



2019-6

3. december 2019

Nal. nr./j.nr.: 2017-909-0014

All. nr./brevnr.: 64809

Sull./sagsbeh.: FH

Emner: Meddelelse af afgørelser, offentlig hjælp

## **Ændring af offentlig hjælp var en afgørelse, der skulle meddeles direkte til parten**

*Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte den 1. januar 2015 de vejledende takster for, hvor meget kommunens borgere kunne få udbetalt i underholdshjælp. Den generelle nedsættelse af de vejledende takster blev omtalt i Nuuk Ugeavis.*

*En borger, der havde modtaget underholdshjælp i hele 2014, fik på den baggrund udbetalt et nedsat beløb i underholdshjælp den 12. januar 2015. Borgeren klagede til ombudsmanden over nedsættelsen og over ikke at være blevet orienteret om nedsættelsen.*

*Ombudsmanden oversendte klagen til Det Sociale Ankenævn, der i maj 2017 opretholdt kommunens afgørelse om nedsættelsen.*

*Herefter iværksatte ombudsmanden en egen drift-undersøgelse af den måde, som borgeren var blevet orienteret om nedsættelsen på.*

*På baggrund af undersøgelsen var det ombudsmandens opfattelse, at nedsættelsen af borgerens underholdshjælp i januar 2015 var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Afgørelsen skulle meddeles direkte til borgeren for at få virkning efter sit indhold. Ombudsmanden lagde til grund, at kommunen hverken mundtligt eller skriftligt havde meddelt borgeren en afgørelse om nedsættelsen.*

*Ombudsmanden forstod det dog sådan, at kommunen ved behandlingen af sagen havde lagt vægt på, at borgeren var blevet orienteret om nedsættelsen på anden vis; bl.a. ved omtalen i Nuuk Ugeavis, og idet borgeren modtog en udbetaling af det nedsatte underholdshjælpsbeløb.*

*Både omtalen i Nuuk Ugeavis og udbetalingen af det nedsatte beløb var dog efter ombudsmandens opfattelse uden betydning for vurderingen af, om borgeren var blevet meddelt en afgørelse om nedsættelsen.*

*Fordi borgeren ikke var blevet meddelt en afgørelse om nedsættelsen, anså ombudsmanden det for at være i strid med gældende ret, at borgerens underholdshjælp var blevet nedsat.*

*Ombudsmanden konkluderede, at Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen havde været særdeles kritisabel.*

*Det Sociale Ankenævn oplyste i november 2019 ombudsmanden om, at ankenævnet ville genoptage behandlingen af sagen på baggrund af en foreløbig udtalelse fra ombudsmanden.*

*I sin endelige udtalelse om sagen skrev ombudsmanden derfor, at ombudsmanden ville afvente den nye afgørelse fra ankenævnet.*

*(Udtalelse af 3. december 2019, j.nr. 2019-909-0014)*

Ombudsmandens udtalelse:

## **1. Indledning**

**1.1.** Jeg har rejst denne sag af egen drift. Jeg henviser til § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Sagen handler om, at Kommuneqarfik Sermersooq i januar 2015 nedsatte

en del af den offentlige hjælp, som A modtog. Det Sociale Ankenævn traf i 2017 afgørelse om, at kommunens afgørelse om nedsættelsen var korrekt.

Jeg har ved min undersøgelse af sagen valgt at fokusere på den måde, A blev orienteret om nedsættelsen på.

Jeg vil således ikke forholde mig til udmålingen af den hjælp, som A modtog.

I Det Sociale Ankenævns afgørelse fra 2017 betegner ankenævnet den nedsatte hjælp som underholdshjælp – i det følgende vil jeg derfor også bruge denne betegnelse.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, fordi retsgrundlaget i Grønland på disse punkter i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

**1.2.** Den 3. oktober 2019 sendte jeg en foreløbig udtalelse om sagen til Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn. Heri skrev jeg bl.a. følgende:

”Det er min foreløbige opfattelse, at nedsættelsen af A’s underholdshjælp i januar 2015 var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Denne afgørelse skulle meddeles til A for at få virkning efter sit indhold.

Det er endvidere min foreløbige forståelse af sagens forløb, at det forinden havde været omtalt i Nuuk Ugeavis, at Kommuneqarfik Sermersooq ville foretage en generel nedsættelse af de vejledende takster for underholdsholdshjælp. A var imidlertid hverken blev meddelt en mundtlig eller en skriftlig afgørelse om, at A’s underholdshjælp ville blive nedsat.

Det er i den forbindelse min foreløbige opfattelse, at hverken omtalen i Nuuk Ugeavis eller selve udbetalingen af det nedsatte beløb, har betydning for

spørgsmålet om, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq skulle have meddelt A en afgørelse om nedsættelsen.

Fordi der ikke forelå en retligt virksom afgørelse, var det efter min foreløbige opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, at Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte A's underholdshjælp i januar 2015. Derfor er det også min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævns efterfølgende afgørelse i sagen om, at kommunens afgørelse var korrekt, heller ikke er i overensstemmelse med gældende ret.

Samlet set er det min foreløbige opfattelse, at både Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen er særdeles kritisk.

På baggrund af min foreløbige udtalelse har jeg modtaget yderligere udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq (udtalelse af 22. oktober 2019) og Det Sociale Ankenævn (udtalelse af 11. november 2019). Myndighedernes bemærkninger til min foreløbige udtalelse er citeret sidst i sagsfremstillingen, der følger efter min udtalelse.

Udtalelserne giver mig dog ikke anledning til at ændre min kritik af Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn. Nedenfor vil jeg redegøre nærmere for min opfattelse.

**1.3.** Jeg vil først opsummere sagens forløb (afsnit 2), det relevante regelgrundlag (afsnit 3) og myndighedernes forståelse af sagen (afsnit 4-5).

Under afsnit 6 følger min vurdering af den måde, som Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A på, at A's underholdshjælp ville blive nedsat. Jeg vil i den forbindelse også komme ind på Det Sociale Ankenævns vurdering af dette spørgsmål.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at jeg under min behandling af sagen har modtaget udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn med redegørelser for, hvilke afgørelser Kommuneqarfik Sermersooq

almindeligvis træffer i sager om offentlig hjælp. Dele af det, som myndighederne har anført, giver mig anledning til bemærkninger. Bemærkningerne fremgår under afsnit 6.7.

Efter min udtalelse følger en sagsfremstilling.

## **2. Kort om sagens forløb**

Jeg forstår sagen sådan, at A modtog offentlig hjælp fra Kommuneqarfik Sermersooq i en længere periode forud for 2015. I 2014 modtog A således 1.014 kr. i underholdshjælp hver 14. dag.

Det er endvidere min forståelse, at Kommuneqarfik Sermersooq fra og med den 1. januar 2015 nedsatte de vejledende takster for, hvor meget kommunens borgere som udgangspunkt kunne få udbetalt i offentlig hjælp. Den generelle nedsættelse af de vejledende takster blev omtalt i Nuuk Ugeavis.

For A betød dette, at A pr. 1. januar 2015 fik udbetalt 775 kr. i stedet for 1.014 kr. i underholdshjælp hver 14. dag. A modtog første gang denne lavere ydelse den 12. januar 2015.

Jeg forstår det sådan, at A på et tidspunkt i begyndelsen af 2015 modtog en oversigt over Kommuneqarfik Sermersooqs nye vejledende takster fra kommunen.

Jeg skrev i min foreløbige udtalelse, at det var min foreløbige forståelse, at A hverken blev meddelt en skriftlig eller mundtlig afgørelse om nedsættelsen. Jeg henviste til, at der blandt de sagsakter, som jeg havde modtaget fra Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævnet, hverken fandtes en kopi af en skriftlig afgørelse eller et notat om en mundtligt meddelt afgørelse.

Jeg forstår de udtalelser, som Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn efterfølgende har sendt mig, sådan, at kommunen og ankenæv-

net ikke er uenige heri. Jeg henviser til afsnit 4 og 5 nedenfor, hvor jeg mere udførligt redegør for myndighedernes synspunkter.

Jeg lægger derfor til grund, at A ikke blev meddelt en afgørelse om nedsættelsen af A's underholdshjælp.

Den 26. januar 2015 klagede A til mig over, at den underholdshjælp, som A modtog fra kommunen, var blevet nedsat. A klagede også over, at A ikke var blevet orienteret om denne nedsættelse.

Den 13. februar 2015 oversendte jeg klagen til Det Sociale Ankenævn. I mit brev bemærkede jeg bl.a., at ankenævnets stillingtagen til sagen kunne få betydning for andre modtagere af offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq, og jeg bad derfor om at modtage en kopi af ankenævnets afgørelse i sagen.

Det Sociale Ankenævn behandlede sagen den 17. maj 2017. Ankenævnet opretholdt kommunens afgørelse. Nævnet skrev bl.a. i sin afgørelse, at "Det Sociale Ankenævn finder, at Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse er korrekt."

Det Sociale Ankenævn sendte mig en kopi af afgørelsen, og jeg indledte herefter en egen drift-undersøgelse af Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen. Jeg har i den forbindelse indhentet en række sagsakter og udtalelser fra begge myndigheder.

### **3. Regler om meddelelse af ændringer i underholdshjælp**

Hverken reglerne om offentlig hjælp eller den grønlandske lovgivning i øvrigt indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at forvaltningen skal meddele en borger, at borgerens underholdshjælp ændres.

Har ændringen karakter af en afgørelse, er det i forvaltningsretten almindeligt antaget, at der gælder en retsgrundsætning om, at afgørelsen skal

meddeles direkte til afgørelsens adressat for at få virkning efter sit indhold. I den juridiske litteratur beskrives dette nogle gange på den måde, at en afgørelse skal bekendtgøres eller kundgøres korrekt.

Afgørelsesbegrebet er bl.a. defineret i bemærkningerne til § 2 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven). Heraf fremgår det, at "[d]er med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, d.v.s. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde."

En afgørelse kan som udgangspunkt meddeles skriftligt eller mundtligt.

Hvis en afgørelse ikke er meddelt til adressaten, er der tale om en væsentlig retlig mangel og afgørelsen er ugyldig. Det er uden betydning, om adressaten på anden måde har fået kendskab til afgørelsens indhold.

Jeg henviser bl.a. til den dom, der trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1989.442/2H. I forlængelse heraf henviser jeg også til Jørgen Steen Sørensens kommentar til dommen "En højesteretsdom om kundgørelse af forvaltningsakter", trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1990B.193.

Fra ældre retspraksis henviser jeg endvidere til de domme, der er omtalt i Ugeskrift for Retsvæsen 1953.242H og Ugeskrift for Retsvæsen 1934.271H.

Jeg henviser ydermere til de sager, der er optrykt i min beretning for 2010, s. 39 ff. i den danske version og s. 48 ff. i den grønlandske version, og i min beretning for 2000, s. 83 ff. i den danske version og s. 106 ff. i den grønlandske version.

Jeg henviser derudover til den juridiske litteratur, herunder Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), kapitel 15, særligt s. 660, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 496 ff., Sten Bønsing, Almindelige Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s.

235 ff., Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 123, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 325 ff., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 610, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 602 ff. og 857.

Jeg henviser endvidere til udtalelserne 2016-33, 2011 18-1 og 2009 20-4 fra Folketingets Ombudsmand, der er tilgængelige på ombudsmandens hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)). Endeligt henviser jeg til en række udtalelser, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretninger, herunder beretningen for 2006, s. 414 ff., beretningen for 2005, s. 434 ff., beretningen for 2000, s. 320 ff., beretningen for 1994, s. 265 ff., og beretningen for 1983, s. 251 ff.

#### **4. Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse af sagen**

**4.1.** Under sagens behandling ved Det Sociale Ankenævn, anmodede ankenævnet Kommuneqarfik Sermersooq om en redegørelse om sagen. I en redegørelse af 6. juni 2016 skrev kommunen bl.a., at A havde klaget over, at A ikke var blevet informeret om, at A's offentlige hjælp ville blive nedsat. I forlængelse heraf bemærkede kommunen bl.a. følgende:

“Det er ikke korrekt at Kommunen ikke har [givet] meddelelse til borgerne om ændring af offentlig hjælp. Længe før har Kommunen meddelt i ugeavisen til borgerne om ændring af offentlig hjælp der blev reduceret til mindre beløb. Ændringen træder i kraft fra den 01.01.2015.”

**4.2.** Under min behandling af sagen har jeg indhentet tre udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq. Jeg har bl.a. spurgt kommunen, hvilke ansøgninger og afgørelser, der var på sagen.

Ved brev af 27. juni 2019 anmodede jeg således Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvilken ansøgning fra A og hvilken afgørelse fra kommunen der lå til grund for henholdsvis den sidste udbetaling før takst-



nedsættelsen og den første udbetaling efter takstnedsættelsen. Jeg anmodede endvidere kommunen om at oplyse, hvornår ansøgningerne var indgivet, og hvornår afgørelserne var truffet.

I en udtalelse af 15. august 2019 svarede Kommuneqarfik Sermersooq mig således:

”Hver udbetaling af underholdshjælp foretages på baggrund af de aktuelle oplysninger vedrørende borgeren, herunder stemping/registrering som arbejdssøgende hos Majoriaq. Disse oplysninger behandles som en ansøgning. Og det er disse oplysninger, som ligger til grund for udbetalingen. Til belysning af spørgsmålet vedlægges som bilag 5 til sagen en journaloversigt over A’s ledighedsregistrering, som udgør en konkret betingelse for udbetaling af underholdshjælp.”

Udtalelsen indeholdt ikke oplysninger om, hvilke afgørelser der lå til grund for udbetalingerne af underholdshjælp til A før og efter takstnedsættelsen.

**4.3.** Under min behandling af sagen har jeg også søgt at indhente en række oplysninger om den måde, hvorved Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A, at A’s underholdshjælp ville blive nedsat.

Ved brev af 6. februar 2019 bad jeg bl.a. Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, om nedsættelsen af A’s underholdshjælp efter kommunens opfattelse var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvordan nedsættelsen af underholdshjælpen blev meddelt A, samt hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i relation til den valgte fremgangsmåde.

I en udtalelse af 15. marts 2019 svarede Kommuneqarfik Sermersooq bl.a. følgende om, hvorvidt nedsættelsen havde karakter af en afgørelse:

”Selve nedsættelsen af A’s underholdshjælp var en følge af det politisk fastsatte generelle serviceniveau for 2015, mens selve afgørelsen om at tildele A underholdshjælp var begunstigende.”

Herudover skrev kommunen bl.a. følgende om den måde, som A blev meddelt nedsættelsen på:

"A er mundtligt orienteret om at have fået medhold i sin ansøgning, hvilket også understøttes af, at A begyndte at modtage ydelsen. Det fremgår ikke af A's sag, at A har givet udtryk for et ønske om at modtage afgørelsen på skrift, jf. § 22-23 i Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning."

Det stod mig herefter ikke ganske klart, om det var Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at kommunen havde meddelt A en afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat i januar 2015. Derfor bad jeg ved brev af 27. juni 2019 kommunen om bl.a. at redegøre nærmere for, om og i givet fald hvordan og hvornår A blev meddelt en afgørelse om, at A's underholdshjælp blev nedsat fra januar 2015.

Kommuneqarfik Sermersooq sendte mig herefter en supplerende udtalelse, dateret den 15. august 2019. Heri henviste kommunen til de oplysninger om meddelelsen af nedsættelsen, som kommunen tidligere havde fremsendt.

Det stod mig fortsat ikke klart, om det var Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at kommunen havde meddelt A en afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat fra januar 2015. Derfor valgte jeg at udarbejde en foreløbig udtalelse, således at kommunen fik lejlighed til at forholde sig til min forståelse af sagen.

**4.4.** Den 3. oktober 2019 sendte jeg min foreløbige udtalelse til Kommuneqarfik Sermersooq. Heri skrev jeg bl.a., at det var min foreløbige opfattelse, at A hverken blev meddelt en mundtlig eller en skriftlig afgørelse om nedsættelsen.

På baggrund heraf modtog jeg en ny udtalelse til sagen fra Kommuneqarfik Sermersooq. I udtalelsen, der var dateret den 22. oktober 2019, skrev kommunen bl.a. følgende:

”Der er i kommunen opmærksomhed på, at der er behov for formelle afgørelser vedrørende offentlig hjælp og vi er ved at udvikle et nyt digitalt fagmodul for området, hvor vi får mulighed for at udfærdige individuelle afgørelser i forbindelse med ansøgninger om offentlig hjælp.

Yderligere vil det i forbindelse med indførelse af digitalpost blive muligt for borgerne at modtage afgørelser digitalt.

Ved fremtidige takstændringer vil vi være særligt opmærksomme at sende individuelle afgørelser til alle berørte borgere.”

Udtalelsen indeholdt ingen oplysninger om A's sag. Udtalelsen indeholdt således heller ikke oplysninger om eventuelle afgørelser, som Kommuneqarfik Sermersooq måtte have meddelt A.

Jeg går ud fra, at Kommuneqarfik Sermersooq ville have meddelt mig, hvis kommunen var uenig i den forståelse af sagen, som jeg anførte i min foreløbige udtalelse. Jeg går derfor også ud fra, at Kommuneqarfik Sermersooq er enig med mig i, at A ikke blev meddelt en afgørelse om nedsættelsen af A's underholdshjælp.

## **5. Det Sociale Ankenævns opfattelse af sagen**

**5.1.** Jeg har under min behandling af sagen stillet en række spørgsmål til Det Sociale Ankenævn om den måde, hvorved Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.

Det Sociale Ankenævn svarede mig bl.a. følgende ved brev af 23. juli 2018:

”Hvad angår det faktum, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A individuelt, at A's underholdshjælp ville blive nedsat, men at det blev meddelt i

ugeavisen, at den offentlige hjælp generelt ville blive reduceret til et mindre beløb, havde det været mest hensigtsmæssigt at give meddelelse direkte til alle borgere, som ville blive omfattet af denne nedsættelse i Kommuneqarfik Sermersooq. Afgørelsen af 12. januar 2015 blev af Kommuneqarfik Sermersooq meddelt direkte til A, umiddelbart efter at den var truffet.”

Den 13. september 2018 ringede en af mine medarbejdere til Det Sociale Ankenævn og henledte nævnets opmærksomhed på, at der ikke blandt de akter, som mit embede havde modtaget på dette tidspunkt, fremgik dokumentation for en afgørelse af 12. januar 2015.

På baggrund af telefonsamtalen sendte Det Sociale Ankenævn mig den 31. oktober 2018 en supplerende udtalelse i sagen. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Det er ikke muligt for Det Sociale Ankenævn at fremsende en kopi af Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse fra januar 2015. Som det fremgår af kommunens svar til sekretariatet af 6. juni 2016 har kommunen ikke udfærdiget en skriftlig afgørelse til A.

På trods af en manglende skriftlig afgørelse, har Det Sociale Ankenævn vurderet at sagen kunne behandles. [...]

Da skriftlighed ikke er et lovkrav, behandler Det Sociale Ankenævn så vidt muligt alle klager, herunder også klager over mundtlige afgørelser.”

Det Sociale Ankenævns supplerende udtalelse indeholder ikke en udtrykkelig angivelse af, om A efter ankenævnets opfattelse blev meddelt en mundtlig afgørelse om nedsættelsen af underholdshjælpen. I udtalelsen redegjorde ankenævnet dog for, at nævnet behandler klager over mundtlige afgørelser.

Derfor skrev jeg i min foreløbige udtalelse, at det var min umiddelbare forståelse, at det var ankenævnets opfattelse, at A blev meddelt en mundtlig

afgørelse. Jeg skrev også, at det ikke stod mig klart, hvad der lå bag ankenævnets opfattelse.

På baggrund af min foreløbige udtalelse modtog jeg en tredje udtalelse fra Det Sociale Ankenævn. I udtalelsen, der er dateret den 11. november 2019, skrev ankenævnet bl.a.:

”Det Sociale Ankenævn har ved sagsbehandlingen af klagen lagt til grund, at kommunen foretog en sagsbehandling, der mandede ud i en afgørelse, som A fik meddelt mundtligt, og en udbetaling af underholdshjælpen. Det Sociale Ankenævn er opmærksom på, at der ikke forelå journalnotat om, at afgørelsen er blevet meddelt mundtligt.

På baggrund af Ombudsmandens foreløbige udtalelse vil Det Social Ankenævn genoptage behandlingen af A’s klage af 26. januar 2015.”

Som nævnt under afsnit 2 forstår jeg det sådan, at Det Sociale Ankenævn ikke er uenig med mig i, at A hverken blev meddelt en mundtlig eller en skriftlig afgørelse om nedsættelsen af A’s underholdshjælp.

## **6. Min vurdering af sagen**

**6.1.** Min vurdering af den måde, Kommuneqarfik Sermersooq meddelte nedsættelsen af underholdshjælpen til A på, afhænger bl.a. af, om nedsættelsen havde karakter af en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Jeg forstår det sådan, at det er Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at kommunen på et tidspunkt før nedsættelsen traf en afgørelse om, at A var berettiget til underholdshjælp. Det nærmere indhold af denne afgørelse står mig ikke klart, men jeg forstår det sådan, at kommunen meddelte denne afgørelse til A.

Det står mig derimod ikke klart, om Kommuneqarfik Sermersooq også mener, at selve nedsættelsen af underholdshjælpen havde karakter af en afgørelse. Det står mig heller ikke klart, hvilken betydning det efter kommunens

opfattelse har for dette spørgsmål, at nedsættelsen "var en følge af det politisk fastsatte generelle serviceniveau", som kommunen skrev i udtalelsen af 15. marts 2019.

Derimod må jeg forstå det sådan, at Det Sociale Ankenævn har behandlet sagen ud fra den forståelse, at Kommuneqarfik Sermersooqs nedsættelse af A's underholdshjælp i januar 2015 var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Det er jeg enig med Det Sociale Ankenævn i.

Dette er også i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 3. udgave (2010), s. 194, der nærmere beskriver, hvilke socialretlige beslutninger, der betragtes som afgørelser. Jeg henviser endvidere til Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), s. 76 ff.

Jeg henviser ydermere til den sag, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 434 ff.

**6.2.** Som anført under afsnit 3, gælder der en retsgrundsætning om, at en afgørelse skal meddeles direkte til dens adressat, før at den kan få virkning efter sit indhold. Spørgsmålet er herefter, om A blev meddelt en afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.

Som nævnt ovenfor under afsnit 2 lægger jeg til grund, at A hverken modtog en mundtlig eller en skriftlig afgørelse forud for nedsættelsen.

**6.3.** Jeg forstår det dog sådan, at Kommuneqarfik Sermersooq ved behandlingen af sagen har lagt vægt på, at A blev orienteret om nedsættelsen på anden vis.

For det første forstår jeg Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 6. juni 2016 til Det Sociale Ankenævn sådan, at kommunen ved behandling af sagen lagde vægt på, at den generelle nedsættelse af de vejledende takster for offentlig hjælp, som kommunen foretog i januar 2015, havde været omtalt i Nuuk Ugeavis.

Det er min opfattelse, at en sådan omtale er uden betydning for vurderingen af, hvorvidt afgørelsen om nedsættelsen af underholdshjælpen blev behørigt meddelt A. Omtalen i pressen kan således ikke træde i stedet for en direkte meddelt afgørelse. Jeg forstår Det Sociale Ankenævns udtalelse af 11. november 2019 sådan, at ankenævnet deler min opfattelse af dette spørgsmål.

Jeg henviser bl.a. til den sag, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 453 ff. Sagen omhandlede et påbud, der kun var bekendtgjort ved opslag i en trappeopgang. Under henvisning til "almindelige forvaltningsretlige principper" mente ombudsmanden ikke, at påbuddet var behørigt kundgjort. I forlængelse heraf bemærkede ombudsmanden bl.a.:

"Det følger heraf at en forvaltningsakt skal meddeles direkte til den forvaltningsakten vedrører, og at en forvaltningsakt der pålægger borgerne pligter, først får virkning fra det tidspunkt hvor den bliver formelt kundgjort for adressaten. Adressaten skal således have en individuel meddelelse om afgørelsen. Den omstændighed at borgeren ad omveje er bekendt med en ikke behørigt kundgjort forvaltningsakt, er uden betydning for hans retsstilling."

**6.4.** For det andet forstår jeg Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 15. marts 2019 til mig sådan, at det også har haft betydning for kommunens vurdering af sagen, at A modtog en udbetaling af det nedsatte underholdshjælpsbeløb.

Jeg forstår det umiddelbart sådan, at Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering af dette spørgsmål skal ses i sammenhæng med kommunens forståelse af, hvornår der almindeligvist træffes afgørelser i lignende sager. Ud fra myndighedernes udtalelser, må jeg forstå det sådan, at både Kommuneqar-

fik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn er af den opfattelse, at hver udbetaling af underholdshjælp, som kommunen foretager, almindeligvis sker på baggrund af en selvstændig afgørelse, som kommunen har truffet.

Jeg henviser til Det Sociale Ankenævns udtalelse af 23. juli 2018 og en opfølgende telefonsamtale mellem ankenævnet og en af mine medarbejdere den 13. september 2018, samt Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 15. marts 2019. Udtalelserne og telefonsamtalen er omtalt nærmere i sagsfremstillingen.

Jeg bemærker hertil, at det forhold, at en kommune foretager en udbetaling af f.eks. underholdshjælp, efter min opfattelse ikke er det samme som, at der også bliver truffet en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at reglerne om offentlig hjælp indeholder bestemmelser, der nærmere angiver, hvor ofte denne hjælp skal udbetales. Jeg henviser bl.a. til § 18, stk. 1 og 2, i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændringer.

En afgørelse fastsætter, hvad der er eller skal være ret. En udbetaling kan således foretages i tilknytning til, at en myndighed træffer en afgørelse om, at der skal udbetales et beløb til en borger. Efter min opfattelse vil det dog kræve konkrete holdepunkter, førend det kan antages, at en myndighed har truffet og meddelt en afgørelse i forbindelse med hver udbetaling af en offentlig ydelse. Et sådant holdepunkt vil typisk være, at en sag indeholder dokumentation for de trufne afgørelser.

Jeg bemærker endvidere, at hvis en myndighed *har* truffet en afgørelse om at foretage en udbetaling af et beløb, så vil det forhold, at beløbet udbetales, efter min opfattelse ikke i sig selv kunne udgøre en tilstrækkelig meddelelse af denne afgørelse til modtageren.

Jeg henviser bl.a. til den udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, der er optrykt i ombudsmandens beretning for 2003, s. 398 ff. Sagen omhandlede en borger, der først blev bekendt med, at hun var blevet trukket i en offent-



lig ydelse, da hun fik mindre udbetalt end vanligt. Ombudsmanden udtalte bl.a.:

“[...] [borgeren blev] således alene [...] bekendt med afgørelsen om træk i hendes kontanthjælp ved at hun havde fået mindre udbetalt end sædvanligt. Afgørelsen er således hverken meddelt mundtligt eller skriftligt.

En afgørelse anses i almindelighed ikke for at få retsvirkning før den er blevet meddelt parten. Trækket skete således på et tidspunkt hvor der ikke forelå en retskraftig afgørelse, [...].

Jeg mener det er kritisabelt at afgørelsen om at trække i (A)’s kontanthjælp end ikke blev meddelt hende ved en mundtlig afgørelse, og særdeles kritisabelt at der blev trukket i hendes hjælp på grundlag af en afgørelse der ikke var retskraftig.”

Selve udbetalingen af det nedsatte beløb til A er derfor efter min opfattelse uden betydning for vurderingen af, om A blev meddelt en afgørelse om nedsættelsen.

**6.5.** Det er min opfattelse, at hverken omtalen i Nuuk Ugeavis eller udbetalingen af det nedsatte underholdsbeløb, har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A en retskraftig afgørelse om nedsættelsen af A’s underholdshjælp.

Uanset om A i forbindelse med omtalen i Nuuk Ugeavis eller udbetalingen af underholdshjælpen blev bekendt med, at A’s underholdshjælp ville blive – eller allerede var blevet – sat ned, skulle afgørelsen om at nedsætte A’s underholdshjælp således meddeles direkte til A, for at den kunne få virkning efter sit indhold. Som nævnt under afsnit 2 er det min opfattelse, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A en afgørelse om nedsættelsen.

Fordi der ikke forelå en retligt virksom afgørelse, var det efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, at Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte A’s underholdshjælp i januar 2015. Derfor er det også min

opfattelse, at Det Sociale Ankenævns efterfølgende afgørelse i sagen om, at kommunens afgørelse var korrekt, heller ikke er i overensstemmelse med gældende ret.

Samlet set er det min opfattelse, at både Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen er særdeles kritisabel.

**6.6.** Jeg forstår det sådan, at det bl.a. kan have været en utilstrækkelig oplysning af sagen, der i 2017 førte til, at Det Sociale Ankenævn traf en afgørelse, der ikke var i overensstemmelse med gældende ret.

Det Sociale Ankenævn skriver således i deres udtalelse til mig af 11. november 2019, at ankenævnet "ved sagsbehandlingen af klagen [har] lagt til grund, at kommunen foretog en sagsbehandling, der mandede ud i en afgørelse, som A fik meddelt mundtligt [...]."

Det står mig ikke klart, hvilken betydning Det Sociale Ankenævns tidligere opfattelse af sagens forløb har haft for den afgørelse, som nævnet traf i 2017. Ankenævnets afgørelse fra 2017 indeholder således ikke nogen henvisning til, at nævnet på dette tidspunkt skulle have lagt til grund, at A fik en mundtligt meddelt afgørelse.

Jeg bemærker dog for en god ordens skyld, at det er almindeligt antaget, at en myndighed skal sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse. Dette kaldes også officialprincippet. Det følger bl.a. af dette princip, at en afgørelse ikke må bygge på formodninger.

Officialprincippet er bl.a. beskrevet i Grønlands Hjemmestyres Lovkontors Vejledning om sagsbehandlingsloven, udgivet december 1994, pkt. 198. Jeg henviser endvidere til den danske, forvaltningsretlige litteratur, herunder bl.a. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), s. 484 ff., særligt s. 488.

Endeligt henviser jeg til den sag, der er optrykt i min beretning for 2014 under pkt. 5.7. Sagen omhandler bl.a. Det Sociale Ankenævns sagsoplysning.

**6.7.** Det er endvidere mit indtryk, at Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns opfattelse af, at kommunerne normalt træffer en ny afgørelse i forbindelse med hver udbetaling af offentlig hjælp, kan have været en medvirkende årsag til, at myndighederne ikke håndterede denne sag i overensstemmelse med gældende ret. Jeg henviser til min beskrivelse af myndighedernes opfattelse under afsnit 6.4 ovenfor.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg under min behandling af sagen har indhentet Kommuneqarfik Sermersooqs sagsakter fra 2014 og 2015, og at der efter min opfattelse ikke foreligger dokumentation for, at kommunen skulle have truffet eller meddelt en afgørelse i forbindelse med hver udbetaling af underholdshjælp til A i denne periode.

**6.8.** I min foreløbige udtalelse skrev jeg, at det var min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævn burde se på sagen igen i lyset af mine bemærkninger. På baggrund af min foreløbige udtalelse skrev Det Sociale Ankenævn i en udtalelse af 11. november 2019 bl.a., at ankenævnet vil genoptage behandlingen af A's klage af 26. januar 2015, og at ankenævnet vil sende mig en kopi af nævnets afgørelse i sagen.

Jeg har derfor udeladt denne henstilling i min endelige udtalelse. Når jeg har modtaget en kopi af ankenævnets nye afgørelse, vil jeg tage stilling til, om der er grundlag for, at jeg foretager mig yderligere.

## **7. Konklusion**

Efter min opfattelse var nedsættelsen af A's underholdshjælp i januar 2015 en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Denne afgørelse skulle meddeles til A for at få virkning efter sit indhold. Jeg forstår det dog sådan, at A hverken mundtligt eller skriftligt modtog en sådan afgørelse.

Fordi der ikke forelå en afgørelse, der havde virkning overfor A, var det efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, at Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte A's underholdshjælp i januar 2015. Derfor er det også min opfattelse, at det heller ikke var i overensstemmelse med gældende ret, da Det Sociale Ankenævn i 2017 opretholdt kommunens afgørelse.

Samlet set fastholder jeg derfor min opfattelse af, at både Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen er særdeles kritisabel.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2019.

Som nævnt genoptager Det Sociale Ankenævn nu sagen. Når jeg har modtaget en kopi af ankenævnets nye afgørelse, vil jeg tage stilling til, om der er grundlag for, at jeg foretager mig yderligere.

## SAGSFREMSTILLING

Til brug for min undersøgelse af denne sag, har jeg bl.a. modtaget udskrifter fra Kommuneqarfik Sermersooqs bogføringssystem vedrørende udbetalinger til A i perioden fra januar 2014 til oktober 2015. På baggrund heraf forstår jeg det sådan, at A modtog 1.014 kr. i såkaldt underholdshjælp af Kommuneqarfik Sermersooq hver 14. dag i hele 2014.

Det er endvidere min forståelse, at Kommuneqarfik Sermersooq fra den 12. januar 2015 i stedet udbetalte 775 kr. i underholdshjælp til A hver 14. dag.

Den 26. januar 2015 klagede A til mig over Kommuneqarfik Sermersooq. Af klagen fremgår bl.a.:

”Jeg ønsker, at klage over den sum som bliver fratrukket min kontanthjælp. Jeg mener at den sum som overgår den sum som kommunen har udtalt sig offentligt om, at kontantmodtager vil gå ned i ydelse pr. mdr. altså 350,-.

Hvor jeg førhen fik hver 14. dag udbetalt 1017,- får jeg nu kun udbetalt 775,- hver 14. dag.

Og jeg er på intet tidspunkt blevet informeret at vil gå så langt ned i ydelse, hverken fra medier eller fra kommunens side.

Ud fra mine egne beregninger bliver jeg fratrukket et anseeligt beløb i forhold til den ydelse jeg modtager [...]”

Klagen var bl.a. vedlagt en udskrift fra A's netbank, der, som jeg forstår det, viste, at A den 29. december 2014 havde modtaget 1.014 kr. i offentlig hjælp, mens A den 12. og igen den 26. januar 2015 havde modtaget 775 kr. i offentlig hjælp.

A vedlagde endvidere et udateret dokument med Kommuneqarfik Sermersooqs logo, hvor følgende fremgår:

"Kommuneqarfik Sermersooq  
Beregning af offentlig hjælp

**Pr. 1. januar 2015**

**OFFENTLIG HJÆLP**

<b>Underholdshjælp</b>	<b>Pr. uge</b>	<b>Pr. 14. dag</b>	<b>Pr. mdr.</b>
Enlig m/egen bolig	387,50	775	1.680
Enlig samboende/logerende	328	656	1.420
Ægtepar/samlevende	654,50	1.309	2.836
Børnetillæg*	231	462	1.000
Lommepenge	343	686	1.486

**Bemærk vedr. børnetillæg: [...]"**

Den 13. februar 2015 skrev jeg bl.a. følgende til A:

"Du klager over, at Kommuneqarfik Sermersooq, uden at have meddelt dig det, har nedsat din offentlige hjælp per 1. januar 2015. Du har som bilag til din klage vedlagt en oversigt, som jeg forstår, du har fået udleveret fra kommunen, da du henvendte dig for at få en begrundelse for, at kommunen har nedsat din offentlige hjælp. På baggrund af oversigten forstår jeg det videre således, at kommunen per 1. januar 2015 har nedsat ydelsen for offentlig hjælp generelt for alle modtagere af offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq.

I medfør af § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven) kan klager over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ikke indgives til mit embede, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet.

Kommunen fastsætter størrelsen på offentlig hjælp i henhold til landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændringer samt bekendtgørelse nr. 4 af 15. marts 2007 om udbetaling af offentlig

hjælp, handlingsplaner, rådighed m.v. Jeg forstår, at Kommuneqarfik Sermersooq per 1. januar 2015 har besluttet at nedsætte ydelsen for offentlig hjælp i henhold til denne lovgivning.

Kommunens forvaltningsretlige afgørelser i medfør af ovennævnte regelsæt kan påklages til Det Sociale Ankenævn, jf. forordningens § 30. I disse tilfælde er jeg derfor afskåret fra at behandle din klage, jf. ombudsmandslovens § 13.

Hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooqs beslutning om at nedsætte ydelsen for offentlig hjælp er en forvaltningsretlig afgørelse efter forordningen, bør Det Sociale Ankenævn i første omgang tage stilling til.

Jeg har på den baggrund i dag derfor oversendt din klage af 26. januar 2015 med bilag (sammen med en kopi af nærværende brev) til Det Sociale Ankenævn som en anmodning fra dig om, at Det Sociale Ankenævn tager stilling til, hvorvidt ankenævnet kan behandle din klage og i bekræftende fald behandler denne.

Det Sociale Ankenævns stillingtagen i din sag har betydning for andre modtagere af offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq. Jeg har derfor bedt Det Sociale Ankenævn om at fremsende mig en kopi af ankenævnets afgørelse til dig.”

Som det fremgår sendte jeg samme dag en kopi af A's klage til Det Sociale Ankenævn. Jeg bad i den forbindelse ankenævnet om at sende mig en kopi af nævnets afgørelse i sagen.

Ved brev af 21. maj 2015 bad Det Sociale Ankenævn Kommuneqarfik Sermersooq om at sende nævnet den påklagede afgørelse, alle sagsakter med relation hertil og en redegørelse.

Ved brev af 6. juni 2016 sendte Kommuneqarfik Sermersooq sagens akter og en redegørelse til Det Sociale Ankenævn. Af redegørelsen fremgår bl.a.:

”A er enlig, boende [adresse].

Journalnotat:

A har klaget over hvorfor A får mindre offentlig hjælp end før. A skriver at A får kr. 1017.00,-, og nu får A kr. 775.00,-, pr. 14 dag, og meddeler at Kommunen har på intet tidspunkt informeret om at gå langt ned i offentlig hjælp.

Det er ikke korrekt at Kommunen ikke har meddelelse til borgerne om ændring af offentlig hjælp. Længe før har Kommunen meddelt i ugeavisen til borgerne om ændring af offentlig hjælp der blev reduceret til mindre beløb. Ændringen træder i kraft fra den 01.01.2015.

Til sidst skal det meddeles at A har fået offentlig hjælp pr. 14 dag på beløb kr., 1014.00,- før ændring af offentlig hjælp, ikke på kr. 1017.00,-.

Medsendes bilag følgende:

Bilag: Journalnotater fra side 1 til 2

Oversigt over posteringer fra januar 2014 til juni 2016”

Det Sociale Ankenævn sendte den 26. april 2017 Kommuneforfik Sermersooqs redegørelse til A, så A kunne kommentere kommunens forståelse af sagen. Jeg forstår det sådan, at A ikke reagerede på brevet.

Ved brev af 22. maj 2017 sendte Det Sociale Ankenævn mig nævnets afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det Sociale Ankenævn har den 17. maj 2017 behandlet din klage over Kommuneforfik Sermersooqs afgørelse om størrelsen af offentlig hjælp til underhold og har truffet følgende

### **AFGØRELSE**

Kommuneforfik Sermersooqs afgørelse opretholdes. Det betyder, at kommunens afgørelse er korrekt, og at du ikke får medhold i din klage.

Sagen afgøres i overensstemmelse med Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændringer og Hjemmestyrets



bekendtgørelse nr. 4 af 15 marts 2007 om udbetaling af offentlig hjælp, handlingsplaner, rådighed mv.

### **Redegørelse:**

Det er oplyst, at du er enlig og modtager offentlig hjælp til underhold og faste udgifter. Indtil den 1. januar 2015 udgjorde dit underholdsbeløb 1.014.- kr. hver 14. dag.

Taksten svarer til den underholdshjælp, der hidtil blev udbetalt til enlige personer med egen bolig.

Med virkning fra 1. januar 2015 nedsatte Kommuneqarfik Sermersooq dit underholdsbeløb til 775.- kr. hver 14. dag. Du fik første gang udbetalt den lave-re takst den 12. januar 2015.

Baggrunden for nedsættelsen af din underholdshjælp var, at kommunen havde foretaget en generel nedsættelse af størrelsen af underholdsbeløbet til de personer, der modtog offentlig hjælp.

Du klagede til Ombudsmanden for Inatsisartut, der modtog din klage den 26. januar 2015. Klagen blev efterfølgende oversendt til Det Sociale Ankenævn til behandling.

I klagen, som Det Sociale Ankenævn modtog den 24. februar 2015, har du bl.a. anført, at du bliver trukket et anseeligt beløb i forhold til den ydelse, som du tidligere modtog. Dertil kommer, at banken årligt trækker et vist beløb i gebyr i forbindelse med, at du hæver din sociale ydelse.

Du oplyser desuden, at kommunen på intet tidspunkt har oplyst dig om nedsættelsen.

Kommuneqarfik Sermersooq har i brev af 6. juni 2016 bl.a. oplyst, at det ikke er korrekt, at du ikke har fået oplysning om ændringen. Der henvises til, at kommunen, længe før nedsættelsen trådte i kraft, i ugeavisen har meddelt borgerne, at den offentlige hjælp ville blive reduceret til et mindre beløb.

Det Sociale Ankenævn har tilsendt dig kopi af kommunens brev og anmodet om dine eventuelle bemærkninger til det anførte. Du er ikke fremkommet med bemærkninger.

### **Lovgrundlag:**

[Ankenævnet refererede her indholdet af § 13, stk. 1, 2 og 3, i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp og § 14 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 15. marts 2007 om udbetaling af offentlig hjælp, handlingsplaner, rådighed m.v.; min bemærkning]

### **Vurdering:**

Det Sociale Ankenævn finder, at Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse er korrekt.

Begrundelsen herfor er, at kommunalbestyrelsen fastsætter vejledende satser for beløbet til underhold for så vidt angår personer over 18 år. Det er oplyst af Kommuneqarfik Sermersooq, at taksterne for underhold er ændret pr. 1. januar 2015.

Det Sociale Ankenævn har ikke kompetence til at vurdere, om kommunens generelle vejledende takster for underholdshjælp er korrekte, men kan alene tage stilling til, om underholdshjælpen er rigtig i det konkrete tilfælde.

Det Sociale Ankenævn finder, at underholdshjælpen i dit tilfælde er korrekt.

Begrundelsen herfor er, at der ikke ses at være oplysninger i sagen, der gør, at kommunens vejledende takst for underhold skal fraviges i din situation.

Det Sociale Ankenævn har herved lagt vægt på [en række forhold; min bemærkning].

Det Sociale Ankenævn skal overfor kommunen bemærke, at en nedsættelse af underholdshjælpen bør meddeles den enkelte hjælpsmodtager i brev og med et rimeligt varsel.

Det Sociale Ankenævn skal beklage den lange sagsbehandlingstid, som skyldes administrative forhold.

**Afgørelse:**

Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse opretholdes.”

Den 6. oktober 2017 skrev jeg til A, at jeg overvejede at åbne en egen drift-sag på baggrund af Det Sociale Ankenævns afgørelse. Samme dag skrev jeg endvidere til Det Sociale Ankenævn og bad nævnet om at sende mig sagens akter. I begge breve henviste jeg til ombudsmandslovens § 15, stk. 1.

Det Sociale Ankenævn sendte mig sagens akter ved brev af 9. oktober 2017, herunder ankenævnets afgørelse, min korrespondance med nævnet og klagen med bilag fra A. Herudover modtog jeg en række akter, som jeg må forstå, at ankenævnet havde modtaget fra Kommuneqarfik Sermersooq, herunder kommunens redegørelse af 6. juni 2016 til nævnet, kommunes journalark og et udskrift fra kommunens bogholderisystem om udbetalinger til A.

De ovennævnte journalark består af Kommuneqarfik Sermersooqs noter på sagen i perioden 2014 – 2016. Journalarkene består af en række kortfattede notater, hvoraf flere fremstår udaterede. Journalarkene indeholder, som jeg forstår det, ikke oplysninger om nedsættelsen af A's offentlige hjælp i januar 2015. Jeg bemærker dog for en god ordens skyld, at der mellem et notat fra den 27. maj 2014 og et notat fra den 13. januar 2016 fremgår et udateret notat om, at "[h]ver 14 dage får A som enlig med egen bolig kr. 775,00". Journalarkene indeholder ikke oplysninger om baggrunden for denne satsfastsættelse.

Ved brev af 12. marts 2018 bad jeg Det Sociale Ankenævn om en udtalelse til sagen. Jeg skrev i den forbindelse bl.a. følgende til ankenævnet:

**"2. Meddelelse om nedsættelsen af A's offentlige hjælp**

Det er et alment accepteret synspunkt i den forvaltningsretlige litteratur, at en afgørelse som udgangspunkt skal være formelt meddelt adressaten og eventuelle andre parter individuelt for at få retsvirkning. Konsekvensen af manglende meddelelse kan afhænge af, om det er en begunstigende eller bebyrdende afgørelse. F. eks. kan en bebyrdende afgørelse først håndhæves efter formel meddelelse til parterne.

Det er i den forbindelse uden betydning for borgeren, om borgeren ad omveje måtte være blevet bekendt med en ikke behørigt kundgjort afgørelse.

Jeg henviser bl.a. til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 610, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 519ff, Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 6. udgave (2006), s. 81, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 602ff og s. 612, samt Jørgen Steen Sørensen, En højesteretsdom om kundgørelse af forvaltningsakter, Ugeskrift for Retsvæsen 1990B, s. 193ff.

Jeg bemærker, at Det Sociale Ankenævn indledningsvist skriver i sin afgørelse, at Kommuneqarfik Sermersooqs nedsættelse af A's offentlige hjælp er en afgørelse; det fremgår dog ikke, om der er tale om en begunstigende eller bebyrdende afgørelse.

Måden, hvorpå A blev meddelt, at A's underholdshjælp blev sat ned, er endvidere omtalt flere steder i sagens akter - og det var som nævnt et af de punkter, som A klagede til mig over i januar 2015. Det fremgår således af sagens akter, at Kommuneqarfik Sermersooq ved brev af 6. juni 2016 bl.a. skrev til Det Sociale Ankenævn:

”Det er ikke korrekt at Kommunen ikke har meddelelse til borgerne om ændring af offentlig hjælp. Længe før Kommunen meddelt i ugeavisen til borgerne om ændring af offentligt hjælp der blev reduceret til mindre beløb. Ændringen træder i kraft fra den 01.01.15.”

Om denne fremgangsmåde skriver Det Sociale Ankenævn i sin afgørelse:

"Det Sociale Ankenævn skal overfor kommunen bemærke, at en nedsættelse af underholdshjælpen bør meddeles den enkelte hjælpsmodtager i brev og med et rimeligt varsel."

Jeg må derfor umiddelbart lægge til grund, at A hverken mundtligt eller skriftligt er blevet individuelt meddelt, at A's offentlige hjælp ville blive nedsat.

*Spørgsmål 4: Jeg beder Det Sociale Ankenævn om at redegøre for, om nedsættelsen af A's underholdshjælp efter ankenævnets opfattelse var en begunstigende eller bebyrdende afgørelse.*

*På baggrund af de ovenstående litteraturhenvisninger beder jeg endvidere Det Sociale Ankenævn om en uddybende redegørelse for betydningen af, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A individuelt, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.*

*Det Sociale Ankenævn bedes i den forbindelse redegøre for de retlige overvejelser bag ankenævnets formulering om, at nedsættelsen af underholdshjælpen "bør meddeles den enkelte hjælpsmodtager".*

Ved brev af 23. juli 2018 sendte Det Sociale Ankenævn en udtalelse til sagen. Ankenævnet anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

**"Ad spørgsmål 4: Jeg beder Det Sociale Ankenævn om at redegøre for, om nedsættelsen af A's underholdshjælp efter ankenævnets opfattelse var en begunstigende eller bebyrdende afgørelse.**

**På baggrund af de ovenstående litteraturhenvisninger beder jeg endvidere Det Sociale Ankenævn om en uddybende redegørelse for betydningen af, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A individuelt, at A's underholdshjælp vil blive nedsat.**

**Det Sociale Ankenævn bedes i den forbindelse redegøre for de retlige overvejelser bag ankenævnets formulering om, at nedsættelsen af underholdshjælpen "bør meddeles den enkelte hjælpsmodtager."**

For så vidt angår spørgsmålet, om nedsættelsen af A's underholdshjælp var en begunstigende eller bebyrdende afgørelse, finder Det Sociale Ankenævn, at der er tale om en begunstigende afgørelse, da A ikke har fået afslag på offentlig hjælp.

Udgangspunktet i loven er, at offentlig hjælp fastsættes af kommunen for en periode af 14 dage, men der er mulighed for, at hjælpen kan beregnes for en periode af en måned. Endvidere skal det oplyses, at offentlig hjælp ikke er en løbende ydelse, men at kommunen påbegynder sagsbehandling, når borgen har ansøgt herom og træffer en ny afgørelse efter hver ansøgning.

Det Sociale Ankenævn skal over for Ombudsmanden for Inatsisartut oplyse, at hver gang der træffes en ny afgørelse om, hvorvidt kommunen skal yde offentlig hjælp og med hvilket beløb, er der tale om en ny afgørelse, hvor der er foretaget en vurdering ud fra konkrete forhold.

Det Sociale Ankenævn forventer derfor, at kommunen træffer en ny afgørelse hver gang der søges om offentlig hjælp, og foretager en ny vurdering ud fra forholdene på ansøgningstidspunktet.

Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse skal derfor ikke sammenlignes med de tidligere afgørelser om offentlig hjælp, idet hver afgørelse træffes ud fra konkrete forhold på det pågældende tidspunkt.

Hvad angår det faktum, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A individuelt, at A's underholdshjælp ville blive nedsat, men at det blev meddelt i ugeavisen, at den offentlige hjælp generelt ville blive reduceret til et mindre beløb, havde det været mest hensigtsmæssigt at give meddelelse direkte til alle borgere, som ville blive omfattet af denne nedsættelse i Kommuneqarfik Sermersooq. Afgørelsen af 12. januar 2015 blev af Kommuneqarfik Sermersooq meddelt direkte til A, umiddelbart efter at den var truffet.

Som anført ovenfor fremgår det af § 15, stk. 3 i bekendtgørelsen [hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 15. marts 2007 om udbetaling af offentlig hjælp, handlingsplaner, rådighed m.v.; min bemærkning], at hjælp til underhold ikke skal dokumenteres, men fastlægges af kommunalbestyrelsen efter

et konkret skøn over, hvad der kan anses for tilstrækkeligt til at sikre modtagerens eksistensgrundlag.

Kommunalbestyrelsen skal selv fastsætte selve serviceniveauet, beregningsgrundlag og kriterier for udøvelsen af skønnet.

Slutteligt skal Det Sociale Ankenævn meget beklage den lange svartid, der skyldes personalemæssige og administrative forhold, hvilket har betydet en længere svartid på henvendelser, idet nævnet efter ønske fra Inatsisartut prioriterer behandling af klagesager.”

Den 13. september 2018 ringede en af mine medarbejdere til Det Sociale Ankenævn for at stille en række opfølgende spørgsmål til ankenævnets forståelse af sagen. Min medarbejder spurgte bl.a., hvilke sagsskridt i forbindelse med udbetaling af offentlig hjælp, der efter ankenævnets opfattelse har karakter af en afgørelse. Det Sociale Ankenævn oplyste, at hver gang en kommune udbetaler offentlig hjælp – hvilket normalt skete hver 14. eller hver 30. dag – var der tale om en ny afgørelse, og at hver af disse udbetalinger skete på baggrund af en ny ansøgning.

Min medarbejder henledte Det Sociale Ankenævns opmærksomhed på, at der hverken fremgik ansøgninger eller afgørelser blandt de sagsakter, som mit embede havde modtaget fra ankenævnet i sagen. Ankenævnet oplyste, at ankenævnet ikke indhenter sådanne oplysninger fra kommunerne.

Det blev herudover aftalt, at ankenævnet ville vende tilbage på et senere tidspunkt med en besvarelse af en række yderligere spørgsmål. Min medarbejder spurgte bl.a. nærmere ind til, hvad den offentlige hjælp, som ankenævnet havde taget stilling til i afgørelsen i sagen, skulle bruges til, herunder om den skulle dække A's faste udgifter og husleje.

Endeligt gjorde min medarbejder Det Sociale Ankenævn opmærksom på, at ankenævnet havde anført i udtalelsen til sagen, at "[a]fgørelsen af 12. januar 2015 blev af Kommuneqarfik Sermersooq meddelt direkte til A, umid-

delbart efter at den var truffet” – men at en sådan afgørelse ikke fremgik af de akter, som jeg havde modtaget fra ankenævnet.

Ved brev af 31. oktober 2018 sendte Det Sociale Ankenævn en supplerende udtalelse om disse spørgsmål til mig. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det er ikke muligt for Det Sociale Ankenævn at fremsende en kopi af Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse fra januar 2015. Som det fremgår af kommunens svar til sekretariatet af 6. juni 2016 har kommunen ikke udfærdiget en skriftlig afgørelse til A.

På trods af en manglende skriftlig afgørelse, har Det Sociale Ankenævn vurderet at sagen kunne behandles. Dette blandt andet på baggrund af hensynet til borgeren. Det Sociale Ankenævns erfaring er desværre, at der på trods af en stor indsats fra nævnets side, til stadighed træffes mange mundtlige afgørelser i kommunerne. Det Sociale Ankenævn har gentagne gange til kommunerne oplyst, at selvom det ikke er et lovkrav, at en afgørelse skal meddeles skriftligt, så følger det af god forvaltningsskik, at afgørelser, der er bebyrden- de for en borger eller ikke fuldt ud imødekommer en borgers ansøgning, bør meddeles skriftligt.

Da skriftlighed ikke er et lovkrav, behandler Det Sociale Ankenævn så vidt muligt alle klager, herunder også klager over mundtlige afgørelser.

Endvidere er det Det Sociale Ankenævns erfaring, at kommunerne nogle gange har svært ved at genbehandle en sag hjemvist til fornyet behandling.”

Ved brev af 6. februar 2019 skrev jeg bl.a. følgende til Kommuneqarfik Sermersooq:

## **”2. Kommuneqarfik Sermersooqs syn på sagen**

### **2.1. Anmodning om udtalelse**



Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq om at sende mig en udtalelse om kommunens opfattelse af sagen. Jeg beder i den forbindelse kommunen om bl.a. at forholde sig til nedenstående spørgsmål.

[...]

## **2.4. Havde nedsættelsen karakter af en afgørelse?**

**2.4.1.** Det Sociale Ankenævn [har] ved brev af 23. juli 2018 til mig bl.a. skrevet følgende om dette spørgsmål:

”For så vidt angår spørgsmålet, om nedsættelsen af A’s underholdshjælp var en begunstigende eller bebyrdende afgørelse, finder Det Sociale Ankenævn, at der er tale om en begunstigende afgørelse, da A ikke har fået afslag på offentlig hjælp.

Udgangspunktet i loven er, at offentlig hjælp fastsættes af kommunen for en periode af 14 dage, men der er mulighed for, at hjælpen kan beregnes for en periode af en måned. Endvidere skal det oplyses, at offentlig hjælp ikke er en løbende ydelse, men at kommunen påbegynder sagsbehandling, når borge[re]n har ansøgt herom og træffer en ny afgørelse efter hver ansøgning.

Det Sociale Ankenævn skal over for Ombudsmanden for Inatsisartut oplyse, at hver gang der træffes en ny afgørelse om, hvorvidt kommunen skal yde offentlig hjælp og med hvilket beløb, er der tale om en ny afgørelse, hvor der er foretaget en vurdering ud fra konkrete forhold.

Det Sociale Ankenævn forventer derfor, at kommunen træffer en ny afgørelse hver gang der søges om offentlig hjælp, og foretager en ny vurdering ud fra forholdene på ansøgningstidspunktet.

Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse skal derfor ikke sammenlignes med de tidligere afgørelser om offentlig hjælp, idet hver afgørelse træffes ud fra konkrete forhold på det pågældende tidspunkt.”

Det Sociale Ankenævn har efterfølgende telefonisk uddybet dette synspunkt overfor en af mine medarbejdere. Ankenævnet oplyste, at hver udbetaling af offentlig hjælp, som en kommune foretager – hvad enten dette er hver 14. dag eller en gang om måneden – efter ankenævnets opfattelse er en selvstændig afgørelse.

Det er min forståelse, at det er ankenævnets opfattelse, at hver udbetaling sker på baggrund af en ny ansøgning om offentlig hjælp. Ankenævnet indhenter dog ikke sådanne ansøgninger fra kommunerne i forbindelse med nævnets behandling af sager om offentlig hjælp.

**2.4.2.** Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq om at oplyse mig om, hvorvidt kommunen tilslutter sig Det Sociale Ankenævns opfattelse som beskrevet ovenfor.

Jeg beder i den forbindelse Kommuneqarfik Sermersooq om bl.a. at redegøre for, om nedsættelsen af A's underholdshjælp pr. 1. januar 2015 efter kommunens opfattelse var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Hvis der efter kommunens opfattelse er tale om en afgørelse, beder jeg endvidere kommunen om at vurdere, om denne afgørelse var begunstigende eller bebyrdende.

Hvis der efter kommunens opfattelse er tale om en afgørelse, beder jeg endelig Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i forhold til de sagsbehandlingsregler, der gælder for den offentlige forvaltning i afgørelsessager – herunder f.eks. reglerne om partshøring i § 19 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer og notatpligt i § 6 i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

## **2.5. Hvordan blev nedsættelsen meddelt A?**

Det er min umiddelbare forståelse, at nedsættelsen af underholdshjælpen pr. 1. januar ikke blev meddelt direkte til A, men i stedet offentliggjort i Nuuk Ugeavis. Jeg henviser bl.a. til Kommuneqarfik Sermersooqs brev af 6. juni 2016 til Det Sociale Ankenævn[.]

Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvordan ned-sættelsen af A's underholdshjælp pr. 1. januar 2015 blev meddelt A, samt hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i relation til den valgte fremgangsmåde.

Jeg beder i den forbindelse Kommuneqarfik Sermersooq om at forholde sig til, at det er et alment accepteret synspunkt i forvaltningsretten, at en afgørelse som udgangspunkt skal være formelt meddelt adressaten og eventuelle andre parter individuelt for at få retsvirkning.

Jeg henviser bl.a. til Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), kapitel 15, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 496 ff., Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 123, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 610, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 602ff., samt Jørgen Steen Sørensen, En højesteretsdom om kundgørelse af forvaltningsakter, Ugeskrift for Retsvæsen 1990B, s. 193ff.

Endeligt beder jeg Kommuneqarfik Sermersooq om at forholde sig til, at det også er almindeligt antaget i forvaltningsretten, at det følger af god forvaltningsskik, at visse afgørelser bør bekræftes skriftligt – f. eks. afgørelser, der er byrdefuld for adressaten.

Jeg henviser bl.a. til Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 627 ff., Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 297 og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 604 ff.

Herudover henviser jeg til Grønlands Hjemmestyres Lovkontors Vejledning om sagsbehandlingsloven, udgivet 1994, pkt. 208, der nærmere beskriver de hensyn, der kan tale for, at en afgørelse skal meddeles skriftligt.

Jeg henviser for en god ordens skyld også til pkt. 2. i mit brev af 12. marts 2018 til Det Sociale Ankenævn

### **3. Sagens akter**

Jeg beder om at modtage kopi af alle akter vedrørende Kommuneqarfik Sermersooqs beslutning om at nedsætte den offentlige hjælp til en række personer med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg beder endvidere om at modtage kopi af alle akter fra 2014 og 2015 vedrørende offentlig hjælp til A, herunder alle ansøgninger og afgørelser, samt alle akter – også fra andre år – med betydning for fastsættelsen af den offentlige hjælp i denne periode.

Jeg henleder i den forbindelse kommunens opmærksomhed på, at Det Sociale Ankenævn – som omtalt under pkt. 2.4.1. – har gjort gældende, at hver udbetaling af offentlig hjælp til A skete på baggrund af en ansøgning, og at hver udbetaling efter ankenævnets opfattelse har karakter af en afgørelse.

Jeg bemærker for en god ordens skyld, at min anmodning omfatter interne notater, Kommuneqarfik Sermersooqs korrespondance med andre myndigheder mv.”

Ved e-mail af 15. marts 2019 sendte Kommuneqarfik Sermersooq mig en udtalelse til sagen, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Som en del af budgetforhandlingerne for budget 2015 blev det politisk besluttet at sænke det generelle serviceniveau, hvorfor de vejledende takster for underholdshjælp blev sænket til at matche niveauet i Qeqqata Kommunia. Som bilag vedlægges en kopi af artikel i Nuuk Ugeavis af 3. december 2014 med titlen ”Takster tilpasses til omverdenen”, hvori den nærmere begrundelse fremgår.

[...]

[4.] Ombudsmandens anmodning:

Det er min forståelse, at det er ankenævnets opfattelse, at hver udbetaling sker på baggrund af en ny ansøgning om offentlig hjælp. Ankenævnet indhenter dog ikke sådanne ansøgninger fra kommunerne i forbindelse med nævnets behandling af sager om offentlig hjælp.

Tilslutter Kommuneqarfik Sermersooq sig Det Sociale Ankenævns opfattelse som beskrevet ovenfor?

Kommunens svar:

Ja

[5.] Ombudsmandens anmodning:

Redegør for, om nedsættelsen af A's underholdshjælp pr.1. januar 2015 efter kommunens opfattelse var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand og om denne afgørelse var begunstigende eller bebyrdende.

Kommunens svar:

Selve nedsættelsen af A's underholdshjælp var en følge af det politisk fastsatte generelle serviceniveau for 2015, mens selve afgørelsen om at tildele A underholdshjælp var begunstigende.

[6.] Ombudsmandens anmodning:

Hvis der efter kommunens opfattelse er tale om en afgørelse, beder jeg endelig Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i forhold til de sagsbehandlingsregler, der gælder for den offentlige forvaltning i afgørelsessager — herunder f.eks. reglerne om partshøring i § 19 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer og notatpligt i § 6 landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Kommunens svar:

Kommunalbestyrelsen besluttede politisk at justere det generelle serviceniveau, hvilket borgerne forvaltningsretligt ikke skal partshøres om.

[7.] Ombudsmandens anmodning:

Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq redegøre for, hvordan nedsættelsen af A's underholdshjælp pr. 1. januar 2015 blev meddelt A, samt hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i relation til den valgte fremgangsmåde.

Jeg beder i den forbindelse Kommuneqarfik Sermersooq om at forholde sig til, at det er et alment accepteret synspunkt i forvaltningsretten, at en afgørelse

som udgangspunkt skal være formelt meddelt adressaten og eventuelle andre parter individuelt for at få retsvirkning.

Kommunens svar:

A er mundtligt orienteret om at have fået medhold i sin ansøgning, hvilket også understøttes af, at A begyndte at modtage ydelsen. Det fremgår ikke af A's sag, at A har givet udtryk for et ønske om at modtage afgørelsen på skrift, jf. § 22-23 i Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

[8.] Ombudsmandens anmodning:

Endeligt beder jeg Kommuneqarfik Sermersooq om at forholde sig til, at det også er almindeligt antaget i forvaltningsretten, at det følger af god forvaltningsskik, at visse afgørelser bør bekræftes skriftligt — f.eks. afgørelser, der er byrdefulde for adressaten.

Kommunens svar:

Kommuneqarfik Sermersooq er enig i, at det er god forvaltningsskik, at visse afgørelser bør bekræftes skriftligt — f.eks. afgørelser, der er byrdefulde for adressaten.

I nærværende sag er der dog tale om en begunstigende afgørelse.

[9.] Ombudsmandens anmodning:

Jeg beder om at modtage kopi at alle akter vedrørende kommunens beslutning om at nedsætte den offentlige hjælp til en række personer med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg beder endvidere om at modtage kopi at alle akter fra 2014 og 2015 vedrørende offentlig hjælp til A, herunder alle ansøgninger og afgørelser, samt alle akter, også fra andre år, med betydning for fastsættelsen af den offentlige hjælp i denne periode.

Kommunens svar:

Udover avisartiklen fra Nuuk Ugeavis (bilag 1) vedlægger vi bilag fra budgetforhandlingerne i forbindelse med budgettet for 2015, som dels består af afsnit fra det såkaldte mulighedskatalog vedrørende harmonisering af vejledende takster for offentlig hjælp (bilag 2), dels en sammenlignende opstilling

af ydelsesniveauerne for offentlig hjælp mellem de tre kommuner, Kommuneqarfik Sermersooq, Kommune Kujalleq og Qeqqata Kommunía (bilag 3). Vi vedlægger endvidere relevante sagsakter vedrørende den konkrete borger i form af journalark og styreark (bilag 4).”

Som det fremgår, var udtalelsen vedlagt en række akter, heriblandt en kopi af en artikel, der blev bragt i Nuuk Ugeavis den 3. december 2014. Af artiklen fremgår følgende:

### **”Takster tilpasses til omverdenen**

Budgettet for 2015 betyder at Kommuneqarfik Sermersooq harmoniserer taksten offentlig hjælp med Qeqqata Kommunía.

Et flertal i Kommunalbestyrelsen har besluttet at sætte den offentlige hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq ned, så den i fremtiden ligger på niveau med Qeqqata Kommunía.

Det oplyser Kommuneqarfik Sermersooq.

Ændringen giver en samlet besparelse på 5,5 millioner kroner, men selve besparelsen var ikke afgørende for beslutningen. Kommuneqarfik Sermersooq ligger i dag på et meget højt niveau på sine sociale ydelser, og det betyder at arbejdsløse fra andre kommuner får en økonomisk gevinst ved at flytte til kommunen.

Det har man tydeligt mærket på kommunens socialkonterer, hvor undersøgelser har vist at en ottendel af dem der modtager hjælp er flyttet til kommunen inden for det seneste år.

— Vi kan ikke tage ansvar for alle landets ledige, derfor er vi nødt til at trække i nødbremsen nu, oplyser borgmester Asii Chemnitz Narup i en pressemeddelelse.

Selv efter nedskæringen ligger den offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq et godt stykke over lovens mindstekrav. Havde kommunalbestyrelsen

valgt at sætte den offentlige hjælp ned på samme niveau som i Kommune Kujalleq ville besparelsen have været på knapt 10 millioner kroner.”

Den 6. juni 2019 ringede en af mine medarbejdere til Kommuneqarfik Sermersooq for at stille en række spørgsmål til sagen. Min medarbejder spurgte bl.a., om A var blevet orienteret om nedsættelsen af underholdshjælpen. Den 11. juni 2019 ringede Kommuneqarfik Sermersooq til mit embede og bad om at modtage spørgsmålene skriftligt.

Ved brev af 27. juni 2019 skrev jeg bl.a. følgende til Kommuneqarfik Sermersooq:

”Jeg anmoder [...] hermed Kommuneqarfik Sermersooq om en supplerende udtalelse, hvor kommunen besvarer følgende spørgsmål:

- 1. Hvilke ansøgninger og afgørelser lå til grund for udbetalingerne af underholdshjælp til A før og efter takstnedsættelsen?*
- 2. Hvordan meddelte kommunen A, at A's underholdshjælp blev nedsat?*

Spørgsmålene uddybes nedenfor under pkt. 1 og 2.

[...]

### **1. Hvilke ansøgninger og afgørelser lå til grund for udbetalingerne af underholdshjælp til A før og efter takstnedsættelsen?**

I mit brev af 6. februar 2019 til Kommuneqarfik Sermersooq (pkt. 2.4.1) skrev jeg bl.a., at jeg forstod Det Sociale Ankenævns opfattelse af sagen sådan, at hver udbetaling af offentlig hjælp, som en kommune foretager – hvad enten dette er hver 14. dag eller en gang om måneden – er en selvstændig afgørelse, og at hver udbetaling foretages på baggrund af en ny ansøgning fra modtageren.



Jeg forstår umiddelbart Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 15. marts 2019 sådan, at kommunen mener, at hver udbetaling af underholdshjælp til A er sket på baggrund af en ny ansøgning.

Det står mig dog ikke klart, om Kommuneqarfik Sermersooq er enig med Det Sociale Ankenævns i, at hver udbetaling er en selvstændig afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Jeg bemærker, at der blandt de sagsakter, som jeg har modtaget fra Kommuneqarfik Sermersooq, ikke umiddelbart ses at være dokumentation for, at A løbende indgav ansøgninger om underholdshjælp til kommunen, eller at kommunen løbende har truffet særskilte afgørelser herom.

Jeg har forstået det sådan, at den sidste udbetaling af underholdshjælp til A før takstnedsættelsen i januar 2015 fandt sted den 29. december 2014, og at den første udbetaling efter takstnedsættelsen fandt sted den 12. januar 2015.

*Jeg anmoder Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvilken ansøgning fra A og hvilken afgørelse fra kommunen der lå til grund for henholdsvis den sidste udbetaling før takstnedsættelsen og den første udbetaling efter takstnedsættelsen. Jeg anmoder om, at kommunen herunder oplyser, hvornår ansøgningerne er indgivet, og hvornår afgørelserne er truffet.*

*Jeg anmoder Kommuneqarfik Sermersooq om at sende mig en kopi af disse ansøgninger og afgørelser. Hvis en eller flere heraf blev kommunikeret mundtligt, beder jeg om at modtage en kopi af kommunens notater herom.*

## **2. Hvordan meddelte kommunen A, at A's underholdshjælp blev nedsat?**

Kommuneqarfik Sermersooq anførte i sin udtalelse af 15. marts 2019 bl.a. følgende:

”Ombudsmandens anmodning:

Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq redegøre for, hvordan nedsættelsen af A's underholdshjælp pr. 1. januar 2015 blev meddelt A, samt

hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i relation til den valgte fremgangsmåde.

[...]

Kommunens svar:

A er mundtligt orienteret om at have fået medhold i sin ansøgning, hvilket også understøttes af, at A begyndte at modtage ydelsen. Det fremgår ikke af A's sag, at A har givet udtryk for et ønske om at modtage afgørelsen på skrift, jf. § 22-23 i Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning."

Det står det mig ikke ganske klart, om Kommuneqarfik Sermersooq mener, at kommunen har meddelt A en afgørelse om, at A's underholdshjælp blev nedsat i januar 2015.

Jeg bemærker, at der blandt de sagsakter, som jeg har modtaget fra Kommuneqarfik Sermersooq, ikke umiddelbart ses at være dokumentation for en sådan afgørelse.

*Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre nærmere for, om og i givet fald hvordan og hvornår A blev meddelt en afgørelse om, at A's underholdshjælp blev nedsat i januar 2015.*

*Jeg beder kommunen om at sende mig kopi af eventuelt yderligere sagsakter, der understøtter kommunens forståelse af dette spørgsmål."*

Jeg modtog herefter en ny udtalelse, dateret den 15. august 2019, fra Kommuneqarfik Sermersooq. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Ombudsmandens anmodning:

1. Hvilke ansøgninger og afgørelser lå til grund for udbetalingerne af underholdshjælp til A før og efter takstnedsættelsen?

Kommunens svar:

Hver udbetaling af underholdshjælp foretages på baggrund af de aktuelle oplysninger vedrørende borgeren, herunder stempling/registrering som arbejdsøgende hos Majoriaq. Disse oplysninger behandles som en ansøgning. Og det er disse oplysninger, som ligger til grund for udbetalingen. Til belysning af spørgsmålet vedlægges som bilag 5 til sagen en journaloversigt over A's ledighedsregistrering, som udgør en konkret betingelse for udbetaling af underholdshjælp.

Ombudsmandens anmodning:

2. Hvordan meddelte kommunen A, at A's underholdshjælp blev ned-sat?

Kommunens svar:

Der henvises til kommunens besvarelse af 15. marts 2019 under punkt 6 og 7 i vedlagte bilag."

Som det fremgår, var udtalelsen vedlagt en række sagsakter.

Den 19. august 2019 ringede en af mine medarbejdere til Kommuneqarfik Sermersooq for at stille en række spørgsmål til kommunens supplerende udtalelse. Min medarbejder oplyste bl.a., at den supplerende udtalelse ikke indeholdt en stillingtagen til, hvilke afgørelser der lå til grund for udbetalingerne før og efter takstnedsættelsen. Min medarbejder spurgte endvidere til, om takstnedsættelsen var blevet meddelt A individuelt.

Den 23. august 2019 ringede Kommuneqarfik Sermersooq til mit embede og bad om at modtage spørgsmålene skriftligt.

Den 3. oktober 2019 sendte jeg en foreløbig udtalelse til Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn, således at myndighederne fik lejlighed til at forholde sig til min foreløbige forståelse af sagen.

Jeg sendte også en kopi af den foreløbige udtalelse til A, således at A havde mulighed for at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger.

I den foreløbige udtalelse skrev jeg bl.a. følgende:

### **"Nedsættelsen af A's underholdshjælp i januar 2015**

[...]

Under min behandling af sagen har jeg indhentet sagens akter og flere udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn.

Jeg må dog konstatere, at jeg fortsat har vanskeligt ved at danne mig et fuldt overblik over sagen (se bl.a. afsnit 1 og 6 nedenfor). Jeg finder det derfor rigtigst at give Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn mulighed for at kommentere min foreløbige opfattelse af sagen. Jeg har endvidere sendt en kopi af min foreløbige udtalelse til A, så A også får mulighed for at sende mig sine eventuelle bemærkninger til sagen.

[...]

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

#### **1. Hvad handler min undersøgelse om?**

Sagen handler om, at Kommuneqarfik Sermersooq i januar 2015 nedsatte en del af den offentlige hjælp, som A modtog. Det Sociale Ankenævn traf senere afgørelse om, at kommunens afgørelse var korrekt.

I Det Sociale Ankenævns afgørelse i sagen betegner ankenævnet den nedsatte hjælp som underholdshjælp – i det følgende vil jeg derfor også bruge denne betegnelse.

Nedenfor vil jeg først opsummere sagens forløb (afsnit 2), regelgrundlaget for min foreløbige udtalelse (afsnit 3) og myndighedernes forståelse af sagen (afsnit 4-5). Herefter vil jeg forholde mig nærmere til, om Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A en afgørelse om nedsættelsen (afsnit 6).

Som det fremgår, bygger min foreløbige udtalelse på den forståelse, at A hverken blev meddelt en mundtlig eller en skriftlig afgørelse om nedsættelsen. Det står mig dog ikke ganske klart, hvad der er myndighedernes opfattelse af dette spørgsmål. Det er bl.a. på grund af denne usikkerhed om sagens forløb, at jeg har valgt at udarbejde en foreløbig udtalelse.

Med dette udgangspunkt vil jeg under afsnit 7 gennemgå min foreløbige vurdering af den måde, hvorved Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A, at A's underholdshjælp ville blive nedsat. Jeg vil i den forbindelse også komme ind på Det Sociale Ankenævns vurdering af dette spørgsmål.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at jeg under min behandling af sagen har modtaget udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn, hvor myndighederne redegør for, hvilke afgørelser som Kommuneqarfik Sermersooq efter myndighedernes opfattelse almindeligvist træffer i sager om offentlig hjælp. Dele af det, som myndighederne har anført, giver mig anledning til bemærkninger. Bemærkningerne fremgår under afsnit 7.7.

Efter min foreløbige udtalelse følger en sagsfremstilling.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, fordi retsgrundlaget i Grønland på disse punkter i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

## **2. Min foreløbige forståelse af sagens forløb**

Jeg forstår sagen sådan, at A modtog offentlig hjælp fra Kommuneqarfik Sermersooq i en længere periode forud for 2015. I 2014 modtog A således 1.014 kr. hver 14. dag fra kommunen i underholdshjælp.

Det er endvidere min forståelse, at Kommuneqarfik Sermersooq fra og med den 1. januar 2015 nedsatte de vejledende takster for, hvor meget kommunens borgere som udgangspunkt skulle have udbetalt i offentlig hjælp. For A betød dette, at A herefter fik udbetalt 775 kr. i stedet for 1.014 kr. i underholdshjælp hver 14. dag. A modtog første gang denne lavere ydelse den 12. januar 2015.

Endeligt forstår jeg det sådan, at den generelle nedsættelse af de vejledende takster havde været omtalt i Nuuk Ugeavis, og at A på et tidspunkt i starten af 2015 modtog en oversigt over Kommuneqarfik Sermersooqs nye vejledende takster fra kommunen – men at A ikke blev meddelt en skriftlig eller mundtlig afgørelse om nedsættelsen. Kommunens og Det Sociale Ankenævns opfattelse af dette spørgsmål står mig dog ikke ganske klart. Jeg vil derfor vende tilbage til dette spørgsmål nedenfor under afsnit 6.

Den 26. januar 2015 klagede A til mig over, at den underholdshjælp, som A modtog fra kommunen, var blevet nedsat. A klagede også over, at A ikke var blevet orienteret om denne nedsættelse.

Den 13. februar 2015 oversendte jeg klagen til Det Sociale Ankenævn. I mit brev bemærkede jeg bl.a., at ankenævnets stillingtagen til sagen kunne få betydning for andre modtagere af offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq, og jeg bad derfor om at modtage en kopi af ankenævnets afgørelse i sagen.

Det Sociale Ankenævn behandlede sagen den 17. maj 2017. Ankenævnet opretholdt kommunens afgørelse. Ankenævnet skrev bl.a. følgende i afgørelsen:

”Du oplyser [...], at kommunen på intet tidspunkt har oplyst dig om nedsættelsen.

Kommuneqarfik Sermersooq har i brev af 6. juni 2016 bl.a. oplyst, at det ikke er korrekt, at du ikke har fået oplysning om ændringen. Der henvises til, at kommunen, længe før nedsættelsen trådte i kraft, i ugeavisen har meddelt borgerne, at den offentlige hjælp ville blive reduceret til et mindre beløb.

[...]

**Vurdering:**

Det Sociale Ankenævn finder, at Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse er korrekt.

[...]

Det Sociale Ankenævn skal overfor kommunen bemærke, at en nedsettelse af underholdshjælpen bør meddeles den enkelte hjælpsmodtager i brev og med et rimeligt varsel.”

Det Sociale Ankenævn sendte mig en kopi af afgørelsen, og jeg indledte herefter en egen drift-undersøgelse af Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen. Jeg har i den forbindelse indhentet en række sagsakter og udtalelser fra begge myndigheder.

### **3. Regler om meddelelse af ændringer i underholdshjælp**

Hverken reglerne om offentlig hjælp eller den grønlandske lovgivning i øvrigt indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, hvorvidt forvaltningen skal meddele en borger, at borgerens underholdshjælp ændres.

Men har ændringen karakter af en afgørelse, er det almindeligt antaget, at der gælder en retsgrundsætning om, at afgørelsen skal meddeles direkte til afgørelsens adressat for at få virkning efter sit indhold. I den juridiske litteratur beskrives dette nogle gange på den måde, at en afgørelse skal bekendtgøres eller kundgøres korrekt.

Afgørelsesbegrebet er bl.a. defineret i bemærkningerne til § 2 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven). Heraf fremgår det, at “[d]er med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, d.v.s. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.”

En afgørelse kan som udgangspunkt meddeles skriftligt eller mundtligt.

Hvis en afgørelse ikke er meddelt til adressaten, er der tale om en væsentlig retlig mangel og afgørelsen er ugyldig. Det er uden betydning, om adressaten på anden måde har fået kendskab til afgørelsens indhold.

Jeg henviser bl.a. til den dom, der trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1989.442/2H. I forlængelse heraf henviser jeg også til Jørgen Steen Sørensens kommentar til dommen "En højesteretsdom om kundgørelse af forvaltningsakter", trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1990B.193.

Fra ældre retspraksis henviser jeg endvidere til de domme, der er omtalt i Ugeskrift for Retsvæsen 1953.242H og Ugeskrift for Retsvæsen 1934.271H.

Jeg henviser ydermere til de sager, der er optrykt i min beretning for 2010, s. 39 ff. i den danske version og s. 48 ff. i den grønlandske version, og i min beretning for 2000, s. 83 ff. i den danske version og s. 106 ff. i den grønlandske version.

Jeg henviser tillige til den juridiske litteratur, herunder Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), kapitel 15, særligt s. 660, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 496 ff., Sten Bønsing, Almindelige Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 235 ff., Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 123, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 325 ff., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 610, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 602 ff. og 857.

Jeg henviser ydermere til udtalelserne 2016-33, 2011 18-1 og 2009 20-4 fra Folketingets Ombudsmand, der er tilgængelige på ombudsmandens hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)). Endeligt henviser jeg til en række udtalelser, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretninger, herunder beretningen for 2006, s. 414 ff., beretningen for 2005, s. 434 ff., beretningen for 2000, s. 320 ff., beretningen for 1994, s. 265 ff., og beretningen for 1983, s. 251 ff.

#### **4. Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse af sagen**



**4.1.** Under sagens behandling ved Det Sociale Ankenævn, anmodede ankenævnet Kommuneqarfik Sermersooq om en redegørelse om sagen. I en redegørelse af 6. juni 2016 skrev kommunen bl.a., at A havde klaget over, at A ikke var blevet informeret om, at A's offentlige hjælp ville blive nedsat. I forlængelse heraf bemærkede kommunen bl.a. følgende:

”Det er ikke korrekt at Kommunen ikke har meddelelse til borgerne om ændring af offentlig hjælp. Længe før har Kommunen meddelt i ugeavisen til borgerne om ændring af offentlig hjælp der blev reduceret til mindre beløb. Ændringen træder i kraft fra den 01.01.2015.”

**4.2.** Under min behandling af sagen har jeg indhentet to udtalelser fra Kommuneqarfik Sermersooq. Jeg har bl.a. indhentet en række oplysninger om, hvilke afgørelser om underholdshjælp, som Kommuneqarfik Sermersooq har truffet overfor A.

Før jeg bad Kommuneqarfik Sermersooq om en udtalelse, havde jeg allerede indhentet to udtalelser om sagen fra Det Sociale Ankenævn. I mit brev af 6. februar 2019 til Kommuneqarfik Sermersooq henviste jeg derfor til, at jeg forstod ankenævnets opfattelse af sagen sådan, at hver udbetaling af offentlig hjælp, som en kommune foretager – hvad enten dette er hver 14. dag eller en gang om måneden – er en selvstændig afgørelse, og at hver udbetaling foretages på baggrund af en ny ansøgning fra modtageren. I en udtalelse af 15. marts 2019 meddelte kommunen mig, at kommunen tilsluttede sig ankenævnets opfattelse.

Ved mit brev af 27. juni 2019 anmodede jeg Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, hvilken ansøgning fra A og hvilken afgørelse fra kommunen der lå til grund for henholdsvis den sidste udbetaling før takstnedsættelsen og den første udbetaling efter takstnedsættelsen. Jeg anmodede endvidere om, at kommunen oplyste mig om, hvornår ansøgningerne var indgivet, og hvornår afgørelserne var truffet.

I en udtalelse af 15. august 2019 svarede Kommuneqarfik Sermersooq mig således:

”Hver udbetaling af underholdshjælp foretages på baggrund af de aktuelle oplysninger vedrørende borgeren, herunder stemping/registrering som arbejdssøgende hos Majoriaq. Disse oplysninger behandles som en ansøgning. Og det er disse oplysninger, som ligger til grund for udbetalingen. Til belysning af spørgsmålet vedlægges som bilag 5 til sagen en journaloversigt over A’s ledighedsregistrering, som udgør en konkret betingelse for udbetaling af underholdshjælp.”

Udtalelsen indeholdt ikke oplysninger om, hvilke afgørelser der lå til grund for udbetalingerne af underholdshjælp før og efter takstnedsættelsen.

**4.3.** Under min behandling af sagen har jeg også søgt at indhente en række oplysninger om den måde, hvorpå Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A, at A’s underholdshjælp ville blive nedsat.

Ved brev af 6. februar 2019 bad jeg bl.a. Kommuneqarfik Sermersooq om at redegøre for, om nedsættelsen af A’s underholdshjælp efter kommunens opfattelse var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvordan nedsættelsen af underholdshjælpen blev meddelt A, samt hvilke retlige overvejelser kommunen gjorde sig i relation til den valgte fremgangsmåde.

I en udtalelse af 15. marts 2019 svarede Kommuneqarfik Sermersooq bl.a. følgende om, hvorvidt nedsættelsen havde karakter af en afgørelse:

”Selve nedsættelsen af A’s underholdshjælp var en følge af det politisk fastsatte generelle serviceniveau for 2015, mens selve afgørelsen om at tildele A underholdshjælp var begunstigende.”

Herudover skrev kommunen bl.a. følgende om den måde, som A blev meddelt nedsættelsen på:

”A er mundtligt orienteret om at have fået medhold i sin ansøgning, hvilket også understøttes af, at A begyndte at modtage ydelsen. Det fremgår ikke af A’s sag, at A har givet udtryk for et ønske om at modtage afgørelsen på skrift, jf. § 22-23 i Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.”

Det stod mig herefter ikke ganske klart, om det var Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at kommunen havde meddelt A en afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat i januar 2015. Derfor bad jeg ved brev af 27. juni 2019 kommunen om bl.a. at redegøre nærmere for, om og i givet fald hvordan og hvornår A blev meddelt en afgørelse om, at A's underholdshjælp blev nedsat i januar 2015.

Kommuneqarfik Sermersooq sendte mig herefter en supplerende udtalelse, dateret den 15. august 2019. Heri henviste kommunen til de oplysninger om meddelelsen af nedsættelsen, som kommunen tidligere havde fremsendt.

## **5. Det Sociale Ankenævns opfattelse af sagen**

**5.1.** Som anført ovenfor forstår jeg det sådan, at Det Sociale Ankenævns behandling af sagen tog udgangspunkt i den overordnede forståelse, at det almindeligvist forholder sig sådan, at hver gang en kommune udbetaler underholdshjælp, træffer kommunen også en ny afgørelse. Dette synspunkt har ankenævnet bl.a. redegjort for i udtalelsen af 23. juli 2018 til mit embede og i en opfølgende telefonsamtale med en af mine medarbejdere den 13. september 2018.

**5.2.** Jeg har endvidere stillet en række spørgsmål til Det Sociale Ankenævn om den måde, hvorved Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.

Det Sociale Ankenævn svarede mig bl.a. følgende ved brev af 23. juli 2018:

”Hvad angår det faktum, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A individuelt, at A's underholdshjælp ville blive nedsat, men at det blev meddelt i ugeavisen, at den offentlige hjælp generelt ville blive reduceret til et mindre beløb, havde det været mest hensigtsmæssigt at give meddelelse direkte til alle borgere, som ville blive omfattet af denne nedsættelse i Kommuneqarfik Sermersooq. Afgørelsen af 12. januar 2015 blev af Kommuneqarfik Sermersooq meddelt direkte til A, umiddelbart efter at den var truffet.”

Den 13. september 2018 ringede en af mine medarbejdere til Det Sociale Ankenævn og henledte nævnets opmærksomhed på, at der ikke blandt de akter, som mit embede havde modtaget på dette tidspunkt, fremgik dokumentation for en afgørelse af 12. januar 2015.

På baggrund af telefonsamtalen sendte Det Sociale Ankenævn mig den 31. oktober 2018 en supplerende udtalelse i sagen. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Det er ikke muligt for Det Sociale Ankenævn at fremsende en kopi af Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse fra januar 2015. Som det fremgår af kommunens svar til sekretariatet af 6. juni 2016 har kommunen ikke udfærdiget en skriftlig afgørelse til A.

På trods af en manglende skriftlig afgørelse, har Det Sociale Ankenævn vurderet at sagen kunne behandles. [...]

Da skriftlighed ikke er et lovkrav, behandler Det Sociale Ankenævn så vidt muligt alle klager, herunder også klager over mundtlige afgørelser.”

Det Sociale Ankenævns supplerende udtalelse indeholder ikke en udtrykkelig angivelse af, om A efter ankenævnets opfattelse blev meddelt en mundtlig afgørelse om nedsættelsen af underholdshjælpen. I udtalelsen redegør ankenævnet dog for, at nævnet behandler klager over mundtlige afgørelser. Jeg forstår det på den baggrund umiddelbart sådan, at det er ankenævnets opfattelse, at A blev meddelt en mundtlig afgørelse. Det står mig ikke klart, hvad der ligger bag denne opfattelse.

## **6. Meddelte Kommuneqarfik Sermersooq A en afgørelse om nedsættelsen?**

### **6.1. Regler om dokumentation af afgørelser**

Min vurdering af, om der er tilstrækkelig dokumentation for, at Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A en afgørelse om nedsættelsen, tager udgangspunkt i reglerne om myndighedernes pligt til at dokumentere de afgø-

relser, som de træffer. Jeg bemærker for en god ordens skyld, at jeg ikke forholder mig til, om kommunen efter min opfattelse har overholdt disse regler.

For det første skal en myndighed sørge for at journalisere de skriftlige afgørelser, der bliver sendt til borgerne. Det følger af god forvaltningsskik.

Jeg henviser bl.a. til artiklen "God journaliseringspraksis" af Katrine Rosenkrantz de Lasson, der er optrykt i min beretning for 2014, s. 30 ff. i den danske version og s. 36 ff. i den grønlandske version, samt den udtalelse, der er optrykt i samme beretning, s. 136 ff. i den danske version og s. 171 ff. i den grønlandske version.

For det andet skal en myndighed sikre tilstrækkelig skriftlig dokumentation, når den mundtligt meddeler afgørelser. Der gælder således en uskreven retsgrundsætning om, at der bl.a. i afgørelsessager skal tages notat om alle væsentlige ekspeditioner, der ikke i øvrigt fremgår af sagens akter. Heraf følger bl.a., at der skal tages notat om afgørelser, der meddeles mundtligt.

Tager en myndighed ikke notat af en mundtlig meddelt afgørelse, vil der være risiko for, at det efterfølgende ikke med tilstrækkelig sikkerhed vil kunne fastslås, hvad indholdet af afgørelsen er, hvad der var grundlaget for afgørelsen, og hvornår afgørelsen er blevet meddelt parten.

Efter § 23 i sagsbehandlingsloven kan den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, i visse tilfælde forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen. Tilstrækkelig dokumentation på sagen vil således også ofte være en forudsætning for, at der kan udarbejdes en efterfølgende skriftlig begrundelse efter denne bestemmelse.

Jeg henviser bl.a. til de sager, der er optrykt i min beretning for 2004, s. 312 ff. i den danske version og s. 383ff. i den grønlandske version, og i min beretning for 2014, s. 85 ff. i den danske version og s. 106 ff. i den grønlandske version, særligt udtalelsens afsnit 5.2.B. Endeligt henviser jeg til sagen 2018-4, der indeholder yderligere henvisninger til praksis fra Folketingets Ombudsmand og dansk juridisk litteratur. Sagen er tilgængelig på min hjemmeside under den nyhed, der er offentliggjort den 1. februar 2019.

## **6.2. Min foreløbige forståelse af dette spørgsmål**

**6.2.1.** Som nævnt indledningsvist klagede A til mig over, at A at A ikke var blevet orienteret om, at A's offentlige hjælp ville blive sat ned.

I Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 6. juni 2016 til Det Sociale Ankenævn anførte kommunen, at nedsættelsen havde været omtalt i – som jeg forstår det – Nuuk Ugeavis. I udtalelsen nævnte kommunen ikke noget om, at A herudover havde modtaget en afgørelse om nedsættelsen. Jeg forstår det sådan, at kommunen mente, at A ikke udover omtalen i ugeavisen var blevet orienteret om nedsættelsen, og at denne opfattelse af sagsforløbet også blev lagt til grund af Det Sociale Ankenævn, da nævnet traf afgørelse i sagen.

**6.2.2.** I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg imidlertid modtaget oplysninger fra både Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn, der er formuleret sådan, at det ikke står mig ganske klart, hvad der nu er myndighedernes opfattelse af dette spørgsmål.

Jeg forstår Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 15. marts 2019 til mig sådan, at, kommunen mener, at A på et tidspunkt er blevet meddelt, at A var berettiget til at modtage offentlig hjælp. Ud fra denne udtalelse står det mig dog ikke klart, om kommunen fortsat er af den opfattelse, at A ikke blev meddelt en afgørelse forud for nedsættelsen.

Som nævnt under afsnit 5.2. forstår jeg endvidere Det Sociale Ankenævns udtalelse af 31. oktober 2018 til mig sådan, at det formentlig er ankenævnets forståelse, at A blev meddelt en mundtlig afgørelse om nedsættelsen. Det står mig ikke klart, hvad der ligger bag det af ankenævnte anførte synspunkt.

**6.2.3.** Ud fra de sagsakter, som jeg på nuværende tidspunkt har modtaget fra Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn, ses der efter min foreløbige opfattelse ikke at være dokumentation for, at A blev meddelt en afgørelse forud for nedsættelsen af underholdshjælpen.

Der ses således hverken at være kopi af en skriftlig afgørelse eller et notat om en mundtlig meddelt afgørelse på sagen.

Samlet set er det derfor min foreløbige forståelse af sagens forløb, at den generelle nedsættelse i januar 2015 af de vejledende takster for underholdshjælp i Kommuneqarfik Sermersooq alene havde været omtalt i Nuuk Ugeavis, men at A ikke direkte var blevet meddelt en afgørelse om nedsættelsen af A's underholdshjælp.

## **7. Min foreløbige vurdering af sagen**

**7.1.** Min vurdering af den måde, som Kommuneqarfik Sermersooq meddelte nedsættelsen af underholdshjælpen til A på, afhænger bl.a. af, om nedsættelsen havde karakter af en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Jeg forstår det umiddelbart sådan, at det er Kommuneqarfik Sermersooqs opfattelse, at kommunen på et tidspunkt før nedsættelsen traf en afgørelse om, at A var berettiget til underholdshjælp. Jeg går ud fra, at kommunen har meddelt denne afgørelse til A. Det står mig derimod ikke klart, om kommunen også mener, at selve nedsættelsen af underholdshjælpen havde karakter af en afgørelse, og hvilken betydning det efter kommunens opfattelse har for dette spørgsmål, at nedsættelsen "var en følge af det politisk fastsatte generelle serviceniveau".

Derimod må jeg forstå det sådan, at Det Sociale Ankenævn har behandlet sagen ud fra den forståelse, at Kommuneqarfik Sermersooqs nedsættelse af A's underholdshjælp i januar 2015 var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Det er jeg umiddelbart enig med Det Sociale Ankenævn i.

Dette er også i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 3. udgave (2010), s. 194, der nærmere beskriver, hvilke socialretlige beslutninger, der betragtes som afgørelser. Jeg henviser endvidere til Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), s. 76 ff.

Jeg henviser ydermere til den sag, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 434 ff.

**7.2.** Som anført under afsnit 3, så gælder der en retsgrundsætning om, at en afgørelse skal meddeles direkte til dens adressat, før at den kan få virkning efter sit indhold. Spørgsmålet er herefter, om A blev meddelt en afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.

Som nævnt ovenfor under afsnit 6.2.3 må jeg, som sagen er oplyst for mig på nuværende tidspunkt, lægge til grund, at A hverken modtog en mundtlig eller en skriftlig afgørelse forud for nedsættelsen.

**7.3.** Jeg forstår det dog umiddelbart sådan, at både Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn ved deres behandling af sagen har lagt vægt på, at A blev orienteret om nedsættelsen på anden vis.

For det første forstår jeg Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 6. juni 2016 til Det Sociale Ankenævn og ankenævnets efterfølgende afgørelse i sagen sådan, at begge myndigheder ved deres behandling af sagen har lagt vægt på, at den generelle nedsættelse af de vejledende takster for offentlig hjælp, som kommunen foretog i januar 2015, havde været omtalt i Nuuk Ugeavis.

Det er min foreløbige opfattelse, at denne omtale er uden betydning for vurderingen af, om afgørelsen om, at A's underholdshjælp skulle nedsættes, blev behørigt meddelt – idet han, som afgørelsens adressat, ikke herved modtog en direkte meddelt afgørelse.

Jeg henviser bl.a. til den sag, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 453 ff. Sagen omhandlede et påbud, der kun var bekendtgjort ved opslag i en trappeopgang. Under henvisning til "almindelige forvaltningsretlige principper" mente ombudsmanden ikke, at påbuddet var behørigt kundgjort. I forlængelse heraf bemærkede ombudsmanden bl.a.:

"Det følger heraf at en forvaltningsakt skal meddeles direkte til den forvaltningsakten vedrører, og at en forvaltningsakt der pålægger borgerne pligter, først får virkning fra det tidspunkt hvor den bliver for-



melt kundgjort for adressaten. Adressaten skal således have en individuel meddelelse om afgørelsen. Den omstændighed at borgeren ad omveje er bekendt med en ikke behørigt kundgjort forvaltningsakt, er uden betydning for hans retsstilling.”

**7.4.** For det andet forstår jeg Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 15. marts 2019 til mig sådan, at det også har haft betydning for kommunens vurdering af sagen, at A modtog en udbetaling af det nedsatte underholdshjælpsbeløb.

Jeg forstår det umiddelbart sådan, at Kommuneqarfik Sermersooqs vurdering af dette spørgsmål skal ses i sammenhæng med kommunens forståelse af, hvornår der almindeligvist træffes afgørelser i lignende sager. Ud fra de udtalelser, som jeg har modtaget under min behandling af sagen, må jeg forstå det sådan, at både Kommuneqarfik Sermersooq og Det Sociale Ankenævn er af den opfattelse, at hver udbetaling af underholdshjælp, som kommunen foretager, almindeligvist sker på baggrund af en selvstændig afgørelse, som kommunen har truffet.

Jeg bemærker hertil, at det forhold, at en kommune foretager en udbetaling af f.eks. underholdshjælp, efter min foreløbige opfattelse ikke er ensbetydende med, at der også bliver truffet en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at reglerne om offentlig hjælp indeholder bestemmelser, der nærmere angiver, hvor ofte denne hjælp skal udbetales. Jeg henviser bl.a. til § 18, stk. 1 og 2, i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændringer.

En afgørelse fastsætter, hvad der er eller skal være ret. En udbetaling kan således foretages i tilknytning til, at en myndighed træffer en afgørelse om, at der skal udbetales et beløb til en borger. Efter min foreløbige opfattelse vil det dog kræve konkrete holdepunkter førend det kan antages, at en myndighed har truffet og meddelt en afgørelse i forbindelse med hver udbetaling af en offentlig ydelse. Et sådant holdepunkt vil typisk være, at en sag indeholder dokumentation for de trufne afgørelser. Jeg henviser i den forbindelse til min beskrivelse af reglerne for dokumentation af afgørelser under afsnit. 6.1 ovenfor.

Jeg bemærker endvidere, at hvis en myndighed har truffet en afgørelse om at foretage en udbetaling af et beløb, så vil det forhold, at beløbet udbetales, efter min foreløbige opfattelse ikke i sig selv kunne udgøre en tilstrækkelig meddelelse af denne afgørelse til modtageren.

Jeg henviser bl.a. til den udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, der er optrykt i ombudsmandens beretning for 2003, s. 398 ff. Sagen omhandlede en borger, der først blev bekendt med, at hun var blevet trukket i en offentlig ydelse, da hun fik mindre udbetalt end vanligt. Ombudsmanden udtalte bl.a.:

“[...] [borgeren blev] således alene [...] bekendt med afgørelsen om træk i hendes kontanthjælp ved at hun havde fået mindre udbetalt end sædvanligt. Afgørelsen er således hverken meddelt mundtligt eller skriftligt.

En afgørelse anses i almindelighed ikke for at få retsvirkning før den er blevet meddelt parten. Trækket skete således på et tidspunkt hvor der ikke forelå en retskraftig afgørelse, [...].

Jeg mener det er kritisabelt at afgørelsen om at trække i (A)'s kontanthjælp end ikke blev meddelt hende ved en mundtlig afgørelse, og særdeles kritisabelt at der blev trukket i hendes hjælp på grundlag af en afgørelse der ikke var retskraftig.”

Selve udbetalingen af det nedsatte beløb til A er derfor efter min foreløbige opfattelse uden betydning for vurderingen af, om A blev meddelt en afgørelse om nedsættelsen.

**7.5.** Det er således min foreløbige opfattelse, at hverken omtalen i Nuuk Ugeavis eller udbetalingen af det nedsatte underholdsbeløb, har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq meddelte A en afgørelse om nedsættelsen af A's underholdshjælp.

Uanset om A i forbindelse med omtalen i Nuuk Ugeavis eller udbetalingen af underholdshjælpen blev bekendt med, at A's underholdshjælp ville blive – eller allerede var blevet – sat ned, skulle afgørelsen om at nedsætte A's underholdshjælp således meddeles direkte til A, for at den kunne få virkning efter

sit indhold. Som nævnt under afsnit 6.2.3 er det imidlertid min foreløbige opfattelse, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke meddelte A en afgørelse om nedsættelsen.

**7.6.** Fordi der ikke forelå en retligt virksom afgørelse, var det efter min foreløbige opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, at Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte A's underholdshjælp i januar 2015. Derfor er det også min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævns efterfølgende afgørelse i sagen om, at kommunens afgørelse var korrekt, heller ikke er i overensstemmelse med gældende ret.

Samlet set er det min foreløbige opfattelse, at både Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen er særdeles kritisabel.

Endeligt er det min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævn bør se på sagen igen i lyset af mine bemærkninger, eventuelt med henblik på at hjemvise sagen til fornyet behandling i Kommuneqarfik Sermersooq.

**7.7.** For en god ordens skyld bemærker jeg afslutningsvist, at jeg under min behandling af sagen har bedt Kommuneqarfik Sermersooq om at sende mig kopi af alle akter fra 2014 og 2015 vedrørende offentlig hjælp til A, herunder alle ansøgninger og afgørelser. Kommunen har herefter sendt mig en række sagsakter. Jeg går ud fra, at kommunen derved har sendt mig alle de akter, der er omfattet af min anmodning.

Som sagen er oplyst for mig på nuværende tidspunkt er der efter min foreløbige opfattelse ikke dokumentation på sagen for, at Kommuneqarfik Sermersooq skulle have truffet eller meddelt en afgørelse i forbindelse med hver udbetaling af underholdshjælp til A i denne periode. Jeg henviser til det, som jeg har anført om dokumentation af afgørelser (afsnit 6.1) og om forskellene på udbetalinger og afgørelser (afsnit 7.4).

## **8. Konklusion**

Det er min foreløbige opfattelse, at nedsættelsen af A's underholdshjælp i januar 2015 var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Denne afgørelse skulle meddeles til A for at få virkning efter sit indhold.

Det er endvidere min foreløbige forståelse af sagens forløb, at det forinden havde været omtalt i Nuuk Ugeavis, at Kommuneqarfik Sermersooq ville foretage en generel nedsættelse af de vejledende takster for underholdsholdshjælp. A var imidlertid hverken blev meddelt en mundtlig eller en skriftlig afgørelse om, at A's underholdshjælp ville blive nedsat.

Det er i den forbindelse min foreløbige opfattelse, at hverken omtalen i Nuuk Ugeavis eller selve udbetalingen af det nedsatte beløb, har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq skulle have meddelt A en afgørelse om nedsættelsen.

Fordi der ikke forelå en retligt virksom afgørelse, var det efter min foreløbige opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, at Kommuneqarfik Sermersooq nedsatte A's underholdshjælp i januar 2015. Derfor er det også min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævns efterfølgende afgørelse i sagen om, at kommunens afgørelse var korrekt, heller ikke er i overensstemmelse med gældende ret.

Samlet set er det min foreløbige opfattelse, at både Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns håndtering af sagen er særdeles kritisabel.

Endeligt er det min foreløbige opfattelse, at Det Sociale Ankenævn bør se på sagen igen i lyset af mine bemærkninger.

Jeg beder venligst om at modtage Kommuneqarfik Sermersooqs og Det Sociale Ankenævns bemærkninger til min foreløbige udtalelse senest den **31. oktober 2019.**"

Den foreløbige udtalelse var vedlagt en sagsfremstilling.

Den 31. oktober 2019 mødte A personligt op ved ombudsmandsembedet. A oplyste bl.a., at A ønskede, at jeg fortsatte min undersøgelse af sagen. A

oplyste også, at A først var blevet bekendt med nedsættelsen af sin offentlige hjælp, da A modtog et mindre beløb, end A plejede. A var således ikke blevet kontaktet personligt om nedsættelsen.

På baggrund af min foreløbige udtalelse modtog jeg en ny udtalelse til sagen fra Kommuneqarfik Sermersooq. I udtalelsen, der er dateret den 22. oktober 2019, skrev kommunen bl.a. følgende:

”Der er i kommunen opmærksomhed på, at der er behov for formelle afgørelser vedrørende offentlig hjælp og vi er ved at udvikle et nyt digitalt fagmodul for området, hvor vi får mulighed for at udfærdige individuelle afgørelser i forbindelse med ansøgninger om offentlig hjælp.

Yderligere vil det i forbindelse med indførelse af digitalpost blive muligt for borgerne at modtage afgørelser digitalt.

Ved fremtidige takstændringer vil vi være særligt opmærksomme at sende individuelle afgørelser til alle berørte borgere.”

Herefter modtog jeg en udtalelse fra Det Sociale Ankenævn. I udtalelsen, der er dateret den 11. november 2019, skrev ankenævnet bl.a.:

”Det fremgår af den foreløbige udtalelse, at det ikke står Ombudsmanden klart, om Det Sociale Ankenævn forstår sagsforløbet således, at A blev meddelt en mundtlig afgørelse om nedsættelsen af underholdshjælpen i januar 2015. Ombudsmanden henviser til, at der hverken ses at være en kopi af en skriftlig afgørelse, og ej heller et notat om en mundtlig afgørelse på sagen.

Det Sociale Ankenævn har ved sagsbehandlingen af klagen lagt til grund, at kommunen foretog en sagsbehandling, der mundede ud i en afgørelse, som A fik meddelt mundtligt, og en udbetaling af underholdshjælpen. Det Sociale Ankenævn er opmærksom på, at der ikke forelå journalnotat om, at afgørelsen er blevet meddelt mundtligt.

På baggrund af Ombudsmandens foreløbige udtalelse vil Det Social Ankenævn genoptage behandlingen af A's klage af 26. januar 2015.

Kopi af Det Sociale Ankenævns afgørelse i sagen vil blive sendt til Ombudsmanden til orientering.”