

**2009 4-6****Socialt nævn skulle realitetsbehandle klage over manglende partshøring i inddrivelsessag**

*En far klagede til det sociale nævn over at kommunen ikke havde partshørt ham inden kommunen traf afgørelse om at opkræve børnebidrag hos ham. Det sociale nævn afviste at behandle klagen. Nævnet henviste til at det ikke havde kompetence til at behandle klager over bidragsafgørelser. Da nævnet ikke havde kompetence til at behandle sagens realitet, mente nævnet heller ikke at det havde kompetence til at behandle en indsigelse om eventuel manglende partshøring.*

*Ombudsmanden mente at det var kritisabelt at det sociale nævn havde afvist at behandle klagen over kommunens sagsbehandling i forbindelse med opkrævningen af børnebidraget hos faren. Ombudsmanden konstaterede at faren efter lov om inddrivelse af underholdsbidrag kunne klage over kommunens afgørelse til det sociale nævn. Det sociale nævn kan – og skal – behandle isolerede klager over kommunens sagsbehandling i forbindelse med opkrævning af børnebidrag hvis sagsbehandlingsklagen angår forhold der efter deres karakter har betydning for afgørelsens indhold. Partshøring er en garantiforskrift og kan have betydning for afgørelsens indhold.*

*(J.nr. 2007-4200-658).*

A, der boede på Færøerne, blev af X Kommune opkrævet forskudsvis udbetalt børnebidrag. A klagede til mig over at det sociale nævn (på ny) havde afvist at behandle hans klage over kommunen.

Det fremgik af A's tidligere sag (mit j.nr. 2006-3945-658) at jeg i brev af 19. april 2007 skrev til A at jeg havde forstået hans henvendelse til mig (i brev og fax af 23. november 2006) som bl.a. "en klage over sagsbehandlingen i (X) Kommune i forbindelse med at kommunen af Dem har indkrævet forskudsvis udbetalte børnebidrag til Deres tidligere samlever/ægtefælle. Jeg har endvidere forstået at De ønsker at klage over at Det Sociale Nævn for (Y) Amt den 24. oktober 2005 og Den Sociale Ankestyrelse den 25. november 2005 afviste at behandle sagen."

I brevet skrev jeg bl.a. også:

27. oktober 2009

Forvaltningsret  
13.1  
25.9

### **”Det Sociale Nævn**

Ombudsmanden kan ikke behandle en klage over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). Heri ligger også at myndigheden skal have haft lejlighed til at forholde sig til det som borgeren ønsker at ombudsmanden skal tage stilling til.

Det fremgår af Det Sociale Nævns afgørelse af 24. oktober 2005 at nævnet alene afviste sagen under henvisning til at man ikke har kompetence til at behandle klager over bidragsresolutioner. De havde imidlertid også klaget over (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med sagen om indkrævning af forskudsvis udbetalte børnebidrag. De havde bl.a. gjort gældende at De var part i sagen, og at der ikke var sket partshøring.

Da Det Sociale Nævn ikke har taget stilling til Deres øvrige indsigelser vedrørende (X) Kommunes sagsbehandling, har jeg fundet det mest korrekt i første omgang at sende Deres klage med bilag til nævnet (nu Statsforvaltningen (Z), Det Sociale Nævn) med henblik på at nævnet tager stilling til om det kan behandle de klager over kommunens sagsbehandling som De har anført i Deres oprindelige klage af 17. august 2005 til (X) Kommune og i Deres klage til mig.

...”

I brevet bad jeg A vente på Det Sociale Nævns kommende svar og at udnytte eventuelle klagemuligheder før han tog stilling om der var grundlag for at klage til mig.

A klagede i telefax af 30. august 2007 til mig over Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Z's afgørelse af 9. august 2007.

Jeg svarede A i brev af 18. september 2007 (mit j.nr. 2007-2979-658) at jeg havde besluttet at sende sagen til Ankestyrelsen.

Jeg skrev bl.a. følgende til A:

”Den 9. august 2007 traf Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z), afgørelse og meddelte Dem at nævnet ikke kan behandle klagen. Nævnet anførte at nævnet havde lagt til grund at De den 17. august 2005 klagede over grundlaget for (X) Kommunes indkrævning af børnebidrag, og da nævnet ikke har kompetence til at behandle sagens realitet, har nævnet heller ikke kompetence til at behandle en formalitetsindsigelse som den foreliggende. Nævnet oplyste endvidere at det falder uden for nævnets kompetence at behandle klager over kommunens sagsbehandling i almindelighed.

Det Sociale Nævn vejledte Dem om at afgørelsen var endelig, men at Ankestyrelsen dog har mulighed for at optage en sag til behandling når styrelsen skønner at sagen er af principiel eller generel betydning.

...

Efter § 5, stk. 2, jf. stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1286 af 8. december 2006 om opkrævning og inddrivelse af børnebidrag og ægtefællebidrag i Danmark (bidragsinndrivelsesbekendtgørelsen) opkræver den kommune hvor den bidragsberettigede bor eller opholder sig, fordringen og tager stilling til indsigelser om fordringen i tilfælde hvor skyldneren hverken har bopæl eller ophold her i landet.

Efter bekendtgørelsens § 18 behandles klager over kommunernes afgørelser efter § 5 af Det Sociale Nævn, jf. § 23 a, stk. 1, i lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

Ombudsmanden kan ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Jeg har derfor i dag sendt en kopi af Deres telefax af 30. august 2007 til Ankestyrelsen som en anmodning fra Dem om at styrelsen tager stilling til Det Sociale Nævns afgørelse af 9. august 2007 om afvisning af Deres klage. Til orientering for Ankestyrelsen har jeg endvidere vedlagt en kopi af Deres brev til mig af 23. november 2006 og mit brev til Dem af 19. april 2007.

I forbindelse med oversendelsen har jeg over for Ankestyrelsen bemærket at jeg har forstået Deres klage således at De (også) har ønsket at klage over sagsbehandlingen i (X) Kommune i forbindelse med kommunens behandling af inddrivelsessagen – og ikke alene grundlaget for kommunens afgørelse, dvs. rigsombudsmandens og Civildirektoratets afgørelser om bidragspligt.”

Jeg sendte ligeledes den 18. september 2007 materialet til Ankestyrelsen. I brevet til Ankestyrelsen skrev jeg bl.a.:

”Jeg bemærker at jeg har forstået klagen således at (A) (også) har ønsket at klage over sagsbehandlingen i (X) Kommune i forbindelse med kommunens behandling af inddrivelsessagen – og ikke alene grundlaget for kommunens afgørelse, dvs. rigsombudsmandens og Civilretsdirektoratets afgørelser om bidragspligt.

Jeg henviser i den forbindelse til det som jeg har anført i brevet til klageren.”

I brev af 10. december 2007 klagede A på ny over Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Z's afgørelse af 9. august 2007. A har i klagen yderligere oplyst at sagsbehandleren i X Kommune da sagen startede, informerede ham om at hun var vidende om at A havde det ene barn boende hos sig, og at hun på trods heraf ikke inddrog dette i sagen.

A vedlagde sin klage Ankestyrelsens afgørelse af 9. november 2007. Det fremgår heraf at Ankestyrelsen havde besluttet ikke at behandle A's klage.

Den 28. april 2008 bad jeg Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Z om en udtalelse til sagen. Jeg bad nævnet om særligt at udtale sig om følgende:

”Jeg har forstået (A) sådan at han mener at (X) Kommune ikke havde det fornødne grundlag for at opkræve børnebidraget hos ham, bl.a. var han ikke blevet partshørt.”

Jeg henviste i mit brev til §§ 2 og 23 a i lov om inddrivelse af underholdsbidrag og til de bemærkninger der fremgik af det lovforslag som lå til grund for bestemmelserne. Jeg henviste også til §§ 5 og 18 i bekendtgørelsen om opkrævning og inddrivelse af børnebidrag og ægtefællebidrag i Danmark.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Z kom i brev af 4. juni 2008 med en udtalelse til mig. Følgende fremgår bl.a. af det sociale nævns udtalelse:

”Nævnet finder fortsat,

at en klage over formaliteten først kan behandles i forbindelse med en eventuel klage over realiteten,

at nævnet i givet fald ville have kompetence til at behandle klage over kommunens opkrævning, og at nævnet i forbindelse med en sådan klage også ville have forholdt sig til inddrivelsesgrundlaget (indsigelser mod kravet), og om de forvaltningsretlige regler i form af partshøring m.v. havde været overholdt,

at nævnet ikke har kompetence til at tage stilling til kommunens sagsbehandling i almindelighed, og

at nævnet har forstået sagen som en klage over kommunens sagsbehandling, hvorfor nævnet ikke har fundet at have kompetence til at behandle sagen.”

I min afsluttende udtalelse til sagen skrev jeg følgende til A:

## **Ombudsmandens udtalelse**

"Min undersøgelse i denne sag har alene omfattet spørgsmålet om Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) i sin afgørelse af 9. august 2007 kunne afvise at realitetsbehandle din klage over (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med opkrævning af børnebidrag.

### **1. Retsgrundlaget**

#### *1.1. Det sociale nævns kompetence*

Regler om det sociale nævns kompetence er fastsat i retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område). § 44, stk. 1, i retssikkerhedsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 56 af 18. januar 2007 som var gældende den 9. august 2007 da det sociale nævn traf afgørelse i din sag) har følgende ordlyd:

'Det sociale nævn behandler klager over afgørelser, der er truffet af kommunen i det omfang, det er fastsat i loven.'

Af § 20, stk. 1, i den retssikkerhedsbekendtgørelse (bekendtgørelsen nr. 1382 af 12. december 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område som var gældende den 9. august 2007 da det sociale nævn traf afgørelse i din sag), fremgår:

'Det sociale nævn behandler klager over afgørelser truffet efter:

...

lov om inddrivelse af underholdsbidrag,

...'

Af vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed mv. fremgår bl.a. følgende:

'188. Afgørelser truffet af en kommune (...) kan indbringes for det sociale nævn (...). Klageadgangen omfatter kun egentlige afgørelser. Ved en afgørelse forstås en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed (kommunen, staten i jobcentret, nævnet eller Ankestyrelsen) i en konkret sag, og som i forhold til den enkelte borger og/eller myndighed tilsigter at have retsvirkning

efter sit indhold. Det vil sige, at afgørelsen bindende regulerer borgerens eller kommunens rettigheder og pligter i sagen. Der er også tale om en afgørelse, hvis myndigheden beslutter at afslutte en sag, fx ved et afslag på genoptagelse og afvisning af en sag.

Der kan klages over indholdet af en afgørelse (realiteten) og/eller den måde, en sag er behandlet på (formaliteten). Ved realiteten forstås afgørelsens resultat, fx om en ansøger er berettiget til pension, og i givet fald, hvilken pensionstype. Ved en formalitetsklage forstås en klage over myndighedens tilside sættelse af regler om behandlingen af sagen. Der kan klages over formaliteten i forbindelse med en afgørelse, selv om realiteten ikke påklages.

...'

#### *1.2. Lov om inddrivelse af underholdsbidrag*

Loven om inddrivelse af underholdsbidrag (lovbekendtgørelse nr. 946 af 10. oktober 2005 som var gældende den 9. august 2007 da det sociale nævn traf afgørelse i din sag) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

**§ 2.** Kommunalbestyrelsen opkræver efter anmodning krav på underholdsbidrag.

...

**§ 23 a.** Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan påklages til det sociale nævn.

...'

Bestemmelserne blev indsat ved § 25, nr. 3 og 8, i lov nr. 430 af 6. juni 2005. I bemærkningerne til det lovforslag der lå til grund for loven, er bl.a. følgende anført (lovforslag nr. L 113, 2004-05, 2. samling, fremsat den 24. februar 2005):

'Til § 25

Til nr. 1 og 3

...

Som led i samlingen af inddrivelsen i staten foreslås det, at restanceinddrivelsesmyndigheden varetager inddrivelsen efter de regler, der følger af lovens §§ 3-9, mens det fortsat er kommunalbestyrelsen, der forestår den indledende opkrævning af fordringen, samt tager stilling til kravets eksistens og størrelse.

...

Den omstændighed, at der er tale om et privatretligt krav indebærer, at der kan opstå problemer i forbindelse med opgørelsen af kravet, som ikke normalt opstår ved inddrivelse af offentlige fordringer. Eksempelvis sker det, at parterne indgår aftale om ændring af fremtidige bidrag. Herved ændres bidragsafgørelsen, også selvom aftalen ikke noteres på den oprindelige afgørelse. Hvis den bidragspligtige påberåber sig, at bidraget er bortfaldet ved aftale eller betaling, vil dette spørgsmål vedrøre opgørelsen af kravet, og således henhøre under den opkrævende myndigheds opgaver.

...

Til nr. 8

(...) Adgangen til at indbringe kommunalbestyrelsens afgørelser for det sociale nævn foreslås videreført, (...)'

Af bekendtgørelse nr. 1286 af 8. december 2006 om opkrævning og inddrivelse af børnebidrag og ægtefællebidrag i Danmark (der var gældende den 9. august 2007 da det sociale nævn traf afgørelse i din sag) fremgår bl.a.:

**§ 5.** Den kommune, hvor skyldneren bor eller opholder sig, opkræver fordringen og tager stilling til indsigelser om fordringen

...

**§ 18.** Klage over kommunens afgørelser efter § 5 behandles af det sociale nævn, jf. lovens § 23 a, stk. 1.'

## **2. Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z)'s afgørelse af 9. august 2007**

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) har i afgørelse af 9. august 2007 afvist at behandle din klage over sagsbehandlingen i (X) Kommune i forbindelse med kommunens opkrævning af børnebidrag.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) har i sin afgørelse lagt vægt på at nævnet ikke har kompetence til at behandle klager over bidragsafgørelser, idet en sådan klage hører under Familiestyrelsen. Nævnet har også henvist til at da nævnet ikke har kompetence til at behandle sagens realitet, har nævnet heller ikke kompetence til at behandle en formalitetsindsigelse.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) har i sin udtalelse af 4. juni 2008 fastholdt at en klage over formaliteten først kan behandles i forbindelse med

en eventuel klage over realiteten, og at nævnet derfor – hvis der var klaget over realiteten – ville kunne have forholdt sig til klagen.

### 3. Ombudsmandens opfattelse

Det er antaget at særlige ved lov etablerede rekursinstanser (der ikke har almindelige overordningsbeføjelser, herunder tilsynsbeføjelser over underinstansen) ikke kan behandle isolerede sagsbehandlingsklager der efter deres art ikke har betydning for afgørelsens indhold. Jeg henviser til Karsen Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 994 ff.

Heri ligger at rekursinstansen ikke kan tage stilling til klager over underinstansens sagsbehandling som ikke fremsættes samtidig med en klage over underinstansens afgørelse, medmindre klagen over sagsbehandlingen vedrører forhold der efter deres art har betydning for afgørelsens indhold. I den situation kan rekursinstansen behandle en isoleret sagsbehandlingsklage selv om klagen over sagsbehandlingen ikke er fremsat samtidig med en klage over underinstansens afgørelse.

De krav til sagsbehandling mv. som stilles til en forvaltningsmyndighed når forvaltningsmyndigheden skal træffe afgørelse i en sag, opdeles ofte i garantiforskrifter og ordensforskrifter. Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 2. udgave (2006) s. 539 ff, og til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 857 ff.

Garantiforskrifterne har til formål at sikre at forvaltningsmyndigheden træffer en afgørelse som er indholdsmæssig korrekt og lovlig. Med andre ord skal garantiforskrifterne tjene som garanti for at afgørelsen er korrekt og lovlig. Som eksempler på garantiforskrifter nævnes ofte bl.a. saglig kompetence, sagsoplysning og partshøring.

Ordensforskrifterne har derimod ikke på samme måde (som garantiforskrifterne) til formål at garantere at afgørelsen er korrekt og lovlig. Det har derfor ikke samme betydning for afgørelsens indhold (om den er korrekt og lovlig) hvis ordensforskrifterne ikke er overholdt. Som eksempler på ordensforskrifter nævnes ofte bl.a. afgørelsens form (skriftlig eller mundtlig) og klagevejledning.

Også andre krav til forvaltningsmyndigheden, herunder f.eks. krav om hurtig sagsbehandling, sprogbrug og optræden, tjener andre formål end at sikre en korrekt og lovlig afgørelse.

Du har i din klage over (X) Kommunes sagsbehandling bl.a. gjort gældende at du ikke er blevet partshørt forud for at kommunen traf sin afgørelse om opkrævning af børnebidrag.



Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) har den 9. august 2007 truffet afgørelse om at afvise din (isolerede) klage over sagsbehandlingen i (X) Kommune under henvisning til at nævnet ikke kan behandle din klage over bidragsafgørelsen.

Nævnet har videre den 4. juni 2008 udtalt at nævnet først kan behandle en klage over formaliteten (sagsbehandlingen) i forbindelse med en klage over realiteten (afgørelsen).

Det er jeg ikke enig i. Efter § 23 a i (den dagældende) lov om inddrivelse af underholdsbidrag er det sociale nævn rekursmyndighed i forhold til en kommunes afgørelse om opkrævning af børnebidrag. Jeg mener at det sociale nævn derfor (også) kan – og skal – behandle isolerede klager over kommunens sagsbehandling i forbindelse med opkrævning af børnebidrag hvis sagsbehandlingssagen angår forhold der efter deres art har betydning for afgørelsens indhold. Det gælder uanset om der (samtidig) også er klaget over kommunes afgørelse om opkrævning af børnebidrag.

Partshøring er som nævnt ovenfor en garantiforskrift og har efter sin art betydning for afgørelsens indhold. Det skyldes at formålet med en partshøring bl.a. er at få sagen så tilstrækkeligt oplyst at myndigheden kan træffe en korrekt og lovlige afgørelse. Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 2. udgave (2006) s. 449 ff. Hvis partshøring ikke finder sted, kan det have den betydning at afgørelsen træffes på et ufuldstændigt grundlag, og at oplysninger (fra den part der ikke er hørt) som myndigheden burde have inddraget i afgørelsen, ikke er blevet inddraget.

På den baggrund er det min opfattelse at Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (X) ikke (når du i din klage over (X) Kommunes sagsbehandling bl.a. har oplyst at du ikke var blevet partshørt forud for kommunens afgørelse) burde have afvist at behandle din klage over kommunens sagsbehandling i forbindelse med kommunens afgørelse om opkrævning af børnebidrag.

Jeg mener således at det er kritisabelt at Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z) ikke behandlede din klage over (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med kommunens afgørelse om at opkræve børnebidrag.

Jeg har derfor henstillet at Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen (Z), nu genoptager sagen og realitetsbehandler din klage over (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med kommunens afgørelse om at opkræve børnebidrag.”