

Ulovlig fastholdelse på kontanthjælp

Magtfordrejning i forbindelse med Udligningslovens § 5 ?1

# Sparer kommunen 171.000 om året ved at holde en syg på kontanthjælp?

[Mikael Hertig](#)

[Jobcenterjura](#)

Er det magtfordrejning, når kommunen sparer på førtidspensionerne?

## Ulovlig fastholdelse på kontanthjælp



For Jobcentrets Ofre ser det ud, som om kommunerne sparer rene formuer ved usagligt at holde syge mennesker i årevis på kontanthjælp. Dybt inde i embedsværket må dette ligne en slags stiltiende accepteret tilstand. Selvfølgelig kan forvaltningerne tage fejl. Men hvis det sker usagligt og bevidst, så handler det pludselig

Magtfordrejning i forbindelse med Udligningslovens § 5 ?3

om magtfordrejning. Der skal skønnes sagligt efter lovens kriterier. Sparehensynet er stort set ulovligt at anlægge i disse sager.

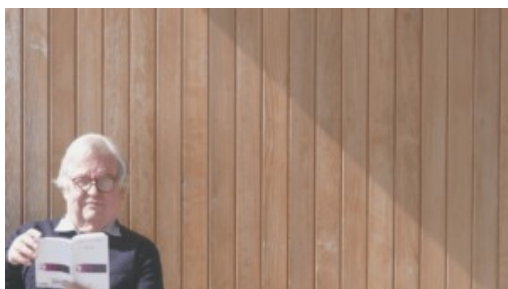
Fredag 22. april var der åbent samråd i Folketingets Social- og Ældreudvalg om **behandlingen af syge borgere i Jobcentrene**.

[Du kan høre hele samrådet her.](#)

Spørgsmålet var rejst af [Nye Borgerliges Mette Thiesen](#) med opbakning fra [Enhedslistens Victoria Velasquez](#)

## Too big to fail?

Ved den lejlighed spurgte Enhedslistens [Jette Gottlieb](#) ind til, om kommunerne spekulerede økonomisk i at holde folk usagligt på kontanthjælp i stedet for at få dem udredt, fx. til fleksjob eller førtidspension. Det er en velkendt kritik, og der er ikke noget nyt i den for dem, der kender problemstillingen. Men Peter Hummelgaard afviste blødt, at der kunne være tale om sådant. Jobcentrets Ofre mener, at den politiske grund til, at ingen tør røre ved det her er, at det koster kassen at sikre, at de juridiske skøn og kvaliteten i afgørelserne kommer op på almindelig forvaltningsrets niveau.



## Kommunal spekulation – er det magtfordrejning?

**Jobcentrets Ofres skønnede beregning peger i retning af, at Jobcentret typisk kan spare omkring 171.000 kr. om året for hver eneste enlig borger, den kan holde på kontanthjælp eller kontanthjælps niveau. Lægger man aktivitetsparate på ca. 80.000 personer sammen med modtagere af ressourceforløb, fås et antal på ca. 100.000 borgere. (Danmarks Statistik). Omfanget er kolossalt, og selv om det er urealistisk, at alle pludselig skulle lande på førtidspension ( 17 mia ekstra årligt), så vil et stykke under det halve måske være et godt bud.**

## Magtfordrejning 1): ved spekulation i at holde borgere i fattigdom – spekulation i udligningsloven

Når interessen er knyttet til **udligningsloven**, skyldes det, at det navnlig er her, afsættet til spekulation må tage sin begyndelse. **Hensigten med at udligne mellem kommuner, der har mange fattige, og kommuner, der har færre fattige, er at hjælpe kommuner med mange fattige.** Det forpurre og ødelægges helt og aldeles, **når kommunerne begynder at ville holde syge mennesker i fattigdom for at opnå et større tilskud.** Det ligner **finansiel magtfordrejning.** (Andersen J i Gammeltoft mfl. 2001, 335 ff). Det er slet ikke hensigten med udligningsloven, at kommunerne skal spekulere i den ved at holde mennesker i fattigdom. Derfor er tanker i retning af magtfordrejning nærliggende. Om der foreligger bevis for dette, og hvor stramme sådanne beviser skal være, er op til en juridisk vurdering i hver enkelt sag.

Udligningslovens § 5, stk.2, nummer 8 fuldender sætningen om betingelsen for fattige således:

**“8) antallet af personer med en indkomst lavere end 60 pct. af medianindkomsten og bosat i Danmark i mindst 3 ud af de seneste 4 år med en vægt på 5 pct.,”**

Bestemmelsen udgør et såkaldt "**objektivt kriterium**". Om dette princip hedder det:

De "**objektive kriterier**", som indgår i bloktilskudsfordelingen, **defineres** som kendetegn ved den enkelte kommune, der antages at være **årsag til udgiftsbehov**, som er **objektivt konstaterbare**, og **som ikke kan påvirkes af den enkelte kommunes valg af serviceniveau.**" ( Lotz 1980, 25)

Udligningen mellem kommunerne er et nulsumsspil. Hvert år udlignes der et samlet milliardbeløb mellem de 98 kommuner. Kommunerne kan påvirke udligningen direkte. Det kan ske ved, at kommunen i stedet for at tildele førtidspension overbelyser sagen og derved i årevis fastholder en borger, der objektivt opfylder kriterierne, på kontanthjælp. **Jobcentrets Ofre** har det indtryk, at en del kommuner samtidig handler således. Det bliver således til en slags "**Sorteper**", hvor det bliver rationelt at følge med, for ikke at pådrage sig et større økonomisk tab.

En sådan adfærd vil kunne anses for ulovlig i sig selv. Meningen med bestemmelsen i udligningslovens § 5 er, at kommunen ikke skal påvirke tilskudsfordelingen gennem sin egen politik

Men der er også tale om magtfordrejning, se nedenfor.

## Magtfordrejning 2:) Ved at trække sagerne i langdrag, selv når de er oplyst.

Efter det juridiske oplysningsprincip skal en sag afgøres, så snart de fornødne saglige oplysninger til at træffe en afgørelse foreligger. Det hedder: **“En unødvendig udstrækning af en undersøgelses omfang kan efter omstændighederne være i strid med grundsætningen om, at forvaltningen udelukkende må varetage saglige formål.”** (Larsen K, i Gammeltoft-Hansen mfl 2002, 452). Det er en pæn måde at skrive magtfordrejning på. Kan det i enkelte sager påvises, at sagen har været oplyst længe, uden at der er sket noget, må spørgsmålet om erstatning kunne trænge sig på.

Jobcentrets Ofre vil opfordre til, at en række aktivitetsparate borgeres undersøges meget nøje, idet der indhentes de fornødne oplysninger og vurderes uafhængigt, om sagerne er trukket unødigt og meget i langdrag, så man kan gøre magtfordrejning gældende.



Her ser du beregningen:

### **Udligningsloven 70.000**

Når man holder en enlig borgers indkomst før skat i en årrække under 13.120 kr om måneden (2020-kroner), så udløser det et tilskud på 5 % af et tal, indenrigsministeriet beregner. Meningen med bestemmelsen var egentlig, at den skulle indgå i beregningen af kommunale udgiftsbehov, det såkaldte socioøkonomiske indeks. **NB-økonomi anslog i 2017, at beløbet udgjorde omkring 67.000 kroner.** Bestemmelsen i udligningsloven findes fortsat, så der er kun grund til at lave en forsigtig opskrivning med løs hånd til **70.000** kroner årligt pr. kontanthjælpsmodtager.

### **Forskellen mellem førtidspension og kontanthjælp efter refusion: 100.000**

At det er noget dyrere at forsørge førtidspensionister end kontanthjælpsmodtagere, giver sig selv. Det giver også sig selv, at der også kan ligge et besparelsesincitament gemt dér. Det er ligeså klart, at besparelseshensynet er usagligt end i alle andre tilfælde end dem, hvor der kan være klart berettiget tvivl. Derfor består Jobcentrenes håndtering i disse sager altid i at rejse tvivl om, hvorvidt der ikke er et eller andet behandlingsbehov. Men kriteriet skal jo i givet fald være, at behandlingen vil åbne en udsigt til at forbedre **borgerens funktionsevne.**

Magtfordrejning i forbindelse med Udligningslovens § 5 ?9

Refusionsordningerne blev omlagt for ikke så mange år siden, så kommunerne kom til for begge typer ydelser at betale 80%, staten 20 %

Om det skriver professorerne på Vive: ” ***Men de ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere ligner dem, der betaler festen***”.

Set fra Jobcentrets Ofres side kan det give anledning til undren, at koblingen mellem viden om økonomiske konsekvenser og incitamentsstyring her ikke giver anledning til højere protester.

Regnestykket:

Udligningsloven: **70.000** årligt

Førtidspension kommunal udgift 195.888 - kontanthjælp

kommunal udgift 94.560 = **101.328**

---

**Samlet kommunal besparelse for een kontanthjælpsmodtager  
171.328 kr.**

Kan kommunen holde en ressourceforløbsmodtager, en kontanthjælpsmodtager eller andre på lave ydelsers gennemsnitlige indtægt på under (anslået 2022) 14.000 om måneden, scorer

Magtfordrejning i forbindelse med Udligningslovens § 5 ?10

kommunen et beløb på omkring **70.000 om året gennem**

**udligningsloven**, dvs. ca 5.800 kr. om måneden.

Dertil kommer alt andet lige udgiften til fx. en førtidspensionists månedspension på 19.360 kr., hvilket jo er andre **5.800 (ca. 69.000 årligt)** kroner mere end de 11.716, som en enlig kontanthjælpsmodtager modtager i 2022.

Kommunen kan spare rigtig mange penge på at holde folk på kontanthjælp.

Hvad angår statens refusion af både kontanthjælp og førtidspension, ender den efter et år på 20 %, dvs for førtidspension 3.836 kr. Den kommunale udgift til førtidspension bliver -16.324 kr. om måneden, til kontanthjælp (11716 - 3836) = 7.880 kr om måneden Trækker vi herfra anslået 5.800 på grund af et sparet udligningsbidrag fra udligningsloven, så koster kontanthjælpsmodtageren kommunen omkring 2.100 kroner om måneden, førtidspensionisten 15.488 kr. om måneden. Forskelsbeløbet minder derfor på omkring 9.500 kroner sparet pr kontanthjælpsmodtager, der nægtes førtidspension.

**Jobcentrets Ofres foreløbige beregning viser en kommunal besparelse på ca 171.000 kroner om året for en enlig kontanthjælpsmodtager.**

## Det landspolitiske perspektiv

En meget stor del af den offentlige sektors udgifter går igennem de kommunale kasser, og en meget stor del af de offentlige kassers

udgifter består i overførsler. Derfor er der et oplagt dilemma mellem nationaløkonomiske hensyn og jura, når det handler om valget mellem kontanthjælp og førtidspension.

Tænkte man sig, at alle såkaldt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (det er dem, der ikke har udsigt til job) pludselig skulle tildeles førtidspension, ville det koste staten omkring 20 milliarder mere, og kommunerne måtte heraf stå for omkring 17 milliarder årligt.

Med **indførelsen af budgetloven i 2003** har kommunerne mistet deres ret til selvstændigt og uden indblanding at fastsætte deres egne skatteprocenter. Dermed er tanken om udligning mellem mere eller mindre velstillede og mere eller mindre socialt belastede kommuner gledet længere ned i den politiske prioritering og opmærksomhed. Tanken med den gamle kommunalreform fra 1970 var, at kommunerne tilnærmelsesvis skulle stilles lige med hensyn til skat/service-forholdet. Nulsumsspillet om pengene kommunerne imellem er blevet læderet, ikke bare af det sædvanlige politiske spil, men også af den kendsgerning, at det er blevet langt vanskeligere at etablere en retfærdig udligning, selv efter at antallet af kommuner er faldet til 98.

Det hedder sig ofte, at i praksis skulle det være umådelig indviklet og svært at færdigudrede borgere, der har levet på kontanthjælp i mange år, til fleksjob, førtidspension eller noget tredje. Men det er det yderst sjældent. Det er simpelt. Indhentelse af attester gennem den praktiserende læge tager omkring en måned fra bestilling til den foreligger. Gennemførelse af en **funktionsevnevurdering** tager en uge.

Politisk set er de bestemmende kredse i KL og på Christiansborg sig formentlig bevidst, at der foreligger et dilemma mellem økonomi og jura, og at prisen betales af borgere, der holdes i fattigdom. Man skærpede blandt andet beviskravene ved reformen i 2013. Man er næsten derhenne, hvor der kunne tænkes rum til et "her lades alt håb ude". Men alligevel mere end antyder de mange lange forløb, hvor levende mennesker holdes i fattigdom ikke i et eller to år, men i lange perioder uden forbedringer af deres helbred, at udredningsperioden selv viser, at der skønnes ud over den juridiske afgrunds rand. Det er efter Jobcentrets Ofres vurdering et politisk og juridisk problem. Der er en del sager, hvor der foreligger klare lægeattester om helbredstilstanden og klare **funktionsevnevurderinger**. Vi vil opfordre alle til at vælge mellem civile søgsmål eller at gå til Ankestyrelsen.

Men politisk er det yderst pinagtigt for et samfund, hvis demokratiske kvalitet ellers skulle måles på sin evne til at stå på de svageste medborgeres side.

## **Logikken i den kommunale udligning – fra 1970'ernes kommunalreform**

Tanken med 1970'ernes kommunalreform var at skabe nogle kommuner, der var så store, at de kunne styres og styre sig selv i kraft af et moderne bureaukrati og en størrelse, der tillod plads til professionalisering. Men kommunerne – også de 277 nye – var stadigvæk vidt forskellige med hensyn til alderssammensætning, størrelse, indbyggernes rigdom og skatteevne, sociale problemer etc.) Så ideen om at stille kommunerne mere lige gennem kommunal

udligning fortsatte, men blev omlagt. Stadig efter 1970-reformen kunne kommunens vælgere selv bestemme, om man ville have en høj skatteprocent og dermed en høj service. Det forudsatte, at det såkaldte **skat/service-forhold** (Lotz 1980, s 19 ff) i én kommune kunne sammenlignes med det tilsvarende i de andre kommuner. Meningen med udligningslovgivningen var at etablere en ordening, hvor der både blev udlignet på indkomstsiden (skattegrundlag) og på udgiftssiden (bloktilskud og refusioner). Dengang kunne kommunerne selv bestemme deres skatteprocent. Budgetlovens bestemmelser om servicerammer og skattelofter over de kommunale udskrivningsprocenter hører langt senere tider til.

Idealtypen var derfor, at valgte man i den daværende Hvide Sande Kommune en lav skatteprocent, måtte borgerne affinde sig med et lavt serviceniveau, mens man i Albertslund måtte lade borgerne betale mere i skat for at få et højt serviceniveau.

Det har ikke været hensigten med det socioøkonomiske indeks' kriterier, at der skulle være tale om udtryk, kommunerne kunne påvirke direkte og på kort sigt gennem deres egne dispositioner. Da dette blev fremdraget, sagde den daværende indenrigsminister **Simon Ammitzbøll-Bille, at det "var godt med incitament"**. Tværtimod fremgår det med al ønskelig tydelighed:

Hvad der i 2022 indgår i kommunernes finansierings udligningslovgivning som "socioøkonomisk indeks" stammer fra den første kommunalreform, der trådte i kraft under betegnelsen bloktilskud. **Ved den første kommunalreform 1970** reduceredes antallet af kommuner fra 1098 til 277. Reformen bestod af en

byrdefordelingsreform, hvor de nu større kommuner fik pålagt nye opgaver, en inddelingsreform (reduktion af antallet af kommuner, og en finansieringsreform. Som noget nyt blev der indført bloktilskud, og der blev ryddet op i en jungle af statslige refusionsordninger. (Betænkning 471/ 1968,) Der blev indført en skarp sondring mellem **serviceudgifter** og **lovbundne udgifter**.

Ved "**kommunale serviceudgifter**" forstås de udgifter, der ved (horisontal) decentralisering (Meyer 1970, 165) henlagt tilhøj grad af kommunal selvbestemmelse under det altid så højt besungne kommunale selvstyre. Herved forstås klassestørrelser i skolerne, antal pædagoger i daginstitutioner, omfanget af kvalitet i ældreplejen, vedligeholdelse af vejnet etc. , alt i alt udgifter og kvalitetsstandarder, kommunen overvejende må siges at have forholdsvis stor indflydelse på-

Ved **lovbundne udgifter** forstod man udgifter, kommunen ikke havde større indflydelse på:

"Derimod er udgifterne til de større sociale ydelser nu fastlagt så detaillert i lovgivningen, at det kun er i grænsetilfælde, at kommunerne har indflydelse på udgifternes størrelse." (Bet. 471 / 1968, 75)

"De "**objektive kriterier**", som indgår ved bloktilskudsfordelingen, defineres som kendetegn ved den enkelte kommune, der antages at kunne være årsag til udgiftsbehov, som er objektivt konstaterbare, og som **den enkelte kommune ikke kan forventes at ville påvirke**

**for at opnå et højere bloktilskud.**“ (Lotz 1982, 41) og “Det må imidlertid bemærkes, at det i praksis må anses for noget tvivlsomt, at tanken om at sikre sig større tilskud ad denne vej skulle have mærkbar indflydelse på kommunalbestyrelsens dispositioner.” (Lotz 1982, 103)

Det lå i 1982 udenfor en kommunespecialists forestillingsverden, at kommunen ved at tilsidesætte sin forvaltningsretlige pligt til at skønne efter loven af hensyn til økonomien ville begå finansiell magtfordrejning.

Men meningen med kommunal udligning var og er, at kommunerne skal stilles lige med hensyn til løsning af kommunens opgaver.

Den almindelige opdeling i de kommunale udgifter går på, at man sondrer mellem **lovbundne udgifter** og **serviceudgifter**.

## Dokumentation

Om økonomien ses her fra udligningslovens § 5:

§ 5. Det socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger efter § 3, stk. 4, opgøres som et landsgennemsnitligt beløb pr. indbygger ganget med et beregnet socioøkonomisk indeks for den enkelte kommune, jf. stk. 2. 66 landsgennemsnitlige beløb pr. indbygger beregnes ud fra udgiftsandelen efter § 3, stk. 5, divideret med indbyggertallet i hele landet.

Stk. 2. En kommunes socioøkonomiske indeks efter stk. 1 beregnes som forholdet mellem henholdsvis summen af kommunens vægtede



andele af følgende kriterier i hele landet og kommunens andel af indbyggertallet i hele landet:

1) Antallet af 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. af antallet af 20-59-årige i kommunen opgjort som det største antal baseret på en opgørelse i beregningsåret eller baseret på en opgørelse i året 3 år forud for beregningsåret med en andel på 19 pct.,

....

**8 ) antallet af personer med en indkomst lavere end 60 pct. af medianindkomsten og bosat i Danmark i mindst 3 ud af de seneste 4 år med en vægt på 5 pct.**

## Nationalbanken 2012:

“Styringen af de offentlige udgifter har ikke tidligere haft stærkt fokus på **overførslerne**, heller ikke selv om de udgør knap en **tredjedel af de offentlige udgifter**. Det kan være svært løbende at styre udgifterne til overførslerne, da **størstedelen af dem er lovbundne**. Det vil sige, at satsene er givet på forhånd, og at borgerne har retskrav på at modtage overførslerne, hvis de lever op til kravene. **Kun ved at ændre på loven kan udgifterne hertil blive ændret**. Da overførslerne er inkluderet i det statslige udgiftsloft, betyder det, at politikerne er nødt til at reagere, hvis udgifterne til en ordning vurderes at være permanent højere end ventet. Det skal

ske ved enten at reducere udgifterne til den eller andre ordninger, så det samlede loft for overførslerne ikke overskrides. Dermed undgås en situation med permanent højere udgifter til overførsler.”

## LITTERATUR

GAMMELTOFT-HANSEN. mfl. “Forvaltningsret” JØP 2002

LOTZ, J: Kommunernes Finansiering, Samfundsvidenskabeligt Forlag 1980

MEYER, P “Offentlig Forvaltning” , NNF Arnold Busck 1970

Tagged bloktilskud decentralisering dekoncentreret forvaltning  
finansiell magtfordrejning Jobcentrets Ofre lovbundne udgifter  
magtfordrejning objektive kriterier serviceudgifter