



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

# **Daværende SKATs modregning i børne- og ungeydelsen**

## Resumé

6. marts 2019

*På baggrund af omtale i medierne rejste ombudsmanden i november 2016 af egen drift en sag om daværende SKATs inddrivelse af daginstitutionsrestancer ved modregning i den børne- og ungeydelse, der skulle udbetales den 20. oktober 2016.*

*Efter at have modtaget en række svar fra skattemyndighederne udtalte ombudsmanden, at han var enig med skattemyndighederne i, at der i ydelseslovens § 11, stk. 2, 2. pkt., jf. 1. pkt., var hjemmel til, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed kunne træffe afgørelse om modregning i daginstitutionstionsrestancer mv. i børne- og ungeydelsen.*

*Desuden fandt ombudsmanden ikke, at han havde tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets opfattelse om, at (nu) Gældsstyrelsen som restanceinddrivelsesmyndighed kan undlade at foretage partshøring og betalingsevnevurdering ved modregning i børne- og ungeydelsen for daginstitutionstionsrestancer mv., der er under inddrivelse i Gældsstyrelsen.*

*På den baggrund kunne ombudsmanden ikke kritisere, at SKAT i oktober 2016 som restanceinddrivelsesmyndighed havde truffet de omtalte modregningsafgørelser uden forinden at foretage en konkret betalingsevnevurdering og partshøring af de berørte borgere. Det gav heller ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at SKAT ikke gav de pågældende et længere varsel, inden modregning blev gennemført.*

*(Sag nr. 16/04759)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse af 6. marts 2019 til Skatteministeriet:

### **1. Indledning**

**1.1.** Jeg har senest modtaget Skatteministeriets brev af 18. juni 2018 med bilag.

Efter at have gennemgået Skatteministeriets og (daværende) SKATs udtalelser i sagen finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed gennemførte modregninger af daginstitutionstionsrestancer mv. i den børne- og ungeydelse, der skulle udbetales den 20. oktober 2016, uden forinden at foretage en konkret betalingsevnevurdering og partshøring.

Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at SKAT ikke gav de berørte ydelsesmodtagere et længere varsel.

**1.2.** Det fremgår af de udtalelser, som jeg har modtaget, at kommunerne og SKAT i oktober 2016 traf afgørelser om at modregne restancer vedrørende betaling for dag- og klubtilbud efter dagtilbudsloven og de tidligere §§ 29 og 35 i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, samt for skolefritidsordning, jf. § 50, stk. 2, i lov om folkeskolen (daginstitutionsrestancer mv.) i den børne- og ungeydelse, der blev udbetalt den 20. oktober 2016.

Kommunernes modregning angik restancer, der var under opkrævning. Kommunernes afgørelser blev truffet med hjemmel i § 11, stk. 2, 1. pkt., i lov om en børne- og ungeydelse (ydelsesloven).

SKAT bistod kommunerne med kommunernes modregning ved at levere it-understøttelse. SKAT udsendte i den forbindelse et servicebrev til ydelsesmodtageren med oplysning om den foretagne modregning.

SKATs modregning angik restancer, der var under inddrivelse. SKATs afgørelser blev truffet af SKAT som inddrivelsesmyndighed og med hjemmel i ydelseslovens § 11, stk. 2, 2. pkt., jf. 1. pkt. SKAT sendte i den forbindelse en afgørelse til ydelsesmodtageren.

Efter det oplyste foregik udbetalingen af børne- og ungeydelsen i oktober måned sådan, at Udbetaling Danmark sendte ydelsen til NemKonto, som natten til lørdag den 15. oktober 2016 sendte ydelsen til SKAT, der herefter foretog en undersøgelse af, om der skulle modregnes for daginstitutionsrestancer mv., inden ydelsen blev ført tilbage til NemKonto, således at ydelsen var til disposition for ydelsesmodtagerne torsdag den 20. oktober 2016. SKAT varslede i breve af 15. og 16. oktober 2016 ydelsesmodtagere om modregningen.

SKATs afgørelse om modregning efter ydelseslovens § 11, stk. 2, 2. pkt., blev truffet, uden at SKAT forinden foretog en konkret vurdering af ydelsesmodtagerens økonomi og betalingsevne (betalingsevnevurdering) eller foretog partshøring.

**1.3.** Min undersøgelse angår alene følgende forhold:

- 1) SKATs modregning som restanceinddrivelsesmyndighed efter ydelseslovens § 11, stk. 2, 2. pkt., for krav under inddrivelse (pkt. 2.2 nedenfor)
- 2) SKATs it-understøttelse af kommunernes modregning efter ydelseslovens § 11, stk. 2, 1. pkt., for krav under opkrævning (pkt. 2.3 nedenfor).

Min undersøgelse angår i den forbindelse særligt spørgsmål om, hvorvidt SKAT burde have foretaget betalingsevnevurdering og partshøring, inden SKAT traf afgørelse om modregning af krav under inddrivelse, og om SKAT burde have givet ydelsesmodtagerne et længere varsel (pkt. 2.4 nedenfor).

Min undersøgelse angår derimod hverken kommunernes eller Udbetaling Danmarks varetagelse af opgaver i forbindelse med modregningen i oktober 2016.

## **2. Min vurdering**

**2.1.** Ydelseslovens § 11 har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 609 af 3. juni 2016):

”§ 11. Krav på børne- og ungeydelsen kan ikke overdrages eller gøres til genstand for retsforfølgning.

*Stk. 2.* I hele ydelsen kan Udbetaling Danmark efter anmodning herom fra bopælskommunen fradrage for restancer vedrørende betaling for dag- og klubtilbud efter dagtilbudsloven og de tidligere §§ 29 og 35 i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, samt skolefritidsordning, jf. § 50, stk. 2, i lov om folkeskolen. Kommunen kan vælge, at fradrag for restancer, der er nævnt i 1. pkt., skal ske via restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Ydelsen kan i øvrigt ikke anvendes til modregning af eventuelle offentlige krav, bortset fra eventuel skyldig børne- og ungeydelse efter denne lov.”

**2.2.** Som det fremgår, kan der som udgangspunkt ikke modregnes i børne- og ungeydelsen. Ydelseslovens § 11, stk. 2, 2. pkt., jf. 1. pkt., giver imidlertid (dåværende) SKAT hjemmel til som inddrivelsesmyndighed at modregne for daginstitutionsrestancer mv. i børne- og ungeydelsen.

SKAT havde således hjemmel til at træffe afgørelse om at modregne i børne- og ungeydelsen for de krav, som var overgivet til SKAT til inddrivelse (krav under inddrivelse).

Skatteministeriet har i et notat af 18. juni 2018 præciseret, at både § 9 a i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige (gældsinddrivelsesloven) og ydelseslovens § 11, stk. 2, finder anvendelse, når restanceinddrivelsesmyndigheden (nu Gældsstyrelsen) træffer afgørelse om modregning af krav under inddrivelse.



**2.2.1.** Gældsinddrivelseslovens § 9 a, som blev indsat i loven ved lov nr. 298 af 22. marts 2016, der trådte i kraft den 1. april 2016, har følgende indhold:

”§ 9 a. Modregning, der gennemføres af restanceinddrivelsesmyndigheden eller af told- og skatteforvaltningen som fordringshaver, kan ske uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.”

**2.2.2.** For så vidt angår ydelseslovens § 11, stk. 2, har ministeriet henvist til forarbejderne til lov nr. 326 af 11. april 2012 om ændring af forskellige love i anledning af etableringen af Udbetaling Danmark mv., der ved lovens § 9, nr. 12 og 13, ændrede ydelseslovens § 11.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2.1.7.1, er det anført, at sagsbehandling efter ydelsesloven skal ske under iagttagelse af de sagsbehandlingsregler, der følger af bl.a. forvaltningsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

I lovforslagets pkt. 2.2.2 er det om modregning bl.a. anført:

”(...) modregning bør gennemføres således, at der ikke ved modregning fratages ydelsesmodtageren det nødvendige til eget og familiens underhold. Betalingsevnevurderingen påhviler fordringshaveren (...).

...

I forhold til (...) modregning af restancer for betaling af dag- og klubtilbud, der kan modregnes i børne- og ungedyden, skal der efter gældende regler som udgangspunkt ikke foretages en individuel betalingsevnevurdering.”

Skatteministeriet (og SKAT i notat af 20. april 2017) har endvidere henvist til en afgørelse, som Landsskatteretten traf i 2006. Afgørelsen har bl.a. følgende indhold (SKM2006.406.LSR):

”Det fremgår ikke af lovbestemmelsen [dagældende ydelseslovs § 11, stk. 2; min tilføjelse] eller af dens forarbejder, at modregning i børnefamilieydelsen er betinget af en forudgående vurdering af husstandens økonomiske forhold.

Kommunen har således været berettiget til at foretage modregning i børnefamilieydelsen som sket.”

**2.2.3.** På baggrund af det anførte finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets opfattelse, hvorefter (nu) Gældsstyrelsen som restanceinddrivelsesmyndighed kan undlade at foretage partshøring og betalingssevnevurdering ved modregning i børne- og ungeydelsen for daginstitutionstrestancer mv., der er under inddrivelse i Gældsstyrelsen.

Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed i oktober 2016 traf afgørelser om modregning af daginstitutionstrestancer mv. i børne- og ungeydelsen uden forinden at foretage en konkret betalingssevnevurdering og partshøring.

**2.3.** For så vidt angår SKATs opgaver i forbindelse med kommunernes modregning af krav under opkrævning i oktober 2016 har jeg noteret mig, at SKATs opgave alene bestod i it-understøttelse af den praktiske gennemførelse af kommunernes modregning og udsendelse af servicebreve.

På den baggrund finder jeg ikke grundlag for at iværksætte yderligere undersøgelser af SKATs varetagelse af opgaver i oktober 2016 i forbindelse med modregning af krav under opkrævning efter ydelseslovens § 11, stk. 2, 1. pkt.

**2.4.** Med hensyn til SKATs varsel af ydelsesmodtagerne har jeg lagt vægt på SKATs oplysninger om en meget komprimeret udbetalingsproces og på bestemmelserne i §§ 3 og 5 i ydelsesloven.

Ydelseslovens §§ 3 og 5 har følgende ordlyd:

**”§ 3.** Betingelserne i §§ 1 og 2 skal være opfyldt den første dag i den periode, som den enkelte udbetaling vedrører, jf. § 5, stk. 3 og 4.”

**”§ 5.** (...)”

*Stk. 3.* Børneydelsen udbetales kvartalsvis den seneste hverdag, dog undtaget lørdag, forud for den 21. i kvartalets første måned. (...)”

*Stk. 4.* Ungeydelsen udbetales månedsvis den seneste hverdag, dog undtaget lørdag, forud for den 21. i måneden. (...)”

Ydelseslovens §§ 1 og 2, som § 3 henviser til, fastsætter en række betingelser for retten til at modtage børne- og ungeydelse.

Det kunne på baggrund af det anførte tidligst lørdag den 1. oktober 2016 fastlægges, hvem der var berettiget til udbetaling af børne- og ungeydelse torsdag den 20. oktober 2016.

Efter de oplysninger, som jeg har modtaget, fik SKAT først natten til lørdag den 15. oktober 2016 meddelelse herom og sendte den 15. og 16. oktober

2016 servicebreve vedrørende kommunernes modregning og afgørelsesbreve vedrørende SKATs modregninger til de berørte ydelsesmodtagere.

Jeg må herefter lægge til grund, at det ikke var muligt for SKAT at give skyldnerne et længere varsel om modregning end sket, og forholdet giver mig derfor ikke grundlag for bemærkninger.

### **3. Konklusion**

Samlet set finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed gennemførte modregninger af daginstitutionsrestancer mv. i den børne- og ungeydelse, der skulle udbetales den 20. oktober 2016, uden forinden at foretage en konkret betalingsevnevurdering og partshøring.

Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at SKAT ikke gav de berørte ydelsesmodtagere et længere varsel.

Jeg har herefter ikke grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til SKATs afgørelser og gennemførelse af modregning i den børne- og ungeydelse, der udbetaltes den 20. oktober 2016.

### **4. Tydeliggørelse af kommunernes kompetence**

Jeg har noteret mig, at Skatteministeriet i notatet af 18. juni 2018 har tilkendegivet, at ministeriet påtænker at gennemføre en lovændring, så det af § 11, stk. 2, 1. pkt., i ydelsesloven kommer til at fremgå mere klart, at kompetencen til at træffe afgørelse om modregning tilkommer fordringshaver/kommunerne og ikke Udbetaling Danmark.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1 omfatter min undersøgelse ikke kommunernes og Udbetaling Danmarks varetagelse af opgaver i forbindelse med modregningen i oktober 2016.

Allerede fordi Skatteministeriet vil tydeliggøre kommunernes kompetence ved en lovændring, har jeg ikke grundlag for på nuværende tidspunkt at indlede en undersøgelse vedrørende spørgsmålet om kommunernes kompetence til at modregne i børne- og ungeydelsen.