

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 17. juni 2014

Sag 21/2013

(1. afdeling)

Københavns Kommune

(advokat Anders Valentiner-Branth)

mod

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (tidligere Arbejdsmarkedsstyrelsen)

(advokat Søren Stenderup Jensen)

Biintervenient til støtte for Københavns Kommune:

Kommunernes Landsforening

(advokat Anders Valentiner-Branth)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 13. afdeling den 7. december 2012.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Poul Søgaard, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs og Jan Schans Christensen.

Påstande

Appellanten, Københavns Kommune, har gentaget sine påstande, bortset fra påstand 3.

Indstævnte, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, har påstået stadfæstelse.

Anbringender

Københavns Kommune har for Højesteret frafaldet anbringendet om, at afgørelsen truffet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering er i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Parterne har i øvrigt gentaget deres anbringender.

Supplerende sagsfremstilling

Københavns Kommune har for Højesteret fremlagt ledelseserklæringer vedrørende Farvergade-tilbuddet samt CKB-tilbuddet, CBSI-tilbuddet og tilbuddet i Jobcenter Musvågevej. Af erklæringerne fremgår bl.a., at den daglige administration af tilbuddene har fundet sted i overensstemmelse med kommunens egne retningslinjer, og at beskrivelsen af de enkelte tilbud i Københavns Kommunes notat af 16. januar 2012, som er gengivet i landsrettens dom, er retvisende.

Københavns Kommune har endvidere fremlagt et udateret bilag udarbejdet af sprogskolen IA Sprog. Bilaget har overskriften ”Beskrivelse af danskundervisningstilbud til borgere henvist af jobcentre i perioden 2008-2010”. Kommunen har oplyst, at IA Sprog stod for kommunens danskundervisningstilbud i den pågældende periode. Det fremgår af bilaget bl.a., at IA Sprog havde tre danskundervisningskurser med et timetal på 25 pr. uge. I disse kurser var der kontrolleret fremmøde i 18 timer pr. uge samt 7 timers individuel forberedelse pr. uge. IA Sprog havde endvidere et kursus med titlen ”Danskundervisning med dispensation”, der havde et timetal på 15 pr. uge, hvoraf 12 timer udgjorde skemalagt danskundervisning, og 3 timer udgjorde individuel forberedelse. Endelig havde IA Sprog et kursus med titlen ”Danskundervisning i kombination med jobguide”, der havde et timetal på 25 pr. uge, hvoraf der var fremmøde i 22 timer og individuel forberedelse i 3 timer.

Supplerende om retsgrundlaget

I den dagældende refusionsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1281 af 5. november 2007 om kommunernes ret til at få 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) hedder det bl.a.:

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

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

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

3) personen deltager aktivt i tilbudet, jf. § 3, stk. 4.

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

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

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

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

Stk. 4. En person anses for at deltage aktivt i et tilbud, medmindre personen har mere end 14 dages sammenhængende fravær i en kommunal opgørelsesperiode. Opgørelsesperioden er den periode, som kommunen benytter ved beregning af en persons månedlige ydelse, jf. § 89 i lov om aktiv socialpolitik.

Stk. 5. Perioder med tilbud efter §§ 1 og 2 opgøres af kommunen.”

Bekendtgørelsen blev udstedt i medfør af § 100, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik, jf. den dagældende lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005 som ændret ved bl.a. lov nr. 239 af 27. marts 2006 og lov nr. 176 af 27. februar 2007. I den senere lovbekendtgørelse nr. 1460 af 12. december 2007 hedder det bl.a.:

”Kapitel 4

Kontanthjælp og starthjælp

§ 11. Kommunen yder hjælp i form af kontanthjælp, starthjælp og tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Stk. 2. Det er en betingelse for at få hjælpen,

- 1) at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold, f.eks. i form af sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør,
- 2) at ændringerne bevirker, at ansøgeren ikke har mulighed for at skaffe det nødvendige til

sin egen eller familiens forsørgelse, og

- 3) at behovet ikke kan dækkes gennem andre ydelser.

...

§ 13. Det er en betingelse for at få hjælp efter § 11, at ansøgeren og ægtefællen ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, og at de aktivt søger at udnytte deres arbejdsmuligheder.

Stk. 2. Kommunen har pligt til at vurdere, om en person, der har ansøgt om eller får hjælp efter § 11, fortsat opfylder betingelserne for hjælpen ved at udnytte sine arbejdsmuligheder, hvis personen

- 1) afslår et formidlet arbejde,
- 2) udebliver fra en jobsamtale eller en cv-samtale hos staten eller kommunen i jobcenteret eller hos anden aktør eller fra en rådighedsvurdering hos kommunen i jobcenteret,
- 3) udebliver fra en opfølgningssamtale i kommunen,

4) undlader at give meddelelse til staten i jobcenteret, kommunen eller arbejdsgiveren om sygdom i tilfælde, hvor den ledige er givet et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller skal møde til jobsamtale hos en arbejdsgiver,

5) undlader at give meddelelse om sygdom til kommunen i tilfælde, hvor den ledige er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning, eller

6) afviser eller udebliver fra deltagelse i foranstaltninger som led i sygeopfølgning.

Stk. 3. Det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren og dennes ægtefælle tager imod et rimeligt tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. For ansøgere, der modtager hjælp efter § 25, stk. 1, nr. 3 eller 4, eller stk. 12, nr. 3 eller 4, og som ikke forsørger eget barn i hjemmet, er det endvidere en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren medvirker ved beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i form af aktiviteter pålagt efter § 21 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

...

Sanktioner m.v.

Nedsættelse af hjælpen

...

§ 39. Hvis en person eller dennes ægtefælle uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, skal kommunen nedsætte hjælpen efter § 25. Nedsættelsen skal ske inden 3 kalendermåneder efter, at den pågældende er udeblevet.

Stk. 2. Hjælpen efter § 25 nedsættes forholdsmæssigt svarende til det antal timer, som den pågældende er udeblevet. Nedsættelsen beregnes i forhold til kalendermånedens samlede tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

...

Ophør af hjælpen

§ 41. Hjælpen ophører, hvis ansøgeren eller ægtefællen uden rimelig grund afviser et tilbud om arbejde, tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, så længe muligheden for at benytte tilbudet består.

Stk. 2. Hjælpen ophører endvidere, hvis modtageren eller ægtefællen uden rimelig grund har gentagne udeblivelser fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at fraværet kan ligestilles med en afvisning af tilbudet.

...

Kapitel 14

Finansiering m.v.

§ 100. Staten refunderer 35 pct. af kommunens udgifter til hjælp efter kapitel 4. Under revalidering eller forrevalidering efter kapitel 6 eller under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kapitel 10 og 11 refunderer staten dog 65 pct. af kommunens udgifter. Kommunen afholder dog fuldt ud udgifterne til kontanthjælp og starthjælp til personer, der er visiteret til fleksjob og har modtaget kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse eller særlig ydelse i en periode på 18 måneder inden for 24 måneder. Hvis personen efterfølgende har været i fleksjob i en periode på 9 måneder inden for 18 måneder, gennoptages refusionen.

Stk. 2. Kommunen modtager ingen refusion fra det tidspunkt, hvor personen har ret og pligt til tilbud efter reglerne i kapitel 17 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og indtil tilbud påbegyndes.

Stk. 3. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår kommunen opfylder betingelserne for at få 65 pct. refusion efter stk. 1, herunder om, hvilken dokumentation kommunen skal fremlægge.

...”

§ 100, stk. 1, 2. pkt., i loven blev affattet ved lov nr. 176 af 27. februar 2007. I forarbejderne til bestemmelsen er anført bl.a., jf. Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 3606:

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

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

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

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

I den dagældende lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. lovbekendtgørelse nr. 1074 af 7. september 2007, hedder det bl.a.:

”Kapitel 1

Formål

§ 1. Formålet med denne lov er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at

- 1) bistå arbejdssøgende med at få arbejde,
- 2) give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse,
- 3) bistå kontant- og starthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie, og

4) støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde.

...

Kapitel 8

Tilbudsmuligheder

§ 22. Staten og kommunen kan give tilbud om følgende:

- 1) Vejledning og opkvalificering, jf. kapitel 10,
- 2) virksomhedspraktik, jf. kapitel 11, og
- 3) ansættelse med løntilskud, jf. kapitel 12.

Stk. 2. Tilbud kan gives i henhold til en jobplan, jf. kapitel 9.

Stk. 3. Tilbud gives ud fra den enkeltes ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse. Tilbuddene kan gives hver for sig eller i kombination.

Stk. 4. For de i § 2, nr. 1-3, nævnte målgrupper kan tilbud efter kapitel 10 og 11 gives med henblik på, at den enkelte opnår samfundsmæssig forståelse.

...

Kapitel 10

Vejledning og opkvalificering

§ 32. Personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-5, kan få tilbud om vejledning og opkvalificering, der kan bestå af følgende:

- 1) Korte vejlednings- og afklaringsforløb,
- 2) særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet og danskundervisning, eller
- 3) ordinære uddannelsesforløb.

Stk. 2. Personer, der er omfattet af § 2, nr. 7, og som modtager ledighedsydelse eller særlig ydelse efter §§ 74 og 74 i efter lov om aktiv socialpolitik, kan få tilbud efter stk. 1, nr. 1 og 2, med henblik på afprøvning af personens rådighed, jf. lov om aktiv socialpolitik §§ 74 b, 74 c, 74 g og 74 i.

Stk. 3. Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.

Stk. 4. Praktikperioder under særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, jf. stk. 1, nr. 2, kan sammenlagt have en varighed på højst 3 måneder, og hver enkelt praktikperiode kan højst have en varighed på 1 måned. I praktikperioden finder § 43 tilsvarende anvendelse.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår i første række, om de aktiveringsprojekter, som sagen omfatter, har givet Københavns Kommune ret til at få refunderet 65 % af kommunens udgifter til de ledige, som deltog i projekterne. Aktiveringsprojekterne omfattede kontant- og starthjælpsmodtagere i henholdsvis jobcentret i Farvergade i 2008 og 2009, Center for Competence og Beskæftigelse (CKB) i

2008, Center for Beskæftigelse, Sprog og Integration (CBSI) i 2009 samt IA Sprog (dansk-kurser) i 2008 og 2009.

I de nævnte år skulle staten refundere 35 % af en kommunes udgifter til kontanthjælp og starthjælp. For personer, der deltog i tilbud efter kapitel 10 og 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, skulle staten dog refundere 65 % af kommunens udgifter, hvis visse betingelser var opfyldt. Det var således et krav for at få 65 % refusion, at lovens betingelser for tilbud var opfyldt, at tilbuddet i gennemsnit var på minimum 25 timer om ugen (medmindre en af undtagelserne herfra fandt anvendelse), og at den ledige deltog aktivt i tilbuddet. Dette fremgår af § 100 i den dagældende lov om aktiv socialpolitik sammenholdt med §§ 1, 2 og 3, stk. 1-3, i den dagældende refusionsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1281 af 5. november 2007 om kommunernes ret til at få 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).

Hovedspørgsmålet i sagen er, om der med hensyn til de enkelte aktiveringsprojekter var tale om tilbud, der havde en varighed på minimum 25 timer om ugen, jf. refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2.

Højesteret finder i overensstemmelse med Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 6. december 2010, at fremmøde hos kommunen, kommunens jobkonsulent eller kursussted mv. ikke i alle tilfælde er en betingelse for, at den pågældende aktivitet kan medregnes ved vurderingen af, om 25-timers kravet er opfyldt, idet f.eks. personligt fremmøde hos en mulig arbejdsgiver efter omstændighederne også vil kunne medregnes. Højesteret tiltræder samtidig, at aktiviteter, som alene består i, at den ledige foretager jobansøgning pr. brev, mail eller telefon uden for aktiveringsstedet, herunder hjemmefra, ikke kan medregnes. Dette findes også bedst stemmende med opregningen af tilbudsmuligheder i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. lovens § 22 sammenholdt med § 32, og med, at den ledige under alle omstændigheder har pligt til aktivt at søge at udnytte sine arbejdsmuligheder som betingelse for at kunne få kontanthjælp og starthjælp, jf. § 13, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik.

Højesteret tiltræder endvidere, at det må lægges til grund, at aktiveringsprojekterne i jobcentret i Farvergade i 2008 og 2009, i CKB i 2008 og i CBSI i 2009 ikke opfylder betingelsen om, at tilbuddet i gennemsnit skal være på minimum 25 timer om ugen, når de lediges aktivi-

tet med jobsøgning pr. brev, mail eller telefon uden for aktiveringsstedet, herunder hjemme-
fra, ikke medregnes.

Herefter og af de grunde, som landsretten i øvrigt har anført, stadfæster Højesteret dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Københavns Kommune betale 1.250.000 kr. til Styrel-
sen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms af-
sigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.