



Hvidovre Kommune
Hvidovrevej 278
2650 Hvidovre

Genoptagelse af egen drift af sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste – kommunens sagsnr. 19/16033

Jeg har nu gennemgået den ovennævnte sag.

Sagen drejer sig om, hvorvidt Hvidovre Kommune af egen drift skulle genoptage tidligere afgjorte sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18, eller om det var tilstrækkeligt, at kommunen i en nyhed af 29. august 2018 informerede offentligt om muligheden for at søge om genoptagelse.

Efter en samlet vurdering har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at kommunen vurderede, at de administrative vanskeligheder, der ville være forbundet med, at kommunen af egen drift identificerede og genoptog de pågældende sager, var så betydelige, at kommunen i den foreliggende situation kunne undlade dette.

Jeg har af samme grund heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at kommunen valgte alene at informere offentligt på kommunens hjemmeside om muligheden for at søge om genoptagelse.

Dette gælder dog ikke for de sager, hvor en borger på tidspunktet for offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18 fortsat modtog løbende udbetalinger af tabt arbejdsfortjeneste, og hvor der således under alle omstændigheder skulle foretages en genbehandling med henblik på at sikre korrekte fremtidige pensionsbidrag. Sådanne sager har kommunen efter min opfattelse pligt til at genoptage af egen drift. Det gælder ikke alene for fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft.

10. marts 2020

Dok.nr. 19/00976-8/PH
Bedes oplyst ved
henvendelse

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15

Jeg henstiller derfor til kommunen at identificere og gennemgå de sager, hvor kommunen på tidspunktet for offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse udbetalte tabt arbejdsfortjeneste, og af egen drift genoptage de sager, der er berørt af den ændrede fortolkning af servicelovens § 42.

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

Den nærmere baggrund for sagen og min vurdering findes i udtalelsen nedenfor. Efter min udtalelse er der indsat en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

1.1. Sagen drejer sig om, hvorvidt Hvidovre Kommune var forpligtet til af egen drift at genoptage sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42, der er i strid med den praksis, der er kommet til udtryk i Ankestyrelsens principafgørelse 4-18. Ved denne afgørelse 4-18 ophævede styrelsen samtidig principafgørelse 69-10.

Efter servicelovens § 42 beregnes der ved fastsættelsen af tabt arbejdsfortjeneste et bidrag til pensionsordning, som udgør 10 pct. af bruttoydelsen. Bidraget kan dog højst udgøre et beløb svarende til det hidtidige arbejdsgiverbidrag. De nugældende regler herom findes i § 42, stk. 3, 3. og 4. pkt., i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 798 af 7. august 2019, og i § 11, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1245 af 13. november 2017 om tilskud til pasning af børn med handicap eller langvarig sygdom. På tidspunktet for Ankestyrelsens principafgørelse 69-10 fandtes tilsvarende regler i lovens § 42, stk. 1, og i § 8, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1198 af 15. oktober 2007.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 14 (den tidligere bekendtgørelses § 11), at bruttoydelsen reguleres årligt.

1.2. I principafgørelse 69-10 lagde Ankestyrelsen til grund, at bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 ikke skulle satsreguleres årligt. Ankestyrelsen henviste til, at bidraget højst kunne udgøre et beløb svarende til det hidtidige arbejdsgiverbidrag. Ankestyrelsen henviste også til, at det efter § 11 i den dagældende bekendtgørelse (nr. 1198 af 15. oktober 2007) alene var bruttoydelsen, der skulle reguleres én gang årligt med satsreguleringsprocenten.

Den 15. oktober 2016 sendte ombudsmanden en klage over en afgørelse fra Ankestyrelsen om manglende ret til satsregulering af pensionsbidrag videre til styrelsen. Det skete bl.a. for, at Ankestyrelsen kunne få lejlighed til at redegøre for det hjemmelsmæssige grundlag for, at pensionsbidraget skulle beregnes af den bruttoydelse, som blev beregnet ved tilkendelsen af tabt arbejdsfortjeneste og ikke af den aktuelle (regulerede) bruttoydelse. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til forarbejderne til reglerne om bidrag til pensionsordning, der blev indført ved lov nr. 1066 af 17. december 2002 om ændring af bl.a. lov om social service. Heraf fremgik det bl.a., at lovforslaget havde til formål at ligestille familier med børn med handicap i videst muligt omfang med andre børnefamilier, herunder når de når pensionsalderen.

I principafgørelse 4-18 – der blev offentliggjort den 21. februar 2018 – fandt Ankestyrelsen, at bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 skal beregnes på baggrund af den satsregulerede bruttoydelse, så længe bidraget ikke er større end det hidtidige arbejdsgiverbidrag. I begrundelsen for afgørelsen henviste Ankestyrelsen bl.a. til, at formålet med reglerne om pensionsbidrag ifølge forarbejderne er i videst muligt omfang at ligestille familier med børn med handicap med andre børnefamilier.

1.3. Efter offentliggørelsen af principafgørelse 4-18 bad ombudsmanden Ankestyrelsen om bl.a. at redegøre for, om principafgørelsen havde betydning for tilsvarende sager om tabt arbejdsfortjeneste og beregning af bidrag til pensionsordning, der allerede var afgjort i Ankestyrelsen og i kommunerne uden påklage til Ankestyrelsen.

I en udtalelse af 2. maj 2018 anførte Ankestyrelsen bl.a., at principafgørelse 4-18 var udtryk for en præcisering af den tidligere udmeldte praksis i principafgørelse 69-10, idet principafgørelse 69-10 ikke var tilstrækkeligt klar og derfor var blevet fejlfortolket af kommunerne og de sociale nævn, og at dette var blevet videreført af Ankestyrelsen. Ankestyrelsen oplyste også, at styrelsen havde besluttet at informere offentligt via styrelsens hjemmeside om muligheden for at søge om genoptagelse af sager, der var afgjort af de sociale nævn og Ankestyrelsen på grundlag af principafgørelse 69-10, og at styrelsen også ville vejlede kommunerne om deres tilsvarende pligt til at genoptage sager.

I et brev af 27. august 2018 noterede ombudsmanden sig Ankestyrelsens oplysninger.

Ankestyrelsen sendte den 29. maj 2018 et brev til alle kommuner og til Kommunernes Landsforening og orienterede om den ændrede praksis. Ankestyrelsen oplyste i den forbindelse bl.a., at kommunerne ligesom Ankestyrelsen havde pligt til at genoptage sager, som de havde afgjort efter offentliggørelsen af principafgørelse 69-10, og som var i strid med den praksis, der kom til udtryk i principafgørelse 4-18. Ankestyrelsen anførte endvidere, at hvis det

var forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder for kommunerne at finde frem til sagerne, kunne der også informeres om muligheden for genoptagelse på den enkelte kommunes hjemmeside.

1.4. I en nyhed af 29. august 2018 på Hvidovre Kommunes hjemmeside orienterede kommunen om Ankestyrelsens principafgørelse og muligheden for at få genoptaget sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste.

Ombudsmanden besluttede på baggrund af Hvidovre Kommunes nyhed at indlede en undersøgelse af kommunens genoptagelse af sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste.

Jeg henviser i øvrigt til sagsfremstillingen nedenfor.

2. Retsgrundlaget

2.1. Genoptagelsespligten

Hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold såsom en dom eller en afgørelse fra f.eks. en klagemyndighed, der underkender en forvaltningsmyndigheds hidtidige fortolkning og administrative praksis for en bestemt type sager, er myndigheden forpligtet til at ændre sin praksis fremover.

Efter ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger har myndigheden som udgangspunkt desuden pligt til at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager. Jeg henviser til sagerne FOB 2013-7, FOB 2016-33 og FOB 2019-15, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

2.2. Genoptagelse af egen drift eller kun efter henvendelse fra parten?

2.2.1. Efter de nævnte ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger har den myndighed, der får underkendt sin praksis, som udgangspunkt pligt til af egen drift at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager og eventuelt træffe en ny afgørelse i sagerne. Dette udgangspunkt fraviges dog i visse situationer.

I ombudsmandens praksis og i den juridiske litteratur er det således lagt til grund, at det i vurderingen af, om en myndighed har pligt til af egen drift at genoptage tidligere afgjorte sager, må indgå, for det første, om myndighedens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed. Det gør således en forskel, om der alene har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem to for så vidt lige gode retsopfattelser, eller om der er truffet ugyldige afgørelser eller ligefrem har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning.

Det er i sagen FOB 2020-3 også tillagt vægt, om den pågældende fejl – uanset hvor klar den i sig selv måtte være – var egnet til at så tvivl om afgørelsens materielle rigtighed.

For det andet må det indgå i vurderingen, om praksisændringen udgør en væsentlig ændring til gunst for borgeren, jf. bl.a. sagen FOB 2003.357.

Herudover må det, for det tredje, indgå, om genoptagelse af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder. Det vil således have betydning for pligten til at genoptage af egen drift, om det vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentligt ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager og genoptage dem, eller om dette omvendt vil være forholdsvist ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringssystemer, myndigheden har til rådighed.

2.2.2. I ombudsmandspraksis og den forvaltningsretlige litteratur er der anvendt forskellige formuleringer til at beskrive omfanget af de administrative vanskeligheder, der alt andet lige kan begrunde, at forvaltningen ikke har pligt til at genoptage sager af egen drift. Således anvendes formuleringen "meget betydelige administrative vanskeligheder" i sagen FOB 1997.183 og i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 1099 (Karsten Loiborg), mens det i Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sociale sager (1990) (herefter Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, 1990), s. 203 f., anføres, at pligten til at genoptage ex officio ikke gælder, hvor dette er forbundet med "store administrative vanskeligheder", og at der således er pligt til at genoptage af egen drift, "hvor den tilsidesatte praksis kun har vedrørt en kortere periode, eller hvor det kun drejer sig om et begrænset antal sager".

I sagen FOB 2016-33 udtalte ombudsmanden bl.a., at pligten til at genoptage af egen drift gjaldt, medmindre det voldte "større vanskeligheder, f.eks. fordi det er forholdsvist kompliceret at finde frem til de relevante sager, eller der er tale om et meget stort antal sager". Dette var efter ombudsmandens opfattelse ikke tilfældet i den konkrete sag, der angik ca. 110 identificerede sager vedrørende gensidig forsørgelsespligt.

I sagen FOB 1997.183 kunne ombudsmanden til gengæld ikke kritisere, at myndighederne ikke af egen drift havde genoptaget ca. 500 sager, hvor de praktiske muligheder for at identificere sagerne var begrænsede. Og i ombudsmandens sag nr. 15/04043 fandt ombudsmanden, at Ankestyrelsen ikke var forpligtet til af egen drift at genoptage og manuelt gennemgå ca. 5.000 sager om året i en ikke nærmere afgrænset periode.

I ombudsmandens sag nr. 18/01545 – der ligesom den foreliggende sag angår genoptagelse som følge af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18 – havde ombudsmanden ikke bemærkninger til, at Ankestyrelsen ikke af egen drift manuelt gennemgik allerede afgjorte sager inden for en flerårig periode, hvor det årlige antal sager i 2016 var 559 sager og i 2017 747 sager. Jeg henviser herudover til sagerne FOB 1981.245 og FOB 1990.266, samt til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 279 f., Rasmus Grønved Nielsen, Juristen 2018, s. 99 ff., og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019) (herefter Karsten Revsbech mfl., 2019), s. 124 ff.

2.3. Særligt om løbende retsforhold, der berøres af praksisændringen

Den særlige problemstilling vedrørende genoptagelse i sager om løbende retsforhold, der verserer på det tidspunkt, hvor den hidtidige fortolkning eller praksis underkendes, er behandlet af Karsten Revsbech mfl., 2019, s. 126, hvor der herom anføres følgende:

”Det kan tilføjes, at såfremt verserende sager angår løbende forhold (f.eks. en løbende udbetaling af boligsikring), der berøres af den underkendte praksis, må der være pligt til på myndighedens initiativ at genoptage disse sager, ikke blot med henblik på fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden.”

Se tilsvarende Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, 1990, s. 202, hvor der anføres følgende:

”Såfremt verserende sager angår løbende forhold, der berøres af praksisændringen, må der ske omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden.”

2.4. Krav til myndigheden i tilfælde, hvor der ikke gælder en pligt til at genoptage af egen drift

I tilfælde, hvor der efter kriterierne angivet i pkt. 2.2-2.3 ovenfor ikke er en pligt for myndigheden til at identificere og genoptage tidligere afgjorte sager af egen drift, bør myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden med henblik på at få deres tidligere afgjorte sager genoptaget. Dette kan f.eks. ske gennem medierne og ved opslag på myndighedens hjemmeside. Jeg henviser til sagerne FOB 1997.183 og FOB 2016-33.

3. Kommunens udtalelse

Jeg har modtaget udtalelser af 20. maj 2019 og 30. oktober 2019 fra Hvidovre Kommune.

3.1. I udtalelsen af 20. maj 2019 oplyste kommunen bl.a., at den efter modtagelsen af Ankestyrelsens brev af 29. maj 2018 overvejede, om genoptagelse af sagerne ville være forbundet med administrative vanskeligheder.

Kommunen nåede ifølge det oplyste frem til, at der var tale om et meget stort antal sager, idet der gennemsnitligt blev udbetalt tabt arbejdsfortjeneste til 175 enkeltpersoner årligt, og at praksis erfaringsmæssigt allerede var indrettet svarende til principafgørelse 4-18. Der blev derfor ikke iværksat initiativer med henblik på at identificere de relevante sager, herunder sager, hvor forældrene på tidspunktet for kommunens modtagelse af Ankestyrelsens brev fik udbetalt tabt arbejdsfortjeneste. Kommunen lagde i stedet den tidligere nævnte nyhed på sin hjemmeside om, at borgere kunne søge om genoptagelse.

Kommunen oplyste endvidere, at den efter ombudsmandens høring havde udtaget et antal stikprøver fra 2015 til og med 2019. Stikprøverne viste, at der i 1/3 af sagerne kun var foretaget en delvis regulering af pensionsbidraget, og at reguleringen således ikke var konsekvent gennemført fra år til år. På den baggrund ville kommunen af egen drift genoptage de sager, som ikke blev anset for forældede, og hvor pensionsbidraget ikke var reguleret korrekt, med henblik på, at der i disse sager kunne træffes nye afgørelser.

3.2. Kommunen har i sin supplerende udtalelse af 30. oktober 2019 imidlertid anført, at kommunen på baggrund af det igangsatte arbejde med at søge sagerne frem har måttet erkende, at proceduren for fremsøgning og gennemgang af sagerne har vist sig langt mere omfattende end først antaget.

Kommunen har fundet frem til 450 personer (cpr-numre), der har fået udbetalt tabt arbejdsfortjeneste i perioden 2011-2019. Størsteparten har fået udbetalt tabt arbejdsfortjeneste over flere år. Med et estimeret tidsforbrug på mindst 4 timer per sag anslår kommunen, at genoptagelse af sagerne i perioden 2011-2019 samlet set vil påføre kommunen minimum 1.800 timers arbejde eller ca. et årsværk.

Det må på den baggrund efter kommunens opfattelse anses for at være forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder at genoptage sagerne, og kommunen mener derfor nu, at det som oprindeligt forudsat har været tilstrækkeligt at annoncere på kommunens hjemmeside.

Kommunen har ikke fundet sager (personer) fra 2010 frem, da dette ifølge kommunen vil kræve et større administrativt arbejde.

For yderligere oplysninger om kommunens udtalelser henviser jeg til sagsfremstillingen nedenfor.

4. Min vurdering

4.1. Indledning

Min undersøgelse drejer sig som nævnt om, hvorvidt Hvidovre Kommune var forpligtet til af egen drift at genoptage sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste, der er afgjort i strid med den praksis, der er kommet til udtryk i Ankestyrelsens principafgørelse 4-18, eller om det var tilstrækkeligt, at kommunen informerede offentligt om muligheden for at søge om genoptagelse.

I det følgende vil jeg først, under pkt. 4.2, bedømme spørgsmålet ud fra kriterierne om fejlens karakter og dens betydning for de berørte borgere. Dernæst vil jeg under pkt. 4.3 vurdere, om de oplyste administrative vanskeligheder er så betydelige, at udgangspunktet om genoptagelse af egen drift kan fraviges.

4.2. Fejlens karakter og betydning for de berørte borgere

4.2.1. Ved principafgørelse 4-18 blev det fastslået, at bidrag til pensionsordning skal beregnes på baggrund af den satsregulerede bruttoydelse, så længe bidraget ikke er større end det hidtidige arbejdsgiverbidrag.

Hermed anlagde Ankestyrelsen reelt en anden fortolkning af (nu) servicelovens § 42, stk. 3, 3. pkt., end den, som hidtil var blevet anlagt i tiden efter den tidligere principafgørelse 69-10, og hvorefter der ikke skulle satsreguleres i forbindelse med beregning af pensionsbidraget.

Den lovfortolkning, som Ankestyrelsen har givet udtryk for i principafgørelse 4-18, præciserer indholdet og rækkevidden af servicelovens § 42, stk. 3, om pensionsbidrag, således som bestemmelsen burde have været fortolket og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at Ankestyrelsens (nye) fortolkning af bestemmelsen skal anvendes i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og afgjort også før styrelsens principafgørelse 4-18, og at afgørelser truffet i strid med denne principafgørelse må antages at lide af en hjemmelsmangel.

Hvidovre Kommune har på baggrund af en gennemført stikprøveundersøgelse oplyst, at der i 2/3 af de udtagne sager er foretaget regulering af pensionsbidraget svarende til den nye praksis efter principafgørelse 4-18, mens der i 1/3 af sagerne kun er foretaget en delvis regulering, dvs. at reguleringen

ikke er konsekvent gennemført fra år til år. Jeg må derfor lægge til grund, at der ikke i kommunen har været en fast praksis vedrørende fortolkningen af servicelovens § 42.

For så vidt angår karakteren af den fejl, der er begået i de sager, der ikke er afgjort i overensstemmelse med principafgørelse 4-18, må jeg lægge til grund, at sagerne har været behandlet i overensstemmelse med Ankestyrelsens tidligere praksis og afgørelser fra de sociale nævn. Endvidere må jeg lægge til grund, at kommunen har gjort dette over en længere årrække, og at også en række andre kommuner som følge af Ankestyrelsens praksis har anlagt den samme forståelse af bestemmelsen om pensionsbidrag i servicelovens § 42, stk. 3.

Der er ikke grundlag for en antagelse om, at de pågældende sager er afgjort ud fra en klart ulovlig praksis i strid med klare lovregler.

4.2.2. Den nu underkendte hidtidige fortolkning af servicelovens § 42 har haft negative økonomiske konsekvenser for de berørte borgere, idet bidrag til pensionsordning – i strid med, hvad der følger af Ankestyrelsens nuværende fortolkning af servicelovens § 42 – ikke er blevet beregnet på baggrund af den satsregulerede bruttoindkomst.

Hvor store de negative økonomiske konsekvenser har været for den enkelte, vil bero på bl.a. størrelsen af bidraget til pensionsordning og varigheden af modtagelsen af tabt arbejdsfortjeneste. Da bidraget højst kan udgøre et beløb svarende til det hidtidige arbejdsgiverbidrag, og da den nu underkendte fortolkning angår et spørgsmål om satsregulering af en ydelse (pensionsbidrag) – men ikke selve ydelsen – må det imidlertid antages, at de efterbetalingsbeløb, som en genoptagelse vil resultere i, i de fleste tilfælde vil være forholdsvist begrænsede.

4.3. Administrative vanskeligheder og konklusion

4.3.1. Som anført under pkt. 2.2. må det indgå i den samlede vurdering af, om en myndighed har pligt til at genoptage sager af egen drift, hvilke administrative vanskeligheder der er forbundet med at identificere de relevante sager og genoptage dem.

I den forbindelse bør der efter min opfattelse ikke alene tages hensyn til antallet af sager, men også til de ressourcer, herunder det antal arbejdstimer, der forventeligt vil være forbundet med at identificere og genbehandle de pågældende sager, og den relative byrde, som dette vil indebære for netop den enkelte myndighed.

Endvidere må tærsklen for, hvor byrdefuld identifikation og genbehandling af sagerne skal være, før udgangspunktet om, at der skal ske genoptagelse af

egen drift, kan fraviges, tillige fastlægges under hensyn til vægten af de forhold, der er anført under pkt. 4.2. I den konkrete sag må det således indgå, at den nu underkendte praksis ikke var udtryk for en åbenbar og grov fejl, og at en ændring af de trufne afgørelser i de fleste tilfælde må antages alene at føre til forholdsvis begrænsede efterbetalinger.

4.3.2. Jeg forstår kommunen således, at den nu har identificeret de personer, der har fået udbetalt tabt arbejdsfortjeneste i 2011-2019, og som dermed eventuelt har ret til et større pensionsbidrag. Der er efter det oplyste tale om 450 personer. Kommunen anslår, at den resterende arbejdsbyrde, der vil være forbundet med en endelig identifikation og genbehandling af de af sagerne, der i lyset af principafgørelse 4-18 må antages at være forkert afgjort, i alt vil være ca. et årsværk. Hertil kommer efter det oplyste eventuelt et større administrativt arbejde med hensyn til sager fra 2010.

Nogle af sagerne må efter det oplyste vedrøre personer, som på tidspunktet for offentliggørelsen af Ankestyrelsens afgørelse fortsat modtog tabt arbejdsfortjeneste.

I relation til denne gruppe af sager havde kommunen efter min opfattelse ikke blot pligt til fremadrettet at tilpasse pensionsbidraget i overensstemmelse med principafgørelse 4-18. Kommunen havde også pligt til at genoptage sagerne og ændre afgørelser vedrørende tidligere udbetalingsperioder, hvor afgørelserne var i strid med praksis i principafgørelse 4-18, således at bidraget også med tilbagevirkende kraft beregnes på baggrund af den satsregulerede bruttoydelse, så længe bidraget ikke er større end det hidtidige arbejdsgiverbidrag. Jeg henviser til pkt. 2.3 ovenfor.

4.3.3. Spørgsmålet er herefter, om det vil være forbundet med urimeligt store administrative vanskeligheder af egen drift også at genoptage de sager, hvor udbetalingerne var ophørt, inden Ankestyrelsen i februar 2018 offentliggjorde principafgørelse 4-18.

En nærmere vurdering heraf vanskeliggøres af, at jeg ikke er bekendt med, hvor stor en andel af de 450 personer, som fik udbetalt tabt arbejdsfortjeneste i perioden 2011-2019, der er omfattet af den ovenfor identificerede gruppe af sager, hvor kommunen under alle omstændigheder må genoptage sagerne af egen drift.

Efter en samlet vurdering har jeg imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at kommunen vurderede, at de administrative vanskeligheder, der ville være forbundet med, at kommunen af egen drift identificerede og genoptog de pågældende sager, var så betydelige, at kommunen i den foreliggende situation kunne undlade dette.

Jeg har af samme grund heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at kommunen – på samme måde som en række andre kommuner og Ankestyrelsen – valgte alene at informere offentligt på kommunens hjemmeside om muligheden for at søge om genoptagelse.

Dette gælder dog som nævnt ovenfor ikke for de sager, hvor en borger på tidspunktet for offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18 fortsat modtog udbetalinger af tabt arbejdsfortjeneste, og hvor der således under alle omstændigheder skulle foretages en genbehandling med henblik på at sikre korrekte fremtidige pensionsbidrag. Sådanne sager har kommunen efter min opfattelse som nævnt pligt til at genoptage af egen drift. Det gælder ikke alene for fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft.

4.4. Henstilling

Sammenfattende henstiller jeg til kommunen at identificere og gennemgå de sager, hvor kommunen på tidspunktet for offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18 udbetalte tabt arbejdsfortjeneste, og af egen drift genoptage de sager, der er berørt af den ændrede fortolkning af servicelovens § 42.

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

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Til orientering kan jeg oplyse, at jeg sammen med denne sag har behandlet lignende sager om Hedensted og Vejle Kommunes pligt til at genoptage sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse 4-18. Jeg vedlægger til orientering mine udtalelser i de to sager.

Der vil blive lagt en nyhed om sagerne på min hjemmeside.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Ankestyrelsen
Kommunernes Landsforening
Vejle Kommune
Hedensted Kommune

Sagsfremstilling

1. Ankestyrelsen offentliggjorde den 21. februar 2018 principafgørelse 4-18 om tabt arbejdsfortjeneste og bidrag til pensionsordning. I principafgørelsen fandt Ankestyrelsen, at bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 skal beregnes på baggrund af den satsregulerede bruttoydelse (og ikke fastholdes på det niveau, der blev beregnet i forbindelse med den oprindelige tilkendelse af tabt arbejdsfortjeneste), så længe bidraget ikke er større end det hidtidige arbejdsgiverbidrag. Ankestyrelsen ophævede samtidig principafgørelse 69-10, hvor det var lagt til grund, at bidraget til pensionsordningen ikke skulle satsreguleres.

2. Efter offentliggørelsen af principafgørelse 4-18, der udspringer af en konkret klage til ombudsmanden, bad ombudsmanden i brev af 4. april 2018 Ankestyrelsen om bl.a. at redegøre for, om principafgørelsen havde betydning for tilsvarende sager om tabt arbejdsfortjeneste og beregning af bidrag til pensionsordning, der allerede var afgjort i Ankestyrelsen og kommunerne uden påklage til Ankestyrelsen. I bekræftende fald bad ombudsmanden Ankestyrelsen om at oplyse, om styrelsen agtede at foretage sig noget i den anledning, f.eks. gennemgå og genoptage egne afgjorte sager, vejlede kommunerne om pligten til at genoptage afgjorte sager og vejlede offentligheden om muligheden for at søge om genoptagelse.

I en udtalelse af 2. maj 2018 anførte Ankestyrelsen bl.a., at principafgørelse 4-18 var udtryk for en præcisering af den tidligere udmeldte praksis i principafgørelse 69-10, og at der således ikke var tale om en ændret retsopfattelse.

Ankestyrelsen oplyste endvidere, at det kunne konstateres, at principafgørelse 69-10 ikke var tilstrækkeligt klar, at den var blevet fejlfortolket af kommunerne og de sociale nævn, og at dette var blevet videreført af Ankestyrelsen. Ankestyrelsen oplyste herudover, at principafgørelse 4-18 var udtryk for en ændring i forhold til den administrative praksis, der havde udviklet sig efter offentliggørelsen den 31. marts 2010 af principafgørelse 69-10.

Ankestyrelsen oplyste herudover bl.a., at styrelsen havde besluttet at informere offentligt via styrelsens hjemmeside om muligheden for at søge om genoptagelse af sager, der var afgjort af de sociale nævn og Ankestyrelsen på grundlag af principafgørelse 69-10, og at styrelsen også ville vejlede kommunerne om deres tilsvarende pligt til at genoptage sager.

I et brev af 27. august 2018 noterede ombudsmanden sig bl.a. Ankestyrelsens oplysninger om, at principafgørelse 69-10 blev misforstået, fordi den ikke var tilstrækkeligt klar, og at der derved blev skabt en forkert administrativ praksis. Der henvises i øvrigt til en nyhed om sagen, som ombudsmanden

den 28. august 2018 lagde på sin hjemmeside. I nyheden beskrev ombudsmanden også myndigheders pligt til selv at finde relevante sager frem med henblik på genoptagelse i tilfælde, hvor en hidtidig retsopfattelse eller praksis har været forkert. Nyheden kan læses via følgende link:

[http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/foraelldre_til_boern_med_handicap_kan_have_ret_til_stoerre_pensionsbidrag/.](http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/foraelldre_til_boern_med_handicap_kan_have_ret_til_stoerre_pensionsbidrag/)

3. Ankestyrelsen sendte den 29. maj 2018 et orienteringsbrev til alle kommuner og til Kommunernes Landsforening. Ankestyrelsen oplyste heri bl.a., at principafgørelse 4-18 medførte en ændring af den administrative praksis, der havde udviklet sig efter offentliggørelsen af principafgørelse 69-10. Ankestyrelsen oplyste også, at Ankestyrelsen på den baggrund var forpligtet til at genoptage nogle sager og ville lave et opslag herom på sin hjemmeside.

Endvidere anførte Ankestyrelsen, at kommunerne også havde pligt til at genoptage sager, som de havde afgjort efter offentliggørelsen af principafgørelse 69-10, og som var i strid med den praksis, der kom til udtryk i principafgørelse 4-18. Kommunerne skulle genoptage sager, hvor borgeren ikke havde klaget til et af de sociale nævn eller til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen anførte i den forbindelse, at kommunerne som udgangspunkt var forpligtet til at genoptage de relevante sager af egen drift, men hvis det var forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder for kommunerne at finde frem til sagerne, kunne der også informeres om muligheden for genoptagelse på den enkelte kommunes hjemmeside.

Ankestyrelsen anførte herudover bl.a., at et krav om efterbetaling af bidrag til pensionsordning i nogle af de sager, som eventuelt skulle genoptages, ville være helt eller delvist forældet, og at kommunen i hver enkelt sag skulle tage stilling til spørgsmålet om forældelse.

Den 30. maj 2018 udsendte Ankestyrelsen en pressemeddelelse om principafgørelsen, hvor Ankestyrelsen også oplyste om kommunernes pligt til at genoptage sagerne.

4. I en nyhed af 29. august 2018 på Hvidovre Kommunes hjemmeside orienterede kommunen om Ankestyrelsens principafgørelse og muligheden for at få genoptaget sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste.

Følgende fremgår bl.a. af nyheden:

”En ny afgørelse fra Ankestyrelsen betyder, at forældre, der har søgt om tabt arbejdsfortjeneste og fået deres sag afgjort efter den 31. marts 2010

har mulighed for at få genoptaget deres sag og eventuelt få efterbetalt bidrag til pensionsordning.

...

Hvis du mener, at din sag om tabt arbejdsfortjeneste kan være afgjort forkert af Hvidovre Kommune, bedes du rette henvendelse til Hvidovre Kommune snarest muligt. Hvis den nye principafgørelse fra Ankestyrelsen betyder, at din sag kan genoptages, vil vi genoptage din sag.”

5. Ombudsmanden besluttede på baggrund af Hvidovre Kommunes nyhed at indlede en undersøgelse af kommunens genoptagelse af sager om bidrag til pensionsordning ved tabt arbejdsfortjeneste.

I brev af 5. marts 2019 bad ombudsmanden derfor Hvidovre Kommune om en udtalelse om kommunens overvejelser efter modtagelse af Ankestyrelsens brev af 29. maj 2018.

Ombudsmanden bad i forlængelse heraf Hvidovre Kommune om at redegøre for, hvilke initiativer kommunen måtte have iværksat med henblik på at identificere de relevante sager, f.eks. sager hvor forældrene på tidspunktet for kommunens modtagelse af Ankestyrelsens brev fik udbetalt tabt arbejdsfortjeneste. Ombudsmanden bad endvidere kommunen om at oplyse, om kommunen af egen drift havde genoptaget de eventuelt identificerede sager om bidrag til pensionsordning. Endelig bad ombudsmanden kommunen om at oplyse, hvor mange afgørelser om tabt arbejdsfortjeneste kommunen ca. træffer om året.

6. Den 20. maj 2019 modtog jeg Hvidovre Kommunes udtalelse med bilag. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Efter modtagelse af Ankestyrelsens brev af 29. maj 2018 stilet til alle kommuner vedrørende den omhandlede principafgørelse (...) overvejede Hvidovre Kommune, om genoptagelse af sagerne ville være forbundet med administrative vanskeligheder.

Hvidovre Kommune overvejede også, om kommunens hidtidige praksis i forhold til beregning af bidrag til pensionsordning i forbindelse med tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 i realiteten allerede stemte overens med principafgørelse 4-18.

Begge forhold kunne både hver for sig og i forening tale for, at genoptagelse af egen drift ikke var relevant, og at annoncering derfor måtte foretrækkes.

Hvidovre Kommune nåede frem til, at der var tale om et meget stort antal sager, og at praksis erfaringsmæssigt allerede var indrettet svarende til principafgørelse 4-18, og på den baggrund blev annoncering besluttet. Der blev således ikke iværksat nærmere initiativer med henblik på at identificere de relevante sager, f.eks. sager hvor forældrene på tidspunktet for kommunens modtagelse af Ankestyrelsens brev fik udbetalt tabt arbejdsfortjeneste.

Af samme grund genoptog kommunen ikke af egen drift sager om bidrag til pensionsordning.

Det kan oplyses, at Hvidovre Kommune i gennemsnit årligt udbetaler tabt arbejdsfortjeneste efter serviceloves § 42 til ca. 175 enkeltpersoner som således hver især på et tidspunkt har modtaget en afgørelse om samme.

Der foretages årlig opfølgning i samtlige sager med henblik på at sikre beregningsgrundlaget, herunder at der fortsat er ret til tabt arbejdsfortjeneste.

Foranlediget af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand har Hvidovre Kommune udtaget et antal stikprøver fra 2015, 2016, 2017, 2018 og 2019.

Stikprøverne viser, at der i 2/3 af de udtagne sager er foretaget regulering af pensionsbidraget svarende til den nye praksis efter principafgørelse 4-18, mens der i 1/3 af sagerne kun er foretaget en delvis regulering, dvs. at reguleringen ikke er konsekvent gennemført fra år til år.

Hvidovre Kommune vil nu af egen drift genoptage de sager, som ikke anses for forældede, og hvor pensionsbidraget ikke er reguleret korrekt, med henblik på, at der i disse sager kan træffes nye afgørelser."

På forespørgsel om, hvordan stikprøvesagerne var fundet frem, modtog jeg den 17. og 19. september 2019 telefoniske oplysninger herom fra Hvidovre Kommune. Kommunen har efterfølgende efter anmodning skriftligt oplyst om fremgangsmåden med at finde de relevante sager frem. Af en supplerende udtalelse fra kommunen i e-mail af 30. oktober 2019 fremgår bl.a. følgende:

"Hvidovre Kommune har på baggrund af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand af 5. marts 2019 og egen stikprøvekontrol (...) igangsat arbejdet med at fremsøge sager til genoptagelse om bidrag til pensionsordning ved kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.

Hvidovre Kommune har på baggrund af det igangsatte arbejde med at fremsøge sagerne genovervej det genoptagelsen af sagerne, idet proceduren for fremsøgning og gennemgang af sagerne har vist sig langt mere omfattende end først antaget. Processen er forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder jf. Folketingets Ombudsmands egen henvisning i brev til Hvidovre Kommune af 5. marts 2019 (Niels Fenger, Forvaltningsret, 2018). Disse administrative vanskeligheder drejer sig bl.a. om følgende:

- Sagerne kan ikke søges frem i Familierådgivningens journalsystem (DUBU), men findes via vores økonomisystem, hvor vi trækker personnummeret på de borgere, som har fået udbetalt kompensation for tabt arbejdsfortjeneste
- Det er umiddelbart muligt at fremsøge sager i økonomisystemet fra 2011 til 2019, men sager tilbage fra 2010 kræver et større administrativt arbejde, da kommunens økonomisystem er ændret siden da
- Når personnumrene er fremsøgt (pr. år), skal disse sorteres, så det fremgår hvilke borgere, der har fået udbetalt kompensation over flere år
- Det drejer sig om 450 personnumre fra 2011 – 2019. Herunder har største parten fået udbetalt over flere år. Gennemsnitligt udbetales til 175 enkeltpersoner årligt
- Næste skridt er at fremsøge personnummeret på det barn, den enkelte borger er tildelt kompensation for tabt arbejdsfortjeneste på baggrund af (der kan være tale om en forælder til flere børn), idet sagerne/afgørelserne i DUBU er oprettet på barnets personnummer
- Dernæst må afgørelserne fremsøges manuelt i journalen og kan være oprettet under flere forskellige koder i DUBU-systemet. Afgørelserne skal efterfølgende gennemlæses for at se, hvor meget borgeren er tildelt i pensionsbidrag, og det skal undersøges, om afgørelserne er anket eller ej
- Dernæst skal de enkelte udbetalinger fremsøges i Familierådgivningens udbetalingssystem. I udbetalingssystemet fremgår det, om udbetalingen er reguleret i overensstemmelse med den gældende takst. Hvis udbetalingerne ændrer sig fra år til år, skal det undersøges, om dette skyldes en forkert udregning, eller om det er begrundet i en ændring i bevillingen angående antallet af timer til kompensation for tabt arbejdsfortjeneste
- Efterfølgende skal beregningsgrundlaget genvurderes og evt. reguleres
- Borgeren skal partshøres, og der skal udsendes et nyt bevillingsbrev til borgeren

- Det kan yderligere komplicere sagsgennemgangen, at DUBU først blev indført i Hvidovre Kommune i 2013, hvilket betyder, at der i afgørelser fra 2010-2013 eksisterer fysiske sager, som ligger på arkivhotel og således skal indhentes til gennemgang.

Det estimeres således, at hver sagsgennemgang vil kræve min. 4 timers arbejde, hvilket samlet set vil svare til min. 1.800 timers arbejde eller ca. et årsværk (her er sagerne fra 2010 ikke medregnet).

Hvidovre Kommune vurderer yderligere, at genoptagelsen kan være med til at forringe tilliden mellem kommunen og borgerne, idet vi oplyser borgerne om genoptagelse, som muligvis ikke fører til udbetalingen af et større beløb (i visse tilfælde måske det modsatte).

Med udgangspunkt i ovenstående anser Hvidovre Kommune annonceringen i form af opslaget på kommunens hjemmeside for tilstrækkeligt.”