

Ankenævnet *for* Forsikring

Den 16. juni 2021 blev i sag nr. 96389:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

mod

Codan Forsikring A/S
Gl. Kongevej 60
1790 København V

afsagt

k e n d e l s e :

Forsikringstageren har retshjælpsforsikring. I klage af 22/1 2021 til nævnet har klagerens advokat bl.a. anført:

"Jeg skal på vegne af min klient [klageren], klage over Codan Forsikring A/S' afslag på at yde retshjælpsdækning til retssag mod ... Kommune.

Mit kontor (ved advokat ...) har den 14. december 2020 på vegne af min klient søgt om retshjælpsdækning til retssag mod ... Kommune.

Codan Forsikring har afvist at yde retshjælpsdækning, idet man anfører, at min klient er forpligtet til først at indbringe spørgsmålet om, hvorvidt der er begået sagsbehandlingsfejl for Ankestyrelsen.

Der er tale om en erstatningssag, hvor der rejses krav om betaling for tab lidt som følge af kommunens ansvarspådragende sagsbehandling og adfærd i forbindelse med førtidspensionsansøgning.

Det gøres under sagen gældende, at min klient har ret til erstatning, da kommunen har handlet ansvarspådragende, bl.a. på baggrund af mangelfuld og fejlbehæftet sagsbehandling, og da kommunen har presset min klient til at trække en tidligere ansøgning om førtidspension tilbage.

Det gøres således gældende, at ... Kommune har handlet ansvarspådragende, og er erstatningsansvarlig for det tab, som min klient led ved ikke at få tilkendt førtidspension på et tidligere tidspunkt.

... Kommune tilkendte min klient førtidspension den 27. marts 2020. Min klient påklagede ikke denne afgørelse.

Jeg har over for Codan Forsikring anført, at Ankestyrelsen ikke kan tage stilling til, om ... Kommune har handlet ansvarspådragende, ligesom Ankestyrelsen ikke kan tilkende min klient erstatning eller tilkende min klient førtidspension fra et tidligere tidspunkt.

Ankestyrelsen kan således ikke ændre på min klients retsstilling ved at behandle en klagesag over kommunens sagsbehandling, ligesom det er uklart om Ankestyrelsen vil antage en klage over kommunens sagsbehandling til realitetsbehandling, når der ikke er klaget over afgørelsen om at tilkende førtidspension.

Codan Forsikring synes ikke at bestride dette, men mener, at det er sandsynligt, at ... Kommune vil anerkende et erstatningsansvar, hvis Ankestyrelsen måtte finde grundlag for kritik af kommunens sagsbehandling, og at min klient i henhold til forsikringspolicens er forpligtet til først at prøve dette.

Hvorvidt ... Kommune vil udbetale erstatning, hvis Ankestyrelsen måtte udtale kritik af sagsbehandlingen, er imidlertid et hypotetisk spørgsmål, da det forhold, at der er begået sagsbehandlingsfejl ikke er ensbetydende med, at der også er handlet ansvarspådragende. Det følger af helt fast retspraksis. Domstolene foretager en konkret og selvstændig vurdering af, om sagsbehandlingsfejl og/eller øvrige dispositioner er erstatningspådragende.

Det fremgår af forsikringspolicens pkt. 3.4. og pkt. 7 (d), at der ikke ydes dækning, hvis tvisten kan indbringes for en offentlig (klage)myndighed, da sikrede er forpligtet til først at benytte denne klageadgang.

Som ovenfor anført kan tvisten i denne sag ikke indbringes for en offentlig klageinstans, da Ankestyrelsen ikke har kompetence til at tage stilling til tvisten. Af samme grund kan sagen heller ikke kræves indbragt for eksempelvis Folketingets Ombudsmand, det kommunale tilsyn eller lignende, som forudsætning for at yde dækning.

Jeg kan oplyse, at mit kontor fører et betydeligt antal tilsvarende sager, og aldrig før har oplevet forsikringselskaber, der stiller krav om, at der først skal føres administrative klagesager i tilfælde, hvor det administrative klageorgan ikke har kompetence til at ændre den sikredes retsstilling.

Det er min opfattelse, at det er i strid med forsikringspolicens og helt urimeligt, at en hypotetisk forestilling om, at kommunen muligvis vil anerkende et allerede afvist erstatningskrav, hvis en anden myndighed udtaler kritik af deres sagsbehandling, kan medføre afslag på retshjælpsdækning til en sag, som der i øvrigt er rimelig grund til at føre.

Vedlagt klagen fremsendes anmodning om forsikringsdækning af 14. december 2020 samt stævningsudkast og sagens bilag fremsendt sammen med anmodningen. Endvidere fremsendes indledende mailkorrespondance med Codan Forsikring, idet det tillige kan oplyses, at jeg den 12. januar 2021 har haft telefoniske drøftelser med Codan om sagen, hvor ovenstående er fremført, og hvor Codan endeligt har afvist dækning til at føre sagen."

Selskabet har i brev af 2/3 2021 til nævnet bl.a. redegjort for sagsforløbet og afgørelsen således:

"Forsikrede klager over, at Codan har afvist retshjælpsdækning til en sag mod ... Kommune.

Codan har afvist med henvisning til retshjælpsbetingelsernes pkt. 3.4: *Kan tvisten behandles ved en offentlig myndighed, er sikrede forpligtet til først at benytte denne klageadgang. Omkostninger i forbindelse med offentlig klagebehandling dækkes ikke – se punkt 7.*

Vilkår for retshjælpsforsikring vedlægges som bilag A.

Sagsfremstilling

Forsikrede blev efter et længere forløb tilkendt førtidspension af ... Kommune pr. 1. april 2020, jf. forsikredes bilag 19 (brev af 27. marts 2020).

27. maj 2020 (forsikredes bilag 20) klagede [fagforeningen] på vegne forsikrede til ... Kommune over en række hævdede fejl i sagsbehandlingen af forsikredes sag, herunder også forkert vejledning fra kommunens sagsbehandler til forsikrede.

I klageskrivelsen angav [fagforeningen], at forsikrede efter deres opfattelse burde have fået tilkendt førtidspension langt tidligere, og [fagforeningen] rettede på den baggrund krav om erstatning mod ... Kommune for de 'manglende' måneders pensionsudbetalinger.

Ved brev af 31. juli 2020 (bilag 21) afviste kommunen forsikredes klage.

Advokat ... ansøgte herefter ved brev af 14. december 2020 om retshjælpsdækning på vegne forsikrede til en sag mod ... Kommune.

Codan har som nævnt afvist dækning med henvisning til, at forsikrede ikke har udtømt klagemulighederne, forinden der udtages stævning.

Vores vurdering af sagen

Foranlediget af ankenævnsklagen har Codan gennemgået sagen på ny.

Selvom Codan har forståelse for forsikredes situation og frustration over forløbet med ... Kommune, fastholdes det, at der i henhold til retshjælpsbetingelsernes pkt. 3.4 ikke er grundlag for at give dækningstilsagn.

Forsikredes tvist med ... Kommune vedrører i sin grundform, hvorvidt kommunen i behandlingen af forsikredes sag har levet op til sin vejlednings- og rådgivningsforpligtelse, og herunder om der i så fald har været grundlag for at tilkende forsikrede førtidspension på et tidligere tidspunkt, end sket.

Det følger af pkt. 234 i vejledning nr. 9330 af 21-03-2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. retssikkerhedsloven § 60, at der kan klages til Ankestyrelsen over manglende eller mangelfuld rådgivning og vejledning.

Det følger således også heraf – og af vejledningens pkt. 235 – at der kan klages over alle forhold i en sag, når en myndighed har truffet en afgørelse. Både formalitet og realitet.

Det er på baggrund heraf Codans opfattelse, at Ankestyrelsen ville have kunnet behandle en klage over ... Kommunes påståede sagsbehandlingsfejl.

Videre er det Codans opfattelse, at såfremt Ankestyrelsen – i et hypotetisk alternativt forløb – havde givet forsikrede medhold i klagen, og dermed i, at forsikrede kunne have været berettiget til førtidspension på et tidligere tidspunkt end pr. 1. april 2020, da ville Ankestyrelsen også have haft mulighed for at hjemvise sagen til ... Kommune.

Codan bestrider ikke, at Ankestyrelsen ikke kan tilkende forsikrede erstatning, således som anført af forsikredes advokat i klageskrivelsen, men under henvisning til det ovenfor anførte ville forsikrede, efter Codans opfattelse, som sagt kunne have opnået en behandling af tvisten ved klage til Ankestyrelsen.

På den baggrund fastholder Codan sin afvisning."

Klagerens advokat har i brev af 12/3 2021 til nævnet bl.a. anført:

"[Klageren] fik med ... Kommunes afgørelse af 27. marts 2020 tilkendt førtidspension pr. 1. april 2020. [Klageren] klagede ikke over denne afgørelse, idet hun fik tilkendt førtidspension som ønsket.

Afgørelsen var truffet efter lov om social pension § 16, jf. § 20. Førtidspension kan tidligst tilkendes efter sagen er overgået til behandling efter reglerne om førtidspension, jf. lov om social pension § 18 og Bekendtgørelse nr. 2238 af 29. december 2020 om social pension (førtidspension, seniorpension og folkepension) § 3.

Det er en betingelse for, at en sag kan overgå til behandling efter reglerne om førtidspension, at sagen har været forelagt kommunens rehabiliteringsteam, og en førtidspensionssag er påbegyndt den dato, hvor kommunen træffer afgørelse om, at det er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i ressourceforløb, aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, jf. lov om social pension § 18 og Bekendtgørelse nr. 2238 af 29. december 2020 om social pension (førtidspension, seniorpension og folkepension) § 3.

[Klagerens] sag blev behandlet af rehabiliteringsteamet den 3. marts 2020, som indstillede til førtidspension, og kommunen afgjorde herefter, at [klagerens] sag skulle overgå til behandling efter reglerne om førtidspension.

Denne specielle konstruktion, hvor der først træffes afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, inden der kan træffes afgørelse om at tilkende førtidspension, forhindrer, at der kan tildeles førtidspension med virkning fra et tidligere tidspunkt. Dette står i modsætning til øvrige ydelser på det sociale område, hvor ydelsen tildeles fra ansøgningstids-

punktet uanset tildelingstidspunktet. Til gengæld er der indsat en bestemmelse om, at der skal træffes afgørelse senest 3 måneder efter sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, jf. lov om social pension § 21.

Hverken kommunen eller Ankestyrelsen ville derfor kunne træffe afgørelse om tilkendelse af førtidspension med virkning fra et tidspunkt, der lå forud for kommunens afgørelse om, at sagen overgik til behandling efter reglerne om førtidspension, jf. lov om social pension §§ 18 og 21.

Det er korrekt, at der kan klages til Ankestyrelsen over, at en kommune afviser at yde rådgivning og vejledning. Det gælder både i tilfælde, hvor rådgivningsforpligtelsen direkte fremgår af loven som en ydelse, og i tilfælde, hvor rådgivnings- og vejledningsforpligtelsen følger af de forvaltningsretlige regler. En sådan klage følger de almindelige regler i lov om retssikkerhed og administration og skal indgives inden 4 uger efter kommunen har afslået at yde rådgivning og vejledning, jf. retssikkerhedslovens § 67.

Det er også korrekt, at Ankestyrelsen, når kommunen har truffet afgørelse i sagen, kan tage stilling til både afgørelsens realitet og formalitet.

Det er imidlertid ikke muligt at indbringe et spørgsmål om, hvorvidt en kommune ved mangelfuld og fejlagtig sagsbehandling har handlet ansvarspådragende og dermed er erstatningsansvarlig, ligesom det ikke var muligt, at få medhold i realiteten i erstatningssagen (tilkendelse af pension fra et tidligere tidspunkt) ved at klage til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen kunne således ikke ændre på min klients retsstilling ved at behandle en klagesag over kommunens sagsbehandling eller afgørelse om førtidspension – heller ikke ved at træffe afgørelse om hjemvisning.

[Klagerens] eneste mulighed var således at rejse et erstatningskrav mod ... Kommune, således som hendes fagforening gjorde den 27. maj 2020 (bilag 20). Uanset, at fagforeningen har kaldt kravskrivelsen for en 'klage', har kommunen ikke behandlet kravskrivelsen som en forvaltningsretlig klage, men netop som et erstatningskrav, som kommunen herefter afviste.

Sagens tvist er således ikke om der er begået sagsbehandlingsfejl, men om ... Kommune har handlet ansvarspådragende som følge af mangelfuld og fejlagtig sagsbehandling og vejledningsfejl.

Det følger af fast praksis, at det forhold, at en kommune har begået fejl eller ikke har overholdt reglerne, ikke i sig selv medfører, at kommunen er erstatningsansvarlig, men at domstolene foretager en selvstændig vurdering af, om fejl mv. er ansvarspådragende.

Der er således ikke tvivl om, at Ankestyrelsen ikke kunne behandle sagens tvist.

Det kan ikke være et krav for retshjælpsdækning, at man indbringer en tvist for en offentlig klagemyndighed, når myndigheden ikke har kompetence til at afgøre tvisten.

Forsikringsselskabets hypotetiske betragtninger om, at kritik af sagsbehandlingen fra Ankestyrelsen muligvis kunne føre til, at kommunen ville anerkende kravet, kan ikke føre til et krav om, at forsikringstager først skal forsøge dette, når klagemyndigheden ikke har kompetence til at afgøre tvisten."

Selskabet har i brev af 23/3 2021 til nævnet bl.a. anført:

"Det er ikke Codans synspunkt i nærværende ankenævns sag, at kritik af sagsbehandlingen fra Ankestyrelsen muligvis kunne føre til, at kommunen ville anerkende forsikredes erstatningskrav, således som forsikredes advokat ellers fremstiller det i sidste afsnit af brev af 12. ds.

Derimod er det Codans fortsatte synspunkt, at forsikrede kunne og burde have udnyttet de sædvanlige forvaltningsretlige klagemuligheder, og at forsikrede på den baggrund kunne have opnået Ankestyrelsens stillingtagen til, hvorvidt ... Kommune havde forsømt sin rådgivnings- og vejledningsforpligtelse overfor forsikrede, herunder hvorvidt ... Kommune på et tidligere tidspunkt end sket burde have indstillet forsikrede til førtidspension.

På den baggrund fastholder Codan afvisningen."

Nævnet har fået forelagt bilag fra sagen. Nævnet har blandt andet modtaget fagforeningens brev af 27/5 2020 til kommunen og klagerens advokats stævningsudkast af 14/12 2020. Uddrag af bilagene gengives nedenfor.

Af mail af 6/12 2019 fra klagerens fagforening til kommunen fremgår bl.a.:

"Man er blevet enig om, at man trækker ansøgningen om førtidspension på det forlæggende grundlag tilbage. Og at man følger jeres anbefaling om at for udarbejdet rehab. Planen med henblik på at få den forlagt på rehab. Møde den 17. marts ... som [kommunens medarbejder] fortalte var den første ledige tid."

Af kommunens brev af 27/3 2020 til klageren fremgår bl.a.:

"Pensionsteamet har d. 27.03.2020 truffet afgørelse om, at tilkende dig førtidspension i henhold til § 16 jævnfør § 20 i Lov om social pension med virkning pr. 1.04.2020

Begrundelsen er, at det vurderes, at din arbejdsevne er varigt nedsat og at nedsættelsen er af et sådant omfang, at du ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Ved afgørelsen har de lægelige oplysninger - sammenholdt med forsøget på fastholdelse på arbejdsmarkedet - været tillagt afgørende betydning.

...

Klagevejledning

Der kan klages over afgørelsen til Ankestyrelsen inden 4 uger fra modtagelsen af dette brev. Klagen sendes til ... Kommune. Vi genbehandler sagen.

Hvis afgørelsen fastholdes, videresendes sagen til Ankestyrelsen sammen med papirerne i sagen."

Af klagerens advokats ansøgning om retshjælp af 14/12 2020 fremgår bl.a.:

"Som advokat for [klageren] søger jeg hermed om retshjælp til en retssag, som agtes anlagt mod ... Kommune med påstand om, at ... Kommune skal betale 160.995 kr. til [klageren] med tillæg af rente efter erstatningsansvarslovens § 16 fra 24. juli 2020 til betaling sker, subsidært et mindre beløb fastsat efter rettens skøn.

Sagen drejer sig om, hvorvidt ... Kommune er erstatningsansvarlig for det økonomiske tab, som [klageren] har lidt som følge af den mangelfulde og fejlagtige sagsbehandling og vejledning, som hun har modtaget i forbindelse med sin førtidspensionssag.

Påstandene er nærmere angivet i vedlagte stævningsudkast med bilag, men jeg skal dog sammenfattende bemærke følgende:

[Klageren] søgte i sommeren 2019 om førtidspension på det foreliggende grundlag efter et praktikforløb. De lægelige akter beskrev i den forbindelse en betydelig nedsat arbejdsevne og [klageren] så sig i øvrigt ikke i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter hun igennem hele sit liv havde arbejdet med hårdt fysisk arbejde. Som følge af det hårde fysiske arbejde havde hun i en årrække lidt af svære smerter i ryggen med udstråling, hvilket betød, at hun ikke længere kunne varetage helt basale dagligdags gøremål.

Efter [klageren] havde søgt om førtidspension på det foreliggende grundlag forsøgte sagsbehandleren ad flere omgang, at få [klageren] til at trække sin ansøgning tilbage, da hun påstod, at det ville gå hurtigere, såfremt [klageren] lod kommunen rejse sagen. Hertil kom, at hun 'truede' med, at den funktionsevnebeskrivelse, der var under udarbejdelse ikke ville blive taget med i vurderingen og at der ej heller ikke ville blive taget stilling til [klagerens] berettigelse til hjælpemidler.

Dette resulterede i, at [klageren] efter stort pres til slut trak sin ansøgning om førtidspension på det foreliggende grundlag den 6. december 2019 efter endnu et møde med sagsbehandler, der på ny opfordrede hende hertil. Funktionsevnebeskrivelsen var imidlertid modtaget i kommunen den 3. december 2019 og altså inden, at sagsbehandler endnu engang rådede [klageren] til at trække sin ansøgning.

[Klageren] blev herefter først bevilget førtidspension med virkning fra 1. april 2020, uden at der var tilkommet nye lægelige akter til sagen. Såfremt Kommunen havde behandlet ansøgningen på det foreliggende grundlag ville [klageren] have været berettiget til udbetaling af førtidspension senest 3 måneder efter ansøgningen, hvilket vil sige senest i sensommeren 2019, hvorfor hun har lidt et tab svarende til 7 måneders førtidspension.

Der er efter min opfattelse ikke tvivl om, at sagsbehandleren med sin fejlagtige og mangelfulde vejledning og sagsbehandling har handlet ansvarspådragende, ligesom der ikke er tvivl om årsags-sammenhængen, hvorfor ... Kommune er erstatningsansvarlig for et beløb svarende til 7 måneders førtidspension.

... Kommune har dog til trods herfor afvist at anerkende erstatningsansvaret, hvorfor der nu søges om retshjælp til at føre sag mod ... Kommune."

Af vejledning nr. 9330 af 21/3 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår bl.a.:

"Kapitel 21

Almindelige klage regler

Klageadgang

...

Klage over afgørelser

233. Klageadgangen omfatter som udgangspunkt kun egentlige afgørelser. Ved en afgørelse forstås en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed i en konkret sag, og som i forhold til den enkelte borger og/eller myndighed går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det vil sige, at afgørelsen bindende regulerer borgerens eller myndighedens rettigheder og pligter. Der er også tale om en afgørelse, hvis myndigheden beslutter at afslutte en sag, f.eks. ved et afslag på genoptagelse og afvisning af en sag.

Folketingets Ombudsmands udtalelse FOU 2011.1404:

Et socialt nævn afviste at behandle en klage over en kommunes faktiske stop for en bevilning af socialpædagogisk støtte og ledsagelse. Årsagen til at ydelserne blev stoppet, var bl.a. at kommunen ikke kunne finde medarbejdere til at udføre opgaven. Kommunen og det sociale nævn anså kommunens meddelelse om stop for at være et led i kommunens faktiske forvaltningsvirksomhed.

Ombudsmanden udtalte at kommunens meddelelse måtte anses for at være en afgørelse med den virkning at det sociale nævn var kompetent til at behandle klagen over den manglende faktiske opfyldelse af bevillingen. I udtalelsen beskrives, at for at der skal være tale om en afgørelse, skal der være 1) en sproglig tilkendegivelse af en beslutning truffet af en offentlig myndighed, 2) som ensidigt fastsætter hvad der er eller skal være ret, 3) som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod forvaltningen selv), og 4) beslutningen skal være truffet på et offentligretligt grundlag (i modsætning til et privatretligt grundlag, f.eks. en aftale).

Klage over rådgivning og vejledning

234. Der kan klages over manglende eller mangelfuld rådgivning og vejledning. Klage vil oftest ske i forbindelse med klage over indholdet af en afgørelse. Klager over kommunernes afslag på anmodninger om rådgivning og vejledning vil efter omstændighederne kunne behandles efter klage-reglerne i retssikkerhedsloven, selv om kommunen ikke har truffet en afgørelse om realiteten i sagen. I visse tilfælde vil rådgivning og vejledning efter den sociale lovgivning kunne betragtes som en ydelse, jf. servicelovens § 10 (se punkt 62-70).

I de følgende principafgørelser om rådgivning og vejledning har kommunerne også truffet en afgørelse om realiteten i sagen:

Ankestyrelsens principafgørelse 41-17:

(Uddrag. Principafgørelsens fulde resumé er gengivet ovenfor i punkt 62):

Rådgivning og vejledning

Kommunen har pligt til at give borgeren nødvendig rådgivning og vejledning. Rådgivning og vejledning er ydelser, som kommunen kan give enten alene eller sammen med anden form for hjælp.

Borgeren kan klage til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg over afslag på rådgivning og vejledning i forhold til beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesudvalget vil normalt behandle klagen sammen med en materiel sag om hjælp, men kan også behandle den alene. Klagen skal behandles, selv om kommunen ikke har truffet en formel skriftlig afgørelse om afslag på rådgivning og vejledning.

Ankestyrelsens principafgørelse 46-09:

Nævnet (nu Ankestyrelsen) har kompetence til at behandle klage over kommunens vejledning i forbindelse med hjælperordning.

Ankestyrelsens principafgørelse C-58-06:

Kommunen tilsidesatte sin pligt efter serviceloven til at yde familieorienteret rådgivning, da den ikke vejledte moderen til et handicappet barn om samspillet mellem reglerne om barselsorlov og reglerne om tabt arbejdsfortjeneste.

I den aktuelle sag var betingelserne for at yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til stede.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at selv om betingelserne for at få udvidet barselsorlov var til stede, var det muligt at vælge at få tabt arbejdsfortjeneste i stedet for, når betingelserne herfor var opfyldt.

Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at det var muligt at få hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, selv om barnet var i dagtilbud eller anden aflastning nogle timer om dagen eller ugen.

Klage over indhold og formalitet i afgørelserne

235. Når en myndighed har truffet en afgørelse, kan der klages over alle forhold i sagen. Der kan klages over indholdet af en afgørelse (realiteten) og den måde, en sag er behandlet på (formaliteten). Ved realiteten forstås afgørelsens resultat, f.eks. om en borger er berettiget til pension. Ved formalitet forstås myndighedens behandling af sagen, f.eks. myndighedens overholdelse af forvaltningsretlige regler og principper eller andre lovbestemte sagsbehandlingsregler. Når der er truffet en afgørelse om realiteten i sagen, kan der klages over manglende eller mangelfuld sagsbehandling i forbindelse med afgørelsen.

Ankestyrelsens principafgørelse 60-18:

Kommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når kommunen træffer afgørelse om bevilling af støtte efter serviceloven til voksne borgere, som har en betydelig nedsat funktionsevne.

Det gælder i situationer, hvor borgeren er under folkepensionsalderen, og hvor der ydes hjælp efter serviceloven til borgeren, og hvor borgeren har betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller har alvorlige sociale problemer, som bevirker et behov for betydelig støtte.

En handleplan er ikke en garantiforskrift

Handleplanen har et fremadrettet sigte, herunder at beskrive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig og den forventede varighed af den indsats, som kommunen har truffet afgørelse om at bevilge til borgeren efter serviceloven.

Handleplanen har ikke betydning for afgørelsen om borgerens ret til støtte efter serviceloven.

En handleplan og derved et tilbud om handleplan er derfor ikke en garantiforskrift.

Det betyder, at manglende tilbud om handleplan ikke har betydning for vurderingen af, om kommunens udmåling af støtte efter serviceloven er tilstrækkelig til at dække borgerens hjælpebehov.

Denne afgørelse ændrer praksis i forhold til den praksis, der var udmeldt i principafgørelserne C-12-05 og C-29-06. Praksisændringen har dog først virkning fra offentliggørelsen af denne afgørelse.

Klagemuligheder i forhold til handleplan

Klager over manglende tilbud om handleplan kan påklages, når kommunen har truffet afgørelse om støtte efter serviceloven. Klagen skal indgives inden for klagefristen for kommunens afgørelse.

I den konkrete sag fik borgeren afslag på botilbud og fik bevilget støtte i eget hjem.

Ankestyrelsen vurdererede, at sagen ikke var tilstrækkeligt belyst til, at det kunne vurderes, om kommunens bevilling af støtte kunne dække borgerens hjælpebehov. Dette uanset, at borgeren fik tilbud at få udarbejdet en handleplan.

Ankestyrelsens principafgørelse 49-16:

Ankestyrelsen kan behandle en konkret klage over manglende overholdelse af offentliggjorte sagsbehandlingsfrister. Kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt. Kommunen skal på de enkelte sagsområder offentliggøre frister for, hvor lang tid sagsbehandlingen må tage. Hvis fristen i en konkret sag ikke kan overholdes, skal borgeren have besked.

Ankestyrelsen kan behandle en klage over manglende overholdelse af offentliggjorte sagsbehandlingsfrister, men først når der er truffet afgørelse i den konkrete sag. Der kan klages over den manglende overholdelse af sagsbehandlingsfristen, selv om der ikke klages over afgørelsen i den konkrete sag. Klagen skal indgives inden for klagefristen for denne afgørelse.

Borgeren kan således begrænse sin klage til alene at vedrøre manglende overholdelse af den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist. Ankestyrelsen kan almindeligvis tage stilling til alle dele af en sag, selv om der ikke er klaget herover. Ankestyrelsen vil dog normalt respektere borgerens klageafgrænsning.

Ankestyrelsen kan alene efterprøve, om der er offentliggjort en frist, og om borgeren har fået rettidig besked, hvis fristen ikke kan overholdes i den konkrete sag.

Ankestyrelsen kan ikke behandle klager over manglende overholdelse af retssikkerhedslovens § 3, stk. 1, det såkaldte 'hurtighedsprincip'. Princippet vil indgå i vurderingen af, om sagsbehandlingstiden har været så uforholdsmæssig lang, at der er tale om passivitet, som kan sidestilles med et afslag.

Ankestyrelsen kan heller ikke behandle klager over længden af de offentliggjorte sagsbehandlingsfrister.

Ankestyrelsen behandler klager over konkrete afgørelser. Det er Statsforvaltningen*, der fører det almindelige tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

*Det kommunale tilsyns 1. instans er fra 1. april 2017 overført fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen.

...

Klage over sagsbehandlingstiden, personalets optræden m.v.

246. Ankestyrelsen kan som hovedregel ikke behandle klager alene over sagsbehandlingstiden. Ankestyrelsen kan heller ikke behandle klager over personalets optræden, sagsbehandlingens tilrettelæggelse og ekspeditionsfejl.

Sådanne klager rettes til borgmesteren – i kommuner med magistratsstyre til rådmanden – som er ansvarlig for tilrettelæggelsen af opgaverne i kommunen. Klager over sagsbehandlingstid m.v. i Udbetaling Danmark rettes til Udbetaling Danmarks direktør.

I tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har været uforholdsmæssig lang, kan den manglende afgørelse sidestilles med et afslag, og dermed en afgørelse, med den virkning, at Ankestyrelsen skal behandle sagen.

Ankestyrelsens principafgørelse R-4-04:

Et uforholdsmæssigt langt sagsforløb i kommunen måtte sidestilles med, at kommunen havde givet afslag på at være rette handlekommune i en sag om sygedagpenge.

Ankestyrelsen kan, når der er truffet en afgørelse om realiteten/indholdet i en sag, behandle en klage over, at en tidsfrist, der er fastsat i loven, er overskredet. Det gælder også den frist, som myndigheden efter retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, skal fastsætte for, hvor lang tid, der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse om hjælp efter den sociale lovgivning (se kapitel 4).

Ankestyrelsens principafgørelse 49-16:

Ankestyrelsen kan behandle en konkret klage over manglende overholdelse af offentliggjorte sagsbehandlingsfrister.

Kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt. Kommunen skal på de enkelte sagsområder offentliggøre frister for, hvor lang tid sagsbehandlingen må tage. Hvis fristen i en konkret sag ikke kan overholdes, skal borgeren have besked.

Ankestyrelsen kan behandle en klage over manglende overholdelse af offentliggjorte sagsbehandlingsfrister, men først når der er truffet afgørelse i den konkrete sag. Der kan klages over den manglende overholdelse af sagsbehandlingsfristen, selv om der ikke klages over afgørelsen i den konkrete sag. Klagen skal indgives inden for klagefristen for denne afgørelse.

Borgeren kan således begrænse sin klage til alene at vedrøre manglende overholdelse af den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist. Ankestyrelsen kan almindeligvis tage stilling til alle dele af en sag, selv om der ikke er klaget herover. Ankestyrelsen vil dog normalt respektere borgerens klageafgrænsning.

Ankestyrelsen kan alene efterprøve, om der er offentliggjort en frist, og om borgeren har fået rettidig besked, hvis fristen ikke kan overholdes i den konkrete sag.

Ankestyrelsen kan ikke behandle klager over manglende overholdelse af retssikkerhedslovens § 3, stk. 1, det såkaldte 'hurtighedsprincip'. Princippet vil indgå i vurderingen af, om sagsbehandlingstiden har været så uforholdsmæssig lang, at der er tale om passivitet, som kan sidestilles med et afslag.

Ankestyrelsen kan heller ikke behandle klager over længden af de offentliggjorte sagsbehandlingsfrister. Ankestyrelsen behandler klager over konkrete afgørelser. Det er Statsforvaltningen*, der fører det almindelige tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

*Det kommunale tilsyns 1. instans er fra 1. april 2017 overført fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen.

I tilfælde hvor kommunen har været meget længe om at træffe en afgørelse om ret til en ydelse, f.eks. førtidspension, kan Ankestyrelsen tage stilling til, om kommunens passivitet under særlige omstændigheder kan medføre, at pensionen tilkendes fra et tidligere tidspunkt.

Ankestyrelsens principafgørelse 68-14:

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fandt, at borgeren havde ret til førtidspension med virkning fra den 1. i måneden efter det fyldte 18. år. Udvalget lagde vægt på, at det var helt åbenbart, at borgeren skulle have tilkendt pension ved sit fyldte 18. år, og at kommunen havde de nødvendige oplysninger for en afgørelse.

Udvalget anså det for en væsentlig fejl, at kommunen havde undladt at rejse sag og træffe afgørelse om førtidspension forud for borgerens 18. år. Udvalget lagde herved vægt på, at der forelå de nødvendige lægelige oplysninger inden 18 års dagen, samt at den psykiatriske speciallægeerklæring blev indhentet efter ønske fra forældrene. Kommunen kunne, hvis den havde påbegyndt sagen i tide, have indhentet erklæringen tidligere.

Kommunen burde derfor have påbegyndt behandlingen af sag om førtidspension, så afgørelsen kunne være truffet, og udbetalingen af pension kunne ske med virkning fra det fyldte 18. år.

Ankestyrelsens principafgørelse P-20-06:

Kommunen kunne ikke tilkende pension med tilbagevirkende kraft under hensyn til, at sagsbehandlingstiden havde været langvarig.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at der i pensionsloven ikke var fastsat frister for at indhente oplysninger eller for at påbegynde pensionssag, når det var dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kunne forbedres.

Det fulgte således alene af kravene om god forvaltningsskik, at sagen skulle behandles inden for rimelig tid.

Forsinkelse medførte derfor normalt ikke ugyldighed, medmindre sagsbehandlingstiden var uforholdsmæssig lang, således at det kunne sidestilles med et afslag.

Sagsbehandlingstiden var i det konkrete tilfælde ikke så uforholdsmæssig langvarig, at det kunne sidestilles med et afslag. Pensionen skulle derfor først tilkendes med virkning fra den 1. i måneden efter, at kommunen påbegyndte pensionssag og umiddelbart efter traf afgørelse om tilkendelse af pension."

Af forsikringsbetingelserne fremgår bl.a.:

"3. Hvad dækker retshjælpsforsikringen

Forsikringen dækker tvister, som er opstået i privatlivet.

3.1 Tvist

Ved tvist forstås en konkret, aktuel konflikt, som parterne ikke selv har kunnet løse, og som kan behandles af en domstol eller ved voldgift. Forsikringen dækker ikke udgifter til almindelig advokatrådgivning.

3.2 Rimelig grund

Det er en betingelse for dækning, at der er rimelig grund til at indbringe tvisten for domstolene eller voldgift. Hvis der efter selskabets opfattelse ikke er rimelig grund, skal selskabet begrunde det.

3.3 Klagenævn

Kan tvisten behandles ved et klagenævn, f.eks. godkendte klagenævn eller klagenævn nedsat ved lov, er sikrede forpligtet til først at benytte denne mulighed. Denne forpligtelse gælder dog ikke, hvis det er åbenbart, at klagenævnet ikke kan realitetsbehandle sagen. Omkostninger i forbindelse med sådan klagebehandling dækkes ikke - se punkt 7.

3.4 Offentlig klagebehandling

Kan tvisten behandles ved en offentlig myndighed, er sikrede forpligtet til først at benytte denne klageadgang. Omkostninger i forbindelse med offentlig klagebehandling dækkes ikke - se punkt 7."

Nævnet udtaler:

Klageren har den 14/12 2020 anmodet om retshjælpsdækning til en retssag mod en kommune. Selskabet har afvist dækning med henvisning til, at klageren ikke har udtømt klagemulighederne, jf. forsikringsbetingelsernes punkt 3.4.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren blev tilkendt førtidspension i kommunalt regi fra den 1/4 2020. Klagerens fagforening rettede den 27/5 2020 henvendelse til kommunen og klagede over fejl i sagsbehandlingen samt rejste krav om erstatning for den mangelfulde sagsbehandling.

Klageren mener, at selskabet ikke er berettiget til at afvise retshjælpsdækning, idet der er tale om en erstatningssag, hvor der rejses krav om betaling for tab lidt som følge af kommunens ansvarspådragende sagsbehandling og adfærd i forbindelse med førtidspensionsansøgningen. Hun har videre anført, at hun kunne have fået tilkendt førtidspension fra et tidligere tidspunkt, og at kommunen pressede hende til at trække en tidligere ansøgning tilbage. Det er hendes opfattelse, at Ankestyrelsen ikke kan tage stilling til, om kommunen har handlet ansvarspådragende, ligesom Ankestyrelsen ikke kan tilkende hende erstatning eller førtidspension fra et tidligere tidspunkt. I denne forbindelse gør hun opmærksom på den specielle konstruktion, hvor der først træffes afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, inden der kan træffes afgørelse om at tilkende førtidspension, hvilket forhindrer, at der kan tildeles førtidspension med virkning fra et tidligere tidspunkt.

Selskabet har anført, at klagerens tvist med kommunen i sin grundform vedrører, hvorvidt kommunen i behandlingen af klagerens sag har levet op til sin vejlednings- og rådgivningsforpligtelse, herunder om der i så fald har været grundlag for at tilkende klageren førtidspension

på et tidligere tidspunkt end sket. Selskabet har henvist til vejledning nr. 9330 af 21/3 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Selskabet bestrider ikke, at Ankestyrelsen ikke kan tilkende klageren erstatning. Det er dog selskabets opfattelse, at klageren kunne og burde have udnyttet de sædvanlige forvaltningsretlige klagemuligheder, og at klageren på den baggrund kunne have opnået Ankestyrelsens stillingtagen til, hvorvidt kommunen havde forsømt sin rådgivnings- og vejledningsforpligtelse overfor hende, herunder hvorvidt kommunen på et tidligere tidspunkt end sket burde have indstillet klageren til førtidspension.

Af forsikringsbetingelsernes punkt 3.4 fremgår det, at "kan tvisten behandles ved en offentlig myndighed, er sikrede forpligtet til først at benytte denne klageadgang. Omkostninger i forbindelse med offentlig klagebehandling dækkes ikke – se punkt 7".

Efter en gennemgang af sagen finder nævnet ikke grundlag for at kritisere, at selskabet har afvist at yde retshjælpsdækning under henvisning til, at klageren ikke har udtømt de offentlige klagemuligheder, jf. forsikringsbetingelsernes punkt 3.4.

Nævnet har blandt andet lagt vægt på, at der efter nævnets opfattelse ikke er grundlag for antage, at Ankestyrelsen ikke i det væsentlige kunne have behandlet klagerens krav. Nævnet har i den forbindelse noteret sig, at der i afgørelsen fra kommunen er givet behørig vejledning om klageadgangen til Ankestyrelsen.

Nævnet har herunder blandt andet lagt vægt på, at det følger af punkt 234 i vejledning nr. 9330 af 21/3 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, at der kan klages til Ankestyrelsen over manglende eller mangelfuld rådgivning og vejledning, og at det af punkt 235 følger, at der kan klages over alle forhold i en sag, når en myndighed har truffet en afgørelse.

Nævnet har også lagt vægt på, at det af punkt 246 i vejledningen fremgår, at Ankestyrelsen i tilfælde, hvor kommunen har været meget længe om at træffe en afgørelse om ret til en ydel-

Ankenævnet *for* Forsikring

16.

96389

se, f.eks. førtidspension, kan tage stilling til, om kommunens passivitet under særlige omstændigheder kan medføre, at pensionen tilkendes fra et tidligere tidspunkt.

Det, som klageren i øvrigt har anført, kan ikke føre til andet resultat.

Som følge heraf

b e s t e m m e s :

Klageren får ikke medhold.



Peter Thønnings