



2016-33

Genoptagelse af stort antal sager af egen drift. Manglende meddelelse af afgørelsen. Ugyldighed

4. juli 2016

Forvaltningsret
111.2 – 114.5 – 11.9 –
25.9

En kommune havde i godt 100 sager om gensidig forsørgelsespligt ikke meddelt afgørelsen til begge parter, men kun til kontanthjælpsmodtageren. Da kommunen blev opmærksom på meddelelsesfejlen, gjorde den begge parter i sagerne bekendt med afgørelsen, men ændrede ikke afgørelsens virkningstidspunkt. Kommunen mente ikke, at den skulle efterbetale kontanthjælp, fordi borgerne havde modtaget "den korrekte ydelse".

På baggrund af enkelte konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen vurderede ombudsmanden, at kommunen ikke kunne "reparere" meddelelsesfejlen ved efterfølgende at gøre begge parter bekendt med afgørelsen eller ved at træffe en ny afgørelse over for begge parter med tilbagevirkende kraft.

På den baggrund havde kommunen efter ombudsmandens opfattelse pligt til at omgøre alle de oprindelige afgørelser og efterbetale ydelser på det tidspunkt, hvor det på grundlag af konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen måtte stå klart for kommunen, at den ikke kunne reparere meddelelsesfejlen. Ombudsmanden kritiserede, at det ikke var sket.

Efter ombudsmandens opfattelse havde kommunen derfor pligt til på ny af egen drift at genoptage sagerne (hvor det ikke allerede var sket), omgøre afgørelserne og efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i kontant- eller uddannelseshjælpen, eventuelt indtil der blev truffet en afgørelse over for begge parter/samleveren.

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

(Sag nr. 15/04738)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af 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.

Brønderslev Kommune har i sager, hvor kommunen ikke oprindeligt havde givet meddelelse om afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter, efterfølgende meddelt afgørelsen 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.

Min undersøgelse vedrører således spørgsmålet om, hvorvidt Brønderslev Kommune har kunnet rette meddelelsesfejlen i de pågældende sager ved efterfølgende at give meddelelse om afgørelsen til begge parter, men fastholde den oprindelige afgørelses virkningstidspunkt (træffe en ny afgørelse over for begge parter med tilbagevirkende kraft). Eller om kommunen havde 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.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

3.1.1. Det fremgår af sagen (se sagsfremstillingen nedenfor), at Brønderslev Kommune ikke meddelte den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i 109 sager.

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

Brønderslev 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 efterfølgende (i marts/april 2015) udsendt nye afgørelsesbreve til begge parter. I disse breve har kommunen fastholdt de oprindelige afgørelser og deres virkningstidspunkt.

3.1.2. Ifølge kommunens supplerende udtalelse af 29. januar 2016 til mig er kommunen imidlertid "ikke enig i, at afgørelserne ikke er gyldige". Kommunen vurderer heller ikke, at der er begået fejl i sagerne. Jeg må forstå, at kommunen hermed mener, at der ikke er begået fejl, der har haft betydning for gyldigheden af afgørelserne.

Kommunen har begrundet sin opfattelse med, "at borgerne har modtaget den korrekte ydelse ud fra beregningen om gensidig forsørgelsespligt, og begge parter har medvirket aktivt måned efter måned i beregningen af ydelsen". Kommunen har desuden anført, at "begge parter har erklæret sig samlevende og været vidende om betingelserne omkring beregningen af den udbetalte kontanthjælp".

I udtalelsen af 14. december 2015 henviste kommunen desuden til en konkret afgørelse (af 6. november 2015) fra Ankestyrelsen, hvori Ankestyrelsen afviste at behandle en klage over en afgørelse af 18. marts 2014 fra kommunen på grund af overskridelse af klagefristen. Da Ankestyrelsen ikke havde set bort fra overskridelsen af klagefristen i denne sag, har Brønderslev Kommune ifølge den supplerende udtalelse af 29. januar 2016 antaget, "at Ankestyrelsen ikke vurderede, at der har været tale om sagsbehandlingsfejl". Det fremgår af denne udtalelse, at afgørelsen af 18. marts 2014 kun blev meddelt kontanthjælpsmodtageren.

3.1.3. Jeg forstår kommunens udtalelser sådan, at kommunen mener, at afgørelserne om gensidig forsørgelsespligt er gyldige, selv om de ikke er meddelt begge parter, *fordi* de indholdsmæssigt er i overensstemmelse med reglerne

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

på området, *fordi* begge parter i samlivserklæringer selv har angivet sig som samlevende, og *fordi* samleverne har medvirket (ved fremsendelse af lønsedler mv.) og været vidende om afgørelserne.

Jeg forstår endvidere, at kommunen mener, at Ankestyrelsens afgørelse af 6. november 2015 understøtter kommunens opfattelse af, at der ikke var begået fejl i denne sag – og dermed heller ikke i de andre sager, hvor afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

3.2. Nærmere om Ankestyrelsens afgørelser på området

3.2.1. I en afgørelse af 16. februar 2015 erklærede Ankestyrelsen kommunens afgørelse om gensidig forsørgelsespligt for ugyldig på grund af manglende partshøring og meddelelse af afgørelsen til begge parter og ophævede kommunens afgørelse.

Af Ankestyrelsens afgørelse fremgår det ikke udtrykkeligt, at afgørelsen var ugyldig allerede på grund af den manglende meddelelse af afgørelsen.

Men det var udtrykkeligt anført, at det forhold, at afgørelsen var ugyldig, betød, at kommunen ikke kunne pålægge gensidig forsørgelsespligt. Af referat af et møde i beskæftigelsesudvalget den 13. april 2015 fremgår det, at kommunen i bl.a. denne sag har efterbetalt modregnede ydelser.

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 Brønderslev Kommune, hvori Ankestyrelsen anså kommunens afgørelser om gensidig forsørgelsespligt for ugyldige – bl.a. den 29. juli, 18. august, 6. oktober og 26. oktober 2015 (se sagsfremstillingen nedenfor).

3.2.3. I alle de nævnte sager havde kommunen – efter den oprindelige afgørelse – sendt en ny afgørelse til begge parter/samleveren.

I de tre førstnævnte sager blev kommunens oprindelige afgørelser erklæret ugyldige, "indtil" afgørelserne blev meddelt begge parter, og Ankestyrelsen ændrede kommunens afgørelser om beregning af hjælp til ydelsesmodtageren på baggrund af samleverens indtægt/formue. I den sidstnævnte sag modtog ydelsesmodtageren ikke længere hjælp efter aktivloven på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev meddelt begge parter, og Ankestyrelsen ophævede derfor kommunens afgørelser.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af alle Ankestyrelsens afgørelser fremgår det udtrykkeligt, at Ankestyrelsens ændring (i sidstnævnte tilfælde ophævelse) af kommunens afgørelser betød, at borgerne havde ret til fuld hjælp – i de tre førstnævnte afgørelser for perioden, indtil afgørelserne blev meddelt begge parter.

Af afgørelserne af 29. juli, 18. august og 6. oktober 2015 fremgik det også udtrykkeligt, at Ankestyrelsen anså parterne for samlevende, og at de materielle betingelser i aktivloven for at pålægge gensidig forsørgelsespligt derfor var opfyldt, dvs. at Ankestyrelsen konstaterede ugyldighed, uanset at de materielle betingelser var opfyldt.

I afgørelsen af 29. juli 2015 skrev Ankestyrelsen bl.a., at det forhold, at samleveren løbende havde indsendt lønsedler til beregning af kontanthjælpen, ikke var udtryk for, at afgørelsen om samliv var meddelt samleveren. Under henvisning til principafgørelse 37-15 skrev Ankestyrelsen også, at det ikke er tilstrækkeligt, at parten får underretning om afgørelsen på anden vis, f.eks. fra sin sambo.

I afgørelsen af 18. august 2015 skrev Ankestyrelsen bl.a., at den omstændighed, at ydelsesmodtageren på sin ansøgning om hjælp til forsørgelse havde angivet sig som samlevende med den anden part, og at begge parter havde underskrevet erklæringen, ikke kunne føre til, at Ankestyrelsen anså kommunens afgørelse om samliv for gyldig, før den blev meddelt begge parter. Ankestyrelsen afviste endvidere kommunens anmodning om at få sagen behandlet som principiel eller generel og henviste til sine principafgørelser.

Til et anbringende fra parten om, at det var ulovligt at pålægge gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft, bemærkede Ankestyrelsen, at den havde fundet afgørelsen ugyldig, indtil den var meddelt begge parter.

I sagen om Ankestyrelsens afgørelse af 6. oktober 2015 havde Brønderslev Kommune den 3. januar 2014 truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt uden afgørelsesbrev til samleveren, og den 26. marts 2015 traf kommunen en ny afgørelse om at anse de pågældende parter for samlevende i aktivlovens forstand "[m]ed virkning fra den 1. januar 2014".

I afgørelsen af 26. oktober 2015 anså Ankestyrelsen afgørelser af 20. januar 2014 og 14. april 2015 fra Brønderslev Kommune for ugyldige. I forhold til afgørelsen af 14. april 2015 anførte Ankestyrelsen, at den var "ugyldig, da den alene angår perioden fra den 22. januar 2014 til den 30. september 2014, og således er tillagt tilbagevirkende kraft". Ankestyrelsen skrev også, at den omstændighed, at begge parter havde underskrevet en samlivserklæring, ikke kunne føre til et andet resultat, da kommunens (oprindelige) afgørelse af 20. januar 2014 ikke var meddelt samleveren.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

3.2.4. Ankestyrelsen har således i de konkrete afgørelser underkendt kommunens opfattelse, hvorefter afgørelserne var gyldige trods manglende meddelelse af afgørelsen, fordi de indholdsmæssigt var i overensstemmelse med reglerne i aktivloven, og borgeren derfor havde modtaget den ydelse, som han eller hun var berettiget til efter reglerne.

Ankestyrelsen har også underkendt kommunens opfattelse, hvorefter afgørelserne var gyldige på grund af begge parter underskrift på ansøgning og samlivserklæring og på grund af samleverens medvirken under sagens behandling ved fremsendelse af lønsedler mv. og kendskab til afgørelsen (og grundlaget herfor).

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

3.2.5. Hvad angår kommunens henvisning til Ankestyrelsens afgørelse af 6. november 2015 bemærker jeg, at det ikke fremgår af de for mig foreliggende oplysninger om denne sag, at Ankestyrelsen ved sin behandling af sagen var gjort bekendt med eller opmærksom på, at den oprindelige afgørelse ikke var sendt til begge parter. Efter min opfattelse kan kommunen derfor ikke tage Ankestyrelsens afgørelse i denne – enkeltstående – sag til indtægt for, at kommunens praksis for behandling af sager, hvor der ikke blev givet meddelelse om afgørelsen til begge parter, har været korrekt. Ankestyrelsen har da også i afgørelserne af 29. juli og 6. oktober 2015 set bort fra overskridelse af klagefristen, netop fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter.

Af sagen, hvori Ankestyrelsen traf afgørelse den 6. oktober 2015, fremgår det, at kommunen (ligesom i sagen, hvor Ankestyrelsen traf afgørelse den 16. februar 2016) efterbetalte ydelser for perioden, indtil afgørelsen blev meddelt begge parter. Jeg går ud fra, at kommunen også i de andre konkrete sager, som Ankestyrelsen har omgjort, har efterbetalt ydelser til parterne.

3.2.6. På baggrund af kommunens efterbetaling af ydelser i de konkrete sager må jeg lægge til grund, at kommunen har taget Ankestyrelsens konkrete afgørelser til efterretning.

På trods af Ankestyrelsens underkendelse af kommunens anbringender til støtte for at anse afgørelserne for gyldige trods manglende meddelelse til begge parter, og på trods af at kommunen har taget Ankestyrelsens retsopfattelse i de konkrete sager til efterretning, har kommunen ikke anset afgørelserne i alle de øvrige sager om gensidig forsørgelsespligt for at være uden retsvirkning og har ikke omgjort afgørelserne.

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, 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 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, som jeg har anført under pkt. 2.1 om fejlens karakter, og de hensyn, der fremgår af pkt. 2.2, må Brønderslev Kommune efter min opfattelse 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).

Ifølge referat af møde i beskæftigelsesudvalget den 2. marts 2015 blev det på mødet besluttet, at Brønderslev Kommune skulle foretage en fornyet behandling af sagerne. Der blev efterfølgende (efter partshøring) sendt nye afgørelser ud til 67 par, der fortsat modtog ydelser, og kommunen ville partshøre 32 par, som ikke længere modtog ydelser (se sagsfremstillingen nedenfor).

På baggrund af referatet var jeg usikker på, om kommunen havde genoptaget de pågældende sager og truffet nye afgørelser. Derfor bad jeg i min supplerende høring af 19. januar 2016 kommunen om at oplyse, om der var foretaget en fornyet gennemgang af alle sagerne, og om der var truffet nye afgørelser, eventuelt med tilbagevirkende kraft.

Kommunen har i sin supplerende udtalelse af 29. januar 2016 oplyst, at der ikke er truffet nye afgørelser (med tilbagevirkende kraft) i de sager, hvor afgørelsen ikke var meddelt begge parter, men at den oprindelige afgørelse, om at parterne blev anset for samlevende, blev meddelt begge parter.

Jeg forstår umiddelbart kommunen således, at den i de pågældende sager efterfølgende (i marts/april 2015) har "meddelt" den oprindelige afgørelse til samleveren.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af de konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen i sommeren/efteråret 2015, som jeg har nævnt ovenfor, må jeg imidlertid forstå, at kommunen traf nye afgørelser over for begge parter med samme virkningstidspunkt som den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren.

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.

Da samleveren i de pågældende sager først i marts/april 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 er truffet 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 Ankestyrelsens afgørelser fra sommeren/efteråret 2015 i Brønderslev Kommunes sager blev det fastslået over for kommunen, 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. 3.2.3).

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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 på det tidspunkt, hvor principafgørelse 37-15 blev offentliggjort, eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første afgørelse fra Ankestyrelsen (som jeg umiddelbart har forstået var den 29. juli 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 denne baggrund også senest fra dette tidspunkt 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 på ny at genoptage og omgøre de afgørelser, der er blevet underkendt af Ankestyrelsen (og eventuelle afgørelser, der er 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 i marts/april 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.

4. Opsamling

Efter min gennemgang af sagen er det min opfattelse, at kommunen navnlig efter modtagelsen af afgørelsen af 16. februar 2015 fra Ankestyrelsen havde pligt til at undersøge, om den manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter var en generel fejl, hvilket kommunen også gjorde.

Da kommunens praksis var blevet underkendt af Ankestyrelsen, var kommunen desuden forpligtet til at ændre sin praksis fremover. Jeg lægger til grund,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

at Brønderslev Kommune i overensstemmelse hermed ændrede sin sagsbehandling fremover, da kommunen blev opmærksom på den generelle meddelelsesfejl.

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

Det er imidlertid min opfattelse, at kommunen ikke har kunnet "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 efter min opfattelse kritisabelt, at det ikke er sket.

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 baggrund af ovenstående 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.

I brev af 25. oktober 2016 oplyste kommunen, at byrådet på et møde den 12. oktober 2016 godkendte økonomiudvalgets indstilling om, at kommunen fulgte ombudsmandens henstilling om at genoptage sagerne om gensidig forsørgelsespligt, omgøre afgørelserne og efterbetale de beløb, der var modregnet i kontant- eller uddannelseshjælp til de berørte borgere. Af referatet af mødet i

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

byrådet på kommunens hjemmeside fremgår det, at det drejede sig om i alt 108 sager.

Kommunen oplyste desuden, at kommunen forventede, at der ville være sket efterbetaling inden udgangen af uge 45.

I brev af 3. november 2016 tog ombudsmanden det oplyste til efterretning og meddelte kommunen, at han herefter ikke foretog sig mere i sagen.

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 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), dvs. på grundlag af samleverens indtægt/formue.

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 beskrevet 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 forsørgelsesplig-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ten 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 samleverens 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 arbejdsløshedskasser.

Om Brønderslev Kommunes administration af reglerne i forbindelse med gennemførelsen af loven fremgår det af et referat af et møde i beskæftigelsesudvalget den 2. marts 2015 og af kommunens udtalelse af 14. december 2015 til mig, at kommunen i hver sag foretog en vurdering af, om samboende opfyldte kriterierne i loven for at være samlevende.

Det fremgår endvidere, at der blev sendt en ”Erklæring om gensidig forsørgelsespligt” til disse par.

Når kommunen havde modtaget denne erklæring, blev ydelsesmodtageren partshørt, og der blev sendt en afgørelse med klagevejledning til ydelsesmod-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

tageren, men samleveren blev ikke partshørt, og der blev ikke sendt en afgørelse til samleveren.

I udtalelsen af 14. december 2015 til mig er det uddybende oplyst, at begge parter skulle skrive under på ansøgningen om kontanthjælp.

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

Det fremgår af et referat af et møde i beskæftigelsesudvalget den 13. april 2015 (om partshøring ved gensidig forsørgelsespligt), at kommunen den 16. februar 2015 modtog en afgørelse fra Ankestyrelsen, hvori Ankestyrelsen havde erklæret kommunens afgørelse om gensidig forsørgelsespligt for ugyldig på grund af manglende partshøring og afgørelsesbrev til samleveren.

Af afgørelsen, som jeg har indhentet fra kommunen, fremgik det dog ikke udtrykkeligt, at afgørelsen var ugyldig allerede på grund af den manglende meddelelse af afgørelsen. Men det var udtrykkeligt anført, at det forhold, at afgørelsen var ugyldig, betød, at kommunen ikke kunne pålægge gensidig forsørgelsespligt.

Det var endvidere anført, at der – fordi der ikke længere blev ydet kontanthjælp – ikke var grundlag for, at kommunen skulle træffe en ny afgørelse, da den først ville kunne få virkning fra det tidspunkt, hvor den var meddelt begge parter. Af referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 13. april 2015 fremgår det, at kommunen på det tidspunkt i denne sag (og i yderligere én sag) havde efterbetalt ydelse med tilbagevirkende kraft.

På baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 blev Brønderslev Kommunes behandling af sager herom taget op på mødet den 2. marts 2015 i kommunens beskæftigelsesudvalg.

Af referatet af dette møde fremgår det, at forvaltningen foreslog, at man afventede en orientering fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) om, hvorvidt der skulle træffes nye afgørelser i sagerne. Ifølge referatet blev det imidlertid besluttet, at sagerne skulle tages op til fornyet behandling.

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 gyldig-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

hed. 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.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

På mødet i beskæftigelsesudvalget den 13. april 2015 blev udvalget orienteret om status i sagen.

Af referatet af mødet fremgår det, at Brønderslev Kommune havde modtaget redegørelsen fra KL af 26. marts 2015. Det fremgår endvidere, at forvaltningen havde sendt partshøringsbreve og (nye) afgørelsesbreve ud til 67 par. Seks af disse par havde klaget, hvorefter kommunen havde udbetalt ydelse med tilbagevirkende kraft til ét par, og de øvrige fem klager var sendt til Ankestyrelsen.

En afgørelse fra kommunen om gensidig forsørgelsespligt var herudover kendt ugyldig af Ankestyrelsen den 16. februar 2015 (jf. omtalen af denne sag ovenfor), hvorfor forvaltningen også havde udbetalt ydelse med tilbagevirkende kraft i denne sag. Endelig fremgår det, at forvaltningen ville sende partshøringsbreve ud til 32 par, som ikke længere modtog ydelser. Udvalget tog orienteringen til efterretning.

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.

I bl.a. afgørelser af 29. juli, 18. august, 6. oktober og 26. oktober 2015, som jeg dels har indhentet fra kommunen, dels har modtaget i forbindelse med konkrete klager, anså Ankestyrelsen afgørelser fra Brønderslev Kommune om gensidig forsørgelsespligt for ugyldige på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til samleveren. I alle fire sager havde kommunen efterfølgende sendt en ny afgørelse til begge parter. I de tre førstnævnte afgørelser anså Ankestyrelsen parterne for samlevende og afgørelserne for ugyldige, "indtil" de blev meddelt begge parter. I det sidste tilfælde blev der ikke ydet kontanthjælp længere, da kommunen sendte en ny afgørelse til begge parter, hvorfor der ikke var tale om at udbetale ydelser helt frem til tidspunktet for den nye afgørelse.

Ankestyrelsen ændrede i sagerne kommunens afgørelser, således at borgerne havde ret til fuld hjælp (i de tre første sager for perioden, indtil afgørelserne blev meddelt begge parter).

I afgørelsen af 29. juli 2015 skrev Ankestyrelsen bl.a., at det forhold, at samleveren løbende havde indsendt lønsedler til beregning af kontanthjælpen, ikke var udtryk for, at afgørelsen om samliv var meddelt samleveren. Ankestyrelsen henviste også til principafgørelse 37-15 og skrev, at det ikke er til-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

strækkeligt, at parten får underretning om afgørelsen på anden vis, f.eks. fra sin sambo.

I afgørelsen af 18. august 2015 skrev Ankestyrelsen bl.a., at den omstændighed, at ydelsesmodtageren på sin ansøgning om hjælp til forsørgelse havde angivet sig som samlevende med den anden part, og at begge parter havde underskrevet erklæringen, ikke kunne føre til, at Ankestyrelsen anså kommunens afgørelse om samliv for gyldig, før den blev meddelt begge parter. Ankestyrelsen skrev desuden følgende:

”Vi er opmærksomme på, at kommunen, da den sendte sagen til os, bemærkede, at afgørelsen vedrører principielle spørgsmål.

Vi finder dog efter en konkret vurdering, at sagen ikke har principiel eller generel betydning. (...) Vi henviser i den forbindelse til vores principafgørelser 49-14, 36-15 og 37-15, hvor Ankestyrelsen blandt andet har behandlet spørgsmålet om manglende partshøring og manglende meddelelse af afgørelsen.”

Til et anbringende fra parten i denne sag, om at det var ulovligt at pålægge gensidig forsørgelsespligt med tilbagevirkende kraft, bemærkede Ankestyrelsen, at den havde fundet afgørelsen ugyldig, indtil den var meddelt begge parter. Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelse, at det skete den 26. marts 2015.

I sagen om Ankestyrelsens afgørelse af 6. oktober 2015 er jeg også (fra min behandling af den konkrete sag) i besiddelse af Brønderslev Kommunes afgørelser. Kommunen traf i denne sag den 3. januar 2014 afgørelse om gensidig forsørgelsespligt uden afgørelsesbrev til samleveren, og den 26. marts 2015 traf kommunen afgørelse om at anse de pågældende parter for samlevende i aktivlovens forstand “[m]ed virkning fra den 1. januar 2014”.

I afgørelsen af 26. oktober 2015 anså Ankestyrelsen afgørelser af 20. januar 2014 og 14. april 2015 fra Brønderslev Kommune for ugyldige. I forhold til afgørelsen af 14. april 2015 anførte Ankestyrelsen, at den var ”ugyldig, da den alene angår perioden fra den 22. januar 2014 til den 30. september 2014, og således er tillagt tilbagevirkende kraft”. Ankestyrelsen skrev også, at den omstændighed, at begge parter havde underskrevet en samlivserklæring, ikke kunne føre til et andet resultat, da kommunens oprindelige afgørelse af 20. januar 2014 ikke var meddelt samleveren.

En fagforening rettede den 2. november 2015 henvendelse til mig om Brønderslev Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. I henvendelsen anførte fagforeningen, at henvendelsen omfattede ca. 100 sager,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

hvori der ikke blev sendt en afgørelse til begge parter, og at kommunen i marts 2015 havde truffet nye afgørelser med tilbagevirkende kraft.

På baggrund af henvendelsen bad jeg i brev af 12. november 2015 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 beskæftigelsesudvalget den 2. marts 2015 forstå, at det var i alle kommunens sager om gensidig forsørgelsespligt, at kommunen ikke havde sendt afgørelsesbrev til samleveren.

Jeg omtalte desuden afgørelsen fra Ankestyrelsen af 6. oktober 2015 (jf. omtalen heraf ovenfor).

I lyset af det, som jeg havde anført, og afgørelsen fra Ankestyrelsen af 6. oktober 2015 bad jeg kommunen om at udtale sig om, hvorvidt kommunen måtte anses for forpligtet til på ny at genoptage sagerne af egen drift (hvor det endnu ikke var sket) og efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i hjælpen, for perioden indtil der blev truffet en ny afgørelse, der blev meddelt begge parter. I givet fald bad jeg kommunen om at oplyse, om kommunen agtede at gøre dette.

Jeg modtog herefter en udtalelse af 14. december 2015 fra Brønderslev Kommune. Kommunen anførte, at den ikke anså sig for forpligtet til at genoptage alle sager om gensidig forsørgelsespligt og efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i ydelsen.

Kommunen redegjorde desuden for kommunens administration af reglerne i forbindelse med ikrafttrædelse af loven om gensidig forsørgelsespligt, jf. gengivelsen heraf ovenfor. Kommunen oplyste i den forbindelse, at kommunen i de sager, hvor begge parter havde skrevet under på ansøgningen om kontanthjælp, og hvor samleveren løbende sendte lønsedler til kommunen, har vurderet, at samlever har "medvirket og været vidende om, at der er sket modregning i kontanthjælpen".

Kommunen anførte desuden, at Ankestyrelsen i et tilfælde havde afvist at behandle en klage, med henvisning til at klagefristen var overskredet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Endelig anførte kommunen, at alle borgere har fået ”den ydelse, de ville have været berettiget til, såfremt Brønderslev Kommune havde partshørt og sendt afgørelsesbreve til begge parter”.

Efter modtagelse af udtalelsen indhentede jeg en kopi af den afgørelse fra Ankestyrelsen, som kommunen havde henvist til (hvor Ankestyrelsen havde afvist sagen), og af klagen i denne sag. Der er tale om en afgørelse af 6. november 2015.

Herefter bad jeg i brev af 19. januar 2016 kommunen om en supplerende udtalelse om fire forskellige forhold.

Jeg bad bl.a. (under pkt. 1) kommunen om udtrykkeligt at oplyse, om den havde foretaget en ny gennemgang af alle de sager, hvori der var truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt. Jeg bad desuden kommunen om at oplyse, om kommunen havde truffet nye afgørelser over for begge parter i de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt til begge parter, men kun til ansøgeren af kontanthjælp/uddannelseshjælp.

I bekræftende fald bad jeg kommunen om at oplyse, i hvor mange sager der var truffet nye afgørelser, og i hvor mange af dem der var truffet afgørelse med tilbagevirkende kraft, som det var sket i den sag, hvor Ankestyrelsen traf afgørelse den 6. oktober 2015.

Jeg nævnte også (under pkt. 2), at jeg var bekendt med, at STAR den 16. april 2015 bad alle kommuner om nærmere faktuelle oplysninger om behandlingen af sager om gensidig forsørgelsespligt, og med Brønderslev Kommunes svar af 19. maj 2015 til STAR. Kommunen oplyste heri, at kommunen i perioden fra den 1. januar 2014 til den 30. april 2015 havde truffet afgørelse i 132 sager om gensidig forsørgelsespligt, at kommunen kun havde genoptaget afgørelserne i tre sager på grund af fejl, samt at to afgørelser var fastholdt, og én afgørelse var ændret.

Når oplysningerne i kommunens mødereferater og i svaret til STAR blev sammenholdt, tydede det umiddelbart på, at den gennemgang af sager, som kommunen tilsyneladende foretog i marts/april 2015, og som jeg forstod bl.a. medførte, at kommunen traf nye afgørelser, *ikke* var medtaget i opgørelsen til STAR. Jeg bad derfor kommunen om at oplyse, om dette var korrekt, og om baggrunden herfor.

Hvis den manglende medtagelse af oplysningerne i brevet til STAR skyldtes, at der efter kommunens opfattelse ikke skete en egentlig genoptagelse af sagerne – på trods af, at der blev truffet nye afgørelser i dem – bad jeg kommunen om nærmere at redegøre herfor.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg oplyste i øvrigt (under pkt. 3), at jeg havde indhentet den afgørelse fra Ankestyrelsen af 6. november 2015 (og klagen i sagen), som Brønderslev Kommune havde henvist til i sin udtalelse. I denne sag havde Ankestyrelsen afvist en klage over en afgørelse fra kommunen på grund af overskridelse af klagefristen. Af Ankestyrelsens afgørelse fremgik det, at kommunens afgørelse var truffet den 18. marts 2014, og at Ankestyrelsen ikke fandt, at der var oplyst særlige forhold, der kunne begrunde, at Ankestyrelsen så bort fra overskridelse af klagefristen.

Umiddelbart forstod jeg kommunens henvisning til Ankestyrelsens afgørelse således, at kommunen tog Ankestyrelsens afgørelse til indtægt for, at kommunens praksis for behandling af disse sager havde været korrekt, fordi Ankestyrelsen ellers ville have set bort fra fristoverskridelsen. Jeg bad derfor kommunen om at forholde sig til, om min forståelse var korrekt.

Jeg bad endvidere kommunen om bl.a. at oplyse, om afgørelsen af 18. marts 2014 i den konkrete sag blev meddelt begge parter.

På baggrund af det, som kommunen havde anført i sin udtalelse af 14. december 2015 (jf. ovenfor), bad jeg (under pkt. 4) kommunen om at oplyse, om det skulle forstås sådan, at kommunen var uenig med Ankestyrelsen i, at det er en betingelse for afgørelsens gyldighed, at den er meddelt begge parter, og at en efterfølgende afgørelse meddelt til begge parter ikke kan gives tilbagevirkende kraft.

I den forbindelse oplyste jeg, at jeg fra en anden sag var bekendt med, at Ankestyrelsen den 26. november 2015 havde svaret en borger på et generelt spørgsmål om, hvilken betydning en samlivserklæring, der er underskrevet af begge parter, har for gyldigheden af en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, der ikke er meddelt begge parter. I svaret har Ankestyrelsen bl.a. anført følgende:

”Du henvises til principafgørelse 37-15 og det deri anførte.

Vi kan desuden henvise til, at det fremgår af lovforarbejderne, at papirløse samlevende selv kan angive, at de har et samliv af ægteskabslignende karakter med deres sambo (for eksempel i form af underskrevet erklæring om samliv).

Hvis ansøgeren eller modtageren af uddannelses- eller kontanthjælp angiver sig som samlevende, og samboen bekræfter dette ved kommunens partshøring herom, kan kommunen umiddelbart betragte de to personer som samlevende og derved **fastslå** gensidig forsørgelsespligt. **Fastslå** skal forstås sådan, at kommunen skal træffe afgørelse over for begge parter om, at de anses for samlevende og har gensidig forsørgelsespligt.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I en sådan situation, kan kommunens begrundelse for afgørelsen om at anse parterne for samlevende, være med henvisning til, at begge parter har underskrevet en erklæring om, at de anser sig for at være samlevende i aktivlovens forstand. Der skal således altid træffes en selvstændig afgørelse over for begge parter i en sag om samliv og gensidig forsørgelsespligt efter aktivlovens kapitel 1 a.”

Med henvisning hertil og til det, som jeg i øvrigt havde anført i min høring af 12. november 2015 og i min supplerende høring, bad jeg om at få oplyst, om kommunen fastholdt sin opfattelse, hvorefter kommunen ikke var forpligtet til at genoptage sager af egen drift, hvor afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt ikke var meddelt begge parter, og derfor ikke ville efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i hjælpen, for perioden indtil der blev truffet en ny afgørelse, der blev meddelt begge parter.

Den 11. februar 2016 modtog jeg en supplerende udtalelse af 29. januar 2016 med bilag fra kommunen. Kommunen fastholdt heri sin opfattelse af, at kommunen ”ikke er forpligtet til at efterbetale beløb, som kommunen i henhold til reglerne om gensidig forsørgelsespligt (...) har modregnet korrekt i ydelserne”.

Til de enkelte punkter i min supplerende høring af 19. januar 2016 anførte kommunen bl.a. følgende:

”Ad 1: (...) Det forholder sig således, at der ikke er truffet nye afgørelser, men den oprindelige afgørelse om, at begge parter blev vurderet samlevende, er blevet meddelt begge parter.

I forhold til hvor mange borgere, der har modtaget afgørelser kan det oplyses, [at] der er sendt breve i 109 sager. [I d]e sidste 23 sager modtog begge kontanthjælp.

...

Ad 2: Ved henvendelse fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering den 16. april 2015 har Brønderslev Kommune medtaget de sager, hvor det blev vurderet, at der var fejl i sagsbehandlingen. Det blev meddelt STAR i brev af 19. maj 2015, at Brønderslev Kommune havde ændret afgørelsen i 1 sag, videresendt 7 til Ankestyrelsen og fået 1 sag omgjort i Ankestyrelsen. Brønderslev Kommune har ikke ment, at der var grundlag for genoptagelse af øvrige sager, idet der ikke vurderes at være sket fejl i sagerne. Borgerne har modtaget den ydelse, de har været berettiget til i henhold til reglerne om gensidig forsørgelsespligt.

Ad 3: (...)

Ankestyrelsen har i forbindelse med anden klage [dvs. en anden sag; min bemærkning] tilsidesat ankefristen, idet Ankestyrelsen havde vurderet, at der var tale om sagsbehandlingsfejl. I denne sag er den overskredne ankefrist ikke tilsidesat, hvorfor Brønderslev Kommune antager, at Ankestyrelsen ikke vurderede, at der har været tale om sagsbehandlingsfejl.

Afgørelsen om kontanthjælp blev kun meddelt kontanthjælpsansøger og ikke begge parter. På tidspunktet for fremsendelse af de oprindelige afgørelser til begge parter, var parret ikke længere samlevende.

Ad 4: Brønderslev Kommune er ikke enige i at afgørelserne ikke er gyldige. Dette begrundes med, at borgerne har modtaget den korrekte ydelse ud fra beregningen om gensidig forsørgelsespligt, og begge parter har medvirket aktivt måned efter måned i beregningen af ydelsen. Det vurderes ikke, at borgernes retssikkerhed er tilsidesat, idet begge parter har erklæret sig samlevende og været vidende om betingelserne omkring beregningen af den udbetalte kontanthjælp. Brønderslev Kommune har ikke på noget tidspunkt truffet afgørelse ud fra forhold, som borgeren ikke har været vidende om. Der har løbende været tale om et samarbejde mellem borgerne og sagsbehandlere ved Brønderslev Kommune i forhold til at få tilvejebragt oplysninger om lønindtægt til beregningen af ydelsen. Der er ikke tale om, at der er borgere, der ikke har modtaget den korrekt beregnede ydelse. Der er udelukkende tale om, at der ikke er sendt et skriftligt afgørelsesbrev til den part, som ikke modtager forsørgerydelse fra kommunen.

Brønderslev Kommune fastholder således sin opfattelse af, at kommunen ikke er forpligtet til at efterbetale beløb, som kommunen i henhold til reglerne om gensidig forsørgelsespligt (...) har modregnet korrekt i ydelserne”.

Jeg har efterfølgende bedt kommunen om at sende mig kopi af eventuelle afgørelser, hvori Ankestyrelsen har erklæret afgørelser fra kommunen for ugyldige på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter. Kommunen har herefter sendt mig ovennævnte afgørelser af 29. juli 2015, 18. august 2015 og 26. oktober 2015. Fra kommunen har jeg desuden indhentet en kopi af de samlivserklæringer, som kommunen har benyttet (en til erklæring om samliv og en til erklæring om ikke at være samlevende).