



Praksisændring ved udmåling af kontanthjælp

FOB nr. 84.171

Forespurgt socialministeriet, om ministeriet ville udsende en vejledning til kommunerne om, hvorledes kommunerne skulle forholde sig med hensyn til udmåling til samboende af kontanthjælp efter bistandsloven, efter at den sociale ankestyrelse havde truffet afgørelser, der brød med den måde, hvorpå mange kommuner hidtil havde foretaget udmålingen.

(J. nr. 1984-1076-052).

Ved udmålingen af kontanthjælp efter bistandslovens § 37, stk. 2, til personer, der er samboende med en anden, fulgte mange kommuner frem til sommeren 1984 den fremgangsmåde at udmåle halv ægtefælletakst ved underholdsbeløbet + rimelige faste udgifter (typisk halvdelen af de samboendes rimelige faste udgifter).

Når den pågældende klient i 9 måneder havde modtaget bistandshjælp, og bestemmelsen i bistandslovens § 37, stk. 4, skulle finde anvendelse, udmålte kommunerne som den samlede hjælp til de pågældende halvdelen af ægtefælletaksten i § 37, stk. 4, jfr. § 43, stk. 1.

Følgende eksempel, der anvender takster fra 1. april 1984, illustrerer den nævnte fremgangsmåde:

Udmåling i de første 9 måneder:

underhold 1/2 ægtefælletakst i § 37, stk. 2:

1/2 × 4.033 kr.	2.017 kr.
halvdelen af rimelige faste udgifter (f.eks.)	3.000 kr.
hjælp i alt	<u>5.017 kr.</u>

Udmåling efter 9 måneder:

1/2 ægtefælletakst i § 37, stk. 4, jfr. § 43, stk. 1:

1/2 × 4.856 kr.	<u>2.428 kr.</u>
-----------------	------------------

Den sociale ankestyrelse offentliggjorde - som såkaldte SM-meddelelser - i sommeren 1984 to afgørelser om udmåling af kontanthjælp til samboende ved overgang efter 9 måneder fra ydelse af kontanthjælp efter § 37, stk. 2, til ydelse af kontanthjælp efter § 37, stk. 4.

Ankestyrelsen traf afgørelse om,

at udmålingen skulle ske efter reglerne om udmåling til enlige,

at der kunne ske et fradrag af fordelene ved at bo sammen med en anden, og

at det blotte forhold, at der skete overgang til hjælp efter § 37, stk. 4, ikke gav anledning til at foretage en omberegning af fordelene ved at være samboende eller af fordelingen de to samboende imellem af de (rimelige) faste udgifter.

En udmåling i overensstemmelse med ankestyrelsens afgørelse til en samboende efter 9 måneder vil(le) derfor være: 3.227 kr. (§ 37, stk. 4, jfr. § 43, stk. 1, - beløbet til en enlig) ÷ fordelene ved at være samboende, således som denne fordel allerede var fastsat. Efter ankestyrelsens opfattelse i nogle sager kunne fordelene passende fastsættes til forskellen mellem underholdstaksten til enlige (efter § 37, stk. 2) og halvdelen af underholdstaksten til ægtefæller (efter § 37, stk. 2) = 177 kr. Til en samboende ville således blive udmålt 3.050 kr. ved en udmåling i overensstemmelse med ankestyrelsens afgørelser. De ovenfor omtalte mange kommuner havde som nævnt udmålt 2.428 kr. (det halve af ægtefælletaksten i § 37, stk. 4, jfr. § 43, stk. 1), dvs. en forskel på 622 kr.

Fra omtale i dagspressen i sommeren 1984, fra klager, som jeg modtog, og fra en pressemeddelelse fra socialministeriet blev jeg bekendt med, at det i kommunerne gav anledning til usikkerhed, om kommunerne - i de tilfælde, hvor der var sket udmåling i strid med ankestyrelsens afgørelse - efter offentliggørelsen af ankestyrelsens afgørelser var forpligtede til (eller i øvrigt burde) - af egen drift eller efter begæring - at foretage omberegninger for allerede ydet bistandshjælp - og i bekræftende fald da for hvor lang tid tilbage i tiden.

Idet jeg henviste til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 6, stk. 5, bad jeg i skrivelse af 18. oktober 1984 socialministeriet om at oplyse, om ministeriet

»... har overvejet eller er indstillet på at overveje at udsende en vejledning til kommunerne om betydningen af den sociale ankestyrelsens afgørelser for de udmålinger, der er foretaget i strid med ankestyrelsens afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til det, der er anført s. 18 om socialministeriets tilsynsvirksomhed i redegørelsen af maj 1984 fra socialministeriets arbejdsgruppe om sociallovgivningens regler om tilsyn og om klageadgang.

Jeg sigter nærmere til, at kommunerne vejledes om, hvorvidt de er forpligtede til af *egen drift* at foretage omberegning - og da for hvor lang tid tilbage - eller om kommunerne (alene) er forpligtede til at foretage omberegning *efter begæring* - og da for hvor lang tid tilbage.«

Socialministeriet besvarede i skrivelse af 31. oktober 1984 min henvendelse ved at henvise til socialministerens svar på to spørgsmål fra folketingets socialudvalg. Udvalget havde bedt socialministeren om ministerens kommentar til min skrivelse af 18. oktober 1984. Socialministeren anførte i den ene besvarelse:

» ...

Socialministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet ikke efter bistandsloven har kompetence til at foretage en nærmere fortolkning af de enkelte afgørelser, der træffes af bl.a. den sociale ankestyrelse, lige så lidt som ministeriet har bemyndigelse til at give nærmere regler om anvendelsen af bestemmelserne i bistandslovens kontanthjælpsafsnit, der ikke direkte omtaler beregning af hjælp til personer med fælles husførelse.

Da der ikke består noget over- og underordningsforhold mellem socialministeriet og de sociale udvalg, har ministeriet ikke instruktionsbeføjelser over for socialudvalgene med hensyn til deres afgørelser i de enkelte sager.

Man skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at beregning af kontanthjælp i vidt omfang forudsætter en skønsmæssig vurdering, herunder også af størrelsen af fordelene ved fælles husførelse.

En vurdering af, om der i den enkelte sag er foretaget en beregning af hjælpen, som harmonerer med ankestyrelsens praksis, må foretages ved behandling af sagen i amsankenævnet.

Yderligere skal man henvise til, at der i socialministeriets cirkulære om kontanthjælp efter bistandsloven i pkt. 17 er givet vejledning om, hvorledes hjælpen kan beregnes for personer, der har fælles husførelse med andre end en ægtefælle. Ankestyrelsens afgørelser ses ikke at afvige fra, hvad der er kommet til udtryk i dette pkt. i kontanthjælpscirkulæret.

Ombudsmanden henviser i sin skrivelse til s. 18 i en redegørelse af maj 1984 fra socialministeriets arbejdsgruppe om sociallovgivningens regler om tilsyn og om klageadgang.

Her anføres, at socialministeriet som øverste administrative myndighed på det sociale område må have pligt til at reagere, såfremt der forekommer oplysninger, der kan være udtryk for, at der består forhold, der er ulovlige, eller at sociallovgivningens generelle niveaukrav ikke opfyldes.

Som eksempel på et ulovligt forhold, der måtte give socialministeriet anledning til at reagere med henstilling og eventuel henvendelse til de almindelige tilsynsmyndigheder (tilsynsrådet) kan man nævne, at en socialforvaltning generelt nedsatte kontanthjælpen efter bistandslovens § 37, stk. 2, til hjælp efter § 37, stk. 4, når der var gået 6 måneder i stedet for at vente de 9 måneder, som er foreskrevet i loven.

Tilsvarende »ulovlige forhold« kan efter socialministeriets opfattelse ikke påtales i tilknytning til de konkrete afgørelser, den sociale ankestyrelse har ladet offentliggøre om fortolkningen af det skønsmæssige begreb «fordel ved fælles husførelse» - der end ikke direkte er omtalt i loven. Socialministeriet må gå ud

fra, at socialforvaltningerne vil være opmærksomme på disse afgørelser ved fremtidige beregninger af kontanthjælp. Derimod kan der efter socialministeriets opfattelse ikke være basis for en efterregulering af hjælp, der allerede er ydet, uden at modtageren har fundet anledning til klage over det udøvede skøn inden udløbet af klagefristen i bistandslovens § 15. Ministeriet mener imidlertid heller ikke på dette område at have hjemmel til at instruere kommunerne om en bestemt fremgangsmåde.

Socialministeriet skal endelig henlede opmærksomheden på, at spørgsmålet om at give socialministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om tildeling og beregning af hjælp efter bistandslovens § 37 har været behandlet i folketinget i foråret 1983 i forbindelse med socialministerens fremsættelse af lovforslag om ændring af bistandsloven (L 118, folketingsåret 1982-83). Da forslaget om en sådan bemyndigelsesregel stødte på modstand i folketinget, måtte dette forslag trækkes tilbage under folketingets behandling af lovforslaget.«

I anledning af det, socialministeren havde anført om, at ministeriet,

»heller ikke på dette område ... (har) hjemmel til at instruere kommunerne om en bestemt fremgangsmåde«,

bad jeg i skrivelse af 8. november 1984 socialministeriet om at oplyse, om det anførte skulle forstås således, at det var ministeriets opfattelse,

»at ministeriet savner hjemmel til at udsende en vejledning - f.eks. i form af en SM-meddelelse - til kommunerne om ministeriets opfattelse af betydningen af den sociale ankestyrelsens afgørelser for de udmålinger, der er foretaget i strid med ankestyrelsens afgørelser.«

Socialministeriet meddelte mig herefter i skrivelse af 16. november 1984 følgende:

» ...

I denne anledning skal man meddele, at socialministeriet efter offentliggørelsen af de to afgørelser, der i serien Sociale Meddelelser har løbenr... , har søgt at danne sig et overblik over, om der kan udtrages generelle konklusioner af disse afgørelser, som eventuelt kunne videregives i en vejledning til kommunerne.

Man har imidlertid ikke fundet fornødent grundlag for at ændre eller justere den vejledning, som socialministeriet har givet i cirkulæret om kontanthjælp efter bistandsloven om beregning af hjælp til personer, der har fælles husførelse med andre end en ægtefælle.

Man skal i denne forbindelse henvise til, at ankestyrelsen ikke ses at have taget stilling til, hvordan fordelingen ved fælles husførelse skal beregnes, når det drejer sig om personer, der først har fået fælles husførelse med andre, *efter at* de er overgået til hjælp efter bistandslovens § 37, stk. 4, således at der ikke er et tidligere fradrag i hjælpen efter § 37, stk. 2, at videreføre.

Bl.a. af denne grund er det vanskeligt at gøre rede for, hvornår en udmåling må anses for at være i strid med ankestyrelsens praksis. Endvidere ses der ikke fra ankestyrelsen at foreligge offentliggjorte afgørelser, der giver vejledning om, fra hvilket tidspunkt en løbende kontanthjælp skal omregnes på grund af en »forkert« praksis. Socialministeriet har derfor ikke set sig i stand til at udsende en vejledning om dette spørgsmål.

Specielt kan bemærkes, at socialministeriet på grundlag af sine erfaringer med cirkulærskrivelsen af 2. juli 1982 om kontanthjælp til unge har været meget tilbageholdende med at udsende vejledninger om fortolkningen af bistandsloven til kommunerne. Ca. et halvt år efter cirkulærskrivelsens udsendelse traf den sociale ankestyrelse nogle afgørelser, der tilsidesatte kontanthjælpsberegninger, som var foretaget i overensstemmelse med socialministeriets vejledning.

Disse afgørelser fra den sociale ankestyrelse var i øvrigt årsag til, at socialministeren fremsatte et lovforslag om ændring af bistandsloven, der indeholdt en bemyndigelsesbestemmelse for socialministeren, jfr. socialministeriets svar af 31. oktober 1984.

Det skal i den forbindelse nævnes, at det af bemærkningerne til dette lovforslag (L 118, folketingsåret 1982-83) også fremgår, at socialministeriet alene kan udsende vejledende retningslinier, der ikke er bindende for de sociale udvalg, og som - derfor - giver anledning til usikkerhed med hensyn til udfaldet af klagesager på området.

Som bekendt måtte forslaget om bemyndigelsesbestemmelsen trækkes tilbage under lovforslagets behandling i Folketinget, og socialministeriet finder det derfor vanskeligt at udsende vejledning til kommunerne på områder, hvor en klar regel ikke kan udledes af lovens tekst, lovens forarbejder eller helt entydige afgørelser i enkelttilfælde fra ankestyrelsen.«

Jeg modtog oplysning fra den sociale ankestyrelse om, at styrelsen på sit møde den 31. oktober 1984 havde truffet afgørelse i 6 (nye) sager om udmåling af kontanthjælp til samboende, der overgik til at skulle have hjælp efter bistandslovens § 37, stk. 4, og om at (også) disse afgørelser ville blive offentliggjort som SM-meddelelser.

Også under hensyn til det, som socialministeriet havde anført om vanskelighederne ved at uddrage generelle konklusioner af de to i sommeren 1984 offentliggjorte afgørelser, fandt jeg det rettest ikke at foretage videre, før offentliggørelsen af de nu 6 afgjorte sager var sket.

Offentliggørelsen af den sociale ankestyrelsens 6 afgørelser skete i marts måned 1985, og jeg havde derefter en drøftelse med chefen for den sociale ankestyrelse (bl.a.) om hvilke generelle retningslinier, der kan udledes af ankestyrelsens afgørelser, og om retsstillingen for klienter, der har fået udmålt bistandshjælp i strid med den sociale ankestyrelsens afgørelser (hvorved der typisk ville have været udmålt godt 600 kr. for lidt pr. måned). I umiddelbar tilknytning til drøftelserne modtog såvel den sociale ankestyrelse som jeg klager over afgørelser fra amtsankenævn om, i hvilket omfang bistandsklienter, der havde fået udmålt hjælpen i strid med ankestyrelsens afgørelser, havde krav på en efterregulering.

I overensstemmelse med det, jeg har anført i det indledende afsnit vedrørende socialministeriets sagsområde, fandt jeg det herefter rigtigst, at den sociale ankestyrelse træffer afgørelse om spørgsmålet, før jeg foretager videre. Dette meddelte jeg socialministeriet.

På den sociale ankestyrelses møde den 19. juli 1985 blev nogle sager om efterregulering behandlet efter reglerne i ankestyrelseslovens § 6 om sager af principiel betydning. Ankestyrelsen udtalte følgende i en afgørelse:

»Klagen i denne sag vedrører alene spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt omberegning af den bevilgede kontanthjælp skal ske.

Da der er tale om hjælp, ydet efter bistandslovens § 37, jfr. § 43, der er regler med væsentlige skønsmæssige elementer i, er det ankestyrelsens opfattelse, at kommunens retsanvendelse ikke kan anses som udtryk for egentlig retsvildfarelse - hvor udgangspunktet ville være, at omberegning skulle ske fra ansøgningstidspunktet (tidspunktet for bevillingen af hjælp). Det er derimod ankestyrelsens opfattelse, at kommunens retsanvendelse alene er udtryk for afgørelse af et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål, hvor klageren først har ret til at få omberegnet hjælpen fra det tidspunkt, hvor fortolkningsspørgsmålet kan anses for afklaret, og hvor de myndigheder, der administrerer reglerne, må antages at være orienteret herom.

Da fortolkningsspørgsmålet, som der har været tvivl om, først kan anses for afklaret ved ankestyrelsens afgørelse, som der blev udsendt orientering til kommunerne om gennem »SM - Sociale Meddelelser« den 11. juli 1984, finder ankestyrelsen, at De først har været berettiget til at få den bevilgede kontanthjælp omberegnet med virkning fra 1. august 1984.«

Meddelelse om afgørelsen blev udsendt som en SM-meddelelse.

Jeg meddelte herefter socialministeriet, at jeg ikke fandt anledning til at foretage yderligere med hensyn til ministeriets eventuelle vejledning til kommunerne.