



Vesthimmerlands Kommune
Himmerlandsgade 27
9600 Aars

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Sagsnr. 820-2015-18047 – Vesthimmerlands Kommunes behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt

03-11-2016

Jeg har modtaget Vesthimmerlands Kommunes e-mail af 30. marts 2016, hvormed kommunen har sendt mig en udtalelse, dateret den 24. februar 2016, og kommunens e-mail af 7. juni 2016 med bilag.

Dok.nr. 15/05712-20/PH
Bedes oplyst ved henvendelse

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at kommunen kunne "reparere" fejlen i form af manglende meddelelse af afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt 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 efter min opfattelse pligt til at omgøre de oprindelige afgørelser i de identificerede sager og efterbetale ydelser på det tidspunkt, hvor det måtte stå klart for kommunen, at den ikke kunne reparere meddelelsesfejlen. Det mener jeg var efter offentliggørelsen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15 eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen (som jeg lægger til grund var den 7. december 2015), der erklærede kommunens oprindelige afgørelse for ugyldig, indtil den var meddelt begge parter/samleveren.

Det er kritisabelt, at det ikke skete på det tidspunkt.

Da kommunen efter min henvendelse af egen drift har genoptaget de allerede identificerede sager og har efterbetalt ydelser til borgerne, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg beder dog kommunen om at orientere mig om antallet af sager, der har været genoptaget, og hvori der er truffet nye afgørelser og efterbetalt kontant- eller uddannelseshjælp på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter (jf. nærmere pkt. 4.2 nedenfor).

Selv om Vesthimmerlands Kommune nu har genoptaget sagerne, skal jeg bemærke, at jeg er opmærksom på, at kommunen for en umiddelbar betragt-

ning kan anse det for utilfredsstillende, at sagerne må genoptages. Resultatet må således antages at føre til, at et stort antal ydelsesmodtagere vil skulle have efterbetalt en ydelse, som de efter lovgivningen for så vidt ikke var berettiget til at modtage. Og det er formentlig meget sandsynligt, at begge parter i de enkelte sager i realiteten har været bekendt med kommunens afgørelser i kraft af, at samleveren i praksis har fået kendskab til den afgørelse, der er truffet over for ydelsesmodtageren.

Heroverfor står imidlertid dels, at kommunen er forpligtet til også mere generelt at rette ind efter Ankestyrelsens afgørelser på området – herunder principafgørelse 37-15 – dels at Ankestyrelsens afgørelser bygger på grundlæggende retsprincipper om formel meddelelse af forvaltningsafgørelser som betingelse for, at disse kan få virkning for de berørte parter.

Det er således meget væsentligt at være opmærksom på, at kommunens afgørelser om gensidig forsørgelsespligt indebar en vigtig ændring af retsstillingen ikke kun for ydelsesmodtageren, men også for samleveren – bl.a. ved, at kommunen efter omstændighederne hos samleveren ville kunne opkræve de beløb, der var udbetalt til ydelsesmodtageren. Det følger efter min opfattelse utvivlsomt af almindelige forvaltningsretlige principper, at en sådan afgørelse – ligesom andre bebyrdende afgørelser – ikke kan håndhæves, før den er formelt og individuelt meddelt til den part, som den vedrører.

På denne måde må sagen ses i lyset af et mere overordnet princip om, at en myndighed ikke kan håndhæve en bebyrdende afgørelse over for enkeltpersoner uden formelt at have meddelt de pågældende denne afgørelse.

Jeg vil lægge en nyhed om sagen på min hjemmeside. Der vil i nyheden være link til dette brev.

Kommunen kan læse nærmere om resultatet af min undersøgelse og begrundelsen herfor i det følgende. Efter udtalelsen findes endvidere 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.

Så vidt jeg forstår, meddelte Vesthimmerlands Kommune i sager, hvor kommunen ikke oprindeligt havde givet meddelelse om afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter, efterfølgende afgørelsen til begge parter i de sager, hvor der ikke var blevet klaget. Men kommunen ændrede ikke afgørelsens virkningstidspunkt og efterbetalte ikke ydelser frem til tidspunktet for meddelelsen af afgørelsen til begge parter. Først efter min høring i sagen har kommunen truffet beslutning om på ny at genoptage sagerne og efterbetale ydelser.

Min undersøgelse vedrører således spørgsmålet om, hvorvidt Vesthimmerlands Kommune kunne 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.

Det 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.

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.

Pligten til genoptagelse gælder dog kun, hvis forvaltningen 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. Vesthimmerlands Kommunes opfattelse af betydningen af den manglende meddelelse af afgørelser til begge parter

3.1.1. Af referat af et møde i kommunens beskæftigelsesudvalg den 6. maj 2015 (se sagsfremstillingen) fremgår det, at Vesthimmerlands Kommune havde gennemgået/identificeret 237 sager om gensidig forsørgelsespligt.

I et brev af 18. maj 2015 til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) havde kommunen imidlertid oplyst, at der var truffet 38 afgørelser om gensidig forsørgelsespligt i perioden 1. januar 2014 til 27. april 2015. I min høring bad jeg derfor kommunen om at redegøre for denne forskel i antal sager.

Kommunen har i sin udtalelse til mig oplyst, at der "ikke er uoverensstemmelse mellem antallet af sager", men at "forvirringen vedrørende tallene 237 og 38 skyldes den måde sagerne identificeres".

Jeg har ikke fundet grundlag for at bede kommunen om at uddybe det oplyste, jf. dog min anmodning nedenfor under pkt. 4.2.

Vesthimmerlands Kommune har ikke bestridt, at det var en fejl, at kommunen ikke meddelte afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt til begge parter i sagerne, og kommunen ændrede praksis i marts 2015, da kommunen blev opmærksom på fejlen. Så vidt jeg forstår, skete det ikke kun i nye sager, men der blev også fra dette tidspunkt sendt en afgørelse til begge parter i de sager, hvor afgørelsen ikke tidligere var meddelt begge parter, og hvor der ikke var blevet klaget. Jeg forstår desuden, at kommunen i disse breve har fastholdt de oprindelige afgørelser og deres virkningstidspunkt, jf. pkt. 3.3.3.

3.1.2. Det fremgår af kommunens udtalelse til mig (se sagsfremstillingen nedenfor), at kommunen i ingen af kommunens sager meddelte den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt til begge parter.

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

Af referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 6. maj 2015 fremgår det, at kommunen på det tidspunkt ikke mente, at de afgørelser, som kommunen havde truffet i perioden januar 2014 til marts 2015, var ugyldige som følge af, at samleveren ikke var partshørt og ikke havde fået meddelt afgørelsen. Kommunen begrundede det med, at partshøring og meddelelse af afgørelsen til samleveren "ikke kunne have ført til en anden afgørelse end den truffe", og at "sagsbehandlingsmanglerne ikke (va)r væsentlige for afgørelserne".

Det fremgår også af referatet og af et notat af 3. januar 2016 fra forvaltningen (se sagsfremstillingen), at kommunens opfattelse var begrundet i, at kommunen udelukkende havde truffet afgørelse i sagerne efter de objektive betingelser og kriterier i aktivlovens § 2b stk. 1 og 2, og ikke efter lovens § 2b, stk. 3, om forhold af ægteskabslignende karakter (se omtalen af bestemmelserne i sagsfremstillingen), og at begge parter havde underskrevet en samlivserklæring.

Af notatet af 3. januar 2016 fra forvaltningen, der blev behandlet på et møde i beskæftigelsesudvalget den 13. januar 2016, fremgår det desuden, at kommunen indtil i hvert fald dette tidspunkt (fortsat) ikke mente, at der var grundlag for at ændre de afgørelser, der ikke var meddelt begge parter. I notatet er der en gengivelse af kommunens tidligere overvejelser og nye overvejelser i januar 2016, efter at kommunen på baggrund af konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen på ny havde gennemgået sagerne om gensidig forsørgelsespligt.

Forvaltningen anbefalede i notatet "at efterprøve flere klagesager i Ankestyrelsen", og begrundede det med, at "ovenstående svar fra Ankestyrelsen [i kommunens sager; min bemærkning] viser, at Ankestyrelsen er enig i, at borgerne er omfattet af reglerne for gensidig forsørgelsespligt, men anser afgørelserne for at være ugyldige, da ikke begge parter har fået en afgørelse".

Det fremgår videre af notatet, at forvaltningen ikke mente, "at dette vil[le] kunne ændre de tidligere truffe afgørelser om gensidig forsørgelsespligt med baggrund i 2 andre principafgørelser fra Ankestyrelsen (...)."

Efter omtale af disse to principafgørelser (36-15, der vedrører spørgsmålet om ugyldighed som følge af manglende undersøgelse af betingelserne i § 2b, stk. 2, før der træffes afgørelse om samliv efter § 2b, stk. 3, og manglende parts-høring, og 37-15, jf. pkt. 2.1) anførte forvaltningen, at den gerne ville "efterprøve Ankestyrelsens holdning på baggrund af flere afgørelser i forhold til de to ovenstående principafgørelser, og efterprøve forvaltningens praksis, om det at begge parter i sagen ikke har fået en afgørelse, men alligevel anses for samlevende har opsættende virkning eller ej."

3.1.3. Jeg forstår det anførte sådan, at kommunen frem til modtagelsen af den første konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen, hvori Ankestyrelsen erklærede en afgørelse fra kommunen som ugyldig, fordi afgørelsen ikke var meddelt begge parter, mente, at afgørelserne var gyldige, selv om de ikke var meddelt begge parter. Så vidt jeg forstår, er den første afgørelse fra Ankestyrelsen en afgørelse af 7. december 2015, som jeg har indhentet fra kommunen (jf. omtale heraf nedenfor).

Jeg forstår desuden, at kommunen mente, at afgørelserne var gyldige, *fordi* parts-høring af og meddelelse af afgørelsen til begge parter ikke ville have ført til en anden afgørelse end den truffe, da afgørelsen var truffet efter de objektive betingelser og kriterier i de dagældende bestemmelser i § 2b, stk. 1 og 2, i aktivloven og ikke efter § 2b, stk. 3, om forhold af ægteskabslignende karakter, og *fordi* begge parter i samlivserklæringer selv havde angivet sig som samlevende.

Jeg forstår endvidere, at kommunen også efter modtagelsen af afgørelsen af 7. december 2015 og i hvert fald frem til januar 2016 fortsat var af den opfat-

telse, at der ikke var grundlag for at ændre de afgørelser, der ikke var meddelt begge parter, og i stedet ville afvente yderligere afgørelser herom fra Ankestyrelsen.

3.1.4. Det er i referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 6. maj 2015 anført, at det var kommunens opfattelse, at Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 ikke havde betydning for Vesthimmerlands Kommunes praksis i sager om gensidig forsørgelsespligt, og at denne opfattelse var blevet bekræftet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, ligesom et notat af 26. marts 2015 fra KL (Kommunernes Landsforening) understøttede kommunens vurdering.

I min høring bad jeg kommunen om at redegøre for kommunens kontakt med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) og om at oplyse, hvilke afsnit i notatet af 26. marts 2015 fra KL, der understøttede kommunens vurdering.

Kommunen har i sin udtalelse af 24. februar 2016 til mig oplyst, at kommunen ikke har noget notat om den kontakt, som kommunen ifølge referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 6. maj 2015 har haft med STAR om kommunens praksis, og at kommunen på det foreliggende grundlag ikke kan redegøre nærmere for denne kontakt.

Kommunen har ikke besvaret mit spørgsmål om, hvilke afsnit i notatet af 26. marts 2015 fra KL der understøttede kommunens vurdering, men kommunen har bl.a. anført, at den ikke fra begyndelsen var indstillet på, at sagerne skulle genoptages, "da man henholdt sig til det notat, som er foranlediget af KL, og desuden viste praksis fra Ankestyrelsen, at der var tvivl om, hvorvidt sagerne skulle genoptages på baggrund af ugyldighed".

3.2. Nærmere om Ankestyrelsens afgørelser på området

3.2.1. 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.

3.2.2. Ankestyrelsen traf efterfølgende den 7. december 2015 afgørelse i en konkret sag fra Vesthimmerlands Kommune, hvor Ankestyrelsen anså kommunens oprindelige afgørelse af 19. februar 2014 om gensidig forsørgelsespligt for ugyldig, "indtil" den blev meddelt begge parter ved kommunens afgørelse af 3. marts 2015 (se sagsfremstillingen). Ankestyrelsen ændrede kommunens afgørelse, og af Ankestyrelsens afgørelse fremgår det udtrykkeligt, at ændringen betød, at borgeren havde ret til fuld hjælp, indtil afgørelsen blev meddelt begge parter.

Det fremgår 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. Det fremgår også, at Ankestyrelsen ikke tog stilling til konsekvensen af manglende partshøring forud for afgørelsen af 19. februar 2014, fordi afgørelsen var ugyldig, "allerede fordi" kommunen ikke havde meddelt den til begge parter.

Af kommunens notat af 3. januar 2016 fremgår det, at Ankestyrelsen på det tidspunkt også havde truffet afgørelse i en anden sag, hvor Ankestyrelsen havde lagt vægt på, at afgørelsen ikke var meddelt begge parter. Denne afgørelse var ikke blandt de sager, som jeg har modtaget fra kommunen efter min anmodning om at få tilsendt de sager, der er omtalt i dette notat. Efter omstændighederne har jeg ikke fundet grundlag for at indhente denne afgørelse.

På det foreliggende grundlag lægger jeg til grund, at afgørelsen af 7. december 2015 var den første konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen, der erklærede en afgørelse fra Vesthimmerlands Kommune for ugyldig, indtil den var meddelt begge parter/fordi den ikke var meddelt begge parter.

Fra kommunen har jeg desuden modtaget en afgørelse af 29. januar 2016 fra Ankestyrelsen, hvori Ankestyrelsen anså en afgørelse fra kommunen af 16. januar 2014 for ugyldig, fordi afgørelsen ikke var meddelt samleveren. Kommunen havde i denne sag den 8. april 2015 truffet en ny afgørelse, der var meddelt begge parter – som Ankestyrelsen på grund af overskridelse af klagefristen ikke tog stilling til. Jeg har omtalt Ankestyrelsens afgørelse af 29. januar 2016 under sagsfremstillingen nedenfor, men da den ligger efter min høring i sagen, indgår den ikke i øvrigt i grundlaget for min behandling af sagen.

3.2.3. Ankestyrelsen har således i afgørelsen af 7. december 2015 underkendt kommunens opfattelse, hvorefter afgørelsen var gyldig trods manglende meddelelse af afgørelsen, fordi partshøring af og meddelelse af afgørelsen til begge parter ikke ville have ført til en anden afgørelse, og fordi begge parter selv havde angivet sig som samlevende.

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

3.2.4. Jeg går ud fra, at denne sag (hvor der blev truffet afgørelse den 7. december 2015) er den ene af de to sager, der sigtes til ved oplysning i kommunens notat af 3. januar 2016 om, at der var grundlag for at foretage en ny beregning af ydelser på baggrund af Ankestyrelsens underkendelse. Den anden sag har jeg som nævnt i pkt. 3.2.2 ikke modtaget.

Jeg må på baggrund af det anførte i notatet lægge til grund, at kommunen tog Ankestyrelsens konkrete afgørelser til efterretning.

På trods af Ankestyrelsens underkendelse af kommunens afgørelse(r), og på trods af, at kommunen tog Ankestyrelsens retsopfattelse til efterretning, anså kommunen ikke afgørelserne i alle de øvrige sager om gensidig forsørgelsespligt for at være uden retsvirkning og omgjorde ikke 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 at genoptage (tilsvarende) allerede afgjorte sager af egen drift og træffe en ny afgørelse i sagerne, hvis det ikke er administrativt vanskeligt for myndigheden at identificere de relevante sager/finde dem frem. Det gælder dog kun, hvis forvaltningen 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, normalt forpligtet til af egen drift at genoptage og omgøre andre sager med samme fejl.

3.3.2. Under henvisning til det, jeg har anført under pkt. 2.1 om fejlens karakter, og de hensyn, der fremgår af pkt. 2.2, må Vesthimmerlands Kommune 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).

3.3.3. Af referat fra mødet den 6. maj 2015 fremgår det, at Ankestyrelsen havde hjemvist en række sager, hvor borgerne havde klaget over kommunernes afgørelser om gensidig forsørgelsespligt, til fornyet behandling i kommunerne, og at det var på den baggrund, at Vesthimmerlands Kommune gennemgik sine sager.

Af forvaltningens notat af 3. januar 2016 fremgår det, at kommunen i februar/marts 2015 ændrede praksis, da den blev opmærksom på principafgørelse 49-14.

Da det ikke stod mig helt klart, om der i forbindelse med praksisændringen blev truffet nye afgørelser i alle de sager om gensidig forsørgelsespligt, hvor der var truffet afgørelse i perioden fra 1. januar 2014 til marts 2015, eller om

praksisændringen kun gjaldt nye ansøgninger om kontant- eller uddannelseshjælp, der blev indgivet efter praksisændringen, bad jeg i min høring kommunen om nærmere at redegøre for, hvilke sager der blev omfattet af praksisændringen.

Hvis praksisændringen også gjaldt de sager, hvori der var truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt forud for ændringen, bad jeg kommunen oplyse, om det betød, at der i alle disse sager (eller i nogle af dem) blev truffet nye afgørelser, som blev meddelt begge parter.

Hvis der i disse sager blev truffet nye afgørelser, bad jeg også kommunen om bl.a. at oplyse, om de blev truffet med tilbagevirkende kraft (til tidspunktet for den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt).

Kommunen har i udtalelsen til mig oplyst, at der ikke blev truffet nye afgørelser i alle sager, "men at kommunen ændrede praksis i de sager, hvor der ikke blev klaget, samt i alle nye ansøgninger om kontanthjælp og uddannelseshjælp". Kommunen har endvidere oplyst, at praksisændringen betød at "alle borgere og samleverer fra marts 2015 (...) har modtaget den skriftlige afgørelse".

Jeg forstår det sådan, at kommunen fra marts 2015 udsendte nye afgørelser til begge parter i de sager, hvor den oprindelige afgørelse ikke var meddelt til begge parter, og hvor kommunen ikke havde modtaget en klage.

Kommunen har ikke svaret på mit spørgsmål om tilbagevirkende kraft, men på baggrund af de konkrete afgørelser, som jeg har modtaget fra kommunen, kommunens ønske om at efterprøve flere sager i Ankestyrelsen og kommunens efterfølgende beslutning om at genoptage sagerne, forstår jeg, at de nye afgørelser over for begge parter blev truffet med samme virkningstidspunkt som den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren.

3.3.4. Jeg lægger således til grund, at kommunen af egen drift gennemgik og genoptog sagerne og udsendte nye afgørelser til begge parter i de sager, hvor der ikke var blevet klaget, men kommunen omgjorde ikke sine oprindelige afgørelser og efterbetalte ikke modregnede ydelser.

Da samleveren i de pågældende sager først fra marts 2015 fik 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 blev 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 afgørelse af 7. december 2015 i en af Vesthimmerlands Kommunes sager, fastslog Ankestyrelsen, 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. 3.2.2. Så vidt jeg forstår, skete det også i en anden sag.

3.3.5. 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 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 lægger til grund er afgørelsen af 7. december 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.

3.3.6. Kommunen havde derfor ikke kun pligt til at genoptage og omgøre de afgørelser, der var blevet underkendt af Ankestyrelsen (og eventuelle afgørelser, der var 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.

3.3.7. Efter min henvendelse har beskæftigelsesudvalget på et møde den 9. marts 2016 truffet beslutning om, at kommunen af egen drift skal genoptage de relevante sager.

I referatet af dette møde er det bl.a. anført, at forvaltningen var indstillet på at genoptage de identificerede sager med baggrund i min henvendelse, men "også med baggrund i, at praksis fra Ankestyrelsen nu viser entydighed i at afgørelserne skal betragtes som ugyldige, når forvaltningslovens principper ikke er overholdt".

Som nævnt under pkt. 3.3.5 må jeg imidlertid lægge til grund, at det efter offentliggørelsen af principafgørelse 37-15 eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog afgørelsen af 7. december 2015, burde have stået kommunen klart, at den havde pligt til at omgøre afgørelserne i de identificerede sager og efterbetale ydelser, indtil det tidspunkt hvor der eventuelt blev truffet en ny afgørelse over for begge parter.

4. Opsamling

4.1. Efter min gennemgang af sagen er det min opfattelse, at kommunen, da den i marts 2015 blev opmærksom på Ankestyrelsens principafgørelse 49-14 og på konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen i forhold til – så vidt jeg forstår – andre kommuner, og således blev bekendt med, at afgørelser om gensidig forsørgelsespligt skulle meddeles begge parter, havde pligt til at undersøge, om kommunen havde begået en generel fejl ved ikke at meddele afgørelsen til begge parter. Det gjorde kommunen også.

Da resultatet af denne undersøgelse forelå, var kommunen desuden forpligtet til at ændre sin praksis fremover, hvilket kommunen også gjorde fra februar/marts 2015. Det fremgår af kommunens notat af 3. januar 2016.

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

Det er imidlertid min opfattelse, at kommunen ikke kunne "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. 3.3.5 ovenfor)

Jeg mener herefter, at det er kritisabelt, at kommunen ikke traf beslutning om af egen drift at omgøre alle de sager om gensidig forsørgelsespligt, hvor afgørelsen ikke var meddelt begge parter, på dette tidspunkt.

4.2. Det fremgår af referatet af beskæftigelsesudvalgets møde den 9. marts 2016, at de relevante sager genoptages med baggrund i min henvendelse, men tillige praksis fra Ankestyrelsen.

Det fremgår endvidere, at der "såfremt afgørelser truffet i perioden januar 2014 til marts 2015 anses som ugyldige, skal (...) ske en regulering af ydelserne". Jeg forstår det sådan, at kommunen ville omgøre afgørelsen i alle de sager, hvor afgørelsen ikke er meddelt begge parter, og efterbetale de beløb, som kommunen har modregnet i kontant- eller uddannelseshjælp, i perioden indtil der eventuelt blev/bliver truffet en ny afgørelse over for begge parter.

Kommunen har telefonisk den 4. juli 2016 oplyst, at alle sager har været genoptaget, og at der er efterbetalt ydelser til borgerne i sagerne.

Da kommunen således – efter min henvendelse – af egen drift har genoptaget alle sager (som ikke allerede har været genoptaget) og efterbetalt modregnede ydelser, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg beder dog kommunen om at orientere mig om antallet af sager, der har været genoptaget, og hvori der er truffet nye afgørelser og efterbetalt kontant- eller uddannelseshjælp på grund af manglende meddelelse af afgørelsen til begge parter.

5. Besvarelsen af min høring af 25. januar 2016

I min høring stillede jeg en række spørgsmål til kommunen, jf. min gengivelse heraf under sagsfremstillingen.

Kommunen har ikke svaret på alle de spørgsmål, som jeg bad kommunen om at svare på, jf. gengivelsen af kommunens svar i sagsfremstillingen.

Da kommunen imidlertid har besluttet, at sagerne skal genoptages, foretager jeg mig ikke mere i den anledning.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Ulf Harbo
Statsforvaltningen, Tilsynet
Ankestyrelsen
KL
STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering)

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 nogle 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).

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 bekrævet 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 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.

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 den samlevendes 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 arbejdsløsheds-kasser.

Om Vesthimmerlands Kommunes administration af reglerne i forbindelse med gennemførelsen af loven fremgår det af en sagsfremstilling i et referat af et møde den 6. maj 2015 i kommunens beskæftigelsesudvalg, at kommunen udelukkende traf afgørelse om gensidig forsørgelsespligt på baggrund af de objektive betingelser og kriterier i lovens § 2b, stk. 1 og 2. Kommunen tog således ikke stilling til, om der forelå et forhold af ægteskabslignende karakter, jf. § 2 b, stk. 3. Det fremgår endvidere, at kommunen – for ikke at skulle (partshøre og) sende afgørelse om gensidig forsørgelsespligt til begge parter – bad parterne om at underskrive en samlivserklæring.

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.

Af et notat fra forvaltningen af 3. januar 2016 fremgår det, at kommunen i februar/marts 2015 ændrede praksis, da den blev opmærksom på principafgørelsen. I notatet er herom anført følgende:

”Alle borgere der pr. 1. januar 2014 modtog ydelse og opfyldte kriterierne for at være omfattet af reglerne for gensidig forsørgerpligt fik tilsendt en samlivserklæring. Begge parter blev bedt om at underskrive samlivserklæring.

...

Ovenstående er således gældende praksis i forvaltningen indtil februar/marts 2015, hvor forvaltningen bliver opmærksom på Ankestyrelsens principafgørelse fra august 2014 (49-14 ...).

Praksis ændres på baggrund af principafgørelsen. Dette betyder, at alle borgere og samlevere fra marts måned 2015 er partshørt og har modtaget skriftlig afgørelse. Det er således forvaltningens opfattelse, at alle afgørelser, truffet efter marts 2015, vedr. gensidig forsørgelsespligt er uden de tidligere påpegede sagsbehandlingsfejl”.

Den 4. marts 2015 orienterede forvaltningen beskæftigelsesudvalget om ”[r]eglerne om gensidig forsørgerpligt”. Det fremgår ikke af referatet af mødet den dag i beskæftigelsesudvalget, hvad orienteringen nærmere gik ud på.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (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 gyldighed. 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.”

Af referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 6. maj 2015 fremgår det, at kommunen – på baggrund af Ankestyrelsens hjemvisning til nogle kommuner af sager, hvori Ankestyrelsen fandt, at afgørelserne var ugyldige på grund af sagsbehandlingsfejl – gennemgik i alt 237 sager for at vurdere, om der i Vesthimmerlands Kommune var begået samme fejl, og om der i så fald skulle ske tilbagebetaling af ydelser. Om resultatet af denne gennemgang er anført følgende i referatet:

”Efter gennemgang af de 237 sager er det kommunens vurdering, at afgørelserne ikke er sammenlignelige med Ankestyrelsens afgørelser, idet der [i kommunens afgørelser; min bemærkning] ikke er taget stilling til ægteskabslignende forhold, men derimod kun de konkrete forhold, som er beskrevet i § 2b, stk. 1 og 2.

Det er yderligere vurderingen, at en evt. [manglende; min bemærkning] partshøring og afgørelse til samlelever ikke ugyldiggør den afgørelse, som kommunen har foretaget, idet denne ikke kunne have ført til en anden afgørelse end den truffe. Dette skal ses i lyset af, at samtlige krav i lovgivningen skulle være til stede, for at parterne kan betragtes som samlelevende.

Endvidere vurderer Vesthimmerlands Kommunes juridiske afdeling ikke, at Ankestyrelsens principafgørelse [nr. 49-14; min bemærkning] har betydning, for den praksis kommunen har haft i forhold til gensidig forsørgerpligt. Der er lagt vægt på, at det er borgeren selv der er kommet med dokumentation for at være samlelevende, og at samlelever har underskrevet samlivserklæringen.

Dette er yderligere bekræftet efter kontakt med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, ligesom KL har udarbejdet et notat om sagen 26. marts 2015, som understøtter kommunens vurdering.

Det vurderes således ikke, at Vesthimmerlands Kommunes afgørelser er ugyldige selvom der ikke foreligger partshøring eller afgørelse og evt. samlivserklæring i nogle af sagerne, idet sagsbehandlingsmanglerne ikke er væsentlige for afgørelserne. Det er således heller ikke vurderingen, at der skal ske efterbetaling af ydelser som følge heraf.”

Beskæftigelsesudvalget tog på mødet orienteringen om praksis 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 samlelever.

Fra kommunen har jeg indhentet kopi af afgørelser fra Ankestyrelsen (se nedenfor), der er omtalt i notatet af 3. januar 2016 fra kommunen. Jeg har modtaget i alt fire afgørelser til to borgere. Vedrørende den ene borger drejer det sig om afgørelser af 6. marts 2015 og 7. december 2015 og vedrørende den anden borger afgørelser af 14. oktober 2015 og 29. januar 2016.

I afgørelsen af 6. marts 2015 afslog Ankestyrelsen at behandle en klage over en afgørelse fra kommunen af 19. februar 2014 under henvisning til, at klagen var indgivet for sent. I afgørelsen af 7. december 2015 anså Ankestyrelsen imidlertid afgørelsen af 19. februar 2014 for ugyldig, ”indtil” den blev meddelt begge parter ved kommunens afgørelse af 3. marts 2015.

I afgørelsen af 14. oktober 2015 afslog Ankestyrelsen at behandle en klage over en afgørelse fra kommunen af 8. april 2015 under henvisning til, at klagen var indgivet for sent. Ankestyrelsen lagde vægt på, at afgørelsen var meddelt begge parter.

Vedrørende kommunens oprindelige afgørelse af 16. januar 2014 redegjorde Ankestyrelsen for, hvornår Ankestyrelsen kunne se bort fra overskridelse af klagefristen, og nævnte herunder bl.a., at det kunne ske, når afgørelsen ikke var meddelt begge parter. Ankestyrelsen oplyste, at den ville se bort fra overskridelse af klagefristen vedrørende afgørelsen af 16. januar 2014, og sagen blev sendt til kommunen til genvurdering. I afgørelsen af 29. januar 2016 (som er nærmere omtalt nedenfor) anså Ankestyrelsen kommunens afgørelse af 16. januar 2014 for ugyldig.

Ankestyrelsen ændrede i sagerne kommunens afgørelser, således at borgerne havde ret til fuld hjælp, i den første sag for perioden, indtil afgørelserne blev meddelt begge parter, i den anden sag frem til tidspunktet for kontanthjælpens ophør.

I afgørelsen af 7. december 2015 anførte Ankestyrelsen udtrykkeligt, at Ankestyrelsens ændring betød, at borgeren havde ret til fuld hjælp, indtil afgørelsen blev meddelt begge parter. Det fremgår 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. Det fremgår også, at Ankestyrelsen ikke tog stilling til konsekvensen af manglende partshøring forud for afgørelsen af 19. februar 2014 i denne sag, fordi denne afgørelse var ugyldig, allerede fordi kommunen ikke havde meddelt afgørelsen over for begge parter.

Efter henvendelse fra en borger meddelte kommunens borgmester i en e-mail af 23. december 2015, at kommunens administration havde vurderet, at der ikke var begået fejl i sagerne, men at sager, hvori der opstod spørgsmål/tvivl, ville blive sendt til Ankestyrelsen.

Den pågældende borger rettede den 27. december 2015 henvendelse til mig om kommunens behandling af sager om gensidig forsørgelsespligt. Han henviste bl.a. til, at der i en række tilfælde ikke var sendt en afgørelse til begge parter i sagen.

Beskæftigelsesudvalget behandlede spørgsmålet om gensidig forsørgelsespligt på ny på et møde den 13. januar 2016. Det skete på baggrund af ovennævnte notat af 3. januar 2016 fra kommunens forvaltning. I notatet anbefalede forvaltningen, "at efterprøve flere klagesager i Ankestyrelsen". I notatet er bl.a. anført følgende:

”Af Ankestyrelsens principafgørelse fra august 2014, (49-14 ...), fremgår det at afgørelser om gensidig forsørgelsespligt er ugyldige såfremt begge parter ikke er meddelt denne afgørelse.

...

KL udarbejder pr. 26. marts 2015 et notat om gensidig forsørgelsespligt (...). På baggrund af KL's notat gennemgår forvaltningen alle relevante sager for at få et overblik over evt. økonomiske konsekvenser ved en evt. ændring i praksis. Det vurderes, at afgørelser truffet i perioden januar 2014 til marts 2015 ikke er ugyldige. Det er således vurderingen, at der ikke skal ske efterbetaling af ydelser som følge heraf. På baggrund af denne gennemgang blev der udfærdiget en sagsfremstilling, der var på Beskæftigelsesudvalgsmødet 6. maj 2015 (...).

Ankestyrelsen har efter orienteringen til udvalget i marts 2015 truffet afgørelser i påklagede sager:

- 2 klager er ikke behandlet af Ankestyrelsen med begrundelsen at klagen er modtaget for sent. Ankestyrelsen har, i disse sager, ikke fundet særlig grund til at se bort fra klagefristen.
- 1 klage behandles i Ankestyrelsen og borger meddeles at hun og samlever anses for samlevende efter aktivlovens regler, og parret har derfor pligt til at forsørge hinanden. Dog ændres kommunes afgørelse indtil marts 2015, hvor begge har modtaget skriftlig afgørelse. Ankestyrelsen vurderer at kommunen ikke frem til marts 2015 kunne pålægge parret gensidig forsørgelsespligt. Der er således grundlag for at foretage ny beregning af parrets ydelser indtil februar 2015.
- 1 klage behandles i Ankestyrelsen og borger meddeles at hun og samlever anses for samlevende efter aktivlovens regler, og parret har derfor pligt til at forsørge hinanden. Ankestyrelsen har lagt vægt på at afgørelsen ikke er meddelt til samlever. Der er således grundlag for at foretage ny beregning af parrets ydelser.
- 1 klage behandles i Ankestyrelsen og returneres til revurdering i forvaltningen.
- 1 borger klager i november 2015 over afgørelse om at der er truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, uden partshøring af samlever. Klagen revurderes i forvaltningen og på baggrund af tidligere afgørelse fra Ankestyrelsen, vurderes at afgørelsen

er truffet på et ugyldigt grundlag. Forvaltningen ændrer derfor afgørelse om gensidig forsørgelsespligt og ydelser til parret reguleres/efterbetales.

Forvaltningen har gennemgået de sager som er omfattet af gensidig forsørgerpligt. Gennemgangen viser at såfremt afgørelser truffet i perioden januar 2014 til marts 2015 anses som ugyldige, skal der ske en regulering af ydelsen, en udgift på samlet set knapt kr. 800.000.

Anbefaling

Forvaltningen anbefaler at efterprøve flere klagesager i Ankestyrelsen. Det indebærer, at når en borger klager over en afgørelse om gensidig forsørgelsespligt, fastholder forvaltningen afgørelsen og sender den til videre behandling i Ankestyrelsen, da ovenstående svar fra Ankestyrelsen viser, at Ankestyrelsen er enig i, at borgerne er omfattet af reglerne for gensidig forsørgelsespligt, men anser afgørelserne for at være ugyldige, da ikke begge parter har fået en afgørelse.

Forvaltningen mener ikke, at dette vil kunne ændre de tidligere truffe afgørelser om gensidig forsørgelsespligt med baggrund i 2 andre principafgørelser fra Ankestyrelsen, der lyder:

36-15: En afgørelse er ikke i sig selv ugyldig, selvom kommunen ikke har undersøgt alle objektive betingelser

...

37-15 En afgørelse skal meddeles begge parter, ellers har den en væsentlig retlig mangel

...

Forvaltningen vil gerne efterprøve Ankestyrelsens holdning på baggrund af flere afgørelser i forhold til de to ovenstående principafgørelser, og efterprøve forvaltningens praksis, om det at begge parter i sagen ikke har fået en afgørelse, men alligevel anses for samlevende har opsættende virkning eller ej."

Beskæftigelsesudvalget tog på mødet den 13. januar 2016 orienteringen til efterretning.

På baggrund af henvendelsen af 27. december 2015 fra den nævnte borger bad jeg i brev af 25. januar 2016 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.

Jeg citerede også fra en e-mail af 26. november 2015, hvori Ankestyrelsen havde svaret en borger på et 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.

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 forstod referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 6. maj 2015 sådan, at der i ingen af de identificerede sager blev sendt en afgørelse til samleveren i forbindelse med den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt. Jeg bad (under pkt. 3.1) kommunen om oplyse, om det var korrekt forstået, eller at korrigere det anførte.

Jeg bad desuden (under pkt. 3.2) kommunen om at redegøre for den kontakt med STAR, der var omtalt i referatet af mødet den 6. maj 2015, og om nærmere at angive, hvilke afsnit i KL's notat der ifølge kommunen ifølge samme referat understøttede kommunens vurdering af, at der ikke er pligt til at genoptage de sager, hvor afgørelsen ikke er meddelt til begge parter.

Jeg bad endvidere kommunen oplyse, om kommunen havde haft kontakt til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering eller KL om betydningen af Ankestyrelsens principafgørelse 37-15, som var offentliggjort efter mødet i kommunens beskæftigelsesudvalg den 6. maj 2015, og hvad der evt. kom ud af en sådan kontakt.

Da det ikke stod mig helt klart, om der i forbindelse med praksisændring i marts 2015 blev truffet nye afgørelser i alle de sager om gensidig forsørgelsespligt, hvor der var truffet afgørelse i perioden fra 1. januar 2014 til marts 2015, eller om praksisændringen kun gjaldt nye ansøgninger om kontant- eller uddannelseshjælp, der blev indgivet efter praksisændringen, bad jeg (under pkt. 3.3) kommunen om nærmere at redegøre for, hvilke sager der blev omfattet af praksisændringen.

Hvis praksisændringen også gjaldt de sager, hvori der var truffet afgørelse om gensidig forsørgelsespligt forud for ændringen, bad jeg kommunen oplyse, om det betød, at der i alle disse sager (eller i nogle af dem) blev truffet nye afgørelser, som blev meddelt begge parter.

Hvis der i disse sager blev truffet nye afgørelser, bad jeg også kommunen oplyse, hvad der nærmere blev anført i afgørelserne, og jeg nævnte, at et eksempel eventuelt kunne sendes til mig. Jeg bad også kommune om at oplyse, om disse nye afgørelser blev truffet med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for den oprindelige afgørelse om gensidig forsørgelsespligt.

Videre bad jeg (under pkt. 3.4) kommunen om at redegøre for, hvorfor det i referatet af 6. maj 2015 fremgik, at der var identificeret 237 sager om gensidig forsørgelsespligt, og at det over for STAR i brev af 19. maj 2015 var oplyst, at der (kun) var truffet 38 afgørelser.

Hvis kommunen i marts 2015 traf nye afgørelser i sager om gensidig forsørgelsespligt, hvor der var truffet oprindelige afgørelser i perioden fra 1. januar 2014 til marts 2015, bad jeg endvidere kommunen redegøre for, hvorfor det i svaret til STAR var oplyst, at der ikke var genoptaget nogen sager.

Da det fremgik af notatet af 3. januar 2016, at kommunen gerne ville "efterprøve Ankestyrelsens holdning (...) og efterprøve forvaltningens praksis, om det at begge parter i sagen ikke har fået en afgørelse, men alligevel anses for samlevende har opsættende virkning eller ej.", bad jeg (under pkt. 3.5) kommunen om at uddybe, hvad kommunen mente med dette, herunder det anførte om "opsættende virkning".

Jeg havde fået det indtryk, at det fortsat var kommunens opfattelse, at de afgørelser, der ikke var meddelt begge parter, ikke var ugyldige, uanset resultatet af Ankestyrelsens behandling af to konkrete sager, der (uden angivelse af dato herfor) var omtalt i kommunens notat af 3. januar 2016, og Ankestyrelsens principafgørelse 37-15.

I lyset heraf og af det, som jeg havde anført om retsgrundlaget, herunder principafgørelse 37-15 og citatet fra Ankestyrelsens svar af 26. november 2015 til den pågældende borger, bad jeg (under pkt. 3.6) kommunen om udtrykkeligt at oplyse, om kommunen fortsat var af den opfattelse, at afgørelser om gensidig forsørgelsespligt, der ikke er meddelt begge parter, ikke var ugyldige, når der forelå en underskrevet samlivserklæring. Jeg bad endvidere kommunen om at oplyse, om kommunen fortsat ikke mente sig forpligtet til af egen drift at genoptage (hvor det endnu ikke var sket) de sager, hvori afgørelsen ikke var meddelt begge parter, og efterbetale de beløb, som kommunen havde modregnet i hjælpen, for perioden indtil der eventuelt blev truffet en ny afgørelse over for begge parter.

Den 29. januar 2016 traf Ankestyrelsen som tidligere nævnt afgørelse i yderligere en konkret sag, hvor Ankestyrelsen anså kommunens oprindelige afgørelse af 16. januar 2014 for ugyldig. Ankestyrelsen lagde vægt på, at afgørelsen ikke var meddelt begge parter, og Ankestyrelsen ændrede kommunens

afgørelse. Da der i dette tilfælde ikke blev ydet kontanthjælp længere, da kommunen sendte en ny afgørelse af 8. april 2015 til begge parter, var der ikke tale om at udbetale ydelser helt frem til tidspunktet for den nye afgørelse. I afgørelsen skrev Ankestyrelsen bl.a., at den omstændighed, at begge parter havde underskrevet en samlivserklæring, ikke kunne føre til et andet resultat, da kommunens afgørelse af 16. januar 2014 ikke var meddelt samleveren. Ankestyrelsen skrev endvidere, at det heller ikke kunne føre til en ændret vurdering, at parterne hver måned havde indsendt samleverens lønsedler til beregning af kontanthjælpen, og at det ikke er tilstrækkeligt for afgørelsens retsvirkning, at parten får underretning om afgørelsen på anden måde, f.eks. fra sin sambo.

Vesthimmerlands Kommune har den 30. marts 2016 sendt mig en udtalelse, dateret den 24. februar 2016.

Af denne udtalelse og af et referat af et møde i beskæftigelsesudvalget den 9. marts 2016 fremgår det, at det er besluttet, at kommunen af egen drift skal genoptage de sager, hvor afgørelsen om gensidig forsørgelsespligt ikke er meddelt til begge parter.

I udtalelsen har kommunen anført følgende:

”...

Vesthimmerlands Kommune kan til sagen oplyse, at det er korrekt forstået af Ombudsmanden, at der i *ingen* af de identificerede sager blev sendt en kopi af afgørelsen til samleveren i forbindelse med at der blev truffet afgørelse i sagerne, selvom at begge parter havde underskrevet en samlivserklæring.

Vesthimmerlands Kommune kan på det foreliggende grundlag ikke redegøre for et telefonnotat med STAR, da forvaltningen ikke har noteret dette på sagen.

Vesthimmerlands Kommune bekræfter at man har haft kontakt med STAR i maj 2015, (...). Det kan hertil oplyses, at der ikke har været etableret yderligere kontakt siden.

I forhold til den omtalte praksisændring kan det oplyses at der ikke blev truffet nye afgørelser i alle sager, men at kommunen ændrede praksis i de sager, hvor der ikke blev klaget, samt i alle nye ansøgninger om kontanthjælp og uddannelseshjælp.

Praksisændringen betyder at alle borgere og samleverer fra marts 2015 er blevet partshørt og har modtaget den skriftlige afgørelse. Det er derfor

kommunens opfattelse, at alle afgørelser truffet efter marts 2015 vedr. gensidig forsørgelsespligt er uden de tidligere påpegede sagsbehandlingsfejl.

I forhold til antallet af sager i Vesthimmerlands Kommune kan det hertil oplyses at der ikke er uoverensstemmelse mellem antallet af sager, men forvirringen vedrørende tallene 237 og 38 skyldes den måde sagerne identificeres.

Vesthimmerlands Kommune var ikke fra begyndelsen indstillet på, at sagerne skulle genoptages, da man henholdt sig til det notat, som er foranlediget af KL, og desuden viste praksis fra Ankestyrelsen, at der var tvivl om, hvorvidt sagerne skulle genoptages på baggrund af ugyldighed. Vesthimmerlands Kommune vurderede derfor, at man ville afvente flere afgørelser fra Ankestyrelsen.

Vesthimmerlands Kommune er indforstået med at 'opsættende virkning' betyder at en afgørelses retsvirkninger er suspenderet indtil sagen er nærmere undersøgt.

Vesthimmerlands Kommune kan til sagen oplyse, at problematikken har været behandlet i kommunens Beskæftigelsesudvalg, og at man er indstillet på at genoptage de identificerede sager. Dette med baggrund i Ombudsmandens henvendelse, men tillige også med baggrund i, at praksis fra Ankestyrelsen nu viser entydighed i at afgørelserne skal betragtes som ugyldige, når forvaltningslovens principper ikke er overholdt."

Af referatet af mødet i beskæftigelsesudvalget den 9. marts 2016 fremgår det, at udvalget godkendte "at de relevante sager genoptages i henhold til praksis fra Ankestyrelsen".

Efter min anmodning om at få tilsendt de afgørelser fra Ankestyrelsen, der er omtalt i kommunens notat af 3. januar 2016, har kommunen efterfølgende sendt mig kopi af fire afgørelser fra Ankestyrelsen, jf. omtalen heraf ovenfor.

Den 4. juli 2016 har kommunen telefonisk oplyst, at sagerne har været genoptaget af egen drift, og at der er efterbetalt ydelser til borgerne.