

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 1998**

04 - Forvaltningsret

04 - 1 Beregning af social pension. Skøn under regel. Utilstrækkelig begrundelse og klagevejledning.

A klagede over, at en kommune fra 1. januar 1996 havde nedsat A's alderspension.

Ombudsmanden afviste at behandle klagen over selve pensionsfastsættelsen, idet A ikke havde udnyttet den administrative rekurs.

Ombudsmanden fandt dog samtidig anledning til at kritisere kommunens sagsbehandling for følgende forhold:

At A først modtog en begrundelse og en klagevejledning over pensionsfastsættelsen efter han havde klaget til Ombudsmanden og, at kommunen ikke meddelte A en afgørelse af, hvorvidt han var berettiget til personligt tillæg som løbende ydelse til pensionen for 1996. Den henstilledes, at kommunen snarest meddelte A en afgørelse om dette spørgsmål.

Ombudsmanden udtalt endvidere, at kommunens interne regler fra 1992 om betingelser for tildeling af personligt tillæg som løbende ydelse, er ulovlige, idet de afskærer det lovpligtige, individuelle skøn. Ombudsmanden henstillede, at kommunen ophæver dette regelsæt.

Ombudsmanden vurderede samtidig, at et rådighedsbeløb for pensionister som vedtaget af kommunalbestyrelsen, vil kunne indgå som et vejledende moment ved skønsafvejningen i forbindelse med afgørelsen af, om personligt tillæg skal tildeles som en løbende ydelse.

(J. nr. 11.24.20.0./018-96)

A klagede over, at kommunen fra 1. januar 1996 havde ændret hans alderspension med den virkning, at det beløb som dannede grundlag for kommunens månedlige pensionsindbetalinger til hans bankkonto var nedsat fra brutto 6.901 kr. pr. til brutto 3.067 kr.

A modtog den 19. marts 1996 skriftlig underretning fra kommunen om beregningsgrundlaget for pensionsfastsættelsen for 1996.

Det hed således i et brev af denne dato fra kommunen til A:

“Vedrørende: Pensionsfastsættelse pr. 1. januar 1996.

I overensstemmelse med kapitel 4 i bestemmelserne/reglerne i landstingsforordningen nr. 8 af 22. oktober 1990 vedr. sociale pensioner, indkomstreguleredes 1996-pensionerne på grundlag af skatteforvaltningens oplysninger om din/Jeres skattepligtige indkomst for 1994.

Den omtalte indkomst er den indtægt, man har tjent ud over den socialpension, man modtager.

Din/Jeres indkomst for 1994 var:

kr. 109.336,00.

Således bliver det månedlige pensionsydelse pr. 1. januar 1996 på

kr. 6.134,00

som indsættes på en konto i banken:

...
Socialudvalget tog d. 9. september 1992 beslutning om, at faste udgifter, d.v.s. når udgifterne til skat, husleje, varme, vand, el og forsikring er betalt, skal det beløb man skal have til at leve for have denne størrelse:

Til enlige.....	<u>kr. 2.500,00</u>
Til par, når kun den ene opfylder betingelserne for at få pension	<u>kr. 2.500,00</u>
Til par, når begge opfylder betingelserne for at få pension	<u>kr. 4.500,00</u>

Ifølge listen over registrerede pensionsberettigede personer, som socialforvaltningen er i besiddelse af, ser dit/jeres månedlige indtægter og udgifter således ud:

Pensionsydelse	kr. 6.134,00
Skattebidrag.....	kr. 16,38
Husleje.....	kr. 2.608,00
Depositum	kr. 0,00
Varme/vand.....	kr. 0,00
El	kr. 0,00
Forsikringer/andre udgifter.....	kr. 0,00
Boligsikring.....	kr. 0,00
Renovation	kr. 0,00
Overskud pr. måned.....	<u>kr. 3.509,62</u>

Vi henleder opmærksomheden på, at ovenanførte tal er overslagstal - og hvis der er sket ændringer, bedes I venligst om at rette henvendelse til jeres socialrådgiver med henblik på regulering.

Vi gør ligeledes opmærksom på, at man ikke altid kan regne med, at ovennævnte tal/udgifter automatisk betales af pensionsydelsen, selvom tallene står skrevet, idet det er den enkelte persons ansvar selv at sørge for, at ens egne regninger bliver betalt.

M.h.t. par, er det mandens cpr-nr., der er gældende.

* = at boligsikringen er (allerede) fratrukket.

I overensstemmelse med bestemmelserne i landstingsforordningen, kan fastsættelsen af pensionens størrelse påklages inden 4 uger er gået fra modtagelsen af dette brev til: K kommune, Kommunalbestyrelsen, ..."

Der forelå endvidere en kopi af et skema til brug for beregning af sociale pensioner, påført et datostempel, den 22. september 1995.

Skemaet indeholdt, ud over oplysninger om pensionistens og dennes ægtefælles eller samlevers navne, personnumre og adresse, følgende oplysninger:

“(Udfyldes af skattekontoret)

For For
ægtepar samlever

– Samlet A-indkomst incl. (social) pension	+82.812	+130.969
+ Samlet B-indkomst.....	+	+
+ Skattefrit beløb for B-indkomst.....	–	–

– Standardfradrag eller faktiske fradrag.....	–6.000	–6.000
Skattepligtig indkomst	76.812	124.969
– Udbetalt (social) pension	82.812	9.633
– Samlet A-indkomst incl. (social) pension	+ 82.812	+ 130.969
Beregningsgrundlag for pension (bi-indk.) 94	109.336	

...

(Udfyldes af socialkontoret)

Såfremt pensionen er udbetalt på baggrund af aktuel indkomst bedes beregningsgrundlag (bi-indkomst) anført her		
Social pension til udbetaling:	pr. år.	<u>73.608</u> kr.
	pr. mdr.	<u>6.134</u> kr.
	pr. 14. dg.	kr.
	pr. uge	kr.
Eventuelle bemærkninger		

“

Kommunen afgav i forbindelse med sagen følgende udtalelser til mig:

Brev af 19. marts 1996:

“I henhold til landstingsforordning nr. 8 af 22. oktober 1990 om sociale pensioner og ældreinstitutioner med senere ændringer, har socialforvaltningen ud fra en skattepligtig biindkomst i indkomståret 1994 på kr. 109.336 fastsat den sociale pensions størrelse til kr. 73.608 på årsbasis, svarende til kr. 6.134 om måneden.

A har siden august 1994 været samlevende med ..., hvorfor forholdet sidestilles med ægteskab, jf. ovennævnte forordnings bestemmelser.

Da samleveren ... har en enkepension på kr. 7.749,58 om måneden, er parrets samlede rådighedsbeløb på kr. 13.883,58 om måneden før skat og betaling af faste udgifter.

I henhold til de oplysninger, som socialforvaltningen er bekendt med, er parrets samlede rådighedsbeløb på kr. 6.293 efter betaling af faste udgifter om måneden.

Kommunalbestyrelsen har fastsat mindstebeløbet for par til kr. 4.500 kr., hvorfor parret ikke er berettiget til personlige tillæg.

Socialforvaltningen har gennem de seneste måneder haft tæt kontakt til parret, blandt andet gennem samtaler med deltagelse af borgmester ..., kommunaldirektør ... samt underrettede. Under samtalerne er pensionsstørrelsen drøftet, idet socialpensionen er nedsat som følge af ... enkepension - hvilket alle parter finder uhensigtsmæssigt.

Parterne er d.d. tilskrevet om baggrunden for pensionens størrelse, med orientering om ankenulighed.

“

A udnyttede ikke klageadgangen til kommunalbestyrelsen.

I en supplerende redegørelse af 21. oktober 1997 for kommunalbestyrelsens vedtagelse af interne regler i kommunen for tildeling af personlige tillæg til pensionister hed det:

“

...

Af forvaltningens journalnotater samt økonomiske oplysninger fremgår, at der i 95/96 er ydet personlige tillæg på i alt kr. 18.857,50, til rejse- og opholdsudgifter som følge af, at A's søn led af en alvorlig sygdom, som han senere døde af.

Omkring beløbsgrænsen(-rne) kan det oplyses, at kommunalbestyrelsen har fastsat følgende beløbsgrænser:

For en enlig pensionist er mindstebeløbet kr. 2.500.

For samlevende/gifte pensionister, hvor begge modtager pension, er mindstebeløbet kr. 4.500.

For samlevende/gifte, hvoraf kun den ene modtager pension, er mindstebeløbet 3.962 kr.

Mindstebeløbet er i princippet et arbejdsredskab, der skal sikre lige behandling af alle pensionister, med henblik på at undgå vilkårlige og tilfældige beslutninger/afgørelser. Princippet fungerer således, at samtlige pensionister ved årets udgang tilskrives om det kommende års pension. I forbindelse med dette vedlægges et skema, hvorpå pensionisten opfordres til at opgive størrelsen af de faktiske udgifter, pågældende måtte have, og efterfølgende returnere skemaet til socialforvaltningen i vedlagte portofrie konvolutter.

Af skemaet er det nemt at aflæse pensionistens økonomiske forhold, idet restbeløbet er det beløb, der er tilbage af pensionen, efter at der er fratrukket udgifterne til skat, faste udgifter såsom husleje, varme, el, renovation m.m.

Såfremt restbeløbet er under de for oven nævnte mindstebeløbsgrænser, ydes der personligt tillæg, således at pensionistens rådighedsbeløb kommer op på mindstebeløbets størrelse. Ud over den ene årlige vurdering af behovet for personligt tillæg, modtager forvaltningen løbende personlige henvendelser i løbet af året, hvorefter der, når henvendelserne drejer sig økonomiske forhold, påny foretages vurdering af evt. behov for personligt tillæg.

Lovhjemmelen fremgår af landstingsforordning nr. 8 af 22. oktober 1990 om sociale pensioner og ældreinstitutioner m.v.*, kap. 7, § 15, stk. 1, samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 48 af 29. november 1990 om social førtidspension, personlige tillæg og modregning i sociale pensioner, §§ 5 - 9.

Af de nævnte regler fremgår, at personlige tillæg ydes efter en individuel vurdering af behovet. Qaqortup Kommunian er af den opfattelse, at princippet med mindstebeløb er et godt arbejdsredskab, der eliminerer risikoen for forfordeling.“

*) I det følgende omtalt som pensionsforordningen.

De relevante lov- og bekendtgørelsesregler er følgende:

Pensionsforordningens §§ 8, 15 og 16:

“§ 8. Pensionen udbetales med et højeste grundbeløb, jf. stk. 2, om indkomstregulering og stk. 3 om mindste grundbeløb til førtidspensionister med et beløb, der årligt fastsættes i finansloven.

Stk. 2. Grundbeløbet indkomstreguleres på grundlag af den skattepligtige indkomst ud over pension (skattepligtig biindkomst) for det senest kendte skatteår således:

- 1) For en enlig starter reguleringen ved en skattepligtig biindkomst på et beløb, der fastsættes i finansloven, og grundbeløb bortfalder ved en indtægtsgrænse, der fastsættes i finansloven.
- 2) For et par starter reguleringen ved et beløb for de samlede skattepligtige biindkomster der fastsættes i finansloven, og grundbeløb bortfalder ved en indtægtsgrænse, der fastsættes i finansloven.

Indkomstreguleringen sker på følgende måde:

Grundbeløb =

Højeste grundbeløb minus (højeste grundbeløb divideret med (den skattepligtige indkomstgrænse minus det i stk. 2, nr. 1 og 2 nævnte reguleringsbeløb der fastsættes i finansloven)) ganget med (den skattepligtige biindkomst minus det i stk. 2, nr. 1 og 2 nævnte reguleringsbeløb).

Den skattepligtige indkomst ud over pension afrundes til nærmeste med 1.000 delelige beløb. De herved fremkomne grundbeløb afrundes til nærmeste med 12 delelige beløb i hele kroner.

Stk. 3. ...

Stk. 4. Når der sker væsentlige og varige ændringer i de personlige eller økonomiske forhold, indkomstreguleres grundbeløbet på baggrund af de fremtidige indkomstforhold. Sker ændringen i løbet af kalenderåret, omberegnes forholdsmæssigt.

Stk. 5. ...

Stk. 6. ...

§ 15. Det sociale udvalg kan efter ansøgning eller på eget initiativ yde personlige tillæg til pensionen efter en individuel vurdering af behovet.

Stk. 2. Personlige tillæg bevilges enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højst eet år ad gangen, eller som eengangshjælp til dækning af særlige behov.

Stk. 3. Personlige tillæg kan ikke ydes mod tilbagebetaling.

§ 16. Landsstyret fastsætter regler om personlige tillæg.“

Bekendtgørelsens §§ 5 - 9:

“§ 5. Der skal bevilges personlige tillæg efter en individuel behovsvurdering til løbende faste udgifter eller til hel eller delvis dækning af enkeltudgifter, når der er risiko for, at økonomisk trang vil opstå, hvis pensionisten selv skal afholde udgifterne.

§ 6. Når en person er tilkendt social pension skal socialudvalget foretage en individuel helhedsvurdering af pensionistens forhold for at tage stilling til, om der kan bevilges personlige tillæg til løbende faste udgifter. Vurderingen skal ske, uanset om der foreligger ansøgning, og skal sikre, at pensionisten har et rådighedsbeløb til sine daglige fornødenheder, der er rimelige og passende efter de hidtidige levevilkår og forholdene på stedet.

Stk. 2. Personlige tillæg som løbende ydelse kan bevilges for højst et år ad gangen som hjælp til rimelige faste udgifter til husleje, forbrugsafgifter (varme, el, telefon m.v.), forsikringer, eventuel nødvendig transport (buskort eller taxakørsel), hjemmehjælp m.v.

§ 7. Personlig tillæg som engangshjælp kan bevilges til hel eller delvis betaling af enkeltudgifter til briller, beklædning, bohaver, særlige hjælpemidler, nødvendig reparation af bolig, rimelige rejseudgifter, begravelsesudgifter m.v.

Stk. 2. Der kan som hovedregel ikke bevilges personlige tillæg til betaling af restancer. Socialudvalget skal dog bevilge personlige tillæg til betaling af restancer, såfremt restancerne til løbende faste udgifter er opstået som følge af manglende betalingsevne i den periode, der er udbetalt pension.

Stk. 3. Restancer til husleje, faste forbrugsafgifter m.v. skal søges afskrevet eller bevilges som offentlig hjælp, når de er opstået som følge af manglende betalingssevne i forbindelse med anden offentlig forsørgelse.

Stk. 4. Socialudvalget skal i øvrigt være pensionisten behjælpelig med at søge opståede restancer afskrevet.

§ 8. Socialudvalget skal tage spørgsmålet om en pensionists ret til personlige tillæg op til ny vurdering, når udvalget bliver bekendt med, at forholdene har ændret sig.

§ 9. Personlige tillæg kan bevilges, selvom pensionisten på grund af indkomstforholdene ikke får udbetalt grundbeløb.

Stk. 2. Pensionister, der er optaget på social døgninstitution, har ret til personlige tillæg efter samme retningslinier som hjemmeboende pensionister.“

Jeg udtalte herefter:

“Den konkrete afgørelse om pensionsfastsættelsen:

Efter landstingsforordningen om sociale pensioner og ældreinstitutioner m.v. § 8, stk. 2, indkomstreguleres pensionsgrundbeløbet på grundlag af den skattepligtige indkomst ud over pension (skattepligtig biindkomst) for det senest kendte skatteår for pensionisten og dennes eventuelle samlever eller ægtefælle.

Dette må forstås således, at forvaltningen er forpligtet til hvert år, når den skattemæssige ligning af et forudgående indkomstår er afsluttet, at genberegne pensionens størrelse.

Resultatet af denne beregning må jeg anse som en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, idet resultatet af beregningen afgør pensionistens rettigheder efter pensionslovgivningen. At der er tale om en afgørelse indebærer som udgangspunkt en pligt til forudgående partshøring, begrundelse af en skriftlig meddelt afgørelse og en pligt til at yde klagevejledning.

Om pligten til partshøring bemærker jeg særligt:

Efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gives lejlighed til at udtale sig, forinden der træffes afgørelse, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som myndigheden er i besiddelse af.

Imidlertid kan partshøring undlades efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1), hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

Denne undtagelse tager især sigte på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at den pågældende part vil kunne korrigere eller supplere de oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med sagens behandling.

Dette gælder navnlig, hvor sagen er afgjort ud fra oplysninger, som har et autentisk præg, eksempelvis oplysninger fra skattemyndighederne. Det er ifølge pensionslovgivningen sådanne oplysninger, som skal lægges til grund for beregningen af pensionen.

Jeg har derfor ikke bemærkninger til, at partshøring er undladt i den konkrete sag, i det omfang, A's pension er fastsat ud fra uanfægtede skatteoplysninger for A og A's samlever.

Om begrundelse og klagevejledning anfører jeg:

Regler om begrundelsespligten findes i sagsbehandlingslovens §§ 22 til 24 og om klagevejledningspligten i sagsbehandlingslovens §§ 25 og 26.

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En afgørelse, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klage-

adgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Reglerne om begrundelsespligt og pligt til klagevejledning skal ses i sammenhæng, idet formålet med begrundelsespligten er, at bibringe sagens parter en forståelse for det faktiske og retlige grundlag, myndigheden har truffet sin afgørelse på. Begrundelsen vil således samtidig give parten mulighed for at tage stilling til en eventuel klage over afgørelsen.

I den foreliggende sag er det herefter spørgsmålet om afgørelsen om pensionsfastsættelsen må siges "fuldt ud at give den pågældende part medhold". Begrebet "fuldt ud medhold" skal forstås på samme måde i sagsbehandlingslovens regler om begrundelsespligt og om klagevejledning.

I den foreliggende sag er pensionen imidlertid reguleret udelukkende på myndighedens eget initiativ, og A har ikke været inddraget i sagsbehandlingen. Det er allerede derfor meningsløst at tale om, at A har fået "medhold".

Efter pensionsforordningens § 8 fastsættes alderspensionens grundbeløb i finansloven, og indkomstreguleres ud fra de foreliggende skatteoplysninger på den nærmere i § 8, stk. 2 angivne måde.

Pensionsfastsættelsen sker efter loven entydigt således, at der ikke overlades forvaltningen noget skøn ved pensionsberegningen.

Dette er dog ikke tilstrækkeligt til at undlade at begrunde afgørelsen om pensionsberegningen, idet det forhold, at loven ikke overlader forvaltningen noget skøn, ikke i sig selv gør det muligt at afgøre, om en part har fået medhold.

Dette afgøres først og fremmest af, hvilke forventninger parten har til forvaltningens beslutning, hvilket ofte vil fremgå af ansøgningen.

Jeg har tidligere udtalt mig om dette spørgsmål i den sag, som er refereret i min beretning for 1996, side 36ff.

Henset hertil og til, at begrundelsesreglerne er indført som retssikkerhedsgaranti for navnlig parter uden særlige ressourcer eller forudsætninger for at varetage deres interesser, finder jeg det beklageligt, at pensionsfastsættelsen ikke allerede ved gennemførelsen af den skete regulering i forhold til A var ledsaget af en skriftlig begrundelse for beregningsgrundlaget.

Jeg finder det tilsvarende beklageligt, at A først modtager en klagevejledning samtidig med tilsendelsen af en skriftlig afgørelse om pensionsfastsættelsen den 19. marts 1996 i forbindelse med, at man herfra har anmodet kommunen om en udtalelse til sagen.

Da A nu har modtaget en klagevejledning, men efter kommunens oplysninger ikke har udnyttet klageadgangen, må jeg imidlertid afstå fra at undersøge selve pensionsfastsættelsen nærmere, idet det hedder i landsloven om Landstingets Ombudsmand, § 6, stk. 3:

“Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til Ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen.”

Den i sagen foreliggende korrespondance giver mig dog samtidig anledning til at udtale mig nærmere om begrundelsen i kommunens meddelelse om pensionsfastsættelsen, ligesom jeg finder anledning til generelt at forholde mig til kommunens praksis for tildeling af personlige tillæg.

Kommunens oplysninger i forbindelse med pensionsfastsættelsen:

Kommunens brev indeholder for det første en meddelelse om, at A og A's samlevers indkomst for 1994 var på 109.336 kr. og en oplysning om, at pensionen er indkomstreguleret i overensstemmelse med pensionsforordningens kapitel 4.

Efter sagsbehandlingslovens § 24 skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

En generel henvisning til den lov, som afgørelsen er truffet efter eller til det kapitel i loven, som er relevant, vil derfor normalt ikke være tilstrækkelig.

Kommunens begrundelse burde have henvist til pensionsforordningens § 8, idet kapitel 4 tillige indeholder regler, som ikke er relevante for pensionsfastsættelsen i den konkrete sag.

Da § 8 tillige i stk. 2 indeholder en detaljeret beskrivelse af beregningsmetoden, burde begrundelsen også have indeholdt en redegørelse for de foretagne beregninger.

Oplysningen i brevet om, at “Din/Jeres indkomst for 1994 var: ...”, er således heller ikke tilstrækkelig præcis, idet den angivne indkomst er det beregnede udgangspunkt for pensionens fastsættelse.

Herudover indeholder begrundelsen en gennemgang af, hvilke beløb, klager har til rådighed, benævnt “overskud pr. måned”, efter betaling af husleje med videre.

Denne gennemgang er ikke relevant for beregningen af klagers grundpension, idet beregningen efter de foreliggende oplysninger alene har betydning for kommunens internt fastsatte betingelser for at yde personlige tillæg til pensionen som en løbende ydelse.

Efter pensionsforordningens § 15, stk. 1, kan det sociale udvalg efter ansøgning eller på eget initiativ yde personlige tillæg til pensionen.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, skal socialforvaltningen, når en person er tilkendt social pension, foretage en individuel behovsvurdering af pensionistens forhold for at tage stilling til, om der kan bevilges personlige tillæg til løbende faste udgifter. Vurderingen skal ske, uanset om der foreligger ansøgning.

Jeg må på denne baggrund forstå kommunens oplysninger om beregningen af A's “overskud” således, at man har haft til hensigt at informere A om, at forvaltningen på eget initiativ har undersøgt muligheden for at

yde personligt tillæg til pensionen, i henhold til kommunens interne regler.

En afgørelse af, hvorvidt personligt tillæg kan ydes som en løbende ydelse, er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand på samme måde som afgørelsen af størrelsen af grundpensionen.

Gennemgangen af A's privatøkonomi indeholder imidlertid ikke en tilkendegivelse af en afgørelse i forhold til A af, hvorvidt personligt tillæg vil kunne ydes.

Da spørgsmålet om ydelse af personligt tillæg som en løbende ydelse til A's pension således ikke i denne sag fremstår som en afgørelse i forhold til A, må jeg konkludere, at forvaltningen ikke har opfyldt sin pligt til at træffe afgørelse om tildeling af personligt tillæg til A's pension for 1996, hvilket jeg finder kritisabelt.

Jeg bemærker i tilknytning hertil, at det er en forvaltningsretlig grund-sætning, at en afgørelse skal meddeles adressaten.

Afgørelsen får først retsvirkninger, når den er kommet frem til adressa-ten.

Jeg henstiller derfor, at kommunen snarest berigtiger fejlen ved at meddele A en afgørelse om, hvorvidt personligt tillæg som løbende ydelse for 1996 vil kunne ydes.

Kommunens regler for ydelse af personlige tillæg til pensionister som løbende ydelse.

Jeg forstår kommunens udtalelse af 21. oktober 1997 således, at kom-munalbestyrelsens beslutning fra 1992 om faste beløbsgrænser som be-tingelse for opnåelse af personlige tillæg, alene vedrører ydelse af per-sonligt tillæg som løbende ydelse, hvorimod personligt tillæg som en-gangshjælp ydes efter en individuel behovsvurdering.

Jeg forstår endvidere kommunalbestyrelsens beslutning fra 1992 såle-des, at pensionister, som har et mindre rådighedsbeløb, "overskud", efter betaling af faste udgifter end det af kommunalbestyrelsen fastsatte, auto-matisk tildeles personligt tillæg således, at rådighedsbeløbet, "overskuddet" kommer op på det mindste beløb, kommunalbestyrelsen har fastsat.

Omvendt vil pensionister, som har et større rådighedsbeløb, "over-skud", efter betaling af faste udgifter, end kommunalbestyrelsens mind-stebeløb, ikke komme i betragtning til personligt tillæg som løbende ydelse.

Jeg er enig med kommunen i, at kommunalbestyrelsens vedtagelse om rådighedsbeløb for pensionister kan have nogle fordele, herunder at reg-len mindsker risikoen for usaglig forskelsbehandling.

Imidlertid foreskriver såvel pensionsforordningen som den ovenfor ci-terede bekendtgørelse, som uddyber forordningens regler, at personligt tillæg som en løbende ydelse fastsættes ud fra en individuel behovsvurde-ring.

Såfremt lovgivningen forudsætter et individuelt forvaltningsskøn, vil forvaltningens internt fastsatte regler, som afskærer eller i betydeligt omfang begrænser skønnet, være ulovlige.

Kommunalbestyrelsens beslutning om fastsættelse af særlige rådighedsbeløb som afgørende for om personligt tillæg som løbende ydelse kan tildeles, har følgende umiddelbare konsekvenser:

- At pensionister, som efter fradrag af de faste udgifter, som kan berettige til personligt tillæg, har et lavere rådighedsbeløb end fastsat af kommunalbestyrelsen, automatisk tildeles et tillæg op til dette rådighedsbeløb, men samtidig afskæres fra yderligere løbende tillæg og*
- at pensionister som efter fradrag af de faste udgifter, som kan berettige til personligt tillæg, har et højere rådighedsbeløb end fastsat af kommunalbestyrelsen, afskæres fra yderligere løbende tillæg.*

Det er således min opfattelse, at kommunens model indeholder en ulovlig afskæring af det ved pensionsforordningen forudsatte skøn ved fastsættelse af et fikseret rådighedsbeløb, som alle pensionister skal have tilovers, når samtlige faste udgifter er betalt, idet pensionsforordningen forudsætter et individuelt skøn over, hvilket beløb som det vil være rimeligt og passende, at pensionisten har til rådighed efter betaling af løbende faste udgifter, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1, 2. pkt.

Det er endvidere min opfattelse, at skønnet afskæres ulovligt ved, at kommunens model ikke tager højde for, hvilke løbende faste udgifter til husleje med videre, som må anses for rimelige.

Jeg finder dette forhold kritisabelt, og skal samtidig henstille, at kommunen ophæver de anførte interne regler for tildeling af personlige tillæg til pensionister.

Jeg skal samtidig anføre nogle bemærkninger om, hvorvidt et rådighedsbeløb som vedtaget af kommunalbestyrelsen vil kunne indgå i den pligtmæssige skønsafvejning:

Det hedder følgende i bemærkningerne til pensionsforordningen:

“Almindelige bemærkninger:

...

Forslaget indebærer en udlægning til kommunerne af den fulde kompetence på hele pensionsområdet. Der skal som følge heraf overføres et bloktilskud fra Landskassen til kommunerne til udgifterne til pensionsgrundbeløb og børnetilskud.

...

Det bemærkes, at kompetence, herunder ansvaret for afholdelsen af udgifter vedrørende personlige tillæg ... allerede tidligere er udlagt til kommunerne.

...

Ad § 15:

...

Det sociale udvalg har pligt til at overveje behovet for supplerende personlige tillæg selvom der ikke foreligger konkret ansøgning herom. Dette er en følge af, at en pensionsansøgers totale situation skal tages op til overvejelse i forbindelse med ansøgningens behandling. Et af formålene hermed er at sikre, at der ikke opstår restancer efter pensionstilkendelsen på grund af, at pensionisten ikke har tilstrækkelige midler til at dække rimelige faste udgifter til bolig m.v.. Personlige tillæg kan tilde-

les, selvom en alderspensionist får 0 kr. i grundbeløb, såfremt betingelserne i øvrigt er opfyldt.

...
 Personlige tillæg kan bevilges til dækning af rimelige løbende udgifter, f. eks. særligt høje boligudgifter og forbrugsafgifter*. Der kan bevilges personligt tillæg til telefonabonnement, nødvendig transport eller udgifter til hjemmehjælp, når der er et særligt behov.

...
 Ad § 16:

Da der er konstateret stor forskel i kommunernes praksis med hensyn til tildeling af personlige tillæg er der medtaget hjemmel for Landsstyret til at fastsætte regler herom.

Det er ikke hensigten at åbne adgang til andre typer personlige tillæg end de hidtil kendte.“

*) Bør efter min opfattelse læses som “forbrugsudgifter“

Oplysningen i de generelle bemærkninger om, at administrationen af personlige tillæg allerede tidligere er udlagt i kommunerne må forstås som en henvisning til de før Hjemmestyrets indførelse gældende regler, idet det af bemærkningerne til den til § 15 svarende bestemmelse i den tidligere gældende pensionsforordning, landstingsforordning nr. 7 af 28. oktober 1982 om aldersrente og ældreinstitutioner fremgår, at der er tale om en videreførelse af ældre regler på området.

Landstingsforordningen fra 1982 ophævede landsrådsvedtægt af 25. marts 1975 med senere ændringer, som også indeholdt en begrænset adgang for kommunerne til at yde personlige tillæg efter en individuel behovsvurdering.

Landsrådsvedtægten af 1975 var en videreførelse af en landsrådsvedtægt af 21. december 1967.

Til brug for en drøftelse af en revision af sidst anførte landsrådsvedtægt på Landsrådets forårssamling 1972 udarbejdedes et notat til Arbejds- og Socialdirektionen vedrørende aldersrenteordningen i Grønland.

Det hedder i dette notat om personlige tillæg:

“Idet der henvises til vedlagte oversigt over gældende kontantydelse pr. oktober 1971, kan anføres, at hovedprincippet i aldersrenteordningen er, at grundbeløbene er minimumsbeløb, der overvejende skulle kunne dække behovet hos ældre på steder, der er præget af et væsentligt erhvervs- og familiefællesskab og at de personlige tillæg tjener til at udligne de betydelige forskelle i blandt andet husstandsforhold, familieforhold, boligforhold og selve levestandarden på stedet. Ved vurderingen af, om der bør ydes personligt tillæg tilsigtes, at aldersrentemodtageren opnår en levestandard, som må anses for rimelig efter den almindelige levestandard på stedet.

Behovet for et personligt tillæg til aldersrenten afgøres efter en individuel behovsvurdering. Det samlede beløb, der er til rådighed for kommunalbestyrelsen til ydelse af personlige tillæg, andrager for henholdsvis byer og bygder 40 og 20 pct. af de beløb, der de respektive steder er udbetalt som grundbeløb.

...
 Den gennemsnitlige størrelse af det personlige tillæg til den enkelte aldersrentemodtager kan ikke angives nøjagtigt, da tillæggets størrelse fastsættes individuelt ef-

ter en vurdering af den enkelte aldersrentemodtagers forhold, og under hensyntagen til den almindelige levestandard på stedet.

Yderpunkterne i levestandarden repræsenteres ved, på den ene side de ældre, der bor med børn i en storfamilie på et sted med en betydelig naturaløkonomi, præget af et vist fællesskab om erhvervsudbyttet og med en vis mulighed for alle til at deltage i erhvervslivet. På den anden side af de ældre, som har selvstændig husstand uden at kunne modtage bistand fra børn på stedet, uden adgang til biindtægter i lokalsamfund, som helt beror på pengeøkonomi og hvor fællesskabet omkring erhvervsudbyttet er uden betydning.

For så vidt angår sidst nævnte gruppe, d.v.s. de aldersrentemodtagere, der bor i byerne eller i større bygder, har såvel Narsaq som Godthåb kommune beklaget sig over, at størrelsen af kommunens rådighedsbeløb til personlige tillæg er ganske utilstrækkelig til at sikre de ældre en rimelig levestandard, ikke mindst de ældre, der er indflyttet i moderne etagehusbyggeri, hvor huslejen andrager et i forhold til aldersrentens størrelse forholdsmæssigt stort beløb.

...

Jeg må på denne baggrund konkludere, at kommunen lovligt vil kunne operere med et rådighedsbeløb efter fradrag af de faste udgifter, som efter reglerne kan berettige til tildeling af personligt tillæg som en løbende ydelse, såfremt dette rådighedsbeløb anvendes som vejledende for, hvilken levestandard kommunen vil tilsikre pensionisterne.

Anvendelsen af et sådant vejledende rådighedsbeløb fritager imidlertid ikke kommunen for at foretage et individuelt skøn over, hvilken levestandard, som er relevant for den enkelte pensionist og over, hvilke udgifter til løbende faste ydelser, som anses for rimelige og passende.

Afsluttende bemærkninger:

Jeg har ovenfor henstillet, at kommunen snarest meddeler A en afgørelse af, hvorvidt personligt tillæg som løbende ydelse for 1996 vil kunne ydes og, at kommunen ophæver de anførte interne regler for tildeling af personlige tillæg til pensionister.

Jeg skal i den anledning anmode kommunen om at orientere mig om, hvad kommunen agter at foretage sig i anledning af mine henstillinger.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere anledning af den indgivne klage.

Jeg har tilstillet Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Erhverv, som regelforvaltende myndighed på pensionsområdet kopi af denne udtalelse.“