



## Kontanthjælpsforsøgsregler i forhold til allerede meddelt til-sagn

FOB nr. 85.166

*Udtalt over for den sociale ankestyrelse, at bestemmelsen i bistandslovens § 138 a ikke kan antages at indeholde tilstrækkelig hjemmel for fastsættelse af regler, der ikke blot fraviger de almindelige udmålingsregler i lovens § 37, men som også tillægger sig bindende virkning for enhver udmåling af forbigående hjælp efter § 37 uanset tidligere tilsagn.*

*Henstillet til den sociale ankestyrelse at tage den foreliggende sag op til fornyet overvejelse, idet ankestyrelsens afgørelser byggede på en anden opfattelse.*

*(J. nr. 1985-1465-052).*

Advokat A klagede for B over en afgørelse fra den sociale ankestyrelse. Ankestyrelsen tiltrådte herved en afgørelse fra det sociale ankenævn for Århus amt om udmåling af kontanthjælp efter bistandslovens § 37 til B under et højskoleophold.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at B var født i 1964, at hun var enlig, og at hun havde en lejet bolig sammen med en veninde.

B blev student i 1983. Efter studentereksamen tog hun til Afrika i 4½ måned. Siden hjemkomsten den 17. januar 1984 modtog hun hjælp efter bistandslovens § 37. Den 24. februar 1984 flyttede hun til Århus kommune, og fra den 1. marts 1984 fik hun udmålt hjælp efter bistandslovens § 37 med 1.850 kr. til underhold og 650 kr. til husleje.

Den 3. juli 1984 ansøgte hun Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning om økonomisk hjælp til et højskoleophold i perioden fra den 1. oktober 1984 til den 3. maj 1985. Social- og sundhedsforvaltningen imødekom ansøgningen således, at der efter bistandslovens § 37 blev bevilget B et månedligt beløb på 2.063 kr. svarende til betalingen for hendes ophold på højskolen med fradrag af stats- og kommunestøtte. Endvidere blev der bevilget hende 791 kr. pr. måned til lomme penge og beklædning samt hjælp til betaling af en månedlig hjemrejse. Endelig fik hun den 16. september 1984 yderligere bevilget 650 kr. pr. måned i samme periode til betaling af husleje, således at hun ikke ville være boligløs ved afslutningen af højskoleopholdet. Der ses ikke i forbindelse med bevillingen at være taget forbehold om, at afgørelsen kunne ændres f.eks. ved gennemførelse af ændrede udmålingsregler.

Den 1. oktober 1984 indgik Århus kommune i socialministeriets kontanthjælpsforsøg, jfr. bistandslovens § 138a.

Den 8. november 1984 modtog B oplysning fra social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune om, at støtten til højskoleopholdet ville ophøre den 31. december 1984. Fra den 1. januar 1985 udmålte forvaltningen hjælpen til B

med en grundydelse på 1.610 kr. samt et tillæg til dækning af hendes boligudgifter i Århus således, at hun selv heraf skulle betale for højskoleopholdet, lomme penge, beklædning, rejsepenge og husleje.

I skrivelse af 11. november 1984 klagede B til det sociale ankenævn for Århus amt over social- og sundhedsforvaltningens ændring pr. 1. januar 1985 af udmålingen af hjælp under hendes højskoleophold.

Det sociale ankenævn indhentede en udtalelse af 3. december 1984 fra social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune, der bl.a. anførte følgende:

» ...

Den 01.10.84 indgik Århus kommune i socialministeriets kontanthjælpsforsøg, og dette medførte, at man fra den 01.01.85 ikke længere kan støtte højskoleophold over bistandslovens § 37 på ovennævnte måde. Derimod kan bistandsmodtagere fremover få deres månedlige ydelse, hvilket i dette tilfælde vil være kr. 2.260, og så selv afholde udgifterne til evt. højskoleophold herud af.

... «

Det sociale ankenævn for Århus amt traf i mødet den 19. december 1984 følgende afgørelse, som blev meddelt i en skrivelse til B:

»Det sociale Ankenævn stadfæster den af socialforvaltningen truffe beslutning om med virkning fra 1. januar 1985 at yde Dem en hjælp i henhold til bistandslovens § 37 under Deres højskoleophold svarende til, hvad De ville være berettiget til, såfremt De ikke var på højskole, jfr. Den sociale Ankestyrelses praksis som refereret i SM 0-56-84.

Da De ikke er optaget på højskole som led i foranstaltninger efter bistandslovens § 42, stk. 1, finder ankenævnet ikke grundlag for ved udmålingen af hjælpen at lade indgå dækning af udgiften til opholdsbetaling på højskolen.

Ankenævnet finder det ligeledes i overensstemmelse med gældende regler og praksis, at der i den udmålte hjælp foretages fradrag med den del af stats- og kommunestøtten, som er ydet til dækning af kostudgifter.

Endelig skal ankenævnet bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt De kan støtte ret på det af forvaltningen oprindeligt givne tilsagn om støtte under højskoleophold er et spørgsmål om begunstigende forvaltningsakt og henhører under de almindelige domstole.

... «

B klagede til den sociale ankestyrelse over ankenævnets afgørelse.

Ankestyrelsen afviste at behandle hendes klage under henvisning til, at styrelsen efter en gennemgang af sagens akter fandt, at sagen ikke var af principiel betydning.

Advokat A klagede herefter til mig over det sociale ankenævns afgørelse. I skrivelsen anførte A følgende:

» ...

Min klient har den 3.7. og 16.9.1984 fået tilsagn om støtte til et højskoleophold varende fra 1. oktober 1984-3. maj 1985 i henhold til bistandslovens § 37. Støttebeløbenes størrelse er meddelt hende.

Der foreligger hermed en begunstigende forvaltningsakt for min klient. Betingelserne for at tilbagekalde denne forvaltningsakt er ikke opfyldt.

Medens tilsagn om støtte efter bistandslovens § 37 sædvanligvis må forstås således, at støtten ydes indtil videre, er det karakteristisk for min klient, at hun får bistandstilsagnet tidsbegrænset til den periode, som højskoleopholdet varer. Det er min opfattelse, at Århus kommune herefter er forpligtet til at fortsætte støtten i den periode, der er givet tilsagn for. Jeg bemærker i denne forbindelse, at tilsagnsperioden er rimelig kort og formålsbestemt med henblik på et højskoleophold af den varighed, som støtten er givet for.

Det forekommer urimeligt, om min klient, der havde indrettet sine forhold på støtten i denne korte periode, måtte tåle en nedskæring af støtten.

Det er min opfattelse, at den lovændring, der er indført i bistandslovens § 138a om fravigelse af bistandslovens § 37, ikke giver hjemmel for indgreb i de kortvarige tilsagn, som her allerede er givet i henhold til den da gældende bistandslovs § 37.

Den indførte § 138a forudsætter, at reglerne i § 37 kan fraviges gennem regler, som fastsættes af kommunalbestyrelsen og godkendes af socialministeren. Det kan ikke antages, at der hermed er givet kommunen hjemmel til at indføre regler, som griber ind i kommunens egen tidligere givne begunstigende forvaltningsakt af helt sædvanlig tidsbegrænset karakter, som det her er tilfældet.

Det forhold, at socialministeriet øjensynligt anvender § 138a som hjemmel for ved bekendtgørelsen selv at fastsætte regler til erstatning af bistandslovens § 37 i de pågældende kommuner, ændrer intet herved. Spørgsmålet kunne i virkeligheden rejses, om den indførte § 138a indeholder en sådan hjemmel, idet socialministeriet gennem den valgte fremgangsmåde med en udtømmende bekendtgørelse i virkeligheden synes at omgå den regelfastsættelse, som § 138a forudsætter.

... «

I anledning af A's klage modtog jeg en udtalelse fra det sociale ankenævn for Århus amt samt sagens akter. I udtalelsen bemærkede ankenævnet, »at ankenævnet under henvisning til vedlagte udtalelse fra socialministeriet (socialministeriets skrivelse af 26. marts 1979 til socialcentret i Århus amtskommune - min tilføjelse) ikke har anset sig for kompetent til at tage stilling til spørgsmålet om begunstigende forvaltningsakt og har henvist spørgsmålet til de almindelige domstole«.

På grundlag af det sociale ankenævns udtalelse samt efter en gennemgang af sagens akter fandt jeg det rettest at anmode den sociale ankestyrelse om på ny at overveje sagen. (Jeg kan i den forbindelse henvise til det, der er anført i min beretning for 1984, s. 164, venstre spalte).

Den sociale ankestyrelse underrettede mig herefter om, at ankestyrelsen havde meddelt B, at styrelsen efter fornyet overvejelse af sagen havde besluttet at optage sagen til behandling.

Ankestyrelsen traf i en skrivelse til B følgende afgørelse:

»Under hensyn til, at Deres bopælskommune efter socialministeriets godkendelse er omfattet af forsøgsreglerne i socialministeriets bekendtgørelse af 24. september 1984, er der efter den 1. oktober 1984 ikke hjemmel til at beregne hjælpen til Dem efter de sædvanligt gældende regler i bistandslovens § 37.

Ankestyrelsen er således enig med amtsankenævnet i, at der ikke er grundlag for at yde Dem særskilt hjælp i forbindelse med højskoleopholdet.

På dette punkt tiltræder ankestyrelsen derfor amtsankenævnets afgørelse.

Ankestyrelsen finder derimod, at amtsankenævnet kunne have taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt socialforvaltningen måtte være bundet af sit i juli 1984 givne tilsagn om hjælp til højskoleopholdet, idet der er tale om et spørgsmål fra sagsbehandlingen, som kan have betydning for sagens afgørelse.

Ankestyrelsen finder det beklageligt, at socialforvaltningen i forbindelse med afgivelsen af tilsagnet ikke var opmærksom på de problemer, der kunne opstå som følge af kommunens deltagelse i forsøget med faste ydelser efter bistandsloven.

Ankestyrelsen finder dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at pålægge social- og sundhedsforvaltningen fortsat at opfylde det i juli 1984 givne tilsagn, da ydelser i overensstemmelse med dette tilsagn ville være uden hjemmel i socialministeriets bekendtgørelse af 24. september 1984.

... «

I klagen til mig anførte A, at han ikke fandt den sociale ankestyrelses afgørelse rimelig og rigtig.

I en udtalelse i anledning af klagen henviste det sociale ankenævn for Århus amt bl.a. til ankenævnets tidligere udtalelser i sagen.

I en udtalelse fra den sociale ankestyrelse henholdt ankestyrelsen sig til det anførte i begrundelsen for styrelsens afgørelse.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»1. Efter bistandslovens § 138a kan socialministeren » ... efter indstilling fra kommunalbestyrelsen tillade, at det sociale udvalg i en forsøgsperiode yder forbigående hjælp efter regler, der fraviger bestemmelserne i § 37, såfremt reglerne er godkendt af socialministeren«.

Bemyndigelsesbestemmelsen blev indsat i bistandsloven ved lov nr. 620 af 8. december 1982. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at baggrunden for bestemmelsen var en rapport, som en arbejdsgruppe under socialministeriet i slutningen af maj måned 1981 havde afgivet om bistandslovens kontanthjælpsafsnit. I rapporten havde arbejdsgruppen bl.a. skitseret 2 modeller for beregning af forbigående kontanthjælp, der i større omfang end hidtil var baseret på faste ydelser. Da der i givet fald kunne blive tale om et radikalt brud med de hidtil gældende regler for

udmåling af forbigående kontanthjælp, havde arbejdsgruppen peget på den mulighed, at der iværksættes forsøgsordninger, hvorved de skitserede modellers anvendelighed kunne vurderes set fra såvel ansøgernes som socialforvaltningens synsvinkel. Lovændringen var udtryk for en tilslutning til dette forslag. Jeg henviser til Folketingstidende 1982/83, tillæg A, spalte 751 ff.

Bemyndigelsen blev udnyttet i efteråret 1984, jfr. socialministeriets bekendtgørelsen nr. 484 af 24. september 1984. I bekendtgørelsen oplyses det, at socialministeren i medfør af den nævnte bestemmelse havde tilladt, at en række nærmere angivne kommuner, herunder Århus kommune, deltog i en forsøgsordning. Ordningen indebar, at forbigående kontanthjælp i en forsøgsperiode på 1 år fra den 1. oktober 1984 i de pågældende kommuner skulle udmåles, ikke efter de almindelige udmålingsregler i bistandslovens § 37, men i stedet efter et (for alle de deltagende kommuner enslydende) regelsæt, der er optaget i bekendtgørelsen.

2. Hjælp efter bistandslovens § 37 ydes til personer, der » *i en begrænset tid*« er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold, jfr. herved også bestemmelsen i lovens § 37, stk. 4. Man har derfor næppe forestillet sig, at en gennemførelse af forsøgsordningen skulle kunne give anledning til særlige overgangsproblemer. Det er dog muligt bl.a. med henblik på at undgå overgangsvanskeligheder, at det i regelsættets punkt 8 er fastsat, at forsøgsordningen ikke skal indebære nogen ændring hverken i forhold til personer, der aftjener værnepligt ved bistandsarbejde i udviklingslandene, eller i forhold til personer, der afsøner fængselsstraf; for disse persongrupper vedkommende opretholdes de almindelige regler i kontanthjælpscirkulæret. I øvrigt indeholder regelsættet under punkt 9 følgende bestemmelse:

»Hjælp til personer, som den 1. oktober 1984 får løbende kontanthjælp efter de gældende regler i bistandslovens § 37, stk. 2-4, der sammen med eventuelle indtægter er mindre end ydelserne efter forsøgsordningen, skal gradvis forhøjes indtil den 1. januar 1985. Såfremt beregningen efter forsøgsordningen vil bevirke en nedgang i hjælpen, skal denne gradvis nedtrappes indtil den 1. januar 1985.«

3. Det er ikke gjort gældende, at den foreliggende sag måtte anses for omfattet af regelsættets punkt 9, og en situation som den foreliggende eller ikke i øvrigt udtrykkeligt reguleret i regelsættet. For så vidt må jeg naturligvis være enig med den sociale ankestyrelse i, at en fortsat udbetaling af ydelser i overensstemmelse med de tilsagn, som (B) modtog i tiden forud for forsøgsperioden, » ... ville være uden hjemmel i socialministeriets bekendtgørelse af 24. september 1984«.

Som anført af Dem i den skrivelse af 9. maj 1985 til mig, som dannede grundlag for ankestyrelsens realitetsbehandling af sagen, er spørgsmålet imidlertid snarere, om bestemmelsen i bistandslovens § 138a kan antages at indeholde tilstrækkelig hjemmel for fastsættelsen af regler, der ikke blot fraviger de almindelige udmålingsregler i bistandslovens § 37,

men som også tillægger sig bindende virkning for enhver udmåling af forbigående hjælp efter § 37 uanset tidligere meddelte tilsagn. Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende. Jeg henviser herved til, at forsøgsordningen tager sigte på den løbende sagsbehandling i forsøgsperioden, og at det derfor er uden enhver betydning for varetagelsen af de hensyn, som gennemførelsen af forsøgsordningen tilsigter at tilgodese, om der åbnes mulighed for at fragå tilsagn som dem, den foreliggende sag vedrører. På denne baggrund måtte det forudsætte sikre holdepunkter i lovteksten eller dens forarbejder at antage, at bemyndigelsesbestemmelsen skulle indeholde fornøden hjemmel for en så vidtgående tilsidesættelse af forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af (begunstigende) forvaltningsakter. Jeg har gjort ankestyrelsen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ankestyrelsen at genoptage sagen og derefter meddele (B) en afgørelse.

... «

Ved beretningsårets udløb forelå ankestyrelsens fornyede afgørelse endnu ikke.

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I skrivelse af 15. oktober 1986 underrettede den sociale ankestyrelse ombudsmanden om, at ankestyrelsen havde genoptaget sagen, der herefter var blevet behandlet på ny i ankestyrelsens møde den 24. september 1986, hvor der blev truffet følgende afgørelse:

»Ankestyrelsen finder efter fornyet overvejelse af sagen, at social- og sundhedsforvaltningen i århus kommune, i overensstemmelse med det af Folketingets Ombudsmand i udtalelsen af 30. maj 1986 anførte, må anses for bundet af sit i juli 1984 afgivne tilsagn om hjælp under (B's) højskoleophold m.v. for hele perioden.

Ankestyrelsen ændrer således sin tidligere afgørelse af 21. august 1985 og pålægger social- og sundhedsforvaltningen i århus kommune at udmåle (B) hjælp under højskoleopholdet i overensstemmelse med den oprindeligt afgivne bevilling.«

Ombudsmanden meddelte herefter den sociale ankestyrelse, at han havde taget det oplyste til efterretning.