

Orienteringsskrivelse 2020-02-06 nr. 9067 om kommunernes pligt til at genoptage visse sager efter lov om social service

(Til alle kommuner)

1. Indledning

Social- og Indenrigsministeriet er blevet opmærksom på, at der i ministeriets årlige vejledning om regulering af visse satser m.v. på ministeriets område (herefter satsvejledningen) har været fejl i relation til to satser. Det drejer sig om følgende:

- Ydelsesloftet for tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42, stk. 3
- Satsen for løn til pasning af nærtstående med alvorlig sygdom eller handicap efter servicelovens § 118, stk. 2.

Denne orienteringsskrivelse indeholder vejledning til kommunerne om pligten til at genoptage visse sager efter lov om social service, hvor borgere har modtaget ovennævnte ydelser.

2. Fejl vedr. ydelsesloftet efter servicelovens § 42

Det fremgår af § 42 i lov om social service (herefter serviceloven), at kommunalbestyrelsen skal yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Størrelsen af ydelsen fastsættes på baggrund af den tidligere

bruttoindtægt, dog højst med et beløb på 27.500 kr. om måneden (ydelsesloftet).

På baggrund af ”Aftale om udmøntning af satspuljen i 2012”¹⁾ blev ydelsesloftet i servicelovens § 42 ændret med virkning fra 1. juli 2012. Samtidig med denne ændring burde der have været foretaget en nødvendig konsekvensændring i den tilhørende reguleringsbestemmelse i lovens § 182.

Det fremgår af servicelovens § 182, at ydelsesloftet i lovens § 42 reguleres en gang årligt pr. 1. januar med 2,0 pct. tillagt eller fratrukket en tilpasningsprocent for det pågældende finansår, og at reguleringen foretages første gang den 1. januar 2012.

Ifølge den politiske aftale skulle reguleringen have været foretaget første gang den 1. januar 2013.

Ydelsesloftet fra 1. januar 2013 og frem er offentliggjort i ministeriets årlige satsvejledninger som reguleret i overensstemmelse med satspuljeaftalen for 2012. Den manglende konsekvensændring af loven har dog medført, at ydelsesloftet pr. 1. januar 2013 dermed er blevet offentliggjort med et for lavt beløb i forhold til servicelovens ordlyd. Satsen ifølge loven er for hele perioden 3,2 procent højere end de i satsvejledningerne offentliggjorte satser, jf. *tabel 1*.

	2012, juli	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Reguleret efter lovens ordlyd	28.380	28.834	29.353	29.793	30.210	30.875	31.554	32.248
Offentliggjort i årlig satsvejledning		27.940	28.443	28.870	29.274	29.918	30.576	31.249

Kilde: Ministeriets årlige satsvejledninger for årene 2013-2019 samt egne beregninger.

Der er fremsat og vedtaget et lovforslag L 69, som korrigerer lovgivningsfejlen, sådan at ydelsesloftet pr. 1. januar 2020 reguleres i overensstemmelse med satspuljeaftalen for 2012. Ydelsesloftet udgør 31.936 kr. pr. 1. januar 2020. Se lov nr. 1570 af 27. december 2019 om ændring af lov om social service (Ændring af reguleringsbestemmelse vedrørende ydelsesloftet for tabt arbejdsfortjeneste).

3. Fejl vedr. satsen for løn til pasning af nærtstående efter servicelovens § 118

Det fremgår af servicelovens § 118, at kommunen i visse situationer skal ansætte en person, som skal passe en nærtstående med alvorlig sygdom eller handicap. Lønnen udgør 16.556 kr. om måneden (2005-niveau). Efter servicelovens § 182, stk. 8, reguleres størrelsen af dette beløb én gang årligt pr. 1. januar med 2,0 pct.

tillagt eller fratrukket en tilpasningsprocent for det pågældende finansår, jf. lov om en satsreguleringsprocent. Det beløb, der fremkommer efter regulering, afrundes til nærmeste kronebeløb. Reguleringen skal efter serviceloven foretages første gang pr. 1. januar 2006.

Ved reguleringen fra 2005 til 2006 blev satsen for løn til pasning af nærtstående imidlertid ikke reguleret med 2,0 pct. tillagt eller fratrukket en tilpasningsprocent for 2006, men derimod med satsreguleringsprocenten for 2006, hvorved satsen i 2006 blev fastsat 0,3 procentpoint for lavt. Denne fejl har medført, at også de følgende års satser for ydelsen, som de er offentliggjort i ministeriets årlige satsvejledninger siden 2006, har været for lav, jf. *tabel 2*.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

1) Satspuljeaftalen for 2012 er indgået den 18. november 2011 mellem den daværende regering (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.

Reguleret efter loven	16.937	17.394	17.951	18.561	19.303	19.670	20.299
Offentliggjort i årlig satsvejledning	16.887	17.342	17.898	18.507	19.247	19.613	20.241
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Reguleret efter loven	20.624	20.995	21.310	21.608	22.083	22.569	23.066
Offentliggjort i årlig satsvejledning	20.565	20.935	21.249	21.546	22.020	22.504	22.999
Kilde: Ministeriets årlige satsvejledninger for årene 2006-2019 samt egne beregninger.							

4. Generelt om myndigheders pligt til af egen drift at genoptage sager

4.1. Almindelige forvaltningsretlige principper

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en myndighed har pligt til at genoptage sager, hvis myndigheden bliver opmærksom på fejl, som kan have betydning for myndighedens afgørelser på det pågældende område, herunder f.eks. hvis en hidtil anvendt retsopfattelse må anses for urigtig ²⁾.

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at foretage genoptagelse på eget initiativ – dvs. uden at der fremsættes anmodning herom – medmindre identifikationen af de pågældende sager ikke er mulig eller f.eks. er forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder, herunder fordi myndighedens journalsystem ikke gør det muligt at fremsøge de pågældende sager. I sådanne tilfælde antages det, at myndigheden i stedet har pligt til at informere offentligt om muligheden for at anmode om genoptagelse ³⁾. Såfremt det ikke er muligt at identificere alle de relevante sager, kan det kun kræves, at de sager, som umiddelbart er myndigheden bekendt, genoptages.

4.2. Forældelse

Forældelse efter forældelsesloven kan have betydning for, om der er pligt til af egen drift at genoptage en konkret sag. Hvis en sag angår krav mod myndigheden, som er forældet, vil det således på forhånd kunne udelukkes, at afgørelsen vil blive ændret ved en genoptagelse. Hvis forældelsen af kravet ikke er ganske oplagt, antages det, at myndigheden bør genoptage sagen, hvis parten anmoder herom ⁴⁾.

Det følger af forældelseslovens § 3, stk. 1, at forældelsesfristen som udgangspunkt er 3 år, med mindre andet følger af lovens øvrige bestemmelser. Forældelsesfristen løber som udgangspunkt fra det tidspunkt, hvor den pågældende ydelse forfaldt til betaling (forfaldstidspunktet).

Forældelse vil dog altid indtræde senest 10 år efter forfaldstidspunktet, jf. forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 4.

Af forældelseslovens § 3, stk. 2, følger, at hvis fordringshaveren var ubekendt med fordringen, regnes forældelsesfristen først fra den dag, da fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil ("suspension af forældelsen"). Suspension af forældelsen kræver, at det manglende kendskab til fordringen vedrører de faktiske forhold, som kravet støttes på (faktisk vildfarelse). Retsvildfarelse – det vil sige ukendskab til eksistensen eller den

rette fortolkning af det retlige grundlag for kravet – medfører ikke suspension.

Der henvises endvidere til punkt 5.3 nedenfor.

4.3. Bagatelgrænse for genoptagelse

Der ses hverken i sociallovgivningen eller efter almindelige forvaltningsretlige principper at være en "bagatelgrænse" for, hvor stort et krav på efterbetaling borgeren skal have, for at der er grundlag for at genoptage en sag.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse (FOB 2011.13-3) henstillet til SKAT og Skatteministeriet at undersøge, om der var hjemmel til at opretholde en udbetalingsgrænse på 200 kr. i relation til forrentning af krav på udbetaling af registreringsafgift ved eksport af biler. Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at udtalelsen må tages som udtryk for, at der ikke kan fastsættes en "bagatelgrænse" uden hjemmel i lovgivningen.

5. Kommunernes genoptagelse af sager efter servicelovens §§ 42 og 118

5.1. Genoptagelse

Fejlen i ovennævnte to satser kan – i det omfang kommunen ikke selv har beregnet den årlige regulering af satserne, men i stedet har anvendt de fejlbehæftede to satser fra ministeriets årlige satsvejledninger – have medført, at nogle ydelsesmodtagere i en årrække kan have fået udbetalt en for lav ydelse i forhold til den, de efter serviceloven har krav på.

Dette fører som udgangspunkt til, at kommunen efter ovennævnte almindelige forvaltningsretlige principper skal genoptage de sager, hvor borgere har modtaget de nævnte ydelser, og hvor størrelsen af ydelsen kan være for lav pga. fejlene i de to satser.

5.2. Identifikation af sager

Kommunen vil i den forbindelse kunne undersøge, om det er muligt ud fra generelle kriterier (altså ikke en manuel gennemgang) at identificere de pågældende sager, f.eks. om man i et journalsystem kan fremsøge de relevante sager. Dette vil bl.a. afhænge af, hvordan sagerne er oprettet og arkiveret i kommunens journalsystemer m.v., herunder i kommunens konteringsystem, og om der er tale om verserende sager med aktuelle udbetalinger af ydelsen, eller sager, hvor der ikke aktuelt udbetales en ydelse. Kommunens arkivopbevaring og kassering af sager efter arkivlovgivningen kan også have betydning for, om det er muligt at identificere sagerne.

Hvis det ikke er muligt at identificere alle relevante sager, skal kommunen informere om mulige fejl, jf. punkt 5.4 nedenfor.

2) Der henvises til Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2018, kapitel 23, afsnit 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7 og 3.4, og til Karsten Revsbech & Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2016, kapitel 8, afsnit III, VI, og VIII.

3) Se note 2.

4) Se note 2.

5.3. Forældelse

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at det er forældelseslovens almindelige regler om forældelse, der finder anvendelse, det vil sige den almindelige forældelsesfrist i forældelsesloven på 3 år.

Som nævnt ovenfor kan forældelsen i visse tilfælde suspenderes, jf. forældelseslovens § 3, stk. 2. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis fordringshaveren er ubekendt med fordringen, og ukendskabet vedrører de faktiske forhold, som fordringen støttes på. Det indebærer, at forældelsesfristens begyndelsestidspunkt udskydes.

I forhold til den konkrete situation, er det Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at borgerne ikke vil kunne forventes at have opdaget, at de kan have fået udbetalt en ydelse, der er for lav.

Det følger imidlertid af retspraksis, at suspensionsreglen ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor fordringshaveren først får kendskab til, at der er grundlag for et krav, efter at det er blevet fastslået, at myndighedernes anvendelse af de relevante retsregler hvilede på en fejlagtig fortolkning⁵⁾.

Retspraksis på området er begrænset/ikke fuldt ud entydig, og det vil altid bero på en konkret vurdering, om der er sket suspension af forældelsesfristen. Det kan f.eks. være tilfældet ved konkrete myndighedsfejl. Som eksempel fra retspraksis kan nævnes UfR 2006.960Ø, hvor en myndighed havde undladt at foretage rimelige skridt for at bringe borgeren ud af sin retlige vildfarelse.

Samlet vurderes det på det foreliggende grundlag, at eventuelle efterbetalingskrav som udgangspunkt vil være omfattet af den almindelige forældelsesfrist på 3 år.

I tilfælde hvor suspension evt. alligevel kan komme på tale – henset til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag – vil grænsen for et muligt efterbetalingskrav være begrænset af den absolutte forældelsesfrist på 10 år fra betalingen af den pågældende ydelse.

5.4. Information til borgerne

I relation til sager, der ikke kan identificeres, vil det fra kommunens side være nødvendigt at informere offentligt om muligheden for konkret at anmode om genoptagelse, f.eks. via kommunens hjemmeside. Kommunen er således forpligtet til at genoptage behandlingen af sådanne sager, hvis borgere anmoder herom.

Det er således den enkelte kommune, som konkret skal vurdere, om det er muligt at identificere de relevante sager, og såfremt dette ikke er tilfældet, skal kommunen vejlede lokalt om muligheden for at anmode om genoptagelse.

5.5. Afgørelse af og dokumentation i sager der genoptages

Når en sag genoptages, vil det være op til kommunen at træffe afgørelse om efterbetaling og i bekræftende fald, hvor stort et beløb der skal udbetales.

Kommunen har på sædvanlig vis pligt til at oplyse sagen i tilstrækkeligt og nødvendigt omfang. I den forbindelse har det betydning, om sagen fortsat kan findes i kommunens arkiv, eller om sagen evt. efter arkivlovgivningen er blevet kasseret.

Der kan således være sager, hvor det ikke er nødvendigt at foretage yderligere sagsoplysning, fordi de relevante oplysninger allerede findes i sagen.

I andre situationer kan der være behov for at indhente yderligere oplysninger, f.eks. hvis den oprindelige sag er kasseret. Her kan det være relevant at undersøge, om borgeren evt. er i besiddelse af kommunens oprindelige afgørelse(r) i sagen, meddelelser om udbetaling af ydelser, relevante skatteoplysninger i form af tidligere årsopgørelser og/eller e-Indkomstoplysninger, lønsedler, bankkontoudskrifter m.v.

Kommunen skal således i hver enkelt sag foretage en konkret vurdering af, hvilke oplysninger der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse i sagen.

Kommunens afgørelse i de sager, der genoptages, vil kunne påklages til Ankestyrelsen på sædvanlig vis, herunder også klager i relation til kommunens vurdering af spørgsmål om forældelse.

5) Der henvises til Bo von Eyben, Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2. udgave 2019, Karnov Group Denmark A/S, kapitel III om den almindelige forældelsesfrist, kapitel IV om begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen, kapitel VII om suspension og kapitel VIII om den absolutte frist.