



## Gennemtvungelse af amtsankenævns afgørelse over for kommune

FOB nr. 80.723

*Et socialudvalg afslog at yde A flyttehjælp efter bistandslovens § 47. A klagede til vedkommende amtsankenævn, der traf afgørelse om, at socialudvalget skulle yde hende flyttegodtgørelse. Det sociale udvalg klagede over afgørelsen til den sociale ankestyrelse.*

*Amtsankenævnet afslog det sociale udvalgs anmodning om at tillægge udvalgets klage til ankestyrelsen opsættende virkning. Ankestyrelsen tiltrådte det sociale udvalgs afslag på flyttehjælp.*

*Det sociale udvalg havde nægtet og nægtede fortsat at efterkomme amtsankenævnets afgørelse om udbetaling af hjælp til A.*

*Nærmere uddybet de synspunkter, som jeg havde givet udtryk for i min beretning for året 1978, s. 619-31, vedrørende de kommunale tilsynsmyndigheders gennemtvungelse over for primærkommunerne af afgørelser truffet af amtsankenævn eller den sociale ankestyrelse i henhold til bistandsloven. Efter henstilling fra indenrigsministeriet udbetalte kommunen flyttehjælp til A.*

*(J. nr. 1979-587-052).*

Den 9. maj 1979 modtog jeg fra amtsankenævnet for Viborg amt akterne i en sag vedrørende hjælp til betaling af udgifterne i forbindelse med A's flytning. Akterne blev sendt til mig efter A's anmodning med henblik på min bedømmelse af sagen.

Det fremgik af sagen, at ankenævnet den 6. oktober 1978 havde truffet afgørelse om, at det sociale udvalg i Sundsøre kommune skulle yde A flyttehjælp i henhold til bistandslovens § 47, og at ankenævnet i en skrivelse af 3. november 1978 havde meddelt kommunen, at nævnet ikke fandt grundlag for at give det sociale udvalgs klage af 26. oktober 1978 til den sociale ankestyrelse over amtsankenævnets afgørelse opsættende virkning, indtil ankestyrelsen havde truffet afgørelse i sagen.

Ankestyrelsen havde den 22. februar 1979 truffet afgørelse i anledning af kommunens ovennævnte klage af 26. oktober 1978 og tiltrådt det sociale udvalgs afslag på A's ansøgning om hjælp til flytning.

Det sociale udvalg i Sundsøre kommune havde nægtet - og nægtede fortsat - at efterkomme amtsankenævnets afgørelser af 6. oktober (og 3. november) 1978, og sagen var af A blevet indbragt for tilsynsrådet for Viborg amt.

Tilsynsrådet havde ved skrivelse af 20. februar 1979 meddelt A, at tilsynsrådet på møde den 9. februar 1979 havde vedtaget ikke at foretage videre i sagen, idet tilsynsrådet ikke fandt at have lovgrundlag for at gennemtvunge amtsankenævnets afgørelse.

I skrivelse af 28. juni 1979 meddelte jeg A, at jeg forstod hendes henvendelse (af 9. maj 1979) til mig som en klage over den sociale ankestyrelses afgørelse af 22. februar 1979 om at tiltræde det sociale udvalgs afslag på at yde flyttehjælp til hende og som en klage over tilsynsrådets afgørelse af 9. februar 1979 om ikke at gennemtvinge amtsankenævnets afgørelse.

I en samtidig skrivelse til den sociale ankestyrelse anmodede jeg om en udtalelse i anledning af klagen over styrelsens afgørelse af 22. februar 1979.

I en anden samtidig skrivelse til tilsynsrådet for Viborg amt anmodede jeg om en udtalelse i anledning af klagen over tilsynsrådets afgørelse af 9. februar 1979. Jeg vedlagde et eksemplar af min redegørelse af 4. december 1978 (gengivet i min beretning for 1978, s. 619 ff) vedrørende spørgsmålet om gennemtvinding af bl. a. amtsankenævns afgørelser over for kommuner, der nægtede at efterkomme afgørelserne.

På sit møde den 13. juli 1979 vedtog tilsynsrådet at udtale, at A - i overensstemmelse med synspunkterne i min nævnte redegørelse af 4. december 1978 - efter amtsankenævnets afgørelse havde krav på den tilkendte ydelse til hjælp til flytning. Tilsynsrådet pålagde Sundsøre kommunalbestyrelse at efterkomme amtsankenævnets afgørelser af 6. oktober (og 3. november) 1978.

I anledning af mine skrivelser af 28. juni 1979 modtog jeg en udtalelse af 1. august 1979 fra den sociale ankestyrelse, en udtalelse af 26. juli 1979 fra tilsynsrådet for Viborg amt og en udtalelse af 28. august 1979 fra indenrigsministeriet.

Tilsynsrådet for Viborg amt underrettede mig senere om en afgørelse, som rådet havde truffet på møde den 12. oktober 1979 og meddelt Sundsøre kommunalbestyrelse ved skrivelse af 15. oktober 1979. Tilsynsrådet havde pålagt Sundsøre kommunalbestyrelse snarest at tage stilling til spørgsmålet om udbetaling af flyttehjælp til A.

I skrivelse af 22. november 1979 meddelte jeg A, at jeg på baggrund af tilsynsrådets afgørelser i skrivelserne af 18. juli og 15. oktober 1979 ikke fandt grundlag for at foretage videre over for tilsynsrådet - ud over at jeg samtidig i en skrivelse til tilsynsrådet havde bedt tilsynsrådet underrette mig om, hvad der videre skete i sagen.

I en skrivelse af samme dato, anmodede jeg tilsynsrådet om at underrette mig om, hvad der videre skete i sagen. Samtidig bemærkede jeg, at jeg gik ud fra, at tilsynsrådet, såfremt kommunalbestyrelsen ikke nu foretog udbetaling af det omhandlede beløb, ville tage stilling til spørgsmålet om anvendelse af tvangs bøder.

I en skrivelse - ligeledes af 22. november 1979 - anmodede jeg den sociale ankestyrelse om en supplerende udtalelse med stillingtagen til nogle nærmere angivne spørgsmål.

I en skrivelse - ligeledes af 22. november 1979 - underrettede jeg Sundsøre kommunalbestyrelse om min skrivelse til A. Samtidig vedlagde jeg til kommunens orientering en fotokopi af min beretning for 1978, s. 619-31, med min redegørelse af 4. december 1978 og (bl. a.) indenrigsministeriets skrivelse af 28. maj 1979 til folketingets kommunaludvalg med bemærkninger til redegørelsen.

Jeg henledte specielt kommunalbestyrelsens opmærksomhed på fremstillingen i min beretning s. 627-30 og især s. 629-30.

Den sociale ankestyrelse besvarede i skrivelse af 19. marts 1980 de spørgsmål, som jeg havde stillet i skrivelsen af 22. november 1979. Ankestyrelsen fastholdt i udtalelsen styrelsens afgørelse af 22. februar 1979.

I tilslutning til en drøftelse af sagen rettede borgmesteren i Sundsøre kommune i en skrivelse af 29. maj 1980 henvendelse til tilsynsrådet. Borgmesteren oplyste, at kommunalbestyrelsen havde besluttet at fastholde afgørelsen om ikke at udbetale flyttehjælpen. Borgmesteren henstillede på kommunalbestyrelsens vegne til tilsynsrådet, »at man tager beslutning om *ikke* at pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder, navnlig i betragtning af, at tilsynsrådets medlemmer tilsyneladende i princippet er enig i kommunalbestyrelsens synspunkter«.

I en skrivelse af 24. juni 1980 meddelte tilsynsrådet mig, at tilsynsrådet havde behandlet sagen på møde den 13. juni 1980 og vedtaget, at »man ikke på det foreliggende grundlag fandt anledning til at pålægge Sundsøre kommunalbestyrelses medlemmer bøde på nuværende tidspunkt«. Tilsynsrådet tilføjede, at rådet erkendte, at kommunen måtte være forpligtet til at udbetale flyttehjælp til A fra det tidspunkt, da amtsankenævnets afgørelse var kommet til A's og det sociale udvalgs kendskab, men at tilsynsrådet uanset denne erkendelse efter de foreliggende omstændigheder ikke mente at kunne pålægge kommunalbestyrelses medlemmer tvangsbøder.

Derpå meddelte jeg ved skrivelse af 8. august 1980 Sundsøre kommunalbestyrelse, at jeg efter min gennemgang af sagens akter samt på baggrund af de udtalelser, jeg havde modtaget i sagen, havde besluttet af egen drift i henhold til ombudsmandslovens § 6, stk. 5, at iværksætte en undersøgelse af kommunens beslutning om ikke at udbetale A det tilkendte beløb. Jeg anmodede kommunalbestyrelsen om at fremkomme med en nærmere begrundet redegørelse for kommunalbestyrelsens beslutning om fortsat ikke at udbetale A flyttehjælp samt om at redegørelsen blev afgivet på baggrund af de synspunkter, jeg havde givet udtryk for i min beretning for 1978, s. 619-31.

Jeg anførte endvidere følgende:

»Jeg må forstå kommunens skrivelse af 29. maj 1980 til tilsynsrådet således, at kommunen ved sin beslutning om fortsat ikke at udbetale flyttegodtgørelse til (A) har lagt vægt på to forhold:

1) at den sociale ankestyrelse i skrivelsen af 20. marts 1979 tiltrådte det afslag, det sociale udvalg i Sundsøre kommune havde meddelt (A) på hendes ansøgning om flyttegodtgørelse.

2) at jeg ved skrivelse af 22. november 1979 meddelte (A), at jeg havde fundet det nødvendigt at indhente nye oplysninger fra den sociale ankestyrelse.

Jeg skal hertil gøre følgende bemærkninger.

*ad 1:*

Ifølge de synspunkter, som jeg gav udtryk for i min redegørelse af 4. december 1978, og som er gengivet i min beretning for 1978, s. 619-31 - og

som jeg har forstået, at tilsynsrådet for Viborg amt og indenrigsministeriet er enige i - er det principielt uden betydning for spørgsmålet om kommunens forpligtelse til at udbetale flyttegodtgørelse til (A), at kommunen fik medhold af den sociale ankestyrelse i sin klage.

Dette beror på, at kommunalbestyrelsens forpligtelse til at udbetale flyttegodtgørelsen til (A) indtrådte umiddelbart efter, at kommunen og (A) var blevet gjort bekendt med ankenævnets afgørelse ved skrivelsen af 23. oktober 1978 om, at hun skulle have udbetalt den nævnte hjælp. Kommunen kunne have undladt at iagttage amtsankenævnets afgørelse, hvis denne havde været *åbenbart* ulovlig (min beretning for 1978, s. 629, højre spalte, 3. stk., jfr. s. 626, højre spalte) - men således forholdt det sig givetvis ikke. Kommunen kunne være fritaget for sin pligt til at foretage udbetaling umiddelbart på grundlag af amtsankenævnets afgørelse, såfremt kommunens klageskrivelse af 26. oktober 1978 til den sociale ankestyrelse straks var blevet tillagt opsættende virkning (af amtsankenævnet eller den sociale ankestyrelse); som anført ovenfor indgav kommunen ansøgning til amtsankenævnet om, at klagen blev tillagt opsættende virkning, men ankenævnet afslog ved skrivelse af 14. november 1978 ansøgningen. Kommunen var således på dette tidspunkt fortsat forpligtet til at udbetale (A) beløbet.

Det følger endvidere af den retsopfattelse, som socialministeriet har givet udtryk for i cirkulære nr. 129 af 7. marts 1973 om den sociale ankestyrelse, at kommunen, såfremt den straks efter amtsankenævnets afgørelse havde opfyldt sin forpligtelse til at udbetale flyttegodtgørelsen til (A), ikke kunne have krævet, at (A) tilbagebetalte beløbet, efter at den sociale ankestyrelse havde afgjort sagen ved skrivelse af 20. marts 1979 i overensstemmelse med kommunens opfattelse. En sådan tilbagebetaling kan ifølge det nævnte cirkulære kun ske, »når de almindelige betingelser herfor er til stede«, det vil sige, når betingelserne i bistandslovens § 25 og 26 er opfyldt; jfr. herved min beretning for 1978, s. 630, samt Lis Sejr i Juristen & Økonomen 1978, s. 168 ff. Ifølge det oplyste forelå betingelserne for tilbagebetaling i henhold til nævnte bestemmelser ikke opfyldt.

Det er en konsekvent videreførelse af den ovennævnte retsopfattelse, at en kommunes forpligtelse i henhold til et amtsankenævns afgørelse til at udbetale hjælp til en klient ikke ophører, selv om kommunen senere får medhold af den sociale ankestyrelse i en klage over amtsankenævnets afgørelse. En sådan opfattelse ville føre til, at en kommune, der *ulovligt* havde nægtet at efterkomme et amtsankenævns afgørelse, blev stillet bedre end en kommune, der opfylder den forpligtelse, amtsankenævnet har pålagt kommunen i forhold til klienten, jfr. herved min beretning for 1978, s. 629, højre spalte for neden, og s. 630, venstre spalte for oven.

Det kan derfor efter min mening i princippet ikke tillægges betydning, at Sundsøre kommune i nærværende sag fik medhold i ankestyrelsen ved skrivelse af 20. marts 1979.

*ad 2:*

Min hidtidige behandling af nærværende sag har omfattet 2 spørgsmål, dels (A's) klage over, at tilsynsrådet ikke gennemtvang amtsankenævnets afgørelse over for Sundsøre kommune, dels (A's) klage over den sociale ankestyrelses afgørelse af 20. marts 1979.

Den første klage tog jeg som nævnt stilling til ved min skrivelse af 22. november 1979 til (A). Derimod fandt jeg det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger fra den sociale ankestyrelse med henblik på min stillingtagen til klagen over *ankestyrelsens afgørelse*.

Da spørgsmålet om, hvorvidt ankestyrelsens afgørelse af 20. marts 1979 var rigtig, principielt er uden betydning for spørgsmålet om kommunens forpligtelse til at udbetale (A) hjælp i henhold til amtsankenævnets afgørelse af 23. oktober 1978 (når denne afgørelse i hvert fald ikke er åbenbar ulovlig), kan heller ikke min stillingtagen til ankestyrelsens afgørelse tillægges betydning for udbetalingsspørgsmålet.

Jeg anmoder om, at kommunalbestyrelsens udtalelse videresendes med sagens akter til tilsynsrådet for Viborg amt, hvis bemærkninger til sagen jeg ligeledes udbeder mig.

I den forbindelse bemærkes, at jeg har forstået tilsynsrådets skrivelse af 24. juni 1980 til mig således, at rådet fortsat er af den opfattelse, at kommunen er forpligtet til at udbetale den nævnte flyttegodtgørelse til (A), og at rådet for så vidt ved sin afgørelse har opretholdt pålægget (af 18. juli 1979) til kommunen om at udbetale beløbet, men at rådet blot ikke har fundet at burde anvende tvangsbøder i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Jeg anmoder tilsynsrådet om at meddele, hvorvidt denne opfattelse er korrekt. Jeg anmoder endvidere tilsynsrådet om nærmere at begrunde, at tilsynsrådet ikke har fundet at kunne anvende tvangsbøder.

Jeg anmoder tilsynsrådet om at videresende sagen til indenrigsministeriet, som jeg anmoder om at udtale sig om de rejste spørgsmål efter forud indhentet erklæring fra socialministeriet.

...«

Jeg sendte tilsynsrådet for Viborg amt en genpart af ovennævnte skrivelse.

Tilsynsrådet meddelte mig herefter i skrivelse af 14. oktober 1980, at rådet på ny havde behandlet sagen på møde den 10. oktober 1980, og at et flertal af rådet var enige om, at der på det foreliggende grundlag næppe var mulighed

for at undgå at pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder til gennemtvinding af amtsankenævnets afgørelse om at tilkende A flyttehjælp. To medlemmer af tilsynsrådet ønskede på denne baggrund, at sagen i henhold til den kommunale styrelseslovs § 50, stk. 2, 3. punkt, blev henskudt til indenrigsministeriets afgørelse.

Indenrigsministeriet forelagde ved skrivelse af 3. december 1980 sagen for socialministeriet.

Indenrigsministeriet anførte bl. a. følgende:

»...

Det bemærkes, at indenrigsministeriet i overensstemmelse med folketingets ombudsmands betragtninger pagina 627-28 i beretningen for 1978 må forstå retsstillingen således, at både amtsankenævnet og den sociale ankestyrelse kan tillægge en klage til ankestyrelsen opsættende virkning, men at en eventuel beslutning om opsættende virkning er uden betydning i tilfælde, hvor en engangsydelse er forfalden.

For så vidt angår det konkrete tilfælde opfatter indenrigsministeriet sagen således, at amtsankenævnet ikke har ønsket at give klagen opsættende virkning, og at den sociale ankestyrelse anser spørgsmålet om klagens opsættende virkning for bortfaldet, fordi ydelsen allerede var forfalden ved klientens modtagelse af amtsankenævnets afgørelse.

Indenrigsministeriet må endvidere opfatte retstilstanden således, at klienten i det konkrete tilfælde, hvis hun allerede havde fået pågældende ydelse udbetalt, ikke havde pligt til at tilbagebetale denne.

Såfremt socialministeriet opfatter retstilstanden og sagens fakta anderledes udbeder man sig en redegørelse herfor.«

Socialministeriet tilsluttede sig i en udtalelse af 22. december 1980 indenrigsministeriets opfattelse af retstilstanden.

Herefter meddelte indenrigsministeriet ved skrivelse af 18. marts 1981 Sundsøre kommunalbestyrelse følgende:

»...

I denne anledning skal man meddele, at indenrigsministeriet med tilsynsrådet og ombudsmanden er enig i, at der ved amtsankenævnets afgørelse af 6. oktober 1978 blev pålagt Sundsøre kommune en retlig forpligtelse til at udbetale den pågældende det omhandlede beløb, og at den senere afgørelse i sagen fra den sociale ankestyrelse ikke har fritaget kommunen for denne forpligtelse. Dette ville efter indenrigsministeriets opfattelse næppe heller have været tilfældet, selvom den sociale ankestyrelse udtrykkeligt havde besluttet at omgøre amtsankenævnets afslag på kommunens ansøgning om, at anken til ankestyrelsen blev tillagt opsættende virkning.

Indenrigsministeriet kan endvidere tilslutte sig den i ombudsmandens skrivelse af 8. august 1980 tilkendegivne opfattelse om det uheldige i, at en kommune ved ulovligt at nægte at efterkomme et amtsankenævns afgørelse bliver stillet bedre end en kommune, der opfylder den forpligtelse, amtsankenævnet har pålagt kommunen i forhold til klienten.

Indenrigsministeriet er opmærksom på, at ikke blot kommunens sociale udvalg og kommunalbestyrelsen, men også en række af de øvrige instanser, der har beskæftiget sig med sagen, synes at have taget stilling i sagen ud fra en undskyldelig, men fejlagtig - opfattelse af, at den sociale ankestyrelse var beføjet til at ophæve kommunens forpligtelse, og at det stiller sig uvist, hvorledes de pågældende instanser ville have forholdt sig, såfremt det for alle impli-

cerede havde været klart, hvilken retsopfattelse der måtte lægges til grund for afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt, og da fra hvilket tidspunkt, kommunen burde forpligtes til at udbetale klienten den omhandlede ydelse.

Uanset disse forhold må indenrigsministeriet imidlertid være af den opfattelse, at domstolene i påkommende tilfælde ville lægge den af ombudsmanden og indenrigsministeriet anførte retsopfattelse til grund, og at kommunen derfor klart ville tabe en retssag, der måtte blive anlagt til gennemtvungelse af kommunens retlige forpligtelse.

På denne baggrund skal indenrigsministeriet anmode kommunalbestyrelsen om, at sagen sættes på dagsordenen for kommunalbestyrelsens førstkomende møde med henblik på, at kommunalbestyrelsens hidtidige stilling til sagen tages op til fornyet overvejelse. Man udbeder sig en udskrift af beslutningsprotokollen for det pågældende møde.

Man skal endelig pålægge borgmesteren at påse, at nærværende skrivelse kommer samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer i hænde snarest muligt. Det fornødne antal kopier til brug herfor vedlægges.

...«

Sundsøre kommunalbestyrelse meddelte ved skrivelse af 28. april 1981 indenrigsministeriet, at kommunen havde behandlet sagen på ny i møde den 14. april 1981 og vedtaget at udbetale flyttehjælpen, i alt 3.541 kr., og at kommunalbestyrelsen havde anmodet kommunens socialforvaltning om at udbetale dette beløb til A.

Herefter fandt jeg ikke tilstrækkelig anledning til at foretage videre i sagen.