



Brønderslev Kommune
Ny Rådhusplads 1
9700 Brønderslev

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Brønderslev Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt

12-11-2015

3F, Fælles Fagligt Forbund, Aalborg Afdeling, har rettet henvendelse til mig om Brønderslev Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt, hvori der ikke blev givet meddelelse til begge parter om afgørelsen.

Dok.nr. 15/04738-6/PH
Bedes oplyst ved henvendelse

Henvendelsen drejer sig om kommunens pligt til på eget initiativ at (genoptage disse sager og) tilbagebetale de beløb, der er modregnet i hjælpen efter aktivloven, indtil der blev truffet en afgørelse, der blev meddelt begge parter. Forbundet har oplyst, at kommunen i marts 2015 har truffet nye afgørelser i de pågældende sager, men med tilbagevirkende kraft, og at der er tale om i alt ca. 100 sager. Jeg vedlægger en kopi af forbundets henvendelse med bilag og af mit brev af i dag til forbundet.

+ bilag

Efter min gennemgang af forbundets henvendelse med bilag har jeg besluttet af egen drift at indlede en undersøgelse i sagen. Jeg henviser til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, hvorefter jeg af egen drift kan tage sager op til undersøgelse.

På den baggrund beder jeg kommunen om en udtalelse, jf. nærmere nedenfor.

1. Reglerne om gensidig forsørgelsespligt i §§ 2 a - 2 c i aktivloven (lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015) blev indsat ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 om ændring af bl.a. aktivloven. Det fremgår af lovbemærkningerne til reglerne, at afgørelser om gensidig forsørgelsespligt skal meddeles begge parter. Jeg henviser til bemærkningerne til § 1, nr. 4, i lovforslag nr. 224 af 28. maj 2013.

Af principafgørelse 49-14 (udsendt den 4. august 2014) om gensidig forsørgelsespligt og manglende overholdelse af forvaltningslovens regler om parts-høring og begrundelse fremgår det bl.a., at kommunen skal træffe afgørelse om samliv både over for ansøgeren og over for samboen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har i skrivelse nr. 9142 af 2. marts 2015 gennemgået reglerne og har beskrevet den sagsbehandling,

der skal finde sted, og hvilken betydning forskellige sagsbehandlingsfejl har for afgørelsens gyldighed. Af skrivelsen fremgår bl.a. følgende:

”En afgørelse, om at et par skal anses for samlevende og derfor har gensidig forsørgelsespligt efter lov om aktiv socialpolitik, skal for at have virkning meddeles til dem, afgørelsen vedrører – dvs. til både ansøgeren og samleveren. Afgørelsen har derfor ikke virkning før den er meddelt til begge parter, hvilket vil sige, at den ikke kan håndhæves, og at der i kontanthjælpssystemet ikke kan beregnes uddannelses- eller kontanthjælp med gensidig forsørgelsespligt for samlevende, før den såvel ansøger som samlever har fået afgørelsen meddelt.”

Kommunernes Landsforening (KL) har i en redegørelse om gensidig forsørgerpligt af 26. marts 2015 bl.a. skrevet således:

”I de tilfælde, hvor en sagsbehandlingsfejl konkret ikke har haft betydning for afgørelsen, kan kommunen efter KL's opfattelse lægge til grund, at afgørelsen kan fastholdes som gyldig (forudsat, at den er meddelt begge parter). (...)

...

I de tilfælde, hvor en afgørelse er behæftet med sagsbehandlingsfejl, skal der foretages en konkret vurdering af, om fejlen er konkret væsentlig med den virkning, at afgørelsen er ugyldig. I så fald skal parterne stilles, som om afgørelsen ikke var truffet.

...

Konsekvensen er, at der ses bort fra den gensidige forsørgerpligt for tiden, indtil kommunen evt. træffer en ny, korrekt afgørelse om gensidig forsørgerpligt.

Udgangspunktet er nemlig, at det kræver klar hjemmel, hvis en myndighed skal træffe bebyrdende afgørelser over for borgeren med tilbagevirkende kraft. Der er ikke i LAS [lov om aktiv socialpolitik; min bemærkning] hjemmel til at træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft.

Skal kommunen efterbetale kontanthjælp?

Da der ikke er hjemmel til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, vil kommunerne i de sager, som er behæftet med konkret væsentlige mangler, der medfører, at afgørelserne må betragtes som ugyldige, være forpligtet til at efterbetale differencen mellem den reducerede kontant-

hjælp og den kontanthjælp, som ansøgeren ville have fået, såfremt der ikke var truffet afgørelse om forsørgelsespligt for ansøgerens samlever.”

Ankestyrelsen har i principafgørelse 37-15 (udsendt den 3. september 2015) udtalt, at en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke har retsvirkning, før den er meddelt begge parter.

Hvis en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt begge parter, er der således tale om en væsentlig retlig mangel, og retsvirkningen heraf er, at afgørelsen er ugyldig. Det betyder, at afgørelsen ikke kan håndhæves, og at der – hvis betingelserne for hjælp efter aktivloven i øvrigt er opfyldte – er ret til fuld hjælp, indtil der er truffet en ny afgørelse, der er meddelt begge parter.

Hvis en myndigheds retsanvendelse eller praksis er blevet underkendt, og der dermed er truffet ugyldige afgørelser, antages myndigheden normalt at være forpligtet til at genoptage allerede afgjorte sager af egen drift, hvis dette ikke vil volde større vanskeligheder, f.eks. fordi det er forholdsvis ukompliceret at finde frem til de relevante sager. I modsat fald bør myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge om at få deres tidligere afgjorte sager genoptaget. Dette kan f.eks. ske ved opslag på myndighedens hjemmeside.

Jeg henviser til Jon Andersen og Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret (2002), s. 383 og s. 946 ff., Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret (2013), side 270 f. og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 279 f.

Som anført af KL, jf. ovenfor, er udgangspunktet, at det kræver sikker hjemmel, hvis en myndighed skal træffe bebyrdende afgørelser over for borgeren med tilbagevirkende kraft. Jeg henviser bl.a. til Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret (2013), side 291 og Højesterets dom af 10. september 2015 (sag nr. 205/2014).

2. Af referat fra et møde den 2. marts 2015 i Brønderslev Kommunes beskæftigelsesudvalg fremgår det, at kommunen ikke havde (partshørt eller) sendt afgørelsesbrev til samleveren i de sager, hvor kommunen havde truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt. Jeg må forstå, at dette gælder for alle de sager, hvori kommunen havde truffet en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt.

Forvaltningen foreslog, at man afventede en orientering (ovennævnte skrivelse af 2. marts 2015) fra STAR, om hvorvidt der skulle træffes nye afgørelser i sagerne. Ifølge referatet blev det (imidlertid) besluttet, at sagerne skulle tages op til fornyet behandling.

Af referat fra et møde i udvalget den 13. april 2015 fremgår det, at Brønderslev Kommune havde modtaget redegørelsen fra KL (af 26. marts 2015, jf. ovenfor) om gensidig forsørgerpligt. Jeg forstår referatet således, at forvaltningen havde gennemgået alle sager på området og sendt partshøringsbreve og (nye) afgørelsesbreve ud til 67 par. 6 af disse par havde klaget, hvorefter kommunen havde udbetalt ydelse med tilbagevirkende kraft til ét par, og de øvrige 5 klager var sendt til Ankestyrelsen. En afgørelse fra kommunen om gensidig forsørgelsespligt var herudover kendt ugyldig af Ankestyrelsen den 16. februar 2015, hvorfor forvaltningen også havde udbetalt ydelse med tilbagevirkende kraft i denne sag. Endelig fremgår det, at forvaltningen ville sende partshøringsbreve ud til 32 par, som ikke længere modtog ydelser.

Jeg er ikke bekendt med yderligere referat fra beskæftigelsesudvalget vedrørende kommunens sager om gensidig forsørgelsespligt. Jeg bemærker, at der til møde den 11. maj 2015 var et punkt på dagsordenen vedrørende afgørelser fra Ankestyrelsen, men da der var tale om et lukket punkt, er jeg ikke bekendt med det nærmere indhold og referat heraf.

Jeg har desuden modtaget en konkret klage i en sag, hvor Brønderslev Kommune den 26. marts 2015 traf afgørelse om at anse de pågældende parter for samlevende i aktivlovens forstand "[m]ed virkning fra den 1. januar 2014", hvor kommunens oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt var blevet truffet, dog uden afgørelsesbrev til samleveren. Den 6. oktober 2015 traf Ankestyrelsen afgørelse om at anse kommunens (oprindelige) afgørelse for "ugyldig, indtil afgørelsen blev meddelt jer begge ved kommunens afgørelse af 26. marts 2015". Ankestyrelsen ændrede herefter kommunens afgørelse af 26. marts 2015, således at borgeren i perioden fra den 1. januar 2014 til den 28. februar 2015 havde ret til fuld hjælp, idet hjælpen ikke skulle beregnes på baggrund af samleverens indtægter. I brev af 7. oktober 2015 meddelte kommunen, at der ville ske efterbetaling af modregnet beløb for perioden 1. januar 2014 til og med 28. februar 2015. Den konkrete sag er kommunens sag nr. 32.24.04-G01-9108-13. Sagen er den 11. november 2015 afsluttet her ved institutionen.

Ankestyrelsen har således (i overensstemmelse med principafgørelse 37-15) meddelt, at afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt, der ikke blev meddelt begge parter, er ugyldig. Samtidig har Ankestyrelsen underkendt Brønderslev Kommunes praksis med at genoptage sagerne og træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Kommunen har i den konkrete sag taget afgørelsen til efterretning og efterbetalt modregnede beløb.

Forbundet har bl.a. vedlagt en artikel fra Nordjyske Stiftstidende fra den 23. oktober 2015, hvori kommunens borgmester er citeret for at have udtalt følgende:

”Vi betaler, hvis det skal være. Når Ankestyrelsen kommer med en afgørelse, så er det det, der gælder, hvis der kommer krav. Men folk skal ikke have penge, de ikke er berettiget til. Og vi har rettet op.”

Hvis borgmesteren er citeret korrekt, må jeg umiddelbart forstå udtalelsen således, at kommunen har taget Ankestyrelsens afgørelse til efterretning, men alene mener at skulle efterbetale kontanthjælp, hvis borgerne selv rejser krav herom.

3. På baggrund af referaterne fra beskæftigelsesudvalgets møder, jf. pkt. 2 ovenfor, har jeg forstået, at kommunen har kunnet identificere de ca. 100 sager, hvori der er truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt uden afgørelsesbrev til samleveren, idet kommunen har sendt partshøringsbreve og nye afgørelser ud i sagerne. Jeg må derfor umiddelbart lægge til grund, at sagerne er fundet frem.

Jeg beder derfor kommunen om at udtale sig om, 1) hvorvidt kommunen – i lyset af det, som jeg har anført under pkt. 1, samt Ankestyrelsens afgørelse af 6. oktober 2015, jf. pkt. 2, – må anses for forpligtet til (på ny) at genoptage sagerne af egen drift (hvor det endnu ikke er sket) og efterbetale de beløb, som kommunen har modregnet i hjælpen, for perioden indtil der blev truffet en ny afgørelse, der blev meddelt begge parter, og 2) om kommunen i givet fald agter at gøre dette.

Jeg beder om at modtage kommunens udtalelse **senest den 14. december 2015.**

Med venlig hilsen



Jonas Bering Liisberg
Direktør

Kopi til:

3F, Fælles Fagligt Forbund, Aalborg Afdeling
Statsforvaltningen, Tilsynet
Ankestyrelsen
KL



Brønderslev Kommune
Ny Rådhusplads 1
9700 Brønderslev

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12

Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14

Telefonisk henvendelse:

Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Sagsnummer 32.24.02-K04-1-15 – Brønderslev Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt

19-01-2016

Jeg har i forlængelse af mit brev af 12. november 2015 modtaget Brønderslev Kommunes udtalelse af 14. december 2015 om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. Efterfølgende har jeg desuden – på min anmodning – fra kommunen modtaget kopi af den afgørelse fra Ankestyrelsen, som kommunen har henvist til i sin udtalelse, og indhentet yderligere oplysninger herom fra Ankestyrelsen.

Dok.nr. 15/04738-19/PH

Bedes oplyst ved henvendelse

Efter min gennemgang heraf har jeg besluttet at bede kommunen om en supplerende udtalelse, jf. nedenfor:

1. I mit brev af 12. november 2015 anførte jeg, at jeg havde forstået et referat fra et møde i kommunens beskæftigelsesudvalg den 2. marts 2015 således, at kommunen hverken havde partshørt eller sendt afgørelsesbrev til samleveren i (alle) de sager, hvor kommunen havde truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt.

Jeg anførte endvidere, at jeg havde forstået et referat fra et møde i udvalget den 13. april 2015 sådan, at forvaltningen (i marts/april 2015) havde gennemgået alle sager på området og sendt partshøringsbreve og (nye) afgørelsesbreve ud til 67 par, og at kommunen ville sende partshøringsbreve ud til yderligere 32 par, som ikke længere modtog ydelser.

Jeg omtalte endvidere en konkret sag, hvori Ankestyrelsen den 6. oktober 2015 havde ændret en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft, som Brønderslev Kommune havde truffet den 26. marts 2015.

Ud fra referaterne fra møderne i beskæftigelsesudvalget og den nævnte afgørelse fra Ankestyrelsen, forstod jeg således umiddelbart, at kommunen i (alle) sine oprindelige afgørelser om gensidig forsørgelsespligt ikke havde meddelt afgørelserne til begge parter, og at kommunen efter en fornyet gennemgang af alle sagerne i marts/april 2015 havde truffet nye afgørelser om gensidig forsørgelsespligt (i forhold til begge parter) med tilbagevirkende kraft.

Det fremgår ikke klart af Brønderslev Kommunes udtalelse til mig, om min forståelse er korrekt.

Jeg beder derfor kommunen om udtrykkeligt at oplyse, om kommunen har foretaget en ny gennemgang af alle de sager, hvori der er truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, og om kommunen har truffet nye afgørelser over for begge parter i de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt til begge parter, men kun til ansøgeren af kontanthjælp/uddannelseshjælp.

I bekræftende fald beder jeg kommunen om at oplyse antallet af sager, hvori der er truffet nye afgørelser om gensidig forsørgelsespligt på grund af manglende meddelelse af den oprindelige afgørelse til begge parter, og i hvor mange af disse sager kommunen har truffet afgørelse med tilbagevirkende kraft, som det er sket i den sag, hvor Ankestyrelsen traf afgørelse den 6. oktober 2015, jf. pkt. 2 i min høring af 12. november 2015.

2. Jeg er i øvrigt bekendt med, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) den 16. april 2015 bad alle kommuner om nærmere faktuelle oplysninger om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt. STAR bad bl.a. om oplysning om antal genoptagede afgørelser som følge af fejl (herunder manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter), hvor kommunen havde henholdsvis fastholdt og ændret afgørelsen. STAR anførte i den forbindelse, at genoptagelse af en sag talte med, uanset om det skete af "egen drift" eller efter henvendelse fra borgeren, og at afgørelser, der var undersøgt, men ikke genoptaget, ikke talte med.

Brønderslev Kommune oplyste i sit svar af 19. maj 2015 til STAR, at kommunen i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015 havde truffet afgørelse i 132 sager om gensidig forsørgelsespligt, at kommunen (kun) havde genoptaget afgørelserne i tre sager på grund af fejl, samt at to afgørelser var fastholdt, og en afgørelse var ændret.

Når oplysningerne i kommunens mødereferater og i svaret til STAR sammenholdes, tyder det umiddelbart på, at den gennemgang af sager, som kommunen tilsyneladende foretog i marts/april 2015, og som jeg forstår, bl.a. medførte, at kommunen traf nye afgørelser, jf. pkt. 1 ovenfor, *ikke* er medtaget i opgørelsen til STAR.

Jeg beder kommunen om at oplyse, om dette er korrekt, og om baggrunden herfor.

Hvis den manglende medtagelse af oplysningerne i brevet til STAR skyldes, at der efter kommunens opfattelse ikke skete en egentlig genoptagelse af sagerne – på trods af, at der blev truffet nye afgørelser i dem – beder jeg kommunen om nærmere at redegøre herfor.

3. Brønderslev Kommune har i sin udtalelse af 14. december 2015 henvist til en konkret afgørelse fra Ankestyrelsen af 6. november 2015, hvori styrelsen har afvist en klage over en afgørelse fra kommunen på grund af overskridelse af klagefristen.

På den baggrund har jeg fra kommunen fået tilsendt en kopi af Ankestyrelsens afgørelse.

Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelse, at kommunens afgørelse var truffet den 18. marts 2014 og vedrørte kontanthjælp. Ankestyrelsen henviste til, at klagen var indgivet for sent (den 14. oktober 2015), og at der ikke var oplyst særlige forhold, der kunne begrunde, at Ankestyrelsen så bort fra overskridelse af klagefristen. De nærmere omstændigheder i sagen fremgår imidlertid ikke.

Ankestyrelsen har til en af mine medarbejdere oplyst, at der ikke foreligger et udfyldt ankeskema i sagen fra kommunen. På den baggrund har jeg fra Ankestyrelsen modtaget en kopi af klagen. I klagen (der er dateret den 8. juli 2015, men tilsyneladende fremsendt til kommunen den 14. oktober 2015) anmodes der om kontanthjælp for perioden primo 2014 til 18. december 2014, da denne ikke er udbetalt pga. modregning af klagerens kærestes løn. Der henvises til manglende partshøring og samliv. Af klagen fremgår det imidlertid ikke, hvilken afgørelse fra kommunen der klages over/hvornår afgørelsen blev truffet. Det fremgår heller ikke, om den pågældende afgørelse blev meddelt både til klageren og hendes kæreste.

Umiddelbart må jeg forstå kommunens henvisning til Ankestyrelsens afgørelse således, at kommunen tager styrelsens afgørelse til indtægt for, at kommunens praksis for behandling af disse sager har været korrekt, fordi styrelsen ellers ville have set bort fra fristoverskridelsen. Jeg beder kommunen om at forholde sig til, om min forståelse er korrekt.

Jeg beder endvidere kommunen om at oplyse, om afgørelsen af 18. marts 2014 i denne konkrete sag blev meddelt begge parter.

Jeg beder desuden kommunen om at oplyse, om kommunen i denne sag (f.eks. i forbindelse med sin gennemgang af sager i marts/april 2015) har truffet en ny afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, evt. med tilbagevirkende kraft, der er meddelt begge parter.

Hvis det er tilfældet, beder jeg kommunen om at sende mig en kopi af den nye afgørelse og om at oplyse, om denne afgørelse har været påklaget til Ankestyrelsen, herunder om den blev medsendt til Ankestyrelsen sammen med klagen af 8. juli 2015/14. oktober 2015.

4. Kommunen har i sin udtalelse af 14. december 2015 bl.a. anført, at begge parter skulle underskrive både en erklæring om, at de var samlevende, og ansøgningsskemaet, og at de derfor har medvirket til og været vidende om modregningen. Kommunen har videre oplyst, at alle borgere har fået den ydelse, som de har været berettiget til, hvis kommunen havde partshørt og sendt afgørelsen til begge parter. Kommunen mener derfor ikke, at den er forpligtet til at genoptage alle sager.

Jeg beder kommunen om at oplyse, om det skal forstås sådan, at kommunen er uenig med Ankestyrelsen i, at det er en betingelse for afgørelsens gyldighed, at den er meddelt begge parter, og at en efterfølgende afgørelse meddelt til begge parter ikke kan gives tilbagevirkende kraft, jf. Ankestyrelsen principafgørelse 37-15 og afgørelsen (af 6. oktober 2015) i den konkrete sag fra kommunen, som jeg har omtalt i min høring af 12. november 2015 under pkt. 2.

I den forbindelse kan jeg oplyse, at jeg fra en anden sag er bekendt med, at Ankestyrelsen den 26. november 2015 har svaret en borger på et generelt spørgsmål om, hvilken betydning en samlivserklæring, der er underskrevet af begge parter, har for gyldigheden af en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, der ikke er meddelt begge parter. I svaret har Ankestyrelsen anført følgende:

”Du henvises til principafgørelse 37-15 og det deri anførte.

Vi kan desuden henvise til, at det fremgår af lovforarbejderne, at papirløse samlevende selv kan angive, at de har et samliv af ægteskabslignende karakter med deres sambo (for eksempel i form af underskrevet erklæring om samliv).

Hvis ansøgeren eller modtageren af uddannelses- eller kontanthjælp angiver sig som samlevende, og samboen bekræfter dette ved kommunens partshøring herom, kan kommunen umiddelbart betragte de to personer som samlevende og derved **fastslå** gensidig forsørgelsespligt. **Fastslå** skal forstås sådan, at kommunen skal træffe afgørelse over for begge parter om, at de anses for samlevende og har gensidig forsørgelsespligt. I en sådan situation, kan kommunens begrundelse for afgørelsen om at anse parterne for samlevende, være med henvisning til, at begge parter har underskrevet en erklæring om, at de anser sig for at være samlevende i aktivlovens forstand. Der skal således altid træffes en selvstændig afgørelse over for begge parter i en sag om samliv og gensidig forsørgelsespligt efter aktivlovens kapitel 1 a.”

Med henvisning hertil og til det, som jeg har anført i øvrigt i dette brev og i min høring af 12. november 2015, beder jeg om at få oplyst, om kommunen fast-

holder sin opfattelse, hvorefter kommunen ikke er forpligtet til at genoptage sager af egen drift, hvor afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt begge parter, og derfor ikke vil efterbetale de beløb, som kommunen har modregnet i hjælpen, for perioden indtil der bliver/blev truffet en ny afgørelse, der meddeles/er meddelt begge parter.

Jeg beder om at modtage kommunens svar **senest 4 uger** efter dateringen af dette brev.

Hvis dette brev eller sagen i øvrigt giver anledning til evt. spørgsmål, er kommunen velkommen til at ringe til kontorchef Susanne Veiga eller fuldmægtig Pernille Helsted på tlf.nr. 33 13 25 12.

Med venlig hilsen



Jonas Bering Liisberg
Direktør

Kopi til:

3F, Fælles Fagligt Forbund, Aalborg Afdeling
Statsforvaltningen, Tilsynet
Ankestyrelsen
KL
STAR