Statsforvaltningens brev til en borger

Resumé: Statsforvaltningen finder ikke, at det er i strid med lighedsgrundsætningen, at Frederiksberg Kommune som et af kriterierne for tildeling af voksenelevløn på social- og sundhedshjælperuddannelsen har fastsat, at ansøgere fortrinsvis skal have bopæl i kommunen.

25-06-2007

Ved brev af 19. februar 2007 modtaget af statsforvaltningen den 4. juni 2007 via Folketingets Ombudsmand har De klaget over Frederiksberg Kommunes anvendelse af et bopælskriterium ved tildeling af voksenelevløn på social- og sundhedshjælperuddannelsen.

De har oplyst, at De er optaget på social- og sundhedshjælperuddannelsen med begyndelse den 4. september 2006 og afslutning den 28. oktober 2007.

De har ved brev af 6. september 2006 klaget til kommunen over kommunens afgørelse vedrørende Deres løn under uddannelsen.

Kommunen har ved brev af 1. november 2006 meddelt Dem, at et af kriterierne for at komme i betragtning til voksenelevløn på social- og sundhedshjælperuddannelsen i Frederiksberg Kommune er, at man skal have bopæl i kommunen, og at eftersom De er bosat i Københavns Kommune, er der derfor desværre ikke mulighed for, at De kan komme i betragtning til voksenelevløn.

Kommunens udtalelse

Frederiksberg Kommune har ved brev af 10. maj 2007 afgivet en udtalelse om sagen til ombudsmanden.

Kommunen har heri blandt oplyst, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af budget 2002 afsatte 1 million kr. til finansiering af voksenelevløn på de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser. Baggrunden herfor var, at der i overenskomsten med Forbundet af Offentligt Ansatte var givet mulighed for, at kommunen kunne beslutte at aflønne elever, der ved elevkontraktens indgåelse var fyldt 25 år, som voksenelever med aflønning på løntrin 11.

STATSFORVALTNINGEN HOVEDSTADEN
BORUPS ALLÉ 177, BLOK D-E
2400 KØBENHAVN NV

JOURNAL NR.: 2007-613/168
SAGSBEHANDLER:LSCKOE
DIREKTE TELEFON:7256 7086

TELEFON: 7256 7000
TELEFAX: 38 33 20 12
GIRO: 3001 4329848
EAN-NR. 5798000362222
SE-NR. 29-37-62-20
hovedstaden@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:
Mandag-Onsdag 10.00 - 15.00
Torsdag 13.00 - 18.00
Fredag 10.00 - 12.00

ÅBNINGSTID FOR PERSONLIGE HENVENDELSER:
Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 09.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 13.00

I de efterfølgende år er der ligeledes afsat 1 million kr. i budgettet til formålet. Kommunalbestyrelsen vedtog ikke i forbindelse med budgettet kriterier for tildelingen af voksenelevløn, ligesom der i øvrigt ikke på anden måde fra det politiske niveau blev givet kriterier for tildeling af voksen-elevløn.

Efter vedtagelsen af budgettet for 2002 blev der administrativt nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Socialdirektoratet og Diakonissestiftelsens Social- og Sundhedsskole for Frederiksberg Kommune. Arbejdsgruppen skulle udarbejde kriterier for tildeling af voksenelevløn og vedtog følgende:

"Følgende kriterier anvendes ved fordeling af voksenelevløn i 2002:
Anvendes udelukkende på social- og sundhedshjælperuddannelsen.
Tildeles i forbindelse med et optag – april 2002
Ansøgeren skal *fortrinsvis* have bopæl i Frederiksberg Kommune.
Ansøgeren skal have længerevarende erhvervserfaring.

Ved pkt. 3 er anført følgende:
"Det må forventes, at personer med bopæl i kommunen efterfølgende fortrinsvis vil søge beskæftigelse i kommunen."

Kriterierne er også anvendt i de følgende år.

Kommunen har endvidere anført, at der efter de fastsatte kriterier alene er tale om, at ansøgere med bopæl på Frederiksberg har en fortrinsret til voksenelevløn.

Gennem årene har der dog været langt flere ansøgere til voksenelevløn med bopæl i kommunen, end der var bevilling til. Ansøgere med bopæl uden for kommunen har ikke formelt været afskåret fra at søge. Til hver ansøgningsrunde har der været ansøgninger fra elever med bopæl uden for Frederiksberg. Langt fra alle ansøgere med bopæl på Frederiksberg har opnået voksenelevløn, idet er f.eks ved optaget i januar 2007 var 38 ansøgere over 25 år, hvoraf 24 har søgt om voksenelevløn. Af de 24 har 14 bopæl på Frederiksberg. Der er alene givet voksenelevløn til 4 af de 14 ansøgere med bopæl på Frederiksberg.

Vedrørende hjemmelsgrundlaget for et bopælskriterium har kommunen anført, at lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (lovbekendtgørelse nr. 1214 af 1. december 2006) ikke indeholder regler om voksenelevløn, hvorfor hjemlen må findes i de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse - kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommunen har henvist til en udtalelse af 19. juni 2002 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvor ministeriet generelt har udtalt, at efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være begrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttekriterium, som indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode. Det er blandt andet en følge heraf, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner eller grupper heraf, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Kommunen har anført, at formålet med voksenelevløn blandt andet har været at tiltrække elever, der ellers ikke ville påbegynde og gennemføre en uddannelse og eventuelt fortsat ville stå uden for arbejdsmarkedet og dermed være hensat til fortsat passiv forsørgelse. I den forbindelse har kommunen bemærket, at kommunen naturligt har et særligt beskæftigelsesmæssigt ansvar over for sine egne borgere.

Formålet var endvidere at sikre, at kommunen som senere arbejdsgiver for social- og sundhedshjælpere havde mulighed for at tiltrække elever, der med bopæl i kommunen havde stor sandsynlighed for at søge arbejde her.

Kommunen har anført, at det er almindeligt anerkendt, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan stille f.eks. fritidsfaciliteter gratis til rådighed for egne borgere, mens andre kommuners borgere må betale for ydelsen. Bopælskriteriet anses her for et relevant kriterium ud fra en betragtning om, at det er kommunens egne borgere, der gennem skattebetaling har finansieret f.eks. svømmehallen. I disse tilfælde er en forskelsbehandling ud fra et bopælskriterium derfor lovlig.

Kommunen har henvist til Kommunernes opgaver, Kommunalfuldmagten, 2005, af Karsten Revsbech, s. 64 og 74, hvoraf fremgår, at kommuner ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne kan støtte enkeltpersoner efter sociale trangskriterier, men godt kan give økonomisk støtte, hvis der herved varetages en kommunal interesse, således at hovedformålet med den kommunale støtte ikke er at hæve levestandarden.

Når kommunen var med til at aftale mulighed for tilskud til voksenelevløn var det ikke ud fra et formål om at hæve levestandarden for de pågældende elever, men for at sikre den interesse kommunen som arbejdsgiver har i senere at kunne rekruttere og fastholde social- og sundhedshjælpe-

re til kommunens institutioner og den beskæftigelsesmæssige interesse kommunen har i at uddanne borgere, der har en længere erhvervserfaring, men ikke en uddannelse på området.

Det må i den forbindelse antages, at en kommune lovligt kan opstille supplerende kriterier med henblik på at afgrænse, hvem der kan opnå en ydelse, og at en fortrinsret for kommunens egne borgere ikke vil være en usaglig forskelsbehandling.

Det bemærkes, at bopælskriteriet i den foreliggende sag principielt er udformet således, at Frederiksbergborgere har en fortrinsstilling, men ikke at andre kommuners borgere er udelukket fra at komme i betragtning til voksenelevløn. I praksis har borgere fra andre kommuner dog ikke kunnet komme i betragtning på grund af det relativt høje ansøgertal.

Afslutningsvis bemærkes, at en række andre kommuner har anset et bopælskriterium for tildeling af voksenelevløn for at være lovligt, og borgere i Frederiksberg Kommune er derfor afskåret fra at komme i betragtning til voksenelevløn i en række andre kommuner.

Statsforvaltningens udtalelse

Det tilsyn, som statsforvaltningen udøver over for en kommune, er et retligt tilsyn, der kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt kommunen har tilsidesat det retsgrundlag, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48 i den kommunale styrelseslov.

Med udtrykket retsgrundlag menes i denne forbindelse offentligretlig lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af den offentligretlige lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Det fremgår af § 14, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1214 af 1. december 2006 om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, at uddannelserne gennemføres på grundlag af en ansættelsesaftale mellem eleven og et regionsråd eller en kommunalbestyrelse. Det fremgår af Karnov, elektronisk udgave, note 18, at ansættelsesforholdet vil være omfattet af kollektiv overenskomst på beskæftigelsesområdet samt af de almindelige ansættelsesretlige regler. Loven indeholder ikke regler om voksenelevløn.

Indledningsvis bemærkes, at statsforvaltningen har lagt til grund, at kommunen kan yde støtte til voksenelevløn i medfør af kommunalfuldmagten.

Det er almindeligt antaget, at der generelt gælder en lighedsgrundsætning, som forbyder, at i alt væsentligt ens sager bliver behandlet retligt forskelligt. Det har i den sammenhæng betydning, om en forskelsbehandling er sagligt velbegrundet.

Der henvises til Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2003, 2. udgave, s. 340 ff.

Når en kommune disponerer inden for kommunalfuldmagtens rammer, er den undergivet et lighedskrav, som indebærer, at kommunens borgere har krav på at være ligestillet over for kommunens foranstaltninger. Dette betyder, at en kommunal ydelse som udgangspunkt skal stå åben som et tilbud til alle borgere i kommunen på samme vilkår.

Ovenstående tager sigte på ligebehandling af kommunens egne borgere. Et andet spørgsmål er, om kommunen er forpligtet til at behandle egne borgere og andre kommuners borgere lige, når den stiller indretninger og ydelser til rådighed. I nogle sammenhænge kan en kommunalbestyrelse/kommune ikke lægge vægt på, om en person har bopæl i kommunen eller ej. Når kommunalbestyrelsen således administrerer lovgivningen, kan den kun forskelsbehandle i det omfang, dette er lovligt og sagligt efter loven.

Der henvises til Kommunernes opgaver, Kommunalfuldmagten mv. af Karsten Revsbech, 2005, 1. udgave, side 73 ff.

Statsforvaltningen finder efter en gennemgang af sagen ikke, at det er i strid med lighedsgrundsætningen, at Frederiksberg Kommune som et af kriterierne for tildeling af voksenelevløn har fastsat, at ansøgere fortrinsvis skal have bopæl i kommunen.

Vi har herved lagt vægt på, at det, der begrunder forskelsbehandling, er den kommunale interesse i at kunne rekruttere og fastholde social- og sundhedshjælpere til kommunens institutioner, idet vi er enige i kommunens antagelse om, at personer med bopæl i kommunen mest sandsynligt vil ønske ansættelse i kommunen, og på den beskæftigelsesmæssige interesse kommunen har i at uddanne sine egne borgere. Vi har endvidere lagt vægt på, at der er flere ansøgere til ordningen, end det antal voksenelever, der er afsat penge til i budgettet.

Vi finder således, at en fortrinsstilling til voksenelevløn på social- og sundhedshjælperuddannelsen for borgere med bopæl i Frederiksberg Kommune er sagligt begrundet i beskæftigelsesmæssige hensyn og i hensyn til kommunens interesser som arbejdsgiver.

Kopi af dette brev er sendt til Frederiksberg Kommune og Folketingets Ombudsmand.

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside på Internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Lone B. Christensen
Kontorchef

Louise Schmidt
Fuldmægtig

.