



Bortfald af børnebidrag. Børnepension. Berettiget forventning. Modstridende vejledning. Tilbagekaldelse. Partstvist. Ændring med tilbagevirkende kraft

En mor havde forældremyndigheden over parrets fælles børn, og faren var pålagt at betale børnebidrag til moren. Samtidig fik moren udbetalt børnepensioner fra farens pensionselskab.

Moren blev i 2002 vejledt af statsamtet om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidragene på grund af børnepensionerne.

Efter ansøgning fra faren i 2004 traf statsamtet afgørelse om at bidragene bortfaldt for fremtiden, men ikke med tilbagevirkende kraft. Familiestyrelsen stadfæstede i 2006 statsamtets afgørelse. Familiestyrelsen mente at moren med rette havde indrettet sig på at modtage bidragene på grund af farens langvarige passivitet, uanset at hun var klar over at hun muligvis ikke var berettiget til at modtage børnebidragene.

Efter faderens klage til ombudsmanden genoptog Familiestyrelsen sagen og traf en ny afgørelse om at børnebidragene skulle bortfalde med tilbagevirkende kraft. Familiestyrelsen mente ikke længere at moren med rette havde kunnet indrette sig på at modtage børnebidragene.

Moren klagede herefter til ombudsmanden. Hun henviste til den meget lange tid der var gået, og til at hun – i hvert fald efter Familiestyrelsens første afgørelse – med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene.

Ombudsmanden mente imidlertid ikke at der var grundlag for at kritisere Familiestyrelsens seneste afgørelse.

Ombudsmanden mente ikke at en borger med rette kan indrette sig på en retstilstand som vedkommende ikke har en berettiget forventning om er korrekt.

22. november 2007

2007-4-6

Familieret:
3.4

Forvaltningsret:
12.2
123.1
13.3

Derudover udtalte ombudsmanden sig om hvilke kriterier der skal inddrages når det skal vurderes om borgeren har en berettiget forventning.

Ombudsmanden fremsatte også nogle generelle bemærkninger om myndighedernes muligheder for at tilbagekalde afgørelser, herunder når sagen kan videreføres af andre parter.

*Det forhold at moren havde modtaget en i hvert fald i nogen grad modstridende eller uklar vejledning fra kommunen, kunne ikke føre til et andet resultat, blandt andet fordi kommunen ikke var den kompetente myndighed.
(J.nr. 2007-2800-652).*

Det fremgår af sagen at A og B sammen har 3 børn. Forældrene blev skilt den 11. maj 2000 efter forudgående separation af 25. januar 1999 blandt andet på vilkår af at forældrene havde fælles forældremyndighed over børnene. B var pålagt børnebidrag til A med "normalbidraget".

Fra den 1. juli 2000 blev B pensioneret. Der var knyttet en børnepensionsordning til hans pensionsordning.

I 2001 søgte B om at hans børnebidrag til børnene skulle bortfalde på grund af børnepensionerne. Københavns Overpræsidium afslog ansøgningen den 26. juli 2001. Begrundelsen for afgørelsen var at det ikke var dokumenteret at børnepensionerne blev stillet til rådighed for børnene.

B har oplyst at han i denne periode var indlagt på psykiatrisk afdeling, og derefter var han hjemløs. Han har oplyst at han derfor ikke modtog Københavns Overpræsidioms afgørelse af 26. juli 2001. Dette understøttes af at overpræsidiets fik brevet med afgørelsen retur. Jeg kan ikke af sagen se at brevet skulle være genfremsendt selvom der på konvolutten er noteret "Gennemsendt d.d. – Ny adresse!"

Den 25. september 2001 godkendte Statsamtet København en aftale mellem A og B om at forældremyndigheden over børnene skulle tillægges A. Dette havde som konsekvens at A kunne få udbetalt børnepensionerne, hvilket hun anmodede om den 28. september 2001. Hun fik udbetalt børnepensionerne med virkning fra den 1. april 2001.

A skrev den 16. april 2002 til Københavns Overpræsidium og bad om at få oplyst om hun stadig var berettiget til børnebidragene fra B når hun samtidig modtog børnepensionerne. A ringede herefter – efter overpræsidiets anmodning – til overpræsidiets den 24. april 2002. Af overpræsidiets notat over telefonsamtalen fremgår blandt andet:

"Hun oplyser, at der udbetales 1038 kr. til hvert af børnene i børnepension. Far betaler nb. [normalbidrag; min præcisering.]

Jeg oplyser, at hun således ikke er berettiget til nb., da børnepensionen opfylder forsørgelseskravet.

Hun vejledes om at oplyse dette til kommunen."

A har oplyst at hun herefter kontaktede Frederiksberg Kommune. Her fik hun oplyst at børnebidrag kan bortfalde hvis barnet tjener mere end tre gange størrelsen af normalbidraget. Hun har herved henvist til "Vejledning om ansøgning" som hun fik udleveret af kommunen.

Ved brev modtaget i Statsamtet København den 3. maj 2004 søgte B på ny om bortfald af børnebidragene. Han henviste herved til børnepensionerne. Ved brev af 13. maj 2004 søgte han om at bidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Under sagens behandling protesterede A mod at børnebidragene skulle bortfalde med tilbagevirkende kraft. Hun anførte at hun havde modtaget bidragene i god tro.

Under sagens behandling tilbagekaldte B ansøgningen om bortfald af børnebidragene med tilbagevirkende kraft. Efter at have fået aktindsigt fra Københavns Overpræsidium søgte han imidlertid på ny om at bidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Statsamtet København traf afgørelse i sagen den 8. september 2004. Ved afgørelsen bestemte statsamtet at børnebidragene skulle bortfalde for fremtiden. Af begrundelsen til B for afgørelsen fremgår blandt andet:

"Ved *ikke* at lade bidraget bortfalde med tilbagevirkende kraft som ansøgt, har statsamtet lagt vægt på, at der ikke er kontinuitet mellem den begivenhed i Deres sag hvor børnene får børnepension efter Dem og det tidspunkt hvor De søger statsamtet om ændring med tilbagevirkende kraft.

Ved at lade bidraget bortfalde henholdsvis den 1. og 8. maj 2004 har statsamtet lagt vægt på at (A) er indforstået hermed.

Statsamtet finder – uanset at De ikke har modtaget afgørelsen af 26. juli 2001 fra Københavns Overpræsidium om afslag på bortfald af børnebidrag – at De ved Deres passivitet må bære ansvaret for, at bidraget alene ændres for fremtiden.

Statsamtet finder ikke at det forhold, at De har været hospitalsindlagt kan ændre dette.

Statsamtet finder ikke at der er oplyst omstændigheder der kan begrunde en fravigelse af statsamtets almindelige praksis om at en bidragsafgørelse alene får virkning for fremtiden, jfr. nærmere nedenfor.

Statsamtet skal oplyse, at en ændring af et bidrag normalt tidligst får virkning fra førstkommende forfaldsdag efter den trufne afgørelse. Det gælder både ved forhøjelse, nedsættelse eller bortfald af bidraget.

Et bidrag kan dog ændres med tilbagevirkende kraft, hvis en part har givet bevidst urigtige oplysninger, eller hvis sagsbehandlingen har trukket urimeligt længe ud på grund af den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter. Et bidrag kan også ændres med tilbagevirkende kraft, hvis det i øvrigt vil føre til urimelige resultater, at afgørelsen først får virkning for fremtiden.

Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske ændring af forfaldne bidrag, såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder. Dette gælder, uanset om bidraget er forfaldet før indgivelsen af en ansøgning om ændring af bidraget, eller bidraget forfalder mellem ansøgningens indgivelse og afgørelsen.

Statsamtet har ikke fundet, at der i Deres sag foreligger nogen af de ovenfor nævnte ganske særlige omstændigheder.

...

Er der tale om udbetaling af børnepension fra bidragspligtige, tillægges størrelsen af denne afgørende vægt, idet der efter statsamtets praksis alene skal eksistere et bidrag til barnets underhold i sådanne tilfælde, såfremt børnepensionen, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionskasse, er mindre end det bidrag, som den bidragspligtige er pligtig til at betale i henhold til den fastsatte børnebidragsafgørelse med eventuelle bidrag.

I tilfælde af en difference fastsættes bidraget til differencen mellem den udbetalte børnepension og det bidrag, som bidragspligtige er pligtig til at udrede, hvis børnepensionen ikke havde eksisteret.

Børnepensioner betragtes ikke som en indtægt for barnet, men som en ydelse fra den bidragspligtige til barnets forsørgelse.”

B klagede over afgørelsen til det der dengang hed Civilretsdirektoratet. Den del af Civilretsdirektoratet der behandlede sagen, skiftede under sagens behandling navn til Familiestyrelsen. Familiestyrelsen afslog den 28. juli 2006 at ændre Statsamtet Københavns afgørelse. Af begrundelsen for afgørelsen til B fremgår blandt andet:

”I lighed med statsamtet kan vi oplyse, at børnepension, som udbetales til et barn fra den bidragspligtiges pensionskasse, betragtes som ydet af den bidragspligtige til barnets forsørgelse. Er det beløb, som barnet får udbetalt fra pensionskassen, ikke mindre end det bidrag, som ellers skulle betales, opfylder den bidragspligtige på den måde sin forsørgelsespligt, således at børnebidraget kan bortfalde.

Da børnebidrag er privatretlige krav, kræver bortfald af bidrag i sådanne situationer dog en ansøgning fra den bidragspligtige. Bidraget bortfalder således ikke automatisk.

Som det fremgår af statsamtets afgørelse bortfalder eller nedsættes børnebidrag normalt først med virkning fra første forfaldsdag efter den trufne afgørelse, medmindre der foreligger særlige forhold. I afgørelsen nævnes nogle eksempler herpå. Der er dog tale om en ikke-udtømmende gennemgang af de situationer, hvor der kan være grundlag for at ændre bidrag med tilbagevirkende kraft.

På afgørelsestidspunktet eksisterede der ikke en fast praksis for afgørelse af spørgsmålet om nedsættelse eller bortfald af bidrag med tilbagevirkende kraft i sager, hvor der fra den bidragspligtiges pensionsordning var blevet udbetalt børnepension, der dækkede den bidragspligtiges forsørgelse af barnet, men hvor den bidragspligtige – som i denne sag – først længe efter udbetalingens begyndelse ansøgte om bortfald af børnebidraget.

Ved en lovændring i 2004 – § 7, nr. 3, i lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) fik familieministeren hjemmel til at fastsætte bl.a. regler om, fra hvilket tidspunkt en ændring af et børnebidrag skal have virkning. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal reglerne herom som udgangspunkt udformes i overensstemmelse med hidtidig praksis på området. Bestemmelsen giver dog mulighed for at kunne justere reglerne i det omfang, der måtte vise sig et behov herfor.

På den baggrund udstedtes bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (bidragsbekendtgørelsen). Efter bekendtgørelses § 14 har en ændring – herunder nedsættelse eller bortfald – af et bidrag som udgangspunkt virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Bekendtgørelsen indeholder en række undtagelser fra dette udgangspunkt. Blandt disse undtagelser indeholder § 14, stk. 3, følgende bestemmelse: Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget dog normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter begyndelsen af udbetalingen af børnepensionen. Overholdes denne ansøgningsfrist ikke, bortfalder eller nedsættes bidraget normalt først fra første forfaldsdag efter afgørelsen.

Med denne regel blev reglerne omkring bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft, når barnet modtager børnepension fra den bidragspligtiges pensionsordning, præciseret.

Bestemmelsen er udtryk for en afvejning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er modtaget i god tro.

Ved udstedelsen af bekendtgørelsen orienterede vi pensionsinstitutterne herom, således at de kan vejlede deres medlemmer om retsstillingen i forhold til bortfald af børnebidrag.

Bidragsbekendtgørelsens § 14 gælder for alle afgørelser, der træffes fra og med bekendtgørelsens ikrafttræden den 1. april 2005, herunder også afgørelser, som vi træffer efter dette tidspunkt, men som vedrører afgørelser truffet i 1. instans inden den 1. april 2005.

Henset til at afgørelsen i denne sag er truffet i 2004, og at § 14, stk. 3, i et vist omfang er udtryk for en ændring af den hidtidige retstilstand, har vi dog vurderet sagen ud fra retstilstanden på tidspunktet for statsamtets afgørelse. Hjemlen til dette findes i bekendtgørelsens § 14, stk. 5: 'Hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag også i andre situationer virkning fra et tidligere tidspunkt.'

...

Efter en samlet vurdering af sagen mener vi ikke, at der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at lade bidragene bortfalde fra et tidligere tidspunkt end bestemt af statsamtet.

Vi er enig med Dem i, at (A) har været klar over, at hun muligvis ikke var berettiget til samtidigt at modtage både børnepension fra Deres pensionskasse og børnebidrag fra Dem. Hvis De inden for en vis tid efter afgørelsen af 26. juli 2001 havde indsendt dokumentation for, at børnepensionerne nu var til rådighed for (A) og igen ansøgt om bortfald af bidragene, kunne der have været grundlag for at overveje at lade bidragene bortfalde med en vis tilbagevirkende kraft.

Det samme gælder muligvis også, hvis De havde ansøgt om bortfald af bidragene inden for en vis tid efter den 24. april 2002, hvor (A) blev orienteret om betydningen af børnepension. Den orientering, som hun fik i den forbindelse, var imidlertid ikke entydig, idet hun i vejledningen fra kommunen kunne læse, at der ikke kan ske forskudsvis udbetaling af normalbidraget, hvis barnets egen indtægt overstiger tre gange normalbidraget. Denne vejledning omhandler en anden situation – hvor barnet selv tjener penge – men dette fremgår ikke klart af den.

Imidlertid ansøgte De først i maj 2004 om bortfald af bidragene. På dette tidspunkt havde (A) på grund af Deres langvarige passivitet efter vores opfattelse med rette indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, således at der på ansøgningstidspunktet ikke var grundlag for at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft.

...

Endelig bemærkes, at De siden Deres ansøgning om bortfald af bidragene i 2001 har været klar over, at børnepensionerne kunne have betydning for børnebidragene. Det beror alene på Deres egne forhold, at De ikke fulgte op herpå. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er oplyst om særlige forhold hos Dem i perioden efter Overpræsidiets afgørelse, der kan begrunde, at De først igen i 2004 søgte om bortfald af bidragene.

...

Vi beklager den alt for lange sagsbehandlingstid.”

B klagede til mig over afgørelsen, og jeg indhentede i den forbindelse sagens akter. Den 1. december 2006 bad jeg Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen. Af mit brev til Familiestyrelsen fremgår blandt andet:

"Det fremgår af Familiestyrelsens afgørelse at § 14, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (bidragsbekendtgørelsen) er 'udtryk for en afvejning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er modtaget *i god tro* [min fremhævelse]', jf. afgørelsens side 2, afsnit 6.

Endvidere fremgår det at Familiestyrelsen er enig i at '(A) har været klar over, at hun muligvis ikke var berettiget til samtidigt at modtage både børnepension fra [(M)'s] pensionskasse og børnebidrag fra [ham]', jf. side 3, afsnit 7. Jeg er ikke ganske klar over om dette afsnit skal forstås således at Familiestyrelsen mener at (A) ikke havde en berettiget forventning om at kunne modtage begge ydelser, eller således at Familiestyrelsen ikke har taget stilling hertil.

Jeg er opmærksom på at Familiestyrelsen nævner at den vejledning som (A) fik fra Frederiksberg Kommune, ikke var entydig. Hvis Familiestyrelsen mener at der kan lægges vægt på kommunens vejledning ved vurderingen af om (A) havde en berettiget forventning, beder jeg Familiestyrelsen om at redegøre for hvilken kompetence kommunen havde til at vejlede om berettigelsen til børnebidrag. Jeg beder også Familiestyrelsen om at redegøre for hvilken betydning dette kompetencespørgsmål har for vurderingen af om (A) havde en berettiget forventning. Jeg beder Familiestyrelsen om at inddrage Østre Landsrets dom af 11. august 2004 som fremgår af UfR 2006.3302 H. Jeg er opmærksom på at spørgsmålet om Holmsland Kommunes tilkendegivelse ikke blev procederet for Højesteret.

Videre fremgår det af afgørelsen at (A) på grund af (B)'s langvarige passivitet med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, jf. side 3, afsnit 9.

Jeg beder på denne baggrund Familiestyrelsen om nærmere at redegøre for sammenhængen mellem berettigede forventninger og indrettelsessynspunkter, herunder beder jeg Familiestyrelsen om at vurdere om man med rette kan indrette sig på en retstilstand som man ikke har en berettiget forventning om er korrekt.

Hvis Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 skal forstås således at Familiestyrelsen ikke har taget stilling til om (A) havde en berettiget forventning om at hun kunne modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne, beder jeg Familiestyrelsen om at redegøre for om der kan lægges vægt på indrettelsessynspunkter uden en afklaring af om der foreligger en berettiget forventning.”

Jeg orienterede A om B's klage og min høring af Familiestyrelsen den 1. december 2006.

Efter en fornyet gennemgang af sagen besluttede Familiestyrelsen den 6. februar 2007 at genoptage behandlingen af sagen. På den baggrund besluttede jeg den 13. februar 2007 at udtræde af sagen.

Familiestyrelsen traf en ny afgørelse den 4. juli 2007. Ved afgørelsen ændrede Familiestyrelsen Statsamtet Københavns afgørelse af 8. september 2004 – og dermed også Familiestyrelsens egen afgørelse af 28. juli 2006. Ændringen indebar at B's børnebidrag til de 3 børn bortfaldt med tilbagevirkende kraft til første forfaldsdag efter at A var blevet vejledt af Københavns Overpræsidium om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidragene. Af begrundelsen for afgørelsen fremgår blandt andet:

”Afgørelsen er truffet efter de bestemmelser og retningslinier, der står i statsamtets afgørelse og i vores tidligere afgørelse. Som det fremgår heraf er regler og praksis omkring bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft, når barnet modtager børnepension fra den bidragspligtiges pensionsordning, udtryk for en afvejning af den bidragspligtiges interesse i at have mulighed for at få bortfald eller nedsættelse af børnebidrag fra det tidspunkt, hvor den bidragsberettigede får udbetalt børnepensionen, over for den bidragsberettigedes interesse i ikke at blive mødt med krav om tilbagebetaling af børnebidrag, som er *modtaget i god tro*.

Vi skal for en god ordens skyld tilføje, at bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen) med virkning fra 1. januar 2007 er erstattet af bekendtgørelse nr. 1302 af 11. december 2006 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen).

...

Efter en fornyet gennemgang af sagen er det vores opfattelse, at (A) fra det tidspunkt, hvor hun modtog vejledning om forholdet mellem børnebidrag og børnepensionsudbetalinger fra bidragspligtiges pension fra den kompetente myndighed, Overpræsidiets, ikke kan anses for at have haft en berettiget forventning om at modtage børnebidrag fra dig sideløbende med børnepension fra din pensionsordning. (A)'s efterfølgende kontakt til kommunen fører – efter vores fornyede overvejelser – ikke til en ændret vurdering på dette punkt.

På denne baggrund er det således vores opfattelse, at (A) ikke kan siges *med rette* at have indrettet sig på at modtage børnebidragene i tiden efter den 24. april 2002.

Ud fra denne ændrede forudsætning mener vi efter en samlet vurdering ikke, at det forhold, at du i en periode har været passiv i forhold til sagen, i sig selv kan begrunde, at bidragene først bortfalder fra maj 2004. Vi har herved navnlig lagt vægt på, at (A) ikke i tiden efter den 24. april 2002 kan anses for at have haft en berettiget forventning om fortsat at modtage børnebidrag fra dig, og at der derfor ikke er belæg for at afslå at lade bidragene bortfalde med tilbagevirkende kraft ud fra et indrettelsessynspunkt.

Vi har derfor ændret vores tidligere afgørelse – og dermed statsamtets afgørelse – sådan, at dine bidrag til [de 3 børn] bortfalder fra første forfaldsdag efter den 24. april 2002, jf. ovenfor.

Vi kan oplyse, at der af Søren H. Mørups doktorafhandling 'Berettigede forventninger i forvaltningsretten' bl.a. fremgår følgende:

'Det er væsentligt at holde sig relationen mellem indrettelse og forventninger for øje, når det skal vurderes, om en berettiget forventning bør nyde retsbeskyttelse. Den berettigede forventning kan anskues som en forudsætning for, at indrettelse i tillid til et udsagn overhovedet kommer på tale: Hvis der ikke foreligger en berettiget forventning, er der (normalt) ikke noget indrettelseshensyn at tage, uanset at der er foretaget omfattende indrettelseshandlinger.' (s. 28)

...

Vi beklager sagsbehandlingstiden."

Herefter klagede Københavns Retshjælp på vegne af A til mig, og jeg har indhentet sagens akter fra Familiestyrelsen.

Ombudsmandens udtalelse

"Den del af Civilretsdirektoratet der behandlede blandt andet sager om børnebidrag, hedder i dag, som det fremgår ovenfor, Familiestyrelsen. Statsamtet København og Københavns Overpræsidium er i dag en del af Statsforvaltningen Hovedstaden.

Københavns Overpræsidioms afgørelse af 26. juli 2001 har ikke været påklaget til Civilretsdirektoratet/Familiestyrelsen. Jeg er derfor afskåret fra at behandle en klage over denne afgørelse. Overpræsidiets afgørelse og sagsbehandlingen i den forbindelse er således ikke omfattet af min undersøgelse.

Efter § 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand kan ombudsmanden ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse.

Retshjælpen har i klagen til mig henvist til Familiestyrelsens meget lange sagsbehandling og til at der ikke er fremkommet nye oplysninger mellem Familiestyrelsens afgørelser af 28. juli 2006 og 4. juli 2007. Retshjælpen har endvidere henvist til at (A) havde indrettet sig i tillid til at Familiestyrelsen den 28. juli 2006 endeligt havde afgjort sagen.

Sagen rejser to problemstillinger: Dels om Familiestyrelsen var berettiget til at ændre (tilbagekalde) afgørelsen af 28. juli 2006, dels om der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens nye afgørelse om bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft.

Familiestyrelsens begrundelse for at ændre afgørelsen af 28. juli 2006 var at Familiestyrelsen fandt anledning til at foretage en anden vurdering af om (A) med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene.

Spørgsmålet om hvorvidt en myndighed er berettiget til at genoptage behandlingen af en sag og ændre en tidligere afgørelse, afhænger blandt andet af om den oprindelige afgørelse er behæftet med en mangel, og i givet fald hvordan denne mangel skal kvalificeres. Jeg tager derfor først stilling til om jeg kan kritisere Familiestyrelsens vurdering af at afgørelsen af 28. juli 2006 var behæftet med en mangel. Derefter undersøger jeg om der er grundlag for at kritisere at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen. Endelig vurderer jeg om der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens afgørelse af 4. juli 2007 om bortfald af børnebidrag med tilbagevirkende kraft.

Afgørelsen af 28. juli 2006

Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 var begrundet med at (A) ved (B)'s langvarige passivitet efter Familiestyrelsens opfattelse med rette havde indrettet sig på at modtage børnebidragene sideløbende med børnepensionerne.

Beskyttelse af borgernes berettigede forventninger har traditionelt været anerkendt i dansk forvaltningsret – ikke kun vedrørende spørgsmål om tilbagekaldelse/ændring af afgørelser. Det ligger i begrebet at ikke enhver forventning skal nyde beskyttelse. Forventningen skal være berettiget. Jeg kan henviser til Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 136 og 157.

Omvendt kan borgeren efter min opfattelse som udgangspunkt ikke med rette indrette sig på en retstilstand som borgeren ikke har en berettiget forventning om er korrekt. Borgeren kan altså som udgangspunkt ikke opnå en bestemt retstilstand ved at henvise til at han eller hun har indrettet sig herefter, uanset at pågældende ikke havde en berettiget forventning herom. Jeg kan henvise til Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 27 f, 135 ff, 156 f og 172 ff.

Jeg må forstå at Familiestyrelsen ikke ved afgørelsen af 28. juli 2006 var opmærksom på denne sammenhæng mellem berettigede forventninger og indrettelsessynspunkter.

Når det skal afgøres om borgeren har en berettiget forventning, og om forventningen vil skulle nyde beskyttelse, vil en række forskellige momenter skulle inddrages. Der vil blandt andet kunne lægges vægt på hvilke tilkendegivelser borgeren har modtaget, om borgeren måtte forstå at andre ville kunne anfægte retstilstanden, og den periode i hvilken og den måde hvorpå borgeren har indrettet sig i tillid til forventningen. Hvilke momenter der skal inddrages, og hvilken vægt de skal tillægges, vil variere fra sag til sag. Jeg henviser herom til Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), kap. 6.

I den konkrete sag må jeg lægge til grund at (A) den 24. april 2002 af Københavns Overpræsidium, som var den kompetente myndighed, ganske utvetydigt blev vejledt om at hun ikke var berettiget til at modtage børnebidrag fra (B).

Retshjælpen har henvist til at (A) efterfølgende modtog en i hvert faldt i nogen grad modstridende eller uklar vejledning fra Frederiksberg Kommune.

Allerede på grund af den meget klare vejledning fra Københavns Overpræsidium mener jeg ikke at dette kan tillægges videre betydning.

Dertil tilføjer jeg at Frederiksberg Kommunes vejledning i øvrigt næppe vil kunne tillægges betydning idet kommunen ikke var den kompetente myndighed. Jeg henviser herved til Østre Landsrets dom af 11. august 2004 som fremgår af Ugeskrift for Retsvæsen 2006.3302 H.

I den sag havde en familie af kommunen fået oplyst at et bygningsarbejde ikke krævede tilladelse. Familien indrettede sig i tillid hertil ved at gennemføre arbejdet. Det viste sig senere at bygningsarbejdet krævede tilladelse fra amtet. Familien gjorde under sagen gældende at arbejdet var udført i god tro på grund af kommunens vejledning, og at familien blandt andet derfor havde en berettiget forventning som medførte at der ikke kunne gives afslag på dispensation. Østre Landsret gav ikke familien medhold heri. Af dommen fremgår blandt andet:

'Det må efter vidnet [...]s forklaring lægges til grund, at dennes henvendelse til Holmsland Kommunes byggesagsbehandler havde karakter af en uformel, mundtlig forespørgsel. Tilkendegivelsen fra byggesagsbehandleren i Holmsland Kommune, der ikke var rette myndighed, findes ikke at kunne have skabt en sådan berettiget forventning hos sagsøgerne, at dispensation af denne grund burde meddeles.'

Spørgsmålet om god tro/berettiget forventning blev ikke procederet for Højesteret.

Se også Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 102.

Henset til den klare vejledning fra Københavns Overpræsidium mener jeg ikke at der kan lægges afgørende vægt på den indrettelse der skete. Dette gælder uanset den meget lange tid der forløb fra vejledningen blev givet til Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 og Familiestyrelsens sagsbehandlingstid.

Det forhold at (B) tilbagekaldte sin ansøgning om bortfald med tilbagevirkende kraft, kan heller ikke føre til et andet resultat. Dette skyldes at han på det tidspunkt ikke var bekendt med omstændighederne ved overpræsidiets vejledning.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Familiestyrelsen fandt at (A) ikke havde en berettiget forventning om at kunne modtage børnebidragene.

Derfor kan det heller ikke give mig anledning til bemærkninger at Familiestyrelsen fandt at (A) som følge heraf ikke med rette kan have indrettet sig i tillid til at kunne modtage børnebidragene forud for Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 – således som det fremgår af Familiestyrelsens afgørelse af 4. juli 2007.

Da jeg således ikke har grundlag for at kritisere Familiestyrelsens vurderinger, er det min opfattelse – hvad jeg forstår at Familiestyrelsen er enig i – at afgørelsen af 28. juli 2006 er behæftet med en mangel idet det retlige begreb 'berettiget forventning' ikke blev anvendt korrekt.

Tilbagekaldelsen af afgørelsen af 28. juli 2006

Spørgsmålet er herefter om den retlige mangel ved afgørelsen af 28. juli 2006 kan begrunde at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen.

Hvis myndighedens anvendte retsopfattelse må anses for urigtig, må myndigheden i et vist omfang antages at have mulighed for (eller egentlig forpligtelse til) at genoptage sagen. Se herom Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 219, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949.

Det afhænger af en konkret vurdering om der er tilstrækkeligt grundlag for at tilbagekalde afgørelsen. Ved denne vurdering må det inddrages om borgeren har haft en berettiget forventning om at afgørelsen ikke ville blive ændret, jf. f.eks. Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 526. Se vedrørende partstvister Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 326 f.

Når det skal vurderes om en afgørelse kan tilbagekaldes, må tilbagekaldelsesårsagen, tilbagekaldelsens virkning for parterne og den oprindelige afgørelses karakter tages i betragtning, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 942.

Hvis der er tale om tilbagekaldelse til ugunst for parten, må indgrebets intensitet søges vurderet, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949. Ser hertil også Rasmus Skovsgaard Haugaard, Annullation af begunstigende forvaltningsakter, UfR 2001B.297 ff.

I sager om partstvister – som f.eks. sager om børnebidrag – er det antaget at der ikke tales om tilbagekaldelse til ugunst for parten fordi en sådan tilbagekaldelse oftest vil være til gunst for den anden part, jf. Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 953, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 536 f, og Rasmus Skovsgaard Haugaard, Annullation af begunstigende forvaltningsakter, UfR 2001B.298.

På denne baggrund kan jeg ikke kritisere at Familiestyrelsen tilbagekaldte afgørelsen af 28. juli 2007.

Dette skyldes at afgørelsen af 28. juli 2006 var behæftet med en retlig mangel idet det retlige begreb 'berettiget forventning' ikke blev anvendt korrekt. Afgørelsen led således af en mangel. Da der var tale om en partsvist, var denne mangel til ugunst for en af sagens parter, (B).

Retshjælpen har anført at (A) havde indrettet sig i tillid til Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006, og at hun først meget senere blev bekendt med at Familiestyrelsen havde genoptaget behandlingen af sagen.

Disse forhold bør tillægges betydning ved vurderingen af sagen og skal ses i sammenhæng med at Familiestyrelsens afgørelse ikke kunne indbringes for højere administrativ myndighed.

Imidlertid kan forholdene ikke føre til en ændret vurdering af sagen. Dette skyldes at der – uanset at Familiestyrelsen er øverste administrative myndighed – altid i en partsvist består en mulighed for at sagen kan blive indbragt for domstolene efter grundlovens § 63 eller for Folketingets Ombudsmand. I den konkrete sag var Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 blevet indbragt for mig.

Jeg har ved vurderingen af sagen også lagt vægt på karakteren af den mangel som Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 led af.

Særligt vedrørende den tid der forløb efter Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006, tilføjer jeg – uden at dette konkret har været af afgørende betydning for vurderingen af sagen – at jeg den 1. december 2006 orienterede (A) om at (B) havde klaget til mig over blandt andet afgørelsen af 28. juli 2006. Jeg oplyste samtidig at jeg bedt Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen.

Afgørelsen af 4. juli 2007

Herefter tilbagestår spørgsmålet om hvorvidt jeg kan kritisere at Familiestyrelsen den 4. juli 2007 traf afgørelse om at børnebidragene bortfaldt med tilbagevirkende kraft.

Afgørelser om børnebidrag træffes efter lov om børns forsørgelse (lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003). Ved lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) blev lovens § 21 ændret således at det nu fremgår at justitsministeren 'kan fastsætte regler om klagers behandling og om statsamternes behandling af sager om børnebidrag, herunder om ansøgningsfrister og begyndelses- og ændringstidspunkter', jf. lovens § 21, stk. 2. Af forarbejderne til ændringsloven fremgår blandt andet, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6409 ff (navnlig s. 6441 f og s. 6456):

'8.3. Børnebidrag

...

8.3.1.2. Ændringstidspunkter

Efter § 16, stk. 1, i lov om børns forsørgelse kan statsamtet til enhver tid ændre et bidrag, når der fremkommer en begrundet ansøgning herom. Bidrag, der er forfaldet før fremsættelsen af ansøgningen, kan dog kun ændres, når der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Ligesom ved ændringer af ægtefællebidrag tillægges en ændring af et børnebidrag som udgangspunkt først virkning fra den første forfaldsdag efter den trufne afgørelse.

8.3.2. Justitsministeriets overvejelser

I lighed med forslaget om ændring af reglerne om ægtefællebidrag finder Justitsministeriet, at der også her er grundlag for at styrke borgernes retssikkerhed og for at skabe øget gennemsigtighed og forudsigelighed i forvaltningen af reglerne om fastsættelse og ændring af børnebidrag.

Det foreslås derfor, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, der giver justitsministeren hjemmel til at udfærdige administrative forskrifter om ansøgningsfriser samt begyndelses- og ændringstidspunkter.

...

8.3.2.2. Ændringstidspunkter

I overensstemmelse med den foreslåede ændring af reglerne om ægtefællebidrag bør forfaldne børnebidrag i overensstemmelse med gældende praksis normalt heller ikke kunne ændres, medmindre statsamtet undtagelsesvist bestemmer andet.

Derfor foreslås den gældende § 16, stk. 1, ophævet, og i stedet indsættes i loven en bestemmelse, der giver justitsministeren hjemmel til at fastsætte regler herom.

Reglerne om ændringstidspunkter bør som udgangspunkt udformes i overensstemmelse med statsamternes og Civilretsdirektoratets praksis på området. Reglerne vil løbende kunne justeres i det omfang, der måtte vise sig et behov herfor.

...

Den foreslåede ændring indebærer, at tidligere bestemmelser om fastsættelse og ændring af børnebidrag ophæves, og at der i stedet gives justitsministeren hjemmel til at fastsætte regler om, hvornår den bidragsberettigede skal ansøge om børnebidrag for at få det fastsat fra samlivsophævelsen eller ophøret af forsørgelsen af barnet, og om fra hvilket tidspunkt en ændring af et børnebidrag har virkning.

Reglerne forudsættes som udgangspunkt udformet i overensstemmelse med gældende praksis på området. Der henvises til de almindelige bemærkninger herom. Dog forudsættes 'ansøgningsfristen' fastsat til 6 måneder regnet fra samlivsophævelsen eller ophøret af forsørgelsen af barnet og til to måneder fra afslutningen af en faderskabssag. Reglerne vil løbende kunne justeres i det omfang, der er behov for det.'

Justitsministerens beføjelser på dette område udøves i dag af ministeren for familie- og forbrugeranliggender, jf. § 2, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004 om ændringer i ministeriernes forretningsområder.

På tidspunktet for Familiestyrelsens første afgørelse fremgik følgende af bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen):

'§ 14. En ændring af et børnebidrag eller et ægtefællebidrag har virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Stk. 2. I følgende situationer har en ændring af et bidrag dog normalt virkning fra et tidligere tidspunkt:

- 1) En tidligere afgørelse er forkert, fordi en part har givet myndigheden urigtige oplysninger eller har undladt at give relevante oplysninger.
- 2) En tidligere afgørelse er åbenbart urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen er trukket urimeligt længe ud på grund af myndigheden eller en af sagens parter.
- 4) Den bidragspligtiges indtægt reduceres på grund af arbejdsledighed.
- 5) Statsamtet nedsætter et bidrag, der tilkommer det offentlige, eller lader bidraget bortfalde.
- 6) Barnet flytter fra den ene forælder til den anden.

- 7) Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet, tager ophold hos den bidragspligtige.
- 8) Den bidragsberettigede har ved en ansøgning om forskudsvis udbetaling af børnebidrag efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag givet kommunen urigtige oplysninger om barnets indtægter.
- 9) Den bidragspligtige anses ikke som far til barnet efter børneloven.
- 10) En aftale om ikke at skulle betale børnebidrag tilsidesættes.

Stk. 3. Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter børnepensionens udbetaling.

...

Stk. 5. Hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag også i andre situationer virkning fra et tidligere tidspunkt.'

Bekendtgørelsen er fra den 1. januar 2007 blevet erstattet af bekendtgørelse nr. 1302 af 11. december 2006 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (Bidragsbekendtgørelsen). Af bekendtgørelsen fremgår følgende om ændringstidspunkter:

§ 14. En ændring af et børnebidrag eller et ægtefællebidrag har virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Stk. 2. I følgende situationer har en ændring af et bidrag virkning fra et tidligere tidspunkt end efter stk. 1:

- 1) En tidligere afgørelse er forkert, fordi en part har givet myndigheden urigtige oplysninger eller har undladt at give relevante oplysninger.
- 2) En tidligere afgørelse er åbenbart urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen er trukket urimeligt længe ud på grund af myndigheden eller en af sagens parter.
- 4) Den bidragspligtiges indtægt reduceres på grund af arbejdsledighed.
- 5) Statsforvaltningen nedsætter et bidrag, der tilkommer det offentlige, eller lader bidraget bortfalde.
- 6) Barnet flytter fra den ene forælder til den anden.

- 7) Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet, tager ophold hos den bidragspligtige.
- 8) Den bidragsberettigede har ved en ansøgning om forskudsvis udbetaling af børnebidrag efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag givet kommunen urigtige oplysninger om barnets indtægter.
- 9) Den bidragspligtige anses ikke som far til barnet efter børneloven.
- 10) En aftale om ikke at skulle betale børnebidrag tilsidesættes.

Stk. 3. Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter børnepensionens udbetaling.

...

Stk. 5. Hvis der foreligger særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag virkning fra et tidligere eller senere tidspunkt end efter stk. 1-3.'

Som anført ovenfor kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at Familiestyrelsen fandt at (A) ikke havde en berettiget forventning om at modtage børnebidragene sideløbende med udbetaling af børnepensionerne.

Afgørelsen om hvorvidt der i øvrigt er grundlag for at lade børnebidragende bortfalde med tilbagevirkende kraft, er som anført truffet af Familiestyrelsen.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af om der er grundlag for at ændre et fastsat bidrag med tilbagevirkende kraft. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Familiestyrelsen der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige. Dette forhold understreges af at der her er tale om anvendelsen af en snævert formuleret undtagelsesmulighed hvorefter ændring med tilbagevirkende kraft kun foretages i sjældne og særlige tilfælde.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst, eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder.

Jeg mener herefter ikke at der er grundlag for at kritisere Familiestyrelsens afgørelse om at (B)'s bidrag til de 3 børn bortfaldt med tilbagevirkende kraft.”