
Fra: Ulla Marcus [mailto:ulla.marcus@randers.dk] **På vegne af** sikkerpost@randers.dk

Sendt: 21. januar 2016 15:55

Til: Post Ombudsmanden

Emne: {{FOM}}Vedr. sag Dok.nr. 15/04036-6/PH

Til Ombudsmanden

Vedr. sag dok.nr. 15/04036-6/PH

Vedlagt fremsendes svar på ombudsmandens brev til Randers Kommune af 4. november 2015. Der vedhæftes som bilag kopi af byrådsbeslutningen af 18. januar 2016 samt to bilag vedhæftet byrådssagen. Sidste bilag vedhæftet byrådssagen var ombudsmandens brev til kommunen af 4. november, som ikke vedhæftes, da ombudsmanden har dette dokument.

Byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen tilkendegav på byrådsmødet til byrådssekretæren, at han ønskede at medsende en udtalelse til sagen. Byrådssekretæren oplyste at materialet sendes til ombudsmanden torsdag den 21. januar, og at udtalelsen sendes med, hvis den er fremsendt. Udtalelsen er ikke fremsendt undertegnede i dag, hvorfor den muligt vil blive eftersendt ombudsmanden.

Med venlig hilsen

Ulla Marcus

Chefjurist

Randers Kommune

Byrådssekretariatet

Laksetorvet

8900 Randers C

Tlf. 8915 1006/ 5156 2006

ulla.marcus@randers.dk



Møde: Byrådet
Mødetid: 18. januar 2016kl. 16:00
Mødested: Det gamle Rådhus
Sekretariat: Sekretariatet

19. Henvendelse fra Folketingets ombudsmand om gensidig forsørgelsespligt

Sagsnr: 00.01.00-K00-4-15

Resumé

Folketingets ombudsmand har anmodet om en udtalelse fra Randers Byråd om kommunens håndtering af sager om gensidig forsørgerpligt jfr. lov om social aktivpolitik Kapitel 1a om forsørgerpligt for samlevende. Baggrunden for henvendelsen beskrives i sagsfremstillingen. Til brug for byrådets behandling af sagen har forvaltningen udarbejdet vedlagte notat. Konklusionen er, at forvaltningen anbefaler, at kommunen genoptager de tidligere afgjorte sager, som er behæftet med sagsbehandlingsfejl, som efter en konkret væsentlighedsvurdering må medføre, at afgørelsen er ugyldig. Det anbefales, at byrådet i sit svar til Ombudsmanden henholder sig til det udarbejdede notat.

Sagsfremstilling

Ombudsmanden har anmodet om en udtalelse fra Randers Byråd om kommunens håndtering af sager om gensidig forsørgerpligt jfr. lov om social aktivpolitik Kapitel 1a om Forsørgerpligt for samlevende.

Til brug for byrådets behandling af sagen har forvaltningen udarbejdet vedlagte notat. Sagens baggrund, regelgrundlag og vurdering er nærmere uddybet i notatet. Det anbefales, at byrådet i sit svar til Ombudsmanden henholder sig til det udarbejdede notat.

I relation til genoptagelsesvurderingen forelå på tidspunktet for byrådets beslutning brev til kommunerne af 26. marts 2015 fra KL om kommunernes afgørelser om gensidig forsørgelsespligt vedhæftet sagen. I relation til spørgsmålet om kommuneres pligt til generelt at genoptage sager om gensidig forsørgelsespligt forelå ikke en anbefaling hertil. KL henviste til Ankestyrelsens oplysninger på styrelsens hjemmeside om, hvad kommunerne skal gøre i tilfælde af, at kommunen modtager klager over afgørelser om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, hvor klagefristen er overskredet, og hvor borgeren mener, at der er begået sagsbehandlingsfejl. Ankestyrelsen havde beskrevet, at kommunerne har pligt til at overveje at genoptage sagen, hvis kommunen i forbindelse med klagen bliver opmærksom på, at der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl. Kommunen har fulgt Ankestyrelsens henstilling og har genoptaget sager som er påklaget indenfor eller efter klagefristens udløb.

Af sagsfremstillingen den 8. juni 2015 fremgår, at kommunen har fulgt Ankestyrelsens henstilling og har genoptaget sager, for så vidt angår sager som er påklaget indenfor eller efter klagefristens udløb. Kommunen har således ved byrådets behandling af sagen taget de tilkendegivelser Ankestyrelsen var fremkommet med på det pågældende tidspunkt til efterretning.

Efter byrådets beslutning 8. juni 2015 har Ankestyrelsen truffet principafgørelser vedrørende virkninger af manglende partshøring og meddelelse af afgørelse til såvel ansøger samt dennes samlever.

På baggrund af disse principafgørelser anbefaler forvaltningen jfr. notatet vedhæftet, at byrådet ændrer beslutningen af 8. juni 2015 og beslutter at genoptage de allerede identificerede ca. 110 sager af egen drift, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, og omgør afgørelserne, hvis der er sagsbehandlingsfejl af nævnte karakter, som vurderes at medføre at afgørelsen er ugyldig.

Konsekvenser for økonomi, personale, handicap, sundhed, miljø m.v.

Forvaltningen vurderer, at en fornyet sagsbehandling vil medføre merudgifter i størrelsesordenen 135.000 kr. til administration samt merudgifter til kontanthjælp svarende til godt 4. mio. kr. før statsrefusion (2 – 3 mio. kr. afhængig af refusionsprocenten). Det må understreges, at der er tale om et skøn med en vis usikkerhed, da indholdet i de enkelte sager ikke kendes.

Indstilling:

Forvaltningen indstiller til byrådet via beskæftigelsesudvalget og økonomiudvalget,

- at** byrådet i sit svar til Ombudsmanden henholder sig til det udarbejdede notat, der er vedlagt sagen og
- at** byrådet ændrer beslutningen af 8. juni 2015 og beslutter at genoptage de allerede identificerede ca. 110 sager af egen drift, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, og omgør afgørelserne, hvis der er sagsbehandlingsfejl af nævnte karakter, som vurderes at medføre at afgørelsen er ugyldig.

Beskæftigelsesudvalget, 15. december 2015, pkt. 139:

Indstilles tiltrådt.

Fraværende: Helle Dahl Skøtt

Økonomiudvalget, 11. januar 2016, pkt. 20:

Indstilles tiltrådt.

Steen Bundgaard deltog som stedfortræder for Torben Hansen.

Beslutning

Tiltrådt.

Et ændringsforslag (vedlagt) fra Velfærdslisten blev forkastet med 3 stemmer for og 26 stemmer imod. For stemte Velfærdslisten, Bjarne Overmark og Jens Laursen. Det konservative Folkeparti og Kim Kristensen undlod at stemme.

Velfærdslistens ændringsforslag var sålydende:

"Velfærdslisten foreslår, at indstillingens 1. at erstattes af:

Byrådet finder, at det udarbejdede notat er mangelfuldt, idet:

1. Randers Kommune ikke vedstår, at byrådet allerede på sit møde den 8. juni 2015 burde have besluttet at genoptage de ca. 110 sager af egen drift, hvilket byrådet burde have gjort, idet det allerede fulgte af principafgørelse 49-14 og den almindelige forvaltningsret, at en bebyrdende afgørelse ikke kan få retsvirkning, før den er meddelt sagens parter, hvorfor henvisningen til principafgørelse 37-15 alene har til formål at fungere som en håndvask for forvaltningen,
2. Randers Kommune ikke vedstår, at medlemmer af byrådet lagde vægt på oplysningerne om de økonomiske udgifter forbundet med en genoptagelse af sagerne, hvilket fremgår af lydoptagelserne af byrådsmødet den 8. juni 2015,
3. Randers Kommune bør meddele, at man vil undersøge, i hvilket omfang man har undladt at partshøre sagens parter i forbindelse med afgørelser om gensidig forsørgerpligt, hvorfor kommunen vil vende tilbage med et svar på, om man også vurderer, at kommunen af egen drift har pligt til at genoptage behandlingen af et antal sager som følge af manglende partshøring."

Bilag

- [Brev fra KL af 26. marts 2015](#)
- [Notat om håndtering af sager om gensidig forsørgelsespligt jfr. lov om social aktivpolitik](#)
- [Brev fra ombudsmanden vedr. Randers Kommunes beslutning om ikke på eget initiativ at genoptage sager om gensidig forsørgelsespligt](#)



Kommunernes afgørelser om gensidig forsørgerpligt

Ankestyrelsen har i en principafgørelse (49-14) og i en række andre afgørelser taget stilling til kommunernes afgørelser om gensidig forsørgerpligt for to samlevende, hvor en (eller begge) modtager kontanthjælp (eller uddannelseshjælp). Ankestyrelsen har taget stilling til et antal sager, som i varierende omfang har været behæftet med sagsbehandlingsfejl. I nogle sager har Ankestyrelsen erklæret afgørelserne ugyldige, mens andre afgørelser er blevet stadfæstet.

Der er i kommunerne stor usikkerhed om rækkevidden og konsekvenserne af Ankestyrelsens afgørelser, især i forhold til afgørelser, som ikke er påklaget til Ankestyrelsen. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om, i hvilket omfang kommunerne er forpligtet til at efterbetale et beløb i kontanthjælp i tilfælde, hvor Ankestyrelsen har erklæret kommunens afgørelse om gensidig forsørgerpligt ugyldig eller i sager, der kan sammenlignes hermed. Ankestyrelsen har ikke udtrykkeligt taget stilling til dette spørgsmål.

KL har ved brev af 16. marts anbefalet kommunerne ikke at efterbetale en eventuel ydelse, før KL har afsluttet undersøgelsen af rækkevidden af Ankestyrelsens afgørelser.

KL har derfor udarbejdet denne redegørelse, der består af en beskrivelse af gældende regler, deres implementering og KL's vurdering af betydningen af forskellige typer af sagsbehandlingsfejl.

1a. Lovgivningen om gensidig forsørgerpligt

Den gensidige forsørgerpligt for samlevende er et element i kontanthjælpsreformen, som blev gennemført med lov nr. 894 af 4. juli 2013 og som trådte i kraft den 1. januar 2014, dog for 2014 kun med halv virkning.

Den 26. Marts 2015

Sags ID: SAG-2015-01536

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S
Telefon 3370 3450

www.kl.dk
Side 1/9

Med Folketingets vedtagelse af lov nr. 1522 af 27. december 2014 ophæves den gensidige forsørgelsespligt med virkning fra den 1. januar 2016. Ligesom 2014 bliver 2015 et overgangså, hvor den gensidige forsørgelsespligt har halv virkning.

Både lovtekst (lov om aktiv socialpolitik § 98a) og de tilhørende bemærkninger (lovforslag L 224 i folketingsåret 2012-13) viser meget klart, at det har været afgørende for lovgiver, at sager om gensidig forsørgerpligt for samlevende så vidt det overhovedet er muligt skal afgøres på et objektivt grundlag.

I bemærkningerne til lovforslag L 224 er det foldet ud, hvordan betingelserne for at fastslå gensidig forsørgerpligt skal håndteres. Der fremgår bl.a. følgende:

”Hvis ansøgeren eller modtageren angiver sig som samlevende, og samboen bekræfter dette ved kommunens partshøring herom, kan kommunen umiddelbart betragte de to personer som samlevende og derved fastslå gensidig forsørgelsespligt.” (s.42)

”Hvis ansøgeren, jf. ovenfor, anses for samlevende, er ansøgers sambo part i sagen, og kommunen skal skriftligt meddele ansøgerens sambo, hvilke oplysninger kommunen agter at træffe afgørelse på grundlag af. Samboen anmodes heri om at afgive en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19. Partshøringen bør indeholde oplysning om, hvad forsørgelsespligten indebærer, fx at hver af de samlevende får pligt til at overlade den anden part tilstrækkeligt til, at denne kan få fyldestgjort sit behov i fornødent omfang.” (s. 43)

”Hvis de oplysninger, der danner grundlag for afgørelsen om samliv, ikke bestrides af de to, afgørelsen retter sig imod, træffer kommunen afgørelse om, at parret har forsørgelsespligt over for hinanden, og hjælpen vil fra lovens ikrafttrædelsestidspunkt blive beregnet efter disse bestemmelser. Afgørelsen meddeles de to parter og ledsages af en klagevejledning.”

Det fremgår, at lovforslagsbemærkningerne er skrevet ud fra en forudsætning om pligt til partshøring, som ikke i alle tilfælde følger allerede af forvaltningslovens § 19, samt en pligt til at meddele afgørelsen til begge parter. Bemærkningerne forudsætter også, at der i sagsbehandlingen foregår en skriftlig kommunikation med ansøger og samlever, hvilket der på kontanthjælpsområdet ikke er tradition for.

Den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse udsendte den 8. juli 2013 en Orienteringsskrivelse om vedtagelsen af kontanthjælpsreformen, som dels blot henviser til forarbejderne til lovændringen og ellers i det væsentlige

består af to pjecer, en vedr. unge og en vedr. voksne. I pjecen vedr. voksne er der følgende tekst:

”Gensidig forsørgelsespligt: Med kontanthjælpsreformen sker der ændringer i, hvem der har pligt til at forsørge hvem. De regler, der hidtil har været gældende for gifte, gælder fremover også for samlevende par, der har et samliv af ægteskabslignende karakter. Man har som udgangspunkt pligt til at forsørge sin partner, hvis man har en indtægt eller formue af en vis størrelse, og begge parter er mindst 25 år.”

Udover en ikke specificeret henvisning til lovbemærkningerne er der således ikke op til implementeringen af kontanthjælpsreformen udsendt nærmere vejledning om håndtering af sagerne om gensidig forsørgerpligt.

Den nødvendige vurdering af spørgsmålet om gensidig forsørgerpligt kan på grundlag af lovbemærkningerne med fordel foretages i tre trin:

Trin 1

Kommunen skal tage stilling til, om 5 objektive betingelser er opfyldte, jf. lov om aktiv socialpolitik (LAS) § 2b, stk. 1, hvor kravene i forhold til de to samlevende er, at:

- 1) de begge er fyldt 25 år,
- 2) de begge er ugifte,
- 3) de har fælles bopæl,
- 4) de ikke er slægtninge i ret op- eller nedstigende linje,
- 5) de ikke er søskende.

Om de 5 betingelser er opfyldte, skal alene afgøres ved opslag i registre. Hvis én af de 5 betingelser ikke er opfyldt, kan der ikke være tale om gensidig forsørgerpligt, og sagen skal lukkes uden yderligere sagsbehandling.

Trin 2

Hvis de 5 betingelser er opfyldte, skal kommunen tage stilling til, om én af tre andre objektive betingelser er opfyldte, jf. LAS § 2b, stk. 2:

- 1) ansøgeren og samboen har et fælles barn,
- 2) ansøgeren og samboen er eller har været noteret som samlevende i ATP eller
- 3) ansøgeren og samboen tidligere har været gift med hinanden, medmindre de er blevet separeret eller skilt inden for de seneste 3 måneder.

Om én af de 3 betingelser er opfyldt, skal alene afgøres ved opslag i registre. Der har dog indtil videre ikke været tilvejebragt den forudsatte mulighed for registeropslag vedr. notering som samlevende i ATP.

Hvis ingen af de 3 betingelser er opfyldt, kan der kun være tale om gensidig forsørgerpligt, hvis der er tale om et samliv af ægteskabslignende karakter, jf. trin 3.

Trin 3

Til forskel fra de to første trin med en ren objektiv konstatering skal spørgsmålet, om der er tale om et samliv af ægteskabslignende karakter (jf. LAS § 2b, stk. 3) afgøres efter en konkret vurdering, hvori der kan indgå skønsmæssige elementer.

Hvis der i sagen foreligger en erklæring fra de to samboende parter om, at de anser sig som samlevende, kan kommunen dog umiddelbart lægge dette til grund og fastslå gensidig forsørgerpligt.

Uanset omstændighederne i den enkelte sag skal kommunen i sin sagsbehandling overholde de gældende krav til sagsbehandlingen, herunder forvaltningslovens krav om partshøring og begrundelse.

Orienteringsskrivelse af 2. marts 2015.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har udsendt en skrivelse med nærmere orientering om reglerne om samlivsvurdering.

Orienteringsskrivelsen gennemgår betingelserne svarende til det anførte om en vurdering i tre trin. Skrivelsen gengiver formuleringen fra lovforslagsbemærkningerne om betydningen af en samlivserklæring, jf. ovenfor. Den indeholder derudover bl.a. følgende betragtninger:

”Partshøring er en forvaltningsretlig garantiforskrift, der ved manglende overholdelse kan medføre, at afgørelsen er ugyldig og dermed ikke får retsvirkning, såfremt partshøring i den konkrete sag kunne have betydning for sagsoplysningen og dermed sagens udfald. Hvis en afgørelse er ugyldig, skal parterne stilles som om afgørelsen ikke var truffet.

”En afgørelse, om at et par skal anses for samlevende og derfor har gensidig forsørgelsespligt efter lov om aktiv socialpolitik, skal for at have virkning meddeles til dem, afgørelsen vedrører - dvs. til både ansøgeren og samleveren. Afgørelsen har derfor ikke virkning førend den er meddelt til begge parter, hvilket vil sige, at den ikke kan håndbæves, og at der i kontanthjælpsystemet ikke kan beregnes uddannelses- eller kontanthjælp med gensidig forsørgelsespligt for samlevende, førend såvel ansøger som samlever har fået afgørelsen meddelt.”

1b. Implementering af reglerne om gensidig forsørgerpligt

Implementeringen af reglerne om gensidig forsørgerpligt i januar 2014 var ensbetydende med et stort pres på kommunernes administration.

Der skulle tages stilling til forholdene for 90.000 borgere for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt der var tale om gensidig forsørgerpligt. Kommuner havde imidlertid kun ca. 3 uger til denne opgave, da Arbejdsmarkedsstyrelsen havde slået fast, at der ikke var adgang til at foretage registeropslag før de nye reglers ikrafttræden den 1. januar. De relevante oplysninger skulle indtastes i det it-system, som beregner kontanthjælp (KMD-aktiv) nogle dage inden udgangen af januar.

Mange kommuner har dog forinden udsendt orienteringsbreve til borgerne om de nye regler. Det har efter kommunernes vurdering mærkbart reduceret antallet af henvendelser om forståelsen af de nye regler.

Flere kommuner har, evt. i forlængelse af en sådan generel orientering, udsendt standardbreve til berørte kontanthjælpsmodtagere for at opfylde forpligtelsen til partshøring. Ankestyrelsen har i sin principafgørelse (49-14) bl.a. tilkendegivet følgende vedr. partshøring: *"partshøringsbrev, der sendes som en masseforsendelse – det vil sige enslydende breve, der sendes til forskellige adresser, vil ikke kunne opfylde kravet i forvaltningslovens § 19, stk. 1."*

De typiske sagsgange i kommunerne kan beskrives således:

- Kommunen udsender en orienteringsskrivelse til borgere, som potentielt er omfattet af de nye regler om gensidig forsørgerpligt. Disse breve blev typisk sendt ud før loven trådte i kraft 1. jan. 2014 og havde alene til formål at orientere om de nye regler.
- Kommunen undersøger, om borger og samlever opfylder de objektive kriterier i LAS §2b stk. 1 og 2 (jf. trin 1 og 2 ovenfor). Hvis ja sendes parthøring og efterfølgende afgørelse.
- Kommunen udsender samlivserklæringer til borgere og samlever, som skal returneres i underskrevet stand.
- Hvis borger og samlever erklærer, at de er samlevende sendes en afgørelse om gensidig forsørgerpligt til begge parter.
- Hvis borger og samlever ikke erklærer, at de er samlevende, vurderer kommunen efter LAS § 2b stk. om parternes forhold kan anses for at have ægteskabslignende karakter. Hvis ja undes parthøring og efterfølgende en afgørelse til begge parter.

Med til billedet hører, at kontanthjælpsområdet har en administrativ tradition for uformel sagsbehandling med begrænset brug af skriftlig kommunikation og afgørelser.

2a. KL's vurdering af betydningen af sagsbehandlingsfejl i forskellige typer sager

Hvis kommunen ikke har overholdt de gældende krav til sagsbehandlingen, opstår spørgsmålet, hvilke konsekvenser det skal have.

Om betydningen af sagsbehandlingsfejl kan henvises til følgende:

”Man kan måske mere forsigtigt udtrykke retsstillingen på den måde, at hvis sagsbehandlingsfejl efter en generel vurdering ikke kan antages at påvirke afgørelsens indhold (ordensskrift), vil afgørelsen trods fejlen være gyldig. Hvis derimod fejlen efter en generel vurdering kan antages at påvirke afgørelsens indhold (garantiforskrift), bevirker det, at afgørelsen bliver ugyldig, medmindre det kan antages, at fejlen i det konkrete tilfælde har været uden betydning.

Denne retsstilling kan betegnes som en modificeret generel væsentlighedsvurdering. Den kombinerer således den generelle og konkrete væsentlighedsvurdering”, jf. Karsten Revsbech m.fl., ”Forvaltningsret Sagsbehandling” 7. udg., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, side 346-347.

Ankestyrelsen har i drøftelsen med KL tilkendegivet, at Ankestyrelsen i sine afgørelser i overensstemmelse hermed har foretaget en konkret væsentlighedsvurdering. Ifølge Ankestyrelsen er der således ikke sager, hvor en kommunes afgørelse er erklæret ugyldig alene på grund af en formel mangel fx vedr. partshøring.

Materielt korrekte afgørelser, som er behæftet med sagsbehandlingsfejl

Der er sager, hvor kommunen helt korrekt efter de objektive betingelser i LAS § 2 b, stk. 1 og stk. 2, har truffet afgørelse om, at ansøger og dennes samlever anses for samlevende. Hertil kommer et stort antal sager med gensidig forsørgerpligt, som er truffet på grundlag af de objektive betingelser i LAS § 2 b, stk. 1, og hvor der foreligger en samlivserklæring, eller evt. en anden tilkendegivelse fra parterne om samliv.

Et ikke ubetydeligt antal af disse afgørelser er behæftet med forskellige sagsbehandlingsfejl, som imidlertid ikke har medført et forkert resultat. Der kan være tale om fejl i form af manglende eller ukorrekt partshøring, manglende begrundelse eller manglende klagevejledning.

Ud fra de kommunale eksempler KL har modtaget, drejer det sig bl.a. om følgende situationer:

- 1) Sager, hvor alle betingelserne i LAS § 2 b, stk. 1, er opfyldt, og én af betingelserne i LAS § 2 b, stk. 2 er opfyldt, men der er ikke sket partshøring eller partshøringen har været mangelfuld
- 2) Sager, hvor alle betingelserne i LAS § 2 b, stk. 1, er opfyldt, og der foreligger en af begge parter underskrevet samlivserklæring, men der er ikke sket partshøring eller partshøringen har været mangelfuld
- 3) Afgørelser, som ikke er forsynet med klagevejledning eller med korrekt begrundelse

- 4) Sager, hvor betingelserne i LAS § 2 b, stk. 1, er opfyldt, og hvor det ser ud til, at kommunen ikke udtrykkeligt har konstateret, om betingelserne i LAS § 2 b, stk. 2 er opfyldt, men i stedet har truffet afgørelse på grundlag af en samlivserklæring.

Det er KL's vurdering, at sager, hvor de objektive betingelser i LAS § 2 b, stk. 1, for at fastslå forsørgerpligt var opfyldt på tidspunktet for kommunens afgørelse om gensidig forsørgerpligt, kombineret med enten én af betingelserne i LAS § 2 b, stk. 2 eller en samlivserklæring underskrevet af begge parter, ikke er behæftet med mangler, der er konkret væsentlige. Sådanne afgørelser bør derfor efter KL's opfattelse ikke betragtes som ugyldige.

Manglende klagevejledning alene har kun den konsekvens, at klagefristen på de fire uger suspenderes.

I de tilfælde, hvor en sagsbehandlingsfejl konkret ikke har haft betydning for afgørelsen, kan kommunen efter KL's opfattelse lægge til grund, at afgørelsen kan fastholdes som gyldig (forudsat, at den er meddelt begge parter). Der bør på givne foranledning gøres et notat i sagen om denne vurdering.

Afgørelse om forsørgerpligt, der er behæftet med konkret væsentlige sagsbehandlingsfejl

I de tilfælde, hvor en afgørelse er behæftet med sagsbehandlingsfejl, skal der foretages en konkret vurdering af, om fejlen er konkret væsentlig med den virkning, at afgørelsen er ugyldig. I så fald skal parterne stilles, som om afgørelsen ikke var truffet.

I denne vurdering må indgå samtlige foreliggende omstændigheder i sagen, herunder i hvilket omfang parterne gennem den samlede sagsbehandling har været fuldt oplyst om sagens faktiske oplysninger, der er af væsentlig betydning for afgørelsen. Det forudsættes også, at parterne gennem sagsbehandlingen er gjort bekendt med retsvirkningerne af afgørelsen om gensidig forsørgerpligt.

Konsekvensen er, at der ses bort fra den gensidige forsørgerpligt for tiden indtil kommunen evt. træffer en ny, korrekt afgørelse om gensidig forsørgerpligt.

Udgangspunktet er nemlig, at det kræver klar hjemmel, hvis en myndighed skal træffe bebyrdende afgørelser over for borgeren med tilbagevirkende kraft¹. Der er ikke i LAS hjemmel til at træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft.

Skal kommunen efterbetale kontanthjælp?

Da der ikke er hjemmel til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, vil kommunerne i de sager, som er behæftet med konkret væsentlige mangler der medfører, at afgørelserne må betragtes som ugyldige, være forpligtet til at efterbetale differencen mellem den reducerede kontanthjælp og den kontanthjælp, som ansøgeren ville have fået, såfremt der ikke var truffet afgørelse om forsørgelsespligt for ansøgerens samlever.

Det betyder, at der skal ske efterbetaling af kontanthjælp med det beløb, som ansøgeren måned for måned efter de aktuelt gældende forhold er berettiget til. Kommunerne skal i den forbindelse være opmærksomme på, at hvis ansøger ikke længere opfylder betingelserne for at få kontanthjælp, fx fordi ansøgeren har fået arbejde, vil kommunen skulle lade dette indgå i den nye afgørelse, og det vil herefter få betydning for beregningen af det beløb, der skal efterbetales

Efter KL's opfattelse vil kommunen som udgangspunkt have adgang til statsrefusion af de beløb, som skal efterbetales, i det omfang en kontanthjælpsmodtager efter en konkret vurdering har retskrav på at få et beløb efterbetalt. KL er i dialog med STAR om dette spørgsmål.

2b. I hvilket omfang har kommunerne pligt til af egen drift at genoptage sager?

Ankestyrelsens principafgørelse 49-19 og efterfølgende afgørelser rejser spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne af egen drift har pligt til at genoptage sager, der er behæftet med mangler som må antages at medføre ugyldighed.

Ankestyrelsen har på Ankestyrelsens hjemmeside oplyst følgende vedrørende spørgsmålet om, hvad kommunen skal gøre i tilfælde af, at kommunen modtager klager over afgørelser om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, hvor klagefristen er overskredet, og hvor borgeren mener, at der er begået sagsbehandlingsfejl:

"Hvis en klage indkommer efter klagefristens udløb, skal kommunen efter retssikkerhedsbekendtgørelsens § 10, stk. 3, straks indsende den til Ankestyrelsen uden at genvurdere sagen. Ankestyrelsen kan kun dispensere fra klagefristen, hvis der foreligger særlige grunde, som berettiger en forlængelse af klagefristen.

¹ jf. Juristen nr. 5/6, 2011, "Ugyldige afgørelser i socialretten af lektor ph.d Trine Schult og lektor ph.d. John Klausen, Juridisk Institut, Aalborg Universitet (vil være fint, hvis vi kan finde en anden reference også)

Kommunen har samtidig en ulovbestemt pligt til at overveje at genoptage sagen, hvis kommunen i forbindelse med klagen bliver opmærksom på, at der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Hvis der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl ved afgørelsen af en sag, er der en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig. Kommunen skal dog konkret vurdere i den enkelte sag, om fejlen – herunder eventuelt manglende partsbøring - har været af væsentlig betydning for afgørelsen.”

2c. Hvad skal kommunerne gøre i de sager, hvor Ankestyrelsen har truffet afgørelse om ugyldighed og hjemvisning?

Ankestyrelsen har i principafgørelse 49-19 og i en række efterfølgende sager truffet afgørelse om at hjemvise kommunens afgørelse og samtidig truffet afgørelse om, at kommunens afgørelse er ugyldig. Medmindre andet fremgår af Ankestyrelsens afgørelse, betyder det, at kommunens afgørelse er ugyldig fra det tidspunkt, hvor retsvirkningerne af kommunens afgørelse indtrådte. Det betyder, at parterne (ansøger og samlever) skal stilles som om kommunens afgørelse om gensidig forsørgerpligt ikke var truffet.

Kommunen skal træffe en ny korrekt afgørelse om gensidig forsørgerpligt i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er beskrevet i STAR's orienteringsskrivelse af 2. marts 2015. Det indebærer, at den nye korrekte afgørelse om gensidig forsørgerpligt først vil få virkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er meddelt såvel ansøger som samlever. Der vil således ikke være mulighed for at træffe afgørelse om gensidig forsørgerpligt med tilbagevirkende kraft fra tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

Kommunen skal foretage efterbetaling af kontanthjælp med det beløb, som ansøgeren måned for måned efter de aktuelt gældende forhold er berettiget til, jf. ovenfor side 8.

Flere kommuner har peget på nogle afgørelser fra Ankestyrelsen, hvor det ser ud til, at kommunens afgørelse er erklæret ugyldig, selvom afgørelsen var materielt korrekt, den er meddelt begge parter og hvor der umiddelbart ikke synes at være konkret væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Kommunen har i den situation mulighed for at gå i dialog med Ankestyrelsen med henblik på at få oplyst baggrunden for afgørelsen, og eventuelt anmode Ankestyrelsen om genoptagelse af sagen. En anmodning om genoptagelse har som udgangspunkt ikke opsættende virkning

En eventuel prøvelse af Ankestyrelsens afgørelse ved domstolene har heller ikke opsættende virkning.



Notat

Vedrørende: Notat vedr. håndtering af sager om gensidig forsørgelsespligt jfr. lov om social aktivpolitik

Sagsnavn: Ombudsmanden høring om byrådsbeslutning om gensidig forsørgelsespligt

Sagsnummer: 00.01.00-K00-4-15

Skrevet af: Ulla Marcus

E-mail: ulla.marcus@randers.dk

Forvaltning: Byrådssekretariatet

Dato: 06-12-2015

Sendes til: Byrådet

Ombudsmanden har ved brev af 4. november 2015 anmodet om en udtalelse fra Randers Byråd. Baggrunden er en henvendelse fra byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen til ombudsmanden om byrådets beslutning 8. juni 2015, (sag. nr. 149).

Baggrund

Gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, hvor en eller begge parter modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp, blev indført d. 1. januar 2014, som en del af kontanthjælpsreformen.

På byrådsmødet den 8. juni 2015 redegjorde forvaltningen for status på Randers Kommunes sagsbehandling af sager vedrørende afgørelser om gensidig forsørgelsespligt.

Af sagsfremstillingen til byrådssagen den 8. juni i 2015 fremgår, at den generelle praksis i forbindelse med behandling af afgørelser om gensidig forsørgelsespligt i Randers Kommune var lovlig. Dette gælder både i forhold til den faktiske vurdering af, hvorvidt parrene opfyldte betingelserne for at være omfattet af reglerne om gensidig forsørgelsespligt, og i forhold til den generelle sagsbehandling af sagerne. Alle de borgere, der var blevet pålagt gensidig forsørgelsespligt, var omfattet af målgruppen. Imidlertid var der desværre sket en sagsbehandlingsfejl i form af manglende udsendelse af afgørelsesbreve til samleverne i nogle af sagerne.

Umiddelbart efter modtagelsen af første afgørelse fra Ankestyrelsen, som gøres ugyldig på grund af manglende afgørelsesbrev til samlever, gennemgik sagsbehandlerne deres sager i forhold til, om der var sendt afgørelsesbreve til begge parter, som beskrevet i kommunens procedure. To sagsbehandlere havde desværre konsekvent lavet denne fejl i deres afgørelser og udelukkende sendt afgørelsesbrev til ansøger. Af de øvrige 12 sagsbehandlere havde enkelte lavet få fejl. I alt forventes, at der er manglende afgørelsesbrev til samlever i ca. 110 sager.

Idet den beskrevne procedure, for håndtering af sagerne om gensidig forsørgelsespligt, har været af en sådan karakter, at afgørelserne generelt ville være gyldige ud fra den praksis, som Ankestyrelsen indtil videre har udmeldt, vurderes der ikke systematisk at være sket væsentlige fejl i sagsbehandlingen. Med dette menes, at afgørelserne generelt er håndteret korrekt. Det er således

kommunens opfattelse, at alle de borgere, der var blevet pålagt gensidig forsørgelsespligt, er omfattet af målgruppen. Der er dog sket sagsbehandlingsfejl i nogle af sagerne (jfr. beskrivelsen ovenfor om ca. 110 sager, hvor to sagsbehandlere og enkelte øvrige sager ikke har sendt afgørelsesbrev til begge parter.)

Kommunen har således ikke generelt eller systematisk lavet sagsbehandlingsfejl i sagerne om gensidig forsørgelsespligt. I langt de fleste tilfælde har kommunen meddelt afgørelsen til begge, men der er som nævnt ovenfor ca. 110 sager, hvor der ikke er sendt afgørelsessager til begge parter.

Forvaltningen indstillede til byrådet at tage stilling til, hvorvidt kommunen af egen drift skulle gennemgå samtlige sager eller alene genoptage sager ved klager fra borgerne. Et flertal i byrådet besluttede 8. juni 2015 at genoptage sager, hvis der kom klager fra borgere vedrørende gensidig forsørgelsespligt.

I relation til genoptagelsesvurderingen forelå på tidspunktet for byrådets beslutning brev til kommunerne af 26. marts 2015 fra KL om kommunernes afgørelser om gensidig forsørgelsespligt, som vedhæftes. I relation til spørgsmålet om kommunernes pligt til generelt at genoptage sager om gensidig forsørgelsespligt forelå ikke en anbefaling hertil. KL henviste til Ankestyrelsens oplysninger på styrelsens hjemmeside om, hvad kommunerne skal gøre i tilfælde af, at kommunen modtager klager over afgørelser om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, hvor klagefristen er overskredet, og hvor borgeren mener, at der er begået sagsbehandlingsfejl. Ankestyrelsen havde beskrevet, at kommunerne har pligt til at overveje at genoptage sagen, hvis kommunen i forbindelse med klagen bliver opmærksom på, at der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Af sagsfremstillingen den 8. juni 2015 fremgår, at kommunen har fulgt Ankestyrelsens henstilling og har genoptaget sager, for så vidt angår sager som er påklaget indenfor eller efter klagefristens udløb. Kommunen har således ved byrådets behandling af sagen taget de tilkendegivelser Ankestyrelsen var fremkommet med på det pågældende tidspunkt til efterretning.

I sagsfremstillingen oplystes det, at 9 borgere havde påklaget den trufne afgørelse inden for klagefristen. Ankestyrelsen havde behandlet disse klager. Efter opmærksomhed i pressen og de sociale medier havde kommunen modtaget yderligere 15 klager efter klagefristens udløb. Ydelseskontoret havde valgt at genoptage og revurdere disse sager, selvom klagerne var indkommet efter klagefristens udløb.

Ydelseskontoret gennemgik og genvurderede således de sager, der var gjort ugyldige af Ankestyrelsen og desuden de klager, som var indgået for sent.

På byrådsmødet 8. juni 2015 blev byrådet gjort bekendt med det anslåede ressourceforbrug, hvis Ydelseskontoret skulle genoptage samtlige sager om gensidig forsørgelsespligt med hensyn til vurdering af eventuelle sagsbehandlingsfejl. Hertil kom også et anslået beløb til efterbetaling i sager med ugyldige afgørelser.

Forvaltningen redegør i det følgende for regelgrundlaget, herunder en vurdering af om kommunen må anses forpligtet til at genoptage tidligere afgjorte sager af egen drift eller generelt informere offentligheden om muligheden for at få en sag genoptaget.

Regelgrundlag - tilbagekaldelsesgrundsætning

Ombudsmanden anmoder kommunen udtale sig om, hvorvidt kommunen må anses forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift, og om kommunen i givet fald vil omgøre beslutningen af 8. juni 2015, og hvis kommunen ikke mener sig forpligtet til at genoptage de tidligere afgjorte sager af egen drift, anmodes om at kommunen forholder sig til, om den må anses forpligtet til generelt at informere offentligheden om muligheden for at få sagerne genoptaget.

I forhold til spørgsmålet om, hvornår en kommune er forpligtet til at omgøre en afgørelse af egen drift når myndighedens praksis underkendes (til gunst for borgeren) af en højere administrativ myndighed gælder følgende:

Der bør i vurderingen af om kommunen bør genoptage sagerne af egen drift lægges vægt på to kriterier¹.

For det første om forvaltningens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed (om der i den ene ende af skalaen er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende forvaltning), eller der i den anden ende af skalaen har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem to for så vidt lige gode retsopfattelser).

Og *for det andet* om en genoptagelse af sagerne af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder (om det i den ene ende af skalaen vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentligt ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager, eller det i den anden ende af skalaen vil være forholdsvis ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringssystemer myndigheden har, at finde frem til sagerne).

Vurdering

Efter byrådets beslutning 8. juni 2015 har Ankestyrelsen truffet principafgørelser vedrørende partshøring og meddelelse af afgørelse til såvel ansøger samt dennes samlever: Sag nr. 36-15 og 37-15.

Partshøring

I Principafgørelse 36-15 (7. juli 2015) tilkendegav Ankestyrelsen følgende:

”Hvis kommunen ikke har partshørt parterne, det vil sige både ansøger og sambo, forud for en afgørelse om samliv, er der en formodning for, at afgørelsen er påvirket af manglen. Afgørelsen er ugyldig, medmindre det konkret kan afkræftes, at manglen har påvirket afgørelsens resultat.

¹ Citat fra ”Forvaltningsret” af Jon Andersen mfl., 2. udgave s. 946 ff.

Det skal derfor konkret vurderes i den enkelte sag, om den manglende partshøring har været af væsentlig betydning for afgørelsen.

Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig.”

Det er kommunens vurdering, at der ikke er sket systematiske fejl i sagerne vedr. gennemførelse af partshøring.

Det fremgår tillige af Ankestyrelsens principafgørelse nævnt ovenfor, at det skal konkret vurderes i den enkelte sag, om manglende partshøring har været af væsentlig betydning for afgørelsen. Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig.

Ankestyrelsen har ikke i kommunens sager, som har været forelagt styrelsen vedr. sagsbehandlingsfejl, omgjort sager begrundet i partshøringsfejl.

På baggrund af ovenstående vurderes, at kommunen ikke er forpligtet til af egen drift at tage sager op til vurdering af partshøringsfejl.

Meddelelse af afgørelser

I principafgørelse 37-15 (7. juli 2015) fastslog Ankestyrelsen,

”Meddelelse af afgørelsen er en grundlæggende betingelse for, at afgørelsen kan få retsvirkning efter sit indhold.

Afgørelsen kan ikke håndhæves, før såvel ansøger som samlever har fået afgørelsen meddelt. Det betyder, at kommunen ikke kan beregne hjælpen til ansøgeren på grundlag af samleverens indtægter eller formue, før afgørelsen er meddelt begge parter.

Kommunens afgørelse om samliv og gensidig forsørgelsespligt har ikke retsvirkning, før den er meddelt begge parter.”

Både modtager af hjælp og sambo er part i sagen, og kommunens afgørelse har retsvirkning over for begge parter. Derfor skal kommunen meddele afgørelsen individuelt til begge parter. Meddelelse af afgørelsen er en grundlæggende betingelse for, at afgørelsen kan få retsvirkning efter sit indhold.

I relation til meddelelse til begge parter er konstateret, at kommunen ikke generelt har meddelt afgørelser til begge parter. Kommunen har i ca. 110 sager alene meddelt afgørelsen til ansøgeren og ikke dennes samlever. På baggrund af principafgørelse 37-15 og tilbagekaldelsesgrundsætningen beskrevet ovenfor vurderes, at kommunen har pligt til, i de sager hvor kommunen ikke har meddelt afgørelsen til begge parter, at genoptage sagerne af egen drift. I overvejelserne indgår, at det ikke vurderes forbundet med betydelige administrative vanskeligheder at gennemgå sagerne. Der lægges

her vægt på, at det er oplyst at to medarbejdere på to måneder kan fremfinde sagerne svarende til 135.000 kr.

Forvaltningen anbefaler således at byrådet ændrer beslutningen af 8. juni 2015 og beslutter at genoptage de allerede identificerede ca. 110 sager af egen drift, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, og omgør afgørelserne, hvis der er sagsbehandlingsfejl af nævnte karakter, som vurderes at medføre, at afgørelsen er ugyldig.