

Ankestyrelsens principafgørelse 93 – 16 ophæves og erstattes af principafgørelse 26-18

Ankestyrelsens overvejelser i forbindelse med den nye principafgørelse om modregning i børne- og ungeydelsen for manglende betaling for dagtilbud:

Principafgørelse 93-16

Ankestyrelsen har tidligere slået fast, at en kommune ikke kan modregne, hvad en borger skylder for dagtilbud i udbetalingen af børne- og ungeydelsen. Det slog styrelsen fast i principafgørelse 93-16, der blev offentliggjort efter en lovændring. Ændringen i loven betød – ifølge Ankestyrelsen – at der ikke var hjemmel til at kommuner på den måde kunne modregne.

Ankestyrelsen fastslog endvidere, at det derfor var de almindelige modregningsbetingelser, der skulle være opfyldt, for at kommunen kunne modregne manglende betaling for dagtilbud i børne- og ungeydelsen. Ankestyrelsen anførte endelig, at betingelsen om, at der skal være gensidighed mellem kravene, ikke var opfyldt, og at de almindelige modregningsbetingelser derfor ikke var opfyldt. Det skyldtes, at det er Udbetaling Danmark, der træffer afgørelse om og udbetaler børne- og ungeydelse, mens det er kommunen, der skal modtage betaling for ophold i dagtilbud.

Principafgørelsen var genstand for betydelig debat, og Ankestyrelsen modtog efter offentliggørelsen af principafgørelsen oplysninger fra bl.a. Skatteministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt Udbetaling Danmark om den praktiske fremgangsmåde ved modregning i børne- og ungeydelsen – både før og efter overgangen af myndighedsansvaret til Udbetaling Danmark, samt om de pågældende myndigheders overvejelser om administrationen af området og vurderinger af lovgrundlaget.

Da disse oplysninger ikke havde været en del af beslutningsgrundlaget i forbindelse med udarbejdelsen af principafgørelse 93-16, besluttede Ankestyrelsen at inddrage oplysningerne i vurderingen af en ny konkret sag vedrørende kommunernes adgang til at træffe afgørelse om modregning i børne- og ungeydelsen.

Sagen er blevet behandlet principielt, og Ankestyrelsens vurdering af spørgsmålet er gengivet i principafgørelse nr. 26-18.

Nedenfor er der kort redegjort for de oplysninger og overvejelser, som ligger til grund for Ankestyrelsens principafgørelse.

Den principielle problemstilling

Adgang til at foretage modregning

Lov om klub- og dagtilbud

Kommunerne træffer afgørelse om borgernes betaling for deres barns ophold i dagtilbud og opkræver betaling for ophold i dagtilbuddet.

Hvis en borger ikke betaler for dagtilbuddet, træffer kommunerne efter dagtilbudsloven afgørelse om den manglende betaling, herunder opgør størrelsen af restancen og meddeler borgeren dette. Denne afgørelse kan efter dagtilbudsloven påklages til Ankestyrelsen. Kommunerne kan efter børne- og ungeydelserloven anmode Udbetaling Danmark om at

modregne i børne- og ungeydelsen eller lade restanceinndrivelsesmyndigheden modregne kravet i børne- og ungeydelsen.

Efter dagtilbudsloven inddriver restanceinndrivelsesmyndigheden kommunernes krav på betaling for ophold i dagtilbud, hvis borgerne ikke betaler den betaling kommunerne har fastsat.

Der er ikke i reglerne om betaling for dagtilbud hjemmel til, at kommunerne kan træffe afgørelse om at modregne manglende betaling for dagtilbud.

Børne- og ungeydelsesloven

Der er derimod utvivlsomt hjemmel i børne- og ungeydelseslovens § 11, stk. 2, 1. pkt., til at træffe afgørelse om modregning i børne- og ungeydelsen for manglende betaling for dagtilbud.

Muligheden for at foretage modregning har eksisteret siden 1993, hvor det blev fastsat, at der kunne modregnes med op til en tredjedel i ydelsen. Adgangen til at modregne er udvidet i flere omgange, og der har siden 2011 været mulighed for at modregne i hele ydelsen, uden at der skal foretages en individuel vurdering af borgernes betalingsevne.

Børne- og ungeydelsesloven blev indtil 2012, hvor myndighedsansvaret overgik til Udbetaling Danmark, administreret af kommunerne. Det var således kommunerne, der i medfør af lovens § 11, stk. 2, traf afgørelse om at modregne for manglende betaling for dagtilbud i børne- og ungeydelsen.

Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

Stk. 2. I hele ydelsen kan modregnes eventuelle restancer vedrørende betaling for dag- og klubtilbud efter dagtilbudsloven og de tidligere §§ 29 og 35 i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, samt skolefritidsordning, jf. § 50, stk. 2, i lov om folkeskolen. Ydelsen kan i øvrigt ikke anvendes til modregning af eventuelle offentlige krav, bortset fra eventuel skyldig børne- og ungeydelse, jf. § 7.

Ved overgangen af myndighedsansvaret til Udbetaling Danmark, blev § 11, stk. 2, ændret (ved lov nr. 326 af 11. april 2012 om ændring af forskellige love som følge af etableringen af Udbetaling Danmark).

Bestemmelsen fik herefter følgende ordlyd:

Stk. 2. I hele ydelsen kan Udbetaling Danmark efter anmodning herom fra bopælskommunen fradrage for restancer vedrørende betaling for dag- og klubtilbud efter dagtilbudsloven og de tidligere §§ 29 og 35 i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, samt skolefritidsordning, jf. § 50, stk. 2, i lov om folkeskolen. Kommunen kan vælge, at fradrag for restancer, der er nævnt i 1. pkt., skal ske via restanceinndrivelsesmyndigheden, jf. lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Ydelsen kan i øvrigt ikke anvendes til modregning af eventuelle offentlige krav, bortset fra eventuel skyldig børne- og ungeydelse efter denne lov.

I forarbejderne til lov om fordeling af myndighedsansvaret mellem kommunerne og Udbetaling Danmark (LSF 87 2001/1) fremgår det bl.a.:

"På den baggrund foreslås det, at følgende modregningsadgange opretholdes, når myndighedsansvaret for en række kontante ydelser og økonomiske tilskud fremover varetages af Udbetaling Danmark, selv om det indebærer, at der vil ske modregning mellem fordringer, der involverer flere forskellige myndigheder, idet der vurderes at være tæt sammenhæng mellem fordringerne.

...

Det foreslås, at Udbetaling Danmark efter anmodning fra kommunen fradrager restancer for betaling af dag- og klubtilbud i hele børne- og ungeydelsen. Det vurderes at være analogt i forhold til den eksisterende

hjemmel, da kommunen allerede i dag kan modregne en kommunal restance (betaling for dag- og klubtilbud) i en statslig ydelse (børne- og ungeydelsen)”

På baggrund af ordlyden af § 11, stk. 2, 1. pkt., og forarbejderne til bestemmelsen, er det Ankestyrelsens opfattelse, at børne- og ungeydelsesloven - også efter overdragelsen af myndighedsansvaret for loven til Udbetaling Danmark - indeholder en udtrykkelig hjemmel til at foretage modregning for kommunale restancer i form af manglende betaling af dagtilbud i den statslige ydelse, som børne- og ungeydelsen er.

Kompetence til at foretage modregning

Ankestyrelsen har herefter overvejet spørgsmålet om, hvilken myndighed, der efter ændringen af § 11, stk. 2, må anses for at have kompetence til at træffe afgørelse om modregning.

Før lovændringen var det utvivlsomt kommunerne, der havde kompetence til og traf afgørelse om modregning efter § 11, stk. 2.

Efter lovændringen fremgår det imidlertid af § 5, stk. 1, i lov om en børne- og ungeydelse, at:

”§ 5. Udbetaling Danmark træffer afgørelser og udbetaler ydelser efter denne lov, jf. dog stk. 2.
Stk. 2. Told- og skatteforvaltningen træffer afgørelse om, hvorvidt betingelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, er opfyldt.”

Ordlyden af § 5 i børne- og ungeydelsesloven synes således at tale for at anse Udbetaling Danmark – og ikke kommunerne – for at have kompetencen til at træffe afgørelse om modregning efter § 11, stk. 2, 1.pkt.

Der er imidlertid hverken i § 11, stk. 2, 1. pkt. eller i forarbejderne til bestemmelsen anført udtrykkeligt hvilken myndighed, der træffer afgørelse om modregning. Bestemmelsen fastslår således blot, at Udbetaling Danmark *fradrager* for restancer for betaling af dag- og klubtilbud i børne- og ungeydelsen. Det fremgår altså ikke, at det er Udbetaling Danmark, der træffer afgørelse om at fradrage for sådanne restancer.

Omvendt så fremgår det heller ikke af bestemmelsen, at det er kommunerne, der træffer afgørelse om modregning for manglende betaling af dagtilbud. Det anføres således blot, at det er *efter anmodning* fra kommunen, at Udbetaling Danmark fradrager.

Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen, hvilken myndighed, der efter lovændringen skulle træffe afgørelse om modregning, men det, der er anført i forarbejderne, synes mest at pege i retning af, at det var intentionen at videreføre kommunernes adgang til at træffe afgørelse om modregning. Det anføres således bl.a., at:

”Det foreslås, at Udbetaling Danmark efter anmodning fra kommunen fradrager restancer for betaling af dag- og klubtilbud i hele børne- og ungeydelsen. Det vurderes at være analogt i forhold til den eksisterende hjemmel, da kommunen allerede i dag kan modregne en kommunal restance (betaling for dag- og klubtilbud) i en statslig ydelse (børne- og ungeydelsen).”

Skatteministeriet har bl.a. under henvisning til forarbejderne til bestemmelsen tilkendegivet, at det er Skatteministeriets opfattelse, at der efter de gældende regler i børne- og ungeydelseslovens § 11, stk. 2, fortsat er hjemmel til, at kommunen træffer afgørelse om modregning i tilfælde, hvor kravet endnu ikke er sendt til inddrivelse. Skatteministeriet har endvidere tilkendegivet, at der med ændringen af børne- og ungeydelseslovens § 11, stk. 2, ikke var tale om at tillægge Udbetaling Danmark kompetence til at træffe afgørelse om modregning i børne- og ungeydelse. Tværtimod skulle adgangen til modregning, der forelå inden etableringen af

Udbetaling Danmark, hvor SKAT forestod udbetaling af børne- og ungedyldelsen, videreføres. Skatteministeriet har i den forbindelse oplyst, at kommunerne dengang – som i dag – traf afgørelsen om modregning for krav på daginstitutionsrestancer mv. under opkrævning, mens modregningen blev gennemført via SKATs IT-systemer. Endelig har Skatteministeriet oplyst, at Justitsministeriet er enig i, at der i børne- og ungedyldelsesloven er hjemmel til, at kommunerne kan træffe afgørelse om, at restancer for manglende betaling af dagtilbud skal modregnes i børne- og ungedyldelsen.

Udbetaling Danmark har oplyst, at Udbetaling Danmark ikke har selvstændig mulighed for at træffe afgørelse om ikke at efterkomme kommunens anmodning om modregning af daginstitutionsrestancen i børne- og ungedyldelsen, mens STAR bl.a. har anført, at praksis er blevet tilrettelagt således, at det er kommunen, der som fordringshaver, træffer afgørelsen om modregning, og at Udbetaling Danmark er udførende myndighed i forhold til at foretage modregningen inden ydelsen udbetales. Udbetaling Danmark anfører i den forbindelse, at det har været vurderingen, at kommunen har kompetence til at træffe afgørelsen om modregningen, uanset, at kommunen ikke er udbetalende myndighed.

Henset til den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med modregning forud for overgangen af myndighedsansvaret til Udbetaling Danmark, og til det forhold, at denne fremgangsmåde efter det oplyste fortsatte uændret efter lovændringen, sammenholdt med, at hverken ordlyden af § 11, stk. 2, 1. pkt., eller forarbejderne til bestemmelsen peger i retning af, at det skulle have været intentionen at ændre denne fremgangsmåde, er det Ankestyrelsens opfattelse, at der i § 11, stk. 2, 1. pkt., i børne- og ungedyldelsesloven fortsat er hjemmel til, at kommunerne kan træffe afgørelse om modregning af manglende betaling for dagtilbud i børne- og ungedyldelsen.

Denne opfattelse støttes af de oplysninger og tilkendegivelser som de myndigheder, der har kendskab til og administrerer området, har bidraget med.

Ankestyrelsens konklusion

Samlet er det - bl.a. på baggrund af de oplysninger og tilkendegivelser, som Ankestyrelsen har modtaget fra Skatteministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Udbetaling Danmark – Ankestyrelsens vurdering, at det med ændringen af børne- og ungedyldelseslovens § 11, stk. 2, og overførslen af myndighedsansvaret til Udbetaling Danmark ikke var hensigten at ændre på adgangen til at træffe afgørelse om modregning af manglende betaling for dagtilbud i børne- og ungedyldelsen.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at kommunerne også efter lovændringen må anses for at have hjemmel at træffe afgørelse om, at manglende betaling for dagtilbud kan modregnes i børne- og ungedyldelsesloven.

Klageadgang

Efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, kan Ankestyrelsen behandle klager over afgørelser truffet af kommunerne, når dette er fastsat i lovgivningen.

Efter den tidligere børne- og ungedyldelseslov (før overgangen af området til Udbetaling Danmark) var der klageadgang til de sociale nævn for afgørelser efter loven efter reglerne i børne- tilskudsloven:

"§ 5. (...)

Stk. 2. Afgørelser om udbetaling af ydelser efter loven kan, bortset fra det tilfælde, der er nævnt i stk. 4, påklages efter reglerne i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og de regler, der fastsættes om klager efter den nævnte lov.

Stk. 3. Spørgsmål om senere ændring af en afgørelse efter § 4, behandles efter ansøgning af kommunalbestyrelsen, hvor modtageren af ydelsen bor.

Stk. 4. Om en person opfylder betingelsen i § 2, nr. 1, afgøres af told- og skatteforvaltningen."

Efter ændringen af børne- og ungeydelsesloven er det efter § 6 imidlertid alene Udbetaling Danmarks afgørelser, der kan påklages til Ankestyrelsen.

"§ 6. Udbetaling Danmarks afgørelser om udbetaling af ydelser efter loven kan påklages til Ankestyrelsen, jf. § 64 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

..."

Da det som anført må lægges til grund, at det fortsat er kommunerne og ikke Udbetaling Danmark, der træffer afgørelse at foretage modregning i børne- og ungeydelsen i medfør af børne- og ungeydelseslovens § 11, stk. 2, 1. pkt., kan kommunernes afgørelser om modregning ikke påklages til Ankestyrelsen efter reglerne i børne- og ungeydelsesloven.

Kommunernes afgørelser om, at børne- og ungeydelsen ikke kan udbetales som følge af manglende efterlevelse af et forældreplæg, manglende efterlevelse af pligten til uddannelse, beskæftigelse eller anden aktivitet for 15-17-årige og manglende efterlevelse af pligten til at lade et barn deltage i sprogvurdering og eventuel sprogstimulering kan derimod påklages til Ankestyrelsen. Det skyldes, at disse afgørelser træffes efter anden lovgivning, og at kommunernes afgørelser efter denne lovgivning kan påklages efter bestemmelserne herom i retssikkerhedsloven.

På samme måde kan kommunernes afgørelser efter dagtilbudsloven påklages til Ankestyrelsen:

"§ 97. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er fastsat i denne lov eller lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område."

Klageadgangen i dagtilbudsloven finder imidlertid alene anvendelse for afgørelser efter denne lov, og kommunens afgørelser om, at der skal modregnes for manglende betaling for dagtilbud i børne- og ungeydelse, træffes som anført efter børne- og ungeydelseslovens § 11, stk. 2, 1. pkt. Til gengæld kan kommunernes afgørelser efter dagtilbudsloven om eksistensen af det krav, der ønskes modregnet og størrelsen heraf, påklages til Ankestyrelsen efter dagtilbudsloven.

Samlet må det således lægges til grund, at der ikke er klageadgang til Ankestyrelsen over kommunernes afgørelser efter børne- og ungeydelsesloven § 11, stk. 2, 1. pkt., men at borgerne efter § 97 i dagtilbudsloven har mulighed for at få efterprøvet eksistensen og størrelsen af de krav, som kommunerne har anmodet Udbetaling Danmark om at modregne i børne- og ungeydelsen.

Afgørelse – afvisning

Ankestyrelsen har på den baggrund afvist at behandle klagen over kommunens afgørelse, da Ankestyrelsen ikke kan behandle klager over kommunernes afgørelser om modregning efter børne- og ungeydelsesloven, og da der ikke i dagtilbudsloven er hjemmel for kommunerne til at træffe afgørelse om modregning.

28-05-2018/abha