



Mariagerfjord Kommune
Nordre Kajgade 1
9500 Hobro

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12

Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14

Telefonisk henvendelse:

Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

J.nr. 32.24.02-K03-1-16 – Mariagerfjord Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt

03-11-2016

Jeg har modtaget Mariagerfjord Kommunes e-mail af 31. august 2016, hvor med kommunen har sendt mig en udtalelse af 30. august 2016 med bilag.

Dok.nr. 16/03128-12/PH

Bedes oplyst ved henvendelse

Efter min gennemgang af sagen mener jeg, at det er kritisabelt, at kommunen ikke traf beslutning om af egen drift at gennemgå alle de allerede identificerede sager om gensidig forsørgelsespligt for at undersøge, om afgørelsen var meddelt begge parter, på det tidspunkt, hvor det måtte stå klart for kommunen, at afgørelser, der ikke var meddelt begge parter, var ugyldige.

Dette mener jeg var efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen (af 24. juli 2015), der erklærede kommunens oprindelige afgørelse for ugyldig, indtil den var meddelt begge parter/samleveren.

Da kommunen efter min henvendelse har besluttet, at kommunen af egen drift skal gennemgå de identificerede 155 sager og genoptage sager, hvor afgørelsen ikke har været meddelt begge parter (og ikke allerede har været genoptaget), samt efterbetale modregnede ydelser, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg beder dog kommunen om at orientere mig om resultatet af gennemgangen af sager, herunder om antallet af sager, der måtte blive genoptaget, og hvori der træffes nye afgørelser og efterbetales kontant- eller uddannelseshjælp på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter (jf. nærmere pkt. 4 nedenfor).

Selv om Mariagerfjord Kommune nu har besluttet at gennemgå alle de identificerede sager og genoptage sager, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, skal jeg bemærke, at jeg er opmærksom på, at kommunen for en umiddelbar betragtning kan anse det for utilfredsstillende, at sagerne eventuelt må genoptages.

Hvis der er tale om en generel meddelelsesfejl, må resultatet således antages at føre til, at et stort antal ydelsesmodtagere vil skulle have efterbetalt en ydelse, som de efter lovgivningen for så vidt ikke var berettiget til at modtage. Og det er formentlig meget sandsynligt, at begge parter i de enkelte sager i realiteten har været bekendt med kommunens afgørelser i kraft af, at samleveren i praksis har fået kendskab til den afgørelse, der er truffet over for ydelsesmodtageren.

Heroverfor står imidlertid dels, at kommunen er forpligtet til også mere generelt at rette ind efter Ankestyrelsens afgørelser på området – herunder principafgørelse 37-15 – dels at Ankestyrelsens afgørelser bygger på grundlæggende retsprincipper om formel meddelelse af forvaltningsafgørelser som betingelse for, at disse kan få virkning for de berørte parter.

Det er således meget væsentligt at være opmærksom på, at kommunens afgørelser om gensidig forsørgelsespligt indebar en vigtig ændring af retsstillingen ikke kun for ydelsesmodtageren, men også for samleveren – bl.a. ved, at kommunen efter omstændighederne hos samleveren ville kunne opkræve de beløb, der var udbetalt til ydelsesmodtageren. Det følger efter min opfattelse utvivlsomt af almindelige forvaltningsretlige principper, at en sådan afgørelse – ligesom andre bebyrdende afgørelser – ikke kan håndhæves, før den er formelt og individuelt meddelt til den part, som den vedrører.

På denne måde må sagen ses i lyset af et mere overordnet princip om, at en myndighed ikke kan håndhæve en bebyrdende afgørelse over for enkeltpersoner uden formelt at have meddelt de pågældende denne afgørelse.

Jeg vil lægge en nyhed om sagen på min hjemmeside. Der vil i nyheden være link til dette brev.

Kommunen kan læse nærmere om resultatet af min undersøgelse og begrundelsen herfor i det følgende. Efter udtalelsen findes endvidere en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Sagen vedrører afgørelser truffet efter regler om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, der blev indsat i lov om aktiv socialpolitik ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 (gældende fra 1. januar 2014). Reglerne blev afskaffet igen pr. 1. januar 2016 (lov nr. 1522 af 27. december 2014 om ændring af bl.a. lov om aktiv socialpolitik).

Ankestyrelsen har i principafgørelse 49-14 bl.a. udtalt, at en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt skal meddeles til både modtageren af kontant- eller uddannelseshjælp og dennes samlever. I principafgørelse 37-15 har Ankestyrelsen fastslået, at manglende meddelelse til begge parter af en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt betyder, at afgørelsen ikke har retsvirkning, før den er meddelt begge parter.

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om, hvorvidt Mariagerfjord Kommune generelt meddelte sine oprindelige afgørelser om gensidig forsørgelsespligt til begge parter, men der foreligger fem konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen, hvoraf det fremgår, at kommunen ikke i disse sager meddelte den oprindelige afgørelse til begge parter (se sagsfremstillingen).

Kommunen genoptog også selv syv sager, hvor 3F og borgere havde henvendt sig til kommunen (se sagsfremstillingen). Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår, at der i alle disse sager også var tale om, at afgørelsen ikke var meddelt begge parter, forstår jeg umiddelbart, at det er tilfældet, jf. pkt. 3.2.4. Kommunens genoptagelse af disse sager er i overensstemmelse med de almindelige regler om genoptagelse efter begæring.

Kommunen har identificeret de sager, hvori kommunen har truffet afgørelser om gensidig forsørgelsespligt i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015, men kommunen har først efter min høring i sagen truffet beslutning om at gennemgå alle de identificerede sager for at undersøge, om afgørelsen har været meddelt begge parter.

Min undersøgelse vedrører således alene spørgsmålet om, hvorvidt kommunen af egen drift burde have gennemgået alle for at undersøge, om der var tale om en generel meddelelsesfejl, og i så fald genoptage sagerne, og i givet fald hvornår en sådan gennemgang og eventuel genoptagelse burde have fundet sted.

2. Retsgrundlaget

2.1. Betydningen af manglende meddelelse af afgørelser til begge parter

Ankestyrelsen har i principafgørelse 37-15, der blev offentliggjort den 8. juli 2015, taget stilling til betydningen af manglende meddelelse til begge parter af en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende. I principafgørelsens resumé er anført følgende:

”En afgørelse om at anse to personer for samlevende efter aktivlovens § 2 b skal meddeles begge parter

Både den person, der ansøger om eller modtager hjælp, og dennes sambo er part i sagen.

Kommunen skal meddele afgørelsen individuelt til begge parter. Det er ikke tilstrækkeligt, at parten får underretning om afgørelsen på anden måde – f.eks. via sin sambo.

...

Afgørelsen har ikke virkning, før den er meddelt begge parter

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.”

Ankestyrelsen har således vurderet, at der i tilfælde af manglende meddelelse af afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter er tale om en fejl, der medfører ugyldighed.

Det er i overensstemmelse med den almindelige retsopfattelse. Det antages således, at der gælder en almindelig retsgrundsætning (eller retssædvane) om, at afgørelser skal meddeles til afgørelsens adressat og andre parter i sagen for at få virkning efter deres indhold. Manglende meddelelse af en afgørelse er en væsentlig retlig mangel, og retsvirkningen heraf er, at afgørelsen er ugyldig og ikke kan håndhæves.

Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling, 4. udgave (2014), side 507 ff. og side 518, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 325 ff. og side 373 ff., Karsten Loiborg og Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 602 ff. og side 857, samt Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 610.

Af forarbejderne til reglerne (se sagsfremstillingen nedenfor) fremgår det også, at afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt skulle meddeles til begge parter, og at kommunens afgørelse indebærer en vigtig ændring af retsstillingen også for samleveren, bl.a. ved, at kommunen efter omstændighederne hos

samleveren ville kunne opkræve beløb, der var udbetalt til ydelsesmodtageren.

På baggrund af ovenstående kan Ankestyrelsens vurdering ikke give mig anledning til bemærkninger.

Der vil således være tale om ugyldighed, uanset om afgørelsen indholdsmæssigt er i overensstemmelse med reglerne på området, og uden at der skal foretages en konkret vurdering af, om fejlen har haft væsentlig betydning for afgørelsen.

Principafgørelser fra Ankestyrelsen er bindende og skal derfor følges, når myndighederne træffer afgørelse i tilsvarende sager.

2.2. Konsekvenser af en underkendelse af en afgørelse eller en praksis

Hvis en afgørelse ændres af f.eks. en klagemyndighed, har myndigheden (kommunen) pligt til at rette sig efter denne myndigheds afgørelse, medmindre den lider af åbenbare eller grove mangler. Jeg henviser bl.a. til Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, Lov om kommunernes styrelse, 2. udgave (2010), side 413 f. og 445, og Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave (2011), side 115, samt Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1990, side 892, kommenteret i Ugeskrift for Retsvæsen 1991 B, side 147 ff.

Hvis myndighedens retsanvendelse eller praksis er blevet underkendt i den konkrete afgørelse fra klagemyndigheden, er myndigheden desuden forpligtet til at ændre sin praksis fremover.

Herudover antages det, at hvis en myndigheds retsanvendelse eller praksis er blevet underkendt i en konkret sag, er myndigheden normalt forpligtet til at genoptage ikke blot afgørelsen i den konkrete sag, men også allerede afgjorte (tilsvarende) sager af egen drift og eventuelt træffe en ny afgørelse i sagerne.

Det gælder også, når en myndighed på baggrund af en principafgørelse fra Ankestyrelsen bliver opmærksom på, at myndighedens retsanvendelse eller praksis er (eller ville blive) underkendt.

Baggrunden er dels, at det er mest nærliggende, når der er tale om en retlig mangel, at det offentlige bærer ansvaret, og dels at det ud fra et lighedssynspunkt vil være den rimeligste løsning over for borgerne.

Pligten til genoptagelse gælder dog kun, hvis forvaltningen samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen.

Ved vurderingen af, om en myndighed er forpligtet til at omgøre afgørelser som følge af en ændring eller underkendelse af praksis (fra f.eks. klagein-

stansen), kan der ifølge Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sager (1990), side 166 ff., side 186 ff. og side 192 ff., bl.a. lægges vægt på følgende: 1) spørgsmålets grundlæggende karakter, 2) grovheden af fejlen, 3) intensiteten af indgrebet og 4) administrative hensyn. Det anføres, at kriteriet om fejlens grovhed må tillægges særlig vægt, og at der vil bestå en ubetinget omgørelsespligt ved særligt grove (åbenbare) fejl.

Ifølge Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 946, må der ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvornår forvaltningen er forpligtet til af egen drift at omgøre en afgørelse, især lægges vægt på, 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 uforvarselig – 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).

Hvis det volder større vanskeligheder, f.eks. fordi det er forholdsvis kompliceret at finde frem til de relevante sager, eller der er tale om et meget stort antal sager, bør myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge om at få deres tidligere afgjorte sager genoptaget. Dette kan f.eks. ske gennem medierne og ved opslag på myndighedens hjemmeside.

Jeg henviser til Jon Andersen og Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 383 og side 946 ff., Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave (2013), side 270 f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 279 f., Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 126 ff., Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sager (1990), side 189 og 199 ff., og Kaj Larsen, Juristen 1991, side 257 ff.

Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 245 ff., 1990, side 266 ff., 1997, side 183 ff., og 2003, side 357 ff.

3. Min vurdering

3.1. Mariagerfjord Kommunes opfattelse af betydningen af manglende meddelelse af afgørelser til begge parter

3.1.1. Ankestyrelsen har i de fem afgørelser, der er nævnt under pkt. 1, anset afgørelser fra Mariagerfjord Kommune for ugyldige, fordi afgørelserne ikke var meddelt begge parter. Mariagerfjord Kommune har desuden selv efter henvendelse fra 3F og borgere omgjort syv afgørelser, og som nævnt under pkt. 1, forstår jeg umiddelbart, at kommunens omgørelser i alle disse sager også skete, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

Mariagerfjord Kommune har ikke bestridt, at det var en fejl, at kommunen ikke meddelte afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i de nævnte sager. Kommunen har desuden på baggrund af en skrivelse af 2. marts 2015 fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) til kommunerne vedrørende sager om gensidig forsørgelsespligt gennemgået og justeret kommunens sagsbehandlingsprocedure, så sagsbehandlingen "fremadrettet [fulgte] de præciserede sagsbehandlingsregler". Det fremgår af et referat af et møde den 8. april 2015 i Udvalget for Arbejdsmarked (se sagsfremstillingen).

Som anført i min høring af 12. juli 2016 lægger jeg på baggrund heraf umiddelbart til grund, at kommunen ændrede sin sagsbehandling/praksis fremadrettet, dvs. i nye sager.

Så vidt jeg forstår kommunens udtalelse til mig (se sagsfremstillingen og pkt. 3.3.4), sendte kommunen dog også nye afgørelser til begge parter i fire sager (fire af de fem sager, hvori Ankestyrelsen havde omgjort kommunens afgørelse, jf. sagsfremstillingen).

Den ene af disse sager drejer sig om en afgørelse af 24. marts 2015 fra kommunen, som jeg har modtaget fra en borger, og som er omtalt i en afgørelse af 26. august 2015 fra Ankestyrelsen. En anden afgørelse er så vidt ses en afgørelse af 26. marts 2015 fra kommunen, der fremgår af en afgørelse af 24. juli 2015 fra Ankestyrelsen.

Jeg er ikke klar over, hvilke andre afgørelser, det drejer sig om, idet Ankestyrelsen i de tre andre afgørelser (alle af 26. august 2015) anførte, at "[s]åfremt" kommunen traf en ny afgørelse, ville den først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter. Jeg forstår desuden, at kommunen i sine breve har fastholdt de oprindelige afgørelser og deres virkningstidspunkt, jf. pkt. 3.3.4.

3.1.2. Det fremgår ikke, om kommunen generelt ikke meddelte den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i kommunens sa-

ger. Kommunen har først efter min høring i sagen besluttet at undersøge dette forhold, jf. pkt. 3.3.4 og 3.3.9.

Ifølge Ankestyrelsens retsopfattelse (jf. pkt. 2.1) har afgørelser i sager, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, ingen retsvirkning, før afgørelserne efter genoptagelse eventuelt meddeles begge parter/samleveren. Hvis der ved kommunens undersøgelse findes flere sager, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, er afgørelsen i disse sager således ugyldig.

Af svar af 6. april og 6. juli 2016, som kommunen har sendt til 3F efter min oversendelse til kommunen af henvendelser fra forbundet til mig, og af kommunens udtalelse af 30. august 2016 til mig fremgår det, at kommunen ikke havde fundet grundlag for at iværksætte en "bagudrettet" undersøgelse af administrationen af området (se sagsfremstillingen).

Kommunen begrundede dette med, *at de berørte borgere havde "fået den ydelse, de var berettiget til i henhold til lovgivningen", at parterne i sagerne havde været "bekendt med de afgørelsesmæssige sagsbehandlingsskridt og oplysninger, der blev lagt til grund for den udmålte ydelse", og at parterne "selv har oplyst kommunen om og har skrevet under på, at de var samlevende".*

3.1.3. Jeg forstår det gengivne sådan, at kommunen frem til min høring i sagen mente, at en eventuel manglende meddelelse af afgørelsen til samleveren var uden betydning for resultatet af afgørelsen – og at der som følge heraf ikke var anledning til at undersøge, om kommunen også i andre sager kun havde meddelt afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til ydelsesmodtageren.

Jeg forstår med andre ord, at det var kommunens opfattelse, at afgørelsen var gyldig, selv om den ikke skulle være meddelt begge parter.

Jeg forstår desuden, at kommunen mente, at afgørelserne var gyldige, *fordi* de var truffet i overensstemmelse med de dagældende bestemmelser om gensidig forsørgelsespligt i aktivloven, og *fordi* begge parter i samlivserklæringer selv havde angivet sig som samlevende.

3.2. Nærmere om Ankestyrelsens afgørelser på området

3.2.1. Den 8. juli 2015 offentliggjorde Ankestyrelsen principafgørelse 37-15, hvoraf det tydeligt fremgår, at afgørelser, der ikke er meddelt begge parter, er ugyldige, ligesom det fremgår, hvad retsvirkningen heraf er.

3.2.2. I en afgørelse af 24. juli 2015 i en af Mariagerfjord Kommunes sager erklærede Ankestyrelsen en afgørelse af 23. januar 2014 fra kommunen for

ugyldig, "indtil" den blev meddelt begge parter ved afgørelser af 23. marts 2015 (se sagsfremstillingen).

Ankestyrelsen ændrede derfor kommunens afgørelse. Ankestyrelsen skrev, at det betød, at parten havde ret til fuld hjælp i perioden fra den 1. januar 2014 til den 28. februar 2015, hvis parten i øvrigt opfyldte betingelserne for hjælp efter aktivloven.

Det fremgår udtrykkeligt af afgørelsen, at Ankestyrelsen vurderede, at betingelserne for at anse parterne for samlevende i aktivlovens forstand, var opfyldt. Det fremgår også udtrykkeligt, at den omstændighed, at begge parter havde underskrevet en erklæring om samliv, og at samleveren havde modtaget en skrivelse af 16. december 2013 med overskriften "oplysninger om samliv", ikke kunne føre til, at Ankestyrelsen anså afgørelsen om samliv for gyldig, før den blev meddelt begge parter.

Til et anbringende fra parten om, at kommunen ikke kunne træffe afgørelse "med tilbagevirkende kraft", henviste Ankestyrelsen til, at styrelsen havde anset kommunens afgørelse for ugyldig, indtil den blev meddelt begge parter.

Ankestyrelsen traf efterfølgende afgørelser i fire andre konkrete sager fra Mariagerfjord Kommune, hvori Ankestyrelsen også anså kommunens afgørelser om gensidig forsørgelsespligt for ugyldige, fordi afgørelserne ikke var meddelt begge parter. Alle fire afgørelser blev truffet den 26. august 2015.

3.2.3. Ankestyrelsen har således i afgørelsen af 24. juli 2015 og igen i afgørelserne af 26. august 2015 underkendt kommunens opfattelse (som jeg umiddelbart forstår den), hvorefter afgørelsen var gyldig trods manglende meddelelse af afgørelsen, fordi meddelelse af afgørelsen til begge parter ikke ville have ført til en anden afgørelse, og fordi begge parter selv havde angivet sig som samlevende.

Ankestyrelsens vurdering af kommunens opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg henviser nærmere til pkt. 2.1 ovenfor.

3.2.4. Af et svar af 28. januar 2016 fra kommunen til en borger (se sagsfremstillingen) fremgår det, at kommunen har "effektueret" Ankestyrelsens afgørelser. Jeg går på denne baggrund som nævnt i min høring af 12. juli 2016 (pkt. 1.5) ud fra, at kommunen efter modtagelsen af Ankestyrelsens afgørelser har efterbetalt ydelser til de pågældende borgere.

Det fremgår desuden af kommunens udtalelse med bilag til mig, at kommunen også selv har omgjort egne afgørelser og har efterbetalt ydelser til borgerne i syv sager, jf. sagsfremstillingen.

Som svar på mit spørgsmål om, hvorvidt kommunen selv havde omgjort andre afgørelser på grund af manglende meddelelse om afgørelsen til begge parter, har kommunen oplyst, at den har omgjort afgørelser henholdsvis den 9. juli 2015 (dvs. før kommunen modtog den første afgørelse fra Ankestyrelsen, der erklærede en afgørelse fra kommunen for ugyldig), den 10. november 2015, den 7. december 2015 og den 18. juli 2016. Jeg har ikke modtaget kopi af disse afgørelser.

Det fremgår ikke af de tre konkrete afgørelser, som jeg har modtaget kopi af, hvorfor afgørelsen er omgjort, men alene at der er efterbetalt ydelser til borgerne. Umiddelbart forstår jeg imidlertid, at der i alle syv sager har været tale om, at afgørelsen ikke var været meddelt begge parter.

Jeg må på baggrund heraf lægge til grund, at kommunen har taget Ankestyrelsens konkrete afgørelser til efterretning.

På trods af Ankestyrelsens underkendelse af kommunens afgørelser, og på trods af, at kommunen tog Ankestyrelsens retsopfattelse til efterretning, undersøgte kommunen ikke, om afgørelserne i (nogle af) de øvrige sager om gensidig forsørgelsespligt måtte anses for at være uden retsvirkning på grund af manglende meddelelse om afgørelse til begge parter, og om der således var andre afgørelser, der skulle genoptages og omgøres.

3.3. Var der pligt til at gennemgå og eventuelt genoptage og omgøre afgørelserne i de øvrige sager af egen drift?

3.3.1. En myndighed, der får underkendt en retsanvendelse eller praksis, antages normalt at være forpligtet til at genoptage (tilsvarende) allerede afgjorte sager af egen drift og træffe en ny afgørelse i sagerne, hvis det ikke er administrativt vanskeligt for myndigheden at identificere de relevante sager/finde dem frem. Det gælder dog kun, hvis forvaltningen samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen, dvs. ophæve afgørelsen og eventuelt træffe en ny afgørelse (jf. pkt. 2.2 ovenfor).

Tilsvarende er en myndighed, der får tilsidesat en afgørelse som ugyldig på grund af grundlæggende fejl som f.eks. manglende meddelelse af afgørelsen, normalt forpligtet til af egen drift at genoptage og omgøre andre sager med samme fejl.

3.3.2. Under henvisning til det, jeg har anført under pkt. 2.1 om fejlens karakter, og de hensyn, der fremgår af pkt. 2.2, må Mariagerfjord Kommune anses for forpligtet til af egen drift at genoptage og omgøre eventuelle afgørelser i andre tilsvarende sager, hvor den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt begge parter. Det gælder, når sagerne er identifi-

ceret/kan findes frem, og det ikke er en for stor administrativ byrde at gennemgå og genoptage sagerne (f.eks. på grund af antallet).

3.3.3. Af referat af møde den 8. april 2015 i Udvalget for Arbejdsmarked fremgår det som nævnt i pkt. 3.1.1, at forvaltningen på baggrund af skrivelse af 2. marts 2015 fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) til kommunerne vedrørende sager om gensidig forsørgelsespligt havde gennemgået og justeret sagsbehandlingsproceduren ved behandlingen af disse sager, så sagsbehandlingen "fremadrettet [fulgte] de præciserede sagsbehandlingsregler".

Af referat af møde den 15. juni 2015 i arbejdsmarkedsudvalget fremgår det, at forvaltningen orienterede udvalget om en henvendelse af 16. april 2015 fra STAR til alle landets kommuner om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt og om Mariagerfjord Kommunes svar af 20. maj 2015 til STAR. I kommunens svar var det bl.a. anført, at kommunen i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015 havde oprettet 155 sager om gensidig forsørgelsespligt. Udvalget tog orienteringen til efterretning bl.a. med bemærkning om, at forretningsgangen havde været betryggende. Der er ikke nærmere oplysninger om denne forretningsgang.

I en afgørelse af 24. marts 2015, som jeg har modtaget fra en borger, havde kommunen bl.a. skrevet, at der med afgørelserne denne dag til begge parter var "rettet op" på manglende afgørelser (se sagsfremstillingen).

På denne baggrund bad jeg i min høring af 12. juli 2016 kommunen om at oplyse, om kommunen også i andre konkrete tilfælde havde "rettet op" på manglende meddelelse af afgørelsen ved at udsende en ny afgørelse til begge parter.

I bekræftende fald bad jeg om at få oplyst, om kommunen havde gennemgået samtlige de 155 sager, som kommunen havde identificeret, for bl.a. at undersøge, om der var sendt en afgørelse til begge parter.

Kommunen har oplyst, at den kun i fire af de fem sager, hvor Ankestyrelsen ændrede kommunens afgørelse, fremsendte nye afgørelser til begge parter gældende fremadrettet, idet der i disse sager fortsat blev udbetalt en ydelse efter reglerne om gensidig forsørgelsespligt. I de syv sager, hvor kommunen har efterbetalt ydelse efter henvendelse fra borgerne, har det ikke været aktuelt at udsende fremadrettede afgørelser om gensidig forsørgelsespligt.

Jeg forstår det sådan, at der i disse sager ikke længere blev udbetalt ydelser efter reglerne om gensidig forsørgelsespligt, da kommunen traf afgørelser om at omgøre de tidligere truffne afgørelser i sagerne og efterbetale ydelser.

Kommunen har videre oplyst, at den ikke har gennemgået samtlige 155 sager. Det fremgår endvidere af udtalelsen (og tidligere breve til 3F), at kommunen ikke havde fundet grundlag for at iværksætte en "bagudrettet" undersøgelse af administrationen af området, jf. pkt. 3.1.2.

3.3.4. Jeg lægger således til grund, at kommunen ikke af egen drift har gennemgået de identificerede sager for at undersøge, om der var begået meddelelsesfejl i sagerne – hverken på baggrund af f.eks. henvendelserne fra STAR i marts og april 2015, efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller efter modtagelsen af de konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen.

Jeg lægger endvidere til grund, at det kun er i forbindelse med behandlingen af klager – og kun, hvis betingelserne om gensidig forsørgelsespligt fortsat var opfyldt – at kommunen har udsendt nye afgørelser til begge parter. Det er kun sket i fire tilfælde, jf. nærmere pkt. 3.1.1.

Selv om kommunen i sin udtalelse til mig har oplyst, at der i disse fire tilfælde er sendt nye afgørelser til begge parter "fremadrettet", må jeg på baggrund af kommunens afgørelse af 24. marts 2015 og Ankestyrelsens afgørelser i to af sagerne (se gengivelsen heraf i sagsfremstillingen) forstå, at de nye afgørelser over for begge parter blev truffet med samme virkningstidspunkt som den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren.

3.3.5. Af skrivelsen af 2. marts 2015 fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), der blev offentliggjort den 13. marts 2015, fremgik det tydeligt, hvad konsekvensen er, hvis afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt begge parter (se sagsfremstillingen nedenfor).

Også af en redegørelse af 26. marts 2015 fra Kommunernes Landsforening (KL) fremgår det udtrykkeligt, at parterne – hvis en afgørelse blev anset for ugyldig – skulle "stilles, som om afgørelsen ikke var truffet". Det fremgår også, at det som udgangspunkt kræver sikker hjemmel, hvis en myndighed skal træffe bebyrdende afgørelser med tilbagevirkende kraft (se sagsfremstillingen nedenfor).

I principafgørelse 37-15 fra Ankestyrelsen blev det slået fast, at manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter medfører ugyldighed.

I afgørelse af 24. juli 2015 i en af Mariagerfjord Kommunes sager fastslog Ankestyrelsen, at kommunen ikke kunne træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft, men at afgørelsen først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter, jf. pkt. 3.2.2. Den 26. august 2015 traf Ankestyrelsen afgørelser i fire yderligere sager, hvor Ankestyrelsen også tilsidesatte afgørelser fra Mariagerfjord Kommune som ugyldige på grund af manglende meddelelse om afgørelsen til begge parter.

3.3.6. Efter min opfattelse burde det på det tidspunkt, hvor principafgørelse 37-15 blev offentliggjort, eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første afgørelse fra Ankestyrelsen (afgørelsen af 24. juli 2015), der erklærede kommunens afgørelse for ugyldig, have stået kommunen klart, at afgørelser, der ikke var meddelt begge parter, var uden retsvirkninger.

Det burde således også senest på dette tidspunkt have stået kommunen klart, at kommunen først kunne pålægge gensidig forsørgelsespligt i eventuelle andre sager med samme meddelelsesfejl, når kommunen havde genoptaget sagerne og truffet nye afgørelser herom over for begge parter.

Og da kommunen efterfølgende modtog de fire yderligere afgørelser fra Ankestyrelsen af 26. august 2015, måtte det være tydeligt for kommunen, at afgørelser, der ikke var meddelt begge parter, var ugyldige.

Det burde på denne baggrund også senest fra kommunens modtagelse af afgørelsen af 24. juli 2015 fra Ankestyrelsen have stået kommunen klart, at den havde pligt til at omgøre andre afgørelser med samme meddelelsesfejl og efterbetale ydelser (indtil det tidspunkt hvor der eventuelt blev truffet en ny afgørelse over for begge parter).

Jeg lægger herved vægt på, at sagerne med mulige meddelelsesfejl var identificeret, og at der ikke var tale om så mange sager, at det ville være en for stor administrativ byrde for kommunen at gennemgå sagerne for eventuelle meddelelsesfejl.

3.3.7. Kommunen havde derfor ikke kun pligt til at genoptage og omgøre de afgørelser, der var blevet underkendt af Ankestyrelsen, og de afgørelser, som kommunen selv genoptog efter henvendelse fra 3F og borgere, hvor afgørelsen ikke var meddelt begge parter, men også alle andre afgørelser med samme meddelelsesfejl.

Hvis betingelserne for gensidig forsørgelsespligt fortsat var opfyldt, kunne kommunen træffe nye afgørelser herom (som kommunen også har gjort i fire tilfælde), men først med virkning fra meddelelsen af de nye afgørelser til begge parter/samleveren. Hvis betingelserne ikke længere var opfyldt, måtte kommunen ophæve de oprindelige afgørelser.

3.3.8. På det tidspunkt, hvor det måtte stå klart for kommunen, at den havde pligt til at omgøre andre afgørelser med samme meddelelsesfejl, burde kommunen således efter min opfattelse have gennemgået alle de andre identificerede sager for at undersøge, om afgørelsen i disse sager var meddelt begge parter.

Hvis denne gennemgang viste, at afgørelsen heller ikke i andre sager var meddelt begge parter, burde kommunen herefter have genoptaget disse sager.

3.3.9. Efter min henvendelse har byrådet på et møde den 25. august 2016 godkendt en indstilling af 8. august 2016 fra arbejdsmarkedsudvalget om, at kommunen af egen drift skal gennemgå de 155 sager om gensidig forsørgelsespligt, der er behandlet i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015.

Det fremgår endvidere, at kommunen skal omgøre de afgørelser, hvor den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt til begge parter, og udbetale fuld hjælp for perioden, hvor det ikke har været tilfældet. Sagerne skal gennemgås af en ekstern konsulentvirksomhed med revisionsmæssig baggrund.

Ifølge arbejdsmarkedsudvalgets indstilling er baggrunden herfor mine "anførsler og præciseringer".

Som nævnt under pkt. 3.3.8, jf. pkt. 3.3.6 må jeg imidlertid lægge til grund, at det allerede var efter offentliggørelsen af principafgørelse 37-15 eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog Ankestyrelsens afgørelse af 24. juli 2015, at kommunen burde have gennemgået sagerne for mulige meddelelsesfejl og have omgjort afgørelserne og efterbetalt ydelser i sager, hvor undersøgelsen måtte vise, at afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

På denne baggrund er det efter min opfattelse kritisabelt, at kommunen ikke gennemgik sagerne allerede på dette tidspunkt for at afklare, om der var sager, der skulle genoptages.

3.3.10. Det fremgår som nævnt, at kommunen i fire tilfælde udsendte nye afgørelser til begge parter.

Af Ankestyrelsens afgørelser i to af sagerne (se sagsfremstillingen) fremgår det, at det skete i marts 2015, og at kommunen ikke omgjorde sine oprindelige afgørelser og ikke efterbetalte modregnede ydelser.

Af kommunens nye afgørelse i den ene af de to sager fremgår det, at kommunen mente, at den med udsendelsen af de nye afgørelser til begge parter i marts 2015 havde "rettet op" på den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter. Hvad de to andre sager angår, fremgår det hverken af Ankestyrelsens afgørelser eller i øvrigt, hvornår kommunen udsendte nye afgørelser, og om de nye afgørelser i disse sager også blev tillagt virkning fra den oprindelige afgørelse.

Da samleveren (i hvert fald i de to af sagerne) først i marts 2015 fik meddelt en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, som var tillagt virkning fra tidspunktet for den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren, må der være tale om, at der i forhold til samleveren blev truffet en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

I alle fem afgørelser i Mariagerfjord Kommunes sager fastslog Ankestyrelsen, at kommunen ikke (ville) kunne træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft, men at afgørelsen først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var/blev meddelt begge parter, jf. pkt. 3.2.2.

Det er således ikke muligt at "reparere" en fejl i form af manglende meddelelse af en afgørelse ved (blot) efterfølgende at give parten meddelelse om afgørelsen (eller træffe en ny afgørelse med samme virkningstidspunkt, dvs. med tilbagevirkende kraft).

Jeg henviser i den forbindelse også til Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave (2013), side 291, og Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen U 2016.140.

I denne sag havde en kommune truffet en afgørelse om ophør af sygedagpenge med tilbagevirkende kraft, efter at en tidligere afgørelse herom var blevet erklæret for ugyldig. Højesteret fandt, at der ikke efter sygedagpengeloven eller almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag for at tillægge den nye afgørelse tilbagevirkende kraft. Den opfattelse, som den tidligere afgørelse kunne have bibragt parten om hendes retsstilling, kunne efter Højesterets opfattelse ikke føre til, at afgørelsen blev tillagt tilbagevirkende kraft.

4. Opsamling

Efter min gennemgang af sagen er det min opfattelse, at kommunen navnlig efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller i hvert fald efter modtagelsen af Ankestyrelsens afgørelse af 24. juli 2015 blev bekendt med styrelsens retsopfattelse, hvorefter en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke havde nogen retsvirkning, før afgørelsen efter genoptagelse eventuelt blev meddelt begge parter.

Kommunen var herefter forpligtet til at undersøge, om den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter var en generel fejl.

Da kommunens praksis var blevet underkendt af Ankestyrelsen, var kommunen desuden forpligtet til at ændre sin praksis fremover, hvis den ikke var i overensstemmelse med Ankestyrelsens retsopfattelse. Kommunen havde på

det tidspunkt allerede justeret sin sagsbehandling fremadrettet, jf. referatet af mødet den 8. april 2015 i arbejdsmarkedsudvalget.

Mariagerfjord Kommune genoptog endvidere sager efter henvendelser fra 3F og borgere og efterbetalte ydelser i syv sager, hvor der – så vidt jeg forstår – i alle tilfælde var tale om, at afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

Det er imidlertid min opfattelse, at kommunen havde pligt til af egen drift at genoptage (og omgøre) alle andre sager med tilsvarende fejl, og at pligten til at undersøge, om der forelå andre afgørelser med sådanne fejl, indtrådte efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller i hvert fald efter kommunens modtagelse af Ankestyrelsens afgørelse af 24. juli 2015.

Jeg mener herefter, at det er kritisabelt, at kommunen ikke traf beslutning om af egen drift at gennemgå alle de allerede identificerede sager om gensidig forsørgelsespligt for at undersøge, om afgørelsen var meddelt begge parter, allerede efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller i hvert fald efter modtagelsen af Ankestyrelsens afgørelse af 24. juli 2015.

Da kommunen efter min henvendelse har besluttet, at kommunen af egen drift skal gennemgå de identificerede 155 sager og genoptage sager, hvor afgørelsen ikke har været meddelt begge parter (som ikke allerede har været genoptaget), samt efterbetale modregnede ydelser, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg beder dog kommunen om at orientere mig om resultatet af gennemgangen af sager, herunder om antallet af sager, der måtte blive genoptaget, og hvori der er træffet nye afgørelser og efterbetales kontant- eller uddannelseshjælp på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

3F, Fælles Fagligt Fagforening, Aalborg,
Ankestyrelsen
STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering)
Statsforvaltningen, Tilsynet
KL

Sagsfremstilling

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013 om ændring af bl.a. aktivloven blev der indsat regler om gensidig forsørgelsespligt for samlevende i §§ 2 a-2 c i loven (lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015). Formålet var at skabe større ensartethed mellem gifte og papirløst samlevende i kontanthjælpssystemet.

Reglerne er afskaffet igen pr. 1. januar 2016 (lov nr. 1522 af 27. december 2014 om ændring af bl.a. lov om aktiv socialpolitik), men gjaldt for de sager, som denne udtalelse vedrører.

Kort fortalt blev der med reglerne indført en forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende, når begge var fyldt 25 år, og når en eller begge ansøgte om eller modtog kontant- eller uddannelseshjælp. Kommunen skulle undersøge, om nogle nærmere angivne grundbetingelser og kriterier var opfyldt (§ 2 b, stk. 1 og 2). I øvrigt kunne kommunen anse to personer for samlevende, når de havde et samliv af ægteskabslignende karakter (§ 2 b, stk. 3).

Hvis kommunen mente, at betingelserne for at anse to personer for samlevende var opfyldt, skulle der foretages partshøring over, at kommunen anså de pågældende for samlevende og forventede at træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt. Når kommunen havde truffet en sådan afgørelse, blev der foretaget en beregning af uddannelses- eller kontanthjælp svarende til den, der foretages for ægtefæller (dog kun med halv virkning).

Hvis samleveren ikke opfyldte sin forsørgelsespligt, kunne kommunen udbetale kontant- eller uddannelseshjælp til den trængende samlever og opkræve beløb, der var blevet udbetalt, hos den anden samlever (aktivlovens § 97 a).

Den procedure, som kommunerne skulle følge i sager om gensidig forsørgelsespligt, er nærmere bekrævet i forarbejderne til loven (lovforslag nr. L 224 af 28. maj 2013, bemærkningerne til § 1, nr. 4). Heri er bl.a. anført følgende:

”Hvis det er fastslået, at ansøgeren opfylder tildelingsbetingelserne, skal kommunen efter forslaget dernæst tage stilling til, om ansøgeren er samlevende, og dermed om en anden end kommunen har forsørgelsespligten over for samleveren. Denne afgørelse har betydning for udmålingen af hjælpen.

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.

Bestrides oplysningerne om fælles barn eller om registrering i ATP, vil kommunen skulle undersøge forholdene nærmere. En sådan undersøgelse kan dels resultere i, at afgørelsen fastholdes, dels resultere i at registeroplysningerne bliver bragt i overensstemmelse med de faktiske forhold.

For så vidt angår personer, der allerede modtager kontanthjælp ved lovens ikrafttræden, vil kommunen forud herfor skulle gennemgå oplysningerne med henblik på at undersøge, om modtageren opfylder kriterierne for, at der kan konstateres gensidig forsørgelsespligt. Herefter vil kommunen skulle rette henvendelse i form af en agterskrivelse til de to personer, som en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt retter sig imod med henblik på at modtage en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19. Henvendelsen bør tillige 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. 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.”

Reglerne indebar, at hvis kommunen traf afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, skulle kommunen herefter til brug for beregningen af hjælpen, indhente oplysninger om den samlevendes økonomiske forhold. Efter § 11 a, stk. 2, i retssikkerhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område) kan det ske uden samtykke fra andre offentlige myndigheder og arbejdsløsheds-kasser.

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om Mariagerfjord Kommunes administration af reglerne i forbindelse med gennemførelsen af loven, men af kommunens udtalelse til mig og svar til 3F og en borger samt af fem konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen, som jeg har modtaget (se herom nedenfor), udleder jeg bl.a., at kommunen forud for afgørelserne bad parterne om at underskrive en samlivserklæring. Af Ankestyrelsens konkrete afgørelser fremgår det desuden, at kommunen i hvert fald ikke i disse sager havde meddelt afgørelsen til begge parter.

Den 5. august 2014 offentliggjorde Ankestyrelsen principafgørelse 49-14 om gensidig forsørgelsespligt og manglende overholdelse af forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse. Det fremgår heraf – i overensstemmel-

se med de ovennævnte lovbemærkninger – at kommunen skulle træffe afgørelse om samliv både over for ansøgeren og over for samboen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) gennemgik i skrivelse nr. 9142 af 2. marts 2015 reglerne om gensidig forsørgelsespligt og beskrev den sagsbehandling, der skulle finde sted, og hvilken betydning forskellige sagsbehandlingsfejl har for afgørelsens gyldighed. Af skrivelsen, der blev offentliggjort den 13. marts 2015, fremgår bl.a. følgende:

”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 håndhæves, og at der i kontanthjælpssystemet ikke kan beregnes uddannelses- eller kontanthjælp med gensidig forsørgelsespligt for samlevende, førend såvel ansøger som samlever har fået afgørelsen meddelt.”

Kommunernes Landsforening (KL) udsendte den 26. marts 2015 en redegørelse om gensidig forsørgelsespligt. I redegørelsen er bl.a. det ovennævnte afsnit fra STARs skrivelse citeret. Herudover har KL bl.a. skrevet således:

”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**) [min fremhævelse]. (...)

...

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.

...

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

...

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.”

Af referat af et møde den 8. april 2015 i Udvalget for Arbejdsmarked fremgår det, at forvaltningen på baggrund af skrivelsen af 2. marts 2015 fra STAR til kommunerne vedrørende sager om gensidig forsørgelsespligt havde gennemgået og justeret sagsbehandlingsproceduren ved behandlingen af disse sager, så det var sikret, at sagsbehandlingen ”fremadrettet [fulgte] de præciserede sagsbehandlingsregler”. Det fremgår også af referatet, at kommunen på daværende tidspunkt (endnu) ikke havde modtaget afgørelser fra Ankestyrelsen om ”problematikken”, men at der var sager under behandling både i Ankestyrelsen og kommunen.

Af referat af et møde den 15. juni 2015 i arbejdsmarkedsudvalget fremgår det, at forvaltningen orienterede udvalget om en henvendelse af 16. april 2015 fra STAR til alle landets kommuner om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt og om Mariagerfjord Kommunes svar af 20. maj 2015 til STAR. I kommunens svar var det bl.a. anført, at kommunen i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015 havde oprettet 155 sager om gensidig forsørgelsespligt. Kommunen havde genoptaget fem sager og fastholdt afgørelsen i alle fem sager, der herefter var sendt videre til Ankestyrelsen, og kommunen havde ikke (på det tidspunkt) efterbetalt ydelser som følge af ugyldige afgørelser. Udvalget tog orienteringen til efterretning med bemærkning om, at forretningsgangen havde været betryggende, og at der var relativt få klagesager på området.

Ankestyrelsen offentliggjorde den 8. juli 2015 principafgørelse 37-15, hvoraf det fremgår, at en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke har retsvirkning, før den er meddelt begge parter. Ankestyrelsen har endvidere udtalt, at det ikke er tilstrækkeligt, at parten (samleveren) får underretning om afgørelsen på anden måde end ved individuel meddelelse om afgørelsen – f.eks. via sin samlever.

Mariagerfjord Kommune omgjorde den 9. juli 2015 en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt. Jeg er ikke i besiddelse af denne afgørelse, men på baggrund af kommunens udtalelse (se nedenfor) forstår jeg, at det skete, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

Fra en borger har jeg modtaget den ene af de fem sager, der ifølge kommunens oplysninger til STAR var videresendt til styrelsen (en afgørelse af 26. august 2015), og fra kommunen har jeg sammen med kommunens udtalelse til mig modtaget de fire andre sager (en afgørelse af 24. juli 2015 og tre afgørelser af 26. august 2015). I alle fem sager erklærede Ankestyrelsen de på-

klagede afgørelser fra Mariagerfjord Kommune for ugyldige, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

I afgørelsen af 24. juli 2015 anså Ankestyrelsen parterne for samlevende i aktivlovens forstand, men anså kommunens afgørelse af 23. januar 2014 om "ændring af din ydelse" for ugyldig, "indtil" den blev meddelt begge parter ved afgørelser af 23. marts 2015 fra kommunen. Ankestyrelsen konstaterede således ugyldighed, uanset at de materielle betingelser for at pålægge gensidig forsørgelsespligt var opfyldt. I afgørelsen skrev Ankestyrelsen bl.a. følgende:

"Den omstændighed, at I begge har underskrevet en erklæring om samliv, (...), og at [samleveren] har modtaget skrivelse af 16. december 2013 med overskriften 'oplysninger om samliv', kan ikke føre til, at vi anser afgørelsen om samliv for gyldig, før den blev meddelt jer begge."

I en af afgørelserne af 26. august 2015 skrev Ankestyrelsen bl.a. følgende:

"Vi er opmærksomme på, at kommunen har sendt dig et brev om ændring af din ydelse den 29. januar 2014. Dette kan dog ikke anses for at være en meddelelse af kommunens afgørelse om, at du og (...) anses for at være samlevende i aktivlovens forstand.

Vi er ligeledes opmærksomme på, at kommunen har sendt afgørelse om samliv til jer begge ved breve af 26. marts 2015 for at rette op på den manglende meddelelse af afgørelsen. Da brevene er sendt efter, at kommunen har foretaget fradrag i din hjælp for (...)s indtægter, kan de ikke få betydning for vores afgørelse.

Kommunen vil tidligst kunne pålægge jer gensidig forsørgelsespligt efter, at I begge er blevet meddelt afgørelsen om samliv ved kommunens breve af 26. marts 2015. Idet du overgik til ressourceforløbsydelse den 1. oktober 2014, er du dog ikke længere omfattet af personkredsen for gensidig forsørgelsespligt for samlevende. Kommunens afgørelse af 26. marts 2015 kan derfor ikke tillægges retsvirkning over for dig."

Jeg har i denne sag også modtaget kopi af kommunens afgørelse af (rettelig) 24. marts 2015 til den ene part. Heri skrev kommunen bl.a., at den med parts-høring af 13. marts 2015 og "med denne afgørelse samt afgørelse til din samlever" havde "rettet op" på manglende partshøringer og afgørelser i sagen.

I de tre andre sager anførte Ankestyrelsen i sine afgørelser af 26. august 2016, at en eventuel ny afgørelse fra kommunen om samliv først ville kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen blev meddelt begge parter. Ifølge kommunens udtalelse forelå der også nye afgørelser til begge parter i to af

disse sager, men det fremgår ikke af Ankestyrelsens afgørelser eller af de foreliggende oplysninger i øvrigt.

Ankestyrelsen ændrede i alle sagerne kommunens afgørelser, således at borgerne havde ret til fuld hjælp – i de to sager, som jeg har citeret fra, indtil henholdsvis afgørelsen blev meddelt begge parter, og parten overgik til en anden ydelse. I sidstnævnte tilfælde kunne en ny afgørelse, som det fremgår af citatet ovenfor, ikke få virkning, fordi parten ikke længere var omfattet af personkredsen for gensidig forsørgelsespligt.

Ankestyrelsen henviste desuden i alle sagerne bl.a. til principafgørelse 37-15.

Det fremgår også af alle Ankestyrelsens afgørelser af 26. august 2015, at Ankestyrelsen ikke tog stilling til konsekvensen af manglende partshøring i sagerne, fordi afgørelserne var ugyldige, "allerede fordi" kommunen ikke havde meddelt afgørelsen over for begge parter. I afgørelsen af 24. juli 2015 tog Ankestyrelsen ikke stilling til kommunens sagsbehandling i forbindelse med den oprindelige afgørelse, fordi afgørelsen blev anset for ugyldig, indtil den blev meddelt begge parter.

Af kommunens udtalelse til mig fremgår det, at kommunen i perioden mellem den 10. november 2015 og 18. juli 2016 har omgjort yderligere seks afgørelser og har efterbetalt ydelser til borgerne, så vidt jeg forstår i alle tilfælde, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter. Det er sket efter henvendelse fra 3F og borgere. Kommunen har efter min anmodning herom vedlagt kopi af afgørelserne herom i tre tilfælde, som er behandlet efter henvendelse fra 3F (afgørelser af 13. januar 2016, 11. februar 2016 og 12. februar 2016).

3F, Fælles Fagligt Forbund, Aalborg, rettede den 28. januar 2016 og 12. februar 2016 henvendelse til mig om Mariagerfjord Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt.

Forbundet henviste til en konkret sag, der var beskrevet i en vedlagt artikel af 17. januar 2016 fra Nordjyske Stiftstidende. Ifølge forbundet var der i sagen ikke blevet partshørt korrekt, og afgørelsen var ikke meddelt til begge parter. Kommunen efterbetalte ifølge forbundet de beløb, der var modregnet i kontanthjælpen, efter klage fra forbundet over afgørelsen. Forbundet omtalte endvidere endnu en sag, som forbundet havde rejst over for kommunen, og hvori kommunen selv havde omgjort en afgørelse og efterbetalt modregnet ydelse.

Med henvendelsen af 12. februar 2016 sendte forbundet mig kopi af korrespondance mellem kommunen og en borger. Af et svar til borgeren af 11. februar 2016 fremgik det bl.a., at Ankestyrelsen havde anset afgørelserne i de fem sager, der ifølge kommunens oplysninger til STAR var videresendt til sty-

relsen, for ugyldige, men det fremgik ikke, hvorfor Ankestyrelsen havde anset afgørelserne for ugyldige. Af et svar af 28. januar 2016 fra kommunen til borgeren fremgik det, at kommunen havde "effektueret" Ankestyrelsens afgørelser.

Af svaret af 11. februar 2016 fremgik det også, at kommunen ikke efter modtagelsen af Ankestyrelsens afgørelser i de fem sager gennemgik alle andre sager om samliv for at undersøge, om der var sager med lignende fejl. Det fremgik imidlertid ikke klart, om kommunen inden modtagelsen af de fem afgørelser fra Ankestyrelsen – f.eks. i forbindelse med modtagelsen af brevene af 2. marts og 16. april 2015 fra STAR – havde undersøgt, om der måtte være begået generelle fejl ved behandlingen af sagerne, f.eks. manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter, og hvad det i så fald havde givet anledning til.

På denne baggrund sendte jeg den 25. februar 2016 forbundets henvendelser af 28. januar og 12. februar 2016 til kommunen. Det skete som en anmodning fra forbundet om at få oplyst baggrunden for, at Ankestyrelsen i de fem sager fandt kommunens afgørelser ugyldige. Det skete også som en anmodning fra forbundet om at få oplyst nærmere om de eventuelle undersøgelser, som kommunen måtte have foretaget til afklaring af, om der var begået generelle fejl ved behandlingen af sagerne, og om resultatet af sådanne undersøgelser.

Hvis kommunen havde besluttet ikke at foretage eventuelle undersøgelser af sagerne, var henvendelsen desuden sendt som en anmodning om, at kommunen over for forbundet oplyste om de eventuelle overvejelser, der lå bag en sådan beslutning.

Jeg henledte i den forbindelse kommunens opmærksomhed på Ankestyrelsens tre principafgørelser (49-14, 36-15 og 37-15) om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt, navnlig 37-15.

Jeg bad om underretning om kommunens svar, og jeg modtog herefter kopi af kommunens svar af 6. april 2016 til forbundet. Om de fem afgørelser fra Ankestyrelsen oplyste kommunen kun, at afgørelserne var begrundet i formelle fejl. Kommunen oplyste endvidere, at kommunen ikke havde fundet grundlag for at iværksætte en "bagudrettet" undersøgelse af administrationen af området.

Kommunen begrundede det med, at de berørte borgere havde "fået den ydelse, de var berettiget til i henhold til lovgivningen", og at parterne i sagerne havde været "bekendt med de afgørelsesmæssige sagsbehandlingskridt og oplysninger, der blev lagt til grund for den udmålte ydelse". Kommunen oplyste også, at den havde (gen)behandlet sager, hvori borgere havde rettet henvendelse eller klaget til kommunen, og at der havde været sager, hvor kom-

munen i forbindelse hermed havde ændret sin afgørelse, og sager, hvor Ankestyrelsen havde ændret kommunens afgørelse.

Jeg modtog herefter en ny henvendelse fra forbundet af 29. april 2016. Forbundet anførte heri navnlig, at kommunen ikke havde forholdt sig til Ankestyrelsens principafgørelse 37-15.

Jeg modtog også en henvendelse af 18. maj 2016 fra den borger, som 3F med brev af 12. februar 2016 havde sendt mig korrespondance fra, jf. ovenfor, om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. Borgeren vedlagde en af de konkrete afgørelser af 26. august 2015 fra Ankestyrelsen.

Begge henvendelser sendte jeg videre til kommunen med breve af 7. juni 2016. Det skete som en anmodning fra forbundet og borgeren om, at kommunen oplyste, hvad det var for "formelle fejl", der havde foreligget i de (andre) konkret sager, hvor kommunens afgørelser var omgjort af Ankestyrelsen.

Det skete endvidere som en anmodning fra forbundet og borgeren om, at kommunen oplyste, hvilke overvejelser den afgørelse af 26. august 2015 fra Ankestyrelsen, som jeg havde modtaget fra borgeren, og eventuelle afgørelser i andre sager, som Ankestyrelsen havde omgjort med samme begrundelse, samt Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 havde givet kommunen anledning til. Hvis kommunen ikke på baggrund heraf havde fundet anledning til at undersøge, om der forelå samme meddelelsesfejl i (nogle af) kommunens andre sager, for eventuelt af egen drift at genoptage alle sager med denne fejl, var henvendelsen desuden sendt som en anmodning fra forbundet om, at kommunen oplyste baggrunden herfor.

Jeg bad om underretning om kommunens svar til forbundet og borgeren.

I en artikel i avisen.dk fra den 4. juli 2016, hvori er omtalt to ombudsmandsudtalelser i sager om gensidig forsørgelsespligt fra Randers Kommune og Brønderslev Kommune, som jeg havde offentliggjort samme dag, er kommunens arbejdsmarkedschef citeret for følgende udtalelse:

"Det er vores klare og dybe overbevisning, at vi har gjort tingene korrekt. Uanset eventuelle formelle fejl kan vi i udgangspunktet dokumentere, at man har været samlevende. Når man har skrevet under på, at man er samlevende, kan [man] ikke være uvidende om det."

Ifølge artiklen oplyste arbejdsmarkedschefen også, at kommunen ikke havde fået noget brev fra mig om at genoptage sager om gensidig forsørgelsespligt, men at kommunen havde fået brev om at svare på forbundets spørgsmål om bl.a. formelle fejl, og at kommunen agtede at gøre det.

Kommunen svarede forbundet og borgeren i breve af 6. juli 2016. Af disse breve fremgår det, at de fem sager, som Ankestyrelsen havde omgjort, var omgjort, fordi der ikke var sendt en afgørelse til begge parter. Kommunen gentog i øvrigt i brevene, at kommunen ikke havde fundet grundlag for at iværksætte en bagudrettet undersøgelse af administrationen af området. Kommunen begrundede (igen) dette med, at de berørte borgere "har fået den ydelse, de var berettiget til i henhold til lovgivningen", og at de har været "bekendt med de afgørelsesmæssige sagsbehandlingsskridt og oplysninger, der er lagt til grund for den udmålte ydelse". Med hensyn til det sidste henviste kommunen til, at parterne "selv har oplyst kommunen om og har skrevet under på, at de var samlevende".

Den 7. juli 2016 modtog jeg en ny henvendelse fra forbundet i anledning af kommunens svar i brevet af 6. juli 2016.

På baggrund af denne henvendelse bad jeg i brev af 12. juli 2016 kommunen om en udtalelse i sagen. Jeg henviste til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), hvorefter ombudsmanden af egen drift kan tage sager op til undersøgelse.

I min høring lagde jeg på baggrund af en gennemgang af de foreliggende oplysninger om behandlingen af sagen i arbejdsmarkedsudvalget og oplysningerne i de sager, som var oprettet på baggrund af henvendelserne fra forbundet og borgeren til mig, umiddelbart til grund,

- at kommunen i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015 havde truffet afgørelse i 155 sager om gensidig forsørgelsespligt,
- at kommunen efter modtagelsen af skrivelsen af 2. marts 2015 fra STAR ændrede sin sagsbehandling/praksis fremadrettet i sager om gensidig forsørgelsespligt,
- at kommunen (i hvert fald i ét tilfælde) havde sendt et nyt brev til begge parter, hvor kommunen havde truffet en ny afgørelse med samme virkningstidspunkt som den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren,
- at Ankestyrelsen havde omgjort fem afgørelser, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter,
- at kommunen havde efterbetalt ydelser i disse fem sager og i andre sager, hvor kommunen efter henvendelse/klage fra borgere selv havde omgjort sin afgørelse,

- at kommunen ikke på eget initiativ havde omgjort afgørelsen i andre sager som følge af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter, og
- at det skyldes, at borgerne ifølge kommunen "har fået den ydelse, de var berettiget til" og har været "bekendt med de afgørelsesmæssige sagsbehandlingsskridt og oplysninger, der er lagt til grund for den udmålte ydelse", samt at borgerne "selv har oplyst kommunen om og har skrevet under på, at de var samlevende".

Jeg omtalte herefter mine to tidligere sager om gensidig forsørgelsespligt fra Randers Kommune og Brønderslev Kommune. Jeg henviste til mine udtalelser i disse to sager, der kan findes via links i en nyhed på min hjemmeside den 4. juli 2016 (www.ombudsmanden.dk/find/nyheder).

Hvad retsgrundlaget angår, henviste jeg til den gennemgang heraf, der findes i de to udtalelser, og anførte bl.a., at det heraf fremgår, at det antages, at en myndighed, der får underkendt sin retsanvendelse eller praksis i en konkret sag, normalt er forpligtet til at genoptage ikke blot afgørelsen i den konkrete sag, men også allerede afgjorte tilsvarende sager af egen drift og eventuelt træffe en ny afgørelse i sagerne.

Jeg bad (under pkt. 4.1) kommunen om at sende mig kopi af alle de afgørelser, hvori Ankestyrelsen havde erklæret afgørelser fra Mariagerfjord Kommune for ugyldige på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter, bortset fra den afgørelse af 26. august 2015, som jeg allerede havde kopi af.

Jeg bad endvidere (under pkt. 4.2) om en kopi af afgørelserne i de sager, hvori kommunen ifølge 3F havde efterbetalt ydelser til borgerne på baggrund af henvendelser fra forbundet.

Hvis kommunen selv havde omgjort (andre) afgørelser på grund af manglende meddelelse om afgørelsen til begge parter, bad jeg om oplysning om, hvor mange sager, det drejede sig om, og hvornår disse afgørelser var truffet.

Medmindre en "Redegørelse – gensidig forsørgerpligt" og "Anmodning om redegørelse", der er bilag til referatet af mødet i arbejdsmarkedsudvalget den 15. juni 2015, var STARs anmodning til kommunen af 16. april 2015 og kommunens svar af 20. maj 2015, bad jeg (under pkt. 4.3) kommunen om sende mig disse to bilag, som jeg ikke kunne åbne på kommunens hjemmeside.

Jeg bad desuden (under pkt. 4.4) kommunen om at oplyse, om kommunen i andre konkrete tilfælde end i den sag, hvori kommunen den 24. marts 2015 havde skrevet, at der med afgørelserne denne dag til begge parter var rettet

op på manglende afgørelser, havde "rettet op" på manglende meddelelse af afgørelsen ved at udsende en ny afgørelse til begge parter.

I bekræftende fald bad jeg om at få oplyst, om kommunen havde gennemgået samtlige de 155 sager, som kommunen havde identificeret, for bl.a. at undersøge, om der var sendt en afgørelse til begge parter. Og om kommunen herefter havde udsendt nye afgørelser i alle de sager, hvor det ikke var tilfældet, og derved havde forsøgt at "rette op" på den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter.

Jeg bad i så fald også kommunen om at oplyse, hvor mange sager det drejede sig om, og om der i alle disse sager var tale om, at der blev truffet afgørelse med samme virkningstidspunkt som den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren.

Hvis kommunen fortsat ikke havde gennemgået alle sager, bad jeg (under pkt. 4.5) på baggrund af det, jeg havde anført i mine udtalelser i sagerne om Randers Kommune og Brønderslev Kommune kommunen op at oplyse, om den fastholdt, at den ikke – hverken som følge af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller efter modtagelsen af de konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen, hvor Ankestyrelsen erklærede kommunens afgørelser for ugyldige – havde haft pligt til at undersøge, om der var tale om en generel meddelelsesfejl.

Jeg gengav afsnit fra mine udtalelser af 4. juli 2016 i sagerne om Randers Kommune og Brønderslev Kommune, og jeg bad på denne baggrund (under pkt. 4.6) kommunen om at oplyse, om kommunen nu – på baggrund af det, jeg havde anført – ville genoptage og omgøre afgørelsen i de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt begge parter, og i den forbindelse udbetale fuld hjælp indtil tidspunktet for den (eventuelle) nye afgørelse (i de tilfælde, hvor det ikke allerede er sket).

Mariagerfjord Kommune har den 31. august 2016 sendt mig en udtalelse af 30. august 2016, vedlagt kopi af fire afgørelser fra Ankestyrelsen, hvori Ankestyrelsen har anset afgørelser fra kommunen for ugyldige (jf. omtalen heraf ovenfor), og tre afgørelser fra kommunen, hvori kommunen har efterbetalt ydelser til borgerne efter henvendelser fra 3F.

Af kommunens udtalelse fremgår det, at byrådet på et møde den 25. august 2016 har godkendt en indstilling af 8. august 2016 fra Udvalget for Arbejdsmarked. Ifølge denne indstilling er det – på baggrund af mine "anførsler og præciseringer" – besluttet, at kommunen af egen drift skal gennemgå de 155 sager om gensidig forsørgelsespligt, der er behandlet i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015. Det fremgår endvidere, at kommunen skal omgøre de afgørelser, hvor den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt til begge parter, og udbetale fuld hjælp for perioden,

hvor det ikke har været tilfældet. Sagerne skal gennemgås af en ekstern konsulentvirksomhed med revisionsmæssig baggrund.

I udtalelsen har kommunen i øvrigt oplyst og anført følgende:

”...

Kommunen har, efter henvendelse fra borgerne, omgjort yderligere 4 sager henholdsvis den 9. juli 2015, den 10. november 2015, den 7. december 2015 og den 18. juli 2016.

...

Kommunen har alene i 4 af de 5 sager, hvor Ankestyrelsen ændrede kommunens afgørelse, fremsendt nye afgørelser til begge parter gældende fremadrettet, idet der i disse sager fortsat blev udbetalt en ydelse omfattet af reglerne om gensidig forsørgerpligt.

I de øvrige 7 sager, hvor kommunen har efterbetalt ydelse, har det ikke været aktuelt at udsende fremadrettede afgørelser vedr. gensidig forsørgerpligt.

Kommunen har ikke gennemgået samtlige 155 sager.

...

Kommunen har ikke fundet grundlag for at iværksætte en bagudrettet undersøgelse af administrationen af sagsområdet under hensyntagen til, at parterne i sagerne selv har oplyst kommunen om og har skrevet under på, at de var samlevende og vi derfor er af den opfattelse, at de berørte borgere har været bekendte med de afgørelsesmæssige sagsbehandlingsskridt og oplysninger, der er lagt til grund for den udmålte ydelse, de var berettiget til i henhold til lovgivningen.

...

Udvalget for Arbejdsmarked gav på mødet den 8. august 2016 udtryk for, at udvalget var meget forundret over denne henstilling, som følte meget uretfærdig i forhold til den forhastede lovgivningsproces.

...”