

  
INDENRIGSMINISTERIET

---

Advokat Thomas Rørdam  
Postboks 9017  
1022 København K

Dato 30. juni 1994  
Kontor 4. k.  
Sag nr. 1994/122/449-4  
Sagsbeh. STH

I brev af 26. april 1994 (j.nr. 222201i) har De på vegne af Nyborg Kommunalbestyrelse rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende 2 udtalelser af 6. april 1994 fra Tilsynsrådet for Fyns Amt vedrørende refusion af udgifter til bistandshjælp i henhold til § 11 i lov om social bistand (lovbekendtgørelse nr. 829 af 1. oktober 1992) til henholdsvis Præstø Kommune og Nyborg Kommune.

De har anmodet Indenrigsministeriet om at tage stilling til tilsynsrådets udtalelser, hvorefter Nyborg Kommunalbestyrelse efter på ny at have behandlet sagen i et møde senest den 1. juni 1994 enten skal have efterkommet Den Sociale Ankestyrelses og Det Sociale Ankenævns pålæg om, at Nyborg Kommune skal godtgøre de af Herning og Præstø Kommuner afholdte udgifter til social bistand på henholdsvis 1.657.485,13 kr. og 1.740.956,32 kr, eller skal have anlagt retssag mod de pågældende kommuner med påstand om, at kravet bortfalder som følge af passivitet. I modsat fald udbeder tilsynsrådet sig en udskrift af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, der viser, hvorledes de enkelte medlemmer har stemt.

De har i Deres henvendelse endvidere anmodet Indenrigsministeriet om at foranledige, at den frist (den 1. juni 1994), som tilsynsrådet har fastsat i de pågældende udtalelser, forlænges, indtil Indenrigsministeriets udtalelse foreligger.

"Når der ved en afgørelse truffet af Det Sociale Ankenævn (og Den Sociale Ankestyrelse) er pålagt en kommune en betalingspligt, vil undladelse af at erlægge ydelsen være et klart lovstridigt forhold, som tilsynsmyndigheden skal gribe ind overfor uden at foretage en selvstændig vurdering af, om kravet kan være bortfaldet f.ex. på grund af passivitet. Spørgsmålet om, hvorvidt dette er tilfældet henhører under domstolene og må efter tilsynsrådets opfattelse indbringes for domstolene af den kommune, som gør anbringendet om forældelse gældende."

I afgørelsen af 11. maj 1993 fra Det Sociale Ankenævn er det bl.a. anført:

"Det Sociale Ankenævn finder, at Nyborg Kommune er forpligtet til at afholde opholdskommunens andel af udgifterne til den hjælp, der er ydet ... efter bistandsloven i perioden 15. marts 1977 til 30. september 1992.

...

Der henvises endvidere til SM O-3-90, hvorefter den endelige afgørelse vedrørende eventuelt bortfald af refusionskrav af den omhandlede art mellem kommunerne henhører under domstolene, herunder hvorvidt et sådant krav kan bortfalde på grund af forældelse eller på grund af passivitet med hensyn til kravets rejsning."

I Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 25. november 1993 hedder det bl.a.:

"Ankestyrelsen tiltræder Fyns Statsamts afgørelse, hvorefter Nyborg Kommune skal afholde udgifterne til bistand til PP.

...

Spørgsmålet om et krav eventuelt bortfalder på grund af passivitet henhører under domstolene."

I grundlaget for ankestyrelsens afgørelse hedder det endvidere:

"Nævnet har.... lagt vægt på, at forsorgsloven blev ophævet ved bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976, at bistandsloven i modsætning til forsorgsloven ikke indeholder frister for fremsættelse af refusionskrav, og at Præstø Kommune først har afholdt udgifter vedrørende ... fra 1980.

I Deres brev af 26. april 1994 til Indenrigsministeriet har De bl.a. anført:

"Det er min opfattelse, at tilsynsrådet med urette har undladt at lade

- 1) passivitetsspørgsmålet i begge sager og
- 2) spørgsmålet om anvendelse af forsorgslovens særlige

fristregler i tiden før bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 i sagen mod Præstø Kommune

indgå i vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af lovgivningen...

Jeg er opmærksom på, at tilsynsrådets legalitetskontrol i visse henseender undergives en indskrænkende fortolkning, men den indskrænkende fortolkning omfatter ikke udeladelse af en del af gældende ret (jf. pkt. 1 og 2 ovenfor) fra vurderingsgrundlaget. I hvert fald ikke i sager af den her foreliggende karakter, hvor der er tale om en betalingstvist i forholdet mellem flere kommuner indbyrdes..."

De har i samme brev anmodet Indenrigsministeriet om en udtalelse og om at foranledige, at den frist (den 1. juni 1994), som tilsynsrådet havde fastsat i de pågældende udtalelser, blev forlænget indtil Indenrigsministeriets udtalelse forelå.

Præstø Kommune har ved brev af 28. april 1994 kommenteret det, De har anført i brevet af 26. april 1994.

De har i brev modtaget i Indenrigsministeriet den 5. maj 1994 fremsat supplerende bemærkninger til sagen.

På denne baggrund har Indenrigsministeriet den 9. maj 1994 anmodet Tilsynsrådet for Fyns Amt om en udtalelse og om at tage stilling til Deres anmodning om at forlænge den af tilsynsrådet fastsatte frist, indtil Indenrigsministeriets udtalelse foreligger.

Tilsynsrådet har herefter i en udtalelse af 17. maj 1994 henholdt sig til sine udtalelser af 26. april 1994 og udtalt, at rådet ikke har noget at indvende imod, at der ses bort fra den frist som tilsynsrådet har fastsat (den 1. juni 1994) indtil Indenrigsministeriets udtalelse foreligger.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd - fører tilsyn

med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

I § 61 i lov om kommunernes styrelse er angivet de sanktioner, de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder kan beslutte at anvende over for kommuner, der tilsidesætter lovgivningen. Efter § 61, stk. 7, kan tilsynsrådernes afgørelser herom indbringes for indenrigsministeren af kommunalbestyrelsen eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, afhængig af hvilken sanktion tilsynsrådet har truffet afgørelse om.

Indenrigsministeriet er ikke i øvrigt almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men kan dog tage sager op til vurdering, hvis ministeriet finder, at der er anledning til at undersøge, om den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

I den foreliggende sag har tilsynsrådet (endnu) ikke truffet afgørelse om anvendelse af sanktioner. Det fremgår imidlertid af tilsynsrådets udtalelser, at anvendelse af tvangsbøder kan forventes, hvis ikke kommunalbestyrelsen efterlever afgørelserne fra de sociale ankemyndigheder.

Uanset, at Indenrigsministeriet er klagemyndighed for eventuelle afgørelser, der måtte blive truffet af tilsynsrådet, finder Indenrigsministeriet i den foreliggende sag at kunne udtale sig vejledende om tilsynsrådets retsopfattelse.

§§ 11 og 16 i bistandsloven, om opholdskommunerefusion og afgørelse af tvister mellem flere kommuner om deres forpligtelser efter loven, har følgende ordlyd:

"§ 11. Opholdskommunen kan kræve sin del af udgifterne til bistand refunderet af en tidligere opholdskommune,

1) når pågældende ved medvirken fra en anden kommune eller offentlig myndighed er optaget i institution eller pleje i kommunen, herunder i eget hjem med dækning af merudgifter ved omfattende plejeforanstaltninger efter § 48, stk. 4, eller i bofællesskab efter § 68,

2) når pågældendes ophold i kommunen skyldes indkaldelse til aftjening af værnepligt eller indlæggelse i sygehus og lignende behandlingsinstitution,

3) når pågældende har ophold i kommunen eller i amtskommunen på grund af særlige forhold, jf. § 68, stk. 3, § 83, stk. 2 og 3, og § 115, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Ud over de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, kan det ved aftale mellem kommunalbestyrelserne i henholdsvis fraflytnings- og tilflytningskommunen bestemmes, at fraflytningskommunen fortsat afholder opholdskommunens udgifter efter denne lov, når en kommune anviser en person en ældrebolig i medfør af lov om boliger for ældre og personer med handicap. Det samme gælder i alle tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen anviser til en ældre- eller handicapegnet bolig, eller hvor en person omfattet af § 24 a, stk. 1, nr. 1 eller 2, i lov om individuel boligstøtte anvises bolig i et kollektivt bofællesskab eller en privat organisation som udlejer. I aftalen fastsættes, om denne kun skal gælde, så længe den pågældende bor i den anviste bolig.

Stk. 3. Aftaler, der er indgået efter stk. 2, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 4. Når der under midlertidigt ophold i en kommune ydes varig hjemmehjælp i over 1 måned, og pågældende i sin hidtidige opholdskommune har modtaget varig hjemmehjælp, kan den midlertidige opholdskommune kræve refusion af sine fremtidige udgifter til varig hjemmehjælp fra den anden kommune, dog højst for hjælp svarende til det antal timer, der er ydet umiddelbart forud for det midlertidige ophold.

Stk. 5. Krav mod en tidligere opholdskommune efter stk. 1 og 4 skal rejses senest 3 år efter hjælpens ydelse.

**§ 16.** Uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser efter denne lov afgøres af det sociale ankenævn, som den kommune, som forpligtelsen gøres gældende mod, hører under. § 15, stk. 3 og stk. 4, 2.- 4. pkt., finder tilsvarende anvendelse."

Som det fremgår af det ovenfor anførte, har de sociale ankemyndigheder truffet afgørelse om bl.a. Nyborg Kommunes forpligtelser efter bistandsloven som forudsat i lovens § 16.

Det er antaget, at en kommunes nægtelse af at efterkomme en klagemyndigheds afgørelse altid er ulovlig. Dette gælder, selv om sagens afgørelse ved klagemyndighedens behandling har givet anledning til tvivl. Såfremt der foreligger en utvetydig afgørelse, er kommunens nægtelse af at efterleve afgørelsen i sig selv en klar ulovlighed. Der kan henvises til Lov om kommunernes styrelse, med kommentarer af Preben Espersen m.fl., 1991, side 215 og side 220-221.

Der kan i denne forbindelse endvidere henvises til, at Folketingets Ombudsmand i en generel udtalelse om de kommunale tilsynsmyndigheders gennemtvungelse af afgørelser truffet af de sociale ankemyndigheder (Folketingets Ombudsmands Beretning 1978, side 619 - 631) bl.a. har udtalt:

"Kun i de upraktiske tilfælde, hvor den endelige administrative afgørelse fra amsankenavn eller ankestyrelse måtte have et åbenbart ulovligt indhold, og i de endnu mere upraktiske tilfælde, hvor afgørelsen i øvrigt måtte være behæftet med en åbenbar, væsentlig mangel eller en grov mangel,....., vil tilsynsrådet efter min mening være beføjet til at afslå at anvende tvangsbøder ..."

Samme retsopfattelse vedrørende en kommunes forpligtelse til at efterkomme en klagemyndigheds afgørelse er kommet til udtryk i Højesterets dom af 10. oktober 1990 (UFR 1990 H, 890). Dommen angår Hanstholm Kommunes nægtelse af, at efterkomme den Sociale Ankestyrelses pålæg om at udbetale hjælp efter lov om social bistand til transport og leje af en skurvogn. Kommunen afslog ansøgningen om hjælp, da anbringelse af skurvognen det pågældende sted indebar en overtrædelse af by- og landzonenloven. Højesteret pålagde kommunen at efterkomme ankestyrelsens pålæg, da afgørelsen fra ankestyrelsen ikke var behæftet med åbenbare fejl eller mangler.

I Højesteretsdommer Hugo Wendler Pedersens kommentar til dommen (UFR 1991 B, 147) hedder det bl.a.:

"Det er ..... ikke en underordnet forvaltningsmyndigheds opgave at sætte spørgsmålstegn ved overordnede myndigheders afgørelser, men at efterleve dem og bringe dem til udførelse, medmindre de er behæftet med åbenbare eller grove mangler."

Som den foreliggende sag er oplyst for Indenrigsministeriet, ses Den Sociale Ankestyrelse ved sin afgørelse, at have taget stilling til Deres påstand om, at refusionskravet må være forældet som følge af forsorgslovens fristregler, jf. det på side 2 citerede afsnit om retsgrundlaget for afgørelsen.

Med hensyn til spørgsmålet om kravets bortfald som følge af passivitet, ses de sociale ankemyndigheder ikke at have

realitetsbehandlet Deres påstand herom, idet man har henvist til, at en tvist herom må afgøres ved et civilt søgsmål.

Indenrigsministeriet finder imidlertid, at de sociale ankemyndigheders afgørelser om at pålægge Nyborg Kommune at refundere Herning og Præstø Kommuner de omtvistede udgifter til bistandshjælp efter §§ 11 og 16 i lov om social bistand, er endelige, utvetydige og ubetingede.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke tilkommer de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder at tage stilling til, om en særlig klagemyndighed har truffet afgørelse på et utilstrækkeligt retsgrundlag, medmindre afgørelsen er behæftet med en grov eller åbenbar mangel. Dette gælder, uanset om der konkret kan være særlig anledning til at rejse tvivl om rigtigheden af den retsopfattelse, som er kommet til udtryk i afgørelsen.

På denne baggrund må Nyborg Kommune anses for forpligtet til at efterkomme Det Sociale Ankenævns og Den Sociale Ankestyrelses pålæg.

Indenrigsministeriet finder med disse bemærkninger ikke grundlag for at antage, at den retsopfattelse, Tilsynsrådet for Fyns Amt har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag. Det tilføjes i den forbindelse, at Indenrigsministeriet ikke i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om en betalingsforpligtelse overfor andre kommuner, har bemærkninger til det forhold, at tilsynsrådet har anvist Nyborg Kommune den alternative mulighed at anlægge retssag inden for en kort frist.

Indenrigsministeriet foretager på det foreliggende grundlag ikke videre i sagen.

Der henvises til Deres j.nr. 222201i.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Fyns Amt, Præstø Kommune og Herning Kommune.

Med venlig hilsen

Henrik Grunnet