

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSISARTUTS
BERETNING
FOR 2014**



Inddrivelse af andre restancer

5.5 Efterbetaling for daginstitutionsplads

K Kommune havde på grund af en intern tastefejl ikke opkrævet betaling for A's yngste barns daginstitutionsplads i en periode på 16 måneder. Efter fejlene blev opdaget, opkrævede K Kommune efterbetaling, hvilket A klagede til ombudsmanden over.

Efter en nærmere gennemgang sagen fastslog ombudsmanden, at der måtte foretages en afvejning med inddragelse af flere momenter. Da denne afvejning skulle ske efter de obligationsretlige regler sammenholdt med, at resultatet af afvejningen forekom ombudsmanden uklart, var det ombudsmandens opfattelse, at denne uklarhed bedst kunne afklares ved domstolene (udtalelse af 11. november 2014, j.nr. 2013-632-0028).

Ved brev af 19. december 2013 med bilag klagede A til mig over, at K Kommune ved brev af 19. december 2013 fastholdt, at A skulle betale et beløb svarende til prisen på en dagsinstitutionsplads i 16 måneder. Det skyldige beløb var opstået ved, at kommunen på grund af en tastefejl ikke havde fået opkrævet betaling for institutionsplads for det yngste af parrets tre børn. Kommunen havde således alene foretaget opkrævning for de to ældste af børnene.

Ved brev af 12. marts 2014 bad jeg kommunen om at fremsende sagens akter. Ved brev af 22. april 2014 sendte kommunen mig sagens akter. Jeg modtog endvidere supplerende akter ved breve af 28. april 2014 samt 2. maj 2014.

Efter at have gennemgået sagsakterne sendte jeg ved brev af 20. maj 2014 K Kommune en anmodning om at komme med en udtalelse i sagen. Jeg bad K Kommune om i sin udtalelse til mig at redegøre for, om og i bekræftende fald hvorledes kommunen offentligt orienterer kommunens borgere om prisen for en institutionsplads i kommunens daginstitutioner.

I forlængelse heraf bad jeg kommunen redegøre for, om kommunen løbende – i forbindelse med de månedlige opkrævninger for daginstitutionspladserne via PBS – over for A havde udspecificeret det beløb, som blev trukket på A's konto til betaling for institutionspladser til A's børn. Herunder bad jeg K Kommune om i sin udtalelse at redegøre for, om og i bekræftende fald hvorledes kommunen oplyste A om prisen for dagsinstitutionspladsen til hans yngste barn, f.eks. via fremsendelsen af en regningsspecifikation.

Ved gennemgangen af sagsakterne noterede jeg mig endvidere, at K Kommunes afgørelse af 19. december 2013 ikke indeholdt en henvisning til, hvilket retsgrundlag kommunen anvendte i forbindelse med, at K Kommune besluttede at fastholde sit krav på efterbetaling over for A. Jeg bad derfor kommunen om i sin udtalelse til mig at redegøre for, hvilket retsgrundlag kommunen anvendte, herunder om kommunen iagttog de almindelige obligationsretlige regler om efterbetaling og i bekræftende fald hvorledes.

Ved brev af 12. juni 2014 med bilag svarede K Kommune på min høring af 20. maj 2014:

”[...]

K Kommune ved Forvaltningen for Børn, Familie og Skole har både procedurer for orientering om prisen for en institutionsplads ved årsskifte samt ved tildeling af en daginstitutionsplads midt på året.

Når Kommunalbestyrelsen godkender næste års budget, godkender de samtidig nye takster for daginstitutionsoophold. Derefter indrykker kommunen en annonce i lokale aviser for at orientere borgerne om nye takster.

Ved tildeling af en daginstitutionsplads for et barn får forældre en skriftlig meddelelse om tildelingen af en plads. Til skrivelsen vedlægges et oplysningsskema vedrørende indkomst, som forældrene skal udfylde og returnere til daginstitutionskontoret.

Førhen fik forældrene en mundtlig orientering om størrelsen af taksten for det barn, som starter i en daginstitution, når de returnerede oplysningsskemaet; men denne praksis er sidenhen blevet ændret, således at forældre i dag får en skriftlig meddelelse om størrelsen af taksten.

Forvaltningen for Børn, Familie og Skole skal hermed meddele, at A blev mundtligt orienteret om størrelsen af taksten for deres yngste barn, sådan som proceduren var dengang.

Kommunen kan endvidere orientere, at i forbindelse med de månedlige opkrævninger, og hvor opkrævningen sker via PBS, pålignes hvert enkelt forældre/betalere en månedlig regning for hvert enkelt barn. Restanter får efterfølgende tilsendt et kontoudtog (vedlagt et eksempel) med udspecificeret beløb for hvert enkelt barn.

Dette var ligeledes tilfældet i denne sag, og Forvaltningen for Børn, Familie og Skole ved K Kommune er derfor af den opfattelse, at A's kone og A til enhver tid har kunnet se, hvor meget de betalte for hvert enkelt barn.

Samtidigt havde parret, ved indlevering af deres oplysningsskema for deres indkomst, mundtligt fået oplyst, hvor meget de skal betale for barnet. Desuden havde parret haft mulighed for at se udspecificering af regninger for hvert enkelt barn fra det kontoudtog, de fik tilsendt månedligt.

Kommunen bemærker, at Ombudsmanden for Inatsisartut i sin skrivelse har brugt benævnelsen "de almindelige obligationsretlige regler" og har spurgt kommunen om, hvorledes betegnelsen er blevet brugt i afgørelsen. Kommunen anerkender, at det obligationsretlige grundlag for afgørelsen ikke har været fyldestgørende beskrevet. K Kommune er af den opfattelse, at der efter de almindelige obligationsretlige regler skal være opfyldt en

række betingelser, før efterbetaling afskæres. For det første skal debitor være i god tro, og for det andet skal debitores vildfarelse skyldes kreditors forhold, f.eks. skal kreditor have bestyrket, at betalingen var endelig, og for det tredje er det en betingelse, at fejlen ikke hurtigt opdages. Disse betingelser er kumulative.

Som ovenfor anført har K Kommune oplyst priserne over for forældrene, forinden tilbuddet blev accepteret. Når opkrævningen hel udebliver kan debitor vanskeligt være i god tro. K Kommune anerkender, at der er gået lang tid (16 måneder), før fejlen blev opdaget den 15. november 2011. Herefter blev der udsendt regning den 30. november 2011. K Kommune er af den opfattelse, at der er blevet reageret så hurtigt som muligt.

[...]"

Ved brev af 23. juni 2014 sendte jeg brevet i høring ved A, der ved brev af 14. juli 2014 sendte mig sine kommentarer. Brevet vil i det omfang, det har relevans i forbindelse med min behandling nedenfor, blive refereret.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Ved modtagelsen af A's klage, overvejede jeg, om jeg skulle behandle klagen, da den opkrævning, der er klaget over, skal foretages efter de obligationsretlige regler. Disse regler er privatretlige. De klager, der skal behandles efter disse regler, vil jeg normalt afvise, da de ligger uden for mit kerneområde. Da selve det underliggende retsgrundlag – selve hjemlen til at opkræve takstbetaling for daginstitutionspladser, jf. afsnit 2 – er offentligretlig, har jeg valgt at behandle klagen.

Udgangspunktet for denne undersøgelse er A's klage til mig over, at K Kommune har opkrævet efterbetaling for en daginstitutionsplads for A's yngste barn, som kommunen på grund af en intern tastefejl ikke har opkrævet betaling for i 16 måneder.

I afsnit 2 fremkommer jeg med nogle generelle bemærkninger vedrørende retsgrundlaget for min undersøgelse, og i afsnit 3 gennemgår jeg de obligationsretlige regler, der gælder for efterbetaling.

2. Det retlige grundlag

Det fremgår af § 28 i inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2012 om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen (daginstitutionsloven), at udgifter til daginstitutioner skal afholdes af kommunerne. Yderligere fremgår det af samme lovs § 29, at kommunen kan opkræve brugerbetaling for børns ophold i kommunale dagtilbud.

Selvstyrets bekendtgørelse nr. 3 af 4. februar 2011 om takstbetaling for pædagogisk udviklende kommunale dagtilbud til børn i folkeskolen har hjemmel i ovennævnte lov, jf. lovens § 32, stk. 4. Bekendtgørelsen regulerer takstfastsættelsen for den brugerbetaling, som kommunen kan opkræve. Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, fastslår, at det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter taksten, og samme bekendtgørelses § 1, stk. 2, fastslår, at taksterne fastsættes på grundlag af kommunernes udgifter til pædagogisk udviklende kommunale dagtilbud til børn i førskolealderen og de økonomiske forhold hos den eller de betalingspligtige.

K Kommune har således et lovhjemlet grundlag for at opkræve betaling for kommunale dagtilbud samt til at fastsætte taksten for institutionspladserne. Kommunens adgang til at opkræve efterbetaling er derimod ikke reguleret i hverken dagsinstitutionsloven eller den i medfør deraf hjemlede bekendtgørelse. Reguleringen af adgangen til at opkræve efterbetaling må derfor findes inden for de obligationsretlige regler, herunder reglerne om efterbetaling.

Jeg har overvejet, om kommunens beslutning om at opkræve efterbetaling må anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Problematikken er indgående behandlet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, løbenummer 3), der vedrørte en kommune, som krævede for meget erlagt løn tilbagebetalt – en problemstilling, der behandles efter reglerne om *condictio indebiti*. Reglerne om *condictio indebiti* er – ligesom reglerne om efterbetaling – uskrevne obligationsretlige regler. Da reglerne dermed har samme karakter, er det min opfattelse, at Folketingets Ombudsmands betragtninger kan indgå som et fortolkningsbidrag i vurderingen af, om kommunens efterbetalingsopkrævning i denne sag må betragtes som en afgørelse.

Det fremgår af udtalelsen, at det er Folketingets Ombudsmands opfattelse, at der ikke er en klar skillelinje mellem, hvornår offentlige myndigheders beslutninger er at karakterisere som privatretlige dispositioner, og hvornår der er tale om afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Dette er jeg enig med Folketingets Ombudsmand i. I den nævnte udtalelse når Folketingets Ombudsmand efter en længere redegørelse imidlertid frem til, ”at mest taler for, at der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Kommunens beslutning om at opkræve efterbetaling for A's daginstitutionsplads for hans yngste barn er derfor efter min opfattelse næppe heller en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

3. Efterbetaling

3.1. Indledende bemærkninger om efterbetaling

Udgangspunktet for gældsforhold er, at skyldnere skal betale hele deres gæld. Forpligtelsen dækker over skyldforhold, som det må antages, at den pågældende kendte eller burde have kendt til.

I nogle tilfælde accepteres det imidlertid, at kreditors adgang til at kræve efterbetaling afskæres, såfremt bestemte forhold er til stede.

Den første forudsætning for at afskære adgangen til at opkræve efterbetaling er, at debitor er i god tro med hensyn til, at han har betalt hele sin gæld.

Ud over kravet om god tro må efterbetaling i øvrigt nægtes i følgende grupper af tilfælde, jf. A. Grathe, Pengefordringer, 1. udgave, 1992, s. 92:

- ”1) Fordringshaveren har begået fejl [min understregning] eller i hvert fald haft bedst mulighed for at bedømme spørgsmålet om skyldens eksistens og omfang.
- 2) Fordringshaveren har undladt at reklamere inden for en rimelig frist [min understregning].
- 3) Særlig grund til at nægte efterbetaling er der, når den betalende har indrettet sig i tillid til, at gælden var bragt ud af verden [min understregning].”

Jeg vil i de kommende afsnit nedenfor redegøre uddybende for de krav, som jeg har understreget ovenfor.

3.2. God tro

Som nævnt i afsnit 3.1 gælder der i forbindelse med opkrævning af efterbetaling et krav om, at skyldneren skal være i god tro. En person kan siges at være i god tro vedrørende et gældsforhold, hvis han hverken havde kendskab til eller burde have haft kendskab til gælden.

K Kommune oplyser i sit brev af 12. juni 2014, at K Kommune er af den opfattelse, at A vanskeligt kan være i god tro, når opkrævningen helt udebliver.

A har tre børn, der alle benytter kommunale institutionspladser. Kommunen har opkrævet betaling for to institutionspladser hver måned, og der er dermed ikke tale om, at opkrævningen helt er udeblevet, sådan som kommunen anfører. Der er derimod tale om, at opkrævningen for den ene institutionsplads er udeblevet.

Det afgørende i forhold til god tro-vurderingen i den konkrete sag er således, om A med rette kunne være af den overbevisning, at alle tre dagsinstitutionspladser blev betalt via den PBS-ordning, som var aftalt med kommunen.

Prisoplysning er i den forbindelse af stor betydning for udfaldet af en god tro-vurdering, da det er afgørende for skyldner at kende det eksakte skyldige beløb for at kunne betale sin gæld.

Jeg bad i forlængelse af ovenstående ved brev af 20. maj 2014 kommunen om at redegøre for, hvorledes kommunen har oplyst A om prisen på en institutionsplads.

Kommunen har ved brev af 12. juni 2014 (som er citeret i sagsfremstillingen) over for mig oplyst, at A kendte til satserne for daginstitutionspladser. Kommunen begrundede dette med, at A mundtligt har fået prisen oplyst ved indmeldelsen af barnet.

Oplysningen om, at A mundtligt skulle være orienteret om prisen, har givet mig anledning til at gennemgå sagsakterne med henblik på at undersøge, om kommunen har udarbejdet et skriftligt notat. Dette er umiddelbart ikke tilfældet. Jeg

bemærker, at det er kommunen, der som den, der vil påberåbe sig et givet forhold, har bevisbyrden for, at en sådan oplysning er givet.

A har i sin klage oplyst, at han ikke kendte til prisen.

Da kommunen ikke har udarbejdet noget skriftligt notat, sammenholdt med at der er uenighed om det faktiske forløb, forekommer det mig uklart, hvad der er sket i sagen. Som en følge heraf har jeg ikke mulighed for at tillægge kommunens oplysning om den mundtlige prisoplysning betydning.

Yderligere har kommunen oplyst mig om, at kommunen ved offentligt opslag orienterer borgerne om prisen på daginstitutioner. Jeg har overvejet, om dette forhold kan få betydning for en god tro-vurdering.

Da borgere ikke har en pligt til at læse lokale aviser, kan en undladelse heraf imidlertid ikke automatisk medføre ond tro. En borger kan dog bringes i konkret ond tro, såfremt borgeren via opslaget er blevet bekendt med prisen. Dette kræver dog, at kommunen kan bevise, at den pågældende borger har set og læst opslaget – en bevisbyrde, som kan være vanskelig at løfte.

Jeg bemærker i øvrigt, at kommunen har oplyst mig om, at kommunen har ændret praksis, således at borgere nu får oplyst prisen skriftligt, samtidig med at borgerne modtager en pladsanvisning.

I forbindelse med at kommunen ved brev af 12. juni 2014 sendte mig sagsakterne, modtog jeg de kontoudtog, som A har modtaget i forbindelse med opkrævningerne. A har telefonisk over for en af mine medarbejdere bekræftet, at han har modtaget kommunens kontoudtog. Af disse kontoudtog fremgår personnumrene på A's to ældste børn. Ud for de to personnumre fremgår prisen på daginstitutionspladserne for de to børn. Det må således lægges til grund, at man ud fra kontoudtogene kan se, at der alene bliver betalt for daginstitutionspladserne for to af børnene.

3.3. Den begåede fejl

Det har, som nævnt i afsnit 3.1, endvidere betydning for adgangen til efterbetaling, hvem der har begået fejlen, herunder også hvem af parterne, der bedst har

haft mulighed for at beregne og har haft anledning til at kontrollere størrelsen af gælden.

K Kommune sendte ved brev af 19. december 2013 et skriftligt svar til A på hans klage af 30. januar 2012 til K Kommune. I sit svar oplyser kommunen, at fejlen skyldes en tastefejl fra kommunen. Jeg må forstå det sådan, at kommunen erkender, at kommunen ikke har foretaget en korrekt opkrævning, idet der alene er blevet opkrævet betaling for institutionspladser for to børn.

Samtidigt må det lægges til grund, at kommunen har nem adgang til at kontrollere indkomne betalinger.

Uanset at kommunen har haft nem adgang til at kontrollere de indkomne betalinger, bør det dog indgå som et moment i sagen, at A tillige – via kontoudtogene – har haft adgang til at kontrollere, hvorvidt der blev betalt for alle tre institutionspladser.

3.4. Reklamation inden for rimelig frist

Reklamation skal ske inden for en rimelig frist.

Kommunen skriver i sit brev af 12. juni 2014, at kommunen mener, at kommunen har reageret så hurtigt som muligt. Jeg bemærker her, at der ikke alene skal lægges vægt på, hvor hurtigt der bliver reageret, efter fejlen er opdaget, men også hvor længe, der går, før fejlen bliver opdaget.

Jeg har forstået, at kommunen ikke har opkrævet betaling for A's yngste barns institutionsplads fra og med september 2010 til og med december 2011, i alt 16 måneder.

3.5. Indrettelseshensyn

A. Grathe anfører som nævnt i afsnit 3.1 endvidere, at der er en særlig grund til at nægte efterbetaling, når debitor har indrettet sig i tillid til, at gælden var bragt ud af verden. Det har i den forbindelse betydning, om kreditor er en privat person eller en offentlig myndighed.

I en udtalelse fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 509, har ombudsmanden ladet det indgå som et moment, at fordringshaveren er en offentlig myndighed, og at der i almindelighed må kunne fæstes lid til rigtigheden af offentlige myndigheders dispositioner.

Ovenstående indebærer, at der i de tilfælde, hvor kreditor er en offentlig myndighed, bør lægges vægt på borgernes interesse i at kunne indrette sig i tillid til forvaltningens oplysninger. Der skal derfor være tale om grovere tilfælde af uagtsomhed, når kreditor er en offentlig myndighed, end tilfældet er, når der er tale om opkrævning mellem to private parter.

3.6. Opsummering

Jeg har i delafsnittene ovenfor gennemgået de obligationsretlige krav, der regulerer adgangen til at opkræve efterbetaling.

Efter en nærmere gennemgang sagen står det mig klart, at der må foretages en afvejning med inddragelse af flere momenter, jf. afsnit 3. Da denne afvejning skal ske efter de obligationsretlige regler sammenholdt med, at resultatet af afvejningen forekommer mig uklart, er det min opfattelse, at denne uklarhed bedst kan afklares ved domstolene.”