



## Afslag på ydelse af forskud på pension

FOB nr. 88.188

*Kritiseret, at en socialforvaltning ved vurderingen af, om der skulle ydes forskud på social pension, lagde vægt på en løs mistanke om, at en samlivsophævelse var sket proforma, uden at der var tilvejebragt særlige holdpunkter herfor. Socialforvaltningen blev også kritiseret for manglende partshøring og begrundelse.*

*Amtsankenævnet, hvis afgørelse efterlod det indtryk, at nævnet ikke reelt havde taget stilling til den indgivne klage, blev kritiseret for ikke at have påtalt, at socialforvaltningen havde lagt vægt på den løse mistanke.*

*(J.nr. 1988-655-049).*

A klagede over en afgørelse fra Amtsankenævnet for Sønderyllands Amt. Ved afgørelsen tog amtsankenævnet stilling til en klage fra A over, at Det Sociale Udvalg i Tønder Kommune havde afslået at yde A forskud på pension, jf. § 35, stk. 1, i lov om social pension. Nævnet fandt ikke grundlag for at kritisere det sociale udvalg.

Det fremgik af sagen, at A i 1981 og 1985 havde fået afslag på invalide/førtidspension. Den sidstnævnte afgørelse var blevet truffet af Revaliderings- og Pensionsnævnet for Århus Amt. I afgørelsen meddelte nævnet, at A ikke var berettiget til ydelser efter lov om social pension, § 14. Det fremgik af sekretariatets indstilling, at bedømmelsesgrundlaget i sagen var »husmoder, dvs. arbejde i eget hjem«.

I 1987 ansøgte A på ny om social pension. Baggrunden herfor var bl.a. A's forestående separation.

Ansøgningen blev indgivet til Social- og Sundhedsforvaltningen i Ebeltoft Kommune, der foretog den indledende behandling af A's sag.

Da A i april 1987 flyttede til Tønder Kommune, sendte Social- og Sundhedsforvaltningen i Ebeltoft Kommune sagen dertil med en skrivelse af 27. april 1987. I denne skrivelse anførte forvaltningen bl.a. følgende:

» ...

Samtidig kan det oplyses, at sagen har været drøftet på socialmedicinsk teammøde i april. Her nåede man frem til, at ansøgeren på daværende tidspunkt ikke kunne indstilles til pension, idet ansøgeren stadig samlevede med sin mand og ikke havde søgt om separation, men sagen kunne genoptages såfremt ansøgeren flyttede og/el. søgte om separation, så man således kunne vurdere ansøgeren som i fuldt erhverv.«

Af pensionssagens akter fremgik det, at samlivet mellem A og A's ægtefælle var ophørt, at der verserede en separationssag, og at A havde været til mægling i marts 1987. Det fremgik endvidere at A stadig boede hos ægtefællen men at det kun var, indtil A havde fundet et andet sted at bo (dvs. før den 16. april 1987).

Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune afgav følgende indstilling til Revaliderings- og Pensionsnævnet for Sønderjyllands Amt:

»Ansøger lever for tiden adskilt fra ægtefællen, og der er indgivet separationsansøgning, som i øjeblikket er under forhandling. Der har været møde i statsamtet, og endnu er der ikke fastsat noget ægtefællebidrag.

...

Under henvisning til, at ansøger nu er alene, indstilles, at pågældende tilkendes almindelig førtidspension, jf. lovens § 14, stk. 3, nr. 3.«

Det fremgik af en udtalelse fra Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune, at A, medens sagen verserede ved Revaliderings- og Pensionsnævnet, mundtligt fik afslag fra forvaltningen på at modtage forskud på pensionen med den begrundelse, at sagen ikke var oplagt.

Revaliderings- og Pensionsnævnet meddelte A, at nævnet på grundlag af de foreliggende oplysninger om hendes helbredsmæssige og sociale forhold havde fundet, at hun med virkning fra den 1. april 1987 var berettiget til almindelig førtidspension efter den sociale pensionslovs § 14, stk. 3, nr. 1.

A klagede til Amtsankenævnet for Sønderjyllands Amt over forvaltningens afslag på at yde hende forskud på pensionen.

I anledning af A's klage anførte Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune følgende i et referatark:

»...

Jf. bilag 7 indstilles fra Tønder Kommune ikke til en helbredsbetingsbetaget førtidspension, men alene til en behovsbestemt førtidspension, som dog alene kan tilkendes, såfremt ansøgeren varigt og reelt må anses som enlig. Efter telefonsamtale med Ebeltoft Kommune kunne man anse det for en mulighed, at ansøger efter endt behandling af ansøgningen ville vende tilbage til ægtefællen, og grundlaget for en behovsbestemt førtidspension ville i så fald falde bort. Dette har ligeledes været fremhævet i telefonsamtale med Revaliderings- og Pensionsnævnets medarbejder. Alle ovennævnte oplysninger sammenholdt har medført, at man ikke har udbetalt forskud på pension, idet man ikke har fundet ændringer i forhold til tidligere ansøgninger, at en helbredsbetingsbetaget pension kunne tilkendes, og en tilkendelse af en behovsbestemt pension ville være tvivlsom ud fra de nævnte oplysninger.

Jf. bilag 8 har Revaliderings- og Pensionsnævnet imidlertid tilkendt ansøgeren en helbredsbetingsbetaget førtidspension, hvilket ikke var hverken forventet eller til at forudse.

Det skal bemærkes, at ansøger ikke ved tilflytningen til Tønder opfyldte reglerne for at kunne modtage hjælp i henhold til **bistandslovens** bestemmelser.

Indstillingen på bilag 8 skal alene ses på baggrund af, at ansøger på selve instillingstidspunktet var alene - og ikke som en varig tilstand.

... «

Socialudvalget godkendte forvaltningens lige citerede redegørelse og gjorde amtsankenævnet bekendt hermed.

I en skrivelse til A anførte amtsankenævnet bl.a. følgende:

» ...

Tønder Socialudvalg har i forbindelse med klagen oplyst, at det efter telefonsamtale med Ebeltoft Kommune kunne anses for en mulighed, at (A)

efter endt behandling af ansøgningen ville vende tilbage til ægtefællen.  
Grundlaget for pensionsindstillingen ville i så fald falde bort.

Ud fra de således foreliggende oplysninger skønnede socialforvaltningen, at der ikke var grundlag for helbredsmæssig betinget pension, og at tilkendelse af behovsbestemt pension ville være tvivlsom. Der udbetaltes derfor ikke forskud på pension.

...

Ifølge pensionslovens § 35, stk. 1, udbetales forskud på pension, hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension.

Ifølge pkt. 153 i Sikringsstyrelsens vejledning om pension vil betingelsen for forskud normalt være opfyldt i sager, hvor det sociale udvalgs indstilling til nævnet lyder på tilkendelse af pension.

Amtsankenævnet har behandlet Deres klage i sit møde den 16. marts 1988.

Amtsankenævnet fandt efter de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at kritisere, at det sociale udvalg har afslået at udbetale Dem forskud på ansøgt førtidspension.

Ankenævnet har herunder lagt vægt på, at en positiv indstilling fra det sociale udvalg ikke forpligter socialudvalget til at yde forskud på pension under sagens behandling.

Afgørelsen herom afhænger af, om det ud fra en konkret vurdering skønnes sandsynligt, at ansøgeren vil få tilkendt pension.«

Det fremgik af de bilag, som A sendte mig, at hun i den mellemliggende periode ikke havde været i kontakt med ægtefællen.

I skrivelsen, hvorved jeg anmodede amtsankenævnet om en udtalelse efter forud indhentet erklæring fra Det Sociale Udvalg i Tønder Kommune, anmodede jeg bl.a. om at modtage oplysninger om,

»hvilke oplysninger socialforvaltningen modtog under telefonsamtalen med Ebeltoft Kommune vedrørende muligheden for, at (A) flyttede tilbage til ægtefællen (hvornår fandt telefonsamtalen sted),

*hvorvidt (A) blev gjort bekendt med de nævnte oplysninger fra Ebeltoft Kommune, og*

*hvornår Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune afslog at yde forskud på pensionen, og om forvaltningen i forbindelse hermed begrundede sit afslag.«*

Jeg anførte endvidere følgende:

»Jeg beder specielt amsankenævnet tage stilling til, om de oplysninger, som Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune efter det oplyste modtog fra Ebeltoft Kommune, efter nævnets opfattelse kan anses for at være tilstrækkeligt grundlag for at antage, at (A) ville flytte tilbage til ægtefællen. Jeg går ud fra, at nævnet herved vil tage i betragtning, om (A) har haft mulighed for at udtale sig om de nævnte oplysninger fra Ebeltoft Kommune.«

I en udtalelse til mig anførte Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune bl.a. følgende:

»...

*at der ikke foreligger notat fra telefonsamtaler mellem Tønder og Ebeltoft Kommuner, men at der henvises til bl.a. skrivelse fra Ebeltoft til Tønder af 27. april 1988,*

*at (A) mundtligt har fået meddelelse om afslag på forskud med begrundelse i, at sagen ikke var oplagt - dette var bl.a. baseret på en telefonsamtale med en sagsbehandler i revaliderings- og pensionsnævnet, som dog ikke fandt, at sagen henlå til afslag, men ej heller var så sikker i en positiv afgørelse af ansøgningen,*

*at der ikke er noteret nogen dato for samtalen med (A),*

*at der ved tilflytningen til Tønder forelå to afslag på ansøgning om førtidspension samt en egentlig i Ebeltoft udført ansøgning om førtidspension, hvor det jf. skrivelse fra Ebeltoft til Tønder af 27. april 1987 fremgår klart, at der ikke skønnes helbredsmæssigt grundlag for tilkendelse af pension.*

*Ansøgningen har således foreligget, uden at der har været sandsynlighed for tilkendegivelse af førtidspension.«*

I en udtalelse til mig anførte Amsankenævnet for Sønderjyllands Amt bl.a. følgende:

» ...

Der foreligger ikke i socialcentret telefonreferater af samtaler mellem social- og sundhedsforvaltningen og sagsbehandleren i revaliderings- og pensionsnævnet.

Ankenævnet henviser til sin afgørelse i sagen.

Ankenævnet har ikke tillagt socialudvalgets oplysning om en mulig tilbageflytning til ægtefællen betydning i forbindelse med afgørelsen, hvilket heller ikke fremgår af nævnets afgørelse.«

I skrivelse af 17. august 1988 med bilag fremkom A med forskellige oplysninger til dokumentation for, at der ikke var tale om, at hun var flyttet fra ægtefællen pro forma. A henviste bl.a. til en skrivelse fra ægtefællens advokat vedrørende separation. I skrivelsen opfordrede advokaten A til selv at kontakte en advokat med henblik på, »at der efter nærmere aftale for så vidt angår vilkårene herfor kan blive indgivet ansøgning om bevilling til separation, ligesom der skal indledes drøftelser om deling af boet«.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Følgende bestemmelser i lov om social pension har betydning for min stillingtagen til Deres klage:

§ 14, stk. 3:

»Forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension kan tilkendes

1) Personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen,

...

3) personer i alderen 50 til 67 år, når sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.«

§ 35, stk. 1:

»Forskud på pension efter § 14 udbetales, hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension. Forskud udbetales inden for de beløb, som pensionen forventes at udgøre.«

Sikringsstyrelsen har udsendt en vejledning om social pension. Medens Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune behandlede sagen, havde vejledningen (af 5. september 1984) i punkterne 61-65 nogle vejledende udtalelser om bedømmelsesgrundlaget for gifte, og pkt. 153 nogle vejledende udtalelser om forskud på pension.

Med hensyn til bedømmelsesgrundlaget for gifte har Sikringsstyrelsen anført, at ved tilkendelsen af pensionsformer, som forudsætter en nedsat erhvervsevne (således f.eks. pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 1, i henhold til hvilken de modtager pension) bedømmes ansøgerens nedsættelse af erhvervsevnen i forhold til den måde, som pågældende hidtil har anvendt sin arbejdsevne på. Bedømmelsesgrundlaget kan for en gift person være fuldt selverhverv, supplerende erhverv, arbejde i eget hjem eller supplerende erhverv på social indikation.

En ansøger, der udelukkende er beskæftiget ved husligt arbejde i eget hjem, skal efter Sikringsstyrelsens vejledning bedømmes på baggrund af denne funktion ved vurderingen af erhvervsevnetabet.

Den her beskrevne praksis har typisk den virkning, at en hjemmearbejdende gift person, hvis arbejdsevne med hensyn til arbejdet i hjemmet er intakt i et vist omfang, får tilkendt en lavere pension (eventuelt helt afslag) end en tilsvarende person med de samme lidelser, der har haft fuldt udearbejde.

I vejledningens pkt. 153 er der bl.a. anført følgende:

»Forskud på førtidspension skal udbetales, hvis det sociale udvalg skønner det sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension. Betingelsen for at få forskud er blevet lempet lidt, således at der lettere kan ydes forskud på førtidspension. Lempelsen har til formål at reducere antallet af sager, hvor der ydes kontanthjælp efter bistandsloven, således at sager om inddrivelse af kontanthjælpen undgås, når pensionen udbetales med tilbagevirkende kraft.

Betingelsen for forskud vil normalt være opfyldt i førtidspensionssager, hvor det sociale udvalgs indstilling til nævnet lyder på tilkendelse af pension.

...«

Som det fremgår af denne udtalelse, er det hovedreglen, at forskud skal ydes, når det sociale udvalgs indstilling går ud på tilkendelse af pension, men det er ikke udelukket at afslå forskuddet i sådan et tilfælde, jf. ordet »normalt«.

Praksis i denne henseende er belyst ved to afgørelser fra Den Sociale Ankestyrelse (omtalt i de såkaldte Sociale Meddelelser nr. 10/1986). I begge de to omtalte sager fandt Den Sociale Ankestyrelse, at en positiv indstilling om førtidspension ikke forpligtede forvaltningen til at yde forskud, men at afgørelsen herom måtte afhænge af, om det ud fra en konkret vurdering skønnedes sandsynligt, at ansøgeren ville få tilkendt pension. I ingen af sagerne kritiserede ankestyrelsen, at der var givet afslag på forskud. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at der for nylig var blevet givet afslag på ansøgninger om social pension, uden at grundlaget i de nye pensionsansøgninger var ændret væsentligt i forhold til de tidligere ansøgninger.

Den nævnte praksis fra ankestyrelsen har medført, at der i den nye vejledning fra Sikringsstyrelsen om social pension (af 28. januar 1988) i pkt. 153 er anført, at det i *undtagelsestilfælde* kan være berettiget at afvise forskud, selv om der foreligger en positiv indstilling til nævnet.

Det forhold, at De i foråret 1987 ophævede samlivet med ægtefællen og den 16. april 1987 fraflyttede den fælles bopæl, havde den betydning, *dels* at Deres erhvervsevnenedsættelse ikke længere skulle bedømmes i forhold til husligt arbejde i hjemmet (hvilket som nævnt i væsentlig grad forøgede Deres muligheder for at få almindelig førtidspension efter pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 1), *dels* at De nu også havde mulighed for eventuelt at få (behovsbestemt) pension efter pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 3, således som socialforvaltningen indstillede.

Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund, at årsagen til, at Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune afslog at give Dem forskud, var, at man kunne »anse det for en mulighed, at ansøger efter en behandling af ansøgningen ville vende tilbage til ægtefællen, og grundlaget for en behovsbestemt førtidspension ville i så fald falde bort«.

Jeg må endvidere lægge til grund, at grundlaget for forvaltningens mistanke var skrivelsen af 27. april 1987 fra Ebeltoft Kommune; jeg bemærker herved, at forvaltningen ikke har kunnet angive, hvilke præcise oplysninger der lå til grund for mistanken, eller i øvrigt har kunnet henvise til referat



af eventuelle telefonsamtaler med Social- og Sundhedsforvaltningen i Ebeltoft Kommune.

Jeg må endelig lægge til grund, at Social- og Sundhedsforvaltningen i Tønder Kommune ikke gjorde Dem bekendt med den egentlige årsag til afslaget, men blot oplyste, at sagen ikke var oplagt.

Som det fremgår af pensionslovens § 35, stk. 1, den omtalte vejledning fra Sikringsstyrelsen og ankestyrelsens praksis, kan det kun i *undtagelsestilfælde* komme på tale at afvise at yde forskud, når der foreligger en positiv indstilling om pension. I de to afgørelser fra ankestyrelsen lagde styrelsen udtrykkeligt vægt på, at grundlaget for de nye ansøgninger ikke var væsentligt ændret i forhold til tidligere.

I den foreliggende sag er forholdet det, at grundlaget for at bedømme Deres ansøgning om pension var væsentligt ændret, hvis det måtte lægges til grund, at De reelt havde ophævet samlivet med ægtefællen og flyttet Deres adresse.

Social- og Sundhedsforvaltningen kan ikke uden særlige holdepunkter herfor lægge til grund, at en samlivsophævelse er sket pro forma, og at etableringen af en selvstændig bolig alene er gennemført for at opnå social pension.

Efter min opfattelse kan skrivelsen af 27. april 1987 fra Ebeltoft Kommune ikke danne grundlag for en sådan antagelse. Da der i øvrigt ikke er anført holdepunkter for, at De havde til hensigt at omgå pensionsreglerne, finder jeg det uberettiget, at forvaltningen har lagt vægt på den nævnte løse mistanke ved vurderingen af, om De skulle have forskud.

(Selv hvis det måtte lægges til grund, at forvaltningen havde modtaget oplysninger, der kunne bestyrke en mistanke om, at De var flyttet pro forma, burde forvaltningen have gjort Dem bekendt med de modtagne oplysninger og have givet Dem mulighed for at fremsætte en udtalelse, inden der blev truffet en afgørelse. Hvis dette var sket, kunne De f.eks. have fremlagt skrivelsen af 27. februar 1987 fra Deres mands advokat som dokumentation for, at der var tale om en reel ophævelse af samlivet mellem dem og ægtefællen.)

I forbindelse med det mundtlige afslag på at yde Dem forskud burde forvaltningen have meddelt Dem den egentlige årsag til afslaget.

Da amtsankenævnet tog stilling til sagen, var denne uaktuel i den forstand, at De allerede havde fået tilkendt pension med tilbagevirkende kraft. Ankenævnets afgørelse havde derfor karakter af en stillingtagen til forvaltningens sagsbehandling. Som det fremgår af ankenævnets udtalelser til mig, har nævnet »ikke tillagt socialudvalgets oplysning om en mulig tilbageflytning til ægtefællen betydning i forbindelse med afgørelsen«.

Under hensyn til, at socialforvaltningens mistanke netop var den egentlige årsag til afslaget på forskud, må jeg finde det kritisabelt, at nævnet ikke påtalte, at forvaltningen havde lagt vægt herpå.

Ankenævnet kunne have indskrænket sig til at give en sådan påtale.

Ved i stedet at give en generel beskrivelse af mulighederne for at få forskud uden at komme ind på, hvorfor Deres sag skulle behandles som et undtagelsestilfælde, efterlader ankenævnets afgørelse det indtryk, at nævnet ikke har taget reelt stilling til Deres klage. Jeg har gjort Det Sociale Udvalg i Tønder Kommune og Amtsankenævnet for Sønderjyllands Amt bekendt med min opfattelse.«