



Aabenraa Kommune
Skelbækvej 2
6200 Aabenraa

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

Sagsnr. 16/6091 – Aabenraa Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt

03-11-2016

Jeg har modtaget Aabenraa Kommunes e-mail af 18. marts 2016 med vedhæftede filer, herunder en udtalelse af 29. februar 2016, og kommunens e-mail af 16. juni 2016 med vedhæftede filer.

Dok.nr. 16/00148-18/PH

Bedes oplyst ved henvendelse

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at kommunen kunne "reparere" fejlen i form af manglende meddelelse af afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter ved efterfølgende at gøre begge parter/samleveren bekendt med afgørelsen eller ved at træffe en ny afgørelse over for begge parter med tilbagevirkende kraft.

Kommunen havde derimod efter min opfattelse pligt til at omgøre de oprindelige afgørelser i de identificerede sager og efterbetale ydelser på det tidspunkt, hvor det måtte stå klart for kommunen, at den ikke kunne reparere meddelelsesfejlen. Det mener jeg var efter, at kommunen modtog den første konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen (som jeg forstår var den 9. marts 2015), der erklærede kommunens oprindelige afgørelse for ugyldig, indtil den var meddelt begge parter/samleveren.

Det er kritisabelt, at det ikke er sket.

Jeg er opmærksom på, at kommunen for en umiddelbar betragtning kan anse dette resultat for utilfredsstillende. Resultatet må 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 – både konkrete afgørelser og principafgørelse 37-15 – dels at Ankestyrelsens afgørelser byg-

ger 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.

Efter min opfattelse har kommunen derfor pligt til på ny af egen drift at genoptage de identificerede sager om gensidig forsørgelsespligt (hvor det ikke allerede er sket), omgøre afgørelserne og efterbetale de beløb, som kommunen i henhold til reglerne om gensidig forsørgelsespligt har modregnet i kontant- eller uddannelseshjælpen, eventuelt indtil der blev truffet en afgørelse over for begge parter/samleveren.

Jeg henstiller på denne baggrund til kommunen på ny at genoptage sagerne af egen drift og foretage en sådan efterbetaling.

Jeg beder kommunen om inden tre måneder fra datoen på dette brev at underrette mig om, hvad der sker i anledning af min henstilling.

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.

Aabenraa Kommune har identificeret de sager, hvor kommunen oprindeligt ikke havde partshørt begge parter og ikke havde givet meddelelse om afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter. Kommunen har desuden i en annonce i lokalavisen orienteret borgerne om, at kommunen havde begået fejl i behandlingen af sagerne ved ikke at partshøre samleveren, og at kommunen selv ville tage fat i de berørte borgere med henblik på eventuel genbehandling af sagerne, men at borgerne også havde mulighed for at kontakte kommunen.

Kommunen har desuden af egen drift genoptaget 18 sager på grund af manglende partshøring af samleveren, og kommunen har i disse sager truffet en ny afgørelse og har efterbetalt ydelser til de berørte borgere. I de andre sager har kommunen efter partshøring af begge parter – som jeg forstår det – sendt en ny afgørelse til begge parter, men kommunen har ikke ændret afgørelsens virkningstidspunkt og har ikke efterbetalt ydelser frem til tidspunktet for meddelelsen af afgørelsen til begge parter.

På baggrund af henvendelser fra borgere efter indrykning af annoncen har kommunen i nogle tilfælde efterbetalt ydelser til borgerne. Jeg lægger på denne baggrund til grund, at kommunen har genoptaget alle de sager, hvor borgerne havde fremsat begæring herom. Det er i overensstemmelse med de almindelige regler om genoptagelse efter begæring.

Min undersøgelse vedrører ikke de sager, som kommunen har genoptaget enten af egen drift, efter anmodning herom fra borgerne, eller på baggrund af afgørelser fra Ankestyrelsen, og hvor kommunen har omgjort sine afgørelser og efterbetalt ydelser til borgerne.

Min undersøgelse vedrører heller ikke spørgsmålet, om kommunen havde pligt til at genoptage sager på grund af manglende partshøring af samleveren.

Min undersøgelse vedrører således alene følgende spørgsmål: Kunne kommunen rette meddelelsesfejlen i de sager, som kommunen ikke har omgjort, ved efterfølgende at give meddelelse om afgørelsen til begge parter og fastholde den oprindelige afgørelses virkningstidspunkt (træffe en ny afgørelse

over for begge parter med tilbagevirkende kraft)? Eller havde kommunen pligt til af egen drift at genoptage og omgøre afgørelserne med virkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen efterfølgende blev meddelt begge parter?

2. Retsgrundlaget

2.1. Betydningen af den 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.

Dette 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 indebar 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 myndigheden 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. klageinstansen), 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 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).

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. Aabenraa Kommunes opfattelse af betydningen af den manglende meddelelse af afgørelser til begge parter

3.1.1. Det fremgår af sagen (se sagsfremstillingen nedenfor), at Aabenraa Kommune ikke havde meddelt afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i 164 sager. De 164 sager omfatter også de 18 sager, som kommunen har genoptaget af egen drift.

Ifølge Ankestyrelsens retsopfattelse (jf. pkt. 2.1) har afgørelserne i de pågældende sager ingen retsvirkning, før afgørelserne efter genoptagelse eventuelt meddeles begge parter.

Aabenraa Kommune har ikke bestridt, at det var en fejl, at kommunen ikke meddelte afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i sagerne, og kommunen har efter møde den 9. marts 2015 i kommunens arbejdsmarkedsudvalg udsendt nye afgørelsesbreve til begge parter (se sagsfremstillingen). I disse breve må jeg forstå, at kommunen har fastholdt de oprindelige afgørelser og deres virkningstidspunkt.

3.1.2. Arbejdsmarkedsudvalget blev den 16. februar 2015 orienteret om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt (se sagsfremstillingen). Det skete bl.a. ved et notat af samme dag fra byrådssekretariatet, hvori kommunen – på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 – tog stilling til, om den havde pligt til at genoptage sager fra 2014 om gensidig forsørgelsespligt på grund af manglende partshøring, og hvilke konsekvenser en sådan genoptagelse kunne få.

Den 9. marts 2015 blev arbejdsmarkedsudvalget oplyst om status i sagen. Det fremgår af referatet af mødet (se sagsfremstillingen), at kommunen på dette tidspunkt var opmærksom på, at der ikke kun var tale om manglende partshøring af samleveren, men også at afgørelsen ikke var sendt til samleveren. Det fremgår også, at kommunen var opmærksom på, at det af Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 fremgik, at man skulle "sende et brev med partshøringen til begge parter og efterfølgende sende afgørelsen til begge parter for, at den er gyldig".

3.1.3. I min høring bad jeg Aabenraa Kommune om at redegøre for, hvorfor kommunen i referatet af mødet den 9. marts 2015 og notatet af samme dag ikke konkret havde forholdt sig til betydningen af, at afgørelserne ikke var sendt til begge parter, men kun til betydningen af manglende partshøring af samleveren.

Kommunen har i sin udtalelse af 29. februar 2016 oplyst, at det skyldes, at det på det tidspunkt var "uafklaret, hvordan kommunen skulle forholde sig i de sager, hvor samleveren ikke havde modtaget en afgørelse".

Kommunen ses ikke efterfølgende (udtrykkeligt) at have forholdt sig til betydningen af, at afgørelserne ikke var sendt til begge parter, heller ikke i forbindelse med kommunens modtagelse af konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen, Ankestyrelsens principafgørelse 37-15, jf. herom pkt. 3.2, eller i forbindelse med kommunens svar til mig.

3.2. Nærmere om Ankestyrelsens afgørelser på området

3.2.1. I en afgørelse af 16. februar 2015 erklærede Ankestyrelsen en afgørelse fra Aabenraa Kommune af 27. januar 2014 for ugyldig, fordi betingelserne i loven for at anse parterne for samlevende ikke var opfyldt, og Ankestyrelsen ophævede derfor kommunens afgørelse.

Til orientering for kommunen oplyste Ankestyrelsen bl.a., at det af forarbejderne til reglerne om gensidig forsørgelsespligt fremgik, der skulle ske parts-høring af begge parter, og at afgørelsen skulle "meddeles **de to parter** (...)". Ankestyrelsen henviste endvidere til principafgørelse 49-14 og anførte, at det heri "blandt andet fastslås, at kommunen skal træffe afgørelse om samliv over for ansøgeren og over for samboen".

Kommunen blev efterfølgende underkendt af Ankestyrelsen i en anden konkret sag den 9. marts 2015, hvor kommunens afgørelse af 26. januar 2014 om gensidig forsørgelsespligt blev erklæret ugyldig på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter. Ankestyrelsen ophævede kommunens afgørelse, og af Ankestyrelsens afgørelse fremgik det udtrykkeligt, at det be-

tød, at en eventuel ny afgørelse fra kommunen først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter.

Ankestyrelsen havde ikke taget stilling til, om parterne kunne anses for samlevende.

3.2.2. 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.

Ankestyrelsen traf efterfølgende flere afgørelser i konkrete sager fra Aabenraa Kommune, hvori Ankestyrelsen anså kommunens afgørelser om gensidig forsørgelsespligt for ugyldige.

Som svar på min anmodning om at få oplyst, hvor mange af kommunens afgørelser Ankestyrelsen havde omgjort på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter, og hvornår Ankestyrelsens afgørelser var truffet, har kommunen i sin udtalelse oplyst, at kommunen i august 2015 blev underkendt af Ankestyrelsen i 14 sager. Jeg er ikke bekendt med det nærmere indhold af disse afgørelser.

3.2.3. Det fremgår af et brev af 11. maj 2015 fra kommunen til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), at kommunen pr. 30. april 2015 havde efterbetalt 440.000 kr. som følge af ugyldige afgørelser (se omtalen af brevet under sagsfremstillingen). Jeg går på denne baggrund ud fra, at kommunen har efterbetalt ydelser både i den sag, hvor kommunens afgørelse blev underkendt af Ankestyrelsen den 9. marts 2015, og i de andre sager, som Ankestyrelsen har omgjort.

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

Af kommunens udtalelse til mig fremgår det, at kommunen også har efterbetalt ydelser til borgere, der har henvendt sig til kommunen på baggrund af kommunens annonce.

På trods af Ankestyrelsens underkendelse af afgørelser fra kommunen, fordi afgørelserne ikke var meddelt begge parter, og på trods af, at kommunen havde taget Ankestyrelsens retsopfattelse til efterretning, har kommunen ikke omgjort afgørelserne i alle de øvrige sager om gensidig forsørgelsespligt på grund af manglende meddelelse om afgørelsen, men har ladet det være op til borgerne selv at klage på baggrund af den indrykkede annonce, jf. kommunens notat af 9. marts 2015.

3.3. Var der pligt til at genoptage og omgøre afgørelserne i de øvrige sager af egen drift, eller kunne meddelelsesfejlen rettes ved at meddele den oprindelige afgørelse til begge parter?

3.3.1. En myndighed, der får underkendt en retsanvendelse eller praksis, antages normalt at være forpligtet til af egen drift at genoptage tilsvarende allerede afgjorte sager af egen drift, hvis det ikke volder større administrative vanskeligheder at identificere de relevante sager/finde dem frem og genoptage dem. Det gælder dog kun, hvis myndigheden samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen, dvs. ophæve 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 Aabenraa 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 identificeret/kan findes frem, og det ikke er en for stor administrativ byrde at gennemgå og genoptage sagerne (f.eks. på grund af antallet).

Af referatet af mødet i arbejdsmarkedsudvalget den 9. marts 2015 fremgår det, at kommunen på det tidspunkt indtil videre havde gennemgået 114 sager om gensidig forsørgelsespligt, der fortsat var aktive i februar 2015, og at alle parter i disse sager på ny ville blive partshørt og efterfølgende modtage en ny afgørelse.

Kommunen havde i det under pkt. 3.2.3 nævnte brev af 11. maj 2015 givet STAR oplysninger om det antal sager, som kommunen havde genoptaget og fastholdt i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015 (se sagsfremstillingen).

På baggrund heraf bad jeg i min høring kommunen om udtrykkeligt at oplyse, om kommunen havde foretaget en ny gennemgang af alle sager om gensidig forsørgelsespligt, og om kommunen havde truffet nye afgørelser i de sager, hvori kommunen ikke mente, at der var grundlag for at ændre afgørelserne. I bekræftende fald bad jeg kommunen om at oplyse, hvad der nærmere blev anført i afgørelserne (eventuelt ved et eksempel).

Jeg bad også kommunen om at oplyse, om de nye afgørelser blev truffet med tilbagevirkende kraft (til tidspunktet for den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt).

Kommunen har ikke udtrykkeligt svaret på, om der er foretaget en ny gennemgang af sagerne, og om der blev truffet nye afgørelser med tilbagevirkende kraft, men det fremgår af kommunens udtalelse, at kommunen har haft i alt 598 sager om gensidig forsørgelsespligt, at 164 af sagerne indgik i den gruppe af sager, som kommunen overvejede at genoptage, og at kommunen har sendt nye afgørelser til begge parter i alle 164 sager.

Det fremgår endvidere, at kommunen har fastholdt afgørelsen i 146 sager, men jeg forstår, at kommunen efterfølgende på baggrund af anmodninger fra borgere om genoptagelse har ændret afgørelsen i nogle af disse sager. Jeg går ud fra, at dette også er sket i de sager, der er blevet underkendt af Ankestyrelsen, jf. pkt. 3.2.3.

Kommunen har vedlagt et eksempel fra en konkret sag.

Der er tale om et brev af 24. marts 2015. Brevet fremstår som en afgørelse i anledning af en (ny) ansøgning om hjælp. Det fremgår således ikke, om der tidligere har været truffet en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt over for ansøgeren, men det fremgår, at parterne havde boet sammen siden april 2013. Jeg går derfor ud fra, at der tidligere har været truffet en sådan afgørelse. Det fremgår heller ikke, at kommunen har fastholdt en tidligere afgørelse eller har truffet afgørelse med tilbagevirkende kraft. Det fremgår på den anden side heller ikke, at kommunen har ændret en tidligere afgørelse om gensidig forsørgelsespligt.

Ifølge de foreliggende oplysninger har kommunen fastholdt afgørelsen i sager, der var afgjort efter de objektive betingelser og kriterier i aktivlovens § 2 b, stk. 1 og 2, eller på baggrund af en underskrevet samlivserklæring. Af kommunens notat af 16. februar 2015 fremgår det således, at kommunen ikke mente, at der var en formodning for, at den manglende partshøring havde haft betydning for afgørelsen i disse sager. I notatet er det herom anført, at genoptagelse af disse sager ville få den konsekvens, at den nye afgørelse "vil[le] blive den samme", og at der "ikke (...) sk[ulle] ske udbetaling af kontanthjælp med tilbagevirkende kraft".

Jeg forstår på baggrund af det anførte i notatet af 16. februar 2015, kommunens udtalelse af 29. februar 2016 og det konkrete eksempel, som kommunen har sendt mig, at kommunen i de pågældende sager efterfølgende har foretaget partshøring og sendt et brev til begge parter om, at kommunen anser dem for samlevende. Jeg forstår endvidere, at kommunen har fastholdt (og dermed ikke har ændret) de oprindelige afgørelser i disse sager.

3.3.3. Jeg lægger således til grund, at kommunen af egen drift har gennemgået og genoptaget sagerne og udsendt nye afgørelser til begge parter, men

kommunen har ikke omgjort sine oprindelige afgørelser og efterbetalt modregnede ydelser (bortset fra i 18 sager).

Da samleveren i de pågældende sager først fra marts 2015 har fået 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 træffes en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

Af skrivelse 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 9. marts 2015 i en af Aabenraa Kommunes sager fastslog Ankestyrelsen over for kommunen, at en eventuel ny afgørelse om samliv først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter (jf. pkt. 3.2.1). Det fremgik således af denne afgørelse, at kommunen ikke kunne træffe afgørelse om gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft.

3.3.4. 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.

Efter min opfattelse burde det allerede på det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første afgørelse fra Ankestyrelsen (som jeg har forstået var den 9. marts 2015), der erklærede kommunens afgørelse for ugyldig, have stået kommunen klart, at den ikke kunne "reparere" meddelelsesfejl ved blot at gøre begge parter/samleveren bekendt med den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren eller ved at træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Det burde på den baggrund også fra dette tidspunkt – og således inden kommunen foretog partshøring og udsendte nye afgørelser efter beslutning herom på mødet samme dag i arbejdsmarkedsudvalget – 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 var identificeret, og at der ikke var tale om så mange sager, at det ville være en for stor administrativ byrde for kommunen.

3.3.5. Kommunen havde derfor ikke kun pligt til at genoptage og omgøre de afgørelser, der var blevet underkendt af Ankestyrelsen (og eventuelle afgørelser, der var blevet klaget over), 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 gjorde efter mødet i arbejdsmarkedsudvalget i marts 2015), 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.

3.3.6. I min høring spurgte jeg, om kommunen nu ville genoptage de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt begge parter, og udbetale fuld hjælp indtil tidspunktet for den (eventuelle) nye afgørelse. Hvis kommunen ikke mente sig forpligtet hertil, bad jeg kommunen om at redegøre herfor.

Kommunen har hertil anført følgende:

"Der er fremsendt partshøring samt afgørelsesbreve til begge parter i alle sager – 164 (328 cpr.nr.), da kommunen blev opmærksom på problemet.

Kommunen har informeret borgerne i form af annoncering (...), heraf fremgik det, at borgerne kunne henvende sig til kommunen. Konkret er

der borgere, der på den baggrund har henvendt sig, og hvor kommunen har efterbetalt kontanthjælpen”.

Jeg forstår det oplyste sådan, at kommunen ikke mener, at den har pligt til af egen drift igen at omgøre afgørelserne, fordi kommunen har foretaget parts-høring og udsendt nye afgørelser i alle sager og har informeret borgerne om muligheden for at bede om genoptagelse, men at kommunen kun vil genoptage sager efter henvendelse fra borgerne.

Som nævnt i pkt. 3.3.4 er det 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 afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Og som det fremgår af pkt. 2.2, og som også nævnt i min høring (under pkt. 3.3), skal der som udgangspunkt kun foretages offentliggørelse (annoncering) af muligheden for at bede om genoptagelse, når de relevante sager ikke kan identificeres/indfines frem.

Da Aabenraa Kommune havde identificeret de relevante sager, burde kommunen således af egen drift have omgjort afgørelsen i alle de sager, hvor der ikke var givet meddelelse om afgørelsen til begge parter, da kommunen blev – eller burde være blevet – klar over, at den havde pligt til at omgøre afgørelser med denne meddelelsesfejl. Det gælder efter min opfattelse også, selv om kommunen på det tidspunkt allerede havde indrykket en annonce med oplysning til borgerne om, at de havde mulighed for at rette henvendelse til kommunen.

4. Opsamling

Efter min gennemgang af sagen er det min opfattelse, at kommunen navnlig efter modtagelsen af afgørelsen af 9. marts 2015 fra Ankestyrelsen havde pligt til at undersøge, om den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter var en generel fejl. Kommunen havde på det tidspunkt allerede gennemgået de relevante sager på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 med henblik på at undersøge, om der var sket partshøringsfejl, men undersøgelsen viste også, at kommunen generelt ikke havde meddelt afgørelsen til begge parter.

Da kommunens praksis var blevet underkendt af Ankestyrelsen, var kommunen desuden forpligtet til at ændre sin praksis fremover, hvilket kommunen også gjorde. Det fremgår således af kommunens udtalelse til mig, at kommunen udarbejdede en ny arbejdsgang samtidig med orienteringen af arbejds-markedsudvalget den 9. marts 2015. Af denne arbejdsgang fremgår det udtrykkeligt, at der skulle sendes en afgørelse til begge parter.

Kommunen havde endvidere pligt til af egen drift at genoptage de sager med tilsvarende fejl, som kommunen identificerede, hvilket kommunen også gjorde ved efter mødet den 9. marts 2015 i arbejdsmarkedsudvalget at partshøre og udsende nye afgørelser til begge parter i disse sager.

Det er imidlertid min opfattelse, at kommunen ikke kunne "reparere" fejlen i form af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter ved efterfølgende at gøre begge parter/samleveren bekendt med afgørelsen eller ved at træffe en ny afgørelse over for begge parter med tilbagevirkende kraft.

Kommunen havde derimod pligt til at omgøre de oprindelige afgørelser i sagerne og efterbetale modregnede ydelser på det tidspunkt, hvor det måtte stå klart for kommunen, at den ikke kunne reparere meddelelsesfejlen ved blot at gøre parterne bekendt med den oprindelige afgørelse (jf. pkt. 3.3.4 ovenfor).

Det er endvidere min opfattelse, at kommunen havde pligt til at omgøre afgørelserne af egen drift, selv om kommunen på det tidspunkt allerede havde indrykket en annonce med orientering af borgerne om muligheden for at rette henvendelse til kommunen og bede om genoptagelse af sagerne.

Efter min opfattelse har kommunen derfor pligt til på ny af egen drift at genoptage de identificerede sager (hvor det ikke allerede er sket), omgøre afgørelserne og efterbetale de beløb, som kommunen i henhold til reglerne om gensidig forsørgelsespligt har modregnet i kontant- eller uddannelseshjælpen, eventuelt indtil der blev truffet en afgørelse over for begge parter/samleveren. Modtagerne af kontant- eller uddannelseshjælp har således ret til fuld hjælp, indtil kommunen meddelte afgørelsen til begge parter (hvis betingelserne for hjælp efter aktivloven i øvrigt var opfyldt).

Jeg henstiller på denne baggrund til kommunen på ny at genoptage sagerne af egen drift og foretage en sådan efterbetaling.

Jeg beder kommunen om inden tre måneder fra datoen på dette brev at underrette mig om, hvad der sker i anledning af min henstilling.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Ulf Harbo
Statsforvaltningen, Tilsynet
Ankestyrelsen
KL
STAR

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 fra arbejdsløsheds-kasser.

Om Aabenraa Kommunes administration af reglerne i forbindelse med gennemførelsen af loven fremgår det af et notat af 16. februar 2015, at kommunen udsendte en samlivserklæring, der skulle underskrives af begge parter, og at kommunen traf afgørelse om samliv på baggrund heraf. Af referatet af et møde den 9. marts 2015 i kommunens arbejdsmarkedsudvalg fremgår det endvidere, at kommunen frem til august 2014 og også i visse tilfælde derefter alene sendte et partshøringsbrev til ansøger og efterfølgende kun meddelte afgørelsen til ansøgeren.

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.

På baggrund af denne principafgørelse blev arbejdsmarkedsudvalget den 16. februar 2015 orienteret om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. Det skete bl.a. ved et notat af samme dag fra byrådssekretariatet om "Konsekvenser af manglende partshøring på en flerhed af sager" (se herom nedenfor).

I notatet af 16. februar 2015 fra byrådssekretariatet blev der taget stilling til, om kommunen var forpligtet til at genoptage sager om gensidig forsørgelsespligt fra 2014 på grund af "manglende partshøring". I notatet er der en gennemgang af betydningen af manglende partshøring, både generelt og i forhold til konkrete sager om gensidig forsørgelsespligt, og herefter er bl.a. anført følgende:

"Skal der ske genoptagelse af sagerne

Det fremgår af tilsyns- og ankestyrelsens praksis samt den juridiske litteratur, at ved vurderingen af om kommunen er forpligtet til at genoptage en større mængde af sager, får det betydning, om der er tale om så stor en mængde sager, at det er faktisk umuligt eller særdeles vanskeligt og overordentlig ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager.

...

Konklusion

Aabenraa Kommune bør genoptage sager hvor samlevende har fået afslag eller reduktion af kontanthjælp i 2014. Genoptagelsen bør ske ved en kombination af direkte henvendelse og annoncering. På den måde sikres, at kommunen gør det der er muligt for at rette op på fejlen.

For de borgere der har fået afslag eller reduktion af kontanthjælp på baggrund af et administrativt skøn – altså hvor de uden samlivserklæring er vurderet som samlevende på grund af ægteskabslignende forhold – anbefales det, at sagerne genoptages ved at henvende sig direkte til de berørte borgere.

For de borgere der har fået afslag eller reduktion på grund af objektive kriterier eller en samlivserklæring anbefales det, at genoptagelse sker ved at der annonceres.

For de sager hvor det er objektive kriterier der er lagt til grund for afgørelsen om samliv, vurderes genoptagelsen at få den konsekvens, at den

nye afgørelse vil blive den samme. Og det vil ikke udløse udbetaling af kontanthjælp med tilbagevirkende kraft.

For de sager, hvor forvaltningen har lagt til grund, at ansøger har været i et ægteskabslignende forhold, altså hvor de objektive kriterier ikke er opfyldt, vil genoptagelsen få den konsekvens, at der skal ske udbetaling af kontanthjælp med tilbagevirkende kraft, indtil der foreligger en ny afgørelse. En undtagelse til det vil være de situationer, hvor der i sagen foreligger en samlivserklæring underskrevet af begge parter. Her vurderes det ikke, at der skal ske udbetaling af kontanthjælp med tilbagevirkende kraft.”

Byrådet i Aabenraa Kommune blev på baggrund af dette notat ligeledes orienteret om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt (i uge 9/2015).

Samme dag som arbejdsmarkedsudvalget blev orienteret om sagen (den 16. februar 2015) traf Ankestyrelsen afgørelse i en konkret sag om gensidig forsørgelsespligt fra Aabenraa Kommune. I denne afgørelse anså Ankestyrelsen en afgørelse af 27. januar 2014 fra kommunen for ugyldig og ophævede kommunens afgørelse. Kommunens afgørelse blev anset for ugyldig, fordi betingelserne i loven for at anse parterne for samlevende ikke var opfyldt, da den ene part var separeret og dermed ikke ugift.

Til orientering for kommunen oplyste Ankestyrelsen bl.a., at det af forarbejderne til reglerne om gensidig forsørgelsespligt fremgik, der skulle ske parts-høring af begge parter, og at afgørelsen skulle ”meddeles **de to parter** (...)”. Ankestyrelsen henviste endvidere til principafgørelse 49-14 og anførte, at det heri ”blandt andet fastslås, at kommunen skal træffe afgørelse om samliv over for ansøgeren og over for samboen”.

I en annonce, der blev indrykket i lokalavisen den 3. marts 2015, kom kommunen med følgende meddelelse til borgerne:

”Fejl i sagsbehandling

Aabenraa Kommune har desværre begået procedurefejl i behandlingen af en række sager vedr. kontanthjælp i perioden 1. januar til ca. 1. september 2015. Fejlen består i manglende partshøring af samlevende. Aabenraa Kommune tager af egen drift fat i de berørte borgere med henblik på evt. at genbehandle sagerne. Men som berørt borger er man også velkommen til at kontakte Jobcenter Aabenraa på (...) [e-mail-adresse og telefonnummer]”

Den 9. marts 2015 traf Ankestyrelsen afgørelse om at anse en afgørelse af 26. januar 2014 fra Aabenraa Kommune for ugyldig, fordi der ikke var doku-

mentation for, at afgørelsen var meddelt samleveren. Ankestyrelsen ophævede kommunens afgørelse og anførte, at en eventuel ny afgørelse fra kommunen først kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter. Ankestyrelsen anførte endvidere, at en afgørelse om samliv for at have virkning skulle meddeles både ansøgeren og samleveren. Ankestyrelsen henviste også i denne sag til forarbejderne til loven og principafgørelse 49-14.

Desuden anførte Ankestyrelsen, at den ikke havde taget stilling til konsekvensen af en manglende partshøring af parterne i sagen, da afgørelsen var ugyldig "allerede fordi" kommunen ikke havde meddelt afgørelsen til samleveren. Der foreligger i sagen en samlivserklæring, der er underskrevet af begge parter i januar 2014, men på grund af den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter tog Ankestyrelsen ikke stilling til, om parterne var samlevende.

På et møde i arbejdsmarkedsudvalget samme dag (den 9. marts 2015) blev udvalget oplyst om status i sagen om "Konsekvenser af procedurefejl i sager om gensidig forsørgerpligt (...)". I referatet af dette møde er bl.a. anført følgende:

"Sagen handler om, at vi i stedet for at partshøre, både den der søger om kontanthjælp og dennes formodede partner, alene har partshørt den person, der søger kontanthjælp **og alene sendt beslutning herom til den, der ansøger** [min fremhævelse]. Ankestyrelsen har i august 2014 meddelt, at man skal sende et brev med partshøringen til begge parter **og efterfølgende sende afgørelsen til begge parter for, at den er gyldig** [min fremhævelse]. Vi har frem til august 2014 alene sendt et partshøringsbrev til ansøger (hvor partneren også skulle skrive under) og efterfølgende meddelt ansøgeren beslutningen om kontanthjælp. Siden august har vi fortsat tilfælde af, at der kun sendes til den ene part.

Man kan i denne sammenhæng opdele sagerne i tre kategorier:

- 1) Kontanthjælpsmodtagere, der opfylder en række objektive kriterier
- 2) Kontanthjælpsmodtagere, der sammen med deres partner har skrevet under på, at de er samlevende
- 3) Øvrige

I forhold til sidstnævnte gruppe er forvaltningen nu i gang med at genoptage samtlige sager og i forhold til den fornyede beregning af kontanthjælpen, tager vi udgangspunkt i, at de ikke er samlevende. Den enkelte kontanthjælpsmodtager i denne kategori skal med andre ord ikke gøre noget på eget initiativ.

Derudover annoncerer vi, at vi har begået ovenstående fejl, så også personer, der er i kategori 1 og 2 har mulighed for at henvende sig for at få genoptaget deres sag.

Status pt. er, at forvaltningen indtil videre har gennemgået alle 114 sager som i februar måned 2015 fortsat er aktive – det vedrører i alt 228 cpr-numre. De vil alle blive partshørt på ny og efterfølgende vil alle modtage en ny afgørelse.

...

Vi har endnu ikke overblik over de samlede økonomiske konsekvenser af ovenstående procedurefejl, idet det afhænger af gennemgangen af sagerne fra 2014 og deres faktiske forhold. Forvaltningen forventer, at vi på mødet kan give udvalget en status på, hvordan 2014 sagerne fordeler sig, og hvor mange der er i gruppe 3.”

Til brug for orienteringen på mødet den 9. marts 2015 var bl.a. vedlagt et notat af samme dag fra forvaltningen om ”gennemgang af sager vedr. procedurefejl i kontanthjælpssager om gensidig forsørgerpligt”. Heri er bl.a. anført følgende:

”Forvaltningen har i forbindelse med sagen vedr. procedurefejl i kontanthjælpssager om gensidig forsørgerpligt gennemgået alle 583 sager (1.166 cpr. nr.) som vedrører 2014.

Sagerne er gennemgået ud fra de kriterier, som er beskrevet i det notat, som forvaltningen har udarbejdet, og som Byrådet har modtaget i en mail i februar måned [notatet af 16. februar 2015, jf. ovenfor; min tilføjelse].

Resultatet er, at ud af de 583 sager opfylder 149 sager kriterierne for, at forvaltningen skal vurdere, om sagerne af egen drift skal tages op igen. I de 434 sager som ikke skal genoptages er årsagen typisk, at samlevers indkomst har været så lav, at den ikke har haft indvirkning på beregningen af kontanthjælp eller ansøger selv som enlig ikke er berettiget til kontanthjælp eksempelvis pga. formueforhold.

I 18 sager ud af de 149 genoptager jobcentret sagen om den gensidige forsørgerpligt. De 18 personer vil – for så vidt angår 2014 – alle få udbetalt/tilbagebetalt kontanthjælp for det antal måneder, de har haft en aktiv sag i jobcentret, som havde de været enlige.

I de øvrige 131 sager har ansøger og partner underskrevet en samlivserklæring, tidligere været gift eller har fælles børn. For disse sager gælder, at de selv skal henvende sig til jobcentret, hvis de vil klage over kommu-

nens afgørelse. Kommunen har derfor indrykket annoncer i ugeavisen og på hjemmesiden, hvor borgerne oplyses om muligheden for at klage.”

Af referatet af mødet fremgår det, at arbejdsmarkedsudvalget tog det oplyste om status ”til orientering”.

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 fremhævning). (...)

...

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.”

Foruden den nævnte konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen af 9. marts 2015 har jeg fra kommunen modtaget en afgørelse af 31. marts 2015, hvori kommunen har annulleret en tidligere truffet afgørelse fra januar 2014 og efterbetalt ydelser, der var fratrukket i hjælpen på grund af samleverens indtægter.

Det fremgår af afgørelsen, at den tidligere afgørelse blev annulleret, fordi det "[v]ed gennemgang" af sagen var konstateret, at der var sagsbehandlingsfejl. Det fremgår ikke, hvilke(n) sagsbehandlingsfejl, der var tale om, men i forbindelse med fremsendelse af konkrete afgørelser til mig har kommunen oplyst, at afgørelsen er omgjort på baggrund af en tidligere afgørelse fra Ankestyrelsen om samliv, da den pågældende var separeret og boede sammen med en ny samlever. Jeg går umiddelbart ud fra, at den afgørelse, der sigtes til, er Ankestyrelsens afgørelse af 16. februar 2015, som jeg har nævnt ovenfor.

Det fremgår af referat af et møde den 11. maj 2015 i arbejdsmarkedsudvalget under et punkt om fremlæggelser og meddelelser, at der blev orienteret om gensidig forsørgelsespligt, men det nærmere indhold af denne orientering fremgår ikke af referatet. Jeg går ud fra, at der er tale om orientering i forbindelse med kommunens afgivelse af svar til STAR, der den 16. april 2015 bad alle kommuner om nærmere faktuelle oplysninger om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt.

Af kommunens udtalelse til mig fremgår det endvidere, at Ankestyrelsen i august 2015 har truffet i alt 14 afgørelser, hvori kommunen er blevet underkendt af Ankestyrelsen. Jeg er ikke bekendt med det nærmere indhold af disse afgørelser, men må på baggrund af kommunens udtalelse, jf. omtalen heraf nedenfor, lægge til grund, at kommunens afgørelser er omgjort på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter.

En borger rettede den 11. januar 2016 henvendelse til mig om Aabenraa Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. I henvendelsen anførte han bl.a., at det af referatet af mødet den 9. marts 2015 i arbejdsmarkedsudvalget fremgik, at kommunen ikke havde sendt de afgørelser om gensidig forsørgelsespligt, der blev truffet i starten af 2014, til begge parter, og at kommunen havde tabt mange sager i Ankestyrelsen, fordi afgørelsen ikke var sendt til begge parter.

På baggrund af henvendelsen bad jeg i brev af 15. februar 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.

Jeg anførte bl.a., at afgørelser, der ikke er meddelt begge parter, er ugyldige, og at det som udgangspunkt kræver sikker hjemmel, hvis en myndighed skal træffe bebyrdende afgørelser med tilbagevirkende kraft.

Jeg redegjorde desuden for, at en myndighed normalt må antages at være forpligtet til at genoptage allerede afgjorte sager af egen drift, hvis myndighedens retsanvendelse eller praksis er blevet underkendt. Jeg måtte på baggrund af det anførte i referatet af mødet i arbejdsmarkedsudvalget den 9. marts 2015 forstå, at der i 149 sager (og muligvis flere), ikke kun var tale om, at der ikke var sket partshøring af samleveren, men også, at der ikke var sendt en afgørelse til samleveren.

Jeg anførte endvidere (under pkt. 3.1), at jeg havde forstået, at det var kommunens opfattelse, at den kun havde pligt til *af egen drift* at genoptage de (18 ud af 149) sager, hvor der var truffet afgørelse på baggrund af et skøn (en vurdering af ægteskabslignende forhold, jf. aktivlovens § 2 b, stk. 3). Kommunen mente, at manglende partshøring var en væsentlig mangel i disse sager.

Jeg forstod, at kommunen i de 18 sager ville efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i hjælpen, for perioden indtil der blev truffet en ny afgørelse over for begge parter, og jeg antog, at det var sket. For så vidt angår de 131 sager, forstod jeg, at kommunen ville gøre opmærksom på muligheden for at søge om at få sagerne genoptaget via annoncer i lokalavisen (Ugeavisen) og på sin hjemmeside.

Jeg anførte desuden, at jeg umiddelbart forstod, at de 114 sager, som kommunen ifølge referatet af mødet i arbejdsmarkedsudvalget den 9. marts 2015 på dette tidspunkt indtil videre havde gennemgået (jf. ovenfor), indgik i opgørelsen af sager (149) fra 2014, som kommunen vurderede, at den skulle overveje at genoptage.

Jeg bad kommunen om at oplyse, om det var rigtigt forstået. Hvis det ikke var tilfældet, bad jeg kommunen om at korrigere min opfattelse og præcisere tallene. Jeg bad endvidere kommunen om at oplyse, om den anførte annoncering havde fundet sted.

Jeg bad endvidere (under pkt. 3.2.) kommunen om nærmere at redegøre for, hvorfor det af notatet af 9. marts 2015 fremgik, at der var identificeret 583 sager fra 2014 om gensidig forsørgelsespligt, og at det over for STAR i et brev

af 11. maj 2015, var oplyst, at der er truffet afgørelse i 328 sager i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015.

På spørgsmål fra STAR om antal "genoptagede" afgørelser som følge af fejl, hvor kommunen havde fastholdt afgørelsen – havde kommunen oplyst, at det var sket i 310 (ud af 328) sager. Jeg anførte, at dette umiddelbart tydede på, at kommunen havde foretaget en ny gennemgang af alle sager, hvori der var truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, og havde truffet nye afgørelser om fastholdelse i disse sager, på trods af det i mødereferatet anførte om, at kommunen ville annoncere i medierne og på sin hjemmeside om muligheden for at få sagerne genoptaget.

Jeg bad kommunen om udtrykkeligt at oplyse, om kommunen havde foretaget en ny gennemgang af alle sager, hvori der var truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, og om kommunen havde truffet nye afgørelser om fastholdelse i de 310 sager, hvor kommunen ikke mente, at der var grundlag for at ændre afgørelserne.

I bekræftende fald bad jeg kommunen om at oplyse, hvad der nærmere blev anført i afgørelserne (og nævnte, at et eksempel eventuelt kunne sendes til mig). Jeg bad også kommunen om at oplyse, om de nye afgørelser blev truffet med tilbagevirkende kraft (til tidspunktet for den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt).

Jeg bad desuden (under pkt. 3.3) kommunen om at redegøre for, hvorfor kommunen ikke konkret havde forholdt sig til betydningen af, at afgørelserne ikke var sendt til begge parter (men kun til betydningen af manglende partshøring af begge parter).

Jeg bad også kommunen om at oplyse, hvor mange af kommunens afgørelser Ankestyrelsen havde omgjort på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter, og hvornår Ankestyrelsens afgørelser var truffet.

Jeg bad desuden om en nøjagtig angivelse af, hvor mange sager om gensidig forsørgelsespligt kommunen havde haft i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015, og i hvor mange af disse sager der var tale om, at den oprindelige afgørelse ikke var meddelt til begge parter.

Endelig bad jeg om at få oplyst, om kommunen nu – på baggrund af det, som jeg havde anført – ville genoptage de sager fra den ovennævnte periode, 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 var sket).

Hvis kommunen ikke mente sig forpligtet til at genoptage sagerne og udbetale fuld hjælp, bad jeg kommunen om nærmere at redegøre for baggrunden herfor. I den forbindelse gjorde jeg opmærksom på, at der som udgangspunkt kun foretages offentliggørelse (annoncering) af muligheden for genoptagelse af sager i medierne og på hjemmeside, når de pågældende sager ikke kan identificeres/indfindes frem.

Jeg modtog herefter med e-mail af 18. marts 2016 en udtalelse af 29. februar 2016 med bilag fra kommunen.

Kommunen har heri (til pkt. 3.1) oplyst, at det er korrekt forstået, at de 114 sager indgår i de 149 sager, som kommunen på tidspunktet for mødet den 9. marts 2015 havde identificeret, som sager, hvor borgere skulle partshøres (på ny) og efterfølgende ville modtage en (ny) afgørelse. Kommunen har oplyst, at det er sket.

Kommunen har (til pkt. 3.2) oplyst, at det er korrekt, at der ikke umiddelbart er overensstemmelse mellem de tal, der blev givet til arbejdsmarkedsudvalget og tallene til STAR. Det skyldes en u hensigtsmæssig sammenblanding af antal sager og antal cpr-numre. Det antal sager, der er oplyst til arbejdsmarkedsudvalget er korrekte, mens sager i redegørelsen til STAR benyttes som en generel benævnelse, der dækker over både sager og cpr-numre, hvilket kan være misvisende. Kommunen har gengivet, hvad der blev oplyst til STAR, og hvad der burde have været oplyst. Kommunen har desuden for god ordens skyld gjort opmærksom på, at der ikke er fuldstændig sammenfald i perioderne for opgørelserne, og kommunen har endvidere oplyst, at den har orienteret STAR om de korrigerede tal.

Af de korrigerede tal fremgår det, at kommunen i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015 har truffet afgørelser i 164 sager (328 cpr-numre). De 164 sager omfatter de 149 sager, der blev oplyst til arbejdsmarkedsudvalget og yderligere 15 sager, der blev identificeret for perioden 10. marts 2015 til 30. april 2015.

Kommunen har i den forbindelse oplyst, at kommunen har fastholdt afgørelsen i 146 sager af de 164 sager. De resterende 18 sager har kommunen genoptaget af egen drift, og kommunen har ændret afgørelsen i disse sager og efterbetalt kontanthjælp.

Til mine spørgsmål om, hvorvidt kommunen havde foretaget en ny gennemgang af sager og havde fastholdt afgørelsen i de "310 sager" har kommunen indledningsvist bemærket, at der, jf. ovenfor, rettelig er tale om 292 cpr-numre. Kommunen har videre oplyst, at der er blevet sendt nye partshøringsbreve og afgørelser til begge parter i alle 164 sager (328 cpr-numre). Kommunen har vedlagt et konkret eksempel (der fremstår som en ny afgørelse,

uden at det fremgår, at der tidligere har været truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt i sagen).

Til mit spørgsmål (under pkt. 3.3) om, hvorfor kommunen ikke konkret havde forholdt sig til betydningen af, at afgørelserne ikke var sendt til begge parter, har kommunen oplyst, at det på tidspunktet for behandlingen af sagen den 9. marts 2015 i arbejdsmarkedsudvalget var "uafklaret, hvordan kommunen skulle forholde sig i de sager, hvor samleveren ikke havde modtaget en afgørelse". Kommunen har videre oplyst, at der samtidig blev udarbejdet en arbejdsgang for disse sager, hvoraf det klart fremgik, at begge parter skulle have en afgørelse, således at der "fremover ikke ville ske en tilsvarende sagsbehandlingsfejl". Kommunen har vedlagt denne arbejdsgang og har for yderligere henvist til kommunens øvrige svar.

Kommunen har videre oplyst, at Ankestyrelsen i 14 sager har omgjort kommunens afgørelser, og at disse sager er behandlet i august 2015.

Kommunen har desuden oplyst, at den i perioden 1. januar 2014 til 30. april 2015 har haft i alt 598 sager om gensidig forsørgelsespligt, hvoraf 164 sager indgik i vurderingen af sager, som kommunen overvejede at genoptage. Kommunen har ikke udtrykkeligt svaret på, om der i alle disse sager var tale om, at den oprindelige afgørelse ikke blev meddelt til begge parter, men har oplyst, at der i alle disse sager er sendt nyt afgørelsesbrev til begge parter.

Til mit spørgsmål om, hvorvidt kommunen nu ville genoptage de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt begge parter, og udbetale fuld hjælp indtil tidspunktet for den (eventuelle) nye afgørelse, og til min anmodning om en redegørelse, hvis kommunen ikke mente sig forpligtet hertil, har kommunen anført følgende:

"Der er fremsendt partshøring samt afgørelsesbreve til begge parter i alle sager – 164 (328 cpr.nr.), da kommunen blev opmærksom på problemet.

Kommunen har informeret borgerne i form af annoncering (se bilag), heraf fremgik det, at borgerne kunne henvende sig til kommunen. Konkret er der borgere, der på den baggrund har henvendt sig, og hvor kommunen har efterbetalt kontanthjælpen".

Efter min anmodning om at få kopi af de fire afgørelser fra Aabenraa Kommune, der ifølge kommunens brev af 11. maj 2015 til STAR på daværende tidspunkt var omgjort af Ankestyrelsen, har kommunen med e-mail af 16. juni 2016 sendt mig de ovenfor nævnte afgørelser af 16. februar 2015 og 9. marts 2015 fra Ankestyrelsen og af 31. marts 2015 fra kommunen samt en afgørelse af 15. januar 2015 fra Ankestyrelsen. I sidstnævnte sag afviste Ankestyrelsen at behandle en klage over en afgørelse af 7. oktober 2014 fra kommunen,

fordi klagen var indgivet for sent, og Ankestyrelsen ikke vurderede, at der var særlige grunde til at se bort fra overskridelsen af klagefristen. De nærmere omstændigheder i denne sag fremgår ikke af det tilsendte. I e-mailen af 16. juni 2016 har kommunen oplyst, at det kun er tre sager, der er behandlet af Ankestyrelsen, mens kommunen selv omgjorde sin afgørelse i det sidste tilfælde på baggrund af en tidligere afgørelse fra Ankestyrelsen i en anden sag.