

## Ankestyrelsens principafgørelse N-7-06 om beskæftigelsesindsats - jobplan - garantiforskrift - ugyldighed

### Resume:

Der skulle have været udarbejdet en jobplan forud for tilbudet efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Udarbejdelse af jobplanen var en garantiforskrift. Tilsidesættelse af en garantiforskrift var en væsentlig retlig mangel. Den manglende udarbejdelse af jobplanen medførte afgørelsens ugyldighed. Udebliivelse fra udarbejdelse af jobplan kunne ikke begrunde, at der ikke skulle udarbejdes en jobplan, idet jobplanen så måtte udarbejdes under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

### Love:

Lov om aktiv socialpolitik - lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005 - § 39 og § 41

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats - lovbekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005 - § 2 og § 29

### Sagsfremstilling:

En kvinde var bevilget kontanthjælp af sin kommune med virkning fra den 1. december 2004. Kvinden var af kommunen henvist til at møde til udfærdigelse af CV, tilmelding til AF m.m den 8. december 2004, men meldte afbud til mødet på grund af sygdom. Det blev i stedet aftalt, at hun skulle møde den 15. december 2004. Hun meldte også afbud til dette møde.

Kommunen afgav i brev af 16. december 2004 tilbud til kvinden efter § 32, stk. 1, nr. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i form af særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb.

Der var tale om et tilbud omfattet af kapitel 10-12 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Tilbuddet var for perioden 20. december 2004 til 19. marts 2005 i Beskæftigelsehuset. Der var tale om et åbent tilbud, og kvinden ville under tilbuddet modtage kontanthjælp på 11.397 kr. månedligt og godtgørelsesbeløb på 1000 kr. månedligt.

Kommunen standsede i afgørelse af 16. februar 2005 udbetalingen af kontanthjælpen til kvinden med henvisning til, at hun efter sygemelding ikke havde genoptaget aktiveringen igen den 12. januar 2005 og ej heller kontaktede aktiveringsstedet for eventuel fornyet sygemelding. Fraværet blev betragtet som ubegrundet fravær og som afvisning af tilbuddet efter aktivlovens § 41.

Hvis kvinden efterfølgende valgte at møde i aktiveringen, som fortsat var et åbenstående tilbud, ville hun modtage hjælp forholdsmæssigt svarende til det antal timer, hun måtte være fremmødt i henhold til aktivlovens § 39.

Derudover ville kommunen nedsætte den eventuelle udbetaling af kontanthjælp med 1/3 i 20 uger i henhold til aktivlovens § 38 a på grund af udeblivelse fra aktiveringstilbuddet.

Det Sociale Nævn traf den 30. juni 2005 afgørelse om, at kommunens afgørelse af 16. februar 2005 om standsning og nedsættelse af kontanthjælpen efter aktivlovens § 41, § 38 a og § 39 var ugyldig.

Kommunen skulle genoptage udbetalingen af kontanthjælpen fra standsningstidspunktet. Såfremt kvinden ikke opfyldte betingelserne for kontanthjælp efter standsningstidspunktet, kunne kommunen eventuelt træffe afgørelse om tilbagebetaling af den udbetalte kontanthjælp efter tilbagebetalingsreglerne i aktivloven.

Nævnet begrundede sin afgørelse med, at kommunens afgørelse ud over proceduremangler også led af alvorlige sagsbehandlingsmangler.

Nævnet lagde vægt på, at kommunen i brev af 16. december 2004 havde truffet afgørelse om jobtilbud i perioden 20. december 2004 til 19. marts 2005, og at kommunen ikke forud for afgivelse af jobtilbuddet havde udarbejdet jobplan, jf. beskæftigelsesindsatslovens § 29, stk. 1, og 3.

Nævnet havde desuden lagt vægt på, at kommunen havde truffet afgørelse om jobtilbud uden, at kvinden på en rimelig måde sås at have haft mulighed for at medvirke ved behandlingen heraf, hvilket nævnet havde anført, var en overtrædelse af retssikkerhedslovens § 4.

Nævnet havde videre anført, at reglerne om udarbejdelse af jobplan efter kapitel 9 i beskæftigelsesindsatsloven og retssikkerhedslovens § 4 blev anset for garantiforskrifter. Hvis sådanne forskrifter blev tilsidesat, blev der svigtet en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig. Denne formodning kunne i det enkelte tilfælde afkræftes, hvis det kunne godtgøres, at manglen havde været uden betydning i det konkrete tilfælde.

Det var nævnets opfattelse, at der i kvindens sag ikke var omstændigheder, der kunne afkræfte denne formodning.

Nævnet havde herved lagt vægt på, at kvinden ifølge det oplyste havde modtaget kontanthjælp gennem flere år, og at der i øvrigt ikke i sagen var nærmere oplysninger om kvindens personlige og arbejdsmæssige forhold, herunder om hun modtog kontanthjælp alene på grund af ledighed, eller om hun havde andre problemer end ledighed, jf. beskæftigelsesindsatslovens § 2, nr. 2 og nr. 3.

Nævnet anførte videre, at det heller ikke af kommunens afgørelse af 16. december 2005 om jobtilbud og kommunens agterskrivelse af 4. januar 2005 fremgik om baggrunden og formålet med de iværksatte tiltag.

Nævnet fandt, at da afgivelsen om jobtilbudet var ugyldig, var kommunens afgørelse om sanktioner i forbindelse med kvindens udeblivelse fra jobtilbud også ugyldig.

I klagen til Ankestyrelsen havde kommunen indledningsvist gjort gældende, at nævnet ikke havde taget stilling til, om der havde været klaget rettidigt.

Kommunen havde hertil bemærket, at der ikke var modtaget klage i kommunen om afgivelse af åbent arbejdstilbud den 16. december 2004, tilbuddets indhold eller de beskrevne konsekvenser ved ubegrundet udeblivelse.

Kommunen havde heller ikke modtaget en mundtlig eller skriftlig klage over ophør af kontanthjælpen ved afgørelsen dateret den 16. februar 2005 inden klagefristens udløb.

Kommunen havde herudover anført følgende begrundelser for sin klage.

Kommunen fandt, at kvinden havde haft mulighed for at medvirke i udfærdigelsen af jobplan og indhold af aktiveringstilbuddet. Kommunen havde henvist til, at det af jobplanen dateret den 16. december 2004 fremgik, at kvinden kunne kontakte sin beskæftigelseskonsulent eller sagsbehandler, hvis hun havde spørgsmål vedrørende vilkårene for ansættelsen og ansættelsesbrevet, eller ønskede at ændre aftalen om indholdet af aktiveringstilbud i ansættelsesperioden. Kommunen havde anført, at kvinden på intet tidspunkt havde rettet henvendelse til kommunen for at ændre på aftalen.

Kommunen fandt endvidere, at der forelå oplysninger om baggrunden og formålet med de iværksatte tiltag. Kommunen havde henvist til, at det af jobplanen fremgik, at formålet med tilbuddet var en afklaring af forhold i kvindens fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet. Tilbuddet skulle bidrage til afklaring af hendes fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor hun blev anset for at være af målgruppe § 2 nr. 3 efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Kommunen havde anført, at CV-skrivning og udfærdigelse af jobmatch indgik som væsentlige sagsoplysninger i detaljeringsgraden af jobplanen, og at kvinden to gange havde undladt at deltage i disse tilbud.

Kommunen havde afslutningsvis gjort gældende, at kommunen ved sin afgørelse af 16. februar 2005 med stop af kontanthjælpen den 1. februar 2005 ikke havde truffet en afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Kommunen havde henvist til at følgeskrivelse dateret den 16. december til aktiveringstilbuddet om, at hjælpen ophørte, hvis kontanthjælpsmodtageren udeblev uden rimelig grund fra aktivering, måtte sidestilles med afvisning af tilbud om aktivering.

Kommunen havde anført, at kvinden havde været vidende om vilkårene for aktiveringstilbuddet, at kvinden ved kontakten til læge havde sat kryds i genoptagelse af arbejdet den 12. januar 2005, og at kvinden havde undladt at kontakte arbejdspladsen eller sagsbehandler indtil primo februar 2005, hvor kontanthjælpen var ophørt på grund af manglende fremmøde.

Sagen blev behandlet i principielt møde for at afklare, om kommunen havde været berettiget til at stoppe og eventuelt efterfølgende nedsætte kvindens kontanthjælp, herunder hvilke krav, der kunne stilles til indholdet af en jobplan, og om manglende udarbejdelse af en jobplan førte til en afgørelses ugyldighed.

#### **Afgørelse:**

Kommunens afgivelse af tilbud efter beskæftigelsesindsatsloven i form af vejledning og afklaringsforløb var ugyldig, idet der ikke forud for tilbuddet havde været udarbejdet en jobplan.

Da afgivelsen af tilbuddet var ugyldig, var kommunens sanktioner i forbindelse med kvindens udeblivelse fra tilbuddet også ugyldige.

Det betød, at kommunen ikke havde været berettiget til at standse/ eventuel efterfølgende nedsætte udbetalingen af kontanthjælpen til kvinden.

Ankestyrelsen var således enig med det sociale nævn.

Begrundelsen for afgørelsen var, at kommunen ikke forud for tilbuddet den 16. december 2004 i Beskæftigelseshuset havde udarbejdet en jobplan for kvinden.

Det fremgik, at tilbuddet i Beskæftigelseshuset var et tilbud efter § 32, stk. 1, nr. 2 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Tilbuddet var omfattet af lovens kapitel 10 om vejledning og opkvalificering.

Af § 29, stk. 1 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fremgår det, at der forud for afgivelse af tilbud efter kapitel 10-12 til personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-4 skal udarbejdes en jobplan.

Kvinden var omfattet af personkredsen i § 2, nr. 1-4, der blandt andet omfatter kontanthjælpsmodtagere.

Det forhold, at kvinden eventuelt 2 gange skulle være udeblevet fra udarbejdelse af jobplan, kunne ikke begrunde, at der ikke skulle udarbejdes en jobplan forud for afgivelse af et tilbud efter § 32, stk. 1, nr. 2 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Ankestyrelsen henviste her til, at det i § 63, stk. 1 i bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats fremgår, at for personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-3 kan jobplanens tilbud, uanset bekendtgørelsens § 62, stk. 2 fastsættes af arbejdsformidlingen henholdsvis kommunen under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

Ankestyrelsen fandt, at udarbejdelse af jobplan efter § 29, stk. 1 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats var en garantiforskrift, der havde som funktion at skabe et godt og fyldig bedømmelsesgrundlag for den afgørelse, der skulle træffes. Tilsidesættelse af en garantiforskrift var en retlig mangel. Der var svigtet en garanti for afgørelsens rigtighed, og manglen var generelt set væsentlig, og medførte afgørelsens ugyldighed.

Kravene til jobplanens indhold er beskrevet i § 64, stk.2 i bekendtgørelse nr. 577 af 19. juni 2004 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

- 1) personens beskæftigelsesmål og planer for tilbud,
- 2) eventuelt aftalte tilbud,
- 3) ansvar for tilmelding til tilbud,
- 4) tidspunkt for påbegyndelse af aftalte tilbud og
- 5) ansvar og dato for opfølgning

Ankestyrelsen var opmærksom på, at sagen var sparsomt oplyst vedrørende muligheden for at lægge en jobplan, da kvinden ikke var mødt op til de 2. aftaler henholdsvis den 8. december og den 15. december 2004. Kravene til en jobplan i § 64, stk. 2 måtte i øvrigt siges at tage udgangspunkt i den situation, hvor pågældende var mødt op til udarbejdelse af en jobplan.

For så vidt angår det forhold, at det i klagen var anført, at der ikke var klaget rettidigt til nævnet, bemærkede Ankestyrelsen hertil, at der i kommunens agterskrivelse af 4. januar 2005 var givet klagevejledning, og at nævnet ifølge brev af 10. maj 2005 havde modtaget en direkte klage fra kvinden den 4. februar 2005. Det var ankeinstansen, der selv skulle påse om, der var klaget rettidigt. Ankestyrelsen opfattede det forhold, at nævnet havde fundet at kunne træffe afgørelse i sagen, som en samtidig afgørelse om, at nævnet havde fundet, at der havde været klaget rettidigt til nævnet.