



2013-11

Rådighedskrav ved overgang til efterløn

En mand, der i godt to år havde modtaget halv invalidepension og samtidig havde arbejdet som gymnasielærer på nedsat tid, ansøgte om at overgå til efterløn med virkning fra sin 60-års fødselsdag. Manden havde på ansøgningstidspunktet været gymnasielærer på det samme gymnasium i mere end 30 år og havde tilsyneladende ikke på noget tidspunkt modtaget ydelser fra a-kassen.

Manden fik afslag, fordi myndighederne mente, at han ikke opfyldte betingelsen om at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet på overgangstidspunktet.

Myndighederne begrundede det med, at mandens helbredsmæssige problemer gjorde, at det ikke var tilstrækkeligt sandsynligt, at han kunne stå til rådighed for fuldtidsarbejde på almindelige løn- og ansættelsesvilkår.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg havde i maj 2011 hjemvist sagen til fornyet behandling i det daværende Arbejdsdirektorat, især med henvisning til at den speciallægeerklæring, som afgørelsen byggede på, ikke vedrørte mandens generelle erhvervsevne, men hans erhvervsevne som gymnasielærer. Det var derfor udvalgets opfattelse, at erklæringen ikke i sig selv dokumenterede, at manden ikke stod til rådighed inden for andre områder.

Da beskæftigelsesudvalget i marts 2012 på ny traf afgørelse i sagen, skete det imidlertid, uden at der var indhentet en ny speciallægeerklæring.

Ombudsmanden mente ikke, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, idet der efter hans opfattelse burde være indhentet yderligere lægelige oplysninger og andre oplysninger, som kunne belyse mandens generelle rådighed, herunder nærmere oplysninger om, hvilke jobs manden mente at kunne klare. Ombudsmanden henstillede derfor til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg at genoptage sagen.

Ombudsmanden tilkendegav over for beskæftigelsesudvalget, at det skærpede udvalgets pligt til at indhente andre oplysninger af relevans for rådighedsvurderingen, at manden var i arbejde på det tidspunkt, hvor han ønskede at overgå til efterløn, idet rådighedsspørgsmålet da ikke kunne afklares ved hjælp af oplysninger om jobsøgning og gennemførte aktiveringstiltag mv. Om-

21. august 2013

Forvaltningsret

1121.1 – 12.2 – 26.5

budsmanden udtalte, at myndighederne generelt set er forpligtede til at sikre, at personer, der på tidspunktet for den ønskede overgang til efterløn fortsat er i arbejde, ikke får en dårligere retsstilling end personer, der er i aktiveringssystemet.

(Sag nr. 12/01020)

Ombudsmandens udtalelse

”1. Afgrænsning af ombudsmandens undersøgelse

(A) har klaget til mig over afgørelsen af 2. marts 2012 fra Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Ved afgørelsen stadfæstede beskæftigelsesudvalget afgørelsen truffet af Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring (herefter CKA) den 24. august 2011, hvorefter (A) ikke på sin 60-årsdag den (...) 2010 stod fuldt til rådighed og af den grund ikke var berettiget til efterløn eller efterlønsbevis.

(A) har endvidere klaget over sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Han har herunder klaget over den tid, der medgik ved udvalgets første behandling af sagen fra modtagelsen af klagen, og frem til at udvalget den 11. maj 2011 traf afgørelse om at hjemvise sagen til det daværende Arbejdsdirektorat. Endvidere har han klaget over sagsbehandlingstiden i forbindelse med afgørelsen af 2. marts 2012.

Jeg har afgrænset min undersøgelse til kun at omhandle myndighedernes afgørelser om at meddele (A) afslag på efterløn. Jeg har således besluttet ikke at indlede en særskilt undersøgelse af sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Det fremgår af sagens oplysninger, at beskæftigelsesudvalgets samlede sagsbehandlingstid ved den første behandling af sagen udgjorde ca. otte en halv måned regnet fra beskæftigelsesudvalgets modtagelse af klagen den 26. august 2010, til afgørelsen blev truffet den 11. maj 2011. Ved min beslutning om ikke at indlede en undersøgelse af sagsbehandlingstiden har jeg bl.a. lagt vægt på, at udvalget løbende orienterede (A) om forlængelse af sagsbehandlingstiden og om det (derefter) forventede tidspunkt for færdigbehandling af sagen.

Ved beskæftigelsesudvalgets fornyede behandling af sagen udgjorde sagsbehandlingstiden samlet set knap seks måneder. Især med henvisning til at afgørelsen dermed blev truffet inden for den oplyste gennemsnitlige sagsbehandlingstid på syv en halv måned, har jeg besluttet heller ikke at foretage videre angående dette klagepunkt. Jeg har også lagt vægt på, at beskæftigelsesudvalget i brev af 5. juli 2012 over for mig har beklaget, at afgørelsen først den 2. marts 2012 blev sendt til (A), selv om den blev truffet på et møde i slutningen af januar 2012.

(A) har i klagen til mig anført, at hans klage over beskæftigelsesudvalgets afgørelse og sagsbehandlingstid skal ses i sammenhæng, idet han af økonomiske grunde kan være nødsaget til at søge om halv almindelig førtidspension, hvilket kan få betydning for hans eventuelle ret til efterløn. Jeg forstår det anførte således, at (A) mener, at beskæftigelsesudvalget burde have fremskynnet behandlingen af sagen grundet de nævnte særlige omstændigheder.

Jeg bemærker, at dette forhold ikke har haft betydning for min vurdering af, om der er anledning til at indlede en særskilt undersøgelse af sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, allerede fordi (A) i sine breve til udvalget ikke har anmodet om hastebehandling af sagen på dette grundlag. Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at han i sit brev af 6. september 2011 til udvalget mere generelt bad om, at sagen blev opprioriteret.

Jeg bemærker for en ordens skyld, at jeg ikke kan tage stilling til de afgørelser, som a-kassen har truffet i (A)'s sag. Det skyldes, at ombudsmanden kun behandler klager over den offentlige forvaltning (§ 7, stk. 1, i ombudsmandsloven), og at a-kasserne ikke er en del heraf. Min undersøgelse omfatter derfor kun afgørelserne truffet af CKA og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

2. Vurderingen af (A)'s ret til efterløn

Myndighederne har begrundet deres afslag på ret til efterløn til (A) med, at han den (...) 2010, hvor han ønskede at overgå til efterløn, ikke stod fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, således som det er en betingelse for et fuldtidsforsikret a-kassemedlem.

Myndighederne har nærmere henvist til, at det på grund af (A)'s helbredsmæssige problemer ikke kan anses for tilstrækkeligt sandsynligt, at han ville kunne klare fuldtidsarbejde på almindelige løn- og ansættelsesvilkår. Da (A) ansøgte om efterløn, var situationen den, at han siden 1. oktober 2007 havde arbejdet på nedsat tid, samtidig med at han modtog halv invalidepension fra sin pensionskasse grundet nedsat erhvervsevne i sit fag som gymnasielærer.

I sin afgørelse af 2. marts 2012 har Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg desuden henvist til, at det arbejdsområde, som (A) over for myndighederne

har angivet at kunne påtage sig fuldtidsarbejde inden for, ikke er tilstrækkeligt bredt til, at han på denne baggrund ville kunne antages at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Jeg har herefter forstået myndighedernes afgørelser således, at det har haft afgørende betydning for udfaldet af (A)'s sag, at myndighederne – med henvisning til oplysningerne om (A)'s helbred og det jobområde, som han mener at kunne varetage – ikke anser rådighedsforpligtelsen for opfyldt. Min undersøgelse af sagen vil derfor koncentrere sig om dette forhold.

2.1. Retsgrundlaget for vurderingen af rådighedsforpligtelsen

Myndighedernes afgørelser er truffet efter reglerne i arbejdsløshedsforsikringsloven (dengang lovbekendtgørelse nr. 975 af 26. september 2008, nu lovbekendtgørelse nr. 642 af 22. juni 2012 om arbejdsløshedsforsikring mv.).

2.1.1. Reglerne om efterløn

Myndighederne har som nævnt tillagt det afgørende betydning, at (A) efter deres opfattelse ikke står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed ikke opfylder betingelserne for ret til dagpenge ved ledighed, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 74 a, stk. 1, nr. 4. Bestemmelsen har denne ordlyd:

§ 74 a. Ret til efterløn har et medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse, jf. dog § 74 o, som

...

4) vil kunne opfylde betingelserne for ret til dagpenge ved ledighed, jf. dog stk. 8-10

...'

Efterlønsordningen blev indført ved lov nr. 555 af 15. november 1978. Reglerne om efterløn blev dengang indsat i arbejdsløshedsforsikringsloven som §§ 75 a – 75 g.

Af lovens § 75 b fremgik bl.a. dette:

§ 75 b. Ret til efterløn har medlemmer af anerkendte arbejdsløshedskasser,

...

3) som ved overgang til efterløn opfylder betingelserne for ret til dagpenge,

...'

Af bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 31 af 10. oktober 1978, det indledende afsnit i almindelige bemærkninger til lovforslaget) fremgår, at lovforslaget bygger på betænkning nr. 835 om efterløn afgivet den 22. marts 1978 af udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet. Betingelserne for ret til efterløn er nærmere beskrevet i betænkningens kapitel 3. Om ret til dagpenge som forudsætning for ret til efterløn er bl.a. anført følgende (s. 15 i betænkningen):

'Da et af efterlønsordningens hovedformål er at opnå en beskæftigelsesmæssig virkning, har et flertal i udvalget fundet det rigtigst, at kun personer, der har en aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet, bør have adgang til efterløn. Flertallet foreslår derfor, at der stilles krav om, at medlemmerne på tidspunktet for overgang til efterløn skal opfylde betingelserne om ret til dagpenge.

Dette betyder i overensstemmelse med ordningens formål, at ordningen også omfatter medlemmer i beskæftigelse, der ved indtrædende ledighed ville opfylde betingelserne for ret til dagpenge ved ledighed.'

Som det fremgår, var et af hovedformålene med indførelsen af ordningen at opnå en beskæftigelsesmæssig virkning – altså at få flere arbejdsløse i arbejde ved at formindske arbejdsstyrken. Betingelsen om at være dagpengeberettiget blev stillet med henblik på at sikre, at personer, der overgik til efterløn, havde 'aktuel tilknytning' til arbejdsmarkedet.

Forarbejderne til 1978-loven indeholder ikke yderligere fortolkningsbidrag, med hensyn til hvad der nærmere ligger i kravet om, at medlemmet skal opfylde betingelserne for ret til dagpenge ved overgang til efterløn.

Heller ikke senere ændringer af den relevante bestemmelse i arbejdsløshedsforsikringsloven indeholder sådanne fortolkningsbidrag.

2.1.2. Reglerne om rådighed

2.1.2.1. Lovgivning og forarbejder

Betingelsen om rådighed er fastsat i arbejdsløshedsforsikringslovens § 62. På afgørelsetidspunktet havde § 62, stk. 1, følgende ordlyd:

'§ 62. Der kan kun udbetales dagpenge til et medlem, som står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er en betingelse for at være til rådighed, at medlemmet

- 1) er aktivt arbejdssøgende,
- 2) kan og vil overtage arbejde med dags varsel,
- 3) kan og vil deltage i henvisningssamtaler, samtaler om henvisningsrelevante oplysninger (cv-samtaler) efter kapitel 6 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og rådighedssamtaler,
- 4) kan og vil deltage i kontaktførelser, herunder i jobsamtaler, og aftalte aktiviteter og tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og
- 5) giver jobcenteret de oplysninger, som er nødvendige for, at medlemmet kan henvises til arbejde og gives tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.'

Af § 62, stk. 2, nr. 1, fremgår desuden, at dagpenge ikke må udbetales til et medlem, som er sygt eller i øvrigt ude af stand til at påtage sig arbejde af normalt omfang.

Betingelsen om, at et medlem skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at have ret til dagpenge, er et centralt element i reglerne om arbejdsløshedsforsikring, og betingelsen har – dog i en noget anden og tidligere enklere form – været gældende siden den første lov på området, nemlig Lov nr. 88 af 9. April 1907 om anerkendte Arbejdsløshedskasser. Den del af rådighedsbetingelsen, der i forhold til den foreliggende sag er relevant, var i 1907-loven beskrevet således:

§ 13. En anerkendt Arbejdsløshedskasse maa ikke yde Understøttelse:

...

2. til Medlemmer, hvis Arbejdsløshed er forårsaget ved Sygdom eller Arbejdsudygtighed, saalænge Sygdommen eller Arbejdsudygtigheden vedvarer,

...'

Kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet var udmøntet negativt, idet det alene fremgik, hvornår a-kassen *ikke* måtte yde understøttelse. Ud over ved sygdom og uarbejdsdygtighed afskar loven i øvrigt bl.a. udbetaling af understøttelse under strejke og lockout, ved frihedsberøvelse, og hvis medlemmerne vægrede sig ved at overtage et af a-kassen anvist arbejde 'som svarer til deres Evne'.

Ordlyden af bestemmelsen i 1907-lovens § 13, stk. 1, nr. 2, forblev uændret frem til ikrafttrædelsen af lov nr. 114 af 24. marts 1970, dvs. den lov, som – med en lang række senere ændringer – fortsat er gældende i dag. Forud for loven af 1970 fremgik bestemmelsen af lovens § 17, stk. 1, nr. 2, jf. senest bekendtgørelse nr. 172 af 28. april 1968 af lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m.v.

Bestemmelsen blev i 1970-loven indsat som § 62 med følgende ordlyd:

§ 62. Dagpenge må ikke udbetales til et medlem,

1. som er syg eller i øvrigt uarbejdsdygtig,

...'

Ligesom i tidligere love var der desuden fastsat regler, der bl.a. afskar ret til dagpenge ved frihedsberøvelse og ved vægring af overtagelse af et 'passende' arbejde mv. Rådighedsbegrebet var fortsat kun afgrænset negativt.

Af de tilhørende lovforslagsbemærkninger (lovforslag nr. L 126 af 4. februar 1970, de specielle bemærkninger til § 62) fremgår alene, at den foreslåede § 62 svarer til den dagældende lovs § 17, stk. 1, nr. 1, 2 og 4. Der er således heller ikke her fortolkningsbidrag at hente, for så vidt angår indholdet af rådighedsforpligtelsen.

§ 62 er efterfølgende ændret flere gange. Væsentlige indholdsmæssige ændringer af relevans for den foreliggende sag er foretaget i forbindelse med lovændringer i 1979, 2002 og 2007.

Den første væsentlige ændring skete ved lov nr. 229 af 6. juni 1979 om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring mv., idet det generelle krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet nu blev udtrykkeligt lovfæstet. Af § 62, stk. 1, fremgik herefter bl.a. følgende:

'§ 62. Dagpenge må ikke udbetales til et medlem,
1. som er syg eller i øvrigt ude af stand til at påtage sig arbejde af normalt omfang,
...
5. som af anden grund ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, (...)
...'

§ 62, stk. 3, bemyndigede ministeren til at fastsætte regler om anvendelsen af bestemmelsen i stk. 1.

Af bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 150 af 1. februar 1979, de almindelige bemærkninger, pkt. 1.6) fremgår følgende:

'Forudsætningen for, at der kan udbetales dagpenge til et ledigt medlem er, at medlemmet står til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. at medlemmet skal være i stand til at overtage passende arbejde samt være aktivt arbejdssøgende. Nogle klare eksempler på situationer, hvor et medlem ikke står til rådighed (sygdom m.v.) er udtrykt i lovens § 62. Der findes imidlertid ikke derudover retsregler, der nærmere bestemmer medlemmernes forpligtelse til at stå til rådighed. Indholdet af rådighedsbegrebet er udviklet gennem praksis, hvilket har medført, at det kan være vanskeligt at overskue retstilstanden. Der er derfor behov for en klargøring inden for dette område.

På denne baggrund foreslås det, jfr. § 1, nr. 12, at ændre formuleringen af § 62, således at forudsætningen om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet fremgår klart af lovtæksten, og således at det også af lovtæksten fremgår, at der normalt ikke kan udbetales dagpenge under uddannelse. Samtidig foreslås der indsat en hjemmel til at udstede regler om, hvad der kræves, for at et medlem kan betragtes som stående til rådighed for arbejdsmarkedet. Det understreges, at der ikke hermed lægges op til væsentlige ændringer i forhold til den eksisterende praksis, men først og fremmest til en præcisering og tydeliggørelse af retstilstanden.

Bemyndigelsen vil blive anvendt til at udstede regler om forståelsen af begrebet 'at stå til rådighed'. Den vil endvidere blive anvendt til at udstede regler om, i hvilke situationer og på hvilken måde der kan stilles krav til medlemmer-

ne om at bevise deres tilknytning til arbejdsmarkedet, enten som betingelse for at genoptage en dagpengeudbetaling, som er blevet standset på grund af manglende rådighed, eller i visse tilfælde som betingelse for, at dagpengeudbetaling kan påbegyndes. Sådanne krav, normalt om bevis gennem 5 ugers arbejde, stilles i praksis f.eks. i situationer, hvor det i forbindelse med sygdom er tvivlsomt, om medlemmet er til rådighed for arbejdsmarkedet i normalt omfang.

...'

Af lovforslaget kan udledes, dels at rådighedsbegrebet – som var udviklet gennem praksis – bl.a. indebærer, at medlemmet skulle være i stand til at overtage passende arbejde og være aktivt arbejdssøgende, dels at der med den indsatte bemyndigelsesbestemmelse ikke var tilsigtet væsentlige ændringer af den eksisterende praksis. Forarbejderne til 1979-loven giver derudover ingen anvisning af, hvad der nærmere ligger i rådighedsbetingelsen.

Ved lov nr. 1035 af 17. december 2002 om ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven og forskellige andre love blev indholdet af rådighedskravet præciseret således:

§ 62. Der kan kun udbetales dagpenge til et medlem, som står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er en betingelse for at være til rådighed, at medlemmet

- 1) er aktivt arbejdssøgende,
- 2) kan og vil overtage arbejde med dags varsel,
- 3) kan og vil deltage i kontaktforløb og tilbud om aktivering efter lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik og
- 4) giver arbejdsformidlingen de oplysninger, som er nødvendige for, at medlemmet kan formidles arbejde og gives tilbud om aktivering efter lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Stk. 2. Dagpenge må ikke udbetales til et medlem,

- 1) som er sygt eller i øvrigt ude af stand til at påtage sig arbejde af normalt omfang,

...

Stk. 3. Direktøren for Arbejdsdirektoratet fastsætter efter forhandling med Landsarbejdsrådet nærmere regler for anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1 og 2. Der kan herunder fastsættes nærmere bestemmelser om

- 1) de betingelser, et medlem skal opfylde for at kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet,
- 2) medlemmets kontakt med arbejdsløsheds-kassen, arbejdsformidlingen og andre aktører i forbindelse med den aktive beskæftigelsespolitik samt
- 3) tab af dagpenge som følge af manglende rådighed og generhvervelse af dagpenge.

Som det fremgår, var rådighedskravet ikke længere kun afgrænset negativt, idet det nu i loven var opregnet positivt, hvilke nærmere betingelser der skulle være opfyldt, for at medlemmet kunne anses for at stå til rådighed. Som i tidligere gældende lovbestemmelser var sygdom fortsat opregnet som en af flere omstændigheder, der medførte, at dagpenge ikke kunne udbetales.

Af bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 60 af 7. november 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, nr. 10) fremgik følgende:

'Det foreslås, at den gældende bestemmelse præciseres, således at indholdet af rådighedsforpligtelsen fremgår klart, herunder medlemmets forpligtelse til at være aktivt arbejdssøgende, pligten til at overtage formidlet arbejde med dags varsel, pligten til at deltage i kontaktføreløb og tilbud om aktivering, samt til at afgive de oplysninger til AF, som er nødvendige for, at medlemmet kan formidles arbejde eller tilbydes aktivering.

Endvidere foreslås, at det i bemyndigelsesbestemmelsen i stk. 3 præciseres, at direktøren for Arbejdsdirektoratet, kan fastsætte nærmere bestemmelser om bl.a. medlemmets kontakt til arbejdsløsheds-kassen fx omkring særlige kontaktføreløb samt de nærmere regler om sanktioner til medlemmer, der ikke anses for at stå til rådighed, herunder de krav medlemmet skal opfylde for igen at kunne anses for at stå til rådighed.

Som opfølgning på aftalen om 'Flere i Arbejde' vil der administrativt blive fastsat regler om, at forsikrede ledige skal være aktivt jobsøgende under aktivering, medmindre der foreligger dispensation, fordi den ledige deltager i et særligt målrettet uddannelsesforløb, at forsikrede ledige skal udarbejde og placere et digitalt CV i 'Jobnet.dk', samt at der for mellem- og højtuddannede stilles krav om udvidet geografisk mobilitet. Kravet om udvidet geografisk mobilitet vil blive administreret, så der tages hensyn til den lediges familiemæssige forpligtelser (enlig forsørger mv.), og sådan at ydergrænserne for den daglige transporttid kun udnyttes, hvis det er nødvendigt for at få ledige stillinger besat med kvalificeret arbejdskraft.

I forlængelse af aftalen vil der endvidere administrativt blive fastsat regler om, at a-kasserne skal følge op på de målrettede kontaktføreløb hos AF, samt om den lediges opfyldelse af forpligtelsen til at søge relevante konkrete åbne jobordrer efter krav fra AF. AFs adgang til at pålægge medlemmet at søge konkrete jobs fremgår af det samtidig fremsatte forslag til ændring af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.'

Ved samme lovændring blev den tidligere gældende sondring mellem 'passende' og 'rimeligt' arbejde i lovens § 63 ophævet, idet forsikrede ledige nu fremover skulle stå til rådighed for rimeligt arbejde fra første ledighedsdag.

Med lov nr. 176 af 27. februar 2007 om ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven og en lang række andre love blev rådighedsbetingelsen udbygget med et krav om deltagelse i samtaler i jobcenteret og i a-kassen, herunder rådighedssamtaler (indsat som ny § 62, stk. 1, nr. 3).

2.1.2.2. Sammenfatning vedrørende lovgivning og forarbejder

På grundlag af forarbejderne til den lovændring, der indførte efterlønnen, kan det for det første konstateres, at formålet med at kræve betingelserne for ret til dagpenge (og dermed rådighedskravet) opfyldt ved overgang til efterløn var at sikre, at medlemmet havde bevaret tilknytningen til arbejdsmarkedet (havde 'aktuel' tilknytning).

Om selve rådighedsforpligtelsen kan det dernæst konstateres, at den i de første mange år efter ikrafttrædelsen af den første arbejdsløshedsforsikringslov i 1907 alene var afgrænset negativt, idet loven afskar ret til dagpenge ved sygdom og andre forhold (herunder frihedsberøvelse mv.), der direkte forhindrede medlemmet i at stå til rådighed, samt ved vægring af at overtage anvist arbejde. I perioden frem til lovændringen i 1979 indeholdt lovforarbejderne dermed ingen fortolkningsbidrag med hensyn til indholdet af rådighedsforpligtelsen i øvrigt.

Først med 1979-loven blev en egentlig generel rådighedsforpligtelse lovfæstet, og det blev i forarbejderne præciseret, at et ledigt medlem kun havde ret til dagpenge, hvis den pågældende – som led i rådighedsforpligtelsen – var i stand til at overtage passende arbejde og var aktivt arbejdssøgende. Hvad der i øvrigt lå i rådighedsforpligtelsen – herunder i andre situationer end ved ledighed – gav hverken lov eller forarbejder noget svar på.

Og først med 2002-loven kom det til at fremgå af selve lovteksten, hvad der nærmere lå i rådighedsforpligtelsen, idet det nu blev præciseret, hvilke krav et ledigt a-kassemedlem skulle opfylde for at få ret til dagpenge. Med henblik på at fremme beskæftigelsen ville bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 62, stk. 3, nu også blive benyttet til udstedelse af regler, der bl.a. forpligtede ledige til aktiv jobsøgning under aktivering, og regler, der forpligtede mellem- og højtuddannede til udvidet geografisk mobilitet. Sondringen mellem passende og rimeligt arbejde blev ophævet, idet medlemmet fremover skulle stå til rådighed for rimeligt arbejde fra første ledighedsdag. Ændringsloven fra 2002 indeholdt i øvrigt ingen fortolkningsbidrag vedrørende forståelsen af rådighedsbegrebet.

Det må på grundlag af ovenstående konstateres, at forarbejderne til den generelle rådighedsforpligtelse ikke indeholder særskilte fortolkningsbidrag til forståelsen af rådighedsforpligtelsen ved overgang til efterløn. Det bemærkes særligt, at hverken forarbejderne til reglerne om efterløn eller forarbejderne til

rådighedsreglerne giver grundlag for – generelt set – at anlægge en skærpet fortolkning af rådighedsforpligtelsen for særlige faggrupper, herunder f.eks. a-kasemedlemmer med en længerevarende uddannelse. Medlemmer, der er mellem- eller højtuddannede, er underlagt et krav om udvidet geografisk mobilitet ved overtagelse af arbejde, jf. § 9, stk. 3, i den nedenfor omtalte rådighedsbekendtgørelse (som udmønter de ovennævnte lovbemærkninger), men er i øvrigt omfattet af de almindelige rådighedsbetingelser.

2.1.2.3. Rådighedsbekendtgørelsen og den tilhørende vejledning

Rådighedsforpligtelsen er nærmere udmøntet i rådighedsbekendtgørelsen. På afgørelsestidspunktet var bekendtgørelse nr. 179 af 19. februar 2007 om rådighed gældende. Bekendtgørelsen er i dag erstattet af bekendtgørelse nr. 61 af 25. januar 2012.

Myndighederne har i deres afgørelser henvist til bekendtgørelsens §§ 3, 8, 11, 24, stk. 1, og 29, stk. 1. Bestemmelserne lyder således:

§ 3. Et ledigt medlem kan kun få dagpenge, hvis medlemmet står til rådighed for arbejdsmarkedet.

...

§ 8. Et medlem skal kunne overtage rimeligt arbejde med fuld sædvanlig arbejdstid på de vilkår, som er almindelige inden for det pågældende faglige område. For deltidsforsikrede er fuld sædvanlig arbejdstid 30 timer om ugen.
Stk. 2. Rimeligt arbejde omfatter alt arbejde, som medlemmet kan varetage. Arbejdet er også rimeligt, hvis medlemmet kan varetage det efter et kortere uddannelsesforløb, og hvis medlemmet får tilbudt den fornødne oplæring i forbindelse med henvisningen.

...

§ 11. Et medlem kan ikke få dagpenge, så længe medlemmet ikke har bopæl og ikke opholder sig i Danmark, jf. § 4, ikke er tilmeldt som arbejdssøgende, jf. § 6, og ikke kan overtage arbejde eller deltage i samtaler, aktiviteter eller tilbud, jf. §§ 7-9.

Stk. 2. A-kassen kan ud fra en konkret rådighedsvurdering, jf. § 24, træffe afgørelse om, at medlemmet skal opfylde et arbejdskrav, jf. § 29, for igen at kunne få dagpenge.

...

§ 24. A-kassen skal undersøge og vurdere et medlems rådighed, hvis der opstår tvivl om rådigheden for arbejdsmarkedet. (...)

...

...

§ 29. Hvis et medlem ikke anses for at stå til rådighed efter § 17 og §§ 24-28, kan medlemmet ikke få dagpenge.

...

Til bekendtgørelsen knytter sig vejledning nr. 17 af 19. februar 2007 om rådighed (i dag afløst af vejledning nr. 53 af 29. juni 2012). Af vejledningen fremgår bl.a. dette:

Til § 8

I kravet om, at et medlem skal kunne overtage rimeligt arbejde, ligger, at der ikke må være faktiske eller retlige hindringer for at kunne overtage arbejde.

...

Helbred mv.

Et medlems sygdom eller handicap betyder ikke automatisk, at medlemmet ikke står til rådighed. Der skal blot være arbejde, som medlemmet har vilje, evne og kræfter til at klare. Se i øvrigt vejledningen til §§ 11 og 24.

...

Til § 11, stk. 2

...

Hvis et medlems sygdom må anses for at være varig og for at have medført en indskrænkning i medlemmets erhvervsevne, kan medlemmet som udgangspunkt ikke anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. I sådanne tilfælde kan medlemmet ikke få dagpenge, før medlemmet har opfyldt et arbejdskrav. Se vejledningen til § 24.

...

Rådighedsvurdering

Til § 24, stk. 1

...

D. Manglende tilknytning til arbejdsmarkedet i en længere periode på grund af sygdom

...

Indskrænkning i erhvervsevnen på grund af sygdom eller handicap udelukker ikke, at medlemmet kan anses for at stå til rådighed:

- Hvis der er arbejdsområder, som a-kassen vurderer, at medlemmet kan varetage (erhvervsevne).
- Hvis en lægeerklæring udtaler, at medlemmet har en arbejdsevne, selvom der er konkrete indskrænkninger i erhvervsevnen.
- Hvis medlemmet i øvrigt har vilje til at overtage arbejde, hvilket bl.a. kan dokumenteres i form af arbejdssøgning.

Om der er arbejdsområder, som medlemmet kan varetage, kan evt. undersøges ved jobcenteret eller faglige organisationer.

Følgende forhold kan indgå i vurderingen af rådigheden:

- Tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet både før og efter sygdommen/handicappet. Herved skal der lægges vægt på årsagen til eventuelle arbejdsophør.
- Om medlemmet har været tilbudt arbejdsprøvning, og i så fald hvordan den er forløbet.
- Hvad medlemmet ifølge sit CV står til rådighed for.
- Hvor ofte og i hvor lange perioder, medlemmet har været sygemeldt.
- Om sygemeldingerne falder sammen med tilbud.
- Om medlemmet er blevet formidlet job eller tilbud, og om medlemmet har gennemført disse tilbud.
- Om medlemmet har raskmeldt sig i a-kassen i forbindelse med ophør af sygedagpenge.

...

G. Rådighed ved udstedelse af efterlønsbevis og overgang til efterløn uden et efterlønsbevis

Ved udstedelse af et efterlønsbevis og ved overgang til efterløn uden et efterlønsbevis, skal medlemmet stå til rådighed på bevistidspunktet eller ved overgang til efterløn. Det er ikke nok, at medlemmet stod til rådighed på ansøgningstidspunktet.

Medlemmet skal stå til rådighed for arbejde på fuld tid, hvis medlemmet søger om rettigheder som fuldtidsforsikret. Søger medlemmet om rettigheder som deltidsforsikret, skal medlemmet alene stå til rådighed for deltidsarbejde.

Ved rådighedsvurderingen skal der især lægges vægt på, om medlemmet har helbred til at klare et arbejde.

Hvis medlemmet er ophørt i sin beskæftigelse og i en periode herefter ikke ønsker at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, fx fordi medlemmet modtager fratrædelsesgodtgørelse, ventepenge eller lignende, vil medlemmet efter en

konkret vurdering kunne anses for at stå til rådighed uden forinden at have været registreret som arbejdssøgende og uden at have været arbejdssøgende.

...'

Bekendtgørelsen udmønter kravet om, at man som fuldtidsforsikret a-kassemedlem skal kunne overtage rimeligt arbejde på fuld tid og almindelige vilkår inden for det pågældende faglige område, jf. § 8, stk. 1. Rimeligt arbejde omfatter alt arbejde, som medlemmet kan varetage, herunder arbejde, som kan varetages efter et kortere uddannelsesforløb, jf. § 8, stk. 2.

Begrebet 'rimeligt arbejde' er i øvrigt ikke defineret i arbejdsløshedsforsikringsloven, men ifølge den almindelige forståelse af begrebet omfatter det alt arbejde, som medlemmet kan varetage, herunder bl.a. arbejde, der ligger uden for den lediges hidtidige fagområde, og arbejde inden for et større geografisk område. Se dertil bl.a. Søren Balslev m.fl., Arbejdsløshedsforsikring og efterløn, 1. udgave (2001), s. 114 f., og Steffen Dahl m.fl., Arbejdsløshedsforsikringen – en håndbog, 1. udgave (1990), s. 86 ff.

Bekendtgørelsen og vejledningen bærer generelt set præg af, at reglerne først og fremmest er udformet med det tilfælde for øje, at anmodning om ydelser efter loven fremsættes af medlemmer uden aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet, dvs. ved ledighed, herunder f.eks. efter en (længere) sygdomsperiode.

De situationer, der er nævnt under vejledningen til §§ 11 og 24, tager i tråd hermed udgangspunkt i den situation, at medlemmet i en længere periode helt har manglet tilknytning til arbejdsmarkedet på grund af længere tids sygdom.

I vejledningen til § 24 slås bl.a. fast, at indskrænkning i erhvervsevnen på grund af sygdom eller handicap ikke i sig selv udelukker, at rådighedsbetingelsen kan være opfyldt, hvis der er arbejdsområder, som a-kassen vurderer, at medlemmet kan varetage. Dette må for mig at se antages så meget desto mere at gælde, hvis medlemmet fortsat er i arbejde.

Som eksempler på forhold, der kan inddrages ved vurderingen af rådighedsspørgsmålet, nævner vejledningen bl.a. medlemmets tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet og medlemmets sygdomsperioder, herunder hvor ofte og hvor længe medlemmet har været sygemeldt, og om sygemeldingerne falder sammen med jobtilbud. Oplysninger om forløbet af en eventuel arbejdsprøvnings og medlemmets gennemførelse af eventuelle formidlede jobs kan ligeledes indgå i rådighedsvurderingen, ligesom oplysninger om, hvilke jobs medlemmet ifølge sit cv står til rådighed for, og oplysninger om raskmelding til a-kassen efter ophør af sygedagpenge kan inddrages.

Bortset fra oplysninger om medlemmets tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet og eventuelle sygdomsperioder er de nævnte typer af oplysninger selvsagt kun aktuelle, i tilfælde hvor medlemmet på tidspunktet for rådighedsvurderingen ikke er i arbejde.

2.1.3. Konklusion vedrørende retsgrundlaget for vurderingen af rådighedsforpligtelsen

Afgørelsen om, hvorvidt et medlem af helbredsmæssige grunde ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, afhænger efter gældende ret af en konkret vurdering af, om medlemmet på grund af helbredsproblemerne er ude af stand til at påtage sig rimeligt arbejde på almindelige vilkår. Kan medlemmet ikke overtage arbejde inden for sit sædvanlige faglige område, kan rådighedsforpligtelsen opfyldes, hvis medlemmet har vilje og evner til at overtage andet arbejde.

I grundlaget for a-kassens vurdering af, om medlemmet står til rådighed for andet arbejde, kan bl.a. indgå medlemmets egne oplysninger om, hvilket arbejde medlemmet kan varetage, oplysninger om medlemmets hidtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, tidligere sygdomsperioder og fremtidige arbejdsmuligheder. Lægeerklæringer om (indskrænkninger i) erhvervsevnen kan ligeledes tjene til at belyse spørgsmålet.

De øvrige forhold, som i henhold til vejledningen kan indgå i grundlaget for rådighedsvurderingen, herunder bl.a. oplysninger om medlemmets jobsøgning, oplysninger om gennemførelse af arbejdsprøvning og formidlede jobs samt oplysninger om, hvorvidt sygemeldinger falder sammen med jobtilbud, vil i sagens natur ikke kunne tjene til at belyse et medlems rådighed, i tilfælde hvor medlemmet trods helbredsproblemerne fortsat er (helt eller delvis) i arbejde og ikke har søgt om ydelser fra a-kassen.

Forarbejderne til den generelle rådighedsforpligtelse indeholder ingen bidrag til forståelsen af rådighedsbegrebet ved overgang til efterløn. Det bemærkes herudover særligt, at forarbejderne ikke giver støtte for det synspunkt, at der – ud over krav om udvidet geografisk mobilitet – skulle gælde et mere vidtgående rådighedskrav for a-kassemedlemmer med en længerevarende uddannelse.

For en nærmere gennemgang af rådighedsforpligtelsen kan bl.a. henvises til Søren Balslev m.fl., Arbejdsløshedsforsikring og efterløn, 1. udgave (2001), s. 105 ff., se særligt s. 120 f.

2.2. Myndighedernes afgørelser i (A)'s sag

Myndighederne har meddelt (A) afslag på efterløn, med henvisning til at han ikke stod fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet på sin 60-årsdag den (...) 2010.

Myndighederne har på grundlag af en konkret vurdering fundet, at det ikke er tilstrækkelig sandsynligt, at (A) med de helbredsmæssige problemer, som han har, vil kunne stå til rådighed for fuldtidsarbejde på almindelige løn- og ansættelsesvilkår. Han opfylder efter myndighedernes opfattelse dermed ikke betingelsen om at kunne overtage rimeligt arbejde.

Som sagen foreligger oplyst for mig, lægger jeg til grund, at oplysningerne i speciallægeerklæringen af 19. august 2009 er indgået med særlig vægt i grundlaget for vurderingen af dette forhold. Såvel CKA som Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har således fundet, at de symptomer, som (A) ifølge de lægelige oplysninger i erklæringen har udviklet på grund af arbejdet som gymnasielærer efter gymnasireformen, må antages også at gøre sig gældende i forhold til andre jobs.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har i afgørelsen af 2. marts 2012 i tilknytning hertil lagt vægt på, at det efter beskæftigelsesudvalgets opfattelse må anses for overvejende sandsynligt, at (A) på arbejdsmarkedet – generelt set – vil opleve omstruktureringer og ændringer i arbejdsopgaver, øget arbejdsbyrde mv., som vil kunne føre til de samme helbredsmæssige problemer, som han oplevede i jobbet som gymnasielærer, og som bevirkede, at han af sin pensionskasse blev bevilget halv invalidepension.

Beskæftigelsesudvalget har i afgørelsen af 2. marts 2012 endvidere henvist til, at det jobområde, som (A) har anført, at han er i stand til at arbejde inden for, ikke er tilstrækkelig bredt til, at han på denne baggrund kunne anses for at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet. Udvalget har herved taget udgangspunkt i (A)'s egne oplysninger om, at han mener sig i stand til at varetage arbejde som postomdeler, butiksassistent og biblioteksansat samt visse undervisningsopgaver og havearbejde. Af afgørelsen fremgår samtidig, at to mødedeltagere (udvalgsmedlemmer) har ment, at rådighedskravet skulle anses for opfyldt på baggrund af de oplysninger om mulige jobs, som (A) var fremkommet med.

Beskæftigelsesudvalget har i sin udtalelse af 5. juli 2012 til mig mere generelt bemærket, at jo flere faglige kompetencer et medlem har, jo større er det område, inden for hvilket medlemmet kan forventes at varetage beskæftigelse og dermed stå til rådighed for. Jeg forstår dette sådan, at der heri bl.a. ligger, at medlemmer med længerevarende uddannelser efter udvalgets opfattelse er underlagt et mere vidtgående rådighedskrav end medlemmer med korterevarende uddannelser, og at (A) som akademiker dermed skulle stå til rådighed for et bredere spektrum af jobs end (visse) andre medlemmer.

Beskæftigelsesudvalget har i udtalelsen til mig endvidere anført, at udvalget har inddraget de af (A) indsendte oversigter over to arbejdsperioder på omtrent fuld tid af henholdsvis ti og tre ugers varighed udført omkring sommer-

eksamen i 2009 og 2010 (de ti uger i 2009 med en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 33 timer) ved behandlingen af sagen. I afgørelsen af 2. marts 2012 har udvalget henvist til, at oversigterne ikke har kunnet føre til et andet resultat i sagen, allerede fordi de alene viser arbejde på fuld tid i tre uger i 2010. I sin udtalelse af 5. juli 2012 har udvalget i tilknytning hertil bemærket, at udvalget også har inddraget de ti ugers arbejde 'på nedsat tid' i 2009 i grundlaget for vurderingen, men at dette ikke fører til, at (A) kan anses for at stå til rådighed for fuldtidsarbejde, således som han som fuldtidsforsikret medlem er forpligtet til.

Også udtalelsen af 5. juli 2011 fra (A)'s psykolog er efter det oplyste indgået i grundlaget for afgørelsen, men har heller ikke kunnet føre til et andet resultat.

2.3. Ombudsmandens vurdering af (A)'s sag

Som nævnt i indledningen til pkt. 2 har jeg efter min gennemgang af sagen forstået, at det har haft afgørende betydning for udfaldet af (A)'s sag, at myndighederne ikke mente, at han stod til rådighed for arbejdsmarkedet på sin 60-årsdag, hvor han ansøgte om at overgå til efterløn.

Jeg har forstået dette således, at (A) ville have været berettiget til efterløn (eller efterlønsbevis), hvis myndighederne havde ment, at han opfyldte rådighedsforpligtelsen.

Da (A) med virkning fra den (...) 2010 ansøgte om efterløn, var situationen den, at han efter at have arbejdet i 30 år som underviser på det samme gymnasium fra 1. oktober 2007 havde arbejdet på nedsat tid og samtidig fra sin pensionskasse havde modtaget halv invalidepension på grund af nedsat erhvervsevne som magister (gymnasielærer). Det fremgår af sagens oplysninger, at han var fuldtidsforsikret og derfor skulle stå til rådighed for fuldtidsarbejde for at opfylde rådighedskravet.

2.3.1. Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalgs afgørelse af 11. maj 2011 om hjemvisning af sagen

Da Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg ved afgørelsen af 11. maj 2011 første gang tog stilling til (A)'s sag, hjemviste udvalget sagen til det daværende Arbejdsdirektorat, med henblik på at det blev undersøgt nærmere, hvilken betydning det havde for (A)'s erhvervsevne, at han havde arbejdet på nedsat tid i en længere periode.

Begrundelsen for hjemvisningen var, at udvalget ikke fandt, at speciallægeerklæringen af 19. august 2009 i sig selv dokumenterede, at der ikke ville være områder, som (A) stod til rådighed inden for. Udvalget lagde herved vægt på pensionsselskabets oplysninger om, at speciallægen, der havde udfærdiget erklæringen, ikke var blevet bedt om en udtalelse om det generelle erhvervsevnetab, og på oplysningen om, at invalidepension fra selskabet blev tildelt på

baggrund af faginvaliditet. Endvidere lagde udvalget vægt på (A)'s egne oplysninger om, at han kunne arbejde på fuld tid i et andet erhverv.

Beskæftigelsesudvalget bemærkede under en telefonsamtale med a-kassen den 25. maj 2011 om den trufne afgørelse uddybende, 'at speciallægeerklæringen ikke kunne danne grundlag for vurderingen af medlemmets generelle rådighed', og at det ud over speciallægeerklæringen og (A)'s egne oplysninger 'var sparsomt med oplysninger om [hans] generelle erhvervsevne'.

På grundlag af min gennemgang af sagen mener jeg, at dette måtte forstås sådan, at der efter beskæftigelsesudvalgets opfattelse manglede oplysninger, som kunne belyse (A)'s rådighed nærmere. Jeg er opmærksom på, at beskæftigelsesudvalget i udtalelsen af 5. juli 2012 oplyser, at dette ikke var tilfældet. I lyset af det, der er anført ovenfor, kan beskæftigelsesudvalgets bemærkning dog ikke ændre på min forståelse.

A-kassen indhentede efter hjemvisningen ved brev af 26. maj 2011 visse nye oplysninger fra (A). Det drejede sig bl.a. om to ældre erklæringer fra den samme speciallæge, som havde udfærdiget udtalelsen af 19. august 2009, og om oplysninger om (A)'s jobsøgningsaktivitet det seneste år. A-kassen bad også om at modtage kopi af eventuelle nyere speciallægeerklæringer.

(A) oplyste, at pensionskassen lå inde med en erklæring fra en neuropsykolog, og at a-kassen var velkommen til at indhente den. Om sine jobsøgningsaktiviteter oplyste (A), at han omkring årsskiftet havde forespurgt telefonisk på to fuldtidsstillinger på biblioteksarbejde, men at han havde erfaret, at det på grund af hans alder var meningsløst at ansøge. Han havde også tilmeldt sig (...) [virksomhed; min bemærkning] i (X)-by, men uden at dette havde givet noget resultat.

På forespørgsel oplyste (A), at han mente sig i stand til at varetage bl.a. postarbejde, butiksarbejde og manuelt arbejde inden for f.eks. haveservice. (A) indsendte derudover en udtalelse fra rektor på det gymnasium, hvor han havde været ansat, og endvidere en udtalelse fra sin psykolog (den tidligere omtalte udtalelse af 5. juli 2011).

Det fremgår ikke af sagen, at a-kassen eller myndighederne indhentede den neuropsykologiske erklæring fra pensionskassen. Hverken CKA eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg indhentede i øvrigt yderligere oplysninger i sagen.

2.3.2. Myndighedernes nye afgørelser

2.3.2.1. Oplysningsgrundlaget

Når bortses fra de to ældre speciallægeerklæringer fra lægen, der også havde udfærdiget erklæringen af 19. august 2009, var de eneste nye oplysninger af betydning for bedømmelsen af (A)'s rådighed i realiteten de to udtalelser, som han havde indhentet fra henholdsvis rektor og sin psykolog.

Psykologudtalelsen understøttede (A)'s påstand om at kunne klare fuldtidsarbejde, idet det var psykologens vurdering, at han 'uden tvivl ville have kunnet bestride et andet job fuldtids end gymnasieundervisning i 2007-2010'. Udtalelsen fra rektor understøttede (A)'s udsagn om, at han – trods de symptomer, der var beskrevet i erklæringen af 19. august 2009 – i perioden, hvor han var på nedsat tid, havde kunnet varetage bl.a. undervisningsopgaver med samme engagement som tidligere.

Oplysningerne om de jobområder, som (A) mente at kunne bestride, forelå også, første gang myndighederne behandlede sagen, dog med et lidt anderledes indhold, idet (A) ud over postarbejde og butikarbejde tidligere havde nævnt arbejde på museum og undervisningsarbejde som muligheder, hvor han nu i stedet nævnte havearbejde og arbejde på bibliotek. Dette var efter det oplyste dog kun, fordi han ikke kunne huske de jobs, som han havde nævnt i forbindelse med den første behandling af sagen, da oplysningerne var indsendt via a-kassens hjemmeside og derfor ikke var gemt hos ham. (A)'s angivelse af mulige (fuldtids)jobs fremstod efter min opfattelse således klart alene som eksempler på jobs, han mente at kunne bestride, hvilket (A) i øvrigt også gjorde opmærksom på i sin klage til mig.

Oplysningerne om (A)'s jobsøgningsaktivitet fra medio 2010 til medio 2011 var nye, men de havde ingen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt han stod til rådighed for arbejdsmarkedet, allerede af den grund at de vedrørte forhold, der lå efter hans 60-årsdag den (...) 2010, fra hvilken dato han anmodede om at overgå til efterløn. Jeg henviser herved bl.a. til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalgs brev af 5. juli 2012 og det der anførte om, at det *efter* overgang til efterløn ikke er en betingelse, at medlemmet står til rådighed. Myndighederne har tilsyneladende heller ikke tillagt oplysningerne betydning ved bedømmelsen af sagen.

Tilbage står de to udtalelser fra henholdsvis (A)'s psykolog og fra rektor ved hans gymnasium. Udtalelsen fra psykologen understøttede (A)'s opfattelse af, at han måtte anses for at stå til rådighed for fuldtidsarbejde på overgangstidspunktet den (...) 2010, og udtalelsen fra rektor bekræftede, at hans engagement i arbejdet var det samme som tidligere, og talte endvidere ikke imod, at han generelt kunne klare arbejde på fuld tid.

CKA traf imidlertid den 24. august 2011 uændret afgørelse om ikke at anse (A) for at stå til rådighed, først og fremmest på grundlag af oplysningerne i speciallægeerklæringen af 19. august 2009. Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, der tidligere havde tilkendegivet, at lægeerklæringen ikke i sig selv kunne danne grundlag for vurderingen af (A)'s generelle rådighed, stadfæstede efterfølgende CKA's afgørelse, ligeledes især på grundlag af netop lægeerklæringen, men også med henvisning til at det arbejdsområde, som (A) havde anført at kunne arbejde på fuld tid inden for, ikke var tilstrækkelig bredt.

Sidstnævnte skal også ses i lyset af, at beskæftigelsesudvalget som en del af begrundelsen for den tidligere hjemvisning af sagen bl.a. havde lagt vægt på (A)'s egne oplysninger om at kunne arbejde på fuld tid i et andet erhverv. Disse oplysninger – i form af eksempler på forskellige typer jobs, som (A) mente at kunne bestride – indgik nu som en del af begrundelsen for, at han ikke kunne anses for at stå til rådighed, og uden nogen forklaring på, hvorfor jobområdet ikke var tilstrækkelig bredt.

Udvalget begrundede endvidere ikke, hvorfor den af (A) indsendte dokumentation – herunder bl.a. i form af opgørelser over arbejdstimer og udtalelserne fra psykolog og rektor – heller ikke i tilstrækkelig grad dokumenterede, at han på overgangstidspunktet stod til rådighed for fuldtidsarbejde, idet udvalget blot konstaterede, at oplysningerne ikke kunne føre til et andet resultat.

2.3.2.2. Pligten til at oplyse sagen

Danske forvaltningsmyndigheder er underlagt et officialprincip – eller et undersøgelsesprincip, som det også benævnes.

Det følger heraf, at det påhviler myndigheden at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst. Det kan bl.a. ske ved myndighedens anmodning om oplysninger fra sagens part(er) eller ved indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder eller private, f.eks. i form af sagkyndige erklæringer. Sagen skal være oplyst så godt, at der kan træffes en materielt lovlig og rigtig afgørelse. Dette forudsætter, at alle relevante forhold er belyst, og at oplysningerne er pålidelige.

Hvor godt en sag skal være oplyst, afhænger i nogen grad af sagens karakter. Udgangspunktet er, at jo mere indgribende eller betydningsfuld en afgørelse der er tale om, des større krav stilles til undersøgelsens udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed. Se f.eks. Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 6. udgave (2007), s. 161 ff., Kaj Larsen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 447 ff., og Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, 3. udgave (2010), s. 365 ff.

I (A)'s sag var det dermed myndighedernes ansvar at sørge for, at der blev tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger, som på relevant vis kunne belyse, om han trods sine helbredsproblemer fuldt ud stod til rådighed for arbejdsmarkedet – om han med andre ord var i stand til at overtage andet arbejde end gymnasiearbejde på fuld tid.

Det forhold, at sagen omhandler (A)'s forsørgelsesgrundlag – og at afgørelsen dermed er ganske indgribende for ham – skærpede efter min opfattelse de krav, der måtte stilles til sagens oplysningsgrundlag.

Allerede fordi speciallægeerklæringen af 19. august 2009 ifølge myndighederne ikke i sig selv udgjorde tilstrækkeligt grundlag for vurderingen af (A)'s generelle rådighed, mener jeg ikke, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, da myndighederne traf afgørelse på ny.

Efter min opfattelse ville det have været nærliggende, at myndighederne havde indhentet en ny speciallægeerklæring, som specifikt tog stilling til (A)'s generelle erhvervsevne. Som minimum burde myndighederne efter min opfattelse have indhentet den neuropsykologiske speciallægeerklæring, som (A) selv omtalte, da det ikke på forhånd kunne udelukkes, at den kunne være relevant.

Også andre oplysninger ville have kunnet bidrage til afklaringen af, om (A) stod til rådighed for fuldtidsarbejde. Eksempelvis kunne oplysninger om (A)'s hidtidige tilknytning til arbejdsmarkedet have belyst spørgsmålet yderligere (jf. herved omtalen af vejledningen til rådighedsbekendtgørelsen, se pkt. 2.1.2.3 og 2.1.3 ovenfor). Dette kunne f.eks. ske, ved at myndighederne indhentede nærmere oplysninger om (A)'s tidligere arbejdsliv, eventuelle sygdomsperioder og eventuelle perioder på dagpenge. Sådanne oplysninger kunne bl.a. rekvireres fra (A) selv. Jeg henviser i den forbindelse til, at de oplysninger, som (A) på eget initiativ havde indsendt (i form af bl.a. opgørelser over arbejdstimer), som bekendt efter myndighedernes opfattelse ikke i tilstrækkelig grad kunne sandsynliggøre, at han stod fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Jeg bemærker i tilknytning til ovenstående, at (A) ifølge sagens oplysninger har arbejdet som gymnasielærer på samme arbejdsplads i mere end 30 år. Der er ingen oplysninger i sagen om (længerevarende) sygeperioder, og siden 2006 har (A) ifølge egne oplysninger ikke haft fraværsdage. Der er heller ingen oplysninger om perioder på dagpenge eller andre tilsvarende ydelser.

Da jeg ud fra min gennemgang af afgørelsen fra Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har forstået, at det også havde betydning for bedømmelsen af sagen, hvilke (typer af) jobs (A) kunne varetage på fuld tid, burde beskæftigelsesudvalget efter min opfattelse endvidere have spurgt nærmere ind til de oplysninger, som (A) selv var kommet med. Udvalget burde bl.a. have undersøgt, om der var andre jobs end dem, som (A) konkret havde anført, at han

kunne klare. Som nævnt i pkt. 2.3.2.1 måtte det efter min opfattelse stå klart for myndighederne, at (A) blot angav eksempler på jobs, han kunne bestride.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at beskæftigelsesudvalget i udtalelsen af 5. juli 2012 har bemærket, at oplysningerne om jobs, som (A) mener at kunne bestride, ikke kan føre til en ændret vurdering af sagen. Jeg må umiddelbart forstå dette sådan, at det efter udvalgets opfattelse er uden betydning, hvor mange jobs (A) mener at kunne klare, da sagen er afgjort alene på grundlag af oplysningerne om (A)'s helbredsmæssige problemer. Jeg må imidlertid med henvisning til beskæftigelsesudvalgets afgørelse af 2. marts 2012 fastholde min opfattelse af, at forholdet kan have betydning for vurderingen af (A)'s rådighed, jf. også pkt. 2.1.2.3 og 2.1.3 om forhold, som efter gældende ret kan indgå i grundlaget for rådighedsvurderingen.

For fuldstændighedens skyld bemærker jeg, at det efter min opfattelse derimod ikke var relevant at inddrage oplysninger om (A)'s arbejdsperioder og jobansøgningsaktivitet i tiden efter hans 60-årsdag i grundlaget for sagen, da det alene var afgørende, at han stod til rådighed for arbejdsmarkedet på det tidspunkt, fra hvilket han søgte om at overgå til efterløn.

Det var heller ikke relevant at inddrage oplysninger om (A)'s (manglende) tilmelding til et jobcenter, idet han fortsat var i arbejde, da han søgte om efterløn.

Myndighederne har – modsat a-kassen – da heller ikke lagt vægt på de nævnte oplysninger ved bedømmelsen af sagen.

Det forhold, at (A) var i arbejde, da han søgte om efterløn, betyder endvidere, at der i hans tilfælde ikke var mulighed for at afklare rådighedsspørgsmålet ved hjælp af oplysninger om arbejdssøgning, gennemførelse af formidlede jobtilbud eller andre aktiveringstiltag. Denne omstændighed skærper efter min opfattelse myndighedernes pligt til at søge at oplyse sagen gennem indhentelse af andre oplysninger af relevans for rådighedsspørgsmålet, idet det må sikres, at personer, der – som (A) – på tidspunktet for den ønskede overgang til efterløn fortsat er i arbejde, ikke får en dårligere retsstilling end personer, der er overgået til aktiveringssystemet.

2.3.3. Konklusion

Det er på grundlag af ovenstående min opfattelse, at myndighederne ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt, da den blev afgjort på ny.

Myndighederne burde efter min opfattelse, inden afgørelsen blev truffet, have tilvejebragt andre (lægelige) oplysninger, som kunne belyse (A)'s helbredsforhold og generelle rådighed, da speciallægeerklæringen af 19. august 2009 var utilstrækkelig. Endvidere mener jeg, at myndighederne burde have indhentet

oplysninger, som kunne belyse andre – relevante – forhold i sagen end dem, som myndighederne havde lagt særlig vægt på (dvs. især (A)'s helbredsforhold som beskrevet i erklæringen af 19. august 2009) ved vurderingen af (A)'s rådighed, jf. herved pkt. 2.3.2.2. Dette var efter min opfattelse så meget desto mere påkrævet, fordi afgørelsen er af indgribende karakter for (A).

Jeg mener herefter ikke, at der ved den fornyede vurdering af sagen var det nødvendige grundlag for at træffe en materielt rigtig afgørelse.

Jeg har derfor henstillet til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg at genoptage behandlingen af sagen.

Ved en fornyet vurdering af sagen vil Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg bl.a. få lejlighed til på ny at tage stilling til, om det (eventuelt justerede) jobområde, som (A) mener at kunne arbejde inden for, er tilstrækkeligt bredt til, at han på det grundlag kunne anses for at stå til rådighed for fuldtidsarbejde. Jeg bemærker i den forbindelse, at det er min opfattelse, at Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg ikke med støtte i arbejdsløshedsforsikringsloven vil kunne stille krav om, at (A) skal stå til rådighed for et bredere spektrum af jobs end andre arbejdstagere, med henvisning til at han har en længerevarende uddannelse.

Jeg bemærker endvidere, at det efter min opfattelse har betydning for rækkevidden af beskæftigelsesudvalgets oplysningspligt, at det i (A)'s tilfælde ikke er muligt at belyse rådighedsspørgsmålet gennem indhentelse af oplysninger om aktiveringstiltag mv., idet det generelt set må påhvile myndighederne at sikre, at personer, der på tidspunktet for den ønskede overgang til efterløn fortsat er i arbejde, ikke får en dårligere retsstilling end personer, der er overgået til aktiveringssystemet.

Jeg har bedt Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg om at underrette mig om resultatet af udvalgets fornyede behandling af sagen.”

En uge senere orienterede Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg mig om, at beskæftigelsesudvalget havde genoptaget A's sag.

Den 29. april 2014 modtog jeg fra Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg en kopi af udvalgets afgørelse af samme dato i den genoptagede sag. Udvalget ændrede efter en ny vurdering af sagen sin afgørelse af 2. marts 2012, med det resultat at A måtte anses for at have stået til rådighed for arbejdsmarkedet på sin 60-årsdag den (...) 2010.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg begrundede det ændrede resultat med, at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne afvises, at der ville være arbejdsområder med mere strukturerede og rutineprægede opgaver, som A ville

kunne varetage, uanset at han var tilkendt halv invalidepension fra sin pensionskasse på grund af erhvervsmæssigt nedsat mentalt funktionsniveau. Endvidere vurderede udvalget, at der ikke på baggrund af de foreliggende lægelige oplysninger i sagen, herunder den neuropsykologiske speciallægeerklæring fra 2009, var grundlag for at fastslå, at A's evne til at varetage arbejde på fuld tid generelt var nedsat.

I brev af 28. maj 2014 meddelte jeg herefter Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

A ansøgte den 17. december 2009 sin a-kasse om overgang til efterløn med virkning fra den dato i 2010, hvor han fyldte 60 år.

Af ansøgningen fremgik bl.a., at A, der siden 1977 havde været ansat på Y Gymnasium (senest som lektor), i perioden 1. august 2007 til 1. august 2009 havde modtaget midlertidig halv invalidepension grundet udbrændthed og stress. Af de lægelige oplysninger i sagen fremgik, at problemerne var knyttet sammen med de ændringer i hans arbejdsforhold, som gymnasierformen havde medført. Tilstanden var beskrevet som en "udbrændtheds-tilstand af lettere til moderat grad", og symptomerne på lidelsen var bl.a. subjektive hukommelsesproblemer, lettere koncentrationsbesvær og navneords-afasi. Fra den 1. august 2009 var den halve invalidepension gjort varig, jf. brev af 27. oktober 2009 fra pensionskassen.

I breve af 4. og 9. februar 2010 bad a-kassen A om at redegøre nærmere for, hvilke fuldtidsjobs han kunne påtage sig. A-kassen bad ham nævne tre stillingstyper. A svarede, at han mente at kunne bestride et job som postomdeler, bl.a. fordi han ikke var tilkendt invalidepension på baggrund af fysiske gener. Han mente også at være i stand til at varetage undervisningsarbejde, da det ikke var undervisningsarbejdet som sådan, der havde givet ham problemer, men de voldsomme ændringer, som gymnasierformen havde medført. En tredje mulighed var et job på et museum, hvor han tidligere havde søgt arbejde. Endelig mente han, at han ville kunne varetage stillinger i handels- og servicesektoren. På forespørgsel bekræftede A, at han havde ansøgt om fuld invalidepension, efter at hans stresssymptomer blussede op, da han i foråret 2009 blev pålagt ekstraarbejde i forbindelse med et AT-forløb på gymnasiet, hvor han arbejdede.

Den 16. marts 2010 meddelte a-kassen A afslag på efterløn (og efterlønsbevis), med den begrundelse at han ikke fandtes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i op til 37 timer om ugen.

A-kassen lagde bl.a. vægt på, at det af en psykiatrisk speciallægeerklæring af 19. august 2009 fremgik, at A's erhvervsevne var nedsat med ca. 50 pct., og at han i sin ansøgning om fuld invalidepension selv havde anført, at han anså det for urealistisk, at han igen skulle kunne arbejde på fuld tid. Endvidere lagde a-kassen vægt på A's oplysning om, at han havde aftalt med sin arbejdsgiver, at han skulle ned på 400 timer årligt. A-kassen henviste endelig til oplysningerne om A's lange sygdomsforløb på nedsat tid og med halv invalidepension. På det grundlag fandt a-kassen det ikke sandsynliggjort, at A ville kunne stå til rådighed for fuldtidsjobs som postomdeler, på museum eller andetsteds, idet a-kassen henviste til, at "alle jobs i dag stiller store krav både fysisk og psykisk".

A klagede ved brev af 21. marts 2010 over afgørelsen. Han henviste bl.a. til, at pensionskassens tilkendelse af halv invalidepension skyldtes, at arbejdsevnen vurderedes nedsat i forhold til hans arbejde som gymnasielærer – pensionskassen havde derimod ikke taget stilling til hans generelle arbejdsevne. A fastholdt, at han ville kunne bestride et fuldtidsarbejde, blot ikke i gymnasie-sektoren. Han gjorde opmærksom på, at han ved siden af det øvrige skolearbejde ved alle sommereksaminer siden 2007 havde passet sit arbejde som skriftlig censor i tre uger (svarende til ca. 90 timer i alt), og at han ingen problemer havde haft med at varetage dette arbejde. Uanset aftalen om en reduktion til 400 årlige arbejdstimer var det endt med, at han var blevet normsat med 750 timer, hvoraf han på nuværende tidspunkt (i marts 2010) havde arbejdet 624 timer.

Det daværende Arbejdsdirektorat kom ved afgørelse af 18. juni 2010 ligesom a-kassen frem til, at A ikke havde ret til efterløn/efterlønsbevis, da han ikke stod fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, sådan som det kræves for et fuldtidsforsikret a-kassemedlem. Direktoratet lagde bl.a. vægt på de samme oplysninger som a-kassen. Om speciallægeerklæringen af 19. august 2009 bemærkede direktoratet, at det ikke heraf fremgik, at lægens konklusion om A's nedsatte erhvervsevne kun var møntet på hans job som gymnasielærer. De beskrevne symptomer i form af bl.a. subjektive hukommelsesproblemer, lettere koncentrationsbesvær og navneordsafasi måtte efter direktoratets opfattelse endvidere antages at være generelle forhold, som ville gøre sig gældende i ethvert job.

I sin klage af 26. juni 2010 gentog A, at der ved vurderingen af sagen fortsat ikke var taget højde for, at pensionskassens bedømmelse af erhvervsevnen var fagspecifik. Uanset at det ikke fremgik direkte af speciallægeerklæringen, måtte der lægges vægt på formålet, hvortil erklæringen var indhentet. Han henviste til, at det af pensionskassens hjemmeside fremgik, at bedømmelsen af erhvervsevnen blev foretaget specifikt i forhold til det pensionssøgende medlems fag. A havde overvejet at skifte til et job som f.eks. postomdeler eller butiksmedarbejder, da problemerne begyndte, men søgte i stedet halv invali-

depension, da han blev opmærksom på denne mulighed. Dette betød ikke, at han anså sin generelle erhvervsevne for væsentligt nedsat.

A henviste endvidere til, at han i en periode på ca. tre uger i maj/juni 2010 uden problemer havde arbejdet på stort set fuld tid. I øvrigt havde han siden 2006 ikke haft en eneste fraværsdag, men passet sit undervisningsarbejde uden problemer. Disse forhold viste, at det ikke var arbejdets mængde/omfang, men arbejdets art, der gav ham problemer. Bemærkningen i ansøgningen om fuld invalidepension om, at han anså det for urealistisk at vende tilbage til fuldtidsarbejde, var alene møntet på arbejdet som gymnasielærer under de ændrede forhold, som var en følge af gymnasiereformen.

På foranledning af A oplyste pensionskassen i et brev af 2. juli 2010 Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg om, at invalidepension blev tildelt på baggrund af faginvaliditet, og at det var pensionskassen, der i samråd med kassens rådgivende lægekonsulenter tog stilling til, om der forelå faginvaliditet. Ved indhentelse af udtalelser fra speciallæger bad pensionskassen ikke om en vurdering af det generelle erhvervsevnetab.

Den 19. august 2010 videresendte Arbejdsdirektoratet klagen til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Direktoratet var enig i, at udbetalingen af (halv) invalidepension ikke i sig selv kunne begrunde, at A ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet, men det var et element blandt flere, der indgik i en samlet vurdering af hans rådighed for arbejdsmarkedet.

A uddybede ved brev af 22. august 2010 sin klage. Han gjorde gældende, at Arbejdsdirektoratets afgørelse var begrundet i formodninger om hans evne til at varetage andre jobs (jf. direktoratets bemærkning om, at de i speciallægeerklæringen anførte symptomer måtte "antages" at gøre sig gældende i ethvert job). Han vedlagde en opgørelse over arbejdet udført i perioden 27. maj til 16. juni 2010 og præciserede, at han gennem de pågældende tre uger havde arbejdet mere, end hvad der svarede til fuld tid. Han oplyste supplerende, at han havde arbejdet på næsten fuld tid i syv uger som eksaminator ved sommereksamen i 2009, og vedlagde en opgørelse over arbejdstimer i perioden. Han bemærkede særligt, at denne syv-ugers periode i sommeren 2009 faldt kort efter AT-forløbet i april 2009, som udløste den reaktion, der førte til ansøgningen om varig invalidepension. De symptomer, som var beskrevet i speciallægeerklæringen, forhindrede ham således ikke i at varetage sit arbejde, herunder ikke sådanne meget krævende arbejdsopgaver, som eksamination og undervisning var.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg bekræftede modtagelsen af klagen ved brev af 27. august 2010. Beskæftigelsesudvalget oplyste, at der ville gå indtil fire måneder, før sagen var afgjort.

I et brev af 1. september 2010 til beskæftigelsesudvalget oplyste A, at han havde bedt psykiateren, der havde udfærdiget speciallægeerklæringen af 19. august 2009, om en vurdering af sagen, men at psykiateren kun ville gå ind i sagen på foranledning af myndighederne. Da det indsendte materiale ikke havde kunnet sandsynliggøre hans påstand om, at han kunne udføre fuldtidsarbejde, blot det ikke var relateret til gymnasiereformen, bad A beskæftigelsesudvalget om at foranstalte, at han blev undersøgt af psykiateren.

Beskæftigelsesudvalget udsatte ved breve af 21. december 2010 og 16. marts 2011 afgørelsen af sagen i yderligere tre måneder, da den på grund af mange andre verserende sager endnu ikke var klar til at blive behandlet på et møde i beskæftigelsesudvalget.

Ved afgørelse af 11. maj 2011 ophævede Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg Arbejdsdirektoratets afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling i Arbejdsskadenstyrelsen, Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring (CKA), som havde overtaget området efter Arbejdsdirektoratet.

Beskæftigelsesudvalget fandt ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at afvise, at A fra den (...) 2010 generelt stod til rådighed for fuldtidsbeskæftigelse. Udvalget begrundede det således:

”Vi har lagt vægt på, at dit pensionsselskab har oplyst, at pensionskassen ikke beder speciallægerne om en udtalelse om det generelle erhvervsevnetab.

Samtidig finder vi i øvrigt ikke, at udtalelsen dokumenterer, at der ikke ville være områder inden for hvilke, du ville kunne stå til rådighed.

På den baggrund anser vi ikke speciallægeerklæring af 19. august 2009 for at vedrøre din nedsættelse af erhvervsevnen generelt.

Vi har også lagt vægt på dine bemærkninger om, at du vil kunne arbejde på fuld tid i et andet erhverv.

Vi har endvidere lagt vægt på, at pensionsselskabet har oplyst, at invalidpensionen fra selskabet tildeles på baggrund af faginvaliditet.

Vi er opmærksomme på, at du i en længere periode har arbejdet på nedsat arbejdstid i dit erhverv.

Vi er i tvivl om, hvorvidt dette skyldes, at du generelt har nedsat erhvervsevne, eller om dette alene skyldes din faginvaliditet.

Dette er ikke undersøgt i forbindelse med behandlingen af din sag i Arbejdsdirektoratet.

Vi hjemviser på den baggrund din sag med henblik på, at det undersøges nærmere, hvilken indflydelse det forhold har, at du har arbejdet på ned-sat tid i en længere periode.”

CKA bad a-kassen om at træffe ny afgørelse om, hvorvidt A kunne anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

A-kassen bad under en telefonsamtale den 25. maj 2011 Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg om at uddybe begrundelsen for hjemvisningen. Beskæftigelsesudvalget oplyste, at speciallægeerklæringen ikke kunne danne grundlag for vurderingen af A's generelle rådighed, og at det ud over speciallægeerklæringen og A's egne oplysninger ”var sparsomt med oplysninger om [hans] generelle erhvervsevne”.

I et brev af 26. maj 2011 bad a-kassen A om bl.a. at indsende evt. yderligere (nyere) speciallægeerklæringer i sagen og to ældre erklæringer fra speciallægen, der havde udarbejdet erklæringen af 19. august 2009. A-kassen bad også om at få oplysninger om, hvilke arbejdsområder A kunne stå til rådighed for, og oplysninger om eventuelle fuldtidsjobs, som han havde søgt inden for det seneste år.

A oplyste ved brev af 27. maj 2011, at han ikke selv var i besiddelse af yderligere erklæringer, men at a-kassen var velkommen til at bede pensionskassen om kopi af den neuropsykologiske erklæring, som den lå inde med. Han anførte med henvisning til sine tidligere oplysninger til sagen endvidere, at han fortsat mente sig i stand til at udføre bl.a. postarbejde og arbejde inden for butiksverdenen. Om manuelt arbejde inden for f.eks. haveservice oplyste han, at han ”naturligvis også kunne klare” noget sådant. Vedrørende sin jobsøgningsaktivitet inden for det seneste år anførte A, at han i forbindelse med to stillingsopslag om fuldtidsbiblioteksarbejde telefonisk havde undersøgt mulighederne for ansættelse, men at det havde vist sig, at det på grund af hans alder var meningsløst at søge. En tilmelding til (...) [virksomhed; min bemærkning] i X-by havde heller ikke givet noget resultat.

Under en telefonsamtale den 27. maj 2011 oplyste a-kassen på forespørgsel A's fagforbund om, at en eventuel ny speciallægeerklæring på samme niveau som den fra 19. august 2009 ville blive vægtet som ”en væsentlig del af vurderingen af rådighed”.

A indsendte ved e-mail af 22. juni 2011 yderligere oplysninger, som efter hans opfattelse kunne have betydning for sagen. Det drejede sig bl.a. om en udtalelse fra rektor på det gymnasium, hvor han havde været ansat, og en oversigt

over hans arbejdssøgning siden efteråret 2010. Af udtalelsen fra rektor fremgik bl.a., at A's store engagement havde været uomtvisteligt, også i de år han havde været på deltid, og at han havde fungeret på samme aktive måde som tidligere med fokus på eleverne og deres læring. A oplyste supplerende, at han i februar/marts 2011 havde udført 17 timers arbejde for Undervisningsministeriet og i juni samme år 33 timers arbejde i forbindelse med censur af en årsprøve på Y Gymnasium.

Den 7. juli 2011 skrev A til a-kassen og meddelte, at han havde meldt sig ledig ved jobcenteret i X-by, idet han af sin fagforening havde fået oplyst, at det var afgørende for hans mulighed for at få efterløn, at han var tilmeldt arbejdsformidlingen. Han undrede sig over, at a-kassen ikke tidligere havde vejledt ham om, at han skulle melde sig ledig for at få ret til efterløn.

A-kassen traf samme dag på ny afgørelse om, at A ikke kunne få efterløn/efterlønsbevis, da han efter kassens opfattelse ikke stod til rådighed for fuldtidsarbejde. A-kassen henviste til begrundelsen i den tidligere afgørelse af 16. marts 2010 og tilføjede, at det nye materiale i sagen fortsat ikke sandsynliggjorde, at A på sin 60-årsdag stod fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet. A-kassen lagde dermed fortsat vægt på oplysningerne om, at A i længere tid havde været deltidsbeskæftiget og havde oppebåret halv invalidepension. Derudover henviste a-kassen til, at A ikke havde været aktivt jobsøgende og ikke havde været tilmeldt jobcenteret, og at han desuden kun havde haft to arbejdsperioder af henholdsvis 17 og 33 timers varighed [i første halvdel af 2011; min tilføjelse].

Senere samme dag oversendte a-kassen sagen til CKA og kommenterede i den forbindelse en netop modtaget udtalelse af 5. juli 2011 fra A's psykolog om hans erhvervsevne (udtalelsen var tilsyneladende først modtaget i a-kassen, efter at afgørelsen blev truffet). Psykologens udtalelse var udarbejdet på grundlag af to samtaler med A.

Det var psykologens vurdering, at A's generelle erhvervsevne ikke havde været nedsat i 2007-2010, da han ellers ikke ville have været i stand til at gennemføre undervisning på gymnasieniveau. Psykologen tilføjede, at A "uden tvivl ville have kunnet bestride et andet job fuldtids end gymnasieundervisning" i denne periode. A-kassen mente imidlertid ikke, at udtalelsen kunne tilsidesætte de tidligere lægelige vurderinger i sagen og A's egne udtalelser, og fandt på den baggrund ikke, at der var grundlag for en ændret afgørelse af sagen. A-kassen henviste herved bl.a. til, at psykologens bemærkning om A's evne til at bestride gymnasiearbejde var udtryk for, at hun sammenblandede den generelle erhvervsevne med den fagspecifikke.

Den 24. august 2011 traf CKA på ny afgørelse om, at A ikke kunne få efterløn eller efterlønsbevis. CKA henviste til, at det ud fra en samlet vurdering af op-

lysningerne i sagen (fortsat) var styrelsens vurdering, at A på grund af sine helbredsmæssige forhold ikke stod til rådighed i det omfang, som reglerne om rådighed forudsatte. CKA lagde ligesom ved den tidligere afgørelse vægt på de lægelige og sociale oplysninger i speciallægeerklæringen af 19. august 2009 og på det forhold, at A havde modtaget halv invalidepension siden 1. oktober 2007. Uanset at specialerklæringen var udfærdiget med henblik på pensionskassens vurdering af A's evne til at varetage sit hidtidige fag som gymnasielærer, var de af lægen anførte forhold af en sådan art, at de efter en konkret vurdering måtte formodes også at ville kunne gøre sig gældende i forhold til andre jobs.

I sin klage af 6. september 2011 anfægtede A, at afgørelsen – igen – var truffet med henvisning til oplysningerne i speciallægeerklæringen af 19. august 2009, idet Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg i hjemvisningen netop havde anført, at erklæringen ikke vedrørte en generel nedsættelse af erhvervsevnen. De eneste nye oplysninger i sagen siden hjemvisningen var udtalelsen af 5. juli 2011 fra A's psykolog og den supplerende oversigt over udført arbejde i tiden 20. april til 10. maj 2009, som i sammenhæng med den tidligere indsendte oversigt dokumenterede, at A i en sammenhængende 10-ugers periode i april-juni 2009 havde været i stand til at påtage sig 327 timers arbejde. Begge dele udgjorde efter A's opfattelse et materiale, der understøttede hans påstand om, at han var i stand til at varetage arbejde på fuld tid i et andet erhverv. A henledte opmærksomheden på, at han flere gange tidligere havde fremsat ønske om, at der blev iværksat en relevant undersøgelse af hans erhvervsevne, hvis ikke det foreliggende materiale i tilstrækkelig grad kunne dokumentere hans påstand om at stå (fuldt) til rådighed for arbejdsmarkedet. Myndighederne havde på intet tidspunkt forholdt sig til denne anmodning.

Ved brev af 12. september 2011 orienterede Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg A om, at der ville gå indtil syv en halv måned, inden styrelsen havde afgjort sagen.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg stadfæstede den 2. marts 2012 CKA's afgørelse. Begrundelsen var, at det som følge af A's helbredsmæssige problemer ikke ansås for tilstrækkeligt sandsynligt, at han generelt ville kunne klare fuldtidsarbejde på almindelige løn- og ansættelsesvilkår. Beskæftigelsesudvalget henviste til, at opfyldelsen af rådighedskravet forudsatte, at A kunne overtage "rimeligt arbejde", og at der i kravet lå, at der ikke måtte være faktiske eller retlige hindringer for at kunne overtage arbejde. Det var udvalgets opfattelse, at der i A's tilfælde i kraft af hans helbredsmæssige problemer forelå faktiske hindringer. Udvalget henviste bl.a. til, at det måtte anses for overvejende sandsynligt, at A på arbejdsmarkedet i dag ville opleve omstruktureringer og ændringer, som ville kunne medføre de samme helbredsmæssige problemer, som han oplevede i jobbet som gymnasielærer, og som førte til

en sygemelding og bevilling af invalidepension svarende til en nedsat erhvervsevne på 50 pct. Afgørelsen fortsatte:

”Vi har lagt vægt på, at de forhold, der førte til en sygemelding og bevilling af pension ifølge dine oplysninger var en reform inden for din sektor, som medførte en øget arbejdsbyrde og mange meningsløse arbejdsopgaver, mange møder, og at du ikke kunne udføre dit arbejde tilfredsstillende.

Vi har endvidere lagt vægt på, at begrundelsen for tildeling af pension er, at du har udviklet en tilstand, som betegnes som ’en udbrændtheds-tilstand af moderat grad’, jf. speciallægeerklæringer i sagen af 16. august 2007, 19. juni 2008 og senest af 19. august 2009.

Denne tilstand er kendetegnet ved labilt humør, irritabilitet, associations-tendens, subjektive hukommelsesproblemer, lettere koncentrationsbesvær, ubeslutsomhed, manglende overblik og nedsat evne til planlægning samt lettere navneordsafasi.

Det forhold, at vurderingen, der danner grundlag for bevilling af invalidepensionen, anføres at være fagspecifik, finder vi ikke kan føre til et andet resultat. Vi henviser til det ovenfor anførte.

Samtidig finder vi ikke, at udtalelse fra psykolog af 5. juli 2011 om, at du efter hendes opfattelse ’i perioden fra 2007-2010 uden tvivl ville have kunnet bestride et andet fuldtidsjob end gymnasieundervisning’, kan føre til et andet resultat. Vi henviser til de anførte betragtninger.

...

Der var ikke enighed om afgørelsen. To mødedeltagere mente, at du skulle anses for at opfylde rådighedskravet på baggrund af de jobområder, som du selv har anført (postomdeler, butiksassistent, biblioteksansat og beskæftigelse i form af havearbejde).

Bemærkninger til klagen

Du har oplyst, at du mener at være i stand til at overtage arbejde som postomdeler, butiksassistent og biblioteksansat, ligesom du mener at kunne varetage havearbejde og om muligt visse undervisningsopgaver.

Vi finder, at arbejdsområdet, inden for hvilket, du anfører, at du ville være i stand til at påtage dig fuldtidsarbejde ikke er tilstrækkelig bredt til, at du på denne baggrund ville kunne anses for at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet. Vi henviser i øvrigt til den oven for anførte begrundelse.

Du har indsendt timeoversigter (vedrørende arbejde som gymnasielærer), som du mener, dokumenterer, at du er i stand til at påtage dig fuld-tidsarbejde. Allerede fordi oversigten alene viser arbejde i 3 uger på et timetal svarende til fuld tid, ændrer indholdet af denne oversigt ikke på resultatet.”

A klagede herefter til mig. Han fandt det uforståeligt, at myndighederne kunne nå til det samme resultat som tidligere alene ved at gentage indholdet af de dokumenter, der forelå ved den første behandling af sagen i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, idet beskæftigelsesudvalget netop havde vurderet, at speciallægeerklæringen af 19. august 2009 ikke dokumenterede, at der ikke ville være områder, inden for hvilke A ville kunne stå til rådighed. På den baggrund havde beskæftigelsesudvalget ved den første behandling af sagen hjemvist den med henblik på en nærmere undersøgelse af, hvorvidt A's nedsatte arbejdstid skyldtes, at han generelt havde nedsat erhvervsevne, eller om det skyldtes hans faginvaliditet.

Ved afgørelsen af 2. marts 2012 havde udvalget imidlertid blot konstateret, at det forhold, at vurderingen, der dannede grundlag for bevilling af invalidepen-sion, var fagspecifik, ikke fandtes at kunne føre til et andet resultat i sagen.

Til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalgs bemærkning om arbejdsområdet, som A mente sig i stand til at varetage, bemærkede A, at der alene havde været tale om eksempler på jobs, han mente, han kunne bestride uden at få stress af den art, som han pga. gymnasireformen var udsat for.

A havde indtryk af, at han som akademiker skulle kunne påtage sig arbejde inden for en bredere vifte af arbejdsområder for at kunne opfylde rådigheds-kravet, uanset at han ikke havde kunnet finde holdepunkter for et sådant krav i lovgivningen.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalgs bemærkninger om den indsendte ti-meoversigt viste efter A's opfattelse endvidere, at beskæftigelsesudvalget ikke var opmærksomt på, at oversigten skulle ses i sammenhæng med oversigten, som var indsendt med brevet af 22. august 2010, hvormed der var tale om en sammenhængende tiugers periode med i alt 327 timers arbejde i sommeren 2009 og ikke kun en treugers periode, således som beskæftigelsesudvalget havde lagt til grund.

A klagede endelig over sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsens Beskæftigel-sesudvalg, især i forbindelse med den første behandling af sagen.

Den 27. juni 2012 bad jeg Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg om en udtal-else om sagen.

Beskæftigelsesudvalget svarede ved brev af 5. juli 2012. Udvalget oplyste, at bemærkningen til A's indsendte timoversigter vedrørte de tre uger i 2010, hvor han udførte fuldtidsarbejde. Udvalget angav at være opmærksomt på oplysningerne om, at A derudover i en tiugers periode i 2009 havde arbejdet i gennemsnitligt 33 timer om ugen. Disse oplysninger kunne – sammenholdt med sagens øvrige oplysninger – dog ikke føre til, at han kunne anses for at stå til rådighed for fuldtidsarbejde. Udvalget præciserede i tilknytning hertil, at det afgørende var, om A kunne anses for at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet den (...) 2010 – den dag, hvor han fyldte 60 år og ansøgte om efterløn.

Til A's bemærkning om et skærpet rådighedskrav for akademikere bemærkede udvalget dette:

”Vi skal hertil generelt bemærke, at jo flere faglige kompetencer et medlem har, jo større er det område, inden for hvilket medlemmet kan forventes at kunne varetage beskæftigelse og dermed at stå til rådighed for.

I den konkrete sag har vi på baggrund af oplysningerne om (A)'s helbreds-mæssige problemer vurderet, at det ikke er tilstrækkelig sandsynligt, at han generelt vil kunne klare fuldtidsarbejde på almindelige vilkår. (A)'s oplysninger om, hvilke job han mener at kunne varetage, kan på den baggrund ikke føre til en ændret vurdering af sagen.”

Hjemvisningen af sagen til CKA var sket, fordi CKA ikke havde undersøgt, om A's nedsatte arbejdstid skyldtes, at han generelt havde nedsat erhvervsevne, eller om det alene skyldtes hans faginvaliditet, ligesom CKA ikke havde taget stilling til oplysningen om, at pensionskassen ikke beder speciallægerne om en udtalelse om det generelle erhvervsevnetab, og til oplysningen om, at invalidepension tildeles på baggrund af faginvaliditet. Videre skrev beskæftigelsesudvalget:

”Vores formål med hjemvisningen var, at Arbejdsskadestyrelsen som underinstans eksplicit skulle tage stilling til de ovennævnte oplysninger og vurdere, om (A) kunne anses for at stå til rådighed. Vores hjemvisning var ikke udtryk for, at der manglede oplysninger i sagen, eller at der skulle indhentes yderligere oplysninger. Vi er opmærksomme på, at dette kunne have fremgået mere tydeligt af afgørelsen af 11. maj 2011.”

Grunden til at sagsbehandlingstiden ved den første behandling af sagen var ca. ni måneder, var, at der var et stort antal verserende sager i Ankestyrelsen. I forbindelse med den anden behandling af sagen havde Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg truffet afgørelse inden for seks måneder regnet fra modtagelse af klagen. Dermed var afgørelsen truffet inden for den oplyste sagsbehandlingstid på syv og en halv måned, som var den gennemsnitlige sags-

behandlingstid på daværende tidspunkt. Beskæftigelsesudvalget beklagede, at afgørelsen først den 2. marts 2012 var blevet sendt til A, selv om den blev truffet på et møde i slutningen af januar 2012.

Ved brev af 6. juli 2012 fremsendte A sine bemærkninger til beskæftigelsesudvalgets udtalelse. Udvalgets bemærkninger om inddragelsen af A's timeoversigter fra både 2009 og 2010 forekom ham at have karakter af efterrationaliseringer. Bl.a. med henvisning til at udvalget i hjemvisningen af 11. maj 2011 havde vurderet, at speciallægeerklæringen af 19. august 2009 ikke dokumenterede, at der ikke var områder, inden for hvilke han ville kunne stå til rådighed, fandt A det endvidere mærkværdigt, at a-kassen ikke havde iværksat en psykiatrisk undersøgelse af ham, således som han flere gange havde opfordret til.

Den 15. august 2012 anmodede jeg om udvalgets bemærkninger til det, som A havde skrevet. Udvalget svarede ved brev af 23. august 2012. Udvalget medgav A, at det kunne have fremgået mere tydeligt af afgørelsen af 2. marts 2012, at udvalget både havde inddraget oplysningerne om tiugers arbejdsperioden i 2009 og treugersperioden i 2010. I relation til spørgsmålet om iværksættelse af eventuelle yderligere undersøgelser af A's rådighed bemærkede udvalget følgende:

”Vi bemærker, at hvis a-kassen vurderer, at der ikke er tvivl om, at et medlem *ikke* står til rådighed, kan a-kassen træffe afgørelse om, at medlemmet ikke står til rådighed uden at undersøge medlemmets rådighed yderligere.”

A kom ved brev af 22. februar 2013 med bemærkninger til beskæftigelsesudvalgets brev af 23. august 2012, herunder særligt til den ovenfor citerede bemærkning. Han skrev bl.a. således:

”Det forekommer mig, at man med den sidste formulering søger at give a-kassen en slags vetoet, som kan tilsidesætte alle øvrige indvendinger. Hvis dette virkelig skulle være tilfældet, vil jeg mene, at man tidligere burde have meddelt mig det, så min og mange andres tid derved blev sparet. Men først og fremmest er det uforståeligt for mig, at a-kassen, efter mine mange anmodninger om, at min arbejdsevne blev undersøgt nærmere, skråsikkert skulle kunne fraskrive mig fuld arbejdsevne i andre fag uden at foranstalte nærmere undersøgelser af mig.”