

Vejledning om behandling af sager om tilbagebetaling pga. uforsvarlig økonomi i aktivlovens forstand

Det følger af aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 1, at kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af hjælp, når hjælpen ydes, fordi modtageren af hjælpen har udvist uforsvarlig økonomi.

Det følger af aktivlovens § 93, stk. 2, at kommunen skal oplyse borgeren om, at hjælpen er tilbagebetalingspligtig og om, hvorfor hjælpen er tilbagebetalingspligtig, senest samtidig med, at hjælpen udbetales.

Det følger af aktivlovens § 93, stk. 3, at kommunen ikke kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af hjælp efter § 93, stk. 1, af den hjælp, som en person modtager under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, tilbud efter kapitel 5 i lov om compensation til handicappede i erhverv m.v., tilbud i medfør af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven og engangsbeløb efter § 25 a.

Systematikken

Ved vurderingen af, om en borger har udvist uforsvarlig økonomi, skal kommunen først forholde sig til arten af de midler, som borgeren har brugt.

Hvis borgeren har brugt midler, der er undtaget fra at skulle bruges til borgerens forsørgelse, finder reglerne om tilbagebetaling pga. uforsvarlig økonomi ikke anvendelse.

Hvis borgeren har brugt midler, der *ikke* er undtaget fra at skulle bruges til forsørgelse, skal kommunen forholde sig til, om borgeren har udvist uforsvarlig økonomi.

Vurderingen af, om en borger har udvist uforsvarlig økonomi, indeholder to elementer:

1. Var den/de konkrete økonomiske disposition(er), som borgeren har foretaget, uforsvarlig(e)?

og
2. Vidste eller burde borgeren på tidspunktet for den/de konkrete økonomiske disposition(er) have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse?

Hvis kommunen ud fra denne vurdering beslutter at yde borger hjælp med tilbagebetalingspligt, skal kommunen også tage stilling til længden af perioden med tilbagebetalingspligt. Kommunen skal også oplyse om årsagen til, at hjælpen udbetales med tilbagebetalingspligt, senest samtidig med at hjælpen udbetales.

I det følgende gennemgår vi den nærmere systematik:

Arten af midlerne

Det følger af aktivlovens § 2, stk. 1, at enhver mand og kvinde har ansvar for at forsørge sig selv i forhold til det offentlige. Selvforsørgelsesprincippet kommer bl.a. til udtryk ved, at indtægter skal trækkes fra i hjælp

til forsørgelse, således at man skal leve af eventuelle indtægter i stedet for af hjælp. Det kommer også til udtryk ved, at man skal bruge en eventuel formue til sin forsørgelse i stedet for at modtage hjælp.

Der er visse typer af midler, som en borger ikke er forpligtet til at bruge til sin forsørgelse, dvs. at de ikke har indflydelse på retten til hjælp efter aktivloven. Det kan fx være en bestemt type af formue, som er undtaget fra at indgå i en formuevurdering, eller en indtægt, der er undtaget fra at skulle trækkes fra i hjælp til forsørgelse.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 14-23 slået fast, at reglerne om bevilling af hjælp med tilbagebetalingspligt ikke finder anvendelse, hvis de midler, som borgeren har brugt, er undtaget fra at skulle tjene til borgerens forsørgelse.

I den ene af de to konkrete sager i principmeddelelsen havde borgeren brugt en del af en formue, der var undtaget fra at skulle bruges til forsørgelse i henhold til aktivlovens § 14, stk. 4. Forbruget af formuen kunne derfor ikke begrunde, at hjælpen til forsørgelse blev gjort tilbagebetalingspligtig.

Hvis en borger bruger en formue, som er undtaget fra at skulle bruges til forsørgelse i henhold til aktivlovens § 14, stk. 2 – 8, finder reglerne om tilbagebetaling af hjælp pga. uforsvarlig økonomi således ikke anvendelse, uanset hvad formuen er brugt på.

Hvis borgeren derimod har brugt midler, vedkommende skulle have brugt til sin forsørgelse, skal kommunen herefter tage stilling til, om borgeren har udvist uforsvarlig økonomi.

Vurdering af, om den konkrete økonomiske disposition var uforsvarlig

Den første del af vurderingen af, om en borger har udvist uforsvarlig økonomi, er, om den konkrete økonomiske disposition har været uforsvarlig.

Det er en skønsmæssig vurdering, om en økonomisk disposition har været uforsvarlig. Begrebet skal ses i forhold til, at aktivlovens regler om forsørgelse er subsidiære i forhold til andre former for forsørgelse – hvis borgeren på nogen måde helt eller delvist kan forsørge sig selv, skal vedkommende gøre det i stedet for at få hjælp til forsørgelse efter aktivloven.

Ombudsmanden har i FOU 1982.234 udtalt, at bestemmelsen om uforsvarlig økonomi i første række må antages at sigte til tilfælde, hvor det aktuelle behov for hjælp kan tilregnes borgeren som et uforsvarligt forhold, fordi vedkommende fører et ødselt levned eller foretager økonomiske dispositioner, der ikke står i forhold til borgerens økonomiske evne.

Der kan også være tale om økonomiske dispositioner, der i andre sammenhænge kan være fornuftige, fx nedbringelse af uforfalden gæld eller lignende.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse P-1-04 udtalt, at ved vurderingen af, om der foreligger uforsvarlig økonomi, må der tages hensyn til, om borgeren ved fornuftig tilrettelæggelse af sine økonomiske forhold kunne have afholdt en given udgift selv.

Det følger desuden af principmeddelelse A-39-03, at øgede udgifter ikke nødvendigvis i sig selv udgør uforsvarlig økonomi, hvis udgifterne må anses for et uundgåeligt led i almindelig livsførelse i den omhandlede situation.

Ankestyrelsen har i en række principmeddelelser taget stilling til konkrete dispositioner, der har udgjort uforsvarlig økonomi i aktivlovens forstand:

- Indfrielse eller nedbringelse af uforfalden gæld (O-55-99, A-45-05, 168-09)
- Skifte af bo, hvis det er muligt at sidde i uskiftet bo (198-09)
- Ødselt levned (A-15-08)
- Bortgivelse af formue (A-15-04)

Østre Landsret har i en dom afsagt den 27. juni 2006 udtalt, at det var uforsvarlig økonomi, da en borger lånte sine forældre 230.000 kr. på et tidspunkt, hvor han allerede havde ansøgt om hjælp til forsørgelse. Det forhold, at borgeren havde lånt sine forældre pengene for, at de og han selv kunne blive boende i deres daværende fælles hjem, havde ikke betydning.

I Vejledning om lov om aktiv socialpolitik pkt. 439 nævnes det forhold at færdes med mange penge på sig som et eksempel på uforsvarlig økonomi.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse A-39-03 taget stilling til, at det ikke er uforsvarlig økonomi at betale forfalden gæld og afholde almindelige løbende udgifter som husleje, el/vand/varmeregninger, almindelige indkøb og lignende.

Det er heller ikke i sig selv en uforsvarlig økonomisk disposition at bruge fx en formue i løbet af kort tid. Det afgørende er, *hvad* formuen er brugt på.

Kommunen har således en vid skønsmargin i forhold til, om en borger har foretaget uforsvarlige økonomiske dispositioner. Det skal dog understreges, at kommunen skal forholde sig til de enkelte dispositioner, borgeren har foretaget, og konkret begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at en given disposition er uforsvarlig.

Vidste eller burde borgeren have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp?

Den anden del af vurderingen af, om en borger har udvist uforsvarlig økonomi, er, om borgeren på tidspunktet for den konkrete økonomiske disposition vidste eller burde have vidst, at borgeren ville få brug for hjælp til forsørgelse.

Der er tale om en konkret vurdering, som kommunen skal foretage i hvert enkelt tilfælde.

De to primære kriterier, kommunen kan inddrage i denne vurdering, er borgerens indkomst på tidspunktet for dispositionen, og perioden mellem dispositionen er foretaget og borgerens ansøgning om hjælp.

Borgerens indkomstgrundlag: jo mere varigt og fast borgerens indkomstgrundlag var på tidspunktet for den konkrete, økonomiske disposition, jo mere taler det imod, at borgeren vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse.

Perioden mellem dispositionen foretages, og borgeren ansøger om hjælp: jo længere tid der går mellem borgerens konkrete økonomiske disposition, og vedkommende ansøgning om hjælp, jo mere taler det imod, at borgeren vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse.

De to kriterier skal ses i sammenhæng: Hvis borgeren har et fast og varigt forsørgelsesgrundlag, taler det imod, at vedkommende vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp. Det betyder, at perioden mellem den økonomiske disposition og ansøgningen om hjælp kan være meget kort, uden at det fører til, at der har været tale om uforsvarlig økonomi.

Hvis borgeren derimod har et usikkert eller tidsbegrænset forsørgelsesgrundlag, kan det tale for, at borgeren vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp, også selvom der har været tale om en længere periode mellem den konkrete økonomiske disposition og ansøgningen om hjælp.

Eksempel: Borgeren er ansat i en fast, tidsbegrænset stilling. Den 1. juni donerer borgeren hele sin opsparing til velgørenhed. En uge efter bliver borgeren opsagt fra sit job pga. generelle nedskæringer til fratrædelse ved udgangen af juli. Borgeren ansøger om hjælp til forsørgelse hos kommunen den 1. august. Selvom der kun er gået to måneder fra borgeren donerede hele sin opsparing til velgørenhed, vil der ikke være tale om uforsvarlig økonomi. Årsagen er, at borgeren på tidspunktet for donationen ikke vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp, idet vedkommende var ansat i en fast stilling.

Eksempel: Borgeren bliver i maj opsagt fra sit arbejde til fratrædelse ved udgangen af juni. Den 5. juni donerer borgeren hele sin opsparing til velgørenhed. Borgeren ansøger om hjælp til forsørgelse den 1. juli. Borgeren har givet sine penge væk på et tidspunkt, hvor vedkommende vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse, og der vil derfor være tale om uforsvarlig økonomi, som kan begrunde hjælp med tilbagebetalingspligt.

I de principmeddelelser, hvor Ankestyrelsen har vurderet, at der var tale om uforsvarlig økonomi, har borgeren enten været opsagt fra et arbejde, allerede ansøgt om hjælp eller været i et forløb, hvor vedkommende modtog hjælp (O-55-99, A-45-05, A-15-08, 168-09, 198-09).

Det vil altid være en konkret vurdering, om borgeren på tidspunktet for en given økonomisk disposition vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse. Kommunen skal således begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at borgeren vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp på tidspunktet for den konkrete økonomiske disposition.

Særligt om midlertidige ydelser

Visse forsørgelsesydelse er pr. definition midlertidige, fx Statens Uddannelsesstøtte (SU) og arbejdsløshedsdagpenge. Det forhold, at en forsørgelsesydelse er midlertidig, kan dog ikke i sig selv føre til, at en borger ved eller bør vide, at vedkommende på et senere tidspunkt vil få brug for hjælp til forsørgelse.

I sag nr. 2 i principmeddelelse 14-23 vurderede Ankestyrelsen, at borgeren ikke havde udvist uforsvarlig økonomi ved at bruge en arv, fordi det ikke var godtgjort, at hun vidste eller burde have vidst, at hun ville få brug for hjælp til forsørgelse. Ankestyrelsen lagde vægt på, at borgeren var under uddannelse og modtog henholdsvis FGU-ydelse og derefter SU, da hun brugte arven. Ankestyrelsen lagde også vægt på, at borgeren først ansøgte om hjælp til forsørgelse ca. ti måneder efter forbruget af arven og på, at der ikke var oplysninger, som indikerede, at borgeren på tidspunktet for forbruget af arven vidste eller burde have vidst, at hun ikke kunne gennemføre sin uddannelse.

Rækkefølgen i vurderingen af uforsvarlig økonomi

Det er ikke afgørende, om kommunen først tager stilling til karakteren af de konkrete økonomiske dispositioner og derefter til, om borgeren på tidspunktet for dispositionerne vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp eller omvendt.

Det afgørende er, at kommunen tager stilling til begge forhold, hvis fremtidig hjælp skal udbetales med tilbagebetalingspligt – det vil sige, at kommunen både skal tage stilling til, om den/de konkrete økonomiske disposition(er) har været uforsvarlig(e), og om borgeren på tidspunktet for dispositionerne vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse. Begge betingelser skal være opfyldt, for at hjælpen kan udbetales med tilbagebetalingspligt.

Eksempel: En borger bruger 350.000 kr. på spil på et casino. Borgeren er i fast arbejde og har ikke brug for hjælp til forsørgelse. Et halvt år senere mister borgeren sit arbejde og ansøger om kontanthjælp. Selvom det isoleret set kan betegnes som uforsvarligt at bruge 350.000 kr. på et casino, vil der ikke være tale om uforsvarlig økonomi i aktivlovens forstand. Årsagen er, at borgeren på tidspunktet for forbruget af de 350.000 kr. ikke vidste eller burde have vidst, at vedkommende ville få brug for hjælp til forsørgelse et halvt år senere.

Eksempel: En borger har mistet sit arbejde og har modtaget sidste lønudbetaling. Dagen efter sidste lønudbetaling pådrager borgeren sig en alvorlig tandskade, der skal behandles akut. Borgeren er derfor nødt til at bruge hele sin opsparing på at betale tandlægeregningen. Selvom borgeren ikke har et forsørgelsesgrundlag og ved eller bør vide, at vedkommende vil få brug for hjælp til forsørgelse, vil selve den konkrete disposition ikke være uforsvarlig. Det kan derfor ikke betragtes som uforsvarlig økonomi, at vedkommende har brugt sin opsparing på at betale tandlægeregningen.

Eksempel: En borger har mistet sit arbejde og har modtaget sidste lønudbetaling. Dagen efter sidste lønudbetaling bruger borgeren hele sin opsparing på et casino. Selve den konkrete disposition kan betragtes som uforsvarlig og er foretaget på et tidspunkt, hvor borgeren ved eller bør vide, at vedkommende vil få brug for hjælp til forsørgelse. Der er derfor tale om uforsvarlig økonomi, der kan begrunde tilbagebetaling af fremtidig hjælp til forsørgelse.

Den tidsmæssige udstrækning af perioden med tilbagebetalingspligt

Når kommunen har vurderet, at borgeren har haft midler, vedkommende skulle have brugt til sin forsørgelse, og har vurderet, at der er tale om uforsvarlig økonomi, skal kommunen tage stilling til, hvor lang tid hjælpen skal udbetales med tilbagebetalingspligt.

Det fremgår ikke af § 93 i aktivloven, hvor længe kommunen kan bevilge hjælp med tilbagebetalingspligt.

Efter Ankestyrelsens praksis, som offentliggjort i principmeddelelse 17-18, kan kommunen træffe afgørelse om tilbagebetaling af den hjælp, der bliver udbetalt i den periode, hvor borgeren kunne have forsørget sig selv af de midler, der er brugt uforsvarligt. Det følger også af samme principmeddelelse, at perioden med tilbagebetalingspligt ophører på det tidspunkt, hvor borgeren ikke længere kunne have levet af de midler, der er brugt uforsvarligt.

Hvis borgeren har haft en formue, der er brugt uforsvarligt, vil hjælpen således kunne udbetales med tilbagebetalingspligt i selvforsørgelsesperioden, altså den periode, hvor borgeren kunne have levet af formuen, hvis den ikke var blevet brugt uforsvarligt.

Eksempel: Borgeren opsiges fra sit arbejde til fratrædelse ved udgangen af januar og er ikke medlem af en a-kasse. I starten af januar vinder borgeren 100.000 kr. i lotto og har dermed en formue, han bør bruge til sin forsørgelse. Borgeren bruger i stedet hele beløbet på online poker. Borgeren modtager sidste lønudbetaling ved udgangen af januar til sin forsørgelse i februar. Kommunen beregner, at borgeren kunne have levet af formuen i seks måneder. De seks måneder skal løbe fra udgangen af februar, hvor borgeren ikke længere har en løn at leve af. Det betyder, at hjælpen maksimalt kan udbetales med tilbagebetalingspligt fra den 1. marts og seks måneder frem, uanset hvornår borgeren i øvrigt bevilges hjælp.

Det følger også af principmeddelelse 17-18, at perioden med tilbagebetalingspligt ikke forlænges af perioder, hvor hjælpen ikke kan kræves tilbagebetalt, fordi borgeren deltager i tilbud mv.

Hvis borgeren i ovennævnte eksempel bevilges hjælp med tilbagebetalingspligt med virkning fra den 1. marts og fx deltager i tilbud i juni og juli, kan hjælpen således stadig kun udbetales med tilbagebetalingspligt i seks måneder fra den 1. marts.

Samtidigheds- og begrundelseskrav

Det følger af aktivlovens § 93, stk. 2, at kommunen senest ved udbetalingen af den tilbagebetalingspligtige hjælp skal oplyse borgeren om, at hjælpen bevilges med tilbagebetalingspligt og baggrunden herfor. Orientering af borgeren er en betingelse for gyldigheden af tilbagebetalingskravet.

§ 93, stk. 2, indeholder således to betingelser, der skal være opfyldt, for at kommunen kan kræve hjælpen tilbagebetalt: et samtidighedskrav og et begrundelseskrav.

Samtidighedskravet medfører, at hvis kommunen udbetaler hjælp og først efterfølgende oplyser borgeren om, at hjælpen er tilbagebetalingspligtig, vil allerede udbetalt hjælp ikke kunne kræves tilbagebetalt.

Begrundelseskravet medfører, at kommunen skal henvise til, hvilket nummer i § 93, stk. 1, der er anvendt.

Hvis kommunen ikke har henvist til det korrekte nummer i bestemmelsen, vil begrundelseskravet ikke være opfyldt i forhold til den allerede udbetalte hjælp. Dette følger af principmeddelelse A-10-06.

Hjælp der ikke kan kræves tilbagebetalt

Det følger af aktivlovens § 93, stk. 3, at kommunen ikke kan kræve tilbagebetaling af hjælp, der udbetales under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, tilbud efter kapitel 5 i lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., tilbud i medfør af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven og engangsbeløb efter § 25a.

Det betyder, at hvis borgeren deltager i tilbud i den periode, hvor der er bevilget hjælp med tilbagebetalingspligt, kan kommunen ikke kræve tilbagebetaling af den hjælp, der udbetales i tilbudsperioden. En periode med tilbud efter kapitel 5 i lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., tilbud i medfør af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven og engangsbeløb efter § 25a, hvor hjælpen ikke kan kræves tilbagebetalt, kan ikke forlænge tilbagebetalingsperioden.

Konsekvens for bevilget hjælp

Hvis Ankestyrelsen ved behandlingen af en klagesag ændrer kommunens afgørelse om bevilling af hjælp med tilbagebetalingspligt, således at der ikke er grundlag for at kræve tilbagebetaling, har det ikke konsekvens for selve bevillingen af hjælp. Dette følger af principmeddelelse A-10-06.

Årsagen er, at tilbagebetalingspligten isoleret set er et vilkår, der kun kan knyttes til udbetalingen af en ydelse, hvis de selvstændige betingelser for tilbagebetaling er opfyldt. Hvis et tilbagebetalingskrav er ulovligt og derfor bortfalder, fører det ikke til, at selve bevillingen af hjælp også er ulovlig.