



## Børnetilskudslovens § 19

FOB nr. 83.224

*Med henvisning til min undersøgelse af bestemmelsens forhistorie henstillet til amtsankenævnet for Københavns amt at undergive en sag om anvendelse af børnetilskudslovens § 19 (om fradrag i det særlige børnetilskud for forsørger-tabserstatning) på børnepensionsydelse fra en pensionskasse en fornyet overvejelse.*

*Tilkendegivet, at jeg senere ville overveje, om jeg har grundlag for at afgive en henstilling til socialministeren om at søge børnetilskudslovens § 19 ændret.*

*(J. nr. 1981-1257-031).*

A klagede som advokat for H over en afgørelse fra amtsankenævnet for Københavns amt, der havde tiltrådt en afgørelse fra det sociale udvalg i X kommune, hvorefter H ikke var berettiget til at modtage særligt børnetilskud til sin datter, D. Amtsankenævnet henviste til bestemmelsen i børnetilskudslovens § 19.

Denne bestemmelse har følgende indhold:

»Er der for et barn, for hvem der efter lovgivningen om børns retsstilling er eller kunne være fastsat bidrag fra en forsørger, fastsat en erstatning til barnet for tab af forsørgeren, kan erstatningsbeløbet fragå i det særlige børnetilskud efter § 4, stk. 3, nr. 2. Socialministeren fastsætter de nærmere regler herom.«

I cirkulære nr. 220 af 29. november 1978 om børnetilskud har socialministeriet fastsat nærmere retningslinjer i tilknytning til denne bestemmelse. Cirkulæret indeholder i pkt. 30 følgende retningslinjer:

»Når et barn, for hvem der efter loven om børns retsstilling er eller kunne være fastsat bidrag fra en forsørger, efter pågældendes død overgår til *særligt børnetilskud* efter lovens § 4, stk. 3, nr. 2, kan en erstatning for tab af forsørgeren *afkortes* i børnetilskuddet, jfr. lovens § 19. Er der tillagt barnet en kapitalerstatning, kan en mindre del heraf sættes til side til barnet til anvendelse efter det fyldte 18. år. Resten af kapitalen deles i lige store andele for årene, indtil barnet fylder 18 år, og den beregnede årlige indtægt *fradraget fuldt ud* i det særlige børnetilskud. Der kan være tale om en erstatning efter almindelige erstatningsretlige regler eller om en efterladte-erstatning, f.eks. efter lov om arbejdsskadeforsikring. Fradrag foretages, uanset om beløbet måtte være bundet i overformynderiet eller på anden måde.

Fradrag skal alene ske i de tilfælde, hvor det beløb, der tilkommer barnet, er fastsat eller udbetales i forhold til den før dødsfaldet påhvilende forsørgelsespligt. Der skal ikke ske fradrag for beløb, der hidrører fra frivilligt tegnede forsikringer, og da fradrag kun skal ske for ydelser vedrørende personer, der var eller kunne være bidragspligtige, skal der ikke ske fradrag, hvis forældrene før dødsfaldet samlevede, således at der ikke var grundlag for at fastsætte et privatretligt bidrag.«

Det fremgik af sagen, at M siden skilsmisse i november 1974 betalte bidrag til sine og H's fællesbørns underhold.

M, der havde været medlem af Magistrenes Pensionskasse, afgik ved døden i august 1975. Fra den 1. september 1975 udbetalte pensionskassen børnepension til M's og H's børn. Børnepensionen til den yngste datter udgjorde pr. 1. september 1980 2.057 kr. om måneden.

Efter H's ansøgning bevilgede det sociale udvalg i X kommune særligt børnetilskud efter bestemmelsen i børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 2, til de 2 af H's børn, der endnu ikke var fyldt 18 år. Tilskuddet blev ydet med tilbagevirkende kraft fra den 3. oktober 1975.

I november 1980 meddelte X kommunes socialforvaltning H, at der ikke kunne udbetales særligt børnetilskud til D for tiden efter den 1. oktober 1980, da forvaltningen »nu er blevet opmærksom på, at barnet efter sin afdøde bidragspligtige fader fra Magistrenes Pensionskasse modtager et månedligt beløb, der væsentligt overstiger det særlige børnetilskud«. Socialforvaltningen henviste til bestemmelsen i børnetilskudslovens § 19. Socialforvaltningen ville ikke kræve det allerede udbetalte særlige børnetilskud til de to yngste børn tilbagebetalt, da »det fejlagtigt udbetalte beløb er modtaget i god tro«.

A klagede over denne afgørelse til amtsankenævnet for Københavns amt. I klagen anførte han bl.a.,

»- at beslutningen om begrænsning af det særlige børnetilskud ifølge § 19 i lov om særligt børnetilskud beror på et skøn, der forudsætter, at de i bestemmelsen angivne retlige mindstebetingelser er opfyldt,

- at der i sin tid på fuldt oplyst faktisk grundlag er tildelt (D) særligt børnetilskud uden kommunens benyttelse af nævnte skønsmæssige beføjelse,

- at en offentlig myndighed efter almindelige forvaltningsretlige regler ikke frit kan tilbagekalde en lovlig, skønsmæssig og såkaldt begunstigende forvaltningsakt, som den begunstigede har indrettet sig i tillid til, og

- at - hvis man i øvrigt antog, at der var fri tilbagekaldelighed - lovens mindstebetingelser for begrænsning af tilskuddet ikke er opfyldt, idet den tegnede pensionsordning og de i medfør heraf udbetalte pensionsydelse til (D) dels ikke naturligt er omfattet af lovens betingelse: at der skal være fastsat en erstatning til barnet for tab af forsørgeren, dels må kunne henføres under eller sidestilles med de frivilligt tegnede forsikringer, der ifølge socialministeriets cirkulære af 29. november 1978, pkt. 30, ikke skal medføre begrænsning i det særlige børnetilskud.«

Som nævnt tiltrådte amsankenævnet for Københavns amt det sociale udvalgs afgørelse om standsning af det særlige børnetilskud til D.

I sin klage til mig henviste A bl.a. til sin klage til amsankenævnet for Københavns amt. Herudover anførte han bl.a. følgende:

»Det er min opfattelse, at lovgrundlaget muligvis kunne have ført til, at det særlige børnetilskud oprindeligt var blevet nægtet min klient, men ikke til, at den positive afgørelse herom - der ikke er ulovlig - på uændret faktisk og retligt grundlag kan ændres til skade for min klient, omend kun med virkning for fremtidige udbetalinger. Hvis loven om børnetilskud m.v. antages at indeholde grundlag for den ændrede afgørelse, finder jeg dette grundlag uklart og utilfredsstillende for de personer, det vedrører.«

Sikringsstyrelsen anførte i en udtalelse af 27. april 1982 i anledning af A's klage bl.a. følgende:

»Sikringsstyrelsen kan oplyse, at fradragsreglen i børnetilskudslovens § 19 finder anvendelse ikke blot på forsørgertabserstatninger efter lov om arbejdsskadeforsikring, lov om besættelsestidens ofre og lignende, som direkte er omfattet af bestemmelsens ordlyd, men i praksis også på børnepensionsydelse fra en pensionskasse, børnetillæg til tjenestemandspension og lignende. Fradraget er obligatorisk, når lovens øvrige betingelser foreligger opfyldt, uanset at lovbestemmelsen synes at forudsætte, at nærmere betingelser for fradragsbestemmelsens anvendelse skal fastsættes af socialministeren.

...

Sikringsstyrelsen skal gøre opmærksom på, at § 19 er en kodificering af den før børnetilskudsloven fulgte praksis vedrørende normalbidrag tillagt visse forsørgere efter forsørgsloven. I lov nr. 236 af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelse er der i bemærkningerne til § 19 anført, at bestemmelsen svarer til praksis.

Sikringsstyrelsen kan udtale, at den af amsankenævnet truffe afgørelse er i fuld overensstemmelse med den praksis, der forefindes på området.«

Socialministeriet oplyste i en udtalelse af 11. maj 1982, at socialministeriets og sikringsstyrelsens vejledningsvirksomhed vedrørende bestemmelsen i børnetilskudslovens § 19 ligesom afgørelser truffet af socialministeriet, da ministeriet var ankeinstans for sager i henhold til børnetilskudsloven, var i overensstemmelse med de retningslinjer, sikringsstyrelsen havde anført i sin udtalelse af 27. april 1982. Socialministeriet henviste i den forbindelse til tidligere brevveksling mellem sikringsstyrelsen og socialministeriet.

Efter gennemgang af sagens akter anmodede jeg socialministeriet om udlån af akterne i nogle sager vedrørende særlige børnetilskud, som ministeriet havde truffet afgørelse i på det tidspunkt, da ministeriet var ankemyndighed på området.

Efter at have modtaget disse akter iværksatte jeg en nærmere undersøgelse af forhistorien til børnetilskudslovens § 19, og i en skrivelse af 1. december 1983 til socialministeriet redegjorde jeg for resultatet af min undersøgelse.

Jeg anførte bl.a. følgende:

»2. Før den 1. januar 1970, da børnetilskudsloven trådte i kraft, fandtes de modsvarende regler i lov om offentlig forsorg.

Ved lov nr. 89 af 25. marts 1964 om ændring af lov om offentlig forsorg blev der tilvejebragt hjemmel for at udbetale bidragsunderstøttelser fra det offentlige i visse tilfælde, som ikke hidtil havde været omfattet af loven.

Efter lovændringen havde forsorgslovens § 76, stk. 1 og 2, følgende indhold:

§ 76:

»Et i henhold til den derom gældende lovgivning fastsat underholdsbidrag til et barn kan, så snart bidragets forfaldsdag er forløbet, uden at bidraget er erlagt, af den ene af forældrene fordres udbetalt forskudsvis af det offentlige.

*Stk. 2.* Når den bidragsskyldige er død, bortfalder adgangen til udbetaling af bidrag efter stk. 1. Den, der har været berettiget til at få udbetalt bidrag i henhold til stk. 1, har da ret til af det offentlige at oppebære et bidrag til dækning af udgifterne ved barnets underhold.«

Efter lovens § 83, nr. 3, var retten til at modtage bidrag efter § 76, stk. 2, bl.a. betinget af, at den pågældende opfyldte de i lovens § 88 angivne økonomiske betingelser.

§ 88 havde følgende indhold (fremhævnningen er foretaget af mig):

»Retten for en af forældrene til de i § 76, stk. 2, og §§ 77-78 angivne tilfælde at få bidraget udbetalt med det fulde grundbeløb er betinget af, at den bidragsberettigedes årlige indtægt, beregnet efter reglerne i stk. 3, ikke overstiger 11.850 kr., jfr. § 126.

*Stk. 2.* Såfremt den bidragsberettigedes indtægt er større end ovenfor angivet, bliver 60 pct. af det overskydende indtægtsbeløb at fradrage i bidraget. Bliver bidraget som følge af fradraget mindre end 1/12 af grundbeløbet, bortfalder det.

*Stk. 3.* Den indtægt, som kommer i betragtning i henhold til foranstående, beregnes efter følgende regler:

a) Til grund for beregningen lægges i almindelighed den indtægt, som pågældende har oppebåret i det foregående kalenderår.

...

c) I betragtning kommer enhver indtægt, som den bidragsberettigede og de børn, hvortil bidrag søges, jfr. stk. 4, samt den bidragsberettigedes eventuelle ægtefælle har haft i den pågældende periode, hvad enten indtægten hidrører fra personligt arbejde, vedvarende privat eller offentlig understøttelse (bidrag i henhold til dette afsnit og børnetilskud dog undtaget), *pension* eller besiddelse af formue eller ejendom.«

I § 89, stk. 1, var bestemt:

»Overstiger barnets egen indtægt summen af de gældende normalbidrag for faderen og moderen, jfr. § 87, bliver 50 pct. af barnets overskydende indtægt at fradrage i bidraget. Bliver bidraget som følge af fradraget mindre end 1/12 af grundbeløbet, bortfalder det. Ved opgørelsen af barnets indtægt finder reglerne i § 88 tilsvarende anvendelse.«

3. Ved lov nr. 101 af 29. marts 1969 om ændring af lov om offentlig forsorg blev §§ 83, nr. 3, 88 og 89 ophævet. Loven trådte i kraft den 1. april 1969.

Retsstillingen efter den 1. april 1969 var herefter den, at udbetaling af bidragsunderstøttelse (bl.a. efter § 76, stk. 2) ikke længere var betinget af, at den berettigede/barnet opfyldte økonomiske betingelser.

4. Til børnetilskudsloven fra 1967 var (er) ikke knyttet indkomstbetingelser, for så vidt angår særligt børnetilskud. Loven trådte, som tidligere nævnt, først i kraft den 1. januar 1970.

I bemærkningerne til § 19 i det forslag til lov om børnetilskud og andre familieydelse, som socialministeren fremsatte i folketinget den 6. oktober 1966, er alene anført:

»Bestemmelsen svarer til praksis« (Folketingstidende 1966-67, tillæg A, spalte 267).

Den praksis, som der sigtes til, indebar, at der i visse tilfælde slet ikke blev udbetalt bidragsunderstøttelse. Dette var tilfældet, hvor den førstafdøde af forældrenes død havde udløst en egentlig forsørgertabserstatning til barnet. Denne praksis fremgår af en skrivelse af 21. august 1965, hvori socialministeriet udtalte, at der skulle ske fradrag fuldt ud i bidragsunderstøttelse af et beløb, der udbetaltes til et uden for ægteskab født

barn som livrente eller en årlig udbetaling som erstatning i anledning af, at faderen - der var pålagt at betale bidrag til barnet - var afgået ved døden (Sognerådstidende 1966-67).

Jeg går ud fra, at udgangspunktet for denne praksis var, at retspraksis havde udviklet sig derhen, at forsørgertabserstatning til børn i almindelighed blev udmålt således, at normalbidragene blev opsummeret for tiden indtil barnets fyldte 18. år.

I skrivelse af 16. december 1982 anmodede jeg socialministeriet om at sende mig nogle nærmere angivne sager til belysning af praksis i tiden efter børnetilskudslovens ikrafttræden. Af det materiale, som jeg har modtaget, fremgår følgende:

1° I en skrivelse af 23. februar 1971 udtalte socialministeriet, at børnetillæg (ca. 5.000 kr. årligt) til enkepension efter statstjenestemandsløven i henhold til børnetilskudslovens § 19 skulle fragå i det særlige børnetilskud. Socialministeriet har i skrivelsen anført, »... at da faderens forpligtelser over for børnene er fastslået ved, at overøvrigheden har pålagt bidrag, må børnetillægget til tjenestemandspensionen betragtes som ydet til opfyldelse af denne bidragspligt og i henhold til børnetilskudslovens § 19 fragå i det særlige børnetilskud. Efter det oplyste om børnetillæggets størrelse vil der således ikke være grundlag for at yde særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4...«.

Skrivelsen er refereret i Meddelelser fra socialministeriet nr. 1/1972.

...

5. Mellem sikringsstyrelsen og socialministeriet har der været en brevveksling om fradrag i særligt børnetilskud. I skrivelse af 21. august 1979 ... meddelte sikringsstyrelsen socialministeriet, at administrationen af børnetilskudsloven havde givet sikringsstyrelsen anledning til »fortolkningstvivel og overvejelser vedrørende gældende praksis«. Sikringsstyrelsen anførte følgende:

»...

Når børnetilskudslovens § 19 fastslår, at erstatning for tab af forsørger kan fragå i det særlige børnetilskud efter lovens § 4, stk. 3, nr. 2, synes denne bestemmelse efter ordlyden at sigte på erstatning, tilkendt barnet på grundlag af forsørgerens død, således som hjemlet ved arbejdsskade-forsikringsloven, lov om besættelsestidens ofre m.fl. love, men ikke at medindbefatte børnepensionsydelse fra en pensionskasse, børnetillæg til tjenestemandspension o.lign.

Sikringsstyrelsen er imidlertid i de her forelagte tilfælde gået ud fra, at disse ydelser efter praksis er omfattet af § 19.

Man skal i denne forbindelse henvise til den i Meddelelser fra socialministeriet, nr. 1, i 1972 citerede afgørelse, ifølge hvilken børnetillæg til en tjenestemandspension under de i lovbestemmelsen i øvrigt fastsatte betingelser ansås for omfattet af fradragsreglen.

...«

I skrivelse af 31. juli 1981 meddelte socialministeriet sikringsstyrelsen, at den fortolkning af børnetilskudslovens § 19, som sikringsstyrelsen oplyste at have givet udtryk for i sin vejledningsvirksomhed, var i overensstemmelse med afgørelser, der var truffet af socialministeriet, da ministeriet var ankeinstans for sager i henhold til børnetilskudsloven.

Socialministeriet ophørte med at være ankeinstans på dette område den 1. juli 1973.

På grundlag af de foreliggende oplysninger synes forholdet herefter at være følgende:

*For udfor den 1. april 1969:*

a) bidragsunderstøttelse kunne (skulle) helt eller delvis bortfalde, hvis barnet modtog en egentlig forsørgertabserstatning. Denne praksis støttede sig ikke på bestemmelser i forsorgsloven (men var fra midten af 1967 til dels lovfæstet i § 19 i den endnu ikke ikrafttrådte lov nr. 236 af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelser (jfr. også bemærkningerne i forarbejderne til § 19)),

b) bidragsunderstøttelse skulle nedsættes eventuelt til 0 kr., hvis den berettigede forældre/barnet havde indkomst over en vis størrelse. Som indkomst, der kom i betragtning, var også børnepension, jfr. forsorgslovens § 88, stk. 3, litra c.

*1. april 1969-31. december 1969:*

Den under a) nævnte fradragspraksis fandt stadig anvendelse og hvilede på det samme retlige grundlag som anført ovenfor.

Den under b) nævnte lovbestemte nedsættelsesadgang var bortfaldet.

*Efter 1. januar 1970:*

Den under a) nævnte fradragspraksis fik nu hjemmel i en gældende lovbestemmelse.

Den under b) nævnte nedsættelsesadgang var fortsat bortfaldet.

Et af hovedpunkterne i børnetilskudsloven var ophævelsen af adgangen til at foretage indtægtsbestemt regulering af bidragsunderstøttelse, hvilket i øvrigt blev foruddiskonteret ved ændringen af lov om offentlig forsorg allerede i 1969.

Socialministeriets afgørelse i skrivelse af 23. februar 1971 synes at indebære, at (en del af) den under b) nævnte nedsættelsesadgang, som var ophævet ved den ændrede lovgivning, genoplives nu som en fradragsordning med henvisning til en udvidende fortolkning af bestemmelsen i børnetilskudslovens § 19, som ikke har støtte i denne bestemmelses ordlyd, og som efter det foran anførte må forekomme mindre vel forenelig med dens forhistorie.

Jeg beder socialministeriet om - på baggrund af det, der er anført ovenfor - at udtale sig om det nævnte fortolkningsspørgsmål.«

Socialministeriet indhentede en udtalelse af 28. december 1983 fra sikringsstyrelsen, der oplyste, at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til fortolkningen af børnetilskudslovens § 19 end dem, der fremgik af sikringsstyrelsens tidligere skrivelse af 27. april 1982 og sikringsstyrelsens skrivelse af 21. august 1979.

Socialministeriet meddelte mig i skrivelse af 23. januar 1984, at ministeriet

»ikke har yderligere bemærkninger til fortolkningen af børnetilskudslovens § 19 end dem, der fremgår af skrivelse herfra af 2. september 1980« (en udtalelse til mig i en tidligere sag om ydelse af særligt børnetilskud).

Efter en fornyet gennemgang af sagen meddelte jeg i skrivelse af 30. maj 1984 A følgende:

»Amtsankenævnet for Københavns amt har truffet afgørelse om (H's) adgang til at modtage særligt børnetilskud for (D) på grundlag af en fortolkning af børnetilskudslovens § 19. Amtsankenævnet var forud for afgørelsen bekendt med sikringsstyrelsens (og socialministeriets) opfattelse, hvorefter børnetilskudslovens § 19 anvendes på børnepensionsydelser fra en pensionskasse.



Allerede under hensyn hertil finder jeg ikke at kunne udtale kritik over for amtsankenævnet vedrørende (ankenævnets afgørelse i sagen).

Amtsankenævnet har ikke haft lejlighed til at bedømme sagen på grundlag af min undersøgelse, som jeg har redegjort for i skrivelsen af 1. december 1983 til socialministeriet.

Jeg har samtidig hermed henstillet til amtsankenævnet at undergive sagen en fornyet overvejelse og træffe en ny afgørelse på baggrund af det, jeg har anført i skrivelsen af 1. december 1983.

Jeg har anmodet amtsankenævnet om at underrette mig om nævnets fornyede afgørelse.

Hvis De er utilfreds med amtsankenævnets fornyede afgørelse, har De mulighed for at rette henvendelse til den sociale ankestyrelse, der kan beslutte at tage en sag op til behandling, såfremt ankestyrelsen finder, at den er af principiel betydning.

De vil kunne rette fornyet henvendelse til mig om sagen, når den sociale ankestyrelses afgørelse foreligger.

Jeg vil senere overveje, om jeg har grundlag for at afgive en henstilling til socialministeriet om at søge børnetilskudslovens § 19 ændret.«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I skrivelse af 8. november 1984 underrettede amtsankenævnet for Københavns amt mig om, at ankenævnet havde meddelt A, at nævnet på ny havde overvejet sagen og havde besluttet at fastholde sin tidligere afgørelse.

Nævnet anførte følgende om afgørelsen:

» . . .

Nævnet har . . . lagt vægt på, at Gentofte kommunes afslag på udbetaling af særligt børnetilskud støtter sig på en veldokumenteret praksis, som uanset ombudsmandens redegørelse af 1. december 1983 fastholdes af socialministeriet. Nævnet mener herefter ikke - uanset at den pågældende praksis, som tilkendegivet af ombudsmanden, formentlig formelt beror på en tvivlsom, uvidende fortolkning af børnetilskudslovens § 19 - at usikkerheden og bestemmelsens rette fortolkning bør medføre et pålæg til Gentofte kommune om udbetaling af særligt børnetilskud også for tiden efter 1. oktober 1980. Nævnet har herved yderligere henset til de konsekvenser et sådant pålæg i den konkrete sag angiveligt måtte have for en række afsluttede eller uafsluttede sager, og henset til, at den af socialministeriet hævdede praksis i sit resultat

svarer til det almindelige princip om, at dobbeltdækning principielt bør undgås ved udbetaling af sociale ydelser til imødegåelse af forsørgelsesbehov.

Nævnet har noteret sig ombudsmandens slutbemærkning i skrivelse af 30. maj 1984 til (A), hvorefter ombudsmanden vil overveje, hvorvidt der måtte være grundlag for en henstilling til socialministeriet om at søge børnetilskudslovens § 19 ændret. Nævnet kan - under hensyn til det fremkomne i nærværende sag - tilslutte sig, at der gennem en lovændring tilvejebringes større klarhed omkring den fremtidige retstilstand på området.

. . .«

A klagede til den sociale ankestyrelse over amtsankenævnets afgørelse. Styrelsen optog sagen til behandling som værende af principiel betydning.

Ved beretningsårets udløb forelå ankestyrelsens afgørelse endnu ikke.

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I et møde den 7. februar 1986 traf den sociale ankestyrelse følgende afgørelse:

»Ankestyrelsen finder, at § 19 i lov om børnetilskud ikke giver hjemmel til at standse udbetalingen af det særlige børnetilskud for (A), da hendes børnepension ikke kan anses for en erstatning for tab af forsørger.

Styrelsen henviser til det gengivne uddrag af skrivelse af 1. december 1983 fra folketingets ombudsmand.

Ankestyrelsen ændrer således amtsankenævnets afgørelse af 14. november 1984.«