



Ankestyrelsens brev til
Kerteminde Kommune

Tilsynssag om revalidering i Kerteminde Kommune

Det Faglige Hus har den 15. september 2017 skrevet til Ankestyrelsen om en mulig politisk beslutning i Kerteminde Kommune om at reducere antallet af revalideringssager, fordi kommunen har bevilget for mange revalideringer.

Kerteminde Kommune har den 27. oktober 2017 sendt en udtalelse til Ankestyrelsen i sagen.

Resumé

Som sagen foreligger oplyst af Kerteminde Kommune, er der efter Ankestyrelsens opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at kommunen fra politisk eller ledelsesmæssig side har truffet en ulovlig beslutning om at stoppe allerede bevilgede revalideringsforløb på baggrund af usaglige hensyn.

Ankestyrelsen har imidlertid som klageinstans behandlet en række konkrete klagesager vedrørende Kerteminde Kommunes afgørelser om revalidering. I seks af sagerne har Ankestyrelsen vurderet, at Kerteminde Kommune ikke var berettiget til at tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter om revalidering.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at Kerteminde Kommune har (haft) en generel forkert retsopfattelse af, hvornår der kan ske tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

15. august 2019

J.nr. 2017-65896

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi beder derfor byrådet i Kerteminde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad kommunen vil gøre for at sikre, at kommunen ikke fremover uberettiget tilbagekalder begunstigende forvaltningsakter.

Sagens oplysninger

Det fremgår af henvendelsen af 15. september 2017 fra Det Faglige Hus, at en medarbejder i jobcentret i Kerteminde Kommune under en telefonsamtale den 3. juli oplyste til Det Faglige Hus, at det var blevet politisk besluttet, at alle Kerteminde Kommunes revalideringssager skulle revurderes. Grunden hertil skulle angiveligt være, at kommunen ville reducere antallet af revalideringssager, fordi kommunen havde bevilliget for mange revalideringer.

Kerteminde Kommune har i sin udtalelse af 27. oktober 2017 oplyst til Ankestyrelsen, at der ikke har været nogen politisk beslutning i Kerteminde Kommune vedrørende revurdering af revalideringssager eller reducere af antallet af sager.

Kommunen har videre oplyst, at kommunen på nuværende tidspunkt arbejder projektorienteret i forhold til sygedagpenge og revalidering, og at revalideringsprojektets primære opgave er at hjælpe revaliderende til at komme hurtigst muligt tilbage til arbejdsmarkedet som selvforsørgende.

Kerteminde Kommune har desuden oplyst, at der i projektet er nedsat et bevillingsnævn, som gennemgår alle nye sager samt sager, der er forløbet tvivlsomt, med det primære fokus på at få borgerne tilbage til arbejdsmarkedet. Der bliver i de enkelte sager foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens revalideringssag.

Ankestyrelsen har den 4. december 2017 modtaget en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand, hvoraf det bl.a. fremgår, at en medarbejder hos ombudsmanden modtog et opkald den 1. november 2017 fra en anonym, angiveligt tidligere ansat medarbejder i Kerteminde Kommune (herefter anmelder). Anmelderen oplyste, at Kerteminde Kommune i løbet af sommeren 2017 nedsatte budgettet for udgifter til revalidering fra 12,3 mio. kr. til knap 10 mio. kr. Som følge heraf blev det fra politisk/ledelsesmæssig side besluttet at tilbagekalde 60 allerede bevilgede revalideringer uden at foretage en individuel vurdering.

Kommunens ledelse meldte ifølge det oplyste herefter mundtligt ud, at 60 bestemte sager skulle lukkes med den begrundelse, at revalidering

ikke længere var den korteste vej tilbage til arbejdsmarkedet for den pågældende borger. Hver sagsbehandler fik anvist bestemte sager, de var ansvarlige for. Anmelderen oplyste i den forbindelse, at det af en af de pågældende sagsbehandlers kalender fremgik, at vedkommende en bestemt dag skulle lukke en række navngivne revalideringssager. Alle 60 sager blev herefter lukket på omtrent samme dag – angiveligt i tæt tidsmæssig sammenhæng med kommunens budgetændring.

Anmelderen oplyste endvidere, at flere sagsbehandlere i kommunen var meget utilfredse med at blive pålagt at træffe ovenstående afgørelser. Der var derfor sygemeldinger i protest. En sagsbehandler oplyste desuden konsekvent til borgerne, at de skulle klage over afgørelserne, fordi de var baseret på en ledelsesmæssig beslutning. Anmelderen tilkendegav i den forbindelse at have kendskab til, at i hvert fald tre af de pågældende sager for tiden var under behandling i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har ved Folketingets Ombudsmands brev af 10. december 2017 modtaget kopi af Kerteminde Kommunes brev af 7. december 2017 til Folketingets Ombudsmand. Det fremgår bl.a. af Kerteminde Kommunes brev, at kommunen ved revalideringsprojektets begyndelse havde 71 sager, og at alle sagerne blev gennemgået og behandlet individuelt.

Kommunen har desuden anført, at revalidering alene er blevet stoppet i de sager, hvor borgeren ikke selv har haft lyst til at fortsætte, eller hvor borgeren ikke har fulgt planen. Før afgørelserne er truffet, er der i hver enkelt sag taget en samtale med borgeren, sket opdatering af den forberedende del samt indhentet nye lægeoplysninger. Alle nye sager samt sager, der skulle afsluttes, er blevet fremlagt for et team bestående af alle projektets deltagere for at lave en tværfaglig vurdering i forhold til, hvordan kommunen hjælper borgeren bedst muligt, idet dette ikke altid er gennem revalidering.

Kommunen har endvidere oplyst, at projektdeltagerne ikke på noget tidspunkt har fået at vide fra hverken politisk side eller fra ledelsen, at sagerne skulle lukkes eller reduceres. Sagerne er afsluttet løbende gennem seks måneder og ikke på en dag. Kommunen har oplyst, at kommunen på daværende tidspunkt stadig havde 44 revalideringssager, og at kommunen dermed havde afsluttet 27 sager, hvoraf en del af dem er afsluttet naturligt ved, at borgeren er færdiguddannet.

Ankestyrelsen har som klageinstans behandlet en række konkrete klagesager vedrørende Kerteminde Kommunes afgørelser om

revalidering. Ankestyrelsen har i december 2017 ændret Kerteminde Kommunes afgørelse i seks sager, idet vi vurderede, at Kerteminde Kommune ikke havde ret til at frakende borgeren sit revalideringsforløb. De seks afgørelser er truffet i Kerteminde Kommune i perioden fra 16. juni 2017 til 25. september 2017.

I de seks sager har Kerteminde Kommune på et tidligere tidspunkt i sagernes forløb truffet afgørelse om, at de pågældende personer var omfattet af målgruppen for revalidering, jf. aktivlovens § 46. Ankestyrelsen vurderede, at kommunen ikke var berettiget til at tilbagekalde sine begunstigende forvaltningsakter om revalidering.

Ankestyrelsen har i den forbindelse bl.a. anført i de enkelte afgørelser, at der med kommunens oprindelige afgørelse om revalidering ikke har været tale om en åbenbar fejl.

I de seks sager har vi desuden vurderet, at kommunen har støttet sit ønske om at frakende borgeren sit revalideringsforløb på en ændret vurdering af et i det væsentligste kendt oplysningsgrundlag.

Retsgrundlaget

Almindelig uskreven retsgrundsætning

En forvaltningsmyndighed har efter en almindelig uskreven retsgrundsætning ret til under visse omstændigheder at tilbagekalde sine gyldige afgørelser.

Det er den klare hovedregel, at en afgørelse, som adressaten ønsker at fastholde – en begunstigende forvaltningsakt – ikke uden videre kan tilbagekaldes. Når tilbagekaldelsen sker til ugunst for adressaten, er betingelserne herfor som udgangspunkt forholdsvis strenge.

Hvorvidt der i det konkrete tilfælde er hjemmel til at tilbagekalde til ugunst for adressaten, beror på en afvejning af hensynet til adressatens berettigede forventninger på den ene side og hensynet til de modstående – normalt offentlige – interesser i at få ophævet den oprindelige afgørelse på den anden side. Adressatens berettigede forventninger står forholdsvis stærkt i denne sammenhæng.

Der gælder et grundlæggende krav til myndigheden om, at den kan anføre en relevant (saglig) grund for at tilbagekalde en forvaltningsakt.

De interesser, som er relevante i forbindelse med en stillingtagen til, om tilbagekaldelse kan ske, inddeles normalt i tre hovedkategorier.

Den første hovedkategori omfatter særligt tungtvejende interesser (såkaldte stærke grunde), hvor der eksempelvis er tale om afgørende hensyn til menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed og opretholdelse af ro og orden. Disse tungtvejende interesser vil i næsten alle tilfælde have overvægt i forhold til modstående interesser og vil dermed kunne begrunde en tilbagekaldelse.

Den anden hovedkategori omfatter interesser, som – uanset at de i sammenhængen er saglige – normalt ikke er tilstrækkeligt tungtvejende til at kunne bære en tilbagekaldelse til ugunst for adressaten (svage grunde). Denne kategori omfatter blandt andet hensynet til det offentlige økonomi og hensynet til at sikre lighed og konsekvens i administrationen.

Den tredje gruppe af interesser udgør en mellemkategori, herunder eksempelvis landets almindelige udenrigspolitiske interesser, andre enkeltpersoners (end adressatens) miljømæssige eller økonomiske interesser, og sociale beskyttelseshensyn i almindelighed. Sådanne interesser vil i nogle tilfælde, men dog sjældnere end de tungtvejende interesser, kunne begrunde en tilbagekaldelse.

Det beror dog altid i sidste ende på en konkret vurdering (afvejning), om tilbagekaldelse kan ske, uanset hvilke interesser, der er berørt.

Nye faktiske oplysninger og ændringer i de retlige forhold kan under visse omstændigheder danne grundlag for en tilbagekaldelse. Såfremt forvaltningsmyndighedens ønske om at tilbagekalde en tidligere udstedt begunstigende afgørelse bygger på en ren omvurdering af faktiske oplysninger, som forelå for myndigheden, da den traf sin oprindelige afgørelse, er det dog den klare hovedregel, at der ikke er adgang til tilbagekaldelse.

Vi henviser til Forvaltningsret, Almindelige emner, Karsten Revsbech m.fl., 5. udgave (2009), s. 493 ff.

Praksis

Folketingets Ombudsmand har i FOB 2011 20-2 taget stilling til en kommunes tilbagekaldelse af en afgørelse om, at en klage over en ansat ikke ville få konsekvenser. Kommunen havde fået en mundtlig klage

over, at en ansat havde opført sig upassende over for en kollega. Kommunen tilkendegav over for den ansatte, at sagen ikke ville få konsekvenser for ham. Der blev efterfølgende indgivet en skriftlig klage, som førte til, at kommunen indhentede vidneudsagn om hændelsen. Herefter tilbagekaldte kommunen den begunstigende afgørelse om, at der ikke ville ske mere i sagen, og gav den ansatte en påtale.

Ombudsmanden udtalte, at tilbagekaldelsen var begrundet i en omvurdering af de oplysninger, som allerede forelå, og at der ikke var tilstrækkeligt tungtvejende hensyn, der kunne begrunde en tilbagekaldelse.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 47-12 taget stilling til en kommunes ret til at frakende bilstøtte til en borger, som tidligere var bevilget støtte til køb af bil og afgiftsfritagelse, og som nu ansøgte kommunen om særlig indretning til bilen. I forbindelse med behandlingen af ansøgningen om særlig indretning vurderede kommunen, at det var nødvendigt at vurdere borgerens ret til bilstøtte og afgjorde herefter, at borgeren ikke havde ret til bilstøtte.

Ankestyrelsen fandt, at kommunen ikke var berettiget til at tilbagekalde borgerens bevilling af støtte til køb af bil og afgiftsfritagelse. Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at der ikke var væsentlige faktiske eller retlige ændringer, som kunne begrunde, at sagen skulle vurderes på et nyt grundlag.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Kerteminde Kommune som en del af et projektforsøg har truffet beslutning om at revurdere en række sager om revalidering.

Ankestyrelsen har noteret sig, at Folketingets Ombudsmand har modtaget anonyme oplysninger fra en angiveligt tidligere ansat i Kerteminde Kommune om, at kommunens ledelse skulle have meldt ud, at 60 bestemte sager skulle lukkes med den begrundelse, at revalidering ikke længere var den korteste vej tilbage til arbejdsmarkedet for den pågældende borger.

Som sagen foreligger oplyst af Kerteminde Kommune, er der imidlertid efter Ankestyrelsens opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at kommunen fra politisk eller ledelsesmæssig side har truffet en ulovlig

beslutning om at stoppe allerede bevilgede revalideringsforløb på baggrund af usaglige hensyn.

Vi kan dog konstatere, at Ankestyrelsen som klageinstans har ændret en række af de afgørelser om frakendelse af revalideringsforløb, som kommunen har truffet i perioden fra 16. juni til 25. september 2017.

Ankestyrelsen har således som klageinstans i seks sager i december 2017 truffet afgørelse om, at Kerteminde Kommune ikke var berettiget til at tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter om revalidering.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at Kerteminde Kommune i hvert fald i seks sager har haft en forkert retsopfattelse af, hvornår der kan ske tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

Ankestyrelsen beder derfor byrådet i Kerteminde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad kommunen vil gøre for at sikre, at kommunen ikke fremover uberettiget tilbagekalder begunstigende forvaltningsakter.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan tage stilling til, hvorvidt kommunen har overholdt de almindelige offentligretlige grundsætninger i forbindelse med skønsudøvelsen, herunder om kommunen har inddraget ulovlige kriterier i skønsudøvelsen.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i kommunestyrelseslovens § 50.

Venlig hilsen

Celina Bryde

Kopi er sendt til:

Det Faglige Hus
Folketingets Ombudsmand

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019