



Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringens kompetence som tilsynsmyndighed i sager om efterløn

FOB nr. 85.43

Overfor direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen, ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen og arbejdsministeriet rejst spørgsmål om rækkevidden af direktoratets kompetence som tilsynsmyndighed i sager om efterløn - særlig i relation til spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at stille krav om aktuel rådighed i forhold til efterlønsmodtagere eventuelt flere år efter, at efterløn er bevilget.

(J. nr. 1984-1197-022).

A klagede over, at ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen havde tiltrådt en afgørelse fra arbejdsdirektoratet om, at han først ville kunne overgå til at modtage efterløn, når der forelå dokumentation for hans tilknytning til arbejdsmarkedet gennem arbejde af passende omfang.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A, som var født i 1918, i perioden fra den 22. marts 1979 til den 9. januar 1980 var sygemeldt fra sit arbejde som kleinsmed på en fabrik. Efter at han var blevet afskediget pr. 9. januar 1980, meldte han sig den 15. januar 1980 ledig i arbejdsformidlingen og sin arbejdsløshedskasse. Han modtog arbejdsløshedsdagpenge fra den 11. februar til den 27. september 1980, da han på ny blev sygemeldt for de samme lidelser. Herefter modtog han sygedagpenge til den 19. januar 1981.

Til brug for kommunens beregning af sygedagpenge oplyste A's egen læge i en erklæring af 9. januar 1981, at han raskmeldte A fra den 19. januar 1981.

I perioden fra den 19. januar til den 29. marts 1981 modtog A arbejdsløshedsdagpenge fra sin arbejdsløshedskasse.

Den 2. marts 1981 indgav A ansøgning om efterløn til sin arbejdsløshedskasse og overgik til at modtage efterløn fra den 30. marts 1981.

I skrivelse af 3. juni 1981 anmodede hovedledelsen for arbejdsløshedskassen A om at rette personlig henvendelse til kassen med en raskmeldning fra hans egen læge og en arbejdsduelighedsattest pr. 30. marts 1981.

Efter at have modtaget lægeerklæringen af 9. januar 1981 og en erklæring af 9. juni 1981 fra A's egen læge om, at A var arbejdsduelig pr. 30. marts 1981, anmodede hovedledelsen i skrivelse af 18. juni 1981 arbejdsdirektoratet om at tage stilling til, om A var berettiget til efterløn. Hovedledelsen anmodede om, at A's sag måtte blive behandlet hurtigt, da A ikke ville få udbetalt arbejdsløshedsdagpenge/efterløn i tiden, indtil direktoratet havde taget stilling til sagen.

Arbejdsdirektoratet meddelte i skrivelse af 2. november 1981 arbejdsløshedskassen, at direktoratet under hensyn til varigheden af A's sygdomsperioder måtte være af den opfattelse, at A først ville kunne overgå til efterløn, når der

forelå dokumentation for hans tilknytning til arbejdsmarkedet gennem arbejde af passende omfang.

Denne afgørelse indbragte A i skrivelse af 26. november 1981 for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen. A henviste til, at han var blevet raskmeldt af sin egen læge, at han havde meldt sig ledig, og at han derefter havde modtaget arbejdsløshedsdagpenge/efterløn. Den 17. november 1981 havde A opnået midlertidig beskæftigelse.

A sendte en genpart af klageskrivelsen til arbejdsdirektoratet med henblik på, at direktoratet kunne genoptage behandlingen af sagen.

I skrivelse af 27. november 1981 anmodede social- og sundhedsforvaltningen i A's kommune arbejdsdirektoratet om at genoptage behandlingen af sagen. Forvaltningen fandt, at afgørelsen var truffet på et løst grundlag. Til belysning af A's helbredsforhold vedlagde forvaltningen en udtalelse, der var udarbejdet af kommunens lægekonsulent den 23. november 1981. I udtalelsen var det oplyst, at A havde fået foretaget en mindre operation i sommeren 1981, og at han derefter havde været uden symptomer af lidelsen. Efter lægens opfattelse måtte A på det tidspunkt og i fremtiden betragtes som arbejdsdygtig i helt normalt omfang.

Arbejdsdirektoratet besluttede den 1. januar 1982 at genoptage sagen til fornyet behandling.

Efter at have modtaget dokumentation for, at A i perioden fra den 17. november til den 22. december 1981 havde beskæftigelse i 200 timer, meddelte arbejdsdirektoratet i skrivelse af 3. marts 1983 A, at han ville kunne overgå til efterløn med virkning fra arbejdsophøret pr. 22. december 1981.

Under behandlingen af sagen i ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen modtog nævnet en udtalelse fra arbejdsdirektoratet, der fastholdt sin afgørelse. Direktoratet bemærkede, at A først efter arbejdsophøret pr. 22. december 1981 kunne anses for at have dokumenteret, at han var i stand til at påtage sig arbejde i normalt omfang. Efter direktoratets opfattelse havde A således ikke været berettiget til de dagpenge/efterlønsbeløb, som han havde modtaget i perioden fra den 10. januar 1980 til den 25. juni 1981. Efter omstændighederne fandt direktoratet at kunne undlade at stille krav om tilbagebetaling af beløbene.

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen meddelte i sin afgørelse A, at nævnet efter oplysningerne om hans sygefravær og sygdomsforløb fandt, at der ved raskmeldingen i januar 1981 måtte anses at være en sådan tvivl om, hvorvidt han stod til rådighed for arbejdsmarkedet, at der ikke burde have været udbetalt dagpenge eller efterløn, før A ved arbejde af passende varighed havde bevist sin tilknytning til arbejdsmarkedet. Ankenævnet tiltrådte således arbejdsdirektoratets afgørelse.

I sin klage til mig anførte A, at han ikke var syg den 19. januar 1981, efter at hans læge havde raskmeldt ham over for dagpengekontoret. Ved tilmeldingen som ledig til arbejdsformidlingen den 19. januar 1981 var der ikke tvivl om A's arbejdsdygtighed. A havde uden problemer modtaget arbejdsløshedsdagpenge indtil den 29. marts 1981. Det var derfor uforståeligt for A, at arbejdsdirektoratet og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen havde fundet, at der var begrundet tvivl om, hvorvidt hans helbredstilstand var god nok til, at han kunne arbejde.

I en udtalelse i anledning af klagen til mig meddelte arbejdsdirektoratet, at direktoratet ikke havde yderligere bemærkninger.

I sin udtalelse anførte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, at A's sag på ny havde været behandlet på et møde i ankenævnet, hvor den tidligere afgørelse var blevet fastholdt. Ankenævnet oplyste, at nævnet i efteråret 1984 havde behandlet et større antal sager vedrørende spørgsmålet om rådighed for arbejdsmarkedet i forbindelse med sygdom, og at A's sag var indgået i overvejelserne. Herudover anførte ankenævnet i anledning af A's klage til mig:

» ...

at det forhold, at kassen straks efter medlemmets raskmelding genoptog dagpengeudbetalingen og senere i en kortere periode udbetalte efterløn til pågældende, efter ankenævnets opfattelse ikke kan give anledning til en ændret vurdering af, om pågældende stod til rådighed for arbejdsmarkedet ved raskmeldingen,

at den fremlagte raskmelding af 19. januar 1981 og arbejdsduelighedsattesten af 30. marts 1981 er en lægelig vurdering af pågældendes helbredstilstand og arbejdsdygtighed, som i relation til arbejdsløshedsloven tillige forudsætter, at der foretages en vurdering af arbejdsmarkedsmyndigheden, jfr. nu arbejdsdirektoratets bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 om ledige arbejdsløshedskassemedlemmers forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for udbetaling af dagpenge, § 12, stk. 1, og

at den omstændighed, at medlemmet i november/december 1981 fik 5 ugers arbejde ikke kan godtages som dokumentation for, at medlemmet i tiden forud herfor kan anses for i øvrigt at have været til rådighed.

Det tilføjes, at nærværende sag hidrører fra tiden før arbejdsdirektoratets bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 om ledige arbejdsløshedskassemedlemmers forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for udbetaling af dagpenge, ligesom direktoratets cirkulære af 24. september 1984 vedrørende rådighedsvurderinger i forbindelse med sygdom først forelå efter ankenævnets afgørelse.

Rådighedsbekendtgørelsen er efter ankenævnets opfattelse udtryk for den hidtidige praksis på området, mens cirkulæret af 24. september 1984 har defineret et mere nuanceret skøn omkring rådighedsbedømmelsen, jfr. pkt. 5.

Det er imidlertid - også på dette grundlag - ankenævnets opfattelse,

at det er med rette, at der er foretaget en rådighedsvurdering, jfr. nu bekendtgørelsens § 12, stk. 1,

at de af medlemmet fremlagte erklæringer ikke er tilstrækkelig dokumentation for, at der ikke forelå hindringer for overtagelse af arbejde, jfr. nu § 11, stk. 1,

at der var begrundet tvivl om, hvorvidt medlemmets helbredstilstand - under henvisning til sygdommens art og varighed - gjorde varetagelse af arbejde muligt, da han raskmeldtes i januar 1981, og

at det derfor har været berettiget at kræve arbejde af passende varighed, som bevis for, at pågældende var til rådighed for arbejdsmarkedet, jfr. ankenæv-

nets foranstående bemærkninger til det af medlemmet i skrivelse til folketingets ombudsmand anførte.

...«

Efter min gennemgang af sagen fandt jeg det nødvendigt at anmode direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen, ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen og arbejdsministeriet om supplerende udtalelser. Jeg anførte følgende i en skrivelse til ankenævnet:

» ...

Sagen synes af myndighederne at være opfattet som alene angående spørgsmålet, om (A) den 19. januar 1981/30. marts 1981 kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i arbejdsløshedsforsikringslovens forstand. Et andet spørgsmål, som sagen rejser, er imidlertid, om myndighederne har haft det fornødne retlige grundlag for de trufne afgørelser under hensyn til forløbet af sagen.

Forløbet af sagen er kort skitseret følgende:

I en erklæring af 9. januar 1981 fra (A's) egen læge er det anført, at (A) var rask fra den 19. januar 1981.

(A) modtog herefter arbejdsløshedsdagpenge fra sin arbejdsløshedskasse i tiden indtil den 29. marts 1981.

(A) ansøgte den 2. marts 1981 sin arbejdsløshedskasse om efterløn, og arbejdsløsheds-kassen traf afgørelse om, at (A) kunne overgå til efterløn fra den 30. marts 1981.

(A) modtog herefter efterløn.

Af grunde, der ikke fremgår af de bilag, som jeg har modtaget, anmodede arbejdsløsheds-kassen den 3. juni 1981 (A) om at rette henvendelse til kassen med en raskmelding og en arbejdsduelighedserklæring pr. den 30. marts 1981.

Efter at have modtaget lægeerklæring af 9. januar 1981 og en erklæring af 9. juni 1981 fra (A's) egen læge anmodede arbejdsløsheds-kassen i skrivelse af 18. juni 1981 arbejdsdirektoratet om at tage stilling til, om »medlemmet er berettiget til efterløn ud fra de givne oplysninger.«

Arbejdsløsheds-kassen standsede udbetalingen af efterløn til (A).

Hvad der er passeret under den samtale, som jeg går ud fra, at (A) havde med arbejdsløsheds-kassen, fremgår ikke af sagen.

Arbejdsdirektoratet traf i skrivelse af 2. november 1981 afgørelse om, at (A) først kunne få efterløn, når der forelå dokumentation for hans tilknytning til arbejdsmarkedet gennem arbejde af passende varighed. Afgørelsen indeholder ikke en angivelse af, fra hvilket tidspunkt direktoratet fandt, at (A) ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge/efterløn, og afgørelsen indeholder ikke en stillingtagen til, hvorledes der skulle forholdes med den udbetalte efterløn (og arbejdsløshedsdagpenge). I direktoratets udtalelse ... til ankenævnet er det anført, at (A) efter direktoratets opfattelse i perioden fra den 10. januar 1980 til den 23. maj 1981 ikke var

berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge/efterløn, og at direktoratet finder at kunne undlade at stille krav om tilbagebetaling.

Ankenævnet har i afgørelsen anført, at der ved (A's) raskmelding pr. den 19. januar 1981 var en sådan tvivl om, hvorvidt han stod til rådighed for arbejdsmarkedet, at der ikke burde have været udbetalt dagpenge eller efterløn til ham, før han ved arbejde af passende varighed havde bevist sin tilknytning til arbejdsmarkedet.

Forholdet er altså det,

at (A) ikke - efter de for mig foreliggende oplysninger - har undladt over for arbejdsløsheds-kassen at give oplysninger om sine forhold eller har fortiet sådanne oplysninger,

at arbejdsløsheds-kassen efter ansøgning fra (A) har truffet afgørelse om, at han er berettiget til at modtage efterløn, uden at der i afgørelsen var taget forbehold om en eventuel ændret afgørelse, f.eks. efter en (yderligere) undersøgelse af hans forhold,

at (A) herefter har kunnet indrette sig på indtil sit 67. år at modtage efterløn,

at arbejdsdirektoratet i skrivelsen af 2. november 1981 har truffet afgørelse om, at (A) ikke kunne modtage efterløn efter den 23. maj 1981 på grundlag af - må jeg forstå - en vurdering af hans sygdomsforhold den 19. januar 1981,

at (A) først ved arbejdsdirektoratets skrivelse af 2. november 1981 modtog oplysning om, hvad han skulle foretage for at opnå genoptagelse af efterlønsudbetalingen, og

at (A) umiddelbart efter modtagelsen af direktoratets afgørelse i det krævede omfang dokumenterede sin tilknytning til arbejdsmarkedet.

Til brug for min stillingtagen til (A's) klage anmoder jeg ankenævnet om en udtalelse om det retlige grundlag for de afgørelser, der er truffet i sagen. Jeg beder om, at udtalelsen afgives efter forud indhentet erklæring fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen. Under hensyn til at sagen efter min opfattelse rejser et generelt spørgsmål om rækkevidden af direktoratets kompetence som tilsynsmyndighed i forhold til sager om efterløn, beder jeg om, at direktoratets udtalelse sendes til ankenævnet gennem arbejdsministeriet, som jeg ligeledes beder om at udtale sig om sagen.

Jeg beder om, at der i udtalelserne specielt tages stilling til spørgsmålet om rækkevidden af direktoratet for arbejdsløshedsforsikringens kompetence som tilsynsmyndighed i sager om efterløn. Jeg bemærker herved, at der synes at være den forskel mellem almindelige tilsynssager vedrørende ret til arbejdsløshedsdagpenge og tilsynssager vedrørende efterløn, at der ikke i forhold til efterlønsmodtageren som betingelse for fortsat udbetaling af efterløn stilles krav om aktuel rådighed for arbejdsmarkedet. En efterlønsmodtager, der flere år efter at han har fået bevilget efterløn, får denne standset, indtil han beviser sin rådighed for arbejdsmarkedet, kan meget vel være afskåret herfra f.eks. på grund af sygdom.

Jeg beder endvidere om, at der i udtalelserne specielt tages stilling til betydningen af det forhold, at (A) først 4 måneder efter, at udbetalingne af efterløn var standset, modtog meddelelse om, hvad myndigheden krævede, at han skulle foretage, for at udbetalingerne kunne genoptages.
...«

Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen anførte i en udtalelse,

at et medlem ved overgang til efterløn skal opfylde betingelserne for ret til arbejdsløshedsdagpenge (bl.a. skal den pågældende kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet),

at der ikke er krav om, at en efterlønsmodtager opfylder betingelserne for at modtage arbejdsløshedsdagpenge, og

at arbejdsløsheds-kassen i det foreliggende tilfælde ikke burde have udbetalt arbejdsløshedsdagpenge til A uden forinden at have foretaget en rådigheds-vurdering, hvorved der burde være stillet krav om bevis for A's fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet gennem arbejde af passende varighed.

Direktoratet anførte endvidere følgende:

» ...

Direktoratet må være af den opfattelse, at direktoratets tilsynsmyndighed i medfør af arbejdsløshedslovens § 88 omfatter ret og pligt for direktoratet til af egen drift at tage en arbejdsløsheds-kasses afgørelse op til realitetsbehandling og afgørelse, uanset om afgørelsen vedrører spørgsmål om ret til dagpenge eller efterløn.

Den omstændighed, at kassen i skrivelse af 18. juni 1981 anmodede direktoratet om at tage stilling til medlemmets ret til efterløn - og i den forbindelse indstillede udbetalingen af efterløn - må imidlertid efter direktoratets mening tages som udtryk for, at kassen nu var nået til den opfattelse, at medlemmet ikke havde været berettiget til dagpenge og dermed heller ikke til efterløn.

Direktoratet beklager, at arbejdsløsheds-kassen har undladt at informere medlemmet om årsagen til, at efterlønsudbetalingen blev indstillet, og om, hvad der krævedes for, at efterlønsudbetalingerne kunne genoptages.

Spørgsmålet om medlemmets eventuelle krav mod kassen i den anledning henhører efter direktoratets opfattelse under domstolene.

Direktoratet beklager endvidere, at direktoratet af ressourcemæssige grunde først har kunnet træffe afgørelse i sagen 4 måneder efter, at udbetalingen af efterløn var standset.

...«

Arbejdsministeriet udtalte sig på linie med det, direktoratet havde anført.

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen tog sagen op til fornyet overvejelse og traf følgende afgørelse:

»Under hensyntagen til de af ombudsmanden ... fremhævede forhold finder ankenævnet ikke at kunne fastholde, at (A's) efterløn standsedes i slutningen af juni 1981, og indtil han fik arbejde november-december 1981.

Ankenævnet ændrer således den tidligere trufne afgørelse.

Arbejdsløshedskassen anmodes om at foretage det videre fornødne med hensyn til udbetaling af den efterløn, der herefter tilkommer (A).«

Jeg meddelte herefter A og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, at jeg ikke foretog videre i den konkrete sag.

Over for direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen henviste jeg til det, direktoratet havde anført i udtalelserne til mig om rækkevidden af direktoratets kompetence i sager om efterløn, særlig i relation til spørgsmålet om, hvorvidt det er rimeligt at stille krav om aktuel rådighed for arbejdsmarkedet i forhold til en efterlønsmodtager eventuelt flere år efter, at efterløn er bevilget. Jeg bemærkede, at ankenævnets afgørelse i den foreliggende sag måtte give direktoratet anledning til fornyet overvejelse af det rejste kompetencespørgsmål, og jeg udbad mig underretning om resultatet af direktoratets overvejelser.

Ved beretningsårets udløb forelå resultatet af direktoratets overvejelser endnu ikke.

Det forhold, at arbejdsløshedskassen havde standset udbetalingen af efterløn i afventen af afgørelsen fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen, indgik i den ovenfor som sag nr. 1-1 omtalte sag om nogle generelle spørgsmål om administration m.v. af sager om arbejdsløshedsdagpenge/efterløn.

Supplerende oplysninger om sagen

Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen skrev således til ombudsmanden:

»Ved skrivelse af . . . anerkendte De modtagelsen af direktoratets skrivelser blandt andet om rækkevidden af direktoratets kompetence som tilsynsmyndighed i sager om efterløn - særlig i relation til spørgsmålet om, hvorvidt det er rimeligt at stille krav om aktuel rådighed i forhold til en efterlønsmodtager, eventuelt flere år efter at efterløn er bevilget.

De bemærkede samtidig, at ankenævnets afgørelse . . . i sag vedrørende (A) måtte give direktoratet anledning til fornyet overvejelse af det rejste kompetencespørgsmål, og anmodede om at blive gjort bekendt med resultatet af direktoratets overvejelser.

I denne anledning skal man meddele, at spørgsmålet påny har været genstand for overvejelser, og at direktoratet fortsat må være af den opfattelse, at direktoratets tilsynsvirksomhed kan indebære, at der foretages en vurdering af, om en efterlønsmodtager har stået til rådighed for arbejdsmarkedet på

overgangstidspunktet - også flere år efter at den pågældende er gået på efterløn.

Ved vurderingen heraf bør man forsøge, om man på det foreliggende grundlag - eventuelt suppleret med yderligere oplysninger - for eksempel i form af lægeerklæringer - kan tage stilling til spørgsmålet.

Såfremt der kort efter overgang til efterløn rejses tvivl om et medlems rådighed på overgangstidspunktet, finder direktoratet imidlertid, at det i visse tilfælde kan betragtes som et tilbud til efterlønsmodtageren, at denne kan sandsynliggøre sin rådighed ved aktuelt at påtage sig arbejde af passende omfang.

Derimod er direktoratet af den opfattelse, at et krav om bevis for rådighed på overgangstidspunktet gennem bevis for aktuel rådighed længere tid efter, at et medlem er gået på efterløn, kan virke urimeligt, idet efterlønsmodtagere ikke skal opfylde rådighedsbetingelsen for at få udbetalt efterløn. (Det kan dog ikke udelukkes, at krav om bevis for aktuel rådighed også i disse tilfælde vil kunne betragtes som et tilbud til efterlønsmodtageren).

Direktoratet finder endelig, at det kan være tvivlsomt at anse aktuel rådighed for at være bevis for rådighed på overgangstidspunktet, hvis der er forløbet flere år efter overgang til efterløn.

Det tilføjes, at den ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1986, hvorefter kasserne ikke kan få refusion fra statskassen for beløb, der er udbetalt med urette, medmindre udbetalingen skyldes medlemmets svigagtige forhold, formentlig vil medvirke til, at kasserne er ekstra opmærksomme på at administrere korrekt, så sager af omhandlede art kan undgås.«

Ombudsmanden meddelte direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen, at han herefter ikke foretog videre i sagen.