



## Ydelse af hjælp i henhold til sociallovgivningen med tilbagevirkende kraft

*Henstillet til amtsankenævnet for Fyns amt under henvisning til nogle nærmere angivne synspunkter at genoptage behandlingen af en sag om ydelse af hjælp i henhold til den sociale lovgivning (personligt tillæg til folkepension) med tilbagevirkende kraft fra et tidspunkt forud for det egentlige ansøgnings-tidspunkt.*

FOB nr. 81.270

(J. nr. 1979-961-053).

A klagede over en afgørelse, der var truffet af amtsankenævnet for Fyns amt. Ved denne afgørelse havde amtsankenævnet tiltrådt en afgørelse fra Odense magistrats 3. afd. om, at der ikke kunne ydes A's fader, B, et fast personligt tillæg til dækning af udgifter i forbindelse med A's pasning af ham i hans hjem med tilbagevirkende kraft (til den 17. november 1977 - subsidiært til maj 1978). Efter magistratens beslutning kunne et sådant personligt tillæg først ydes med virkning fra det tidspunkt, da A havde rettet henvendelse til pensionskontoret med anmodning herom (den 1. november 1978).

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at B den 17. november 1977 blev udskrevet fra Ringe sygehus (efter en hjerneblødning) til ophold i eget hjem.

Sygehuset i Ringe havde, forinden B blev udskrevet, oplyst hjemmehjælpskontoret i Odense kommune om, at der var behov for 4 timers hjemmehjælp dagligt.

Den tilsynsførende ved hjemmehjælpen vurderede ligeledes, at B havde behov for 4 timers daglig hjemmehjælp; på grund af manglende ressourcer kunne kommunen imidlertid kun tilbyde 2 timers hjemmehjælp daglig; hjemmehjælpen blev dog efter en uge udvidet med 2 timer ekstra på 2 af ugens dage.

Fra den 4. august 1978 blev der ydet hjemmehjælp med 4 timer dagligt i ugens 5 første dage og 2 timer lørdag, og »desuden kom der 2 hjemmehjælpere fra kl. 8 til kl. 9«.

A påtog sig efter B's udskrivning at passe ham i hans hjem. A boede således hos B i de første 3 måneder efter udskrivningen fra sygehuset, og A var derefter hos B hver dag (i perioder op til 5 1/2 time om ugen), indtil han døde i marts 1979.

A oplyste, at hun den 16. maj 1978 spurgte den tilsynsførende ved hjemmehjælpskontoret i Odense kommune, C, om socialforvaltningen kunne dække hendes udgifter i forbindelse med pasningen af B. A fremsatte spørgsmålet i forbindelse med C's besøg i B's hjem. Efter A's oplysninger omtalte C »noget om plejetillæg«, og A bad hende undersøge det, »hvilket hun lovede«. Da A intet hørte, tolkede hun det, »som var der intet at få«.

C opfattede »(A's) ønske om vederlag som noget, (A) selv ville undersøge«, og hun foretog sig derfor ikke videre, jfr. nærmere nedenfor (skrivelse af 12. december 1978 fra rådmanden ved Odense magistrats 3. afd.).

Først efter råd fra en »sengeputter« i oktober 1978 henvendte A sig den 10. november 1978 til kommunens pensionskontor og ansøgte om økonomisk bistand til dækning af nogle af de udgifter, hun havde haft i forbindelse med pasningen af sin fader siden den 17. november 1977; pensionskontoret bevilgede den 29. november 1978 - med virkning fra den 1. november 1978 - B et personligt tillæg på 1.100 kr. pr. måned til dækning af A's udgifter i forbindelse med pasningen. Dette beløb svarede til 2/3 af et plejetillæg. Pensionskontoret meddelte samtidig A, at kontoret ikke fandt at kunne yde hjælpen med tilbagevirkende kraft (forud for den 1. november 1978).

A klagede over afgørelsen til rådmanden ved Odense magistrats 3. afd., der meddelte A følgende i en skrivelse af 12. december 1978:

»...

Deres far har hjemmehjælp i alt 331/2 time ugentlig.

Ud fra en vurdering af Deres far's situation kan jeg godt se, at det ikke er nok, hvis Deres far ikke havde Dem til at hjælpe sig, men det er så nogenlunde det, vi ud fra vores serviceniveau kan tilbyde.

...

Jeg må i den forbindelse gøre Dem opmærksom på, at det beløb, der nu er bevilget som et personligt tillæg til Deres far, af forvaltningen betragtes som en betaling til Dem netop for at passe Deres far i de perioder, hvor den hjælp, forvaltningen i øvrigt yder, ikke kan klare pasningen. Dette er også baggrunden for, at forvaltningen nødvendigvis må meddele Odense kommunes skattevæsen, at man med henblik på pasning af Deres far har bevilget ham et personligt tillæg på kr. 1.100,00 pr. måned, og at det er Dem, der udfører pasningen.

...

I Deres brev skriver De ganske vist, at De i juni måned 1978, da forvaltningens tilsynsførende, (C), aflagde besøg hos Deres far, spurgte hende, hvorvidt De kunne få noget vederlag for Deres udgifter. De skriver videre, at De bad hende undersøge sagen, men at De intet hørte. De stiller det spørgsmål, hvorfor De ikke på det tidspunkt fik at vide, at De skulle gå ned på bistandskontoret for at få en samtale med en sagsbehandler.

(C) har til mig oplyst, at hun har opfattet Deres ønske om vederlag, som noget De selv ville undersøge, og hun har derfor ikke foretaget sig noget videre.

Jeg kan kun beklage, at der er sket denne misforståelse.

...«

A klagede over afgørelsen til amsankenævnet for Fyns amt, som indhentede en udtalelse af 8. januar 1979 fra Odense magistrats 3. afd., der bl.a. anførte:

»... at forvaltningen næppe, - selv om der var sket henvendelse herom, ville have ydet personligt tillæg til (B) i forbindelse med dennes udskrivning fra Ringe sygehus den 17. november 1977, idet han på det tidspunkt må anses for at have været så selvhjulpent, at der ikke ville have været grundlag for at yde personligt tillæg med henblik på hans pleje og pasning.

...«

Den 5. marts 1979 traf amsankenævnet for Fyns amt følgende afgørelse:

»Amsankenævnet finder ikke, at ukendskab til eventuelle hjælpemuligheder efter den sociale pensionslovgivning hjemler ret til hjælp forud for ansøgnings-tidspunktet, hvorfor nævnet finder at kunne tiltræde magistratsafdelingens

afgørelse, hvorefter der ikke ydes (B) personligt tillæg med virkning fra 17. november 1977.«

I skrivelse af 2. maj 1979 til amtsankenævnet erklærede A sig uenig i det, Odense magistrats 3. afd. havde anført til amtsankenævnet i skrivelsen af 8. januar 1979 om hendes faders behov for pasning efter udskrivningen fra Ringe sygehus den 17. november 1977.

I den anledning meddelte amtsankenævnet i skrivelse af 10. juli 1979 A, at der ved den afgørelse, der blev truffet på nævnets møde den 5. marts 1979, »alene blev lagt vægt på, at ukendskab til eventuelle hjælpemuligheder efter den sociale pensionslovgivning ikke hjemler ret til hjælp forud for ansøgnings-tidspunktet«.

I skrivelse af 12. august 1979 klagede A til ombudsmanden over amtsankenævnets afgørelse af 5. marts 1979.

A anførte, at hun havde påtaget sig at passe B, efter at han var blevet udskrevet fra hospitalet - fordi han ikke kunne klare sig selv, og for at undgå at han skulle på plejehjem (hvilket han meget nødtigt ville). A var nu blevet bekendt med, at der i bistandsloven var hjemmel til at betale privat hjælp, når socialforvaltningen ikke har ressourcer til at yde den fornødne hjemmehjælp. Det var derfor A's opfattelse, at socialforvaltningen burde betale hende for pasningen af B, fra han blev udskrevet i november 1977. Såfremt dette ikke kunne lade sig gøre, mente A, at hun måtte have krav på betaling fra maj 1978, da hun henvendte sig til »en offentligt ansat« (tilsynsførende ved hjemmehjælpen C) om bistand.

I en udtalelse af 30. august 1979 i anledning af A's klage til ombudsmanden henholdt amtsankenævnet sig til afgørelsen af 5. marts 1979 og tilføjede følgende:

»...

Som det fremgår heraf, har amtsankenævnet ved sin afgørelse taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der med tilbagevirkende kraft skulle ydes (A's) far (B) et fast personligt tillæg efter folkepensionslovens § 13 til dækning af udgifter ved hans pasning.

Amtsankenævnet har derimod ikke ment at kunne tage stilling til, hvorvidt den tilsynsførende hjemmesygeplejerske og hjemmehjælperen har misligholdt en underretningspligt, ligesom man ej heller har kunnet tage stilling til, hvorvidt den ydede hjemmehjælp har været tilstrækkelig.

...«

Efter en foreløbig gennemgang af sagen fandt ombudsmanden at burde udbede sig en udtalelse fra socialministeriet efter forud indhentet erklæring fra social- og sundhedsforvaltningen i Odense kommune vedrørende spørgsmålet om ydelse af hjælp med tilbagevirkende kraft.

I en skrivelse af 22. januar 1980 til socialministeriet anførte ombudsmanden følgende:

»...

Det centrale spørgsmål, om hjælpen kan ydes med tilbagevirkende kraft, har i nogen grad sammenhæng med det spørgsmål, som amtsankenæv-

net ikke har ment at kunne tage stilling til, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt den tilsynsførende hjemmesygeplejerske og hjemmehjælpere har opfyldt deres underretningspligt.

Jeg anmoder socialministeriet ... om at ville tage stilling til dette spørgsmål - efter at have modtaget en udtalelse fra den tilsynsførende hjemmesygeplejerske og fra social- og sundhedsforvaltningen i Odense. Jeg henviser i den forbindelse til socialforvaltningens almindelige vejledningspligt samt til det princip - som må anses for at være gældende ret - at der består en vejledningspligt i de tilfælde, hvor en borger anmoder om vejledning i et konkret spørgsmål, hvori han har en væsentlig individuel interesse, jfr. Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972), s. 80.

Jeg udbeder mig endvidere ... socialministeriets udtalelse om det principielle spørgsmål om, hvorvidt der i øvrigt måtte kunne ydes personligt tillæg med tilbagevirkende kraft.

Princippet, som jeg forstår, amsankenævnet henviser til, og hvorefter hjælp i henhold til den sociale lovgivning som altovervejende hovedregel kun kan ydes fra ansøgningsdatoen, er ikke udtrykkeligt lovhjemlet. Jeg er enig i, at der må gælde et almindeligt vejledende princip af det nævnte indhold, som følge af at ydelse af hjælp ofte forudsætter en vis trang, der i almindelighed ikke kan siges at være til stede (eller vanskeligt kan dokumenteres), hvis den hjælpsøgende har klaret sig frem til ansøgningsdatoen. Bortset fra, at der også ved trangsbestemt hjælp må kunne forekomme undtagelsestilfælde, hvor den pågældende ansøger er berettiget til hjælp, uanset at han allerede selv har afholdt de udgifter, der søges dækket, f.eks. hvor han kun har kunnet klare dette ved en urimelig hård belastning af sit budget i øvrigt, så drejer det sig i dette tilfælde, som anført af rådmanden i skrivelse af 12. december 1978, om betaling af (A) for pasning af faderen »i de perioder, hvor den hjælp, forvaltningen i øvrigt yder, ikke kan klare pasningen«.

Efter socialministeriets cirkulære nr. 208 af 29. september 1975 om praktisk bistand i hjemmet efter bilstandsloven, pkt. 13, kan der - hvor der i et hjem er behov for hjemmehjælp, og det sociale udvalg *ikke* kan skaffe den nødvendige bistand - ydes tilskud til dækning af udgifter ved en hus-hjælp, som familien selv antager.

Såfremt (A) ((A's) fader) opfylder disse betingelser, må det forekomme mig ubetænkeligt at yde en sådan hjælp fra den dato, hvor betingelser herfor er opfyldt.

Jeg gør jfr. ovenfor opmærksom på, at dette synspunkt har en vis sammenhæng med det ovenfor nævnte spørgsmål om, i hvilket omfang der påhviler socialforvaltningen en vejledningspligt vedrørende dette spørgsmål.«

Socialministeriet modtog en udtalelse af 27. februar 1980 fra den tilsynsførende ved hjemmehjælpen i Odense, C, og en udtalelse af 4. marts 1980 fra Odense magistrats 3. afdeling.

Om samtalen med A den 16. maj 1978 anførte C følgende i udtalelsen af 27. februar 1980:

»Angående spørgsmålet om plejetillæg har jeg fået den opfattelse, at (A) selv ville rette henvendelse om dette til pensionskontoret.

Når jeg taler med klienter om eventuelt plejetillæg - enten i klienternes hjem eller ved henvendelse her i sundhedsafdelingen - henviser jeg altid til pensionskontoret. Er det en klient, som ikke selv kan gå på pensionskontoret, retter jeg henvendelse til en sagsbehandler der, som så tager på hjemmebesøg hos klienten.

Jeg husker udmærket samtalen med (A), og er helt overbevist om, at samtalen mundede ud i, at (A) selv ville rette henvendelse til pensionskontoret, hvilket jeg også mener var rimeligt, idet der - netop for at aflaste (A) - blev ydet megen hjælp i dagtimerne.«

I udtalelsen af 4. marts 1980 anførte Odense magistrats 3. afd. følgende:

»...

Indholdet i denne erklæring ((A's) erklæring af 27. februar 1980; min bemærkning) er i overensstemmelse med den praksis, der anvendes i tilfælde, hvor en hjemmehjælper stilles overfor spørgsmål om hjælpsydelse af en eller anden art. En hjemmehjælper må ikke give tilsagn om bevilling, idet man må forudsætte, at hjemmehjælperen i almindelighed ikke kan have tilstrækkeligt kendskab til indholdet i de sociale love samt til den lokale praksis. Det er den almindelige holdning, at hjemmehjælperen skal henvise til områdekantoret. Hvis det skønnes, at pensionisten eller en anden person i familien ikke har mulighed for at komme i kontakt med områdekantoret, gør hjemmehjælperen sagsbehandleren opmærksom på situationen, og der udøves herefter fra områdekantorside en opsøgende virksomhed. Hverken hjemmehjælperen eller den tilsynsførende har kompetence til bevilling af vederlag for pleje.

Ved denne fremgangsmåde skønner man, at man i rimelig grad har tilgodeset reglerne i bistandslovens § 28, idet man henviser til områdekantoret eller lader dette foretage et egentligt opsøgende arbejde, hvis pensionisten ikke selv er i stand til at kontakte områdekantoret. Med denne fremgangsmåde er det også sikret, at vejledningspligten ikke er misligholdt.

Herudover foretages der jævnlige annoncering med direkte henvendelse til netop pensionister. Der vedlægges fotokopi af en sådan annonce fra henholdsvis august 1979 og december 1979.

I den konkrete sag må det fastholdes, at fru (A) har haft mulighed for at kontakte områdekantoret, idet der netop i dagtimerne er ydet rimelig aflastning. Her har man også hæftet sig ved, at fru (A) gør det synspunkt gældende, at hun den 16. maj 1978 har talt med den tilsynsførende om økonomisk hjælp og fået den opfattelse, at sagen hermed var startet. Hvis denne opfattelse har været reel, findes det påfaldende, at der først rettes henvendelse til områdekantoret i oktober 1978 efter råd fra en »sengeputter«.

I skrivelsen af 27. marts 1980 udtalte socialministeriet følgende:

»...

Spørgsmålet om ydelse af personligt tillæg til (B's) folkepension er endeligt afgjort ved amtsankenævnets afgørelse, der ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen kan gives med tilbagevirkende kraft, er i overensstemmelse med lovgivningen, således som denne er anvendt i mangeårig praksis, medens socialministeriet var sidste instans i ankesager vedrørende hjælp efter sociallovgivningen. Spørgsmålet om, hvorvidt hjælp i stedet for som personligt tillæg til pensionen kunne have været ydet som betaling for hjemmehjælp, jfr. ombudsmandens henvisning til socialministeriets cirkulære af 29. september 1975, pkt. 13, får ingen betydning for, fra hvilket tidspunkt hjælp kunne ydes.

For så vidt ombudsmanden i skrivelse hertil bemærker, at det ikke er udtrykkeligt lovhjemlet, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, skal man henvise til, at det synes at følge af sagens natur, at betingelserne for, om en hjælp kan ydes, må dokumenteres på det tidspunkt, da hjælpen søges, og også forudsætningsvis følger af, at ydelse af hjælp til betaling af udgifter for tiden forud for ansøgningen har krævet særlig hjemmel, således nu bistandslovens § 40, stk. 1. Princippet gælder også i anden lovgivning end bistandsloven, jfr. at forhøjet børnetilskud først kan ydes efter ansøgning herom, uanset om betingelserne måtte være opfyldt fra et tidligere tidspunkt. På samme måde kan ikke-indtægtsbestemt folkepension først ydes efter ansøgning herom, skønt aldersbetingelsen for adgang til pensionen er opfyldt på et tidligere tidspunkt.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det kan tillægges betydning, om nogen medarbejder ved socialforvaltningen i Odense har undladt at opfylde en underretningspligt, skal man henvise til den erklæring af 4. marts 1980, som Odense magistrats 3. afdeling har afgivet i sagen, og en udtalelse fra den tilsynsførende ved hjemmehjælpen. Det fremgår heraf, at en hjemmehjælper skal besvare spørgsmål om muligheden for hjælp ved at henvise til socialforvaltningen, og at dette også er sket i det her omhandlede tilfælde. (A) synes ikke med rette at kunne gå ud fra, at hendes samtale med den tilsynsførende i maj 1979 ville blive opfattet som tilstrækkeligt grundlag for bevilling af hjælp.

Socialministeriet har i en skrivelse af 14. februar 1980, med hvilken sagen blev sendt til udtalelse i Odense magistrats 3. afdeling, givet udtryk for sit synspunkt, at forsømmelse af en forpligtelse eventuelt kunne føre til en tilkendegivelse over for den, der måtte have begået en fejl, men at det ikke heraf følger, at der da må ydes den bistand, som muligvis kunne have været ydet. Socialministeriet eller de under ministeriet hørende styrelser ville ikke have hjemmel til at give pålæg herom, men i den foreliggende sag kunne spørgsmålet ikke komme på tale, allerede fordi der ikke ses at være tale om nogen forsømmelse.

...«

I skrivelsen af 11. april 1980 fremsatte A supplerende bemærkninger til sagen, herunder til de udtalelser, ombudsmanden havde indhentet i anledning af hendes klage. A oplyste, at en hjemmehjælper havde været til stede under den drøftelse, hun havde den 16. maj 1978 med C. Den pågældende hjemmehjælper havde imidlertid ikke ønsket at afgive en udtalelse om det, hun havde hørt om samtalens forløb, til A.

I anledning af A's skrivelse af 11. april 1980 anmodede ombudsmanden i skrivelse af 8. maj 1980 socialministeriet om - efter forud indhentet udtalelse fra Odense magistrats 3. afd. og C - at tage stilling til det, A nu havde anført.

Ombudsmanden fremsatte følgende bemærkninger til socialministeriets skrivelse af 27. marts 1980:

»...

Jeg er naturligvis enig i, at det i forbindelse med en ansøgning om hjælp må være dokumenteret, at *betingelserne for modtagelsen af hjælpen er (var) opfyldt for hele den periode, for hvilken hjælpen søges*, og i, at dette princip som hovedregel - men dog ikke undtagelsesfrit - vil føre til, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft; for så vidt angår trangsbestemt hjælp følger dette af, at der i almindelighed ikke kan siges at have været trang (eller at denne vanskeligt kan dokumenteres), hvis ansøgeren rent faktisk har klaret sig, eller hvis et gode er anskaffet og betalt, inden der ansøges om hjælp.

Når det drejer sig om hjælp, der vil kunne ydes, uden at der foreligger trang, foreligger der ikke i fuldt omfang de ovennævnte bevisvanskeligheder.

Jeg henviser i øvrigt til det, socialministeriet anførte i skrivelse af 29. marts 1974 til mig i en anden sag, der var forelagt for mig (socialministeriets sag j. nr. 2. kt. 449-421).

Jeg anmoder socialministeriet om nærmere at redegøre for ministeriets ovennævnte opfattelse, hvorefter det synes »at følge af sagens natur, at betingelserne for, om hjælp kan ydes, *må dokumenteres på det tidspunkt, da hjælpen søges*« - for så vidt denne udtalelse skal forstås således, at det ikke er tilstrækkeligt, at det på det tidspunkt, da hjælpen søges, er dokumenteret, at betingelserne for modtagelsen af hjælp var opfyldt på et vist tidligere tidspunkt. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at en ordning, hvorefter det generelt fastholdes, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, synes at kunne få social slagside, idet det i overvejende grad vil komme ansøgere med manglende viden om samfundets hjælpemuligheder til skade - medmindre det afhjælpes af en effektiv vejlednings- og rådgivningsvirksomhed.

...

Jeg anmoder socialministeriet om nærmere at oplyse, hvorvidt der i forarbejderne til bistandslovens § 40, stk. 1, foreligger tilkendegivelser om, at denne bestemmelse skal betragtes som en specielt lovhjemlet undtagelse fra et gældende (ulovhjemlet) princip om, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft.

...

Socialministeriet nævner, at princippet om, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, også gælder i anden lovgivning end bistandsloven, og anfører som eksempel, »at forhøjet børnetilskud først kan ydes efter ansøgning herom, uanset om betingelserne måtte være opfyldt på et tidligere tidspunkt«.

Jeg skal hertil bemærke følgende:

Lovændringen, hvorefter bl.a. forhøjet børnetilskud forudsætter en ansøgning herom, blev gennemført ved lov nr. 336 af 15. juni 1973 med virkning fra den 1. oktober 1973, og den nye regel, hvorefter der ikke ydes hjælp forud for en ansøgning, er vel netop resultatet af lovændringen (som havde det særlige sigte at medvirke til og skaffe dokumentation for, at ikke andre end »reelt« enlige forsørgere modtager forhøjet børnetilskud) - og for så vidt ikke udslag af noget »ulovhjemlet princip« af den ovenfor omtalte karakter.

Til spørgsmålet om betydningen af, at en medarbejder i socialforvaltningen har undladt at opfylde en underretningspligt, har socialministeriet anført, at »forsømmelse af en forpligtelse eventuelt kunne føre til en tilkendegivelse over for den, der måtte have begået en fejl, men at det ikke heraf følger, at der da må ydes den bistand, som muligvis kunne være ydet. Socialministeriet eller de derunder hørende styrelser ville ikke have hjemmel til at give pålæg herom«.

Jeg er enig i, at en »forsømmelse af en (underretnings-) forpligtelse« ikke har som direkte følge, at der må ydes den bistand, som muligvis kunne være ydet; men i det omfang en henvendelse til forvaltningen (en medarbejder i forvaltningen) vedrørende et bestemt spørgsmål sammenholdes med en manglende information vedrørende dette spørgsmål, foreligger der den mulighed på et senere tidspunkt at ligestille den første henvendelse med en rettidig ansøgning (en afgørelse af 26. april 1976 i denne retning fra den sociale ankestyrelse, men dog i en noget anden sag, er optaget i SM sociale meddelelser - D meddelelse nr. 14/1976), jfr. også mine bemærkninger i min beretning for 1978, s. 649 ff. Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, socialministeriet har anført i skrivelsen af 22. april 1980 til mig (socialministeriets sag 5. kt. j. nr. 4610-38) om værdien af information til borgerne om deres rettigheder, herunder særligt, at det for så vidt angår børnetilskud forudsættes, »i de tilfælde, hvor der i forvejen er kontakt mellem socialforvaltningen og den person, der bliver enlig forsørger..., at kommunerne som led i deres almindelige vejledningsforpligtelse oplyser den enlige forsørger om ansøgningsordningen vedrørende forhøjet og ekstra børnetilskud« (ombudsmandens beretning for 1979, s. 76-77).



| ...«

I en skrivelse af 23. juni 1980 til socialministeriet henviste Odense magistrats 3. afd. til sin skrivelse af 4. marts 1980 til ministeriet.

I skrivelse af 3. juli 1980 til ombudsmanden udtalte socialministeriet følgende:

»...

De gældende regler, hvorefter ydelser efter sociallovgivningen ikke uden særlig hjemmel kan gives med tilbagevirkende kraft, har rod i en lovgivning, der for ydelse af hjælp forudsatte en økonomisk trang. Det måtte efter den tids opfattelse anses for at være en *betingelse* for at modtage hjælp, at der blev ansøgt herom. Der kunne således begrebsmæssigt ikke være tale om, at man kunne opfylde betingelserne fra et tidligere tidspunkt. At hjælp først kunne ydes fra tidspunktet for ansøgning herom, var ikke begrundet med vanskeligheden ved at dokumentere trang fra et tidligere tidspunkt. Sådant dokumentation kom ikke på tale, idet den pågældende jo havde været i stand til på en eller anden måde at klare sig indtil ansøgningen om hjælp.

Et udslag af denne tankegang fremgår af en note til § 292 i den kommenterede udgave af forsorsloven af 1938. Det udtales her, at såfremt der var nægtet en trængende hjælp, og afgørelsen blev ændret ved højere instans, kunne der blive spørgsmål om efterbetaling af hjælp fra andragendets *indgivelse*.

Den nævnte regel har været så klart fastslået gennem årtiers praksis, at der ikke har været følt et behov for en udtrykkelig lovbestemmelse, så meget mindre som det, da der blev indført regler om betaling af gæld, skete med udtrykkelig lovhjemmel, jfr. således den tidligere børneforsorslovs § 27, stk. 2, nr. 5, og nu bistandslovens § 40. Om begrundelsen for sidstnævnte bestemmelse kan henvises til bemærkningerne til § 40 i forslaget til bistandsloven. Det fremgår heraf, at reglen skal opfattes som en undtagelse fra hovedreglen. (Jeg går ud fra, at socialministeriet herved sigter til bemærkningen om, at bestemmelsen »imødekommer et ønske i socialreformkommissionens betænkning om i visse særlige tilfælde at kunne sanere en families økonomi ved at bringe truende gældsposter ud af verden«; min bemærkning).

Det nævnte princip gælder fortsat inden for det sociale område, også efter at lovgivningen har optaget bestemmelser om ydelser, der ikke er betinget af økonomisk trang. Dette gælder således med hensyn til folkepensionens grundbeløb, som ikke er indtægtsreguleret for så vidt angår personer, der er fyldt 67 år. Folkepensionen udbetales først efter tidspunktet for ansøgning herom, uanset at betingelser for udbetalingen, opnåelse af en bestemt alder, normalt uden vanskelighed kan dokumenteres også for en allerede forløben tid.

Med hensyn til den ydelse, der er tale om i den foreliggende sag, bemærkes, at et personligt tillæg til en pension ikke på samme måde som selve pensionen kan opfattes som en egentlig ret. Tillægget kan kun ydes til en person, hvis forhold »er ganske særlig vanskelige«, jfr. folkepensionslovens § 13. Som det fremgår af denne bestemmelse, har kommunerne et bestemt beløb til rådighed til personlige tillæg til pensionister.

Der er ikke - bortset fra udgifter til medicinhelp - fra centralt hold fastsat nærmere regler om kriterierne for udbetaling af personlige tillæg. Kommunerne afgør derfor skønsmæssigt, i hvilke situationer der inden for rammerne af rådighedsbeløbet bør ydes sådanne tillæg.

Til det af ombudsmanden nævnte synspunkt, at en ordning, hvorefter hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, synes at kunne få social slagside,

bemærkes, at såfremt der dermed tænkes på, at særlig personer med lave indtægter mangler viden om samfundets hjælpemuligheder, kan dette næppe siges at svare til de faktiske forhold, men at der i øvrigt ikke er hjemmel til ved anvendelse af reglerne at tage hensyn til, om der kan siges at foreligge en undskyldelig uvidenhed om retten til en ydelse.

Til ombudsmandens udtalelse om betydningen af ændringen i 1973 af reglerne om adgang til forhøjet børnetilskud bemærkes, at reglen i skrivelsen herfra var nævnt som et eksempel på, at en ydelse først kan opnås efter ansøgning herom, uanset om det kan dokumenteres, at betingelserne for adgang til ydelsen har været opfyldt fra et tidligere tidspunkt. Det kan således forekomme, at en forsørger ved dødsfald bliver enlig i slutningen af et kvartal, men først efter det følgende kvartals begyndelse retter henvendelse til socialforvaltningen. I et sådant tilfælde ydes forhøjet børnetilskud først fra det derefter følgende kvartal. Det afgørende er således ikke spørgsmålet om dokumentation, men reglen er et udslag af princippet om, at en ydelse først kan opnås fra et tidspunkt efter, at der er ansøgt herom.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om forsømmelse af en underretningsforpligtelse, bemærkes, at man kan henvise til det af Odense magistrats 3. afdeling anførte. Socialministeriet finder ikke, at der kan påvises nogen forsømmelse, der kunne begrunde, at kommunen af egne midler skulle yde et beløb, men ville i øvrigt ikke kunne pålægge eller foreslå magistraten at gennemføre en sådan udgang af sagen. Socialministeriet finder derfor, at sagen må betragtes som endeligt afgjort ved amtsankenævnets afgørelse.«

Med skrivelse af 19. september 1980 underrettede ombudsmanden A om Odense magistrats og socialministeriets fornyede udtalelser.

I skrivelse af 22. september 1980 fremsatte A yderligere bemærkninger til sagen. A bemærkede bl.a., at amtsankenævnet ikke havde taget stilling til spørgsmålene om, dels hvorvidt den tilsynsførende ved hjemmeplejen havde misligholdt sin underretningspligt, dels hvorvidt den hjemmehjælp, der var ydet hendes fader, var tilstrækkelig. A bemærkede, at sagen ikke kunne afgøres, »når alle faktorer i sagen ikke er undersøgt og sagligt belyst«.

Ombudsmanden udtalte følgende i en skrivelse af 30. juni 1981 til A:

»Sagen rejser *dels* det principielle spørgsmål om, hvorvidt der kan ydes økonomisk bistand efter den sociale lovgivning med tilbagevirkende kraft fra et tidspunkt forud for en ansøgnings indgivelse - når spørgsmålet ikke er afklaret i selve lovgivningen - *dels* spørgsmålet om, hvorvidt en persons henvendelse til forvaltningen (en medarbejder i forvaltningen) vedrørende et bestemt spørgsmål, sammenholdt med en manglende information vedrørende dette spørgsmål, på et senere tidspunkt kan ligestilles med en egentlig ansøgning - med den virkning, at hjælp kan ydes fra det første henvendelsestidspunkt (såfremt betingelserne for at yde hjælp fra dette tidspunkt i øvrigt må antages at have været opfyldt).

Jeg finder det mest hensigtsmæssigt i det følgende at behandle de to spørgsmål hver for sig.

*1) Spørgsmålet om, hvorvidt der gælder et princip inden for den sociale lovgivning, hvorefter ydelser ikke uden særlig hjemmel kan gives med tilbagevirkende kraft forud for ansøgningstidspunktet.*

Socialministeriet og amtsankenævnet har i den foreliggende sag givet udtryk for, at der gælder et sådant princip, og jeg forstår udtalelsen fra social- og sundhedsforvaltningen i Odense kommune, hvorefter forvaltningen »ikke har ment at kunne yde hjælpen med tilbagevirkende kraft«, som udtryk for den samme opfattelse.

Jeg er enig med socialministeriet, amtsankenævnet og kommunen i, at der må antages at gælde et sådant almindeligt vejledende princip. Det er imidlertid, som nævnt ovenfor s. 272 og 274, min opfattelse, at der må forekomme undtagelsestilfælde, hvor en ansøger er berettiget til hjælp forud for ansøgningstidspunktet.

I en anden konkret sag, som jeg har haft under behandling, har den sociale ankestyrelse da også givet udtryk for den opfattelse, at særlige omstændigheder i det enkelte tilfælde kan bevirke, at der findes grundlag for at yde hjælp fra et tidligere tidspunkt end ansøgningstidspunktet, f.eks. »i tilfælde, hvor det i en akut situation ikke har været muligt at rette henvendelse til forvaltningen før en behandlings iværksættelse« (ankestyrelsens j. nr. 13.932-79 og mit j. nr. 1980-1162-052).

Også socialministeriet har givet udtryk for, at der eksisterer en vis mulighed for kommunernes social- og sundhedsforvaltninger for at fravige den gældende hovedregel om, at hjælp ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, jfr. ministeriets udtalelse af 29. marts 1974 til mig i den ovenfor s. 274 nævnte sag (socialministeriets sag 2.k. j. nr. 49-421), hvor ministeriet for så vidt angår hjælpemidler udtalte, at ministeriet ikke ville modsætte sig, at der i ganske enkelte tilfælde ydes økonomisk bistand til hjælpemidler, der er anskaffet på et tidligere tidspunkt end ansøgningen herom, således når det (som det var tilfældet i den konkrete sag) kun drejer sig om ganske få dage, og forvaltningen derfor kan anse det for godtgjort, at det behov, der foreligger på ansøgningstidspunktet, også har været til stede ved anskaffelsen. I den konkrete sag fandt ministeriet dog ikke - under hensyn til den faste praksis, der forelå vedrørende spørgsmålet om hjælp med tilbagevirkende kraft, og til omstændighederne i sagen - at kunne pålægge det sociale udvalg at give ansøgeren hjælp til anskaffelse af et hjælpemiddel (som den pågældende selv havde bekostet). I en skrivelse af 13. maj 1974 meddelte jeg den pågældende ansøger, at jeg i alt væsentligt kunne tiltræde socialministeriets ovenfor omtalte almindelige opfattelse. Det var herefter min opfattelse, at der ikke forelå nogen retlig hindring for at imødekomme en ansøgning om hjælp til et hjælpemiddel med tilbagevirkende kraft få dage forud for ansøgningen, og det

ville efter min mening have været rimeligt og udtryk for smidig administration, om den pågældende ansøgning var imødekommet. Jeg fandt imidlertid ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at udtale kritik af, at det pågældende socialudvalg havde givet afslag på ansøgningen (mit j. nr. 1975-655-051).

Ud over de ovenfor omtalte generelle bemærkninger til spørgsmålet om adgangen til at yde hjælpen med tilbagevirkende kraft finder jeg ikke på grundlag af den foreliggende klage at have tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre i anledning af, at det sociale udvalg og amtsankenævnet i den foreliggende sag ikke nærmere har taget stilling til, om der gør sig sådanne særlige grunde gældende i Deres tilfælde, at der er grundlag for at fravige det generelle princip om ikke at yde hjælp med virkning forud for ansøgningen. Jeg henviser til det, jeg har anført nedenfor under 2 og 3.

*2) Spørgsmålet om, hvilken betydning en eventuel forsømmelse af en vejledningsforpligtelse fra forvaltningens side har for ansøgeren, for så vidt angår adgangen til at få økonomisk bistand fra et vist tidligere tidspunkt forud for det egentlige ansøgningstidspunkt.*

Amtsankenævnet har ikke ment at kunne tage stilling til, hvorvidt der i Deres tilfælde fra forvaltningens (en medarbejder i forvaltningens) side har været givet en tilstrækkelig vejledning.

Socialministeriet har fundet (jfr. ministeriets skrivelse af 27. marts 1980), at der ikke kan påvises nogen forsømmelse af en underretningsforpligtelse; ministeriet har samtidig givet udtryk for den opfattelse, at forsømmelse af en forpligtelse eventuelt kunne føre til en tilkendegivelse over for den, der måtte have begået en fejl, men at det ikke heraf følger, at der da må ydes den bistand, som muligvis kunne have været ydet. Socialministeriet eller de under ministeriet hørende styrelser ville ikke have hjemmel til at give pålæg herom.

Jeg er for så vidt enig i, at en »forsømmelse af en (underretnings)forpligtelse« ikke har som umiddelbar følge, at der må ydes den bistand, som muligvis kunne være ydet; men i det omfang, social- og sundhedsforvaltningen har kontakt med en person vedrørende et spørgsmål om hjælp efter den sociale lovgivning, og vedkommende ikke får tilstrækkelig vejledning vedrørende dette spørgsmål, foreligger der efter min opfattelse den mulighed på et senere tidspunkt at ligestille den første kontakt med en egentlig ansøgning. Denne opfattelse er på linje med det, den sociale ankestyrelse gav udtryk for i den ovenfor s. 277 f omtalte konkrete sag (ankestyrelsens j. nr. 13.932-79 og mit j.nr. 1980-1162-052). Jeg henviser endvidere til den offentliggjorte sag fra den so-

ciale ankestyrelse, omtalt ovenfor s. 275 (SM-meddelelse nr. 14/1976) og mine bemærkninger i min beretning for 1978, s. 449 ff.

At der påhviler socialforvaltningen en forpligtelse til at vejlede personer, som forvaltningen kommer i kontakt med, om, hvilke sociale ydelser de pågældende måtte være berettiget til at modtage, er almindeligt antaget. Efter bistandslovens § 28 kan det sociale udvalg tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved op-søgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som antages at trænge hertil. At en sådan vejledning også omfatter oplysning om de ydelser, der kan ydes i henhold til lovgivningen, er klart forudsat i socialreformkommissionens 2. betænkning (nr. 664, 1972), det sociale tryk-hedssystem, service og bistand, s. 29 f.

Ud over den almindelige vejledningsforpligtelse, der må antages at gælde i det tilfælde, hvor en person anmoder om vejledning i et konkret spørgsmål, må der således antages inden for det sociale område at bestå en vis vejledningsforpligtelse også i tilfælde, hvor der ikke foreligger en egentlig anmodning fra en person herom, men hvor forvaltningen gennem kontakt med den pågældende person bliver opmærksom på, at vedkommende må antages at »trænge hertil« (bistandslovens § 28). Jeg henviser i den forbindelse også til det, socialministeriet har anført i den ovenfor s. 275 refererede udtalelse af 22. april 1980, og hvorefter det forudsættes, at kommunerne, i de tilfælde hvor der i forvejen er kontakt mellem socialforvaltningen og en person, der bliver enlig forsørger, oplyser den enlige forsørger om ansøgningsordningen vedrørende forhøjet og ekstra børnetilskud.

I det foreliggende tilfælde er spørgsmålet herefter, hvorvidt socialforvaltningen tilsidesatte en vejledningsforpligtelse over for Dem/Deres fader - enten på tidspunktet for Deres faders udskrivning fra hospitalet den 17. november 1977 eller ved Deres henvendelse til tilsynsførende ved hjemmehjælpen (C) den 16. maj 1978.

En stillingtagen til dette spørgsmål forudsætter en nærmere afklaring af omfanget af den vejledningsforpligtelse, der påhviler socialforvaltningen i de to situationer (vejledningsforpligtelsen henholdsvis uden og efter at De/(Deres fader) fremsatte anmodning om betaling for udgifter i forbindelse med Deres pasning af Deres fader).

*a) Socialforvaltningens vejledningsforpligtelse vedrørende reglerne om hjælp til huslig bistand i hjemmet over for personer, som ikke fremsætter direkte anmodning om sådan hjælp.*

Således som sagen foreligger oplyst, må jeg lægge til grund, at social- og sundhedsforvaltningen i Odense kommune i vidt omfang har imødekommet den generelle vejledningsforpligtelse, der påhviler kommunen, ved gennem annoncer at orientere pensionister om, at de i givne situationer har mulighed for at få ekstra økonomisk hjælp som et personligt tilskud.

Uanset at der er givet en sådan generel orientering, må jeg, bl.a. fordi en sådan orientering ikke kan omtale alle de situationer, hvor hjælp kan komme på tale, antage, at der derudover påhviler kommunen en vis vejledningsforpligtelse, også uden der er fremsat egentlig anmodning herom, jfr. det, jeg har anført ovenfor. Dette må f.eks. antages at gælde i en situation, hvor der foreligger en ansøgning/anmodning om hjemmehjælp, og kommunen på grund af manglende ressourcer ikke kan stille den (erkendt) nødvendige bistand til rådighed; i sådanne situationer er det min opfattelse, at der efter omstændighederne kan påhvile kommunen en forpligtelse til at vejlede de pågældende (ansøgeren/pensionisten/sygehuset) om, at der i stedet eller som et supplement kan ydes tilskud til dækning af udgifter til hushjælp, som familien selv antager, enten i medfør af bistandslovens § 56, stk. 1, eller som et personligt tillæg efter de sociale pensionslove til pensionisten (en ordning, der også før bistandslovens ikrafttræden blev anvendt af de sociale udvalg til betaling af familiemedlemmer eller andre, der ydede pensionisten bistand i hjemmet, jfr. herom socialministerens svar til socialudvalget i udvalgets beretning angående forslaget til lov om social bistand, gengivet i Folketingsstidende 1972/73, tillæg B, sp. 2900).

Med det anførte har jeg ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den hjemmehjælp, der blev tilbudt Deres fader i perioden, fra han blev udskrevet og frem til den 1. november 1978, har været utilstrækkelig/utilstrækkelig i et sådant omfang, at det måtte være nærliggende for forvaltningen at antage, at han/De opfyldte betingelserne for at modtage anden form for bistand i henhold til den sociale lovgivning, således at rådgivning herom overhovedet kunne komme på tale.

*b) Socialforvaltningens/ansatte under socialforvaltningens vejledningsforpligtelse vedrørende reglerne om hjælp til huslig bistand i hjemmet over for personer, som fremsætter anmodning om sådan hjælp.*

Som omtalt ovenfor antages socialforvaltningen at have en sådan vejledningsforpligtelse.

Også ansatte ved hjemmehjælpen, herunder de tilsynsførende, antages at have en sådan vejledningsforpligtelse, jfr. ovenfor om det, der er anført af Odense magistrats 3. afd. og socialministeriet. Om administrationen af hjemmehjælpsordningen har socialministeriet fastsat regler i cirkulære nr.

208 af 29. september 1975 (nu afløst af socialministeriets cirkulære nr. 175 af 30. oktober 1980, pkt. 21) om praktisk bistand i hjemmet efter bistanndsloven. I cirkulærets pkt. 29 er anført følgende:

»Det forudsættes, at der udøves et tilsyn med, om bistand til hjemmene virker tilfredsstillende, herunder også den bistand, som ydes i hjem, der selv antager hushjælp.

De hidtidige erfaringer har vist, at det er ønskeligt at have tilsynsførende/hjemmehjælpsledere ved hjemmehjælpen, som kontaktlede mellem hjemmene, hjemmehjælpere og administrationen.«

Af cirkulærets pkt. 29 fremgår det endvidere, at en tilsynsførende/hjemmehjælpsleder vil kunne påse, om ordningen efter bistanndslovens § 56 (privat antagen hjælp) virker tilfredsstillende. De tilsynsførende »vil kunne vurdere hjemmets behov for hjælp og tilrettelægge og føre tilsyn med hjemmehjælpernes arbejde, give indberetning til socialforvaltningen om hjemmenes behov for anden bistand og give indberetning til læger og sygehuse«.

Den tilsynsførende ved hjemmehjælpen må således være at betragte som en medarbejder ansat ved socialforvaltningen med visse rådgivende og formidlende funktioner. Og uanset at den tilsynsførende ikke kan tage stilling til, hvorvidt hjælp kan ydes i konkrete tilfælde, må den tilsynsførende kunne påtage sig at videreformidle en ansøgning om hjælp, således at ansøgningstidspunktet regnes fra det tidspunkt, da ansøgningen/forespørgslen blev rejst over for den tilsynsførende.

Med det anførte har jeg ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den forespørgsel, De rejste over for den tilsynsførende ved hjemmehjælpen, (C), den 16. maj 1978, kan sidestilles med en ansøgning efter de ovenfor angivne retningslinjer.

### *3) Sammenfattende bemærkninger.*

Amtsankenævnet for Fyns amt har ikke ment at kunne tage stilling til, hvorvidt den tilsynsførende ved hjemmehjælpen, (C), har givet en utilstrækkelig vejledning (eller om utilstrækkelig vejledning i øvrigt måtte være givet af socialforvaltningen på et tidligere tidspunkt end ved Deres forespørgsel af 16. maj 1978 til (C). Amtsenknevnet har heller ikke taget stilling til, hvorvidt den hjemmehjælp, der blev ydet Deres fader, var tilstrækkelig.

Amtsankenævnet har afvist at underkaste sagen en sådan nærmere undersøgelse, alene med den - efter min mening - utilstrækkelige begrund-

delse, at »ukendskab til eventuelle hjælpemuligheder efter den sociale lovgivning (ikke) hjemler ret til hjælp forud for ansøgningstidspunktet.«

Jeg har fundet at burde henstille til amtsankenævnet at genoptage sagens behandling - under henvisning til det, jeg ovenfor har anført om mulighederne for at yde hjælp med tilbagevirkende kraft fra et tidspunkt forud for det egentlige ansøgningstidspunkt. Jeg har over for amtsankenævnet peget på, at et mere sikkert grundlag for afgørelsen af sagen formentlig kan tilvejebringes ved hos den hjemmehjælper, som ifølge Deres oplysninger i skrivelsen af 11. april 1980, jfr. ovenfor s. 274, var til stede under Deres samtale med (C) den 16. maj 1978, at indhente nærmere oplysninger om forløbet af den samtale, De havde med (C), og at amtsankenævnet fra kommunen og eventuelt det sygehus, hvorfra Deres fader blev udskrevet den 17. november 1977, formentlig vil kunne modtage oplysninger af betydning for bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den hjemmehjælp, der blev ydet Deres fader fra udskrivningen til den 1. november 1978, måtte skønnes at have været tilstrækkelig.«

### Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 1. juni 1982 meddelte amtsankenævnet for Fyns amtskommune mig, at sagen vedrørende ydelse af personligt tillæg i forbindelse med A's pasning af hendes nu afdøde fader, B, efter indhentelse af yderligere oplysninger og erklæringer havde været genoptaget, og at der i amtsankenævnets møde den 25. maj 1982 blev truffet følgende afgørelse:

»Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger, herunder den af amtsankenævnets lægekonsulent afgivne erklæring, finder amtsankenævnet, at den af Odense magistrats 3. afdeling i perioden 17. november 1977 - 1. maj 1978 ydede hjemmehjælp har været utilstrækkelig i et sådant omfang, at det måtte være nærliggende for forvaltningen at antage, at (A/B) opfyldte betingelserne for at modtage anden form for bistand i henhold til den sociale lovgivning, og at der følgelig burde have været rådgivet herom, jævnfør bistandslovens § 28.

På denne baggrund samt under hensyn til, at der ikke ses at foreligge objektive holdepunkter for en antagelse af, at plejetyngden den 1. maj 1978 havde nået et sådant niveau, at der først fra dette tidspunkt var basis for udbetaling af personligt tillæg, finder nævnet, at Odense magistrats 3. afdeling også for perioden 17. november 1977 - 1. maj 1978 bør yde personligt tillæg i forbindelse med C's pasning af faderen. Ankenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte magistratsafdelingens skøn, hvorefter tillægget ansættes til 2/3 af plejetillægget.

En godtgørelse efter bistandslovens § 56 på grund af manglende hjemmehjælpstimer finder amtsankenævnet derimod ikke at kunne tage stilling til, jævnfør bistandslovens § 57.

Med hensyn til spørgsmålet om ydelse af renter af de beløb, som efter de nu trufne afgørelser burde have været udbetalt løbende i perioden 17. november 1977 - 1. november 1978, skal amtsankenævnet henholde sig til det af folketingets ombudsmand anførte i forbindelse med behandlingen af den i vedlagte



sagsresumé under »Lovbestemmelser m.v.« anførte sag, hvorefter spørgsmålet henhører under domstolene.«

Jeg meddelte herefter amsankenævnet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.