



Efterbetaling for plejehjemsophold

Udtalt over for et amtsankenævn, at en afgørelse om efterbetaling for plejehjemsophold var truffet på et urigtigt grundlag, idet jeg ikke kunne være enig i, at bestandslovens § 84, stk. 1, skulle hjemle et ubetinget krav på efterbetaling.

Under henvisning hertil henstillet til amtsankenævnet at genoptage sagens behandling.

(J.nr. 1982-443-059).

A klagede på vegne af sin svigerfar, B, over en afgørelse fra det sociale ankenævn for Århus amt til B vedrørende et krav fra social- og sundhedsforvaltningen i Randers kommune om efterbetaling for hans ophold på plejehjem.

I anledning af A's anmodning om genoptagelse af sagen fastholdt det sociale ankenævn for Århus amt i skrivelse af 15. april 1982 til A sin tidligere afgørelse.

Det fremgik af sagen, at B, der var født i 1887, i juni 1977 blev optaget i et plejehjem. B skulle ikke i 1977 betale for opholdet i plejehjemmet. Beregningsgrundlaget for denne afgørelse om opholdsbetalingen var den indtægt, der lå til grund for B's pensionsberegning, dvs. hans selvangivelse for indkomståret 1975.

Pr. 1. juli 1977 solgte B det hus, han havde beboet indtil optagelsen i plejehjemmet. B gav ikke særskilt oplysning om salget til plejehjemmet eller til social- og sundhedsforvaltningen. Oplysningen om salget var indeholdt i B's selvangivelse for 1977, der også indeholdt oplysning om B's renteindtægter (på 7.640 kr.) fra det pantebrev, han havde modtaget i forbindelse med ejendomssalget.

B's betaling for opholdet på plejehjemmet i 1978 blev på grundlag af hans selvangivelse for 1976 beregnet til 0 kr.

På grundlag af B's selvangivelse for 1977 beregnede social- og sundhedsforvaltningen B's opholdsbetaling for 1979 til 4.020 kr.

Ved den årlige omregning af B's opholdsbetaling pr. 1. januar 1980 blev social- og sundhedsforvaltningen opmærksom på B's renteindtægter fra det nævnte pantebrev. Forvaltningen beregnede herefter en betaling for opholdet i plejehjemmet til 1.215 kr. om måneden. Forvaltningen beregnede samtidig en efterbetaling for opholdet i tidsrummet fra den 1. januar 1978 til den 31.

FOB nr. 82.258

december 1979 (derimod ikke for tidsrummet fra den 1. juli til den 31. december 1977) på grundlag af oplysninger om B's renteindtægter i 1978 (24.313 kr.). Efter fradrag af det beløb, B havde betalt i 1979, udgjorde efterbetalingskravet 25.140 kr.

I skrivelse af 13. maj 1980 gav social- og sundhedsforvaltningen B's datter, C, meddelelse om efterbetalingskravet. Forvaltningen anmodede i den anledning C om at rette henvendelse til social- og sundhedsforvaltningen. Efter A's oplysninger modtog C aldrig dette brev.

Efter det oplyste rykkede social- og sundhedsforvaltningen den 16. juli 1980 C for svar.

I skrivelse af 22. august 1980 fremsatte social- og sundhedsforvaltningen tilbagebetalingskravet over for B. Forvaltningen anførte bl.a. følgende:

»Efter Deres datters henvendelse har man undersøgt om tilbagebetalingsspørgsmålet tidligere er blevet henlagt. Det ses ikke af sagen, at en sådan afgørelse skulle være truffet, hvorfor man må fastholde ovenstående krav.«

I skrivelse af 1. december 1980 klagede B's søn, D, over social- og sundhedsforvaltningens efterbetalingskrav til det sociale ankenævn for Århus amt. I skrivelsen anførte han bl.a. følgende:

»Ved henvendelse til plejehjemmets kontor fik min søster, (C), oplyst, at min far hidtil havde betalt for lidt og nu fremover skulle betale 1.215 kr. pr. måned. Denne oplysning fik plejehjemmets kontorass. ved telefonisk henvendelse til socialforvaltningen. Ligeledes fik hun oplyst, at der ikke ville ske yderligere i sagen.

Min far var derfor uforstående overfor socialforvaltningens skrivelse af 22. august 1980. For det første havde min far en sagfører ... til at ordne såvel hushandel, som alle øvrige private papirer og økonomiske anliggender, og troede derfor, at kommunen havde fået alle relevante oplysninger. For det andet forekommer det ham noget sent, at socialforvaltningen fremkommer med et krav på regulering af betaling for ophold 3 år tilbage.«

Den nævnte henvendelse til plejehjemmets kontor fandt sted omkring årsskiftet 1979-80.

I anledning af klagen afgav social- og sundhedsforvaltningen i Randers kommune i skrivelse af 20. december 1980 udtalelse til det sociale ankenævn. Forvaltningen henviste til bestemmelsen i § 24 i folkepensionsloven og gav udtryk for, at forvaltningen var af den opfattelse, at B havde tilsidesat sin oplysningspligt efter denne bestemmelse.

Amtsankenævnets sekretariat overvejede under behandlingen af D's klage bl.a. det retlige grundlag for efterbetalingskravet. Under behandlingen af en tidligere tilsvarende sag havde amtsankenævnets sekretariat indhentet en udtalelse af 10. december 1979 fra socialministeriet, der bl.a. havde anført følgende:

»... det følger af bistandslovens § 18, at enhver ændring i indtægtsforholdene skal meddeles til det sociale udvalg, således at en eventuel regulering kan ske straks.

Hverken bistandslovens § 25 eller den tilsvarende regel i folkepensionsloven om *tilbagebetaling* vil begrebsmæssigt kunne anvendes i forbindelse med krav om *efterbetaling* af for lidt indbetalt opholdsbetaling.

Såfremt en plejhjemsbeboer har fået højere indtægter, uden at opholdsbetalingen i forbindelse hermed er blevet reguleret, vil det sociale udvalg derimod alene i kraft af betalingsreglen i bistandslovens § 84, stk. 1, kunne kræve det manglende beløb efterbetalt, og det vil således være uden betydning, om den pågældende har været i god tro med hensyn til betalingens størrelse.«

Amtsankenævnets sekretariat var samtidig bekendt med en skrivelse fra december 1980 fra socialstyrelsen til et andet amtsankenævn, der havde spurgt, om det var muligt at anvende bestemmelsen i bistandslovens § 25 i en sag om efterbetaling for ophold på plejhjem. Socialstyrelsen havde i skrivelsen bl.a. anført,

»at der principielt intet er til hinder for at anvende den nævnte bestemmelse ved spørgsmål om efterbetaling i forbindelse med betaling for ophold på plejhjem i tilfælde, hvor den pågældende plejhjemsbeboer ikke har opfyldt den i lovens § 18 beskrevne oplysningspligt.

I forbindelse med en persons optagelse på plejhjem sker der imidlertid en så indgribende ændring i denne persons forhold foranlediget eller formidlet af det sociale udvalg, at det i det enkelte tilfælde må være rimeligt, at socialudvalget har opmærksomheden henledt på helt selvfølgelige konsekvenser af ændringen, herunder om der er baggrund for at tage beregningsgrundlaget for pensionen op til overvejelse.

Dette vil eventuelt kunne føre til tilbageholdenhed med at kræve efterbetaling og i hvert fald at overveje nøje for hvilken periode, der i givet fald skal efterbetales, idet det på ét eller andet tidspunkt jo vil komme frem ved oplysninger fra skatteforvaltningen i forbindelse med omberegning af pension og/eller beregning af egenbetaling, at der er sket ændringer i formue og indtægtsforhold.«

Efter en drøftelse i det sociale ankenævn for Århus amt anmodede amtsankenævnets sekretariat i skrivelse af 27. marts 1981 socialministeriet om en udtalelse om grundlaget for krav om efterbetaling for ophold på plejhjem. Amtsankeævnets sekretariat henviste til de nævnte skrivelser fra socialministeriet og socialstyrelsen.

I den anledning meddelte socialministeriet i en skrivelse af 22. juni 1981 amtsankenævnets sekretariat, at ministeriet fortsat kunne henholde sig til sin skrivelse af 10. december 1979. Herudover anførte socialministeriet bl.a. følgende:

»Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der i den nævnte situation påhviler socialforvaltningen en særlig forpligtelse, er det socialministeriets opfattelse, at der meget vel kan tænkes situationer, hvor det vil være rimeligt, om socialforvaltningen sørger for, at en plejhjemsbeboer orienteres om de økonomi-

ske konsekvenser, som ændrede økonomiske dispositioner vil kunne få med hensyn til størrelsen af betalingen for opholdet på plejehjemmet. En undladelse af at give sådanne oplysninger kan dog ikke efter socialministeriets opfattelse føre til, at socialforvaltningen skulle være afskåret fra at kræve fornøden efterbetaling.«

Som nævnt stadfæstede det sociale ankenævn for Århus amt i skrivelse af 20. august 1981 til B social- og sundhedsforvaltningens krav om efterbetaling for hans ophold på plejehjem. Ankenævnet udtalte, »at grundlaget for efterbetaling ikke skal findes i folkepensionslovens § 24, men i bistandslovens § 84, stk. 1«.

I sin klage af 30. november 1981 til mig anførte A, at B var utilfreds med, at social- og sundhedsforvaltningen havde handlet »hen over hovedet på ham«. A anførte, at B havde været i god tro, idet hans advokat havde varetaget alt vedrørende hushandel og formueforhold. B havde i sin selvangivelse for 1977 og de efterfølgende år redegjort for såvel hushandelen som de økonomiske forhold affødt af denne. A anførte desuden, at B havde stølet på udtalelsen i den telefonsamtale, der er nævnt i D's klage af 1. december 1980 til det sociale ankenævn. A oplyste, at B havde disponeret over sin formue i tillid til oplysningen om, at socialforvaltningen havde frafaldet efterbetalingskravet, således at han kun havde pantebrevet tilbage. Skulle B indfri efterbetalingskravet, ville han blive nødsaget til at afhænde sit pantebrev, hvilket ville nedbringe hans formue betragteligt.

Som nævnt anmodede A det sociale ankenævn for Århus amt om at genoptage behandlingen af sagen. Han anførte, at social- og sundhedsforvaltningen ikke havde givet B eller familien oplysninger om betingelser for ophold på plejehjem herunder om betalingen for opholdet. Efter A's opfattelse havde forvaltningen ikke i tilstrækkelig grad selv været opmærksom på forandringer i B's økonomiske forhold. A henviste i den forbindelse til bestemmelsen i § 24 i folkepensionsloven. Han henviste yderligere til, at Randers kommunes ejendomsbeskatningskontor i 1977 modtog skema om hushandelens vilkår, og at folkeregistret modtog anmeldelse om B's flytning fra sit hus til plejehjemmet. A oplyste desuden, at det var funktionærer ved Randers kommune, der havde været B behjælpelig med at udfylde selvangivelserne for årene 1977 til 1980.

Som nævnt fastholdt det sociale ankenævn for Århus amt i skrivelse af 15. april 1982 til A sin tidligere afgørelse.

I sin klage af 19. april 1982 til mig anførte A, at han ikke kunne godtage amtsankenævnets afgørelse, »der ensidigt overser og tilsidesætter borgerens rettigheder«.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til det sociale ankenævn for Århus amt:

»Det sociale ankenævns afgørelser om (B's) betaling for ophold på plejehjemmet er truffet på grundlag af bestemmelsen i bistandslovens § 84, stk. 1, der har følgende indhold:

»Når en person, der modtager pension efter den sociale pensionslovgivning, optages i et plejehjem, udbetales af pensionen et beløb til personlige fornødenheder, medens resten af pensionen benyttes til betaling for opholdet. ... Har pensionisten indtægter ud over pensionen, benyttes 60 pct. heraf som yderligere betaling for opholdet. Den samlede betaling kan dog ikke overstige et beløb, der fastsættes af socialministeren.«

I tilknytning til denne bestemmelse er der i socialministeriets cirkulære nr. 69 af 29. marts 1976 om institutioner under kommunerne og visse særlige plejehjem i pkt. 122 fastsat følgende:

»Pensionister, der har indtægter udover pensionen, betaler 60 pct. heraf for ophold i hjemmet. Ved opgørelse af indtægten medregnes enhver indtægt, således også ydelser efter loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension. I indtægten fradrages skatter samt folkepensionsbidraget. Overskud eller underskud på fast ejendom opgøres som efter pensionslovene.«

Bestemmelsen i bistandslovens § 84, stk. 1, indeholder regler om beregningen af den betaling, der kan afkræves pensionister for ophold på plejehjem.

Hverken denne bestemmelse eller andre bestemmelser i bistandsloven tager udtrykkeligt stilling til, hvorledes der skal forholdes, når det viser sig, at der fejlagtigt for en periode ikke er afkrævet en pensionist opholdsbetaling eller afkrævet et for lille beløb. Dette spørgsmål kan ikke besvares med henvisning til bistandslovens § 84, stk. 1, der alene kan danne grundlag for beregningen af størrelsen af et eventuelt efterbetalingskrav. Jeg henviser i denne forbindelse til den sag, der er refereret i ombudsmandens beretning for 1980, s. 184-200, om nogle tilbagebetalingssspørgsmål i relation til børnetilskudsloven. Det er her helt tilsvarende antaget s. 197, venstre spalte, at retsregler, hvis umiddelbare indhold er at angive betingelserne for, at en ydelse kan kræves erlagt, ikke - medmindre der er særlige holdepunkter herfor - kan fortolkes som indeholdende en stillingtagen også til spørgsmålet om tilbagebetaling i tilfælde, hvor ydelsen efterfølgende viser sig at være erlagt med urette.

Jeg kan således ikke være enig i den opfattelse, som socialministeriet har givet udtryk for i sin skrivelse af 22. juni 1981 til amtsankenævnets sekretariat - og som jeg må gå ud fra har været lagt til grund for ankenævnets afgørelse - hvorefter bistandslovens § 84, stk. 1, skulle hjemle et ubetinget krav på efterbetaling ganske uanset, hvad der i et foreliggende tilfælde nærmere måtte være baggrunden for, at det overhovedet er blevet aktuelt at overveje at stille krav om efterbetaling.

I mangel af udtrykkelige bestemmelser om dette forhold må adgangen til at stille krav om efterbetaling anses for undergivet de begrænsninger, der følger af dansk rets almindelige regler, og således bero på en samlet vurdering, hvori bl.a. indgår, (1) hvad der er grunden til, at der er betalt for lidt, (2) hvem der er nærmest til at bære risikoen for den opståede fejl (medmindre skyldneren ligefrem vidste eller burde have indset, at der var sket en fejl), (3) om kravet fremsættes uden ugrundet ophold, efter at fejlen er opdaget, og (4) om kreditor har givet skyldneren rimelig grund til at tro, at han ikke havde noget til gode.

Det følger af det anførte, at ankenævnets afgørelse efter min opfattelse er truffet på et urigtigt retligt grundlag.

Under henvisning hertil skal jeg henstille til ankenævnet at genoptage sagens behandling.«

Supplerende oplysninger om sagen

Amtsankenævnet for århus amt indhentede en udtalelse fra socialministeriet, der anførte følgende:

» . . .

I denne anledning skal man bemærke, at § 84 efter socialministeriets opfattelse udtømmende angiver den betaling, der til enhver tid skal ydes for en persons ophold i et plejehjem. Der er begrebsmæssigt ikke tale om en betaling i et kontraktsforhold, men om lovgivningens udtrykkelige fastlæggelse af betalingens størrelse.

Socialministeriet er således ikke enig i, at betalingen for en ydelse - i dette tilfælde et plejehjemsophold - der direkte er fastsat i bistandsloven, skal afgøres ud fra obligationsretlige principper.

Efter socialministeriets opfattelse kan problemet snarere jævnføres med den omstændighed, at en person skal efterbetale skat, fordi pågældende i et år har betalt for lidt på grund af mangelfulde oplysninger.

Socialministeriet kan derfor fortsat henholde sig til sine tidligere udtalelser i sagen.

Man skal i øvrigt pege på muligheden for, at amtsankenævnets nye afgørelse i sagen kan indbringes for den sociale ankestyrelse, jfr. bistandslovens § 15, stk. 3, 2. punktum, som ændret ved lov nr. 196 af 25. maj 1983.

. . .«

Amtsankenævnet traf herefter afgørelse om at fastholde sin tidligere afgørelse.

A klagede til den sociale ankestyrelse over amtsankenævnets afgørelse.

Ankestyrelsen fandt, at sagen var af principiel betydning, og traf beslutning om at optage sagen til behandling.

Ved beretningsårets udløb forelå ankestyrelsens afgørelse endnu ikke.

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 3. december 1985 underrettede den sociale ankestyrelse mig om, at ankestyrelsen i et møde den 1. november 1985 havde truffet følgende afgørelse:

»Efter bistandslovens § 18 har den, der modtager social bistand, pligt til at underrette det sociale udvalg om forandringer i sine forhold, der kan medføre, at bistanden indskrænkes eller ophører.

Efter de foreliggende oplysninger har (B) ikke givet det sociale udvalg oplysning om sine ændrede indtægtsforhold i forbindelse med hussalget, og der er som følge heraf afkrævet ham for lidt i betaling for opholdet på plejehjemmet.

Ankestyrelsen finder ikke, at det kan tillægges betydning, om (B) i forbindelse med optagelsen på plejehjemmet er blevet orienteret om bistandslovens regler om oplysningspligt og om betalingen for opholdet, da han allerede i kraft af sin status som pensionist har været bekendt med pligten til at give social- og sundhedsforvaltningen oplysning om ændring af sine økonomiske forhold.

Ankestyrelsen finder ikke, at der i bistandslovens § 84 eller i andre bestemmelser i bistandsloven er taget stilling til, hvorledes der skal forholdes, når det viser sig, at der fejlagtigt for en periode ikke er afkrævet en pensionist opholdsbetaling eller afkrævet et for lille beløb.

Ankestyrelsen finder herefter, at et efterbetalingskrav må anses for undergivet de begrænsninger, der følger af dansk rets almindelige regler.

Ankestyrelsen finder herefter, at det sociale udvalg har været berettiget til at fremsætte krav om efterbetaling for (B's) ophold på plejehjemmet for tiden fra 1. juli 1977.

Ankestyrelsen finder dog, at socialforvaltningen allerede i slutningen af 1978 på baggrund af oplysningerne i (B's) selvangivelse for 1977 om hussalget burde være blevet opmærksom på de ændrede økonomiske forhold.

Ankestyrelsen finder derfor kun det sociale udvalg berettiget til at kræve efterbetaling for tiden indtil 31. december 1978 og ophæver det sociale udvalgs krav om efterbetaling for 1979.

Det bemærkes, at ankestyrelsen ikke finder det godtgjort, at socialforvaltningen har givet (B's) datter, . . . , noget tilsagn om, at kommunen ikke ville kræve efterbetaling.

Det tilføjes, at ankestyrelsen ikke har taget stilling til, om efterbetalingskravet nu måtte være forældet.«