

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2002**

40 – Skatteret

- 1. Modregning i overskydende skat. Mangelfuld sagsoplysning.**

A klagede over, at K Kommune havde modregnet tilbagebetalingspligtig offentlig hjælp til begravelsesomkostninger i A's overskydende skat.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at kommunen havde modregnet den tilbagebetalingspligtige offentlige hjælp, selvom betingelserne for modregning ikke var opfyldt på modregningstidpunktet.

Ombudsmanden fandt det ligeledes kritisabelt, at K Kommunes incassokontor ikke havde undersøgt, hvorvidt modregningsbetingelserne var opfyldt, førend afgørelsen om modregning blev truffet.

Endvidere fandt Ombudsmanden det uheldigt, at kommunen havde modregnet for et krav, uden først at tage stilling til, hvad en klage, som A havde indgivet til Det Sociale Ankenævn, gav anledning til.

Ombudsmanden henstillede til kommunen at tage stilling til, hvorvidt sagen skulle genbehandles. (J.nr. 11.10.42.10/017-01)

Den 14. marts 2001 modtog jeg følgende brev fra A:

”Hermed sender undertegnede med en dyb beklagelse over K Kommune's håndtering, af hvad jeg betragter som en omgåelse af gensidige indgåede aftaler.

Sagen er den at jeg betaler underholdsbidrag til et barn, som er boende i København. Jeg betaler hvert måned pr. løntræk dette via K Kommune. Jeg kunne ikke vide at folkettinget i Dk. havde bestemt underholdsbidraget skulle forhøjes pr. 1/1-2001. Da jeg erfarede dette i juli måned d.år, kontaktede straks incassokontoret her i kommunen for at forhøje løntrækket, så jeg kunne overvinde efterslæbet så hurtigt som muligt. Dertil skal nævnes at kommunen IKKE har orienteret mig om forhøjeslen, og at det på MIN foranledning at løntrækket blev forhøjet fra 714,50 kr. til 1000 kr. om måneden!

Oven over alt dette døde min søster i Rigshospitalet efter en blodprop i hjernen. Hun blev evakueret her fra byen, og kom tilbage i en zinkkiste. Vi ville ikke gå med til at hendes samlever ville få hende begravet i Danmark, derfor satte vi himmel og hav i bevægelse for at få hende begravet her i byen – her hvor hun er født. På den måde kom vi søskende til at skylde kommunen tilbagesendelsesudgifterne. Hertil skal siges at jeg selv kontaktede incassocheffen i K Kommune for at etablere en afdragsordning med dem. Her aftalte vi at jeg skal påbegynde at afdrage begravelsesudgifterne med 1000 kr. pr ¼ d.år!

Derfor er med dyb undring at jeg erfarede at ... incassocheffen ikke vil gå med til, at jeg kunne få hele MINE retmæssige §.50 overskydende skat tilbage. Han sagde at jeg kunne p.g.a. ”særlige omstændigheder” kunne få udbetalt halvdelen af min retmæssige overskydende skat! Endvidere finder jeg det usmageligt, at mine afdøde forældres navne skulle nævnes i det brev, som jeg havde bedt ham om at skrive p.g.a. denne ”tvist” om iveskydende skat!

Vedlagt sender jeg en kopi af incassochefens brev herom.”

Det omtalte brev til A fra kommunens incassochef er et kontoudtog fra kommunens informatiksystem.

Ved brev af den 19. marts 2001 anmodede jeg K Kommune om at udlåne A's sagsmappe samt fremkomme med bemærkninger til klagen, herunder oplyse om lovgrundlaget for afgørelsen om modregning.

Jeg rykkede kommunen for svar ved mit brev af den 23. april 2001.

Den 23. maj 2001 modtog jeg kommunens svar samt A's sagsmappe. Kommunens svar er sålydende:

"Hermed anderkendes modtagelsen af Deres breve nr. 6452 af den 19/03 & 6543 af den 23/04-2001, A's sagsmappe fremsendes som ønsket, idet denne venligst bedes returneret snarest muligt.

For så vidt angår A's bidragskrav, så er der – som han også selv nævner – aftalt en betalingsordning til dækning af løbende afkrævninger henholdsvis afdrag på restancen.

Herudover fik A's i januar måned 2001 tilbagebetalingspligtig hjælp på kr. 7.674,75 (til dækning af hans andel af omkostningerne ved hjemtransport af hans afdøde søsters kiste fra Danmark til Grønland).

Den 15/02-2001 rettede A henvendelse hertil, og der blev aftalt en betalingsordning hvorefter den tilbagebetalingspligtige hjælp skulle afdrages med kr. 1.000,00 månedligt fra ultimo marts måned 2001 og fremefter, betalingsordningen er i øvrigt endnu ikke blevet igangsat herfra.

Den 28/02-2001 søgte A om §-50 udbetaling af overskydende skat for 2000, jfr. også vedlagt kopi af hans ansøgningsskema. I ansøgningsskemaet blev han udtrykkeligt underrettet om, at en eventuel overskydende skat, ved modregning, indtræden eller udlæg, ville blive anvendt til nedbringelse af eventuelle restancer.

Den 08/03-2001 rettede A på ny henvendelse hertil, han gjorde rede for at han havde en række uforudsete udgifter, og det blev derfor e/o aftalt at kommunen nøjedes med at modregne ½ af den overskydende skat, medens ½ skulle udbetales til ham, A bad om en bekræftelse på aftalen, og fik derfor et print af hans "stamoplysninger" fra kommunens informatiksystem, hvor aftalen er blevet noteret.

Grundlaget for kommunens "afgørelse" er således de almindelige betingelser for modregning, den orientering herom der skete til A i forbindelse med hans ansøgning om §-50 udbetaling samt den konkrete aftale, der blev indgået med ham den 08/03-2001."

Jeg anmodede ved brev af den 29. maj 2001 A om at fremkomme med sine bemærkninger til svaret fra K Kommune, men har ikke siden hørt fra A.

Jeg skrev den 14. maj 2002 således til kommunen:

"Ombudsmanden modtog K Kommunes svar i sagen den 23. maj 2001.

Af kommunens svar fremgår det, at kommunens incassokontor har godkendt to betalingsordninger vedrørende henholdsvis bidragskrav og tilbagebetaling af offentlig hjælp til begravelsesomkostninger.

Det fremgår endvidere af kommunens svar, at kommunen den 8. marts 2001 foretog modregning i A's overskydende skat for 2000.

Yderligere fremgår det, at de af kommunen vedlagte "stamoplysninger", at A har klaget til det Sociale Ankenævn over socialudvalgets afgørelse om, at hjælpen til begravelsesomkostninger blev ydet som hjælp mod tilbagebetaling.

Til brug for Ombudsmandens videre behandling af sagen anmodes K Kommune herefter om at oplyse, hvilke krav modregningen gælder, og om A før modregningen blev orienteret herom.

Endvidere anmodes kommunen om at oplyse, hvorvidt der i forbindelse med kommunens godkendelse af de to betalingsordninger blev taget forbehold for en eventuel senere modregning.

Kommunen anmodes tillige om at oplyse, hvorvidt incassokontoret, inden modregningen i A's overskydende skat, havde søgt oplyst fra socialforvaltningen, hvorvidt der fra A's side forelå overskridelse af en betalingsfrist.

Jeg anmoder desuden K Kommune om at oplyse, hvorvidt incassokontoret, på tidspunktet for modregningen i A's overskydende skat, havde modtaget en anmodning fra socialforvaltningen om inddrivelse af eventuelle restancer hos A.

Yderligere anmoder jeg kommunen om at oplyse, hvorvidt A's klage til det Sociale Ankenævn har givet anledning til overvejelser om, hvorvidt muligheden for at modregne i det tilbagebetalingspligtige krav består, forinden Det Sociale Ankenævn eller domstolene har truffet afgørelse i sagen. Samtidig anmodes kommunen om at oplyse, med hvilken hjemmel den offentlige hjælp er gjort tilbagebetalingspligtig."

Jeg modtog svar fra kommunens incassokontor den 10. juli 2002, svaret lyder således:

"Hermed anerkendes modtagelsen af Ombudsmandens breve nr. 7610 af den 14/05-2002 & 7796 af den 26/06-2002, idet den forsinkede besvarelse beklages.

Modregningen omfattede den tilbagebetalingspligtige hjælp, og der blev taget forbehold herfor, såvel ved de månedsopgørelser der løbende blev tilsendt klager, som i forbindelse med klagers ansøgning om §-50 udbetaling af den overskydende skat, ligesom det ikke mindst skal fremhæves at modregningen skete efter en helt konkret aftale med klager.

Kommunen anvender en integreret opkrævnings- & inddrivelsesfunktion, og kravet var således overgået til opkrævning/ inddrivelse via incassokontoret.

Kommunen kan ikke se at det nogetsteds i den sociale lovgivning skulle fremgå, at en klage til det sociale ankenævn m. fl. skulle have opsættende virkning for så vidt angår betaling/ inddrivelse af hjælp ydet mod tilbagebetalingspligt.

For så vidt angår forespørgslen om med hvilken hjemmel hjælpen er gjort tilbagebetalingspligtig er denne videresendt til kommunens socialforvaltning."

Det ansøgningsskema, som A udfyldte, da han søgte om at få udbetalt overskydende skat, og som kommunen refererer til i sine breve af den 23. maj 2001 og den 10. juli 2002, indeholder denne formulering:

"Har ansøgeren eller dennes ægtefælle restancer, der opkræves via kommunens incassokontor, erklærer ansøgeren sig ved sin underskrift indforstået med, at den overskydende skat, uden yderligere underretning, ved kommunens indtræden/ved modregning/ved foretagelse af udlæg, anvendes til nedbringelse/udligning af sådanne, enten de vedrører ansøgeren eller dennes ægtefælle."

De månedsopgørelser, som kommunen refererer til i brevet af den 10. juli 2002 indeholder følgende formulering:

"Kommunen forbeholder sig i størst muligt omfang at modregne forfaldne krav, også selv om disse er under inddrivelse i øvrigt."

Den 26. juli 2002 modtog jeg svar fra kommunens socialforvaltning på mit brev af den 14. maj 2002 til kommunen. Socialforvaltningens svar er sålydende:

”I har anmodet om at få oplyst, med hvilken hjemmel offentlig hjælp, ydet til A, er gjort tilbagebetalingspligtig.

Dette er sket efter Landstingsforordning nr. 10 af d. 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige, § 10, stk. 1, pkt. 4.

De øvrige rejste spørgsmål er besvaret af incassokontoret.”

Jeg udtalte herefter:

”Afgrænsning af undersøgelsen:

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at socialudvalget i K Kommune den 27. oktober 2000 traf afgørelse om at yde A offentlig hjælp til begravelsesomkostninger med tilbagebetalingspligt. Det fremgår endvidere af A's sagsmappe, at A den 15. februar 2001 orienterede kommunen om, at han havde påklaget socialudvalgets afgørelse til Det Sociale Ankenævn. Det Sociale Ankenævn oplyste mig den 13. december 2002 telefonisk om, at A havde indgivet sin klage til ankenævnet den 21. december 2000, og at ankenævnet forventer at træffe afgørelse i sagen den 10. januar 2003.

På tidspunktet for afslutningen af min undersøgelse, havde Det Sociale Ankenævn endnu ikke truffet afgørelse i sagen.

Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen, jf. landstingslov om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3.

Min undersøgelse har derfor ikke omfattet afgørelsen fra kommunens socialudvalg om at yde offentlig hjælp til begravelsesomkostninger med tilbagebetalingspligt til A, men alene incassokontorets afgørelse om modregning.

Spørgsmålet om modregning i overskydende skat:

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at A den 28. januar 2001 søgte kommunen om at få udbetalt overskydende skat for 2000. Den 8. marts 2001 traf kommunen afgørelse om, at halvdelen af A's overskydende skat ville blive udbetalt til A, mens kommunen i den resterende halvdel modregnede for A's restancer til kommunen.

Kommunen oplyste i brev af den 10. juli 2002 til mig, at modregningen vedrørte den offentlige hjælp til begravelsesomkostninger med tilbagebetalingspligt, som A fik tildelt i oktober 2000 og udbetalt i januar 2001.

De almindelige betingelser for modregning:

Der gælder for offentlige myndigheder en almindelig, ulovbestemt adgang til at anvende modregning med og overfor offentligretlige krav. Reg-

len svarer i sit indhold hovedsageligt til den almindelige grundsætning om modregning, der gælder på formuerettens område.

Det følger af disse betingelser, at fordringerne må være afviklingsmodne, udjævnelige, gensidige og retskraftige. I visse tilfælde stilles der endvidere krav om, at den fordring, som man ønsker at benytte til modregning, ikke må være uklar. Herudover følger det af de almindelige modregningsregler, at der skal afgives en modregningserklæring til modparten, for at fordringerne kan ophøre med at bestå.

Der kan skelnes mellem tvungen modregning og aftalt modregning. For at en offentlig myndighed kan anvende tvungen modregning, må de almindelige betingelser for modregning være opfyldt på tidspunktet for modregningen. Alternativt kan myndigheden modregne efter aftale med debitor eller såfremt myndigheden har taget et gyldigt forbehold for modregning.

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, at forvaltningen inden modregning besluttet, skal have foretaget en undersøgelse og tilvejebragt sådanne oplysninger, at det er forsvarligt at gå ud fra, at den afgørelse, der træffes, er lovlig.

Det er således den modregnende myndighed, der har ansvaret for, at modregningsbetingelserne er opfyldt. Viser myndighedens undersøgelse, at modregningsbetingelserne ikke er opfyldt, eller er der betydelig tvivl herom, må modregning ikke besluttet.

Det fremgår ikke af sagen, hvorvidt kommunens incassokontor, inden modregningen i A's overskydende skat, har søgt oplyst fra socialforvaltningen, om der fra A's side forelå overskridelse af en betalingsfrist, og om fordringen derfor var forfaldet.

Som sagen foreligger oplyst for mig, må jeg imidlertid lægge til grund, at kommunens incassokontor ikke, før afgørelsen om modregning blev truffet, har søgt afklaret, hvorvidt A overholdt den aftale om tilbagebetaling af den offentlige hjælp, som han havde indgået med kommunen.

Jeg må ligeledes lægge til grund, at incassokontoret ikke af kommunens socialforvaltning er blevet anmodet om at inddrive eventuelle restancer hos A.

Kravet om afviklingsmodenhed.

Det fremgår af kommunens brev af den 21. maj 2001 til mig, at kommunen den 15. februar 2001, efter henvendelse fra A, fastsatte en betalingsordning vedrørende den tilbagebetalingspligtige offentlige hjælp, der skulle træde i kraft ultimo marts 2001. Kommunen oplyser endvidere i brevet, at betalingsordningen per den 21. maj 2001 endnu ikke var sat i gang fra kommunens side.

Kommunens afgørelse om at modregne i A's overskydende skat blev truffet den 8. marts 2001.

De almindelige modregningsbetingelser forudsætter, at fordringerne er afviklingsmodne, hvilket vil sige at modkravet er forfaldet og tiden for at kreditor kan kræve betaling dermed indtruffet.

Da betalingsordningen for den offentlige hjælp til begravelsesomkostninger endnu ikke var trådt i kraft på tidspunktet for modregningen, var kommunens krav mod A ikke forfaldet og dermed ikke afviklingsmodent.

Det er derfor min opfattelse, at kommunen ikke på det skete tidspunkt har kunnet modregne den offentlige hjælp til begravelsesomkostninger i A's overskydende skat, medmindre der fra kommunens side enten var taget et forbehold for modregning eller var indgået en aftale med A om modregning.

Aftale om og forbehold for modregning:

De almindelige betingelser for modregning er formuleret med henblik på at beskytte den, der bliver modregnet overfor, imod uberettiget eller urimelig inddrivelse. Dette taler imod at anse betingelserne for fravigelige.

En forudsætning for, at en offentlig myndighed kan udvide modregningsadgangen ved forbehold eller aftale er derfor også, at debitor har modtaget forståelig og korrekt vejledning om sin retsstilling. Debitor skal således oplyses om, at såfremt en betalingsordning overholdes, vil modregning kun kunne ske ved aftale og ikke alene ved at myndigheden afgiver en modregningserklæring.

Indholdsmæssigt må en sådan aftale eller et sådant forbehold være overskuelig for den der modregnes overfor, hvilket især udelukker aftaler eller forbehold uden tidsbegrænsninger. Aftalen eller forbeholdet må også præcisere, hvilke krav modregningen skal omfatte.

På K Kommunes ansøgningsskema vedrørende udbetaling af overskydende skat tager kommunen forbehold for anvendelse af eventuel overskydende skat til nedbringelse af restancer ved indtræden, udlæg eller modregning.

Kommunen tager endvidere, i teksten på bagsiden af de løbende udsendte månedsopgørelser, forbehold for i størst muligt omfang at modregne forfaldne krav, selv om disse skulle være under inddrivelse i øvrigt.

Det er min opfattelse, at der, når forvaltningen modregner overfor en borger, er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, der skal meddeles parten inden modregningen foretages.

At den, der modregnes overfor, har underskrevet ansøgningsskemaet vedrørende udbetaling af overskydende skat, er således ikke tilstrækkeligt til, at kommunen kan modregne uden yderligere underretning af debitor.

Den fortrykte tekst på bagsiden af kommunens månedsopgørelser har heller ikke umiddelbare retsvirkninger overfor borgerne, da teksten ikke har karakter af en konkret afgørelse, men alene af en generel vejledning eller oplysning.

Såvel hvad angår ansøgningskemaet som månedsopgørelsen, er der tillige tale om standardformuleringer, der ikke henviser til, præcist hvilke krav en eventuel modregning vil omfatte, ligesom modregningsforbeholdene ikke er tidsbegrænsede.

Jeg finder derfor ikke, at kommunen ved formuleringerne på ansøgningskemaet om udbetaling af overskydende skat eller på månedsopgørelsen har kunnet opnå ret til at modregne overfor A.

Det fremgår ikke af sagen, hvilke oplysninger A fik i forbindelse med kommunens afgørelse om modregning i hans overskydende skat, herunder om A blev oplyst om, at kommunen ikke ensidigt kunne beslutte modregning, så længe A overholdt betalingsordningen, når denne trådte i kraft.

På tidspunktet for kommunens modregning overfor A forelå der således ikke en aftale eller et forbehold for modregning, der udvidede modregningsadgangen.

Da det krav, der modregnes for, ikke var forfaldent på tidspunktet for modregningen, har kommunen modregnet uanset, at betingelserne for modregning ikke var opfyldt, hvilket jeg finder kritisabelt.

Kravet om at fordringen ikke må være retligt uklart.

Kommunen oplyser i brev af den 10. juli 2002 til mig, at kommunen anvender en integreret opkrævnings- og inddrivelsesfunktion, og at kravet mod A derfor var overgået til opkrævning/ inddrivelse via incassokontoret.

Der er efter min opfattelse ikke noget til hinder for, at kommunens incassokontor varetager opkrævning og inddrivelse som en integreret funktion.

En integreret opkrævnings- og inddrivelsesfunktion må dog ikke medføre, at afgørelser om inddrivelse, herunder modregning sker per automatik. Der skal, før hver enkelt afgørelse, foretages en undersøgelse, for at sikre at betingelserne for inddrivelse er opfyldt.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at en afgørelse af, hvornår et betalingskrav, opstået i medfør af det sociale regelsæt, skal forfalde, indebærer en socialretlig vurdering, der skal foretages af den del af forvaltningen, der administrerer dette regelsæt og ikke af incassokontoret.

Jeg finder det kritisabelt, at incassokontoret ikke har undersøgt om betingelserne for modregning var opfyldt, førend afgørelsen om modregning i A's overskydende skat blev truffet.

Det fremgår også af kommunens sagsmappe, at A har klaget til Det Sociale Ankenævn over, at den offentlige hjælp til dækning af begravelsesomkostninger blev ydet med pligt til tilbagebetaling.

Det fremgår ikke af landstingsforordning om offentlig hjælp, hvorvidt klage til Det Sociale Ankenævn har opsættende virkning.

I de tilfælde, hvor der ikke er taget stilling til spørgsmålet i lovgivningen, er det hovedreglen, at en klage ikke har opsættende virkning. Imidlertid har både rekursinstansen og underinstansen mulighed for at tillægge klagen opsættende virkning under rekurssagen.

Desuden er der ikke i landstingsforordning om offentlig hjælp hjemmel til at fravige officialprincippet, som jeg har omtalt ovenfor.

Ved kommunens undersøgelse af, om modkravet havde den fornødne klarhed, har kommunen derfor også været forpligtet til at inddrage en vurdering af, om der kunne være grund til at tillægge klagen opsættende virkning. Dette spørgsmål må afgøres ud fra en konkret afvejning af forskellige hensyn.

Det er den offentlige myndighed, der har mulighed for at beslutte, hvornår der skal tages skridt til en afgørelses tvangsfuldbyrdelse, og som følge heraf må myndigheden også kunne beslutte, at en afgørelse suspenderes, mens en klagesag verserer.

En myndighed er således ikke retligt afskåret fra at tillægge en klage opsættende virkning, selvom klagen ikke har det ifølge loven, dette gælder såvel underinstans som rekursmyndighed.

Førend Det Sociale Ankenævn har truffet afgørelse i sagen, er der ikke taget endelig stilling til tilbagebetalingspligtens eksistens.

Det er min opfattelse, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst, forinden kommunen har taget stilling til, om klagen til Det Sociale Ankenævn kunne tillægges opsættende virkning, eller om der forelå et retligt tvivlsspørgsmål, som kommunen som opkrævningsmyndighed ikke selv kunne tage stilling til.

Jeg finder det derfor uheldigt, at kommunen har modregnet for et krav, uden at kommunen har taget stilling til, hvad klagen til Det Sociale Ankenævn gav anledning til.

Jeg henstiller til kommunen at tage stilling til, hvorvidt sagen skal genbehandles.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A om min udtalelse.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra kommunen.