

Advokatfirmaet ACCURA konkluderer følgende i deres notat af 28. oktober 2010:

”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 pct. 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 indrette målrettet til efterlevelse af lovens formål om hurtigst muligt at bringe kontanthjælpsmodtagere tilbage i arbejde, og til buddet 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 hjemmelgrundlag for Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvis Arbejdsmarkedsstyrelsen vil gribe ind over for kommunens tilrettelæggelse af straksaktiveringstilbuddet og dets refusionsberettigelse, og et sådant hjemmelgrundlag findes efter vores opfattelse hverken i Beskæftigelsesbekendtgørelsen eller Refusionsbekendtgørelsen.”

2. Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering af om aktiveringsprojektet i Farvergade eller dele heraf kan være et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Det er Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering på grundlag af kommunens beskrivelse af indholdet af aktiviteterne for jobparate kontanthjælpsmodtagere i Farvergade, at det umiddelbart ligner et forløb, som kunne indgå i det individuelle kontaktførelse, som omfatter alle kontakt- og statshjælpsmodtagere.

Ifølge § 15 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fastsættes kontaktføreløbet under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse eller - hvis ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk - med henblik på at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet.

Det fremgår af § 16, at der under kontaktføreløbet skal afholdes individuelle jobsamtaler, hvor der er fokus på konkrete job og jobsøgning. Under jobsamtalerne tilrettelægges kontaktføreløbet, indholdet i beskæftigelsesindsatsen fastlægges, og der følges op på indgåede aftaler.

I kapitel 4 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats er der fastsat nærmere regler om kontaktføreløbet og indholdet af jobsamtalerne.

Det fremgår af § 29 i bekendtgørelsen, at for modtagere af dagpenge, kontant- og starthjælp skal der i jobsamtalerne følges op på de lediges jobsøgning, og den videre jobsøgning skal fastlægges. Dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontant- eller starthjælpsmodtagere skal ved hver jobsamtale pålægges at søge mindst to relevante konkrete job, og det skal påses, at deres cv fortsat er fyldestgørende. Ligeledes skal mulighederne og behovet for aktive tilbud drøftes i jobsamtalerne. Og der skal træffes aftale om det fortsatte kontaktføreløb og om andre aktiviteter, som personen eller jobcenteret forventes at gennemføre inden næste jobsamtale.

Ifølge lovens §§ 19 og 20 skal første jobsamtale afholdes senest efter en måned for personer under 30 år. For personer, der er fyldt 30 år, er det senest efter tre måneder. Derefter skal jobsamtalerne afholdes mindst hver 3. måned. For arbejdsmarkedssparate ledige skal kontakten iflg. lovens § 17, stk. 1, være hyppigere, hvis:

- personen, har kvalifikationer inden for erhvervsområder med mange på arbejdskraft,
- der er tvivl om personens rådighed, eller
- der er risiko for, at personen ikke selv kan finde beskæftigelse.

Ifølge lovens § 32, stk. 1, nr. 2, kan bl.a. kontanthjælpsmodtagere få tilbud om vejledning og opkvalificering i form af særlige tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb. Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen er opmærksom på, at der ikke i alle tilfælde kan skelnes præcist mellem om en aktivitet er en del af kontaktføreløbet, eller om det er et tilbud om vejlednings- og opkvalificering i form af et særligt tilrettelagt projekt efter § 32, stk. 1, nr. 2, i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Dette er bl.a. afspejlet i Arbejdsmarkedsstyrelsens vejledning om kommunernes opgørelse af administrations- og driftsudgifter ved aktivering (vejledning nr. 9230 af 11. maj 2010) hvoraf det (modsætningsvis) fremgår, at samtaler, som indgår i kontaktføreløbet kan være en del af et særligt tilrettelagt forløb. Hvis en kommune ønsker, at sådanne samtaler skal tælle som en jobsamtale,

forudsætter dette, at udgifterne til jobsamtalerne udskilles, idet kommunen ikke er berettiget til statsrefusion for udgifter til kontaktføreløbet.

Det er således accepteret, at samtaler, som ellers foregår i kontaktføreløbet, kan være en del af et tilbud og berettiget til statsrefusion forudsat, at kommunen ikke tæller aktiviteten som en jobsamtale som led i det individuelle kontaktføreløb efter kapitel 7 eller som en CV-samtale efter § 14 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Særligt om varighed af tilbud om vejledning og opkvalificering

Københavns kommune skriver, at tilbuddet i Farvergade har en varighed på i udgangspunkt 13 uger, men at den gennemsnitlige varighed for afsluttede forløb udgør ca. 10 uger.

Ifølge lovens § 35, kan arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, alene få tilbud om vejledning og opkvalificering i op til i alt 6 uger inden for den første sammenhængende periode på 9 måneder med kontanthjælp.

Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering

På baggrund af ovenstående er det Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering, at de samtaler, der foregår mellem den ledige og jobkonsulenten i Farvergade, og hvor der ifølge kommunen vejledes og sparreres omkring de gennemførte job-søgningsaktiviteter og eventuelle udestående aktiviteter, kan betragtes som et tilbud efter i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det forudsættes, at kommunen ikke registrerer disse samtaler som jobsamtaler i det individuelle kontaktføreløb.

For arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, kan de aktiviteter, som kommunen betragter som et tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, alene tælle som et tilbud på i alt op til 6 uger inden for den første sammenhængende periode på 9 måneder med kontanthjælp.

3. Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering af om aktiveringsprojektet i Farvergade opfylder kravet om 25 timer for at få 65 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne

Gældende regler

Tilbud om vejledning og opkvalificering efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal udvikle og afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.

Det fremgår af § 2 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, at kommunen kan få 65 pct. refusion af udgifterne til kontanthjælpen, hvis

- 1) betingelserne for tilbud i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er opfyldt,
- 2) tilbuddet i gennemsnit er på minimum 25 timer om ugen. Et tilbud kan dog være på mindre end gennemsnitligt 25 timer, hvis kommunen dokumenterer, at det kun er muligt for personen at deltage på et lavere timetal, og

3) personen deltager aktivt i tilbuddet.

Hvis disse krav ikke er opfyldt, får kommunen 35 pct. i refusion. Hvis tilbud ikke starter rettidigt, gives der ingen statsrefusion, før det starter.

Det fremgår af § 3, stk. 2, at ved kombination med ordinær ansættelse medregnes timerne i ordinær ansættelse ved opgørelsen af timekravet.

Det fremgår endvidere af § 3, stk. 3, at ved tilbud om uddannelse, hvor det i almindelighed forventes, at personen anvender tid til forberedelse, kan forberedelsestid medregnes ved opgørelsen af timekravet.

Baggrund for 25-timers reglen

Med lovforslaget om ny chance til alle (ændringslov nr. 239 af 27. marts 2006) ændredes den tidligere refusionssats i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats for kommunernes udgifter til kontant- og starthjælp m.v. fra 50 pct. til 65 pct. i perioder, hvor personerne var i tilbud, og 35 pct. i passive perioder.

Reglen blev udmøntet i bekendtgørelse nr. 680 af 22. juni 2006 om kommunernes ret til at få 65 pct. refusion af udgifter til kontant- og starthjælp m.v. til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Et tilbud skulle på det tidspunkt have et omfang på mindst 10 timer om ugen for at der kunne udbetales høj refusion, bortset fra i tilfælde, hvor kommunen kunne dokumentere, at personen ikke var i stand til at deltage i 10 timer.

Af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, fremgik det - som i dag - at ved tilbud om uddannelse, hvor det i almindelighed forventes, at deltagere anvender tid til forberedelse, kan forberedelsestid medregnes ved opgørelse af timekravet. Denne bestemmelse var nødvendig at indsætte, da der ellers ikke ville være adgang til i opgørelsen af de 10 timer at medregne aktiviteter, som ikke foregik på selve aktiveringsstedet.

Det fremgik af både bekendtgørelsen og af Arbejdsmarkedsstyrelsens skrivelse, som blev udsendt sammen med bekendtgørelsen (SKR nr. 9415 af 28. juni 2006), at der - som i dag - var tale om en speciel regel om medregning af forberedelsestid.

Med ændringsbekendtgørelse nr. 677 af 20. juni 2007 blev der fastsat nærmere regler om, hvorledes fravær i forbindelse med tilbud påvirker kommunernes muligheder for at få 65 pct. refusion af kontant- eller starthjælpen.

Det blev indsat i bekendtgørelsens § 2, stk. 4, at en person anses for at deltage aktivt i et tilbud, medmindre personen har mere end 14 dages sammenhængende fravær i en kommunal opgørelsesperiode (den periode, som kommunen benytter ved beregning af en persons månedlige ydelse).

Reglen bygger på den forudsætning, at personen skal møde frem i tilbuddet, og at kommunen skal registrere, om dette sker. Udgangspunktet er således, at der ikke er adgang til høj refusion, når personen ikke er mødt frem i tilbuddet. Af hensyn til en enkelt administration er det valgt at fravær uanset årsag på op til

14 dage ikke påvirker kommunens adgang til at få en refusion på 65 pct. Ved fravær på mere end 14 dage regnes hele perioden for passiv. Det er også uafhængigt af årsagen til fraværet.

Samtidig med denne ændring blev det som en præcisering indsat i § 2, stk. 1, nr. 3, at det er en betingelse for at få 65 pct. refusion, at personen deltager aktivt i tilbuddet.

10-timers kravet blev ændret til et 25-timers krav ved ændringsbekendtgørelse nr. 1281 af 5. november 2007, hvor kravene til opførelse af timerne var uændrede.

Særligt om krav til fremmøde i tilbud

Af lov om aktiv socialpolitik § 13, stk. 3, fremgår det, at det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgerne om kontanthjælp tager imod et rimeligt tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Kontanthjælpsmodtagere har således pligt til at deltage i tilbud i det for tilbuddet fastsatte omfang, og kontanthjælpsmodtageren kan ifalde en sanktion for ikke at opfylde sine forpligtelser.

Det er en forudsætning for at påse, at den ledige overholder sine forpligtelser, eller om der er grundlag for en sanktion, at der skal være kontrol med, at den ledige møder frem og er aktiv i tilbuddet i de fastsatte timer. Det er også en forudsætning for at sikre, at tilbuddene lever op til det uegentlige timetalskrav i forhold til kommunens ret til at få 65 pct. i refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp.

De særlige regler, der er om medregning af timer i aktiveringskravet, hvor den ledige ikke møder frem i tilbuddet, er udformet som undtagelser. Det gælder reglen om mulighed for medregning af timer i ordinær beskæftigelse, og reglen om medregning af forberedelsestid ved tilbud om uddannelse.

Princippet i loven er således, at det alene er undtagelserne fra fremmødekravet, der nævnes eksplicit.

Det er i § 44 i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats fastsat, at uddannelsesstedet løbende skal kontrollere, om personen deltager aktivt i uddannelsen og de dertil knyttede aktiviteter. Begrundelsen for denne bestemmelse er, at kommunen ved aktivering i ordinære uddannelser ikke har mulighed for selv at kontrollere om personen er fremmødt og aktivt deltager i tilbuddet. Denne bestemmelse kan således ikke benyttes til at slutte, at kravet om fremmøde ikke gælder ved andre former for tilbud.

For videregående uddannelser, hvor heller ikke uddannelsesstedet har mulighed for løbende at kontrollere dette, fremgår det af § 45, at det er personen selv, der er forpligtet til straks at meddele jobcenteret, hvis der sker afvigelser, og jobcenteret og a-kassen kan indhente en tro og love-erklæring fra personen om, at denne deltager aktivt i uddannelsen og de dertil knyttede aktiviteter m.m. Denne bestemmelse har således været nødvendig, fordi det i praksis ikke har været muligt på anden vis at påse kravet om, at den ledige deltager aktivt i uddannelsen.

For de øvrige tilbud under vejledning og opkvalificering kan og skal kommunen sikre, at der er kontrol med, at den ledige møder frem og er aktiv i tilbuddet i de fastsatte timer.

Kravene til fremmøde er endvidere beskrevet i Arbejdsmarkedsstyrelsens skrivelse til kommunerne: ”Skrivelse om særligt tilrettelagte forløb i form af hjemmeaktivering” (Skr. nr. 9278 af 25. maj 2009).

Sagen vedrørte et projekt, hvor deltagerne blev aktiveret i deres eget hjem i 25 timer om ugen. I skrivelsen er det fremhævet, 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. Denne kontrol er endvidere en forudsætning for, at det er muligt at påse, om den ledige overholder sine forpligtelser, eller om der er grundlag for en sanktion..” Arbejdsmarkedsstyrelsen konkluderede derfor, at kontanthjælpen til disse personer ikke kunne refunderes med 65 pct.

Styrelsen har vejledt om, at det kan accepteres at visse mindre dele af et tilbud foregår uden for aktiveringsstedet, når denne del er et naturligt og et integreret led i tilbuddet. Det vil bero på en konkret vurdering af indholdet af kurset, om det er fagligt relevant, at dele af tilbud foregår uden for aktiveringsstedet. Kun en mindre del af timerne i tilbuddet kan foregå uden for aktiveringsstedet.

Der kan herved henvises til, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med et udbud af jobsøgningsforløb i 2008 blev spurgt om, hvordan praktisk jobsøgning vil kunne indgå som en del af de ugentlige fastsatte timer for aktiveringsforløbene i udbuddet:

”Spørgsmål nr. 52: Jf. forløb 2 og 3 er der krav om et ugentligt timetal på 30 timer. Kan individuel opsøgende jobsøgning hos arbejdsgivere (dvs. uopfordret personligt fremmøde hos arbejdsgiver) indgå i de 30 timer?”

Arbejdsmarkedsstyrelsen svarede følgende:

”De anførte timer vil typisk og i hovedreglen - men ikke nødvendigvis - bestå af almindelige skemalagte timer i form af teoretisk undervisning. Praktisk jobsøgning vil kunne indgå som en del af forløbet og dermed de 30 timer. Tilbudsgiver skal i givet fald sætte timetal på den praktiske jobsøgning og beskrive, hvordan jobsøgningen vil foregå.”

Som det fremgår af svaret er hovedreglen, at tilbud skal omfatte skemalagte timer, og at det er en undtagelse, at timer med praktisk jobsøgning kan medtælles. Hertil kommer, at svaret alene peger på muligheden for personligt fremmøde hos en arbejdsgiver. Spørgsmålet angår således slet ikke, hvorvidt deltagerne kunne anvende tid på at skrive jobansøgninger o.l. hjemmefra.

Det fremgår videre af konteksten, at den del, der i givet fald går til praktisk jobsøgning i form af uopfordret personligt fremmøde hos arbejdsgivere, skal bruges til at kvalificere og understøtte kursets øvrige elementer. Samtidig forudsættes det, at aktøren har sat et timetal på den praktiske jobsøgning samt beskrevet, hvordan jobsøgningen skal foregå. Der tages ikke i svaret stilling til spørgsmålet om, hvilken refusion kommunen kan hjemtage alt efter hvordan forløbene i givet fald sammensættes.

Arbejdsmarkedsstyrelsen vurdering af tilbuddet i Farvergade

Således som tilbuddet i Farvergade er beskrevet, er det Arbejdsmarkedsstyrelsen opfattelse, at de ledige, som alene har fået et tilbud, der omfatter et ugentligt fremmødekrav på minimum 1 ½ 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.

Det er Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering, at de aktiviteter, som foregår ved fremmøde hos jobkonsulenten, vil kunne indgå i opgørelsen af 25 timers kravet, hvis kommunen ikke samtidig tæller aktiviteterne som en del af kontaktforløbet.

De kortvarende tilbud som bl.a. praktiske jobsøgningskurser og it-kurser, som kommunen angiver, at de som supplement giver efter en individuel vurdering, vil ligeledes kunne indgå i opgørelsen.

Jobsøgning i form af personligt fremmøde hos en arbejdsgiver vil i mindre omfang også kunne indgå i opgørelsen af 25 timers kravet. Det er dog en betingelse, at en sådan aktivitet, der foregår uden for aktiveringsstedet, kun udgør et beskedent timetal i forhold til fremmøde hos jobkonsulenten og eventuel supplerende skemalagt undervisning. Det er også en betingelse, at kontakten til arbejdsgiveren indgår som en integreret del af tilbuddet, og at kontakten kvalificerer og understøtter tilbuddets øvrige elementer.

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.

4. Arbejdsmarkedsstyrelsen samlede vurdering og konsekvenserne heraf

Det er Arbejdsmarkedsstyrelsens samlede vurdering, at jobsøgningsprojektet i Farvergade i form af de samtaler, der er foregået mellem den ledige og jobkonsulenten kan være et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det kan dog ikke opfylde kravet om gennemsnitlig mindst 25 timers ugentlig aktivering for at få 65 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne, medmindre det er suppleret med andre aktiviteter/tilbud, der kan tælles med i de 25 timer.

De timer i projektet, som alene består i, at den ledige foretager jobsøgning pr. brev, mail eller telefon uden for aktiveringsstedet herunder hjemmefra, kan ikke tælles med i opgørelsen af kravet om gennemsnitlig mindst 25 timer ugentlig aktivering. De samtaler, som kommunen registrerer som en del af det individuelle kontaktforløb, kan heller ikke tælles med i de 25 timer.

I det omfang der er arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år i projektet, som inden for den første sammenhængende periode på 9 måneder med kontanthjælp har fået tilbud om vejledning og opkvalificering, der er længere end 6 uger, kan kommunen ikke få 65 pct. refusion for den periode, der

rækker ud over de 6 uger, uanset om tilbuddet opfylder kravet om 25 timer. Driftsudgifter til tilbud ud over de 6 uger kan heller ikke refunderes.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har desuden noteret sig - hvad der også fremgik af Arbejdsdirektoratets tilbagemelding til Københavns kommune den 21. oktober 2010, at kommunen har oplyst, ”at kommunen driver andre tilbud, der i større eller mindre grad ligner tilbuddet i Farvergade, på to af kommunens beskæftigelsescentre samt i modtagelserne i jobcentrene Nyropsgade, Skelbækgade og Musvågevej. Disse tilbud har nogenlunde samme aktivitetsomfang som tilbuddet i Farvergade”.

På den baggrund skal Arbejdsmarkedsstyrelsen anmode kommunen 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 er skitseret ovenfor. Kommunen bedes foretage de nødvendige refusionsmæssige berigtigelser, jf. § 68, stk. 8, i bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations ressortområder (BEK nr. 858 af 02/07/2010).

I den udstrækning kommunen eller kommunens revision vurderer, at der på baggrund af sagsgennemgangen vedrørende 2008 måtte være grundlag for også at foretage en gennemgang af de tilsvarende sager i **2006** og **2007**, skal kommunen ligeledes foretage refusionsmæssige berigtigelser vedrørende disse sager.

Redegørelsen om sagsgennemgangen indsendes til Arbejdsmarkedsstyrelsen ledsaget af en revisorpåtegnet opgørelse over omfanget af berigtigelser jfr. § 73, stk. 2 i bekendtgørelsen om statsrefusion og tilskud m.v.

Arbejdsmarkedsstyrelsen forudsætter, at Københavns Kommune i nødvendigt omfang foretager de refusionsmæssige berigtigelser vedrørende **2009**, og at det vil fremgå af revisionsberetningen for 2009. For så vidt angår afgivelsen af revisionsberetningen for 2009, skal styrelsen efter omstændighederne fastsætte fristen for afleveringen af den del af revisionsberetningen, der vedrører kontant- og starthjælpsområdet, til den 1. juni 2011.

Arbejdsmarkedsstyrelsen forudsætter, at Københavns Kommune på tilsvarende måde gennemgår samtlige sager vedrørende **2010** og at revisor i sin beretning for 2010 redegør for, at kommunen i nødvendigt omfang har foretaget de nødvendige refusionsmæssige berigtigelser vedrørende 2010.

Under hensyn til sagens omfang og karakter vil berigtigelserne vedrørende 2008 og 2009 ske ved, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med udbetalingen af forskud for 3. kvartal 2011 vil modregne differencen mellem 35 pct. og 65 pct. af al refusion af kontant- og starthjælp, der er udbetalt i 2008 og 2009 for deltagelse i tilbud om vejledning og opkvalificering efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fratrukket det beløb, som kommunen senest 1. juni 2011 kan dokumentere opfylder betingelserne for 65 pct.'s refusion.

Differencen mellem 35 pct. og 65 pct. af den samlede refusion af kontant- og starthjælp, der er udbetalt i 2008 og 2009 for deltagere i tilbud lovens kapitel 10 udgør i alt omkring 390 mio. kr.

Beløbet er opgjort på baggrund af kommunens refusionsanmodninger for 2008 og 2009 på de kommunale konti 5.57.75.010 og 5.57.75.094, der vedrører 65 pct. refusion af kontant- og starthjælp under deltagelse i tilbud efter kapital 10 og 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har beregnet, hvor meget kommunen ville have fået udbetalt, såfremt der var hjemtaget 35 pct. refusion og vil på den baggrund modregne differencen mellem det udbetalte beløb ved 65 pct. refusion og det alternative beløb ved 35 pct. refusion. Ved beregningen har styrelsen taget højde for, at der i 2008 var 6 pct. i ordinær uddannelse efter lovens kapitel 10 eller virksomhedspraktik efter lovens kapitel 11, samt at der i 2009 var 8 pct. i ordinær uddannelse efter lovens kapitel 10 eller virksomhedspraktik efter lovens kapitel 11. Andelen er beregnet på baggrund af oplysninger i jobindsats.dk.

Idet der henvises til Arbejdsdirektoratets skrivelse af 21. oktober 2011 skal styrelsen anmode om senest den 1. juni 2011 at modtage kommunens revisorpåtegnede redegørelse om gennemgang af sagerne fra 2008 og dokumentation for det beløb, som kommunen i overensstemmelse med reglerne har hjemtaget 65 pct. refusion for.

For 2009 forudsættes den tilsvarende dokumentation at fremgå af årets revisionsberetning, der ligeledes skal afleveres senest den 1. juni 2011, jf. ovenfor.

De beløb for 2008 og 2009 for hvilke kommunen pr. 1. juni har dokumenteret, at der retmæssigt er hjemtaget 65 pct. refusion vil herefter blive fratrukket de 390 mio. kr. i modregningsregnskabet i forbindelse med forskudsudbetalingen for 3. kvartal ultimo juni 2011.”

Brevet var underskrevet af kontorchef Kim Svendsen-Tune.

Beskæftigelsesministeren underrettede ved brev af 7. december 2010 Folketingets Ombudsmand om afgørelsen og anførte blandt andet:

”Jeg kan i øvrigt oplyse, at der efter Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse ikke er tale om, at kontanthjælpsmodtagere ikke har fået de tilbud, som de har krav på. Dette skyldes, at lovgivningen ikke indeholder regler om, hvor mange timers tilbud kontanthjælpsmodtagere som minimum har ret til. Lovgivningen indeholder kun en betingelse om 25 timers aktivering, for at kommunen kan få den høje refusion på 65 pct.

Sagen drejer sig derfor udelukkende om, hvorvidt kommunen med urette har hjemtaget for høj refusion.”

Beskæftigelsesministeren underrettede ved brev af samme dato Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg om afgørelsen og anførte blandt andet:

”I medfør af det almindelige over- og underordningsforhold vil Københavns Kommune kunne klage over Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse til Beskæftigelsesministeriet.

Jeg vil i øvrigt gøre opmærksom på, at lovforslag L 71 om virksomhedsrettet aktivering og ændring af refusionssystemet vil medføre, at en lignende sag om jobsøgningstilbud ikke vil kunne forekomme, idet den form for aktivering ikke længere vil kunne medføre høj refusion.”

Advokaterne Anders Valentiner-Branth og Jesper Fabricius gjorde i et brev af 11. april 2011 på kommunens vegne indsigelse mod afgørelsen af 6. december 2010. Det gjordes gældende, at afgørelsen var baseret på en lang række grundlæggende fejl, herunder to fejl:

”For det første er AMS’ afgørelse baseret på en antagelse om, at der i lovgivningen er en betingelse om, at kravet om 25 timers aktivering skal opfyldes gennem fremmøde et bestemt sted. Som det nærmere vil fremgå senere af dette brev, er der ikke hjemmel i lovgivningen for denne antagelse.

For det andet er AMS’ afgørelse baseret på en antagelse om, at der i ingen af Københavns Kommunes beskæftigelsestilbud er krav om fremmøde et bestemt sted. Det er ikke rigtigt, idet Københavns Kommune i hovedparten af de relevante tilbud rent faktisk opererer med et krav om fremmøde på et nærmere bestemt aktiveringssted (uden at dette er udtryk for, at kommunen har opfattet fremmødet som en betingelse for 65 % refusion).

Tilbagebetalingskravet for de tilbud, hvor Københavns Kommune opererer med et krav om fremmøde på et bestemt aktiveringssted, udgør godt 324 mio. kr. svarende til godt 83 % af det samlede beløb, der kræves tilbagebetalt, jf. det anførte herom i bilag 1. Der er tale om tilbud, der grundlæggende er anderledes tilrettelagt end de tilbud, hvor der ikke stilles krav om fremmøde på et bestemt angivet sted i mindst 25 timer, herunder Farvergade- tilbuddet. Disse tilbud varetages dels af eksterne leverandører og dels i kommunalt regi.

Deloitte, der er kommunens revisor, har foretaget en vurdering af tilrettelæggelsen af disse tilbud. Deloitte har i sit notat af 4. april 2011 (bilag 2 med underbilag) konkluderet følgende:

”Det er vores vurdering, at de tilbud, der er omfattet af dette notat - svarende til ca. 83% af det af Arbejdsmarkedsstyrelsen opgjorte beløb på 390 mio. kr. for 2008 og 2009 - er tilrettelagt på en sådan måde, at der foreligger krav om fremmøde i mindst 25 timer ugentligt samt et krav om kontrol af fremmøde hos de eksterne leverandører henholdsvis kommunens egne beskæftigelsescentre.

Det er således vores vurdering, at tilrettelæggelsen af kommunens tilbud med krav om mindst 25 timers fremmøde i alle årene 2008 - 2010 har været betryggende i forhold til at sikre, at dette krav efterleves i de enkelte tilbud.”

...”

Efter det nævnte notat af 4. april 2011 fra Deloitte var opgaven afgrænset til aktiveringstilbud med et krav om fremmøde på mindst 25 timer. Notatet omfattede ikke tilbud med et fremmødekrav på mindre end 25 timer ”som eksempelvis tilbuddet i Farvergade”, jf. punkt 3.2. Det hedder i notatets punkt 8 generelt om dokumentation:

”8.2 Generelt om dokumentation for aktiviteterne på beskæftigelsescentrene

I ovennævnte revisionsprotokollat om revisionen af regnskab 2008 blev omtalt en række generelle forhold, herunder følgende:

”Dokumentation for aktiviteter på Beskæftigelsescentrene. Generelt synes der ikke at foreligge dokumentation i sagerne eller journaler for aktiviteter i beskæftigelsescentrene, herunder om aktiviteterne i beskæftigelsescentrene opfylder kravet om 25 timers aktivering. Det fremgår umiddelbart heller ikke af sagerne hvilken opfølgning/vurdering, der er foretaget på de iværksatte aktiviteter.”

Denne observation vedrører i denne sammenhæng det forhold, at det generelt ikke fremgår af de individuelle personsager, der var omfattet af vores sagsgennemgang, hvad indholdet af og timekravet i tilbuddene til hver enkelt kontanthjælpsmodtager har været. Det fremgår endvidere ikke af sagerne hvilken opfølgning/vurdering, der er foretaget på de iværksatte aktiviteter.

BIF har i den forbindelse henvist til, at indhold og timekrav fremgår af tilbudsbeskrivelser, og at der gennem kontrolkrav og tilsyn følges op på, at disse efterleves i praksis. Efter BIFs retningslinjer registreres det individuelt i sagerne, når der for den enkelte kontanthjælpsmodtager er dispenseret fra det generelle indhold i tilbudsbeskrivelserne, herunder 25 timers kravet, og ved fravær fra tilbud.

Som det fremgår af vores konklusion, er det vores vurdering, at tilrettelæggelsen af kommunens tilbud med krav om mindst 25 timers fremmøde i alle årene 2008 - 2010 har været betryggende i forhold til at sikre, at dette krav efterleves i de enkelte tilbud.”

Advokaterne påberåbte sig endvidere indholdsmæssige og forvaltningsmæssige mangler ved afgørelsen idet det gjordes gældende, at der manglede hjemmel for et fremmødekrav på et bestemt angivet sted, ligesom der var handlet i strid med lighedsprincippet, proportionalitetsprincippet og undersøgelsesprincippet, samt forvaltningslovens krav om partshø-

ring, begrundelse og klagevejledning. Endvidere havde kommunen efter decisionsafgørelsen af 10. august 2010 en berettiget forventning om, at regnskab 2008 ikke ville kunne genåbnes, ligesom der ikke var retligt grundlag for at kræve gennemgang af samtlige sager for 2008 og 2009. Såfremt Arbejdsmarkedsstyrelsen foretog modregning ville der blive udtaget stævning, herunder med påstand om tilbagebetaling med renter.

Advokat Søren Stenderup Jensen fra advokatfirmaet Plesner svarede den 19. maj 2011 som advokat for Arbejdsmarkedsstyrelsen, at afgørelsen af 6. december 2010 blev fastholdt.

Det hedder videre med henvisning til Deloittes notat:

”... at styrelsen med fremsendelsen af Deloittes erklæring af 4. april 2011 med underbilag finder det tilstrækkeligt dokumenteret, at Kommunen har sikret sig, at de jobsøgende i tilbud har haft et gennemsnitligt fremmøde på mindst 25 timer ugentligt, hvorfor der ikke vil ske modregning af ca. 423 mill. kr., såfremt følgende vilkår opfyldes:

- Arbejdsmarkedsstyrelsen modtager en uddybende redegørelse om det grundlag (foretagne interviews og dokumentgennemgange), som ligger til grund for Deloittes erklæring af 4. april, og
- Kommunen - i samråd med kommunens revisor - foretager en fornyet stikprøvevurdering på enkeltsagsniveau af den gennemførte aktivitet i 2008 og 2009, der med revisionens påtegning giver en tilstrækkelig overbevisning om, at Kommunen har hjemtaget refusion i overensstemmelse med reglerne, jf. § 70, stk. 6 og § 68 i bekendtgørelsen om statsrefusion og tilskud.”

Det hedder særskilt om hjemlen til det stillede krav:

”Der er ikke som anført i 11. april-brevet noget grundlag for at hævde, at alene revisionen skulle være berettiget til at påpege fejl. Tværtimod følger det af almindelige forvaltningsretlige regler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen som ressortmyndighed både kan og skal føre tilsyn med refusion af bl.a. kontant- og start-hjælp til kommunerne. Får styrelsen således mistanke om, at der er sket fejl i refusionen, er man i den forbindelse berettiget til at kræve sager genåbnet med henblik på berigtigelser. Bestemmelsen i stk. 8 er efter sin ordlyd begrænset til de situationer, hvor det er revisionen, der påpeger fejl.”

Advokaterne Anders Valentiner-Branth og Jesper Fabricius fremsendte herefter med brev af 9. juni 2011 et notat af 8. juni 2011 fra Deloitte med en uddybende redegørelse. Det konkluderedes, at der var fremkommet nye oplysninger på området for aktiveringstilbud med fremmøde på mindst 25 timer ugentligt, der ændrede vurderingen efter notatet af 4.

april 2011. I notatet var der blandt andet følgende kommentarer til advokat Søren Stenderup Jensens brev:

”Den generelle bemærkning i revisionsberetningen for 2008

Plesner henviser til, at revisor i revisionsberetningen for 2008 bl.a. har givet udtryk for, at der ikke synes at foreligge dokumentation i sagerne eller journaler for aktiviteter i beskæftigelsescentrene, ”herunder om aktiviteterne i beskæftigelsesindsatsen opfylder kravet om 25 timers aktivering”. Der henvises herunder til Deloittes udtalelse i Deloittes brev af 12. oktober 2010.

Vi skal på given foranledning bekræfte, at der er givet udtryk for nøjagtig samme opfattelse i revisionsberetningen for 2008, i Deloittes brev af 12. oktober 2010 samt i Deloittes notat af 4. april 2011, jf. pkt. 8.2.:

Den generelle bemærkning vedrører i denne forbindelse det forhold, at det generelt ikke fremgår af de individuelle personsager, der var omfattet af vores sagsgennemgang, hvad indholdet af og timekræget i tilbuddene til hver enkelt kontanthjælpsmodtager har været.

...”

Herefter citeres fra pkt. 8.2 i notatet som gengivet ovenfor. Det nævnte brev af 12. oktober 2010 er ikke fremlagt i sagen. Det hedder videre:

”Revisionsberetningen for 2009

Plesner henviser til, at kommunens revisor ikke har afgivet en tilsvarende bemærkning eller et opmærksomhedspunkt i revisionsberetningen for 2009 om, hvorvidt aktiviteterne opfylder lovkravet om 25 timers aktivering.

Vi skal hertil alene henvide til, at vi i revisionsberetningen for 2009 har oplyst om opfølgningen af revisionsberetningen for 2008, at kommunen først har modtaget decisionsskrivelsen for 2008 dateret den 10. august 2010 så sent, at vi ikke har haft mulighed for at følge op på de nævnte forhold i revisionsberetningen for 2009.

Vi følge op på decisionsskrivelsen for 2008 i forbindelse med revisionen for 2010.

Vi har ikke gentaget den generelle bemærkning i beretningen for 2009, idet vi har afventet ministeriets stillingtagen til den generelle bemærkning i decisionsskrivelse for 2008.”

Advokaterne Anders Valentiner-Branth og Jesper Fabricius’ brev af 9. juni 2011 var endvidere vedlagt blandt andet Rigsrevisionens brev og rapport af 31. maj 2011 vedrørende besøg i kommunen i uge 11 i 2011, hvorefter kommunen i det væsentlige havde tilrettelagt sin forvaltning på en måde, der medvirkede til at sikre, at kommunen overholdt vilkårene

for hjemtagelse af statsrefusion. Det fremhævedes samtidig, at Rigsrevisionens gennemgang ikke omfattede en vurdering af nærværende sag.

Advokaterne rejste særskilt spørgsmål om den retlige karakter af advokat Søren Stenderup Jensens brev, herunder vedrørende Arbejdsmarkedsstyrelsens pligt til at genoptage behandlingen af sagen og til at træffe en ny afgørelse. Endvidere anmodedes om aktindsigt særligt henset til, at advokat Søren Stenderup Jensen havde anført, at Arbejdsmarkedsstyrelsens vilkår skulle ”ses på baggrund af en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger, herunder omtalen i dagspressen, samt sagens væsentlighed og principielle karakter”.

Advokat Søren Stenderup Jensen svarede den 20. juni 2011, at der ville blive givet aktindsigt, og at Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse alene var ”truffet på baggrund af oplysninger meddelt af Københavns Kommune og selvsagt ikke oplysninger i dagspressen”. Sagen var imidlertid på grund af sin væsentlighed genstand for betydelig offentlig opmærksomhed og både omtalen i dagspressen og henvendelsen til Folketingets Ombudsmand var medvirkende til, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i første omgang gik ind i sagen og rettede henvendelse til kommunen.

Advokat Søren Stenderup Jensen skrev videre den 28. juni 2011, at der ikke i brevet af 11. april 2011 var fremkommet sådanne nye faktuelle oplysninger, at der for Arbejdsmarkedsstyrelsen havde været grundlag for at genoptage afgørelsen af 6. december 2010, endsige pligt hertil. På baggrund af Deloitte's supplerende notat af 8. juni 2011 agtede Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke at foretage modregning af de 324.543.307 kr., der vedrørte projekter, som kommunen havde tilrettelagt med i gennemsnit 25 timers ugentlig fremmøde. Derimod ville der i forbindelse med udbetaling af forskud for 3. kvartal 2011 ske modregning af differencen mellem 35 % og 65 % refusion af kontant- og starthjælp, der var udbetalt i 2008 og 2009 for så vidt angår Farvergade og andre aktiveringstilbud uden krav om i gennemsnit mindst 25 timers fremmøde om ugen, svarende til 65.752.361 kr.

Kommunen afgav den 16. januar 2012 et yderligere notat om aktivtilbud i 2008 og 2009. Som begrundelse for notatet henvistes til, at Arbejdsmarkedsstyrelsen efter det anførte i svarskriftet havde et forkert indtryk af indholdet af tilbuddene. Det hedder blandt andet:

”Kommunens aktiveringstilbud i 2008 og 2009

De tilbud, der blev gennemført i 2008 og 2009, og hvor AMS har fastholdt kravet om tilbagebetaling af refusion, beskrives nærmere i det følgende.

Beskrivelsen, der bl.a. baserer sig på interviews af ledere og medarbejdere i Farvergade og i de andre tilbud, viser generelt en betydelig bredde og variation i indhold og tilrettelæggelse af tilbuddene, både inden for Farvergadetilbuddet og mellem de enkelte tilbud.

Farvergadetilbuddet

Farvergadetilbuddet var et såkaldt strakstilbud målrettet de mest jobparate ledige. Målet var at få flest mulige jobparate ledige "vendt i døren" i lyset af den meget store efterspørgsel efter arbejdskraft i de år. Farvergadetilbuddet er siden nedlagt, fordi vi med den ændrede konjunktursituation har vagt at omlægge beskæftigelsesindsatsen.

Tilbuddet var tilrettelagt med udgangspunkt i, at deltagerne var motiverede for at gøre en intensiv indsats for at få job. Således var en del af formålet med tilbuddet at teste motivationen og erfaringen var også, at mange ledige valgte at forlade kontanthjælpen allerede ved udsigten til at skulle i tilbuddet eller kort tid efter at være begyndt i tilbuddet.

Sigtet var således, at de, der faktisk deltog i tilbuddet, var reelt motiverede for job men også havde behov for støtte til at opnå et job. Det var også en del af tilbuddet, at motivationen løbende blev testet, og at tilbuddets indhold - herunder omfanget af fremmøde i Farvergade - blev ændret, hvis der var tvivl om motivationen, ligesom der blev viderevisiteret til helt andre tilbud - herunder tilbud med 25 timers fremmøde på et bestemt sted - hvis der var behov for dette.

Blandt de, der gennemførte tilbuddet, var omkring 40 pct. ude af kontanthjælp inden for den efterfølgende måned, jf. også det oplyste herom i kommunens redegørelse af 15. oktober 2010 til AMS (...). Samlet set har tilbuddet dermed haft en betydelig effekt i forhold til at aflaste de offentlige udgifter til forsørgelse. Det gælder også i højere grad end et gennemsnitligt tilbud, endsige passiv forsørgelse. Det skal også ses i lyset af, at en del ledige som nævnt forlod kontanthjælpssystemet allerede før tilbuddets påbegyndelse eller kort efter dets opstart.

De gennemførte interviews med jobkonsulenter fra Farvergade har bekræftet, at det intensive jobsøgningstilbud for de enkelte ledige krævede et aktivitetsomfang på i gennemsnit mindst 25 timer om ugen. Derudover har jobkonsulenterne bl.a. tilkendegivet følgende om indholdet af aktiveringstilbuddet, om forventningsafstemningen med deltagerne og om reaktions- og kontrolmulighederne, hvis deltagerne ikke kunne leve op til de aftalte forventninger.

Alle deltagere var i forløbet tilknyttet en fast jobkonsulent, og der blev for alle deltagere i perioden 2008-2009 afholdt et fast ugentligt møde af mellem 1½ og 3 timers varighed.

På det indledende møde blev der lagt vægt på at foretage en klar forventningsafstemning, hvor det blev tilkendegivet over for den ledige, at enten deltog den pågældende aktivt i det intensive jobsøgningstilbud, eller også ville det kunne

få konsekvenser for deres kontanthjælp, ligesom der ville ske viderevisitering til et tilbud - f.eks. et motivationstilbud - med krav om 25 timers ugentligt fremmøde.

Hvis jobkonsulenterne undervejs i tilbuddet kom i tvivl om, hvorvidt en deltager havde motivationen eller viljen til at deltage aktivt i 25 timer om ugen, kunne de inden for rammerne af tilbuddet i Farvergade pålægge den pågældende et forløb af op til fem ugers varighed med 5 gange 3 timers dagligt fremmøde. Hertil kom forberedelse og gennemførelse af praktisk jobsøgning mv., som deltagerne skulle gennemføre uden for undervisningstiden, og som der bl.a. ved samtaler herom og ved kontrol af jobsøgningsdagbogen blev fulgt op på.

Såfremt jobkonsulenten under dette forløb ikke fik troen tilbage i forhold til, at deltageren var tilstrækkeligt motiveret for at deltage aktivt i tilbuddet var det praksis, at deltageren blev viderevisiteret til et tilbud - typisk i kommunens egne beskæftigelsescentre - med mindst 25 timers fremmødekrav.

Mulighederne for at kræve fremmøde i 5 gange 3 timer om ugen samt for at viderevisitere til tilbud med 25 timers fremmødekrav gav - sammen med den løbende forventningsafstemning - jobkonsulenterne sikkerhed for, at deltagerne undervejs i forløbet opretholdt motivationen, at deltagerne havde et aktivitetsomfang på mindst 25 timer om ugen, og at deltagerne arbejdede intensivt for at finde et job.

Dette skal også ses i sammenhæng med de muligheder for sanktion, der ligger i lovgivningen. Sanktionen kunne bestå af midlertidig afbrydelse af kontanthjælpen, ophør af ydelsen eller forholdsmæssig reduktion af ydelsen. Disse muligheder blev benyttet i tilbuddet. Således blev der som oplyst i kommunens redegørelse af 15. oktober 2010 til AMS (...) f.eks. sanktioneret i 1.040 tilfælde i de første 9 måneder af 2010, hvilket skal sammenholdes med, at det samlede deltagerantal i perioden udgjorde ca. 2.850 borgere.

Med udgangspunkt i de gennemførte interviews kan gives forskellige eksempler på, hvordan kurset forløb i praksis.

Et eksempel kunne være en deltager, der er håndværker og netop er blevet arbejdsløs. På første møde, for eksempel en tirsdag, bliver det aftalt, at han skal arbejde med et udvidet visitkort, som indeholder kontaktoplysninger, uddannelse samt oplysninger om de sidste 2-3 jobs, sin ansøgning og sit CV. Herudover blev det aftalt, at han skal sende udkast til jobkonsulenten til gennemsyn den følgende torsdag. Herudover skal han søge tre jobs.

Det bliver endvidere aftalt, at hvis håndværkeren har brug for støtte kan han bruge jobcaféen, hvor der altid er mulighed for sparring med en jobkonsulent. Håndværkeren henvender sig herefter i jobcaféen dagen efter og udarbejder udvidet visitkort, ansøgning og CV i samarbejde med en jobkonsulent.

Håndværkeren udsøger herefter tre håndværksmestre, hvor han vil søge jobs, ligesom han ringer til disse og taler om mulighederne. To af de tre håndværksmestre er afvisende, og håndværkeren udsøger herefter to andre håndværksmestre.

Håndværkeren sender udkast til udvidet visitkort, CV og ansøgninger mv. til sin faste jobkonsulent som aftale torsdag og efter en telefonisk drøftelse tager han ud til og afleverer ansøgningen personligt til tre håndværksmestre, der har interesse i eventuelt at tilbyde et job.

Tirsdagen efter drøftes tilbagemeldingerne på de afleverede ansøgninger, og det aftales, at håndværkeren skal give jobkonsulenten en tilbagemelding, når han har været til den jobsamtale eller de jobsamtaler, han er blevet indkaldt til på baggrund af sidste uges ansøgninger. Herefter gennemgås håndværkerens jobsøgningsdagbog og den tilrettede ansøgning og det tilrettede CV, ligesom betydningen af netværk og branchekendskab i forhold til en vellykket jobsøgningsproces bliver gennemgået med jobkonsulenten. Det bliver herefter aftalt, at håndværkeren skal søge to jobs på baggrund af opslag, samt at han herudover skal aflevere sit visitkort hos et antal nærmere angivne mestre.

Jobkonsulenten og håndværkeren aftaler endvidere at mødes i jobcaféen den følgende dag, hvor håndværkeren får støtte til at arbejde videre med sin ansøgning, herunder til betjening af tekstbehandlingsprogrammet.

Det bliver samtidig aftalt, at håndværkeren skal deltage i en virksomhedspræsentation den følgende fredag i jobcentret i Skelbækgade, hvor et antal virksomheder med behov for tilførsel af arbejdskraft præsenterer sig selv og afholder interviews med interesserede ledige.

Håndværkeren ringer til jobkonsulenten to dage efter for at fortælle om jobsamtalen, som var gået godt, og hvor mester lovede at have ham i tankerne, hvis der skulle opstå et ”hul”. De to evaluerer kort jobsamtalen, og jobkonsulenten råder håndværkeren til at følge op over for håndværksmesteren om nogle uger, hvis han ikke har opnået job inden da.

Tilsvarende gennemgås i de følgende uger jobsøgningsdagbogen og der aftales konkrete aktiviteter, der skal gennemføres med det formål hurtigst muligt at opnå job. På det pågældende tidspunkt ville det være sandsynligt, at en håndværker med den beskrevne indsats hurtigt ville opnå job.

Et andet eksempel er en ufaglært kvinde, hvor det på det første møde bliver klarlagt, at kvinden gerne vil arbejde med børn. Dette kunne for eksempel være som medhjælper i et køkken i en børnehave eller som pædagogmedhjælper. På det første møde bliver det aftalt, at kvinden skal udarbejde udvidet visitkort og CV til dagen efter, således at jobkonsulenten kan kommentere på dette, og at hun herefter skal besøge 10 nærmere i jobsøgningsdagbogen angivne institutioner.

Dagen efter modtager jobkonsulenten en mail med udkast til CV og udvidet visitkort, som kvinden på baggrund af en telefonisk drøftelse herefter gør færdige.

Ugen efter kontrolleres jobsøgningsdagbogen, og kvinden fortæller om sine aftalte 10 besøg på daginstitutioner. Hendes vurdering er, at det vil være svært at få et job som pædagogmedhjælper umiddelbart. Derimod ser der ud til at være nogle åbninger som køkkenmedhjælper, men dette kræver dog, at hun kan

dokumentere, at hun har taget to kurser i henholdsvis medlavning til børn og hygiejnebevis i forhold til at arbejde i institutionskøkkener.

Det bliver aftalt, at jobkonsulenten straks melder hende til og betaler for hendes deltagelse i disse kurser, og at hun skal udarbejde en ansøgning, hvoraf det fremgår, at hun snarest vil deltage i disse kurser. Hun skal sende denne ansøgning til jobkonsulenten dagen efter.

Efter en telefonisk drøftelse med jobkonsulenten dagen efter, hvor det fremsendte udkast bliver gennemgået, bliver det aftalt, at hun skal individualisere den drøftede ansøgning og sende den til 4 af de institutioner, som hun allerede har besøgt.

På det næste møde kontrolleres aktiviteterne baseret på samtalen, jobsøgningsdagbogen, de sendte ansøgninger mv. Jobkonsulenten orienterer herefter om, at der er opnået plads på de to kurser i forlængelse af hinanden med start den førstkommande mandag.

Kurset i Økologisk Barnemad og Køkkenkursus blev udbudt af Københavns Madhus, og havde en varighed på 10 dage, hvor der var 6 timers fremmøde om dagen, mens kurset i Almen Fødevarerhygiejne blev udbudt af Hotel- og Restaurationsskolen og varede i 3 dage, hvor der var 6 timers fremmøde om dagen, jf. i øvrigt kursusbeskrivelserne,

Det aftales herudover, at hun forsat skal søge mindst to jobs om ugen, mens hun gennemfører kurserne.

Umiddelbart efter afslutningen af de to kursusforløb afholdes endnu et møde, hvor forløbet af de to kurser bliver drøftet, og hvor aktiviteterne i de forløbne uger herudover bliver kontrolleret på basis af samtalen, jobsøgningsdagbogen, ansøgninger mv.

Kvinden beretter, at hun har været til samtale og starter på job i et køkken i en børnehave om 2 dage, hvorfor hendes deltagelse i aktiveringstilbuddet afsluttes.

Som eksemplet illustrerer, havde jobkonsulenterne og deres nærmeste chef adgang til at tilbyde deltageren andre supplerende kurser og tilbud som en del af forløbet, når der var behov for dette, jf. også det anført herom i kommunens redegørelse af 15. oktober 2010 (...). Disse kurser kunne både være interne og eksterne kurser.

De typiske interne kurser kunne for eksempel være IT-kurser, et særligt intensivt jobsøgningskursus, et kursus i Køkken, kantine og service samt et kursus i Social, sundhed og service, der til dels er nærmere beskrevet i den projektskrivelse, Alle disse kurser var med 6 timers kontrolleret fremmøde om dagen.

På et IT-kursus kunne deltageren for eksempel gennemgå et forløb med 7 ugers undervisning og på den baggrund erhverve sig et PC-kørekort. En række af deltagerne i aktiveringstilbuddet i Farvergade blev tilbudt og gennemførte sådanne kurser.

Viste det sig for eksempel, at en ledig som håndværkeren nævnt i det første eksempel havde store vanskeligheder ved at anvende IT, havde jobkonsulenten mulighed for at give den pågældende op til 7 ugers IT-kursus på et af kommunens beskæftigelsescentre, hvor der i øvrigt var kontrolleret fremmøde på mere end 25 timer om ugen.

De typiske eksterne kurser kunne for eksempel være et grundlæggende vagtkursus, der blev udbudt af Københavns Tekniske Skole. Kurset varede i 3 uger, og der var en fast mødetid fra kl. 8.00-15.24, hvorved der var et fremmøde på meget mere end 25 timer om ugen, jf. kursusbeskrivelsen og en særligt udarbejdet oversigt med eksempler på kursusaktiviteter,

Dette kursus blev anvendt af jobkonsulenterne i Farvergade i en række tilfælde, når en deltager f.eks. gerne ville kunne forbedre sine jobmuligheder ved at blive omskølet som vagt.

Et andet eksempel på et eksternt kursus er kurset som Kundeservicemedarbejder, som Go Excellent/Apex udbød i samarbejde med Erhvervsakademiet Nordsjælland. Kurset var en introduktion til salgsbranchen, jf. kursusbeskrivelsen, Kurset varede 4 uger og krævede et fremmøde på 37 timer ugentligt. En række af deltagerne i aktiveringstilbuddet i Farvergade blev tilbudt og gennemførte sådanne salgskurser.

Tilbuddet - med dets tilrettelæggelse og praktiske gennemførelse - stillede således krav om og sikrede et aktiveringsomfang fra deltagerne svarende til mindst 25 timer om ugen.

Jobklubber i beskæftigelsescentre

Kommunen har også haft aktivitetstilbud i sine beskæftigelsescentre med mindre end 25 timers pålagt fremmøde på kommunens adresser, der dels har været indbyrdes meget forskellige, dels har været helt anderledes end tilbuddet i Farvergade.

Tilbuddet i Center for Beskæftigelse, Sprog og Integration (CBSI)

Tilbuddet i CBSI var målrettet mod ledige i matchgruppe 2 og 3 og var i hele 2008 indrettet med 25 timers kontrolleret fremmøde i centret.

I 2009 blev tilbuddet ændret i forhold til de deltagere, der var i matchgruppe 2, det vil sige de ledige, der var tættest på job, således at disse fik større fleksibilitet og mulighed for selv at udføre praktisk jobsøgning. Deltagerne fra matchgruppe 2 gruppen var ofte ufaglærte, som forsøgte at få jobs i rengøringsbranchen og tilsvarende servicehverv.

Det indebar, at der for deltagerne i matchgruppe 2 i 2009 var tale om 15 timers fremmøde i centret, som blev suppleret med praktisk jobsøgning uden for centret i form af jobsamtaler, uopfordrede henvendelser til potentielle arbejdsgivere telefonisk eller skriftligt, skrivning af ansøgninger og CV, arbejde på netværk, deltagelse på jobmesser og i jobcaféer, møder for eksempel med

større rengøringsvirksomheder, der manglede arbejdskraft og andre aftalte aktiviteter.

De aftalte aktiviteter blev skrevet ind i en logbog, og der blev dagligt fulgt op på, at de aftalte aktiviteter blev gennemført, ligesom der blev aftalt nye aktiviteter. Ledelsen har i forbindelse med nærværende beskrivelse undersøgt spørgsmålet om, hvorvidt de aftalte ekstra aktiviteter udgjorde mere end 10 timers ekstra aktivering for deltagerne om ugen, og det er jobkonsulenternes klare opfattelse, at det er tilfældet.

Det er i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende beskrivelse blevet klart, at der i det af AMS modregnede beløb på ca. 65 mio. kr. indgår 5,5 mio. kr., der vedrører ovenstående tilbud i sin helhed i 2008 og i 2009 for så vidt angår matchgruppe 3, hvor der som beskrevet var et kontrolleret fremmødekrav på 25 timer om ugen, jf. også Deloitte's notat af 16. januar 2012 med underbilag,

For så vidt angår matchgruppe 2 i 2009, hvor fremmødet har været 15 timer om ugen suppleret med praktiske jobsøgningsaktiviteter, har der været stillet krav om et aktivitetsomfang på mindst 25 timer om ugen.

Center for Kompetence og Beskæftigelse (CKB)

På visse punkter adskiller aktivitetstilbuddene i 2008 og 2009 med intensiv jobsøgning i CKB sig væsentligt fra tilbuddet i Farvergade.

For eksempel var der i tre uger i forløbet i CKB krav om 15 timers fremmøde suppleret med praktisk jobsøgning og kontrol heraf i logbog (jobsøgningsdagbogen). I de tre uger, hvor der er 15 timers fremmøde, var kurset beskrevet på gældende måde:

”Aktiviteter i jobklubberne

”I Jobværkstedet arbejder kursisterne med målrettet jobsøgning.

Dette indebærer blandt andet undervisning om arbejdsmarkedet - flaskehalse, kvalifikationskrav mv. - vejledning om job- og uddannelsesmuligheder, personlig afklaring af mål og metoder i jobsøgningen gennem gruppearbejde og samtaler samt individuel jobsøgning.

Aktiveringen er for eksempel i uge 1, 2 og 7 tilrettelagt på følgende måde:

Uge 1 og 2: Dagligt fremmøde på Jobværkstedet med tre timers undervisning pr. dag. Undervisningen i denne periode omfatter blandt andet:

- Dagens arbejdsmarked - lukkede døre og flaskehalse.
- Introduktion til rådighedsbegrebet samt anden lovgivning vedrørende lediges pligter og rettigheder.
- Optimering af CV på Jobnet, herunder definition af brancher og kompetencer.
- Den skriftlige ansøgning, herunder skriftlig formulering og personlig præsentation.
- Den gode jobsøgning, handlemuligheder i forhold til det aktuelle arbejdsmarked.

- Uopfordrede ansøgninger og brug af Find-Job-Nu.
- Personlig præsentation, kropssprog og fremtræden.

[...]

Uge 7: Fremmøde på Jobværkstedet 4 gange. Opfølgning på egen jobsøgning i grupper og planlægning af næste måneds aktiviteter.”

I de øvrige uger var tilbuddene i CKB tilrettelagt og blev gennemført på stort set tilsvarende måde som i Farvergade.

Hertil kommer, at CKB som beskæftigelsescentrene generelt havde (og har) en meget nem adgang til at tilbyde supplerende kurser med IT, Køkken, kantine og service mv. i eget regi, der er nærmere beskrevet i afsnittet om Farvergade oven for, hvorfor deltagerne på disse kurser i mange tilfælde også blev tilbudt forskellige supplerende kurser med krav om mere end 25 timers fremmøde.

Også i forhold til tilbuddene i CKB har der således været et aktivitetsomfang på mindst 25 timer om ugen.

Tilbud i jobcentre

Den aktivitet, der vedrører tilbud i regi af jobcentrene, består altovervejende af danskundervisning. Der er tre forskellige varianter.

Idet ene danskursus blev der stillet krav om fremmødekrav i de 15 timer, hvor der var undervisning. Hertil kommer, at det var forventet, at deltagerne i disse danskurser forberedte sig til hver lektion hjemmefra, ligesom de i øvrigt fik hjemmearbejde i forbindelse med undervisningen. Forberedelse og hjemmearbejde svarede til mindst 10 timer pr. uge.

I det andet danskursus havde deltagerne en konkret dispensation, hvorefter de alene havde pligt til aktivitet i 15 timer ugentligt. Til disse deltagere blev der givet et 15 timers tilbud, hvor der hovedsagelig var undervisning og dermed fremmøde i undervisningslokalerne, men hvor der også var indregnet forberedelse, således at deltagerne med sikkerhed blev aktiveret i det tilstrækkelige antal timer.

Det tredje danskursus var et 15 timers danskundervisningstilbud, der blev kombineret med en anden form for aktivitet. Det kunne f.eks. være et aktivt jobsøgningskursus, tilbud om praktik hos en ekstern arbejdsgiver mv. Her var der altså tale om et 15 timer danskundervisningstilbud i kombination med f.eks. en praktikperiode med 10 timers fremmøde, eller et 10 timers jobsøgningsstilbud leveret af en af kommunens eksterne leverandører, på baggrund af det af kommunen gennemførte udbud af sådanne tilbud, og hvor den pågældende leverandør ville være forpligtet til at levere dokumentation for deltagerens fremmøde og aktivitetsindholdet i de aftalte 10 timer i leverandørens lokaler. Når der for denne målgruppe var behov for et jobsøgningskursus med krav om fremmøde i alle de 10 timer, som tilbuddet varede, hang det sammen med den pågældende målgruppes dårlige danskundskaber og generelt mangelfulde kendskab til det danske arbejdsmarked, hvilket øgede behovet for støtte.

Også i disse tilfælde indebar deltagelse i tilbuddene mindst 25 timers ugentlig aktivering.”

Notatet indeholder endvidere et afsnit om ”Beskæftigelsessituationen i 2007, hvor indsatsen i 2008 og 2009 blev planlagt” og et afsnit om ”BIF’s løbende oplysninger til Beskæftigelsesministeriets institutioner om tilbuddene”.

Deloitte afgav den 16. januar 2012 et supplerende notat om aktiveringstilbud med fremmødekrav på 25 timer om ugen, som ikke var omfattet af vurderingen i Deloitte tidligere notater af 4. april 2011 og 8. juni 2011 om aktiveringstilbud med fremmødekrav på 25 timer om ugen. Det drejede sig om aktiveringstilbud: Jobpakke på CBSI (Center for Beskæftigelse, Sprog og Integration).

Deloitte notat af 16. januar 2012 var vedlagt en opgørelse fra kommunen med beregnede refusionstab for tilbud med fremmøde under 25 timer i 2008 og 2009 på i alt 60.247.562 kr. Heraf udgjorde refusionstab for jobklubber i Farvergade henholdsvis 20.835.723 kr. i 2008 og 36.334.987 kr. i 2009 eller i alt 57.170.710 kr. For tilbud i jobcentre (dansk kurser) var beløbene henholdsvis 494.688 kr. og 243.372 kr. eller i alt 738.060 kr. For jobklubber i beskæftigelsescentre drejede det sig om 994.023 kr. i 2008 (CKB) og 1.345.169 kr. i 2009 (CBSI).

Arbejdsmarkedsstyrelsen meddelte herefter ved brev af 8. marts 2012 kommunen, at der ved refusionsberigtigelse kunne modregnes 5.504.399 kr. i det beløb på sammenlagt 65.752.361 kr. som blev modregnet den 29. juni 2011 vedrørende for meget udbetalt refusion. Styrelsen anmodede derfor om, at beløbet blev berigtiget i forbindelse med den endelige restafregning vedrørende refusionsudbetalingen i 2011.

Herved fremkommer kommunens krav på 60.247.962 kr. svarende til den nedlagte påstand.

Københavns Kommune meddelte ved brev af 25. juni 2012, at kommunen som anmodet ville berigtige de 5.504.399 kr. som led i restafregningen for 2011. Dette skete den 11. juli 2012. Kommunen fastholder derfor sin rentepåstand vedrørende dette beløb frem til denne dato.

Om ligebehandling i forhold til andre kommuner

Københavns Kommune har til støtte for sit standpunkt om ligebehandlingsprincippet henvist til en praksis fra Randers Kommune, der i en rapport fra evalueringsinstituttet KREVI fra november 2008 ”Styring kræver styring” blandt andet er omtalt således:

”... Borgerne aktiveres ofte i få timer om ugen, og i de tilfælde beskrives begrundelserne for undtagelse fra 25 times aktivering på en standardiseret måde.
...”

”Borgerne aktiveres ofte i få timer om ugen, og i de tilfælde beskrives begrundelserne for undtagelse fra 25 timers aktivering på en standardiseret måde.”

Det hedder videre i et afsnit om aktiveringsomfang og definition af aktivering:

”Eksempelvis er et af hovedindholdene i aktiveringstilbuddene i Randers jobsøgning, herunder jobsøgning på egen hånd. Det er naturligvis billigere end mange andre typer aktivering, og ovennævnte regnestykke vil derfor balancere op/eller give kommunen en nettogevinst. Det er imidlertid ifølge kommunen ikke det interessante, og jobcenterchefen er overbevist om, at indsatsen er meget effektiv. ”*Det viser tallene!*”

I forlængelse heraf er også spørgsmålet om omfanget af aktiveringen. Loven forudsætter som nævnt 10 timers aktivering [senere 25 timer], om end der kan undtages fra dette omfang. Ifølge sagsbehandlerne i Randers er ca. halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i Randers aktiveret mindre end 10 timer, og også Odense har i gennemsnitligt aktiveringsomfang lavere end landsgennemsnittet⁵. Direkte adspurgt om det ikke er administrativt tungt at begrunde aktivering under 10/25 timer, fortæller sagsbehandlerne i Randers, at sagsbehandlingen er standardiseret, og at de har en tjekliste med de proces- og lovkrav, der skal opfyldes for at skrive en gyldig begrundelse for lavere aktivering.”

Det oplyses i den nævnte note 5, at landsgennemsnittet er 22,9 timers ugentlig aktivering mod 20,6 timer i Odense og 10,2 timer i Randers.

Kontorchef Jan Rix Rasmussen, Københavns Kommune, udarbejdede den 16. januar 2011 et notat om ”Dispensationer fra kravet om 25 timers aktivitet i Randers hhv. Københavns Kommune i 2008-2009”. Efter notatet viste Arbejdsmarkedsstyrelsens dataportal væsentlige forskelle i matchgruffordelingen af kontanthjælpsmodtagerne i de to kommuner. Samlet over de to år udgjorde matchgruppe 4-5, ca. 83 % i Randers mod ca. 60 % i København. Det konkluderedes i notatet, at højst ca. 17 % af kontanthjælpsmodtagerne i

Randers havde været omfattet af et aktivitetskrav på 25 timer pr. uge mod ca. 96 % i København.

Rapporten fra KREVI omtales således i Arbejdsmarkedsstyrelsens interne notat af 25. januar 2011:

”...

Undersøgelsen dækker perioden fra og med 2004 til og med 2007. Kravet til aktiveringsomfanget var således 10 timer pr. uge i den undersøgte periode, da kravet først blev forhøjet til 25 timer pr. uge den 1. januar 2008.

KREVI rapporten peger på, at Randers aktiverer de ledige i mindre end 10 timer pr. uge (senere mindre end 25 timer pr. uge). Arbejdsmarkedsstyrelsen bemærker, at rapporten kan give indtryk af, at andre kommuner end København aktiverer mindre end 25 timer.

I Randers Kommune er der imidlertid tale om ikke-arbejdsmarkedsparate kon-tanthjælpsmodtagere, som kan aktiveres mindre end 25 timer ugentligt, samti-dig med at kommunen får den høje refusion. Det kan forekomme, når arbejds-evnen er nedsat, og kommunen dokumenterer, at den enkelte person kun kan klare at blive aktiveret et mindre antal timer. I Københavns Kommune er der tale om arbejdsmarkedsparate, som skal aktiveres i gennemsnit minimum 25 timer om ugen, for at kommunen kan få den høje refusion.

...”

Kommunen udarbejdede den 4. oktober 2012 et notat om andre kommuners hjemtagelse af 65 % refusion for Københavns Kommunes danskuddannelsestilbud. Det hedder blandt andet:

”Som beskrevet [...] er der med kommunens danskuddannelsestilbud tale om et tilbud, som andre kommuner har valgt at købe af Københavns Kommune som aktiveringstilbud til egne ledige borgere i de respektive kommuner. Der er tale om køb af enkeltpladser på borgerniveau. Som eksempel herpå kan nævnes Herlev Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune, der begge har købt en sådan enkeltplads af København.

Københavns Kommune har efterfølgende været i telefonisk kontakt med Herlev Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune omkring deres refusionshjemtagelse i forhold til de pågældende borgere, som de købte enkeltpladserne til i perioden 2008 og 2009. Begge kommuner har til Københavns Kommune oplyst, at det for den pågældende periode på baggrund af en kontrol af de konkrete personnumre kan konstateres, at Herlev Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune har hjemtaget den daværende høje refusion på 65 % i forbindelse med de pågældende borgeres deltagelse i dette danskuddannelsestilbud, hvilket tilbud

kommunerne i øvrigt havde købt som led i opfyldelsen af de pågældende borgeres jobplan.

Københavns Kommune er i besiddelse af de konkrete personnumre på de pågældende borgere og vil [...] på anmodning udlevere disse til Arbejdsmarkedsstyrelsen, såfremt Arbejdsmarkedsstyrelsen agter at foretage yderligere i denne anledning.”

Om retsgrundlaget

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udsendt skrivelse nr. 9415 af 28. juni 2006 med orientering om bekendtgørelse om kommunernes ret til 65% refusion. Det hedder om uddannelse og forberedelsestid:

”Ved tilbud om uddannelse, hvor det i almindelighed forventes, at deltagere anvender tid til forberedelse, kan forberedelsestid medregnes ved opgørelse af timekravet. Der er i bekendtgørelsen ikke fastsat særlige bestemmelser om, hvorledes det afgøres om og i givet fald hvor mange timer, der forventes at skulle bruges på forberedelse. Det vil således være op til kommunen at vurdere, hvilken forberedelsestid det er rimeligt at fastsætte. Ved fastsættelse af forberedelsestid kan kommunen tage hensyn til vejledning fra den pågældende uddannelsesinstitution.”

Det fremgår af bemærkningerne til § 4, nr. 16 i lovforslag L105 fra 2006 om blandt andet ændring af lov om aktiv socialpolitik, at en foreslået sproglig præcisering af lovens § 100, stk. 1, om statens refusion af udgifter til kontanthjælp og starthjælp skete for at tydeliggøre, at kommunen fik 65% i refusion også hvis den ledige havde korterevarende fravær fra tilbuddet. Refusion med 65% blev med virkning fra 1. januar 2008 betinget af aktivering i gennemsnit på mindst 25 timer om ugen mod hidtil 10 timer.

I et notat af 6. december 2006 til Arbejdsmarkedsudvalget om høringssvar hedder det vedrørende lovforslagets § 4, nr. 16:

”Kommentarer: Sigtet med kravet om 25 timers aktivering pr. uge er, at tilbuddet skal have et sådant omfang, at det reelt kan støtte den enkelte i at komme tættere på arbejdsmarkedet. Det er uændret, at er der tale om personer, som ikke er i stand til at være aktiveret i 25 timer, kan kommunen, når den dokumenterer dette i sagen, også få 65 pct. refusion af udgifterne til hjælpen. Det vurderes ikke hensigtsmæssigt at fastsatte regler om, at personer i matchgruppe 4 og 5 automatisk kan udløse refusion på 65 pct. selv ved få timer, da mange personer i disse matchgrupper vil have behov for mere omfattende aktivering.

Præciseringen af bestemmelsen om aktiveringskravet fremgår af, at med den foreslåede formulering af § 100, stk. 1, 2. punktum, udgår ordene ”deltager i tilbud”. Hermed er der ikke tvivl om, at der kan ydes refusion på 65 pct. ved korterevarende fravær fra tilbuddet, således som det har været forudsat, da ordningen blev indført.”

I Arbejdsmarkedsstyrelsens notat af 30. marts 2007 til brug for et møde i Beskæftigelsesrådet blev den beskæftigelsespolitiske indsats og mål for 2008 beskrevet. Det fremgår af notatet, at jobcentrene på baggrund af en på daværende tidspunkt rekordlav ledighed skulle styrke deres rekrutteringsindsats for at bidrage til, at virksomhederne fik den fornødne arbejdskraft. Det fremgik af notatet blandt andet:

”Jobcentrene skal have meget fokus på, at de ledige, der er umiddelbart arbejdsmarkedsparate og som har kvalifikationer inden for områder med gode beskæftigelsesmuligheder eller rigtig gode beskæftigelsesmuligheder, kommer direkte i job. Jobcentrene bør derfor have meget fokus på, at alle arbejdsmarkedsparate ledige ved alle samtaler, bliver præsenteret for og pålagt at søge konkrete jobs.

...

Det er i den forbindelse vigtigt, at jobcentrene understøtte de lediges jobsøgning, for at sikre en så bred faglig og geografisk mobilitet som muligt. I denne situation kan der være behov for bistand til at søge bredere, hjælp til afklaring af egne kvalifikationer mv., og det kan konkret ske ved jobsøgningskurser, råd og vejledning og evt. opkvalificering.”

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udsendt skrivelse nr. 10312 af 5. december 2007 med orientering om ny bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion. Det hedder om de nye krav fra 1. januar 2008 om aktivering i gennemsnit på mindst 25 timer om ugen mod hidtil 10 timer:

”Tilbuddet skal i gennemsnit være på minimum 25 timer om ugen, for at kommunen kan få 65 pct. i refusion (§§ 2 og 3)

Tilbuddet skal i gennemsnit være på minimum 25 timer om ugen inklusiv evt. ordinær beskæftigelse for at kommunen kan få 65 pct. i refusion.

Der er ikke sket ændringer i reglerne om:

- Timetallet kan være mindre (end gennemsnitlig 25 timer om ugen), hvis kommunen dokumenterer, at det kun er muligt for personen at deltage på et lavere timetal (§ 3, stk. 1). AMS bemærker, at der som hidtil ikke er fastsat særlige bestemmelser om, hvordan kravet om dokumentation skal opfyldes. Der stilles således **ikke** krav om, at der fx i en sag om helbredsproblemer skal foreligge en lægeerklæring. Det vil være op til kommunen at sørge for,

at der i den enkelte sag er en beskrivelse af baggrunden for, hvorfor den pågældende person ikke ud fra personlige forhold skønnes at kunne deltage i minimum 25 timer i gennemsnit om ugen. Dokumentationen kan være sagsbehandleres beskrivelser eventuelt suppleret med foreliggende lægeerklæringer eller udtalelser fra faglig ekspert m.v.

- Forberedelsestid under uddannelse kan medregnes ved opgørelsen af timetallet (§ 3, stk. 3).
- Personen må højst have 14 dages sammenhængende fravær fra tilbuddet i en opgørelsesperiode (§ 3, stk. 4)."

Arbejdsmarkedsstyrelsen besvarede i 2008 en række spørgsmål fra Arbejdsmarkedsudvalget om aktiveringsforløb, herunder et spørgsmål 52 om hvorvidt "individuel opsøgende jobsøgning hos en arbejdsgiver (dvs. uopfordret personligt fremmøde hos arbejdsgiver)" kunne indgå i krav om et ugentligt timetal på 30 timer. Arbejdsmarkedsstyrelsen svarede:

"De anførte timer vil typisk og i hovedreglen - men ikke nødvendigvis - bestå af almindelige skemalagte timer i form af teoretisk undervisning. Praktisk jobsøgning vil kunne indgå som en del af forløbet og dermed de 30 timer. Tilbudsgiver skal i givet fald sætte timetal på den praktiske jobsøgning og beskrive, hvordan jobsøgningen vil foregå."

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i anledning af en sag vedrørende Slagelse Kommune udsendt skrivelse nr. 9278 af 25. maj 2009 om "særligt tilrettelagte forløb i form af "hjemmeaktivering"":

"

Til samtlige jobcentre, beskæftigelsesregioner, driftsregioner, beskæftigelsesankenævn og Ankestyrelsen

Arbejdsmarkedsstyrelsen er blevet opmærksom på, at en kommune gennemfører et projekt for borgere på kontanthjælp i matchgruppe 4 og 5, der ikke har ressourcer til at indgå i aktiveringstilbud uden for hjemmet. De pågældende aktiveres derfor i deres hjem, og jobcenteret har oplyst, at aktivering sker 25 timer om ugen. Gradvist sker aktiveringen sideløbende i eget hjem og uden for eget hjem for at ende med aktivering uden for eget hjem.

Kommunen har været af den opfattelse, at der var tale om opkvalificering og vejledning i form af et særligt tilrettelagt forløb, jf. § 32, stk. 1, nr. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og at den var berettiget til at få refunderet 65 % af kontanthjælpen.

Styrelsen har over for kommunen præciseret, 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. Denne kontrol er endvidere en forudsætning for, at det er muligt at påse, om den ledige overholder sine forpligtelser, eller om der er grundlag for en sanktion.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har derfor over for kommunen oplyst, at det er styrelsens vurdering, at kontanthjælpen til disse personer ikke kan refunderes med 65 %.”

Arbejdsmarkedsstyrelsen udsendte i anledning af nærværende sag skrivelse nr. 9693 af 6. december 2010 ”med præcisering af reglerne om mindst 25 timers aktivering om ugen jfr. Lov om aktiv socialpolitik § 100 og § 2 i Bekendtgørelse om kommunernes ret til at få 65 pct. refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp m.v. til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats”:

” På baggrund af en sag i en kommune om forståelsen af timekravet om mindst 25 timers aktivering ugentligt for kontant- og starthjælpsmodtagere, finder Arbejdsmarkedsstyrelsen anledning til at indskærpe reglerne om, at det bl.a. er en forudsætning for at kommunen kan hjemtage 65 procent refusion for et aktiveringstilbud for kontant- og starthjælpsmodtagere, at tilbuddet i gennemsnit skal være på mindst 25 timer om ugen.

Der henvises til bekendtgørelse nr. 449 af 28/4 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 lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller vender gradvist tilbage til arbejde.

Reglerne bygger på den forudsætning, at personen skal møde frem i tilbuddet, og at kommunen skal registrere, om dette sker. Udgangspunktet er således, at der ikke er adgang til høj refusion, når personen ikke er mødt frem i tilbuddet. Samtidig er det i bekendtgørelsen § 2 stk. 1, nr. 3 præciseret, at det er et tilskudsvilkår, at personen deltager aktivt i tilbuddet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen forudsætter, at kommunen i fornødent omfang har fastsat registrerings- og kontrolprocedurer, og at kommunens revision i tilrettelæggelsen af revisionsopgaven har øje for, at beskrivelsen af aktiveringstilbuddet og den konkrete tilrettelæggelse af kontrollen med deltager- eller fremmødelister sikrer, at kommunen kan hjemtage refusionen i overensstemmelse med reglerne.

Når det er væsentligt, at kommunen registrerer om de ledige kontant- og starthjælpsmodtagere er mødt frem i tilbuddet og er aktiv i de fastsatte timer hænger det sammen med, at det af lov om aktiv socialpolitik § 13, stk. 3, fremgår, at det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgerne om kontanthjælp tager imod et rimeligt tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Kontanthjælpsmodtagere har således pligt til at deltage i tilbud i det for tilbuddet fastsatte omfang, og kontanthjælpsmodtageren kan ifalde en sanktion for ikke at opfylde sine forpligtelser.

De særlige regler, der er om, at der ved opgørelse af de 25 timer kan medregnes timer, hvor den ledige ikke møder frem i tilbuddet, er udformet som undtagelser og vedrører alene følgende:

- jfr. bekendtgørelsens § 3 stk. 3, kan forberedelsestid i forbindelse med deltagelse i et uddannelsestilbud medregnes ved opgørelsen af timekravet.
- jr. bekendtgørelsens § 3 stk. 2, kan evt. ordinær ansættelse i forløbet medregnes i timekravet.

Princippet i loven er således, at det alene er undtagelserne fra kravet, der nævnes eksplicit.

Jobsøgning pr. brev, mail eller telefon, som foregår uden for aktiveringsstedet herunder hjemmefra, kan som udgangspunkt – jf. nedenfor - 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 udnytte deres arbejdsmuligheder. Det er således et grundlæggende krav til alle arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, at de skal være aktivt jobsøgende.

Styrelsen har i relation til et tilbud om jobsøgningskursus vejledt om, at det dog kan accepteres, at visse mindre dele af et tilbud foregår uden for aktiveringsstedet, når denne del er et naturligt og er et integreret led i tilbuddet. Det vil bero på en konkret vurdering af indholdet af kurset, om det er fagligt relevant, at dele af tilbud foregår uden for aktiveringsstedet. Kun en mindre del af timerne i tilbuddet kan foregå uden for aktiveringsstedet. Praktisk jobsøgning vil kunne indgå som en del af forløbet – forstået som personligt fremmøde hos arbejdsgiver

Kravene til fremmøde er endvidere beskrevet i Arbejdsmarkedsstyrelsens seneste skrivelse til kommunerne: ”Skrivelse om særligt tilrettelagte forløb i form af hjemmeaktivering” (Skr. nr. 9278 af 25. maj 2009).

Baggrunden for denne skrivelse var et projekt, hvor deltagerne blev aktiveret i deres eget hjem i 25 timer om ugen. I skrivelsen er det fremhævet, 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. Denne kontrol er endvidere en forudsætning for, at det er muligt at påse, om den ledige overholder sine forpligtelser, eller om der er grundlag for en sanktion.” Arbejdsmarkedsstyrelsen konkluderede derfor, at kontanthjælpen til disse personer ikke kunne refunderes med 65 pct.

Afslutningsvist skal Arbejdsmarkedsstyrelsen bemærke, at styrelsen forudsætter, at kommunen, i forbindelse med tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen og i opfølgningen på de årlige revisionsberetninger, er opmærksom på opfyldelsen af kravet om mindst 25 timers aktivering.

...”

Forklaringer

Der er i landsretten afgivet forklaringer af direktør Thomas Thellersen Børner, administrerende direktør Morten Binder, chefkonsulent Trine Høj Madsen, forhenværende kontorchef Kim Svendsen-Tune og forhenværende kontorchef Ole Christiansen.

Thomas Thellersen Børner har forklaret blandt andet, at han er uddannet cand. scient. pol. Efter han blev færdig med uddannelsen i 1995, har han arbejdet i forskellige statslige institutioner, herunder Finansministeriet. Han har overvejende beskæftiget sig med arbejdsmarkedspolitik og udligningsordninger. Han kom til Københavns Kommune i september 2007, hvor han er ansvarlig for myndighedsindsatsen og resultatopfølgning. Ledelsen i kommunen tager de overordnede beslutninger i fællesskab. I 2006 havde man taget en

række initiativer med hensyn til beskæftigelsesindsatsen, hvor ”job før ydelse” var i fokus. De ledige skulle hurtigt tilbage i job, og kommunen havde i kraft af sin størrelse en lang række tilbud og jobtilbud til de ledige. Der var i årene 2007-09 højkonjunktur i Danmark og ledigheden var lav. Alle kommunens tilbud, såvel nye som ændringer hertil, blev løbende vurderet af kommunens jurister, der skulle godkende indholdet. Der var forskellige kontorer, der tog sig af de forskellige sider af beskæftigelsesindsatsen, herunder politiske forhold med overvågning af ny lovgivning, implementering og drift af indsatsen, samt et kontor til opfølgning. Ole Christiansen var kontorchef i det politiske kontor og det var ham, der henledte direktionens opmærksomhed på de nye regler om 25 timers aktivering. Hans bekymring om, hvorvidt kommunen overholdt lovgivningen for at opnå den høje refusion på 65 %, blev løbende drøftet, og det var baggrunden for vurderingen i notatet af 11. februar 2008 til direktionen om tilbuddene i Farvergade, sammenholdt med etableringen af et systematisk formidlingsforløb. Da kravet i lovens kapitel 10 blev ændret fra 10 timer til 25 timer, blev tilbuddene udvidet, og der blev oprettet supplerende kurser, ligesom man testede de lediges motivation. Det var de motiverede ledige, der blev henvist til Farvergade. Ole Christiansen blev orienteret om direktionens beslutning om at følge indstillingen i notatet. Han er ikke bekendt med, at Ole Christiansen opretholdt sine indvendinger mod tilrettelæggelsen af aktiviteterne. De motiverede ledige fik tilknyttet en vejleder, der drøftede strategien i jobansøgningen og den ledige blev pålagt jobsøgning fra dag til dag, samt vejledt/sparret om udarbejdelse af CV, ansøgninger m.v.

Notatet af 16. januar 2012 om aktivitetstilbud i kommunen i 2008 og 2009 blev udfærdiget, fordi oplysningerne i pressen om indholdet af aktiviteterne var forkerte. I undersøgelsen deltog vejledere og ledige, der forklarede om forløbet af aktiviteterne. Der var bred enighed om, at der blev holdt øje med de lediges aktivitet i forløbet, at der var fremmøde og at antallet af timer blev overholdt. Der blev kun givet dispensation fra antallet af timer i 4 % af tilfældene, og det skete efter en konkret og individuel vurdering. Indsatsen virkede også. En måned efter udløbet af de 13 uger, som forløbet varede, var 40 % i job igen. Formålet med reglerne var netop at få vendt de ledige ”i døren”. Kommunens revisorer tog stikprøver i materialet og havde ingen kritiske bemærkninger. Alle var enige om, at jobsøgning kunne være en legitim del af et aktivitetsforløb. Der var heller ikke tvivl om, at rimelig forberedelsestid kunne tælles med i timeantallet. Reglerne udgjorde en ramme, inden for hvilke kommunerne havde et betydeligt råderum. Efter indholdet af statens jobgaranti og bloktilskudsreglerne var der intet økonomisk incitament for kommunen til at indrette aktiviteten, som det var tilfældet.

Da sagen startede op i pressen, navnlig omtalen i Berlingske, der også havde bedt om aktindsigt, var han klar over, at offentligheden interesserede sig for, om fremgangsmåden i Farvergade var lovlig i den forstand, at det berettigede kommunen til at hjemtage en refusion på 65 %. Han ringede til Helle Rasmussen hos Arbejdsmarkedsstyrelsen og bad om et møde. I mødet deltog også daværende kontorchef Kim Svendsen-Tune. Der blev ikke nævnt noget om fremmødekrav under drøftelserne, som han benyttede til at orientere styrelsen om indholdet af tilbuddene i Farvergade. På mødet nævnte han også, at kommunen ville stille refusionen i bero, indtil spørgsmålet om lovligheden var blevet afklaret. Refusionsbeløbet udgjorde en relativ lille del af det samlede budget og han fandt, at det var godt stil at indtage den holdning, for også at give styrelsen arbejdsro. Projektet i Farvergade var langt fra en overskudsforretning for kommunen. Styrelsens medarbejdere tilkendegav ikke en opfattelse af aktiviteten. Han blev overrasket, da det gik op for ham, at Ole Christiansen efterfølgende havde rettet henvendelse til Folketingets Ombudsmand. De andre i direktionen kendte heller ikke til denne henvendelse. Kommunen fik ikke lang tid til at udarbejde en redegørelse til styrelsen. Det var en meget hektisk periode. I redegørelsen gjorde kommunen meget ud af kontrolaspektet. Der blev i aktivitetsforløbet givet mange sanktioner over for de ledige, der ikke fulgte spillereglerne. Kommunen vedlagde en række tabeller til redegørelsen for at påvise effektiviteten af aktiviteten. Kommunen modtog ikke flere høringer, inden styrelsen traf afgørelse. De var slet ikke klar over, at styrelsen skulle bruge deres indlæg i forbindelse med en afgørelse. Kommunen regnede med, i overensstemmelse med indholdet af henvendelsen, at redegørelsen var til brug for ministeren. Kommunen havde i august måned 2010 modtaget en decisionsskrivelse fra Beskæftigelsesministeriet, der, bortset fra enkelte standardmæssige bemærkninger om behov for opfølgning, havde godkendt kommunens refusionshjemtagelse. Senere modtog kommunen, efter at sagen var kommet frem, uden varsel en ny decisionsskrivelse, og det var usædvanligt.

Der er ikke indgået aftale mellem parterne om beregning af renter, herunder i forhold til de ca. 5.5 mio. kr., som styrelsen senere har frafaldet at foretage modregning med.

Morten Binder har forklaret blandt andet, at han er uddannet cand. polit. og har beskæftiget sig med arbejdsmarkedsforhold siden han blev færdig. Han tiltrådte som administrerende direktør i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i 2005. Han er øverste administrative leder. Alle aktivitetstilbud skal godkendes af kommunens jurister. Det retlige grundlag bliver gennemgået i en central enhed. Arbejdsmarkedet var overophedet i 2007,

og alle ledige skulle hurtigst muligt i arbejde igen. Kommunen havde med succes indrettet organisationen smidigt og effektiv. Kommunen var førende i landet med hensyn til at få ledige i arbejde igen. Et politik-kontor overvågede lovgivningen og de politiske tiltag, et implementerings/drift-kontor udviklede relevante tilbud, og et økonomi/resultat-kontor fulgte op på indsatsen, der blev udmøntet i jobcentre. Ole Christiansen var chef for det politiske kontor. Han havde henledt ledelsens opmærksomhed på de udfordringer, som kommunen fik i forbindelse med ændringen i reglernes timetal fra 10 timer til 25 timer. Alle synspunkter blev overvejet og vurderet i forbindelse med det notat, som kontoret for implementering og drift udarbejdede den 11. februar 2008 til brug for ledelsens overvejelser. Direktionen godkendte indstillingen i notatet, og det blev alle, også Ole Christiansen, gjort bekendt med. Kommunen havde derfor ret til at hjemtage en refusion på 65 % for denne aktivitet, der opfyldte lovgivningens krav. Han er ikke bekendt med, at Ole Christiansen efterfølgende har fastholdt sin kritik. På et møde mellem ham og Ole Christiansen i januar 2010 blev Ole Christensen ikke tilbudt at få forlænget sin åremålsansættelse. På mødet udtrykte Ole Christiansen kritik af arbejdsmarkedstilbuddene, som han kaldte discount. Han var i det hele taget stærkt kritisk over for kommunens indsats og var ikke interesseret i at fortsætte i sin stilling. Han blev ærgerlig, da han erfarede, at Ole Christiansen var gået til Folketingets Ombudsmand med sine indsigelser om lovligheden af refusionen. Ingen andre i kommunen har ham bekendt stillet spørgsmål ved denne. Hele indsatsen gik ud på så hurtigt som muligt at give de ledige tilstrækkelige kompetencer og den rette indstilling for at komme i job igen. Tilbuddene var skræddersyet til de enkelte ledige med undervisning i jobansøgning, coaching, udvikling af netværk, konkrete jobsøgninger og at udarbejde status med opfølgning hver uge. Der blev givet sanktion, hvis de ledige ikke var aktive, eller de fik et skemalagt tilbud. Der var 25 timers aktivitet i alle tilbuddene. Han besøgte også centret i Farvergade, hvor han havde lejlighed til at tale med de ansatte og de ledige om indholdet af tilbuddene. Han opfattede henvendelsen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen efter, at sagen var kommet frem, således at høringen skulle bruges til at klæde ministeren på til at besvare spørgsmål. Rigsrevisionen havde netop kulegravet hele aktiveringsområdet i kommunerne, og situationen var svær for ministeren. Kommunen modtog ikke flere henvendelser, før styrelsen traf sin afgørelse i december 2010. Afgørelsen var overraskende, også fordi den medtog alle kommunens refusioner, og altså ikke kun dem, der vedrørte Farvergade.

Der er et tæt samarbejde mellem de store kommuner og styrelsen om den arbejdsmarkedsindsats, der udføres i hele landet. Styrelsen kender derfor også til indholdet af de fleste ak-

tiveringstilbud i kommunerne. Medarbejdere fra styrelsen var i december 2009 på besøg hos kommunen, hvor man gav dem en redegørelse for indholdet af kommunens aktiveringstilbud og aflagde besøg i et jobcenter. Der var ingen fra styrelsen, der ved den lejlighed gav udtryk for betænkeligheder ved ordningen.

Trine Høj Madsen har forklaret blandt andet, at hun er uddannet jurist og har arbejdet med arbejdsmarkedsforhold i flere år. I 2006 blev hun ansat som projektansvarlig for jobcentrene. Hun sad i kontoret for implementering og drift. Nye tilbud og ændringer til eksisterende tilbud skulle godkendes af hende. Hun har udarbejdet notatet af 6. juni 2012 om de juridiske vurderinger i forbindelse med aktiveringsindsatsen i efteråret 2007 og i 2008 og kan stå ved indholdet. Hun var bekendt med Ole Christiansens bekymringer og blev bedt af ledelsen om at se på spørgsmålet. Hun havde møde med cheferne for at følge op på kontrolindsatsen. Der var store ændringer på området i forbindelse med forhøjelsen af timetallet fra 10 timer til 25 timer. Tilbuddene blev indrettet i overensstemmelse med lovgivningens krav, og ingen, bortset fra måske Ole Christiansen, havde herefter indsigelse mod lovligheden. De tilbud, som blev givet i Farvergade, opfyldte således kravene i lovens kap. 10. Hun blev opmærksom på sagen, da Berlingske begyndte at skrive om tilbuddene i Farvergade. Hun har først set Ole Christiansens henvendelse til Ombudsmanden i forbindelse med retssagen. Redegørelsen til styrelsen, som hun har været med til at udarbejde, giver et retvisende indtryk af forholdene. Beskæftigelsescentrene har også tilbud, der er indrettet næsten som de i Farvergade samt dansk-kurser af 15 timers varighed, rettet mod ufaglærte. Det er helt legalt at medregne rimelig forberedelsestid i de 25 timer. Styrelsen blandede sig ikke i kommunernes indretning af de enkelte tilbud. Det var opfattelsen, at ansvaret herfor efter lovgivningen var overladt til kommunerne. Hun har efter, at sagen er startet, telefonisk kontaktet andre kommuner, der havde købt pladser på Københavns Kommunes danskkurser, omfattet af denne sag. Alle disse kommuner oplyste, at de havde krævet og fået en refusion på 65 %. Hun deler ledelsens opfattelse af, at høringen skulle bruges af ministeren, og at der ikke var flere henvendelser, før styrelsen traf afgørelse. Kommunen har ikke modtaget anmærkninger eller påtaler af alvorlig karakter i forbindelse med de årlige godkendelser af refusion.

Kim Svendsen-Tune har forklaret blandt andet, at han er uddannet jurist og kom til Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2001. Han var kontorchef frem til 2010, hvor han gik på pension. Den refusion, der indgår i denne sag, udgør en del af et sædvanligt mellemværende mellem kommunerne og staten. Kommunerne har pligt til at iværksætte arbejdsmarkedsinitiativer

og udbetale starthjælp samt kontanthjælp, men kan få en del af forsørgelsesudgifterne refunderet af staten. Udgifter, der beror på fejl i kommunerne, refunderes ikke. Den høje refusion på 65 % fordrer, at kommunerne udbyder tilbud, hvor der stilles krav til indholdet og omfanget, og det ligger i disse krav, at der må fordres fremmøde af de ledige. Det ligger i, at det er et tilbud. Tilbuddene spænder vidt i indhold, fra uddannelses tilbud til særligt sammensatte tilbud. Der skal være tale om tilbud, der indebærer opklassificering og vejledning. Det er i givet fald en del af forsørgelsesudgifterne, der refunderes. Det er kommunerne, der skal kontrollere, at de ledige følger tilbuddene som forudsat, og at indholdet svarer til lovgivningens krav. Da det er store summer, som staten refunderer kommunerne, indeholder systemet et krav om anvendelse af revisor, der hvert år skal gennemgå de enkelte kommuners krav om refusion. Det er revisors opgave gennem stikprøvekontrol at sikre sig, at kommunerne opfylder lovgivningens krav for at opnå den ønskede refusion. Decisionsskrivelser er den statslige myndigheds gennemgang af refusionskravene, dels for at fastslå, om der er et krav på refusion, men også for, på områder hvor det måtte være påkrævet gennem bemærkninger at gøre opmærksom på nødvendige opstramninger og kontrolforanstaltninger. Hvis der senere måtte komme nye oplysninger eller afdækning af fejl, har de statslige myndigheder både ret og pligt til at genoptage en kommunal refusionsopgørelse. Han er bekendt med sagen fra Randers Kommune, men den vedrørte en anden målgruppe end de i Farvergade-projektet. Han husker ikke i dag en henvendelse fra Ole Christiansen, men havde han dengang kendt til indholdet af den pågældendes kritik, ville han straks have reageret, fordi fremgangsmåden som den blev beskrevet var ulovlig. Han erindrer imidlertid før sagens opståen en henvendelse fra en journalist på Berlingske, der ville vide noget om indholdet af de udbudte tilbud. Han undrede sig over interessen for projektet i Farvergade. Efter avisomtalen blev styrelsen kontaktet af kommunen, der ønskede et møde. Han selv og en anden medarbejder deltog i et møde med blandt andre direktør Thomas Thellersen Børner fra kommunen. Det var før henvendelsen fra Ombudsmanden, men han husker ikke datoen nærmere. Kommunen ønskede at redegøre nærmere for indholdet af tilbuddene i Farvergade, og det lå i luften, at man ønskede at han gav grønt lys til projektet på styrelsens vegne. Han gav ikke udtryk for en vurdering af tilbuddenes lovlighed i forhold til den hjemtagne refusion på 65 %, men bad om en nærmere skriftlig redegørelse. Det hele standsede imidlertid, da Ombudsmanden kom på banen. Så blev det hele officielt. Styrelsen var ikke i løbende kontakt med ministeriet under sagen, men det er klart, at styrelsen orienterede ministeriet, når styrelsen havde nye, relevante oplysninger om sagen. Styrelsen modtog kommunens redegørelse og diverse advokatindlæg, hvorefter styrelsen traf afgørelse. Det var en grundig og velovervejet afgørelse, hvor styrelsen var

bistået af blandt andre Kammeradvokaten. Det var en stor sag, der tiltrak sig offentlig opmærksomhed. Derfor var det vigtigt ikke at begå fodfejl. Da kommunen omtalte i redegørelsen, at det berørte forhold ikke kun vedrørte Farvergade, tog styrelsen i afgørelsen alle refusionskrav med. I det omfang, kommunen kunne dokumentere opfyldelse af lovgivningens krav, ville styrelsen acceptere at nedsætte modregningsbeløbet. Der har tidligere været lignende sager i andre kommuner, hvor styrelsen har anvendt fremgangsmåden med modregning, når det har vist sig, at en kommune har modtaget refusion med urette. Det er den mest enkle fremgangsmåde for at rette op på for meget udbetalt refusion. Det er kommunen, der skal dokumentere berettigelsen af den krævede refusion. Fristen blev, henset til sagens omfang, fastsat således, at kommunen havde rigelig tid til at gennemgå opgørelsen. Derved undgik man også at skulle genoptage sagen, idet styrelsen løbende ville acceptere dokumenterede krav, hvorved modregningen nedsattes løbende. Det var derfor i sagens natur ikke en endelig afgørelse. Han medgiver, at der ikke er givet klagevejledning, men kommunen var jo en professionel forvaltningsmyndighed med stor indsigt på området. Hjemlen til modregningen lå i det forhold, at kommunen med urette havde oppebåret betydelige udbetalinger fra staten. Decisionsskrivelsen og den senere opfølgning herpå blev ikke anvendt i forbindelse med afgørelsen, men var en del af sagen, og han har ikke drøftet den med revisor. Han har ikke set mail-korrespondancen med departementschef Bo Smith. Han er enig i, at lovgivningen på området udgør en ramme, som kommunerne selv skal udfylde. Han vedstår indholdet af Arbejdsmarkedsstyrelsens notat af 6. oktober 2010 om Københavns Kommunes aktiveringsprojekt med jobsøgning i hjemmet. Når kravet om fremmøde ikke er nævnt specifikt, beror det på, at de nævnte tilbud efter deres indhold forudsætter en aktivitet i form af fremmøde.

Ole Christiansen har forklaret blandt andet, at han er uddannet cand. polit. I perioden fra den 1. februar 2006 til den 1. februar 2011 var han kontorchef i politik-kontoret. Han er nu arbejdsmarkedschef i Gribskov Kommune.

Tilbuddene i Farvergade-projektet blev løbende drøftet i forvaltningen. Det var kendt, at de ledige, der deltog i tilbuddene, ikke var til stede i Farvergade. Der var ikke fra kommunens side et krav om fremmøde, og det undrede ikke bare ham i forvaltningen. Hans kontor fulgte det op med en statusrapport, der understøttede hans kritik. Ledelsen var klar over hans kritik af det lovmedholdelige i tilbuddene i Farvergade. Hans kontor blev også kaldt lovfortolkningskontoret, fordi der blandt hans ansatte var førende jurister med stor indsigt på området. Alle nye og ændrede lovgivningstiltag skulle passere hans kontor. Hans mail

af 11. januar 2008 til blandt andre administrerende direktør Morten Binder gav anledning til, at den pågældende bad ham kontakte kontorchef Kim Svendsen-Tune hos styrelsen underhånden. Han skulle få Kim Svendsen-Tune til at sige god for ordningen. Han rettede henvendelse til vedkommende, der grinende fortalte, at mange andre kommuner spurgte ham om det samme. Det er vidnets klare opfattelse, at ledige har pligt til at søge stillinger, og et tilbud kan ikke indrettes således, at de ledige blot sidder derhjemme og søger stillinger. Det er ikke et tilbud. Hans opfattelse blev løbende drøftet i ledelsesgruppen, og han fik at vide, at synspunktet ville indgå i ledelsens vurdering af lovligheden af tilbuddene. Som det fremgår af indstillingsnotatet af 11. februar 2008, er det ikke hans kontor, der har udfærdiget det. Uanset den betydelige kritik af det lovmedholdelige i at opretholde tilbuddene, besluttede ledelsen at fortsætte udbuddet. Efter indholdet af tilbuddene, var der efter hans opfattelse ikke hjemmel til at beregne en refusion på 65 % for deltagelse i tilbuddene. Han var ikke den eneste, der var kritisk, men han følte, at der blev set skævt til ham fra ledelsens side. De var irriteret over hans kritiske indstilling. I sommeren 2009 kontaktede han DJØF, fordi han var interesseret i at komme ud af sin åremålsansættelse. Enden på de drøftelser blev, at han ikke kunne komme ud af ordningen på rimelige vilkår. Han var også indstillet på at gøre kritikken af ordningen i Farvergade offentlig. I den forbindelse rettede han henvendelse til en statsadvokat i oktober 2009, hvor han drøftede det lovlige i som offentlig ansat at gå ud i offentligheden med sin kritik af arbejdsgiveren. Der kom ikke noget ud af disse drøftelser. I slutningen af 2009 gik det rygte på gangene i kommunen, at styrelsen havde godkendt Farvergade-projektet. Det var ikke korrekt, men det stoppede snakken. I begyndelsen af 2010 blev han bedt om at udarbejde et oplæg til en ændret aktivitetsindsats, som han lavede sammen med chefjuristen. I notatet blev Farvergade omtalt og på ny kritiseret. Han havde endog nu fået oplyst fra ledelsen af Farvergadeprojektet, at de lediges fremmøde på 1 ½ time var inklusiv forberedelse og efterbehandling. Den reelle samtale varede således kun ¼ - ½ time. Det gjorde hans bekymringer om tilbuddenes lovlighed endnu større, og det var i den forbindelse, at han besluttede sig for at offentliggøre sin kritik. Han ville gå til Ombudsmanden. Han havde da forinden talt med en journalist om det moralske dilemma i at opretholde ordninger som dem i Farvergade. I januar 2010 var han blevet indkaldt til et møde med kort varsel, hvor han af ledelsen fik oplyst, at hans åremålsansættelse ikke ville blive forlænget. På mødet udtrykte han kraftig kritik af kommunens beskæftigelsesindsats. I foråret 2010 kørte en avis en serie om meningsløs aktive- ring, og i den forbindelse besvarede han en række spørgsmål.

I oktober 2010 besluttede han sig for at kontakte Ombudsmanden. Han havde længe gået rundt om sig selv og spekuleret på det fornuftige i at gøre det. På det tidspunkt havde ledelsen i kommunen bedt om et møde med beskæftigelsesministeren, hvor man ville orientere om beskæftigelsestiltag, som var en udvidelse af de tilbud, der blev givet i Farvergade. Hensigten med mødet var at fange ministeren på det forkerte ben og få en slags godkendelse fra højeste sted for lovligheden af disse aktiviteter. I forbindelse med hans henvendelse til Ombudsmanden, skrev han til Morten Binder og forklarede ham om baggrunden. Han blev sendt hjem og fritstillet. Når han skrev til Ombudsmanden, at han havde opsagt sin stilling, var det jo i overensstemmelse med hans intentioner. Medarbejdere hos Ombudsmanden havde også sagt til ham, at han kunne gå til ministeriet. Han har set styrelsens afgørelse om modregning, og den ligger helt i tråd med hans opfattelse af det ulovlige i at kræve refusion med 65 % for deltagelse i disse tilbud. Kommunens efterfølgende beskrivelse af indholdet af tilbuddene svarer ikke til hans egen opfattelse eller til virkeligheden. Han mener, at der manglede penge til opfølgende aktiviteter. Det er fortsat hans opfattelse, at tilbuddene i Farvergade indholdsmæssigt ikke opfyldte kravet til 25 timers aktivitet eller kravet om fremmøde.

Procedure

Københavns Kommune har til støtte for sine påstande navnlig anført, at der ikke gælder noget krav om fremmøde på et af kommunen nærmere fastsat aktiveringssted. Et krav om fremmøde fremgår hverken af loven eller dens forarbejder, og et sådant krav kan ikke udledes af modsætningslutninger eller ud fra sanktionssystemet. Det lovkompleks, som sagen angår, er i vidt omfang en rammelovgivning, og det er kommunernes ansvar, pligt og ret at implementere loven og udmønte den i praksis, og et statsligt organ kan ikke uden særlig hjemmel overtage kommunens ret til at implementere loven. Tilbuddet i Farvergade og de øvrige tilbud omfattet af denne sag levede op til refusionsbekendtgørelsens krav om aktivering i mere end 25 timer. For så vidt angår danskkurserne, kan forberedelsestid medregnes i kravet om 25 timers aktivering, og Arbejdsmarkedsstyrelsen kan ikke tilsidesætte kommunens vurdering af, hvad der var en rimelig forberedelsestid. Kommunen var derfor berettiget til den refusion på 65 % af kontant- og starthjælpen, som kommunen modtog i 2008 og 2009.

Kommunen har endvidere gjort gældende, at Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse er ugyldig, fordi styrelsen ikke har haft hjemmel til at træffe afgørelse om at tilbagesøge og modregne den refusion, der allerede var udbetalt til kommunen. For så vidt angår 2008 foreligger en endelig decisionsskrivelse, der ikke på det foreliggende grundlag kunne tilbagekaldes, hvorfor der allerede af den grund ikke kunne modregnes i refusion for 2008. Styrelsens afgørelse er endvidere i strid med lighedsgrundsætningen, fordi styrelsen har været bekendt med, at flere andre kommuner, herunder Randers Kommune, har modtaget 65 % refusion for aktiveringsprojekter, der ikke krævede fremmøde i 25 timer, og styrelsen har ikke grebet ind overfor dette. Andre kommuner har desuden haft deltagere på de dansk-kurser, der er omfattet af denne sag, og har fået 65 % refusion herfor uden, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har reageret. Afgørelsen om at kræve modregning af 390 mio. kr. er desuden i strid med proportionalitetsgrundsætningen.

Kommunen har endelig gjort gældende, at styrelsens afgørelse er ugyldig som følge af sagsbehandlingsfejl. Arbejdsmarkedsstyrelsen har således overtrådt sin undersøgelsespligt navnlig ved ikke i tilstrækkelig grad at undersøge, hvad tilbuddene nærmere gik ud på. Arbejdsmarkedsstyrelsen har endvidere forsømt sin pligt til at foretage partshøring. Københavns Kommune var således, da kommunen besvarede høringen af 8. oktober 2010, ikke bekendt med, at der i Arbejdsmarkedsstyrelsen verserede en sag om modregning, og styrelsen tilkendegav ikke, at sagen skiftede karakter, således at den kom til at omfatte samtlige tilbud i kommunen og ikke kun tilbuddet i Farvergade. Det er ikke korrekt, at samtlige oplysninger til brug for afgørelsen er fremkommet ved kommunens hjælp. Der er således i grundlaget for afgørelsen indgået en række faktiske oplysninger, herunder fra pressen og oplysninger, der er fremkommet fra Ole Christiansens henvendelser. Afgørelsen lider endvidere af en begrundelsesmangel, blandt andet fordi den ikke korrekt angiver afgørelsens hjemmel. Endelig mangler afgørelsen klagevejledning.

Efter kommunens opfattelse er Arbejdsmarkedsstyrelsens oprindelige afgørelse af 6. december 2010 suppleret og ændret af advokatfirmaet Plesners breve af 19. maj og 28. juni 2011. Disse breve udgør nye afgørelser i forvaltningslovens forstand og lever ikke op til kravet om begrundelse. Endvidere er der heller ikke her indeholdt en klagevejledning. Endelig kan en offentlig myndighed normalt ikke overlade myndighedsudøvelse til en advokat.

For så vidt angår kravet om renter af det beløb på 5.504.399 kr., som er berigtiget ved restafregningen mellem parterne den 11. juli 2012, har kommunen gjort gældende, at Arbejdsmarkedsstyrelsens modregning af 29. juni 2011 var uberettiget, og at kommunen derfor er berettiget til renter af beløbet fra denne dato. I hvert fald er kommunen berettiget til renter fra sagens anlæg, jf. rentelovens § 8.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har til støtte for sin påstand navnlig gjort gældende, at Farvergadeprojektet ikke udgjorde et aktiveringstilbud med i gennemsnit 25 timer om ugen, idet deltagerne alene blev tilbudt vejledning og opkvalificering til arbejdsmarkedet i ca. 1 ½ time om ugen. De lediges jobsøgning på egen hånd kan ikke indgå ved opfyldelsen af kravet på aktivering i 25 timer. De ledige har således i forvejen pligt til aktivt at søge job for at kunne modtage start- eller kontanthjælp. Københavns kommune har derfor ikke været berettiget til 65 % refusion for de ledige omfattet af tilbuddet i Farvergade. For så vidt angår de øvrige tilbud omfattet af denne sag, har kommunen ikke fremsendt den nødvendige dokumentation for, at tilbuddene opfyldt kravet om aktivering i 25 timer. Hvis kommunen sender denne dokumentation, vil Arbejdsmarkedsstyrelsen tage stilling til spørgsmålet om refusion på samme måde som dette skete for så vidt angår de 5.504.399 kr., som blev berigtiget i juli 2012.

Efter Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse udgør afgørelsen af 6. december 2010 det fulde afgørelsesgrundlag, og den efterfølgende korrespondance i sagen har udelukkende tjent til at sikre, at kommunen fremsendte den fornødne dokumentation for, at kravene til 65 % refusion var opfyldt.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har endvidere gjort gældende, at styrelsen har ret og pligt til at påse, at der ikke med urette udbetales refusion. Da der ikke har været hjemmel til at give kommunen 65 % refusion i relation til Farvergade-projektet mv., har Arbejdsmarkedsstyrelsens modregning været berettiget.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har endelig gjort gældende, at afgørelsen ikke lider af sagsbehandlingsfejl, der kan medføre ugyldighed. Det er ikke dokumenteret, at andre kommuner ikke har levet op til kravene. Selv hvis dette skulle være tilfældet, kan lighedsprincippet ikke føre til, at styrelsen er forpligtet til at træffe uhjemlede eller ulovlige afgørelse. Afgørelsen er heller ikke i strid med proportionalitetsprincippet. Afgørelsen er endvidere ikke i strid med undersøgelsesprincippet, idet det udelukkende er kommunen selv, der har

kunnet redegøre for de faktiske forhold, og styrelsen har fra kommunen søgt og fået sagen oplyst. Styrelsen har ikke været i besiddelse af oplysninger, der var ukendte for kommunen, og styrelsen har derfor ikke overtrådt pligten til partshøring. Afgørelsen indeholder en udførlig henvisning til retsgrundlaget og de faktiske oplysninger, afgørelsen bygger på, og begrundelseskravet er derfor overholdt. Det forhold, at afgørelsen ikke indeholder nogen klagevejledning, kan ikke medføre ugyldighed.

For så vidt angår spørgsmålet om renter af de 5.504.399 kr., som er berigtiget ved restafregningen den 11. juli 2012, har styrelsen gjort gældende, at kravet først er forfaldent, da styrelsen modtog den nødvendige dokumentation for, at kravet var berettiget, og der er derfor ikke krav på renter.

Landsrettens begrundelse og resultat

Københavns Kommunes påstand 3 må reelt anses som et anbringende til støtte for de to øvrige påstande. Landsretten afviser derfor denne påstand.

Opfyldelse af betingelserne for refusion af 65 % af udgiften til start- og kontanthjælp

Det fremgår af Københavns Kommunes redegørelse af 15. oktober 2010, at aktiveringstilbuddet i jobcentret i Farvergade udgjorde 30 timers ugentlig aktivering, der var sammensat af et ugentligt fremmødekrav på minimum 1 ½ time, samt praktisk jobsøgning og individuelle aftalte aktiviteter i øvrigt. Det fremgår endvidere, at den ledige og jobkonsulenten hver uge aftalte konkrete daglige jobsøgningsaktiviteter for den kommende uge, og at der blev ført kontrol med, at den ledige overholdt sine forpligtelser gennem kontrol af en såkaldt ”jobsøgningsdagbog”.

Københavns Kommune har i notatet af 16. januar 2012 nærmere beskrevet kommunens aktiveringstilbud i 2008 og 2009. Beskrivelsen er blandt andet baseret på interviews af ledere og medarbejdere i Farvergade og andre tilbud.

Der er ikke for landsretten afgivet forklaring af ledige eller jobkonsulenter, der har direkte kendskab til tilrettelæggelsen af Farvergadeprojektet, og der er ikke fremlagt eksempler på de såkaldte ”jobsøgningsdagbøger”.

Landsretten må herefter lægge til grund, at aktiveringen af de ledige i Farvergade som udgangspunkt bestod af et kort ugentligt møde mellem den ledige og en jobkonsulent, hvor der blev indgået aftale om, hvilke jobsøgningsaktiviteter den ledige skulle foretage på egen hånd i den kommende uge.

Det følger af refusionsbekendtgørelsen, at kommunen kan få refunderet 65 % af udgiften til kontant- eller starthjælp til ledige, der deltager i tilbud efter kapitel 10 og 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvis betingelserne i bekendtgørelsens § 2 er opfyldt. Det følger af § 2, stk. 1, at betingelserne for tilbud i loven skal være opfyldt, at tilbuddet i gennemsnit skal være på 25 timer om ugen med de undtagelser, der følger af lovens § 3, stk. 1-3, og at personen deltager aktivt i tilbuddet.

Der er enighed mellem parterne om, at aktiveringstilbuddet i Farvergade var et tilbud om vejledning og opkvalificering i henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kapitel 10.

Spørgsmålet er herefter, om tilbuddet opfyldte kravet om 25 timers ugentlig aktivering.

Det fremgår af § 33, stk. 3, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet. Heri må ligge, at tilbuddet skal bestå i andet og mere end den lediges jobsøgning på egen hånd, som arbejdsmarkedssparate ledige under alle omstændigheder har pligt til, jf. § 13, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik.

Det fremgår ikke direkte af lovgivningen, at der gælder et krav om fremmøde på et aktiveringssted uden for den lediges eget hjem. At et aktiveringstilbud som udgangspunkt forudsætter fremmøde i de krævede antal timer, fremgår imidlertid forudsætningsvis af de bestemmelser i lovgivningen, der fastsætter, at timer, hvor der ikke er sket fremmøde, i visse situationer kan medregnes i de 25 timer. Dette gælder således refusionsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, hvorefter den forventelige forberedelsestid ved et tilbud om uddannelse, kan medregnes ved opgørelsen af timekravet. Det gælder endvidere § 3 i bekendtgørelse om uddannelsesaktivitet og indberetningspligt ved deltagelse i vejledning og opkvalificering efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats vedrørende videregående uddannelser, hvor deltageren ikke har mødepligt.

Også refusionsbekendtgørelsens § 3, stk. 4, hvorefter en person anses for at deltage i et tilbud, medmindre personen har mere end 14 dages sammenhængende fravær, må efter en naturlig forståelse bygge på en forudsætning om pligt til fremmøde.

Efter landsrettens opfattelse er det således nødvendigt for at opfylde kravet om 25 timers ugentlig aktivering, at der stilles krav til de ledige om fremmøde i mindst 25 timer om ugen, medmindre andet følger af de i lovgivningen fastsatte undtagelser hertil.

Landsretten finder således ikke, at aktiveringstilbuddet i Farvergade opfyldte betingelserne for at modtage 65 % refusion af deltagerens start- eller kontanthjælp.

Denne sag omfatter udover Farvergadeprojektet et tilbud i beskæftigelsescenter CKB i 2008, der i vidt omfang lignede tilbuddet i Farvergade, men hvor der i tre af ugerne var et fremmødekrav på 15 timer kombineret med arbejde uden for aktiveringsstedet, der blev kontrolleret med logbog og samtaler. Endvidere er omfattet et tilbud i beskæftigelsescenter CBSI i 2009 til deltagere i matchgruppe 2, hvor der blev stillet krav om fremmøde i 15 timer, kombineret med praktiske jobsøgningsaktiviteter i 10 timer om ugen, der som i Farvergadeprojektet blev kontrolleret med logbog og samtaler med jobkonsulenten. Landsretten lægger til grund, at de lediges jobsøgningsaktiviteter på egen hånd for begge disse tilbud på samme måde som projektet i Farvergade udgjorde en betydelig del af de 25 ugentlige aktiveringstimer. Af de grunde, der er anført ovenfor vedrørende Farvergadeprojektet, finder landsretten således ikke, at betingelserne for 65 % refusion var opfyldt for disse projekter.

Endelig omfatter sagen tre danskkurser. For det ene dansk kursus, har der været mødepligt til 15 timers ugentlig undervisning, hvortil kommer 10 timers ugentlig forberedelse. I det andet kursus havde deltagerne en konkret dispensation fra 25 timers kravet i henhold til refusionsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, og modtog et tilbud med 15 timers ugentlig danskundervisning inklusiv forberedelsestid. Det tredje dansk kursus bestod af 15 timers danskundervisning kombineret med et andet tilbud med 10 timers fremmøde.

Det følger af refusionsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at forberedelsestid kan medregnes i de 25 timer ved tilbud om uddannelse, hvor det i almindelighed forventes, at personen anvender tid til forberedelse. Ved danskundervisning tilrettelagt af kommunen, finder landsret-

ten, at kommunens vurdering af deltagernes forberedelsestid som udgangspunkt må lægges til grund, medmindre der er konkrete holdepunkter for at tilsidesætte denne vurdering.

Umiddelbart synes de 3 danskkurser således at opfylde kravene til 65 % refusion. Under hensyn til, at kommunen ikke har fremlagt den af Arbejdsmarkedsstyrelsen krævede revisionsgodkendte dokumentation for, at refusionsbetingelserne er opfyldt, og under hensyn til, at Arbejdsmarkedsstyrelsen under hovedforhandlingen af denne sag har tilkendegivet at ville genvurdere spørgsmålet om refusion, hvis denne dokumentation fremlægges, finder landsretten dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om refusionsberettigelse for disse kursers vedkommende under denne sag.

Samlet finder landsretten således, at den overvejende del af det refusionsbeløb, der er omfattet af denne sag, er modtaget af Københavns Kommune med urette, mens det for et mindre beløb – danskkurserne – ikke er godtgjort, at refusionen har været berettiget.

Arbejdsmarkedsstyrelsens ret til at kræve den modtagne refusion tilbage og til at foretage modregning

Som anført ovenfor opfyldte projektet i Farvergade ikke betingelserne for, at der kunne ydes 65 % refusion af start- og kontanthjælpen for de ledige, der var aktiveret i projektet. Det er som anført endvidere ikke godtgjort, at betingelserne for 65 % refusion var opfyldt for så vidt angår de øvrige aktiveringsprojekter omfattet af denne sag.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har som ressortmyndighed ret og pligt til at sikre, at refusion ikke udbetales i tilfælde, hvor der ikke er hjemmel hertil. Denne ret og pligt må tillige indebære en ret og pligt til at tilbagesøge refusionsbeløb, der er udbetalt med urette, medmindre tilbagesøgning er afskåret som følge af forældelse eller af andre grunde, herunder som følge af reglerne i revisionsbekendtgørelsens § 68, stk. 5 og 6, om, hvornår berigtigelse af fejl kan udelades.

§ 68, stk. 2-8, i revisionsbekendtgørelsen regulerer berigtigelsen af fejl, der konstateres af kommunens revision. Bestemmelserne kan imidlertid ikke anses for at afskære ressortmyndigheden fra at tilbagesøge uberettiget udbetalt refusion i tilfælde, hvor de forhold, der begrunder tilbagesøgningen, ikke er konstateret af revisionen, men først konstateres af ressortmyndigheden på et senere tidspunkt.

Arbejdsmarkedsdirektoratets skrivelse af 10. august 2010 vedrører resultatet af Beskæftigelsesministeriets gennemgang af beretningen om revision af de sociale regnskaber for 2008 på områder med statsrefusion for Københavns Kommune. Skrivelsen indeholder ministeriets stillingtagen til en række punkter, hvor der i revisionsberetningen er udtalt kritik eller fremsat anbefalinger om undersøgelser, dokumentation og fremadrettede tiltag for at sikre korrekt udbetaling af refusion. Skrivelsen tager imidlertid ikke stilling til de spørgsmål, der er omfattet af denne sag.

Decisionsskrivelsen kan ikke anses for en afgørelse, der afskærer, at der på et senere tidspunkt kan ske tilbagesøgning af refusion, der er udbetalt uden lovhjemmel.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har derfor været berettiget til at tilbagesøge den med urette udbetalte refusion gennem modregning

Overholdelse af lighedsgrundsætningen og proportionalitetsgrundsætningen

Det er ikke for landsretten godtgjort, at andre kommuner med Arbejdsmarkedsstyrelsens viden har modtaget 65 % refusion vedrørende aktiveringsprojekter, der svarer til projektet i Farvergade. De oplysninger, der er fremlagt vedrørende Randers Kommune, vedrører således denne kommunes praksis med hensyn til dispensation fra kravet om 25 timers aktivering for personer i matchgrupperne 4 og 5.

Uanset om andre kommuner måtte have modtaget refusion med urette, herunder vedrørende personer bosat i andre kommuner, der har deltaget i aktiveringstilbud omfattet af denne sag, kan dette ikke føre til, at Københavns Kommune er berettiget til at modtage refusion i tilfælde, hvor lovgivningens betingelser herfor ikke er opfyldt. Lighedsgrundsætningen kan således ikke føre til, at Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse tilsidesættes.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2012 anmodede styrelsen kommunen om at gennemgå samtlige sager fra 2008 vedrørende start- og kontanthjælpsmodtagere i tilbud efter kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og at foretage de nødvendige refusionsmæssige berigtigelser vedrørende såvel 2008 som 2009. Såfremt kommunen eller kommunens revision vurderede grundlag for det, skulle endvidere de tilsvarende sager i 2006 og 2007 gennemgås. Styrelsen forudsatte endelig, at kommunen på tilsvarende måde

ville gennemgå samtlige sager for 2010. Herefter ville styrelsen ved udbetalingen af forskud for 3. kvartal 2011 modregne differencen mellem 35 % og 65 % af al refusion af kontant- og starthjælp, der var udbetalt i 2008 og 2009 for deltagere i tilbud fratrukket det beløb, som kommunen senest den 1. juni 2011 kunne dokumentere opfyldte betingelserne for 65 % refusion. Det beløb, der ville blive modregnet, medmindre den nødvendige dokumentation blev modtaget, udgjorde ca. 390 mio. kr. Udover oplysningerne om Farvergadeprojektet havde Arbejdsmarkedsstyrelsen baseret sin afgørelse på kommunens oplysning om, at kommunen drev andre tilbud, der i større eller mindre grad lignede Farvergadeprojektet, på andre af kommunens beskæftigelses- eller jobcentre, og at disse tilbud havde nogenlunde samme aktivitetsomfang som tilbuddet i Farvergade. Arbejdsmarkedsstyrelsen havde imidlertid ikke, forinden afgørelsen blev truffet, nærmere undersøgt eller anmodet kommunen om yderligere oplysninger om kommunens aktiveringstilbud udover det i Farvergade.

Arbejdsmarkedsstyrelsen meddelte Københavns Kommune en frist på ca. 6 måneder til at fremsende den nødvendige dokumentation. Arbejdsmarkedsstyrelsen modtog herefter to notater fra revisionsfirmaet Deloitte, der blandt andet på grundlag af stikprøver på enkeltsagsniveau, konkluderede, at der forelå krav om fremmøde i mindst 25 timer for tilbud svarende til ca. 83 % af beløbet på 390 mio. kr. Ved brev af 2011 meddelte advokatfirmaet Plesner på baggrund af denne dokumentation, at der ikke ville blive foretaget modregning for de 324.543.307 kr., der vedrørte disse tilbud. Kravet om gennemgang af samtlige sager for de pågældende år blev således ikke opretholdt. På denne baggrund finder landsretten ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse som i strid med proportionalitetsgrundsætningen.

Sagsbehandlingsfejl ved Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse

Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse er truffet på grundlag af oplysningerne i Københavns Kommunes redegørelse af 15. oktober 2012. De oplysninger Arbejdsmarkedsstyrelsen har modtaget fra Ole Christiansen vedrører Ole Christiansens vurdering af lovligheden af kommunens refusionshjemtagelse og indeholder ikke faktiske oplysninger, der ikke tillige er fremkommet fra kommunen. Landsretten finder ikke grundlag for at antage, at der ved Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse er lagt vægt på faktiske oplysninger, herunder fra presseomtalen af sagen, der ikke tillige fremgår af kommunens redegørelse. Arbejdsmar-

kedsstyrelsen har derfor ikke haft pligt til at foretage yderligere partshøring af kommunen, udover brevet af 8. oktober 2010.

Styrelsens afgørelse indeholder en udførlig gennemgang af de faktiske oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen, og af det retlige grundlag for vurderingen af, at projektet i Farvergade og andre tilbud uden krav om mindst 25 timers fremmøde ikke opfylder betingelserne for 65 % refusion. Landsretten finder således ikke, at der er væsentlige mangler ved afgørelsens begrundelse.

Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse indeholder ikke nogen klagevejledning. Dette kan imidlertid ikke føre til, at afgørelsen er ugyldig.

Der er herefter ikke grundlag for at anse Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2010 for ugyldig, og Arbejdsmarkedsstyrelsen frifindes derfor for Københavns Kommunes påstand 1.

Forrentning af de berigtigede 5.504.399 kr.

Efter rentelovens § 8 forrentes pengekrav uden for formuerettens område, der ikke betales i rette tid, fra den dag, da fordringshaveren begyndte retsforfølgning til betaling af gælden.

Københavns Kommune fremlagde den 17. januar 2012 et notat udarbejdet af kommunens revisor, hvorefter kravet om fremmøde i 25 timer om ugen var opfyldt for et aktiveringsprojekt, for hvilket der var sket modregning af refusion for 5.504.399 kr. Styrelsen anmodede herefter ved brev af 8. marts 2012 kommunen om i overensstemmelse med sædvanlig praksis at berigtige refusionsbeløbet i forbindelse med den endelige restafregning vedrørende refusionsudbetalinger i 2011. Dette skete den 11. juli 2012.

Da Arbejdsmarkedsstyrelsen inden rimelig tid efter at have modtaget den fornødne dokumentation for, at betingelserne for 65 % refusion vedrørende det pågældende projekt var opfyldt, meddelte kommunen, at berigtigelse kunne ske, hvorefter dette skete i overensstemmelse med sædvanlig praksis mellem parterne, finder landsretten ikke, at der er tale om, at beløbet ikke er betalt i rette tid, jf. rentelovens § 8. Københavns Kommune har herefter ikke krav på renter.

Da Københavns Kommune herefter ikke har krav på betaling af noget beløb fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, frifindes styrelsen også for kommunens påstand 2.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald skal Københavns Kommune betale sagsomkostninger til Arbejdsmarkedsstyrelsen med 1,5 mio. kr. til dækning af advokatombudsomkostninger inklusive moms. Ved beløbets fastsættelse har landsretten lagt vægt på sagens værdi og omfang, og at hovedforhandlingen har varet 3 retsdage.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Arbejdsmarkedsstyrelsen frifindes for Københavns Kommunes påstand 1 og 2.

Københavns Kommunes påstand 3 afvises.

Københavns Kommune skal inden 14 dage betale 1,5 mio. kr. i sagsomkostninger til Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.

(Sign.)

— — —

Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsret, den