

Indhold

Summary in English.....	3
Afgrænsning, metode og problemformulering.....	5
Midlertidigt ophold	10
R-4-02, tre år under uddannelse i anden kommune med bibeholdelse af bolig i den tidligere kommune.....	10
R-17-00 & R-11-03, udenlandsdanskernes hjemkomst fra udlandet.....	15
R-14-00, ophold på behandlingsinstitution.....	21
R-7-04, 3 og 6 års ophold på retspsykiatrisk hospital.....	23
R-4-00 & R-6-02, handicappet persons ophold i sommerhus.....	26
R-4-06, R-9-08 & R-1-03, ægtefællers opholdskommune	29
R-5-03, 10 måneders ophold på hotel i en ny kommune	33
R-10-00 & R-9-07, ophold i fængsel	36
R-5-01, proformaophold og betydning af selvstændig bolig	37
Børns opholdskommune	39
R-2-00 & R-7-00 sag 1 & 2, barnets opholdskommune ved forældremyndighedsindehaveres og forældres død.....	39
R-8-02, delt forældremyndighed med samvær for den ene forælder	42
R-5-05, forældremyndighedsindehaverens samvær med barn efter anbringelse uden for hjemmet	45
O-56-96, hjælp til ændring af bolig hos den ene forælder	46
C-15-03, dækning af den ene forælders merudgifter	46
R-8-05, forældremyndighedsindehaverens udvandring fra landet.....	47
R-11-05, barnets opholdskommune ved begge forældres død.....	49
R-9-06, børn anbragt før 1. juli 2003	51
R-11-06, kommune foretog anbringelse af barn uden at være kompetent dertil	53
203-09, Anbringelse var ikke en anbringelse i Servicelovens forstand.....	54
Flytning	56
R-3-01, erhvervelse af bolig i anden kommune med hensigt om at flytte dertil.....	56
O-76-85 & 122-09, opholdskommuneforpligtelsens overgang ved flytning.....	57
R-12-00, nuværende opholdskommune forpligtet til at træffe afgørelser, som tidligere opholdskommune burde have truffet	58
Intet minimumskrav til tilknytning til en kommune	60
R-13-00	60
Konklusion.....	61
Midlertidig opholdskommune.....	61

Børn.....	63
Flytning	65
Litteraturliste.....	66

Summary in English

This thesis deals with establishing a citizens' municipal place of belonging in accordance with the provisions of section 9 in the Danish Law of Legal Rights in Social Matters.

When a citizen is in need of welfare benefits, the municipality to which this citizen belongs is obligated to take action and pay the costs which are associated with such action. Therefore it is crucial for a municipality to be able to establish whether or not any given citizen belongs to this particular municipality.

As a main rule a person belongs to the municipality in which he or she has a home or usually lives. It is, however, not always that easy. For instance, a person might be connected with two or several different municipalities. If a person is only staying temporarily in a certain municipality, then this municipality usually does not have any obligations towards the person. However, whether or not a certain municipality can be conceived of as temporary is in practice difficult to assess.

There are several circumstances which influence on such an assessment. The place where the person in question is actually and physically staying is of great importance in this connection. If the person has maintained connections with another municipality than the one in which the person is currently staying, then this indicates that the person belongs to the former municipality. One also has to take into account where the person would like to live. It is also relevant whether or not the stay is intended to be temporary or permanent. The actual amount of time spent in a municipality also influences on the assessment, however, it is not in itself a deciding factor. Thus, a three year stay can in certain circumstances be considered temporary.

Especially when dealing with the criterion of whether or not a stay is "*intended*" to be temporary or permanent, there is good reason to be careful. Intentions are subjective, and it is therefore difficult to determine when an intention should be decisive and when it should not.

Children also cause difficulties in connection with establishing which municipality has the obligation to take action. The reason for this is that children do not necessarily belong to the municipality in which they live. As a main rule, children belong to the municipality in which their biological (or adoptive) parents live. This for example means that if a child lives with one parent

and this parent dies, then the child suddenly belongs to the municipality in which the other parent lives, no matter how little connection the child has to this remaining parent.

In relation to certain types of welfare benefits directed towards children it is the municipality of the person who has custody of the child which is obligated to help. But in relation to any other types of benefits, it is municipality of the parents which has the obligation. This, of course, is only relevant in situations in which the person who has custody of the child is not the same as the parents. If a child is placed in out-of-home care, then this child acquires its own municipality. Thus, from this point on, the child belongs to the municipality which made the decision to place the child in out-of-home care.

As demonstrated above, it can be complicated to determine which municipality a person belongs to, and in numerous instances the different municipalities have had disputes in this respect.

“Ankestyrelsen” is the name of the agency which rules in such disputes, and this thesis is an analysis of the cases which deal with establishing which municipality a given person belongs to.

Afgrænsning, metode og problemformulering

Formålet med denne kandidatafhandling er at undersøge de problemstillinger, som er knyttet til at fastlægge en borgers opholdskommune, med henblik på at svare på, hvilke vurderingsmomenter som er afgørende for en sådan fastlæggelse.

Begrebet ”*opholdskommune*” optræder i Retssikkerhedsloven. Opholdskommunen har den retlige forpligtelse til at tage sig af en social sag, og reglerne for identificering af opholdskommunen findes i RSL §§ 9-9 b. Opholdskommunen har pligt til at behandle borgernes sociale sager samt til at afholde de udgifter, som knytter sig til behandlingen. Opholdskommuneforpligtelsen indebærer således såvel en handleforpligtelse som en betalingsforpligtelse. Når jeg i det følgende henviser til opholdskommunen, er den således såvel handle- som betalingskommune.

Fordi der er udgifter forbundet med opholdskommuneforpligtelsen, har kommunerne et økonomisk incitament til at kunne udpege en anden kommune som opholdskommune i forhold til en given borger. Dette har traditionelt indebåret en fristelse til at ”eksportere” sociale klienter. Derfor indeholder Retssikkerhedslovens § 9 c regler om, hvornår en opholdskommune har ret til refusion fra en tidligere opholdskommune.¹ Jeg beskæftiger mig dog ikke med selve refusions-spørgsmålet, men alene med problemerne i forhold til at fastlægge opholdskommune, jf. nedenfor

Der kan skelnes mellem tre opholdskommunebegreber i henhold til Retssikkerhedsloven: Fast opholdskommune, midlertidig opholdskommune og øjeblikkelig opholdskommune.

Fast opholdskommune er som udgangspunkt der, hvor borgeren har bopæl eller sædvanligvis opholder sig, jf. RSL § 9, stk. 2. Når jeg i det følgende refererer til opholdskommunen, mener jeg den faste opholdskommune.

Midlertidig opholdskommune er der, hvor en person opholder sig i en periode med samtidig bibeholdelse af den faste opholdskommune. Et midlertidigt ophold kan eksempelvis komme til udtryk som ferieophold i sommerhus, højskoleophold, aflastningsophold og midlertidige ophold på en behandlingsinstitution, jf. § 9 b samt pkt. 280 i Retssikkerhedsvejledningen. Som udgangspunkt er den faste opholdskommune stadig handle- og betalingskommune i forhold til en borger under

¹ Kirsten Ketscher, Socialret, s. 317-318

dennes midlertidige ophold i en anden kommune. RSL § 9 b indeholder dog nogle undtagelser. Fx er det den midlertidige opholdskommune, som er handlekommune i forhold til hjemmehjælp, der skal ydes i den midlertidige opholdskommune, jf. RSL § 9 b, stk. 1. Opholdskommunen refunderer dog i disse tilfælde den midlertidige opholdskommunes udgifter, RSL § 9 c, stk. 6

Begrebet øjeblikkelig opholdskommune knytter sig til de situationer, hvor et barn eller en ægtefælle, som opholder sig i en anden kommune en den faste, har behov for øjeblikkelig, nødvendig hjælp. I disse tilfælde ydes hjælpen af den aktuelle opholdskommune, jf. RSL § 9 b, stk. 3.²

For børn gælder der, at disse som udgangspunkt har opholdskommune, hvor forældrene har opholdskommune – og således altså ikke nødvendigvis hvor børnene faktisk opholder sig, jf. RSL § 9 a.

Som det vil fremgå af denne kandidatafhandling, knytter problemerne i forhold til fastsættelse af opholdskommune sig særligt til midlertidige ophold samt etablering af børns opholdskommune.

Retssikkerhedsloven indeholder som nævnt refusionsregler i § 9 c. Refusionsproblemstillingen er både interessant og relevant. Imidlertid har jeg afgrænset mig fra at behandle denne problemstilling. Årsagen til dette er, at begrebet opholdskommune for mig at se er hjørnестenen i RSL §§ 9-9 d. Opholdskommunen har handle- og betalingsforpligtelsen, og det er derfor meget væsentligt for kommunerne at være i stand til at fastlægge den. Desuden er det umuligt at afgøre om en kommune har ret til refusion fra en anden, medmindre man har fastslået, hvilken kommune der er den nuværende opholdskommune, samt hvilken der er den tidligere opholdskommune. Jeg har i denne forbindelse vurderet, at denne kandidatafhandling ville have taget et upassende omfang, hvis refusionsproblemstillingen også skulle have været analyseret.

Desuden er jeg gennem kontakt med Fredericia Kommune blevet opmærksom på, at fastlæggelse af opholdskommune ofte giver anledning til problemer for kommunerne. Problemstillingen er således praktisk relevant, Ankestyrelsen har da også afgjort et væld af sager, hvor der har været tvist om opholdskommunefastlæggelsen.

² Jf. i øvrigt i det hele Ankestyrelsens afgørelse i sag R-4-02

Jeg benytter mig i denne kandidatafhandling kun i yderst begrænset omfang af juridisk litteratur. Årsagen til denne er, at der så vidt vides ikke eksisterer opdateret litteratur, som specifikt behandler opholdskommuneproblemstillingen. I min søgen efter litteratur har jeg kun været i stand til at finde frem til tre fremstillinger, som specifikt behandler fastlæggelse af opholdskommune. Disse er ”*Kommunernes Handlepligt og Indbyrdes Refusionspligt i henhold til Bistandsloven*” af Uffe Vesthy Madsen, ”*Bistandsloven med kommentarer*” af Bo Antonsen, Grethe Buss & Anne Lind Madsen samt artiklen ”*Retlige Problemer i Forbindelse Med Bistandsklienters Flytning*” af Jon Andersen.

Imidlertid er den yngste af disse fremstillinger fra 1994, og Ankestyrelsen foretog i 2009 en omfattende revision af sine principafgørelser med det resultat, at alle afgørelser, der var ældre end 10 år, blev kasseret, medmindre de udtrykkeligt indeholdt et gældende principielt budskab³. Af de afgørelser, der i dag er gældende, er kun en enkelt⁴ behandlet i de nævnte fremstillinger.

Eftersom Ankestyrelsens praksis - som det vil komme til udtryk i denne kandidatafhandling - er særdeles konkret baserede, og eftersom fortolkningen af begrebet ”*opholdskommune*” i meget høj grad er styret af Ankestyrelsens praksis, har jeg valgt ikke at benytte disse fremstillinger.

Ankestyrelsen afgørelser om fastlæggelse af opholdskommune er som nævnt baseret på meget konkrete vurderinger af konkrete sager, hvorfor det ikke ville give megen mening at analysere forældede sager. For det første, fordi de ikke længere har retskildeværdi, og for det andet fordi de helt specifikke konkrete forhold i en sag som regel er afgørende for sagens udfald, hvilket vil blive tydeligt ved gennemlæsning af denne kandidatafhandling.

Jeg benytter i kandidatafhandlingen ikke retspraksis, idet en søgning på Ugeskrift for Retsvæsen viser, at der, så vidt jeg har kunnet konstatere, ikke findes domme, som specifikt omhandler problemerne i forbindelse med fastlæggelse af opholdskommune. Jeg har i denne forbindelse benyttet mig af en fritekstsøgning på ordet ”*opholdskommune*” samt søgninger på Retssikkerhedslovens § 9, samt den tidligere gældende § 10 i Bistandsloven, dog uden held.

³ www.ast.dk/artikler/default.asp?page=1152

⁴ Afgørelse nr. O-76-85 som er behandlet på s. 125 i Bistandsloven af Bo Antonsen m.fl. og på s. 31-32 i Kommunernes Handlepligt af Uffe Vesthy Madsen

Imidlertid findes der omfattende praksis fra Ankestyrelsen, som beskriver problemstillingen. Det har således i vid udtrækning været overladt til Ankestyrelsen at fortolke begrebet ”opholdskommune” i RSL § 9. Ankestyrelsens afgørelser er bindende retskilder for kommunerne, de sociale nævn samt beskæftigelsesnævne⁵, og de er derfor egnede til at basere denne kandidatafhandling på.

En søgning under ”emneord”⁶ på Ankestyrelsens hjemmeside viser, at der er 43 afgørelser, som omhandler opholdskommune-problemstillingen, og denne kandidatafhandling er således blevet til ved en systematisk gennemgang og analyse af samtlige 43 sager. Visse af sagerne er mindre relevante – fx fordi de blot gentager tidligere praksis – hvorfor ikke alle sager optræder i kandidatafhandlingen.

I denne kandidatafhandling gennemgås Ankestyrelsens praksis omkring opholdskommunespørgsmålet således systematisk med henblik på at afdække hvilke problemer, der er forbundet med fastlæggelse af opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1. Dette har ledt mig frem til følgende problemformulering:

Hvordan fastlægges en opholdskommune i Ankestyrelsens praksis?

De ældre af Ankestyrelsens afgørelser henviser i visse tilfælde til historiske udgaver af såvel Retssikkerhedsloven som visse andre love. I nogle tilfælde angiver jeg både den dagældende samt den nugældende hjemmel, mens jeg i andre tilfælde alene henviser til den aktuelle hjemmel. I tilfælde af sidstnævnte kan der således forekomme tilsyneladende uoverensstemmelser mellem hjemmelshenvisningerne i afgørelsernes tekst og teksten i denne kandidatafhandling. Årsagen er, at det er nemmere for læseren at forholde sig til den nugældende version af Retssikkerhedsloven end at bevæge sig frem og tilbage mellem de efterhånden mange udgaver, som der henvises til i Ankestyrelsens praksis. I langt de fleste tilfælde er der blot tale om, at en bestemmelse har skiftet plads fra ét sted i en lov til et andet sted i samme lov eller fra én lov til en anden. Alle anvendte afgørelser er naturligvis udtryk for gældende praksis.

⁵ www.ast.dk/artikler/default.asp?page=401

⁶ Jeg har anvendt emneordene ”opholdskommune”, ”handlekommune” og ”betalingskommune”

Jeg vil i en del tilfælde forholde mig mere eller mindre kritisk til Ankestyrelsens afgørelser. Dette betyder naturligvis ikke, at jeg forsøger at så tvivl om afgørelsernes retskildeværdi. Afgørelserne er som anført bindende retskilder for kommuner, sociale nævn og beskæftigelsesnævne.

Diskussionen af afgørelserne foretages som led i at understrege, hvor vanskeligt det ind imellem kan være at fastlægge en opholdskommune. Ankestyrelsens afgørelser i relation til fastlæggelse af opholdskommune er baserede på konkrete vurderinger, hvilket betyder, at der ofte vil kunne argumenteres for og imod at et særligt vurderingskriterium tillægges vægt i en konkret sag, men som sagt er Ankestyrelsens afgørelser naturligvis gældende, og mine kommentarer til afgørelserne står således for egen regning.

Midlertidigt ophold

R-4-02, tre år under uddannelse i anden kommune med bibeholdelse af bolig i den tidligere kommune

En kvinde med ophold i A kommune påbegyndte en treårig uddannelse i B kommune som led i en revalideringsplan, lagt af A kommune. Kvinden flyttede herefter til B kommune. Hun led af skizofreni, og hun fortsatte sin behandling hver tredje uge på et hospital i A kommune, mens hun var under uddannelse. Kvinden havde ønske om at bevare sin bolig i A kommune, da hun havde brug for trygge rammer og vished for, at hun kunne vende tilbage til A kommune efter endt uddannelse. Endvidere havde hun brug for sin bolig i forbindelse med behandlingen på sygehuset.

Ankestyrelsen fandt, at kvinden havde opholdskommune i B kommune, jf. RSL § 9, stk. 1.

Begrundelsen for afgørelsen var, at kvinden:

”flyttede til B kommune. Efter det oplyste opholdt kvinden sig næsten dagligt på bopælen i B kommune og opholdt sig kun i A kommune i korte perioder hver tredje uge i forbindelse med ambulant behandling på et sygehus i A kommune. Ankestyrelsen fandt således ikke, at det forhold, at kvinden havde bevaret boligen i A kommune og ønskede at vende tilbage til A kommune efter endt uddannelse betød, at B kommune kun måtte anses for at være midlertidig opholdskommune”

Om begrebet ”opholdskommune” udtalte Ankestyrelsen, at der ikke findes nogen almindelig definition af begrebet i RSL, men at det fremgår forudsætningsvist af RSL § 9, af lovbemærkningerne til lovforslag nr. L 140, 1998-99 og af Retssikkerhedsvejledningen, at opholdskommunen er der, hvor borgeren opholder sig, hvilket i langt de fleste tilfælde vil være der, hvor borgeren bor. Hertil kan nævnes, at dette også følger mere direkte i lovbemærkningerne til RSL § 9 i lovforslag nr. L 228, fremsat den 16. april 1997, samt af den nugældende RSL § 9, stk. 2.

Ankestyrelsen henviste derefter til, at begrebet ”midlertidig opholdskommune” ikke fremgik direkte af loven⁷, men det fremgik af pkt. 2.2 i lovbemærkningerne til lovforslag nr. L 140, 1998-99 og af den dagældende Retssikkerhedsvejlednings pkt. 71 (nu pkt. 280), at:

⁷ Det gør det dog i dag, jf. RSL § 9 b, stk. 1

”en midlertidig opholdskommune var dér, hvor en person opholdt sig i en periode med samtidig bibeholdelse af en mere fast bopæl. Som eksempler nævntes i lovbemærkningerne ferieophold i sommerhus, højskoleophold, aflastningsophold og midlertidige ophold på behandlingsinstitution, forsorgshjem eller krisecenter”.

Hertil skal nævnes, at der hverken fremgår af de nævnte lovbemærkninger, af den dagældende eller af den nugældende Retssikkerhedsvejledning, at der er krav om *”bibeholdelse af en mere fast bopæl”*. Det er et krav, at borgeren fortsat har tilknytning til opholdskommunen, men ikke nødvendigvis i form af bolig, jf. formuleringen i pkt. 280 i den nugældende Retssikkerhedsvejledning (pkt. 71 i den dagældende): *”Det er herved en forudsætning, at borgeren fortsat har tilknytning til opholdskommunen, typisk har bevaret sin bolig der”* [min understregning].

Eftersom kvinden i sagen rent faktisk havde bibeholdt sin bolig i den tidligere opholdskommune, var dette ikke relevant i forhold til den konkrete sag. Men det ville være forkert at antage, at en kommune ikke kan være midlertidig opholdskommune for en borger, såfremt borgeren ikke har bibeholdt bopæl i en anden opholdskommune. Bibeholdelse af en bolig i en anden kommune er helt klart et kraftigt indicium for, at den kommune, hvor borgeren aktuelt opholder sig, kun er midlertidig opholdskommune, men dette betyder ikke, at den kommune, som borgeren aktuelt opholder sig i, ikke kan være midlertidig opholdskommune, blot fordi borgeren ikke har bibeholdt en bolig i en anden kommune.

Ankestyrelsen gentog i afgørelsen tidligere praksis⁸, hvorefter der i fastlæggelse af midlertidig opholdskommune kan lægges vægt på følgende: a) om den tidligere bopæl definitivt er opgivet, b) om der er en aktuel, konkret og realistisk plan for et andet opholdssted, c) om der er noget, som tyder på, at forholdet kan betegnes som ferie eller andet rent midlertidigt ophold, d) om der er fastsat en tidsgrænse for opholdet, og e) hvor borgeren fysisk faktisk har ophold.

Kvinden havde på ingen måde definitivt opgivet sin tidligere bopæl. Hun havde en aktuel, konkret og realistisk plan om at flytte tilbage til den tidligere kommune. Opholdet kunne godt nok ikke betegnes som ferie, dog var der efter min vurdering tale om et midlertidigt ophold, men her vil jeg henvise til nedenstående diskussion. Der var fastsat en tidsgrænse for opholdet, nemlig tre år.

⁸ O-59-94, O-96-98 og R-14-00. De to førstnævnte er i dag kasserede, men kriterierne for fastlæggelse af midlertidig opholdskommune blev gentaget i afgørelsen (R-4-02), hvorfor de stadig er gældende.

Kvinden havde imidlertid fysisk faktisk ophold i uddannelseskommunen, men dette er – efter min overbevisning - også det eneste af de nævnte kriterier, som for alvor talte for Ankestyrelsens afgørelse. Styrelsen argumenterede da heller ikke ud fra den nævnte liste over kriterier, men lagde i afgørelsen vægt på, at kvindens ophold ikke var af en art, som var nævnt i ovennævnte lovbemærkninger, dvs. ferieophold i sommerhus, højskoleophold, aflastningsophold og midlertidige ophold på behandlingsinstitution, forsorgshjem, krisecenter o. lign. Det skal for en god ordens skyld understreges, at den liste, som Ankestyrelsen refererede til, ikke er udtømmende. Af såvel lovbemærkningerne som Retssikkerhedsvejledningen fremgår det, at der blot er tale om eksempler.

Ankestyrelsen bemærkede, at *”idet der således var bevaret to boliger blev det afgørende, at kvinden klart opholdt sig mest i B kommune, hvor hun boede og havde en dagligdag i forbindelse med uddannelsen”*. Styrelsen anførte endvidere, at selvom uddannelsen var fastsat til at vare i tre år, var dette ikke en *”absolut tidsbegrænsning, som hvis der fx havde været tale om en aldersgrænse på en institution”*, og dernæst at der *”således [...] heller ikke [var] sikkerhed for, at hun nødvendigvis ville vende tilbage til A kommune efter endt revalidering”*. I relation til argumentet om den absolutte tidsbegrænsning kan det nævnes, at der i forbindelse med ophold på eksempelvis forsorgshjem behandlingsinstitutioner i mange tilfælde heller ikke er fastsat absolutte tidsbegrænsninger, og denne type ophold kan som nævnt godt være midlertidige. I relation til argumentet om, at der ikke var sikkerhed for, at kvinden ville vende tilbage til A kommune, vil jeg blot bemærke, at det altid er særdeles vanskeligt at spå om, hvordan et menneske vil handle i fremtiden, og derfor vil man generelt kun i meget få (hvis overhovedet nogen) tilfælde kunne opstille en garanti for, at et bestemt individ vil flytte tilbage til en bestemt kommune efter ophold i en anden kommune. Dog havde kvinden en konkret og realistisk plan om at flytte tilbage.

Desuden er det værd at notere sig, at Ankestyrelsen udtalte, at den tidsmæssige udstrækning af et ophold ikke i sig selv var afgørende. 3 år kunne fx efter Ankestyrelsens egen opfattelse godt være midlertidigt. Dette stemmer da også godt overens med en almindelig sproglig forståelse af begrebet *”midlertidigt”*, der, jf. Politikens Nudansk Leksikon, betegner noget som gælder i en begrænset periode, hvilket jo var tilfældet i forhold til kvindens ophold i B kommune.

Ser man isoleret på denne afgørelse, tyder den på, at borgerens hensigt som vurderingskriterium i forhold til fastlæggelse af midlertidig opholdskommune tillægges nævneværdig værdi. Begrebet

”borgerens hensigt” må i denne sammenhæng forstås som refererende til, hvorvidt borgeren opfatter et ophold i en bestemt kommune som midlertidigt eller permanent.

Såfremt kvindens hensigt var blevet lagt til grund, var der næppe tvivl om, at opholdet var midlertidigt. Hun har på ingen måde definitivt opgivet tilknytningen til den tidligere kommune. Hun havde sågar en bolig der. Det, at hun fysisk befandt sig i den nye kommune størstedelen af tiden – at hun havde sin hverdag der - var altså afgørende.

Men er det overhovedet muligt at tage ”midlertidigt” ophold i en kommune i en periode, der strækker sig over flere år? Det mener Ankestyrelsen, ellers er det meningsløst, når Styrelsen i afgørelsen bemærker, at ” *det forhold at opholdet var planlagt til at vare 3 år ikke i sig selv betød, at opholdet ikke var midlertidigt*”. Men hvordan ville et sådant ”midlertidigt” ophold se ud? Det er vanskeligt at forestille sig et sådant ophold, for hvis borgeren ikke tilbragte størstedelen af sin tid i den ”midlertidige” kommune, ville der vel næppe overhovedet være tale om et ophold.

Men hvis borgeren omvendt tilbragte størstedelen af sin tid i den kommune, hvor borgeren havde planlagt at opholde sig i 3 år, ville der ifølge Styrelsen ikke længere kun være tale om et ”midlertidigt” ophold.

Efter min opfattelse giver det ikke megen mening at sige, at en borger ikke må opholde sig der, hvor borgeren har midlertidigt ophold, for så er det ikke længere midlertidigt. Skulle borgeren tage hjem til den tidligere kommune hver aften eller hver anden dag, før opholdet i den midlertidige kommune var ”midlertidigt”? Efter min opfattelse er der her tale om, at den tunge vægt som lægges på fysisk faktisk tilstedeværelse, kolliderer med begrebet ”midlertidighed”. Formuleret en anelse polemisk skal dette forstås på den måde, at det er svært at forholde sig til en retstilstand, hvorefter Ankestyrelsen accepterer, at et 3-årigt ophold i en bestemt kommune er midlertidigt, men kun såfremt borgeren ikke benytter opholdet til fysisk faktisk ophold (størstedelen af tiden).

I relation til begrebet ”midlertidighed” ses det, at fysisk faktisk tilstedeværelse ”trumfer” hensigten om at flytte tilbage til en kommune, hvor borgeren har bevaret bolig. Kvindens ophold var reelt midlertidigt, hvis man lægger hendes særdeles klare hensigt om at flytte tilbage til behandlingskommunen til grund. Opholdet i uddannelseskommunen var bestemt et langt

midlertidigt forløb, men et midlertidigt forløb ikke desto mindre. Hvis man lader fysisk faktisk ophold trumfe borgerens hensigt om, at opholdet kun skal være midlertidigt, udhules begrebet midlertidighed. Begrebet midlertidighed er defineret ved, at en given tilstand eller handling alene foregår i en begrænset periode, og kvindens ophold i uddannelseskommunen var kendetegnet ved at være et tidsmæssigt begrænset forløb.

Ankestyrelsen begrundede sin afgørelse med:

”at kvinden [...] flyttede til B kommune. Efter det oplyste opholdt kvinden sig næsten dagligt på bopælen i B kommune og opholdt sig kun i A kommune i korte perioder hver tredje uge i forbindelse med ambulans behandling på et sygehus i A kommune”.

Det var altså afgørende, at kvinden *”næsten dagligt”* opholdt sig på bopælen i B kommune.

Måske er forklaringen på afgørelsen, at Ankestyrelsen skelner mellem midlertidige ophold og *”rent”* midlertidige ophold, jf. Styrelsens udtalelse om, at der blev lagt vægt på, *”at der i kvindens tilfælde ikke var tale om ophold af en art, som var nævnt i bemærkningerne til loven, det vil sige ferieophold, højskoleophold, ophold på krisecenter eller andre lignende rent midlertidige ophold”* [min understregning].

,

Formuleringen *”rent midlertidige ophold”* genfindes hverken i loven, lovbemærkningerne eller i Retssikkerhedsvejledningen. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, hvad der ligger i betegnelsen *”rent”* midlertidigt, eftersom den tidsmæssige udstrækning ifølge Styrelsen ikke i sig selv er afgørende, og eftersom borgerens klare hensigt om at flytte tilbage til en anden kommune tilsyneladende heller ikke er det.

Ankestyrelsen tillagde det også vægt, at kvinden ikke havde anden tilknytning til A kommune, end at hun skulle til behandling på sygehuset i A kommune hver tredje uge og i denne forbindelse opholdt sig på adressen i A kommune. *”Der var således ikke tale om, at hun opretholdt en mere fast tilknytning til A kommune, fx i form af bevarelse af kontakt til familie eller kæreste og/eller at hun hyppigt kom ”hjem” i weekenderne”.* Hvis kvinden således eksempelvis jævnligt havde besøgt en eventuel kæreste i A kommune, havde afgørelsen måske fået et andet resultat. Dette ændrer dog

ikke ved, at kvinden – uagtet at hun ikke under uddannelsen i B kommune ikke opholdt sig særlig meget i A kommune – hele tiden havde til hensigt at flytte tilbage til A kommune efter endt uddannelse.

Men hvorom alting er, konkluderede Ankestyrelsen, at det forhold, at kvinden havde bevaret boligen i A kommune og ønskede at vende tilbage til A kommune efter endt uddannelse, ikke kunne begrunde, at opholdet i B kommune var midlertidigt.

I denne forbindelse var det afgørende for Styrelsen, at kvinden ”*klart opholdt sig mest*” i B kommune – at hun havde sin ”*dagligdag*” i denne kommune. Dernæst var det væsentligt, at der ikke var fastsat en ”*absolut tidsbegrænsning*” for opholdet i B kommune.

Ud fra afgørelsen må det konkluderes, at man skal være meget forsigtig med at betragte andre ophold end de, der er nævnt i Retssikkerhedsvejledningens pkt. 280 samt i lovbemærkningerne til lovforslag nr. L 140, 1998-99, som midlertidige, til trods for at listen ikke er udtømmende. Derudover må det tolkes ud fra afgørelsen, at hvis en borger flytter til en anden kommune og fysisk faktisk opholder sig mest der, er denne kommune ikke midlertidig opholdskommune – heller ikke selvom borgeren bibeholder bolig i den fraflyttede kommune og har til hensigt at flytte tilbage dertil.

Dog kan det sandsynligvis få betydning for en sådan afgørelse, hvis borgeren under opholdet i den tilflyttede kommune holder kontakt med og besøger familie, kæreste eller lignende i den fraflyttede kommune. Men det er dog ikke til at læse ud fra afgørelsen, hvor megen kontakt, der skal i så fald skal til, før opholdskommuneforpligtelsen ikke overføres til den tilflyttede kommune.

R-17-00 & R-11-03, udenlandsdanskernes hjemkomst fra udlandet

En ung mand havde boet med sine forældre i udlandet, hvor han kom alvorligt til skade ved en trafikulykke. Forældrene fik ham tilmeldt folkeregisteret hos familiens advokat i D kommune i Danmark. Herefter blev han den 28. juli 1998 direkte fra udlandet indlagt på hospital i først A kommune, så den 6. august 1998 i B kommune og endelig blev han den 11. august 1998 indlagt på et specialhospital i C kommune med henblik på optræning. Under indlæggelsen på specialhospitalet

opholdt han sig i weekenderne i et sommerhus i E kommune, som forældrene havde lejet. Den 5. februar 1999 skrev familien under på lejekontrakt på en bolig beliggende i D kommune, og den 15. februar 1999 fik han folkeregisteradresse i boligen i D kommune. Endelig den 11. juni 1999 blev han udskrevet fra specialhospitalet og tog ophold på adressen i D kommune.

Tvisten om fastlæggelse af opholdskommune opstod, da manden den 3. december 1998 ansøgte om invalidebil. C kommune mente ikke at være opholdskommune, idet kommunen fandt, at opholdet på specialhospitalet kun var midlertidigt.

Ankestyrelsen fandt, at C kommune var opholdskommune for den unge mand fra den 11. august 1998 til den 10. juni 1999, og at D kommune var opholdskommune for ham fra den 11. juni 1999. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvilken kommune der skulle betragtes som opholdskommune i tidsrummet fra ankomsten til Danmark den 28. juli 1998 og indtil indlæggelsen på specialhospitalet den 11. august 1998, hvor manden kortvarigt var indlagt på hospitaler i A og B kommune.

I forbindelse med fastlæggelsen af opholdskommune slog Ankestyrelsen fast, at der skal lægges *”afgørende vægt på den fysiske tilstedeværelse i kommunen sammenholdt med hensigten med opholdet”*.

Ankestyrelsen fremhævede i denne forbindelse følgende:

For det første forudsætter begrebet ”opholdskommune” i RSL § 9, stk. 1 ud fra en naturlig sproglig forståelse en fysisk tilstedeværelse.

For det andet fremgår det af lovbemærkningerne til RSL § 9 i lovforslag L228, 1996/97, at *”det er tilstrækkeligt for at fastslå pligten [til at yde hjælp], at det kan konstateres, at borgeren faktisk har ophold i kommunen”*. Hertil kan det bemærkes, at det tillige fremgår af de nævnte lovbemærkninger, at det ikke kan kræves, at borgerens ophold er dokumenteret ved folkeregistertilmelding. Folkeregistertilmelding er heller ikke i sig selv nok til at statuere opholdskommune, idet Ankestyrelsen slog fast, at folkeregistertilmelding ikke er afgørende for, hvilken kommune der er opholdskommune. Folkeregistertilmelding er med andre ord hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig betingelse for at kunne statuere ophold.

For det tredje gentog Ankestyrelsen tidligere praksis⁹, hvor der i fastlæggelsen af opholdskommune var blevet lagt vægt på, at borgeren rent faktisk opholdt sig i kommunen, definitivt havde opgivet bolig i en tidligere kommune, og at opholdet ikke havde en rent midlertidig karakter.

For det fjerde henviste Ankestyrelsen til i Retssikkerhedsvejledningens pkt. 86 (nu pkt. 280), hvorefter der i tilfælde, hvor man tager midlertidigt ophold uden for opholdskommunen, ikke sker en overførsel af administrationen og den økonomiske forpligtelse af mere vedvarende kontantydelse til den midlertidige opholdskommune. Men det er i denne forbindelse en forudsætning, at der under det midlertidige ophold er en opholdskommune, som borgeren fortsat har tilknytning til. Dette var ikke tilfældet i sagen, hvor manden kom fra udlandet og blev indlagt uden forinden at have nogen opholdskommune i Danmark.

For det femte fandt Ankestyrelsen ikke, at: *”det forhold, at den unge mand under sin indlæggelse på specialhospitalet i nogle weekender havde besøgt sine forældre i et lejet sommerhus i E kommune, kunne føre til en ændret vurdering, da der kun var tale om weekendophold, medens han den øvrige del af ugen opholdt sig på specialhospitalet, og da der ikke var oplysninger om, at han havde tænkt sig at tage ophold i sommerhuset eller i E kommune i øvrigt.”*

I denne forbindelse kan det vel slutes modsætningsvist, at det ville have haft indflydelse på Ankestyrelsens vurdering, hvis manden havde haft planer om at tage ophold i E kommune. Hvis dette er tilfældet, stemmer det dårligt overens med Ankestyrelsens afgørelse af sagen, hvor det jo blev slået fast, at D kommune først var opholdskommune fra den 11. juni 1999. Men manden fik jo som nævnt allerede den 15. februar 1999 folkeregisteradresse i lejeboligen i D kommune, og inden dette tidspunkt – nemlig den 10. februar 1999 - havde der været hjemmebesøg i lejeboligen med to terapeuter fra specialhospitalet og en repræsentant for D kommune. Dette tyder på, at hensigten senest den 15. februar var, at manden skulle flytte ind i lejligheden i D kommune. Såfremt Ankestyrelsen ville have tillagt det betydning, hvis manden havde haft til hensigt at flytte til E kommune, virker det besynderligt, at hensigten om at flytte til D kommune – en hensigt som i øvrigt blev realiseret – ikke medførte, at manden fik opholdskommune i D kommune allerede den 15. februar, hvor han fik folkeregisteradresse i boligen i D kommune.

⁹ SM O-59-94. Afgørelsen er i dag kasseret, men princippet i afgørelsen gælder stadig, idet der henvises til dette princip i den gældende afgørelse

Ankestyrelsen udtalte som nævnt, at der skulle lægges afgørende vægt på ”den fysiske tilstedeværelse i kommunen sammenhold med hensigten med opholdet”. Dette må forstås sådan, at hvis en borgers hensigt med et ophold i en bestemt kommune er, at det skal være midlertidigt, og borgeren har til hensigt at flytte til en anden kommune efterfølgende, så taler dette for, at den aktuelle opholdskommune kun er midlertidig opholdskommune. Manden havde senest den 15. februar 1999, hvor han fik tilknytning til D kommune, til hensigt at flytte til D kommune, og senest fra dette tidspunkt var opholdet i C kommune således midlertidigt. Imidlertid opholdt manden sig rent faktisk i C kommune, da han fik bolig i D kommune, og indtil dette tidspunkt var hans eneste tilknytning til D kommune, at han var tilmeldt folkeregistret der, og en folkeregistertilmelding kan som nævnt ikke i sig selv medføre opholdskommune. I øvrigt blev det i R-3-01 og R-17-00 slået fast, at hensigten om at flytte til en anden kommune, hvor borgeren har erhvervet bolig ikke er tilstrækkelig til at statuere opholdskommune i tilflytningskommunen.

Men muligvis var resultatet blevet et andet, såfremt manden hele tiden havde haft til hensigt at flytte til D kommune efter hospitalsforløbet, jf. den nedenfor omtalte R-11-03.

Sag R-11-03 vedrørte en yngre kvinde, der led af sclerose. Hun var i 2000 flyttet fra D kommune til udlandet. I december 2001 tog kvinden på ferie i Danmark, hvor hun opholdt sig hos en bekendt i A kommune. I januar 2002 blev kvinden indlagt på sygehus i B kommune på grund af en akut forværring af sclerosen. Under sygehusopholdet opgav kvinden boligen i udlandet. Kvinden fik i slutningen af februar 2002 - efter endt behandling på sygehuset i B kommune - midlertidigt genoptræningsophold på et specialhospital i C kommune efter indstilling fra sygehuset i B kommune. Under kvindens ophold på sygehuset i B kommune havde hun ansøgt A kommune om en ældrevenlig/handicapegnet bolig.

A kommune gav i midten af februar 2002 afslag på en ældrevenlig bolig. Kvinden ansøgte derfor A kommunes boligformidling om en pensionistbolig, hvilket kommunen ligeledes afslog, men nu med den begrundelse, at A kommune ikke betragtede sig som opholdskommune, jf. RSL § 9. Som nævnt havde kvinden på dette tidspunkt midlertidigt ophold på specialhospitalet i C kommune, der dog var af den opfattelse, at A kommune var opholdskommune, jf. RSL § 9.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune var opholdskommune for kvinden ved hendes indlæggelse på hospitalet i B kommune og ved overflytningen til specialhospitalet i C kommune.

Det forhold, at kvinden oprindeligt kun var på ferie i Danmark, kunne ikke tillægges afgørende betydning, da den helbredsmæssige forværring, som medførte indlæggelse på sygehuset, bevirkede en så væsentlig ændring af hendes forhold, at opholdet i Danmark ikke længere kunne betragtes som midlertidigt. Kvinden havde desuden tilkendegivet, at hun ønskede at opholde sig i A kommune, og derfor kunne det ikke tillægges afgørende betydning, at hun pga. omstændigheder, som ikke er nævnt i sagen, ikke længere havde lyst eller mulighed for at vende tilbage til den bekendte, som hun oprindeligt havde opholdt sig hos. Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at kvinden faktisk havde ophold i A kommune, da hun blev indlagt på sygehuset.

Desuden lagde Ankestyrelsen vægt på:

”at kvinden, da hun måtte erkende, at hun på grund af forværringen af hendes helbred ikke - som det oprindeligt var hendes hensigt - kunne vende tilbage til udlandet efter ferieopholdet i Danmark, ansøgte A kommune om ældrevenlig/handicapegnet bolig og efterfølgende om en pensionistbolig, og at hun herved tilkendegav, at hun ønskede at bo i a kommune. Der var således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke oplysninger i sagen, der tydede på, at kvinden ønskede at tage ophold i C kommune udover det midlertidige genoptræningsophold.”

Som tidligere fremhævet tillagde Ankestyrelsen det betydning, at kvinden havde tilkendegivet, at hun ønskede at opholde sig i A kommune. Imidlertid fremgår det af ovenstående citat, at kvinden ansøgte A kommune om bolig, *”og at hun herved tilkendegav, at hun ønskede at bo i A kommune”*[min understregning]. Det er således vanskeligt at læse ud fra afgørelsen, om kvinden verbalt havde udtrykt sit ønske om ophold i A kommune, eller om Ankestyrelsen blot tolkede dette ønske ud fra den omstændighed, at det var A kommune, hun henvendte sig til, da hun skulle ansøge om bolig. Sidstnævnte mulighed fremstår dog som den mest sandsynlige, da det ellers virker unødigt besværligt at argumentere for, at hun gennem sin henvendelse til A kommune havde tilkendegivet et ønske om at opholde sig i denne kommune, hvis Ankestyrelsen blot kunne have henvist til et konkret verbaliseret ønske. Og såfremt dette var tilfældet, er det min opfattelse, at argumentet er en anelse tyndt, eftersom det let kan have været en tilfældighed, at hun henvendte sig

netop til A kommune. Fx fremgår det af afgørelsen, at ”sygehuset sammen med kvinden [ansøgte] A kommune om ældrevenlig/handicapegnet bolig”. Det er således ikke til at sige, om henvendelsen til netop A kommune skete på sygehusets initiativ. Ikke desto mindre understrager afgørelsen, at en borgers henvendelse til myndighederne i en bestemt kommune taler for, at denne kommune er opholdskommunen.

Men det er vanskeligt at afgøre, hvilken vægt dette skal tillægges som kriterium. I sag R-10-00 rettede en mand nemlig også en ansøgning til en kommune, som han havde været tilmeldt inden han skulle i fængsel i en anden kommune. Her fandt Ankestyrelsen, at manden havde opholdskommune i fængselskommunen og altså ikke i den kommune, han havde rettet sin henvendelse til.

Sagen føjer desuden endnu kapitel til min problematisering af Ankestyrelsens anvendelse af ”*hensigten med et ophold*” som vurderingsmoment i fastlæggelsen af fast/midlertidig opholdskommune. Det var jo nemlig først under opholdet på sygehuset i B kommune, at kvinden erkendte, at hun ikke kunne vende tilbage til boligen i udlandet. På dette tidspunkt havde hun fysisk faktisk ophold i B kommune, og der kan således argumenteres for, at det først var på dette tidspunkt, at kvindens ophold i Danmark ikke længere var midlertidigt.

Kvindens ”*hensigt*” med opholdet i A kommune må derfor have været, at dette skulle være midlertidigt (nemlig i form af ferie), indtil det under behandlingen i B kommune gik op for hende, at hun var nødt til at blive i Danmark. Men i denne forstand havde kvindens ”*hensigt*” åbenbart ingen betydning, mens kvindens ”*hensigt*” i forhold til at tage ophold i A kommune efter genoptræningen på specialhospitalet i C kommune blev tillagt vægt af Ankestyrelsen.

Det ses således, at en hensigt i én forbindelse tillægges større vægt end en anden hensigt i en anden forbindelse. Og det er umuligt at sige noget om, hvilken af disse to hensigter der var stærkest hos kvinden i sagen. Det vil sige, at kommunerne, de sociale nævn og Ankestyrelsen kan komme i situationer, hvor de skal graduere hensigter, hvilket naturligvis er særdeles vanskeligt. Mere generelt kan man sige, at medmindre en hensigt er nedfældet skriftligt eller på anden måde forevigt, eksisterer den alene i en persons psyke, og derfor er den i sagens natur meget vanskelig at forholde sig til. ”*Hensigten med et ophold*” som vurderingskriterium i forhold til fastlæggelse af fast/midlertidig opholdskommune bør derfor anvendes med yderste varsomhed. Omvendt giver det

bestemt mening at anvende det, eftersom hensigten med et ophold afgjort siger noget om, hvorvidt dette er midlertidigt eller ej - i praksis er det bare meget svært at forholde sig objektivt til.

Sammenlignes sagen med den ovenfor omtalte R-17-00 ses det, at manden i denne sag ikke fik opholdskommune i D kommune, som det var hensigten, at han skulle flytte til efter genoptræningsopholdet i C kommune. I begge sager var der således tale om midlertidige genoptræningsophold i en kommune, som ingen af personerne efter det oplyste havde tænkt sig at tage varigt ophold i. Kvinden fik ikke ophold i genoptræningskommunen, mens manden gjorde. Forskellen er formentlig, at mandens hensigt om at flytte til D kommune først kom tydeligt til udtryk under mandens ophold i genoptræningskommunen, hvorimod kvindens i nærværende sag udtrykte den tidligere. Heller ikke i kvindens tilfælde var der jo tale om en tilbageflytning til en tidligere fast opholdskommune, idet hun aldrig havde haft bolig i A kommune. Sagerne understreger, at hensigten med et ophold kan have stor betydning, og at det kan være små detaljer, som fx hvornår en hensigt kan konstateres, der gør forskellen på, om den ene eller den anden kommune betragtes som opholdskommune.

Således så det afgørende ud til at være kvindens hensigt om at flytte tilbage til A kommune, hvor hun dog, kan det tilføjes, aldrig tidligere havde haft selvstændig bolig. I R-4-02 var en kvindes hensigt om at flytte tilbage til en bestemt kommune ikke tilstrækkeligt til at statuere opholdskommune i denne kommune, selvom kvinden i denne sag rent faktisk havde bevaret sin bolig der. Dog havde kvinden tillige bopæl i den nye kommune, hvorfor det ikke var den samme situation som i nærværende sag, men forskellen på Ankestyrelsens vægtning af borgerens hensigt i de to sager understreger ikke desto mindre vigtigheden af at være opmærksom på alle forhold, når det skal fastlægges, hvilken kommune der er fast og, hvilken der er midlertidig opholdskommune. Den konkrete vurdering af, om et ophold er midlertidigt, er i sandhed konkret!

Desuden havde det betydning, at kvinden fysisk faktisk opholdt sig i A kommune, da hun henvendte sig til myndighederne.

R-14-00, ophold på behandlingsinstitution

En kvinde med psykiske problemer havde ophold i A kommune hos en ven, som tidligere havde været hendes kæreste. Kvinden blev pga. de psykiske problemer indskrevet på en privat

behandlingsinstitution i B kommune. Vedrørende tidsperspektivet for opholdet på institutionen fremgik det blot af kvindens handleplan, at der ville være tale om et ”*længerevarende*” ophold. Der kunne ikke oplyses en eksakt tid, da dette var afhængigt af forløbet. Kvinden blev optaget på institutionen i marts 1999, men i oktober samme år flyttede hun i en lejlighed, der lå i tilknytning til institutionen. Hun fik desuden folkeregisteradresse i B kommune.

Ankestyrelsen fandt, at B kommune var kvindens opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1. Dette blev begrundet med, at kvinden siden marts 1999 fysisk havde haft ophold på institutionen i B kommune. Selvom institutionen var beregnet til midlertidigt ophold, var der på tidspunktet for opholdets start ”*ikke fastsat nogen tidsgrænse*” for opholdet, og derudover fremgik det af A kommunes beslutningsgrundlag, at der ville blive tale om et ”*længerevarende ophold*”. Herudover havde kvinden under sit ophold på institutionen ikke bevaret bolig eller anden særlig tilknytning til A kommune.

Så selvom en borger opholder sig på en institution, de er beregnet til midlertidige ophold, får borgeren altså opholdskommune i institutionskommunen ved opholdets start i et tilfælde, hvor det kan fastslås, at der ikke er fastsat nogen tidsgrænse for opholdet, men hvor det vides, at forholdet vil blive længerevarende. Desuden skal borgerens tilknytning til den tidligere opholdskommune tillægges værdi. I sagen havde kvinden hverken bevaret bolig eller anden særlig tilknytning til A kommune. Det er vanskeligt at svare på, hvad der præcist menes med formuleringen ”*anden særlig tilknytning*”, men sandsynligvis refereres der til, at kvinden ikke længere var i et forhold med sin tidligere samlever, som havde ophold i A kommune.

Det kan naturligvis ikke konkluderes, at Ankestyrelsen var nået frem til et andet resultat, hvis kvinden stadig havde været i et forhold med den tidligere samlever i A kommune, men det ser ud til at have været et moment i Ankestyrelsens afgørelse, idet der henvises til den nu kasserede afgørelse O-59-94, hvor ophør af samliv med en ægtefælle i den tidligere kommune havde indflydelse på, at den tidligere kommune ikke længere var opholdskommune. Et stadigt eksisterende forhold med en tidligere samlever i en anden kommune kan derfor som et vurderingsmoment have indflydelse på en fastlæggelse af opholdskommunen.

R-7-04, 3 og 6 års ophold på retspsykiatrisk hospital

Ankestyrelsen skulle i 3 sager fastlægge opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1, i forhold til 3 forskellige grønlændere, som var blevet dømt til anbringelse på et retspsykiatrisk hospital i en kommune i Danmark. Grønlænderne havde alle tidligere haft ophold i grønlandsk kommune, inden de blev dømt til anbringelse på restpsykiatrisk hospital i dansk kommune. Da der ikke er særlige regler om opholdskommunespørgsmålet i forhold til grønlændere, som kommer til Danmark, skulle sagerne bedømmes efter samme kriterier, som hvis en person i Danmark var flyttet fra én kommune til en anden. Dvs., en vurdering i henhold til RSL § 9.

Ankestyrelsen afgjorde de 3 sager på baggrund af en vurdering af følgende 4 kriterier: 1) hvilket formål der er med opholdet i den nye kommune (hospitals-kommunen), 2) en sammenligning af tilknytningen til den nye og den gamle kommune, 3) varigheden af det faktiske ophold i den nye kommune og 4) om opholdet må anses for midlertidigt eller har mere varig karakter.

I R-7-04 sag 1 fandt Ankestyrelsen, at hospitalskommunen ikke var opholdskommune for den anbringelsesdømte grønlænder. Styrelsen betragtede således grønlænderens ophold i hospitalskommunen som midlertidigt.

I relation til det første af de nævnte kriterier var det formålet med opholdet på det retspsykiatriske hospital at bidrage til, at grønlænderen kunne vende tilbage til det grønlandske samfund. Ifølge Ankestyrelsen ville det dog sjældent være muligt at vurdere, om behandlingen havde virket efter hensigten, før den havde fået en vis tid til at virke. Anbringelsesdommen skulle senest tages op til revision 3 år efter anbringelsen, og således vurderede Ankestyrelsen, at der først på dette tidspunkt var et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om anbringelsen havde været uden positiv effekt. Det fremgår i denne forbindelse af afgørelsen, at *"indtil dette tidspunkt måtte den anbringelsesdømtes ophold anses for at være af midlertidig art, medmindre særlige konkrete forhold i væsentlig grad talte for, at opholdet havde fået varig karakter"*. Dvs. at indtil der var gået 3 år fra anbringelsen, var det mest væsentlige kriterium, om det fulgte af opholdets formål, at opholdet var midlertidigt. Vi ser altså her en situation, hvor formålet med opholdet tillægges større betydning end det faktum, at grønlænderen fysisk faktisk opholdt sig i 3 år i hospitalskommunen. Dvs. at formålet med opholdet i dette tilfælde trumfer det fysisk faktiske ophold i relation til fastlæggelse af opholdskommune.

Måske er forskellen på de tidligere behandlede sager og denne, at Ankestyrelsen i denne sag skulle tage stilling til et ”formål” i modsætning til en ”hensigt”.

I Politikens Nudansk Leksikon defineres formål som ”*det man ønsker at opnå som resultat af en handling el. længerevarende indsats*”, mens hensigt defineres som ”*det som man ønsker at gøre*”. Begrebet ”formål” kan således siges at udtrykke et ønske om at nå et resultat som følge af en særlig proces, mens en ”hensigt” blot udtrykker ønsket om at gøre noget bestemt. Dette siger dog ikke nødvendigvis noget om, at et formål er mere konkret og derfor lettere at forholde sig objektivt til end en hensigt, hvilket kunne begrunde, at et formål tillagdes større værdi end en hensigt i vurderingen af, om et ophold var midlertidigt. En vurdering af forskellen på de to begreber bliver i denne sammenhæng desuden temmelig teoretisk, og det er i øvrigt heller ikke til at vide, om Ankestyrelsen overhovedet skelner på denne måde. Imidlertid virker det relativt sikkert at antage, at et erklæret formål eller hensigt vejer tungere end et ikke erklæret formål eller hensigt. Fx var det et erklæret formål med behandlingen på det retspsykiatriske hospital, at denne skulle skabe forudsætninger for, at grønlænderen kunne vende tilbage til kommunen i Grønland, og derfor var opholdet i sagens natur midlertidigt¹⁰. Omvendt var det i sag R-4-02 også en kvindes erklærede hensigt, at hun blot ville opholde sig midlertidigt i den kommune, hvor hun skulle deltage i et 3-årigt uddannelsesforløb. Sag R-4-02 er endvidere interessant, idet Ankestyrelsen i denne sag argumenterede imod at statuere midlertidig opholdskommune i uddannelseskommunen ved at udtale, at selvom uddannelsen var fastsat til at vare i 3 år, var der ikke tale om nogen ”*absolut tidsbegrænsning*”.

Af sagen om grønlænderens ophold på det retspsykiatriske hospital fremgår det, at grønlænderens anbringelsesdom var ”*tidsubestemt*”. Men dette havde tilsyneladende ingen betydning i dennes sag. Forvirringen bliver ikke mindre af, at et fængselsophold på 18 måneder i en anden kommune, end hvor den indsatte tidligere havde haft ophold, ikke blev betragtet som midlertidigt, jf. sag R-10-00. Et fængselsophold, hvor den indsatte er dømt til 18 måneders fængsel, må vel siges at være kendetegnet ved en klar og tydelig tidsbegrænsning.

¹⁰ Det fremgår ikke eksplicit af afgørelsen, at der var tale om et ”erklæret” formål, men det følger af sagsbeskrivelsen.

Men hospitalskommunen i Danmark var altså midlertidig opholdskommune indtil det tidspunkt, hvor der senest skulle foretages en revision af anbringelsesdommen. Fra dette tidspunkt måtte opholdskommune-spørgsmålet ifølge Ankestyrelsen afhænge af en samlet vurdering af den behandlingsmæssige prognose og udsigten til en ændring af den tidsubestemte dom, varigheden af det faktiske ophold i Danmark og en bedømmelse af tilknytningen til den grønlandske og den danske kommune – altså en vurdering i henhold til de 3 sidste af ovennævnte 4 kriterier.

Grønlænderen havde opholdt sig mere en 3 år i hospitalskommune siden afsigelsen af dommen om anbringelse. Selvom anbringelsesdommen rent faktisk ikke var taget op til revision, var det dog oplyst, at dette nu ville ske, og det var fra psykiatrisk hospital indstillet, at anbringelsesdommen blev ændret, eftersom den behandlingsmæssige prognose i grønslænderens tilfælde måtte betragtes som gunstig. Herudover havde grønslænderen opretholdt kontakten til sin familie, og han desuden været på et vellykket ferieophold i Grønland. Ankestyrelsen fandt herefter ud fra en samlet vurdering, at opholdet i hospitalskommunen måtte anses for midlertidigt. Afgørelsen er bemærkelsesværdig, idet et 3-årigt ophold på et psykiatrisk hospital som følge af en tidsubegrænset dom blev betragtet som midlertidigt.

I den anden af de 3 grønslænderesager (R-7-04 sag 2) blev resultatet ligeledes, at hospitalskommunen ikke var grønslænderens opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1. Sagen er stort set identisk med sag 1, bortset fra, at grønslænderen i sag 2 havde bevaret sin kontakt til kommune i Grønland i kraft af telefonsamtaler med familien samt besøg fra forældrene.

Derimod blev det modsatte resultat nået i R-7-04 sag 3. I denne sag fandt Ankestyrelsen, at grønslænderen havde taget varigt ophold i den danske kommune, hvorfor hospitalskommunen var opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1. Årsagen var, at den anbringelsesdømte grønslænder i denne sag havde opholdt sig uafbrudt i hospitalskommunen i 6 år. Den tidsubestemt dom var aktuelt til revision, men det var indstillet, at dommen skulle fortsætte uændret. Endelig havde grønslænderen alene bevaret telefonisk kontakt til Grønland, idet han havde fået afslag på ferieophold i Grønland. Det, der gjorde forskellen i sag 3, var formentlig hverken, at grønslænderen i denne sag alene havde bevaret telefonisk kontakt til Grønland, eller at han havde opholdt sig i 3 år længere i hospitalskommunen end grønslænderne i de andre sager. Det afgørende var angiveligt, at der ikke så

ud til at være udsigt til, at han kunne vende tilbage til Grønland igen, idet den tidsubegrænsede dom var indstillet til at fortsætte uændret.

R-4-00 & R-6-02, handicappet persons ophold i sommerhus

Sagen drejede sig om en handicappet mand med fast bopæl i A kommune. Han opholdt sig hver sommer i en længere periode i sit sommerhus i B kommune, hvor han havde behov for en plejeseng. A kommune havde bevilget en plejeseng til den faste bopæl i A kommune, men afslog at behandle mandens ansøgning om bevilling af en plejeseng i sommerhuset i B-kommune, idet A kommune var under den opfattelse, at B kommune måtte betragtes som opholds- og handlekommune i relation til bevilling af plejesengen i sommerhuset i B kommune.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune - som var den faste opholdskommune – var opholds- og handlekommune i relation til behandlingen af ansøgningen om plejeseng til i sommerhuskommunen, jf. RSL § 9, stk. 1.

Begrundelsen var, at: *”ansøger på grund af sit handicap og af hensyn til sine hjælpere søgte en plejeseng i sommerhuset. Der var tale om et permanent behov, som skyldtes ansøgers forhold og ikke sommerhuskommunens forhold. Ansøger havde allerede en plejeseng i sin helårsbolig i A kommune. Ankestyrelsen lagde vægt på, at der var søgt om plejesengen i sommerhuset af hensyn til ansøgers daglige pleje, som blev foretaget af hjælpere ansat af ansøger med økonomisk støtte fra A kommune. Der var derfor ikke grundlag for at fravige hovedreglen om, at den faste opholdskommune havde forpligtelsen til at behandle ansøgningen om hjælp”*.

Når der skal statueres opholds- og handlekommune i relation til bevilling af hjælpemidler¹¹ til handicappede i en midlertidig (sommerhus)opholdskommune, kan en kommune således med fordel stille sig selv følgende spørgsmål: a) skal hjælpemidlet ydes som følge af et *permanent* behov hos borgeren, b) skyldes det permanente behov *”ansøgerens forhold”* og ikke *”sommerhuskommunens forhold”*, c) har borgeren allerede *”samme type hjælpemiddel”* i den faste opholdskommune, d) ansøges der om hjælpemidlet af hensyn til *”borgerens daglige pleje”*, som foretages af *”hjælpere”*, og endelig e) yder den faste opholdskommune *”økonomisk støtte”* til den daglige pleje?

¹¹ Sagen drejede sig streng taget kun om bevilling af plejeseng, men det blev i den senere sag R-6-02 præciseret, at den fast opholdskommune også er opholdskommune i forhold til andre typer af hjælpemidler.

Kan alle disse spørgsmål besvares med et ”ja”, er den faste opholdskommune også opholdskommune i relation til ydelse af hjælpen i den midlertidige opholdskommune. Spørgsmålet er så, hvilke af momenterne, der vejer tungest, og om de alle skal være opfyldt, før den faste opholdskommune også er opholdskommune i forhold til hjælpen i den midlertidige opholdskommune. Hvis man ser på, hvad Ankestyrelsens lagde vægt på, tyder begrundelsen på, at det især er afgørende, om hjælpemidlet skal indgå i den daglige pleje, og om denne pleje foretages af hjælpere, som den faste opholdskommune yder økonomisk støtte til. Dette blev dog senere præciseret i R-6-02, som behandles umiddelbart nedenfor.

I R-6-02 blev det afklaret, at det er uden betydning, om den handicappede har ansat personlig hjælpere. Endvidere blev det slået fast, at den faste opholdskommune er forpligtet til at stille alle typer af hjælpemidler til rådighed under en borgers ophold i sommerhus i en anden kommune.

I sagen havde den handicappede (de scleroseramt mand) en ægtefælle, og det var denne ægtefælle, som henvendte sig til sommerhuskommunen for at få hjælp. Formentlig af denne grund tog Ankestyrelsen stilling til, om den dagældende RSL § 9, stk. 5 kunne anvendes. Denne bestemmelse havde følgende ordlyd:

”Øjeblikkelig hjælp til et barn eller en ægtefælle, der opholder sig uden for sin opholdskommune [...] gives af den kommune, hvor familiemedlemmet aktuelt har ophold”.

Ankestyrelsen udtalte, at denne bestemmelse ikke kunne anvendes, idet manden havde et tilbagevendende behov for hjælpemidler i B kommune. Mandens havde med andre ord ikke behov for ”øjeblikkelig hjælp”. Den omtalte bestemmelse er i den nugældende Retssikkerhedslov afløst af § 9 b, stk. 3, som lyder:

”En ægtefælle eller et barn, som opholder sig uden for opholdskommunen [...] har ret til nødvendig hjælp, uanset at opholdet ikke er midlertidigt. Hjælpen gives af den kommune, hvor familiemedlemmet aktuelt har ophold”.

Som det ses, har den aktuelle opholdskommune i dag efter lovteksten pligt til at yde ”nødvendig hjælp”, hvor den tidligere havde pligt til at yde ”øjeblikkelig hjælp”. Ved læsning af lovbemærkningerne til RSL § 9 b, stk. 2 (nu stk. 3) i lovforslag nr. L 18, 2003-04, ses det imidlertid, at lovgiver ønskede at videreføre den gældende lovgivning, således at ”en ægtefælle eller et barn, som opholder sig uden for opholdskommunen har ret til øjeblikkeligt nødvendig hjælp i den kommune, hvor pågældende aktuelt opholder sig”. Der er altså stadig sådan, at den midlertidige kommune alene har pligt til at yde øjeblikkelig hjælp.

Der er en klar væsensforskel på de to begreber ”øjeblikkelig” og ”nødvendig”, idet behovet for en nødvendig hjælp ikke nødvendigvis er udtryk for et akut og øjeblikkeligt behov. Men udtrykket ”øjeblikkelig” er altså ikke anvendt i § 9 b, stk. 3 i den nugældende Retssikkerhedslov. Men hvorom alting er, slog Ankestyrelsen fast, at den nævnte bestemmelse ikke kunne anvendes, eftersom den handicappede mand havde et ”tilbagevendende behov” for hjælpemidler i sommerhuskommunen. Dette er stadig gældende i dag, jf. ovenstående henvisning til lovforslag nr. L 18, 2003-04.

Ifølge RSL § 9 c, stk. 6, 1. pkt., jf. § 9 b, stk. 1, 1. pkt. er det den midlertidige opholdskommune, som har pligt¹² til at yde ”personlig og praktisk hjælp” efter SVL § 83, mens den faste opholdskommune efterfølgende har pligt til at refundere de udgifter, som er afholdt i denne forbindelse. Man kunne ud fra en umiddelbar læsning af formuleringen ”personlig og praktisk hjælp” godt forledes til at tro, at hjælpemidler til handicappede faldt herunder.

Imidlertid forholder det sig sådan, at Serviceloven skelner mellem ”personlig og praktisk hjælp” og ”hjælpemidler”, jf. SVL §§ 83 samt 112. Således er det den faste opholdskommune, som har pligt til at yde hjælp til hjælpemidler under ophold i en midlertidig opholdskommune, jf. RSL § 9, stk. 1, hvilket i øvrigt også følger af pkt. 282 i Retssikkerhedsvejledningen.

Ankestyrelsen udtalte, at RSL § 9, stk. 1 er den absolutte hovedregel, og der skal tungtvejende grunde til, før den kan fraviges. Det fremgår desuden også af pkt. 280 i Retssikkerhedsvejledningen, at den faste opholdskommunes pligt til at yde vedvarende kontante ydelser fortsætter uændret under en borgers midlertidige ophold i en anden kommune.

¹² Det fremgår ikke eksplicit af RSL § 9 b, stk. 1, 1. pkt., at det er den midlertidige opholdskommune, som skal yde hjælpen. Dette fremgår imidlertid af lovbemærkningerne til den nævnte bestemmelse i lovforslag nr. L 18, 2003-04.

Efter denne afgørelse må retsstillingen således være, at den faste opholdskommune som altovervejende hovedregel har pligt til at stille hjælpemidler til rådighed – også under borgerens midlertidige ophold i en anden kommune, jf. Retssikkerhedsvejledningens pkt. 282.

I denne forbindelse lægges der vægt på, a) om hjælpemidlet ydes som følge af et permanent behov hos borgeren, b) om det permanente behov skyldes ansøgerens forhold og ikke den midlertidige kommunes forhold, og c) om borgeren allerede samme type hjælpemiddel i den faste opholdskommune.

I øvrigt er midlertidige opholdskommuner altid forpligtede til at yde hjælp i nødstilfælde. Dette gælder på ulovbestemt grundlag, jf. lovbemærkningerne til RSL § 9 b i lovforslag nr. L 18, 2003-04.

R-4-06, R-9-08 & R-1-03, ægtefællers opholdskommune

Sagen drejede sig om en mand, som led af sclerose. Manden sad permanent i kørestol og skulle have hjælp til alle praktiske gøremål, og han var i det daglige fuldstændig afhængig af sin hustru. Ægteparret havde bopæl i A kommune, men havde over en længere periode befundet sig i deres sommerhus i B kommune¹³. Årsagen til dette var, at manden ikke kunne klare trapperne til boligen i A kommune, og han forventedes ikke at kunne vende hjem til denne bolig igen. Boligen i A kommune bibeholdtes alene, fordi hustruen på sigt gerne ville tilbage til den. Manden havde dog efter A kommunes oplysninger definitivt opgivet boligen i A kommune.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune var mandens opholdskommune.

Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse til grund, at ifølge RSL § 9, stk. 2 har en person opholdskommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig. Ægtefæller har dog opholdskommune, hvor den fælles bopæl er, jf. RSL § 9, stk. 3. Ankestyrelsen lagde desuden til grund, at ægteparret forud for mandens længerevarende ophold i sommerhuset hele tiden havde haft den fælles bopæl i A kommune og sommerhuset i B kommune. Der blev lagt vægt på, at ægtefællerne ikke havde noget ønske om at opgive den fælles bolig.

¹³ Det fremgår ikke direkte af sagsbeskrivelsen, hvor længe ægteparret havde opholdt sig i sommerhuset, men det var oplyst, at de flyttede ind i sommerhuset i maj 2004, og afgørelsen blev udstedt den 1. juni 2006.

Ankestyrelsen fandt, at det forhold, at manden pga. sygdom havde et længerevarende ophold i sommerhuset, ikke kunne bevirke, at den fælles bolig i A kommune måtte anses for opgivet. I denne forbindelse blev der lagt vægt på, at familiens situation ikke var udtryk for, at ægtefællerne havde ønsket at etablere sig i hver sin bolig. Familien havde derimod ønsket at bevare den fælles bolig og tilknytningen til A kommune, ligesom de var folkeregistertilmeldt dér. Det længerevarende ophold i sommerhuset havde således alene relation til mandens helbreds vanskeligheder.

Ankestyrelsen fandt herefter ikke grundlag for at antage, at ægtefællernes fælles bolig i A kommune definitivt var opgivet - heller ikke for manden.

Det ses således, at selvom manden aldrig ville kunne vende tilbage til boligen i A kommune, og selvom han fysisk faktisk opholdt sig i B kommune sammen med sin hustru i deres sommerhus, havde han opholdskommune i A kommune, hvor ægteparret havde bevaret deres bopæl, jf. RSL § 9, stk. 3. Det fremgår som vist af afgørelsen, at det havde indflydelse, at mandens ophold i sommerhuset var forårsaget af nødvendighed og ikke af et ønske om at etablere sig i sommerhuskommunen.

I denne forbindelse skal det nævnes, at det fremgår af lovbemærkningerne til RSL § 9 i lovforslag nr. L 228, 1996-97, at reglen om ægtefællers opholdskommune er en videreførelse af Bistandslovens § 10, stk. 2, hvorefter ægtefæller har opholdskommune, hvor den fælles bopæl er. Af lovbemærkningerne til Bistandslovens § 10, stk. 2 i lovforslag til lov om social bistand, fremsat 16. januar 1974, 1973-74 fremgår det, at:

”I den foreslåede bestemmelse i stk. 2 er enhver forskel mellem mand og hustru med hensyn til opholdskommune afskaffet. Så længe samlivet består, har begge ægtefæller opholdskommune, hvor den fælles bopæl er”.

Det ses, at der i lovbemærkningerne *ikke* anføres, at så længe *ægteskabet* består, har begge ægtefæller har opholdskommune, hvor den fælles bopæl er. Den fælles opholdskommune er ud fra disse lovbemærkninger bestemt af ægtefællernes *samliv* og ikke af deres *ægteskab*, og ægtefællerne i sagen levede jo rent faktisk sammen i B kommune i deres sommerhus. Man kunne i tråd med dette

argumentere for, at den fælles bopæl befandt sig i samlivskommunen, som jo var B kommune, hvor sommerhuset var placeret, og at denne kommune således var parrets opholdskommune. (Jeg henviser i øvrigt til diskussionen i afsnittet nedenfor om sag R-9-08)

Imidlertid blev resultatet som anført, at A kommune var mandens opholdskommune. Det var i denne kommune, at ægteparret havde boet, indtil manden var nødt til at flytte i sommerhuset, og ægteparret havde desuden bevaret både bolig og folkeregisteradresse der.

R-9-08 indeholder en problemstilling omkring ægtefællers opholdskommune, som minder om den just omtalte R-4-06.

I nærværende sag var der dog ikke tale om et ophold i et sommerhus, men derimod om fastlæggelse af opholdskommune i relation til en hospitalsindlæggelse.

Sagen drejede sig om en mand, der sammen med sin hustru havde ophold i X kommune. Ægteparret solgte deres bolig i X kommune i midten af februar 2007, og den 28. februar 2007 blev manden ramt af en hjerneblødning, og han blev derfor hospitalsindlagt i X kommune. På tidspunktet for mandens indlæggelse, var det endnu ikke afklaret, hvor ægteparret skulle tage ophold efter salget af boligen i X kommune. Efter mandens indlæggelse besluttede hustruen at flytte til Y kommune, og den 15. maj 2007 fik hustruen en bolig i Y kommune, og samme dag flyttede hun ægteparrets folkeregisteradresse til denne kommune.

Det havde på intet tidspunkt været hensigten, at manden skulle flytte ind i boligen i Y kommune, og det ville heller ikke være muligt grundet mandens tilstand efter hjerneblødningen.

Manden blev efter et uafbrud indlæggelsesforløb på flere sygehuse udskrevet til en plejebolig i Y kommune.

Ankestyrelsen fandt, at X kommune var opholdskommune for manden, indtil hans udskrivelse til plejeboligen i Y kommune. Der blev i denne forbindelse lagt vægt på, at det ikke var forudsat, at manden skulle tage ophold i den bolig, som hustruen lejede i Y kommune. Manden ville pga. sin fysiske tilstand ikke være i stand til at tage ophold i denne lejlighed.

Ankestyrelsen lagde desuden vægt på, at manden havde ophold i X kommune på tidspunktet for indlæggelsen på sygehus, og at han var i et uafbrudt indlæggelsesforløb på flere sygehuse indtil udskrivelsen til plejebolig i Y kommune¹⁴.

I modsætning til R-4-06 havde manden i nærværende sag aldrig tidligere haft ophold i boligen i Y kommune. På grund af sin tilstand kunne han i øvrigt heller ikke udtrykke noget ønske om at have kontakt til denne kommune, inden han blev udskrevet til den. Det forhold, at manden var gift med hustruen, som efter hans hospitalsindlæggelse fik bolig og opholdskommune i Y kommune, kunne altså ikke bevirke, at manden tillige fik opholdskommune i denne kommune, jf. RSL § 9, stk. 3.

Denne afgørelse understreger således det tidligere anførte om, at det er samlivet og ikke ægteskabet, som er afgørende for, om ægtefæller har fælles opholdskommune eller ej. Min undren over, at manden i R-4-06 ikke fik opholdskommune i sommerhuskommunen, er derfor bestyrket. I denne sag levede ægtefællerne jo fysisk faktisk sammen i sommerhuskommunen, mens de dog havde bevaret deres bopæl i en anden kommune. Men når henses til situationen i R-4-02, hvor en kvinde ligeledes havde boliger i 2 forskellige kommuner, og derfor havde opholdskommune, hvor hun fysisk faktisk opholdt sig, har jeg vanskeligt ved at se logikken i, at manden i R-4-06 ikke fik sommerhuskommunen som opholdskommune. I denne forbindelse vil jeg blot afslutte med at citere følgende af Ankestyrelsens bemærkninger fra R-4-02:

”[...] idet der således var bevaret to boliger blev det afgørende, at kvinden klart opholdt sig mest i B kommune, hvor hun boede og havde en dagligdag [...]”.

R-1-03 vedrørte ældre dement mand, der efter indlæggelse på sygehus havde behov for hjælp. Manden havde oprindeligt selvstændig bopæl i C kommune, men han havde forud for indlæggelsen boet hos sin hustru i ca. syv måneder. Efter han var udskrevet til hustruens bopæl i A kommune måtte det efter en halv dag konstateres, at dette ikke fungerede, da manden skulle have hjælp til alt og ikke genkendte sin hustru. Manden havde folkeregisteradresse i B kommune, men denne adresse viste sig imidlertid at være fiktiv. B kommune meddelte derfor hustruen, at adressen i B kommune

¹⁴ Idet der havde været tale om et uafbrudt indlæggelsesforløb, og idet en offentlig myndighed havde medvirket til, at manden fik ophold i Y kommune, var X kommune refusionsforpligtet overfor Y kommune, jf. RSL § 9 c, stk. 2, nr. 1

ikke var den reelle adresse, og at adressen måtte flyttes til hustruens bopæl i A kommune, hvor mandens ting stod.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune var mandens opholdskommune, da han efter sygehusopholdet fik brug for hjælp. Styrelsen lagde i denne forbindelse vægt på følgende: a) at manden på tidspunktet for udskrivelsen fra sygehuset havde opholdt sig ca. syv måneder hos sin hustru i A kommune (forud for indlæggelsen), b) at hans ting befandt sig i hustruens bolig, c) at han allerede ved indflytning hos hustruen (forud for indlæggelsen) af hjemmeplejen i A kommune blev vurderet som dement, og at hans ophold hos hustruen formentlig skyldtes, at han ikke kunne klare sig alene, og d) at der er en lovbestemt formodning for, at han og hustruen havde fælles bopæl og dermed samme opholdskommune, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 3.

Uanset at manden havde bevaret en bopæl i C kommune, hvorfra han modtog folkepension, fandt Ankestyrelsen ikke, at manden på tidspunktet for indlæggelse på sygehuset alene havde midlertidigt ophold hos hustruen i A kommune. A kommune var således mandens reelle opholdskommune, og A kommune kendte til mandens demens.

Igen ses det altså, at fysisk faktisk ophold er det væsentligste. Selvom manden havde bopæl i C kommune og modtog ydelser fra denne kommune i form af folkepension, var det afgørende, at han faktisk opholdt sig hos sin hustru i A kommune.

R-5-03, 10 måneders ophold på hotel i en ny kommune

Sagen drejede sig om en kvinde med et toårigt barn, som boede sammen med sin mand og dennes familie i A kommune. Som følge af en uoverensstemmelse i ægteskabet stod kvinde uden hjem, og hun henvendte sig derfor som husvild til A kommune. Herefter indlogerede kommunen hende på et hotel i B kommune. A Kommune anbefalede efterfølgende kvinden at blive skrevet op til nogle lejligheder, og kommunen hjalp hende desuden med at søge skilsmisse. A kommune betalte de efterfølgende måneder for hotel og kontanthjælp, men der var ikke oplysninger om, at kommunen i øvrigt iværksatte hjælp eller ydede rådgivning til kvinden. På et tidspunkt krævede B kommune, at kvinden blev folkeregistertilmeldt denne kommune, hvilket fik A kommune til at afbryde betalingen af hotellet og udbetalingen af kontanthjælp, idet A kommune herefter ikke anså sig som

opholdskommune for kvinden. B kommune opfattede fortsat A kommune som kvindens opholdskommune.

Ankestyrelsen afgjorde, at B kommune var opholdskommune for kvinden, da A kommune overdrog sagen til B kommune, jf. RSL § 9, stk. 1.

Begrundelsen for afgørelsen var, at da sagen overdroges til B kommune, havde kvinden på 10. måned fysisk ophold i B kommune. Herudover havde hun ikke længere nogen tilknytning til A kommune. Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse vægt på, at kvinden pga. samlivsophævelse havde opgivet den tidligere bolig i A kommune, ligesom der ikke i øvrigt var omstændigheder - fx at hendes barn var optaget på daginstitution i A kommune - der sandsynliggjorde, at hun ønskede at bo i A kommune. Endelig lagde Ankestyrelsen vægt på, at hun havde givet udtryk for, at hun ikke ønskede at vende tilbage til A Kommune.

Kvinden havde fået ophold på hotellet i B kommune i henhold til SVL § 66 (nu § 80). SVL § 80 har følgende ordlyd:

”Kommunalbestyrelsen skal anvise midlertidigt husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.”

Det vil altså sige, at ophold efter SVL § 80 per definition er midlertidige. Ordet ”midlertidigt” fremgik ikke eksplicit af § 66 i den udgave af Serviceloven, som var gældende på tidspunktet for afgørelsen, men eftersom afgørelsen stadig har status som ”gældende” på Ankestyrelsens hjemmeside, må den formodes at tage højde for præciseringen af bestemmelsen omkring hjælp til husvilde. Desuden argumenterede det sociale nævn, som først havde afgjort sagen, med, at det fremgik af lovbemærkningerne til § 66, at bestemmelsen ikke kunne anvendes til at skabe en varig boligløsning, så Ankestyrelsen var allerede på daværende tidspunkt opmærksom på problemstillingen.

Ankestyrelsen fandt altså, at 10 måneders fysisk ophold var for lang en periode til, at der kunne være tale om et midlertidigt ophold i hotelkommunen (B kommune). Dette til trods for at kvinden

havde fået ophold i hotelkommunen i henhold til en bestemmelse i Serviceloven, hvorefter ophold definatorisk er midlertidige.

Igen ses det, at Ankestyrelsen lægger tung vægt på, hvor borgeren fysisk faktisk opholder sig, når der skal statueres opholdskommune, hvilket naturligvis også er berettiget, jf. RSL § 9, stk. 2 samt lovbemærkninger til RSL § 9, stk. 1 i lovforslag nr. L 228, 1996-97. Men som vist var kvindens ophold på hotellet midlertidigt i henhold til Serviceloven, og under midlertidige ophold i en anden kommune, er det den faste opholdskommune, der fortsætter som handle- og betalingskommune i relation til udbetaling af *”mere vedvarende kontante ydelser”*, jf. pkt. 2.2 i lovbemærkningerne til lovforslag nr. L 140, 1998-99 samt pkt. 280 i Retssikkerhedsvejledningen. Som nævnt betalte A kommune hotelregningen og kontanthjælp til kvinden efter indlogeringen på hotellet i B kommune, og netop kontanthjælp er i de førnævnte lovbemærkninger nævnt som et eksempel på en *”mere vedvarende kontantydelse”*. Desuden fremgår det tillige af lovbemærkningerne, at ophold på et krisecenter er et eksempel på et midlertidigt ophold, og det kunne argumenteres for, at hotelopholdet trådte i stedet for et ophold på krisecenter, eftersom det fremgår af det oplyste i sagen, at A kommune - kort tid efter kvindens indlogering på hotellet – overvejede *”om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt, at hun fik ophold på et kvindehjem, krisecenter el.lign., men det var ikke umiddelbart muligt at finde en plads til hende”*.

Imidlertid fremgår også af lovbemærkningerne, at de midlertidige ophold¹⁵, som er nævnt i disse ikke nødvendigvis dækker samme situationer, som når en borger opholder sig på en midlertidig boform efter Serviceloven. I denne forbindelse indeholder lovbemærkningerne følgende passus:

”Hvis fx en person bevarer sin bopæl i kommune A, og pågældende midlertidigt flytter ind på fx et krisecenter [jf. SVL § 109] i kommune B [...], er det kommune A, der fortsat skal udbetale kontanthjælp [...] Men har pågældende under et midlertidigt ophold ikke bevaret sin hidtidige opholdskommune, bliver kommunen, som boformen ligger i, opholds- og handlekommune.”

Det følger af dette, at bevarelse af bolig blot er et eksempel på, hvordan man kan bevare sin hidtidige opholdskommune, jf. formuleringen *”Hvis fx en person bevarer sin bopæl i kommune A”*. I sagen havde kvinden dog hverken bevaret bolig eller anden tilknytning til A kommune, hvorfor

¹⁵ Listen er som følger: ferieophold i sommerhus, højskoleophold, ophold på behandlingsinstitution, ophold i forsorgshjem, aflastningsophold, krisecenter o.l., jf. pkt. 2.2 i lovforslag nr. L 140, 1998-99

det var klart, at hun ikke havde bevaret sin hidtidige opholdskommune. Derimod er det mindre klart, hvorfor Ankestyrelsen fandt, at hun først fra overdragelse af sagen fra A til B kommune fik B kommune som opholdskommune. I henhold til de nævnte lovbemærkninger burde hun jo have fået opholdskommune i B kommune fra indlogeringen på hotellet, da hun efter det oplyste allerede på dette tidspunkt havde opgivet bolig og øvrig tilknytning til A kommune. Det kan derfor undre, at Ankestyrelsen begrundende afgørelsen med, at hun på 10. måned opholdt sig i B kommune – altså en begrundelse ud fra mængden af tid tilbragt i den nye kommune. Ankestyrelsen har tidligere i sag R-4-02 udtalt, at et ophold på 3 år i en anden kommune ikke i sig selv kan føre til at opholdet bliver fast. Men i nærværende sag tillagdes det pludselig vægt, at kvinden havde opholdt sig 10 måneder i en ny kommune. 10 måneder må siges at være kort tid relativt til 3 år, men det væsentligste for Ankestyrelsen var angiveligt heller ikke de 10 måneders ophold, men snarere den fraværende tilknytning til den tidligere kommune.

Men særligt når lovbemærkningerne tages i betragtning, kan det undre, at de 10 måneder overhovedet nævnes, idet kvinden efter min vurdering fik B kommune som opholdskommune allerede ved indlogeringen på hotellet, idet hun ikke havde bevaret nogen tilknytning til den tidligere kommune.

Dog blev det slået fast i sagen, at den tidsmæssige udstrækning af et ophold har betydning for, om opholdet kan betragtes som midlertidigt, og i nærværende sag talte 10 måneders ophold for, at dette ikke var midlertidigt.

Det ses altså igen, at kommunerne bør være yderst varsomme med at betragte et ophold som midlertidigt. Selvom selve huslyet (indlogeringen på hotellet) per definition var midlertidigt, jf. SVL § 80, betød det altså ikke, at selve opholdet i B kommune var det, for kvinden havde jo reelt haft fysisk faktisk ophold i B kommune i 10 måneder. Det vil altså sige, at selv hvor et ophold ifølge en juridisk formulering i Serviceloven definatorisk er midlertidigt, jf. SVL § 80, er det altså ikke nødvendigvis midlertidigt i henhold til Retssikkerhedsloven.

R-10-00 & R-9-07, ophold i fængsel

Sagen handlede om en mand, som afsonede en fængselsstraf på 18 måneder i B kommune. Manden havde forud for fængselsopholdet været tilmeldt forskellige adresser i A kommune, som han nu

ansøgte om hjælp til beklædning til brug ved udgang og løsladelse. Ved indsættelsen i fængslet i B kommune havde manden været tilmeldt A kommune som havende ”ingen fast adresse”. Det sociale nævn fandt, at B kommune var opholdskommune, og lagde vægt på, at manden var enlig, at han afsonede en fængselsstraf i et fængsel beliggende i B kommune, og at han ikke havde bevaret en bopæl under afsoningen.

Ankestyrelsen tiltrådte nævnets afgørelse og fandt, at mandens ”aktuelle opholdskommune på ansøgningstidspunktet rent faktisk var B kommune, og at der ikke var tale om et blot midlertidigt ophold i kommunen men om afsoning af en fængselsstraf på 18 måneder”.

I R-9-07 fandt Ankestyrelsen ligeledes, at en indsat, som ikke længere havde bopæl i A kommune, fik opholdskommune i B kommune, hvor den pågældende sad i fængsel, jf. RSL § 9, stk. 2, der fastslår, at en person har opholdskommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig.

På baggrund af disse sager må det konkluderes, at fængselsophold medfører opholdskommune i fængselskommunen – i hvert fald hvis den indsatte ikke har bevaret bolig i den tidligere kommune. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at fængselsophold i langt de fleste tilfælde definatorisk er midlertidige, men dette er tilsyneladende uden betydning i denne konkrete sammenhæng.

R-5-01, proformaophold og betydning af selvstændig bolig

En gravid kvinde med ophold i A kommune blev under graviditeten af kommunen gjort opmærksom på, at kommunen agtede at tvangsanbringe barnet. Kvinden skiftede imidlertid kort tid før fødslen adresse til B kommune, som efterfølgende traf afgørelse om tvangsanbringelse i den tro, at den var opholdskommune. Ankestyrelsen fandt, at A kommune var opholdskommune, da det vurderedes, at kvindens flytning til A kommune var proforma.

Ankestyrelsen lagde i denne sammenhæng vægt på følgende:

For det første, at kvinden af A kommune havde fået at vide, at hendes barn ville blive tvangsfjernet, og at hun i ankeskrivelsen vedrørende beslutningen om anbringelse af barnet havde skrevet, at hun flyttede til B kommune for at undgå chikane fra A kommune.

For det andet havde kvinden ikke fået selvstændig adresse i B kommune, men havde folkeregistertilmeldt sig sin søsters adresse.

For det tredje havde kvinden oplyst, at flytningen skete i nødværge, og at hun ønskede at flytte tilbage i sin lejlighed i A kommune.

For det fjerde var der ikke oplysninger om, at kvinden faktisk havde haft ophold på adressen i B kommune, hvorimod der gentagne gange var blevet konstateret, at hun havde opholdt sig på adressen i A kommune.

For det femte havde kvinden – trods sin folkeregistertilmelding i B kommune – skrevet adressen i A kommune som afsenderadresse i breve sendt til bl.a. Ankestyrelsen.

For det sjette skiftede kvinden adresse tilbage til lejligheden i A kommune kort tid efter, at der var truffet endelig afgørelsen om tvangsanbringelse af barnet.

Disse seks punkter har næppe selvstændig betydning, men skal ses som argumenter for, at kvinden aldrig havde opgivet sin bolig i A kommune med henblik på varigt ophold i B kommune.

I relation til problemstillingen omkring betydning af at have en bolig, er det dog interessant, at Ankestyrelsen lagde vægt på, at kvinden ikke flyttede i selvstændig bolig, men at hun derimod flyttede ind hos sin søster. Der skal dog næppe lægges andet i dette, end at såfremt kvinden havde anskaffet sig en selvstændig bolig i B kommune, ville dette klart have talt for, at hun havde tænkt sig at tage varigt ophold i B kommune. Men det betyder ikke, at en borgers indflytning hos et familiemedlem eller en bekendt ikke sagtens kan være udtryk for, at den pågældende borger har til hensigt at tage varigt ophold på dette sted (eller i det mindste i den kommune, hvor familiemedlemmet eller vennen bor).

Børns opholdskommune

R-2-00 & R-7-00 sag 1 & 2, barnets opholdskommune ved forældremyndighedsindehaveres og forældres død

R-2-00 omhandlede en dreng, som flyttede fra sin mor i A kommune til sin far i B kommune. Herefter overgik forældremyndigheden fra moderen til faderen, som kort tid efter døde. Drengen flyttede herefter tilbage til A kommune, hvor han flyttede ind hos sin storebroder, som efterfølgende fik forældremyndigheden over drengen. Senere flyttede drengen igen til B kommune, hvor han flyttede ind hos en plejefamilie.

Det sociale nævn, hvis afgørelse var indklaget til Ankestyrelsen, havde i sin begrundelse for, at A kommune skulle betragtes som opholds- og handlekommune, lagt vægt på den *”tilknytning og kontakt”*, som drengen havde til moderen, idet han havde boet hos hende, indtil han flyttede ind hos faderen. Omvendt havde A kommune i sin klage til Ankestyrelsen anført, at drengens moder havde taget stilling til, at hun hverken ville søge forældremyndigheden eller have drengen boende.

Ankestyrelsen lagde i sin afgørelse ikke vægt på, hvilken tilknytning der havde været til den tilbageværende forælder, men konstaterede blot, at *”et barn under 18 år havde samme opholdskommune som forældrene”*, jf. RSL § 9 a, stk. 2, 1. pkt., og at *”drengen [ikke fik] selvstændig opholdskommune ved faderens død, fordi han ikke havde klaret sig selv [jf. RSL § 9 a, stk. 3], og fordi han fortsat havde sin mor”*. Ankestyrelsen nævnte i denne forbindelse intet om drengens tilknytning til moderen, udover at moderens kommune også var drengens nye opholdskommune, selvom han ikke flyttede tilbage til hende. Formuleringen *”fordi han fortsat havde sin mor”* må derfor tolkes sådan, at alene det faktum, at moderen eksisterede, var tilstrækkeligt til, at drengen fik samme opholdskommune som hende. Det er altså sådan, at hvis den forælder, som har forældremyndigheden til et barn, dør, får barnet samme opholdskommune som den tilbageværende forælder – uanset hvor ringe tilknytning barnet måtte have til denne forælder.

Det skal i øvrigt nævnes, at den nugældende § 9 a, stk. 4, 1. pkt. i RSL slår fast, at i relation til ydelse af hjælp efter kapitel 11 i SVL (som vedrører *”særlig støtte til børn og unge”*), er det forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, der har pligt til at yde denne hjælp. Men denne problemstilling vil jeg vende tilbage til nedenfor.

I sagen var der imidlertid ingen forældremyndighedsindehaver ved faderens død, eftersom broderen først fik den tillagt senere. I det øjeblik forældremyndighedsindehaveren dør, bliver den tilbageværende forælders kommune opholds- og handlekommune¹⁶, og det fremgår desuden af afgørelsen, at noget af det, som handleforpligtelsen indebærer, netop er pligten til at finde en ny forældremyndighedsindehaver samt et nyt opholdssted for barnet.

I R-7-00 sag 1 var et barn af A kommune anbragt i en plejefamilie i A kommune. Moderen, som havde forældremyndigheden alene, boede ligeledes i A kommune, mens faderen boede i C kommune. På et tidspunkt flyttede moderen til B kommune. Herefter døde moderen, og hendes forældre fik først midlertidig og senere endeligt tillagt forældremyndigheden. Disse morforældre havde ophold i B kommune. Barnet havde under hele forløbet været anbragt hos plejefamilien i A kommune.

Ankestyrelsen fandt, at B kommune var opholdskommune i forhold til den fortsatte anbringelse, eftersom denne kommune var forældremyndighedsindehavernes opholdskommune, idet morforældrene blev tillagt forældremyndigheden ved moderens død.

Dette blev begrundet med, at afgørelser efter kapitel 8 i SVL (nu kapitel 11) – herunder anbringelser¹⁷ – bliver truffet i forhold til forældremyndighedsindehaveren. Derfor er det forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, som er opholdskommune i forhold til disse afgørelser. Princippet om, at forældremyndighedsindehaverens opholdskommune har handleforpligtelsen i forhold til afgørelser efter kapitel 11 i SVL, er senere blevet lovfæstet, og findes i dag i RSL § 9 a, stk. 4, 1. pkt. Baggrunden for princippet er, at afgørelser efter kapitel 11 i SVL kan træffes uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, jf. eksempelvis SVL § 58, hvilket er en begrænsning af de beføjelser, som forældremyndighedsindehaveren har i henhold til lov om forældremyndighed og samvær, jf. bemærkningerne til RSL § 9 a i Lovforslag nr. L 18, 2003-04. Alle andre beslutninger vedrørende barnet træffes af barnets opholdskommune, jf. RSL § 9 a, stk. 1 samt de førnævnte bemærkninger. Dette gælder efter de nugældende regler imidlertid alene i relation til de afgørelser efter SVL kapitel 11, som ikke er anbringelser, idet et anbragt barn får selvstændig opholdskommune i den kommune, som træffer afgørelse om anbringelsen, jf. RSL §

¹⁶ Dette forudsætter naturligvis, at der er en tilbageværende forælder.

¹⁷ Jf. SVL §§ 52, stk. 3, nr. 8 samt 58

9 a, stk. 4, 2. pkt. Fordi det er forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, som skal træffe afgørelser efter SVL kapitel 11, får et anbragt barn således selvstændig opholdskommune, hvor forældremyndighedsindehaveren havde ophold på tidspunktet for anbringelsen.

Imidlertid gjaldt der på tidspunktet for sagens afsigelse ikke et princip om, at anbragte børn fik selvstændig opholdskommune, hvilket i relation til den omtalte sag ville betyde, at afgørelser, som ikke var omfattet af kapitel 8 i SVL (nu kapitel 11), skulle træffes af C kommune, eftersom denne var faderens opholdskommune, jf. den dagældende RSL § 9, stk. 3¹⁸.

I R-7-00 sag 2 fandt Ankestyrelsen ligeledes, at det altid er forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, som er opholdskommune for barnet, i relation til afgørelser efter kapitel 11 i SVL. Derudover blev det igen slået fast, at i forhold til alle andre afgørelser er det de biologiske forældres opholdskommune, som er opholdskommune for barnet.

Sagen omhandlede en situation, hvor en moder til et barn døde, hvorefter forældremyndigheden midlertidigt blev tillagt moderens søster og dennes mand. Den biologiske fader var frakendt forældremyndigheden. Barnet boede efter moderens død i B kommune hos moderens søster og dennes mand, mens den biologiske fader havde ophold i A kommune. Ankestyrelsen afgjorde, at A kommune var barnets opholdskommune (i forhold til foranstaltninger som ikke faldt under kapitel 11 i SVL), fordi det følger af RSL § 9 a, stk. 2, 1. pkt., at barnet har samme opholdskommune som sine forældre. Begrebet forældre skal i relation til Retssikkerhedsloven forstås som biologiske forældre eller adoptivforældre, jf. lovbemærkningerne til RSL § 9 a, stk. 2 i lovforslag L 18, 2003-04. Så selvom barnet havde ophold i B kommune hos forældremyndighedsindehaverne, og den biologiske fader boede i A kommune, var A kommune barnets opholdskommune, også selvom faderen var frakendt forældremyndigheden. Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse vægt på, at faderen stadig havde forsørgelsespligten, jf. Aktivlovens § 2 og Lov om Børns Retsstilling § 13 (nu Børnebidragslovens § 13).

I forhold til fastlæggelse af børns opholdskommune er det altså ikke et spørgsmål om, hvilken kommune borgeren (her barnet) rent faktisk har størst tilknytning til. Hvis barnet har en forælder, er dennes opholdskommune ligeledes opholdskommune for barnet, mens

¹⁸ Dette har relevans i forhold til afgørelse R-9-06, som omhandler børn, der er anbragt før 1. juli 2003. Se nedenfor.

forældremyndighedsindehaverens opholdskommune er opholdskommune for barnet i forhold til foranstaltninger efter kapitel 11 i SVL.

I forhold til foranstaltninger efter kapitel 11 i SVL udtalte Ankestyrelsen desuden i R-7-00 sag 2, at det er uden betydning, om forældremyndigheden er tillagt midlertidigt eller permanent.

I begge sagerne blev det i øvrigt slået fast, at i tilfælde af begge biologiske forældres død, erhverver barnet selvstændig opholdskommune.

R-8-02, delt forældremyndighed med samvær for den ene forælder

Sagen omhandlede en situation, hvor en moder og en fader til fire børn boede i hver sin kommune. Forældrene havde delt forældremyndighed, men børnene boede hos faderen. Moderen havde dog samvær med alle børnene hver anden weekend og med de to mindste fra torsdag til fredag - ligeledes hver anden uge. Moderen led af skizofreni, hvorfor faderens opholdskommune havde truffet afgørelse om praktisk pædagogisk støtte i forbindelse med samvær med egne børn i henhold til SVL § 40, stk. 2, nr. 2 (nu 52, stk. 3, nr. 2). Denne bestemmelse fandtes i SVL kapitel 8 (nu 11), hvorfor det var forældremyndighedsindehaverens kommune, som havde handle- og betalingsforpligtelsen, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 1. pkt. Imidlertid havde forældrene som nævnt delt forældremyndighed, og derfor lagde Ankestyrelsen vægt på, at børnene boede hos faderen og var folkeregistertilmeldt faderens kommune, hvorfor handle- og betalingsforpligtelsen måtte påhvile faderens opholdskommune.

Her kunne der argumenteres for, at afgørelsen er i strid med Ankestyrelsens egen argumentation i R-7-00 sag 1, hvor en afgørelse om, at forældremyndighedsindehaverens opholdskommune havde handle- og betalingsforpligtelsen i forhold til afgørelser efter SVL kapitel 11, blev begrundet med, at afgørelser efter det nævnte kapitel træffes i forhold til forældremyndighedsindehaveren. Det er klart at den nærværende sag (R-8-02) kompliceres af, at moderen og faderen havde delt forældremyndigheden, men efter min opfattelse blev afgørelsen om ”*praktisk pædagogisk støtte*”, jf. SVL § 40, stk. 2, nr. 2 (nu 52, stk. 3, nr. 2), truffet mere i forhold til moderen som forældremyndighedsindehaver end i forhold til faderen som forældremyndighedsindehaver. Dels

fordi hjælpen var begrundet i moderens psykiske tilstand, og dels fordi hjælpen blev ydet i moderens private hjem. I øvrigt fremgår det af lovbemærkningerne til RSL § 9 a i lovforslag nr. L 18, 2003-04, at:

”Det slås fast, at afgørelser efter kapitel 8 [nu kapitel 11] i lov om social service træffes af den kommune, hvor indehaveren af forældremyndigheden har opholdskommune. Den Sociale Ankestyrelse har i en afgørelse offentliggjort som SM R-7-00 fastslået, at afgørelser efter kapitel 8 i lov om social service træffes af den kommune, hvor indehaveren af forældremyndigheden har opholdskommune. Det gælder, selv om barnet ikke opholder sig sammen med indehaveren af forældremyndigheden. Dette princip opretholdes i § 9 a, stk. 4, da afgørelser efter kapitel 8 [nu kapitel 11] i lov om social service kan iværksættes uden samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden, og derfor udgør en begrænsning af de beføjelser som indehaveren af forældremyndigheden har til at træffe beslutninger om barnets forhold efter reglerne i lov om forældremyndighed og samvær.”

Hele begrundelsen for at tillægge forældremyndighedsindehaverens opholdskommune handle- og betalingsforpligtelsen er således, at afgørelser efter Servicelovens kapitel 11 betragtes som indgreb i forældremyndighedsindehaverens beføjelser. Disse lovbemærkninger blev godt nok skrevet, efter nærværende afgørelse blev truffet, men afgørelsen figurerer stadig som ”gældende” på Ankestyrelsens hjemmeside.

På baggrund af de citerede lovbemærkninger og på baggrund af, at der næppe kan være tvivl om, at afgørelsen om at yde hjælp blev truffet mere i forhold til moderen end i forhold til faderen, kunne det hævdes, at moderens kommune burde være blevet betragtet som opholdskommune i forhold til afgørelsen om ”praktisk pædagogisk støtte”, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 1. pkt. samt SVL § 40, stk. 2, nr. 2 (nu 52, stk. 3, nr. 2).

Ud fra denne argumentation var det således irrelevant, at børnene boede og var folkeregistertilmeldt faderens opholdskommune, eftersom støtten blev ydet i moderens kommune og overfor moderen som forældremyndighedsindehaver, og eftersom argumentet for at lade opholdskommuneforpligtelsen i relation til foranstaltninger efter SVL kapitel 11 påhvile

forældremyndighedsindehaverens kommune er, at disse foranstaltninger træffes overfor forældremyndighedsindehaveren.

Omvendt kunne man anvendende princippet i RSL § 9 a, stk. 4, 4.-5. pkt. angående anbringelser. Som nævnt får anbragte børn selvstændig opholdskommune i forbindelse med en anbringelse. Efter anbringelsen er det sådan, at barnets selvstændige opholdskommune træffer afgørelser, som vedrører barnet, mens forældremyndighedsindehaverens opholdskommune træffer afgørelser, der er målrettet forældremyndighedsindehaveren. Med udgangspunkt i dette princip kunne der argumenteres for, at afgørelsen om praktisk pædagogisk støtte var rettet mod børnene, idet sådan støtte iværksættes af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte, jf. SVL § 52, stk. 3, nr. 2, jf. stk. 1.

Imidlertid har et barn, som ikke er anbragt i selvstændig opholdskommune, og anvendelse af dette princip harmonerer i øvrigt dårligt med argumentationen om at årsagen til, at forældremyndighedsindehaverens opholdskommune er opholdskommune i forhold til foranstaltninger efter SVL kapitel 11, er, at disse foranstaltninger udgør en begrænsning af forældremyndighedsindehaverens beføjelser.

Mine bemærkninger til afgørelsen ændrer naturligvis intet ved, at afgørelsen slår fast, at i et tilfælde, hvor forældre med delt forældremyndighed bor i hver sin kommune, og der skal træffes afgørelse i henhold til kapitel 11 i SVL, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 1. pkt., skal der i relation til fastlæggelse af opholdskommune lægges vægt på, hvor barnet/børnene bor, og hvor det/de er folkeregistertilmeldt(e).

Ankestyrelsen nævnte desuden i afgørelsen, at der tillige kan lægges vægt på graden af de implicerede kommuners kontakt til forældrene, men i den konkrete sag blev der som anført lagt vægt på, at børnene boede hos faderen, og at de var folkeregistertilmeldt i hans kommune.

R-5-05, forældremyndighedsindehaverens samvær med barn efter anbringelse uden for hjemmet

Sagen omhandler ovennævnte problematik omkring, hvem en afgørelse bliver truffet i forhold til. Sagen vedrørte en kvinde, hvis barn var blevet anbragt i familiepleje direkte fra fødegangen, og tvisten stod om, hvilken kommune der var opholdskommune i forhold til en afgørelse om at udbetale hjælp til kvinden, så hun kunne have samvær med sit anbragte barn, jf. SVL § 42, stk. 2, nr. 9 (nu § 52, stk. 5).

Som nævnt er det, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 1. pkt., forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, som er opholdskommune i forhold til afgørelser efter kapitel 11 i SVL, og anbringelser falder under dette kapitel, jf. SVL § 52, stk. 2, nr. 8 samt § 58. Men efter en anbringelse er sket, får det anbragte barn selvstændig opholdskommune i den kommune, som har truffet afgørelse om anbringelsen – dvs. forældremyndighedsindehaverens opholdskommune. Årsagen til dette er at sikre kontinuitet i barnets sagsbehandling, således at barnets opholdskommune ikke skifter i tilfælde af, at forældremyndighedsindehaveren efterfølgende flytter, jf. lovbemærkningerne RSL § 9 a, stk. 4 i lovforslag nr. L 18, 2003-04. Imidlertid er det dog fortsat sådan, at afgørelser, som er målrettet forældremyndighedsindehaveren, skal træffes af forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, mens barnets selvstændige opholdskommune træffer afgørelser, der vedrører barnets forhold, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 4.-5. pkt. En række afgørelser kan rette sig mod såvel barnet som forældremyndighedsindehaveren, og i denne forbindelse fremgår følgende af førnævnte lovbemærkninger. *”I tilknytning til en anbringelse uden for hjemmet kan der opstilles den formodning, at der er tale om afgørelser, der vedrører barnets forhold, medmindre det anses for godtgjort, at afgørelsen altovervejende er målrettet forældremyndighedsindehaveren”.*

Ankestyrelsen fandt ikke, at det var godtgjort, at afgørelse om dækning af transportudgifter til samvær med et anbragt barn altovervejende var målrettet forældremyndighedsindehaveren, og derfor var det barnets opholdskommune, der var opholdskommune i forhold til at træffe afgørelse om dækningen af moderens transportudgifter. Begrundelsen var i øvrigt, at en afgørelse om, hvorvidt en biologisk moder skal have samvær med sit barn, tager udgangspunkt i, om dette samvær er i barnets bedste interesse.

I relation til ovenstående citat fra lovbemærkningerne, skal det i parentes nævnes, at formodningen for at alle afgørelser i udgangspunktet er rettet mod barnet, ikke kunne anvendes i sag R-8-02. Årsagen til dette er, at der i denne sag ikke var tale om en anbringelse uden for hjemmet, men om at fire børn boede hos faderen, mens moderen boede i en anden kommune.

O-56-96, hjælp til ændring af bolig hos den ene forælder

Sagen omhandlede en dreng, som var kørestolsbruger pga. af muskelsvind. Drengen havde fast bopæl i A kommune hos faderen, som var eneindehaver af forældremyndigheden. Moderen, som havde bopæl i B kommune, havde samværsret med drengen hver 3. weekend og i hans skoleferier.

Drengen var tiltagende afhængig af hjælpemidler og personhjælp. Han færdedes udelukkende i kørestol, men var ikke i stand til at anvende sin elektriske kørestol i moderens bolig. Det var derfor nødvendigt at foretage ændringer af moderens bolig i henhold til § 59 i Bistandsloven (nu SVL § 116, stk. 1)¹⁹.

Tvisten i sagen stod om, hvilken kommune der var opholdskommune i forhold til indretningen af moderens bolig, og i denne forbindelse fandt Ankestyrelsen, at det påhvilede A kommune – som var barnets opholdskommune – at yde hjælpen til boligindretningen i moderens kommune.

Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at det, jf. RSL § 9, stk. 1, er opholdskommunen, der havde pligten til at yde bistand, og at A kommune, jf. RSL 9 a, stk. 2, måtte anses for at være opholdskommune, da barnet havde fast bopæl i kommunen hos faderen, der var indehaver af forældremyndigheden.

Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at ophold hos moderen, der havde almindelig samværsret med barnet, måtte ligestilles med ophold i egen bolig, og at det var nødvendigt for opretholdelse af samværsretten, at der blev ydet hjælp til boligindretning hos moderen.

C-15-03, dækning af den ene forælders merudgifter

Sagen angik en lignende problemstilling som i den just omtalte O-56-96.

¹⁹ Bestemmelsen i SVL § 116, stk. 1 har følgende ordlyd: ”Kommunalbestyrelsen skal yde hjælp til indretning af bolig til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når indretningen er nødvendig for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted for den pågældende”

Forældrene til en dreng med Downs Syndrom var flyttet fra hinanden. Faderen havde bopæl i A Kommune, mens moderen boede i B Kommune. Forældrene havde fælles forældremyndighed, og drengen boede skiftevis en uge hos hver af dem. Drengen var tilmeldt folkeregistret i A Kommune. Sagen drejede sig herefter om, hvilken kommune der var opholdskommune i forhold til moderens ansøgning om hjælp til dækning af nødvendige merudgifter²⁰ i de uger, hvor drengen boede hos hende i B kommune.

Ankestyrelsen fandt, at Faderens kommune var opholdskommune i relation til merudgiftsdækningen. Idet forældrene havde delt forældremyndighed, og drengen opholdt sig lige meget hos dem begge, havde drengen opholdskommune, hvor han var folkeregistertilmeldt, jf. RSL § 9 a, stk. 2, 3. pkt., og det var han som nævnt i faderens kommune.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at *”merudgifter efter [SVL § 41] knytter sig til forsørgelsen af et barn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.”* Ydelsen var derfor relateret til barnet og ikke til moderen, hvorfor det var barnets opholdskommune, som var opholdskommune i forhold til ydelsen.

I begge ovennævnte sager (O-56-96 samt C-15-03) ses det således, at der anvendes samme princip som i RSL § 9 a, stk. 4, 4.-5. pkt. om anbragte børn. Efter denne bestemmelse træffer forældremyndighedsindehaverens opholdskommune afgørelser om beslutninger, der er rettet mod forældremyndighedsindehaveren, mens barnets opholdskommune træffer afgørelser, der er rettet mod barnet. Barnets opholdskommune var således opholdskommune i forhold til ydelserne, idet ydelserne først og fremmest blev givet af hensyn til barnet. Det skal øvrigt nævnes i denne sammenhæng, at ingen af de pågældende ydelser faldt under SVL kapitel 11.

R-8-05, forældremyndighedsindehaverens udvandring fra landet

Sagen omhandlede et barn, som siden september 2002 havde boet hos sin biologiske far i X kommune. Moderen havde imidlertid den fulde forældremyndighed og boede i Y kommune. De to kommuner indgik i juli 2003 en samarbejdsaftale om at iværksætte et dagskoletilbud til barnet, jf. SVL § 40, stk. 2, nr. 1 (nu § 52, stk. 3, nr. 1), som hører under kapitel 11 i Serviceloven. I oktober 2003 udvandrede moderen fra Danmark. Faderen fik forældremyndigheden d. 30. september 2004.

²⁰ Kommunernes pligt til at dække denne type merudgifter følger af SVL § 41 (§ 28 i den dagældende SVL)

Det fremgår af afgørelsen, at: *”Ankestyrelsen vurderede, at barnet havde erhvervet selvstændig opholdskommune på tidspunktet for forældremyndighedsindehaverens udvandring af landet”*. Fra dette tidspunkt havde Y kommune derfor ikke længere nogen forpligtelse overfor barnet. Ankestyrelsen forudsatte i denne forbindelse, at forældremyndighedsindehaveren ikke længere havde bevaret sin opholdskommune. X kommune var således opholdskommune for barnet fra moderens udvandring fra Danmark.

Ovennævnte citat fra afgørelsen giver det indtryk, at barnet havde erhvervet selvstændig opholdskommune i generel forstand. Dette er dog formentlig ikke hensigten med afgørelsen, men blot et eksempel på en mindre præcis formulering. Eftersom der ikke er hjemmel, som beskriver, hvor et barn har opholdskommune i relation til afgørelser efter kapitel 11 i SVL i tilfælde af at eneindehaveren af forældremyndigheden dør eller udvandrer fra landet, giver det naturligvis mening, at barnet i et sådant tilfælde erhverver selvstændig opholdskommune i forhold til afgørelser efter Servicelovens kapitel 11. Men det betyder ikke, at barnet erhverver selvstændig opholdskommune i relation til andre afgørelser. Dette fremgår dels af Ankestyrelsens egen praksis, dels af RSL § 9 a, stk. 2, 1. pkt., samt af lovbemærkningerne til denne bestemmelse. I den ovennævnte sag R-2-00 døde faderen til en dreng. Faderen var eneindehaveren af forældremyndigheden. Drengen fik herefter opholdskommune i den biologiske moders kommune, selvom moderen hverken ønskede at have drengen boende eller at søge om forældremyndigheden.

Af RSL § 9 a, stk. 2, 1. pkt. fremgår det endvidere, at et barn eller en ung under 18 har samme opholdskommune som forældrene. Lovbemærkningerne til denne bestemmelse indeholder desuden følgende passus: *” Ved begrebet ”forældre” forstås barnets biologiske forældre og adoptivforældre. Hvis barnet ikke bor sammen med begge dets forældre, har barnet samme opholdskommune som den af barnets forældre, som barnet bor mest hos. Bor barnet lige meget hos begge forældre, har barnet opholdskommune, hvor det er tilmeldt folkeregistret – uanset om den anden af forældrene har forældremyndigheden”*, jf. lovforslag nr. L 18, 2003-04.

Barnet i nærværende afgørelse havde således opholdskommune i faderens kommune, fordi faderen boede der. Barnet erhvervede ikke selvstændig opholdskommune ved moderens udvandring – i al fald ikke i forhold til afgørelser, som ikke faldt under kapitel 11 i Serviceloven.

Således må det ud fra afgørelsen kunne konkluderes, at i tilfælde, hvor forældremyndighedsindehaverens udvandrer fra Danmark (eller dør), erhverver barnet selvstændig opholdskommune i relation til afgørelser efter kapitel 11 i SVL. Men barnet erhverver ikke selvstændig opholdskommune i forhold til andre afgørelser, såfremt barnet stadig har en biologisk-/adoptivforælder i landet²¹.

R-11-05, barnets opholdskommune ved begge forældres død

Sagen drejede sig om en pige, som boede hos sin mor i A kommune. Faderen var død, og da moderen også døde den 26. december 2003, fik pigen samme dag ophold hos sine farforældre i B kommune. Der blev ikke udstedt plejetilladelse til farforældrene, da A kommune ikke tog kontakt til B kommune. Den 24. marts 2004 fik farforældrene forældremyndigheden over pigen.

Ankestyrelsen fandt, at pigen erhvervede selvstændig opholdskommune ved moderens (den længstlevende forælders) død. Derfor var A kommune at betragte som opholdskommune i forhold til pigen fra den 26. december 2003, idet pigen opholdt sig i denne kommune ved moderens død. Fra den 24. marts, hvor pigens farforældre fik forældremyndighed over hende, overgik opholdskommuneforpligtelsen til B kommune, hvor farforældrene boede.

Således får et barn selvstændig opholdskommune, hvis begge forældre dør, og ifølge afgørelsen, får barnet selvstændig opholdskommune i den kommune, hvor den sidstlevende forældre havde ophold, indtil en ny forældremyndighedsindehaver bliver udpeget, uanset om barnet fysisk faktisk opholder sig i denne kommune.

Efter min vurdering, er afgørelsen problematisk. Sag O-81-94 omhandlede ligeledes et barn, som fik selvstændig opholdskommune ved den sidstlevende forælders død. I sagen blev barnets broder tillagt forældremyndigheden, hvilket dog ikke ændrede på, at barnet havde selvstændig opholdskommune – uafhængigt af broderens opholdskommune. Ifølge O-81-94 har et forældreløst

²¹ Personer under 18, som ikke bor sammen med nogen af forældrene, og som har klaret sig selv, har selvstændig opholdskommune, jf. RSL § 9 a, stk. 3, og personer under 18, som selv har ansvar for at forsørge en ægtefælle eller et barn har også selvstændig opholdskommune, jf. RSL § 9 a, stk. 5.

barn, som ikke opholder sig i samme kommune som forældremyndighedsindehaveren, således opholdskommune, hvor barnet opholder sig, jf. i øvrigt også Retssikkerhedsvejledningens pkt. 274.

Det giver derfor anledning til stor undren, at det forhold, at pigens farforældre udpegedes som forældremyndighedsindehavere, medførte, at pigens opholdskommune ændredes, eftersom Ankestyrelsen som vist tidligere har fastslået, at et forældreløst barn har selvstændig opholdskommune – uafhængigt af, hvor forældremyndighedsindehaveren opholder sig. Pigen havde jo fysisk faktisk haft ophold i farforældrenes opholdskommune siden den dag, hvor moderen døde, og pigen burde således have haft opholdskommune i farforældrenes opholdskommune fra denne dag. Efter min vurdering er udfaldene på de to sager modstridende, og det er derfor vanskeligt at vide, hvad der er gældende praksis, men ifølge den seneste af afgørelserne (R-11-05) erhverver et forældreløst barn selvstændig opholdskommune i den kommune, hvor den sidstlevende forælder opholdt sig ved sin død, indtil en ny forældremyndighedsindehaver er udpeget. Herefter får barnet tilsyneladende opholdskommune, hvor barnet fysisk faktisk opholder sig. Årsagen til dette er, at det først er, når der er blevet udpeget en ny indehaver af forældremyndigheden, at kommunen kan træffe aftale med denne indehaver om, hvor barnet skal have ophold efter den længstlevende forælders død.

Jeg vil dog hævde, at det ikke alene er sag O-81-94 samt Retssikkerhedsvejledninger, som taler imod rigtigheden af afgørelsen i sag R-11-05. Ankestyrelsen lægger selv i sin praksis tung vægt på fysisk faktisk ophold, jf. eksempelvis R-4-02 samt R-17-00, og pigen havde fysisk faktisk ophold i farforældrenes kommune fra den dag, hvor hendes moder døde.

Herudover kan det undre, at et barns opholdskommune – i en situation hvor barnet ”*erhverver selvstændig opholdskommune*” – fastlåses, hvor den sidstlevende forælder havde ophold, i stedet for at barnets opholdskommune følger barnets fysisk faktiske ophold. Udgangspunktet for fastsættelse af opholdskommune er jo, at en borger har ophold, hvor denne har bolig eller sædvanligvis opholder sig, jf. RSL § 9, stk. 2.

Afgørelsen kan måske ses som et udtryk for, at Ankestyrelsen ikke synes, det er særligt heldigt, at en kommune kan slippe udenom at behandle en sag om et barn, hvis eneste tilbageværende forælder er afgået ved døden, blot ved at undlade at reagere i forhold til barnet. I hvert fald tyder

sprogbrugen i Ankestyrelsens afsluttende bemærkninger mere på, at den ikke fandt at A kommune havde handlet etisk korrekt, end at A kommune juridisk set havde handlet i strid med loven eller Ankestyrelsens hidtidige praksis. Fx fandt Ankestyrelsen det ”*beklageligt*”, at A kommune ikke straks efter moderens død havde sørget for, at der blev udpeget en forældremyndighedsindehaver, jf. daværende lov om forældremyndighed og samvær § 24. Ankestyrelsen fandt det også ”*uheldigt*”, at A kommune ikke havde sørget for, at der blev udstedt plejetilladelse til farforældrene, jf. Servicelovens § 64 stk. 1 (nu § 78, stk. 1)

Men der var jo i sagen ikke tale om, at A kommune forholdt sig passiv, indtil pigen flyttede til en anden kommune. Pigen flyttede ind hos sine farforældre i en anden kommune samme dag, som moderen døde, og der er intet i sagsfremstillingen, som tyder på, at pigen skulle vende tilbage til sin tidligere kommune, og at opholdet i farforældrenes kommune derfor kunne anses for at være midlertidigt.

R-9-06, børn anbragt før 1. juli 2003

Denne sag har alene relevans i forhold til børn, som er blevet anbragt før 1. juli 2003. På denne dato trådte der nemlig nye regler i kraft om anbragte børns opholdskommune, jf. nedenfor.

Sagen angik et barn, som af A kommune var blevet anbragt uden for hjemmet i september 2001. I april 2003 blev barnets anbringelsessted ændret, således at barnet fik ophold i en plejefamilie i B kommune. Moderen, som havde forældremyndigheden, boede i A kommune frem til 1. juni 2005, hvor hun flyttede til C kommune. Tvisten i sagen drejede sig om, hvilken kommune der havde handleforpligtelsen overfor pigen fra 1. juli 2003.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune var handlekommune. Ankestyrelsen fremhævede i denne sammenhæng følgende:

”Det fremgår af ikrafttrædelsesbestemmelsens § 3, stk. 2 i lov nr. 397 af 28. maj 2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service, at børn og unge, der var anbragt før den 1. juli 2003 har selvstændig opholdskommune i den kommune, der den 30. juni 2003 var opholdskommune for barnet eller den unge, selv om barnet eller den unges forældre senere flytter til en anden kommune. Begrundelsen for afgørelsen var, at efter de

dagældende regler og jf. ovennævnte ikrafttrædelsesbestemmelse var det forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, der fortsat var handlekommune for barnet, såfremt barnet var anbragt uden for hjemmet før den 30. juni 2003.”

Eftersom moderen, som var forældremyndighedsindehaver, boede i A kommune den 30. juni 2003, var A kommune ligeledes barnets opholdskommune på dette tidspunkt, og denne kommune var derfor barnets selvstændige opholdskommune.

Jeg vil i denne forbindelse knytte en kommentar til Ankestyrelsens udtalelse om, at de dagældende regler²² og ikrafttrædelsesbestemmelsen medførte, at det var ”forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, der fortsat var handlekommune for barnet”. I henhold til Retssikkerhedsloven af 2002²³, som var den udgave af Retssikkerhedsloven, der gjaldt op til 1. juli 2003²⁴, havde børn samme opholdskommune som forældrene, jf. den dagældende RSL § 9, stk. 3²⁵, og begrebet forældre skal i denne sammenhæng forstås som biologiske forældre, jf. ovenfor. Inden 2003-udgaven af Retssikkerhedsloven var reglerne omkring anbragte børns opholdskommune alene stadfæstet i praksis, og i henhold til denne praksis bestemtes et barns opholdskommune alene af, hvor de biologiske forældre havde ophold, medmindre der var tale om afgørelser, som skulle træffes efter den dagældende Servicelovs kapitel 8 (nu kapitel 11). I disse tilfælde – og kun i disse tilfælde – havde forældremyndighedsindehaverens opholdskommune handleforpligtelsen i forhold til barnet, jf. R-7-00.

Før 2003 eksisterede der således ikke et princip om, at anbragte børn fik selvstændig opholdskommune, hvorfor forældremyndighedsindehaverens opholdskommune var opholdskommune i forhold til foranstaltninger efter SVL kapitel 11 (det daværende kapitel 8), mens den biologiske forælders/adoptivforælders opholdskommune var opholdskommune i forhold til andre foranstaltninger, jf. R-7-00

I nærværende sag (R-9-06) stod tvisten om, hvilken kommune der havde handlepligt i forhold til en beslutning om hjemgivelse, hvilket er en foranstaltning efter SVL kapitel 11, jf. SVL § 68, hvorfor

²² Dvs. de regler, der gjaldt før 1. juli 2003

²³ Lovbekendtgørelse nr. 807 af 26/09/2002, jf. www.retsinformation.dk

²⁴ Jf. den omtalte ikrafttrædelsesbestemmelse

²⁵ Dette er i øvrigt stadig gældende

der ikke er nogen tvivl om, at barnets opholdskommune måtte afgøres af, hvor *forældremyndighedsindehaveren* havde ophold den 30. juni 2003. Havde der imidlertid været tale om en foranstaltning, som ikke var omfattet af Servicelovens kapitel 11, måtte barnets opholdskommune efter min vurdering bestemmes af, hvor barnets *forælder/forældre* havde ophold på dette tidspunkt. Forskellen ville være relevant i en situation, hvor biologisk forælder og forældremyndighedsindehaver ikke var sammenfaldende den 30. juni 2003.

R-11-06, kommune foretog anbringelse af barn uden at være kompetent dertil

Sagen omhandlede en dreng, der i 2004 af A kommune på Færøerne blev anbragt på et socialpædagogisk opholdssted i B kommune i Danmark i henhold til Servicelovens kapitel 11.

Drengens far, der var forældremyndighedsindehaver, boede på tidspunktet for anbringelsen i C kommune. Det var således faderens kommune, som var opholdskommune i forhold til afgørelser efter Servicelovens kapitel 11, men faderens kommune var ikke blevet involveret i anbringelsen.

Derfor havde A kommune været stedligt inkompetent til at træffe afgørelse om anbringelsen. Imidlertid blev afgørelsen opretholdt som gyldig, idet anbringelsen i sagen var en begunstigende forvaltningsakt, som drengen havde indrettet sig på. A kommune blev således betragtet som drengens opholdskommune i relation til foranstaltninger efter Servicelovens kapitel 11. Dette havde den konsekvens, at handle- og betalingsforpligtelsen hele tiden havde påhvilet og fortsat ville påhvile A kommune i forhold til foranstaltninger efter Servicelovens kapitel 11.

Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse vægt på RSL § 9 a, stk. 4, 2. pkt., hvorefter et anbragt barn får selvstændig opholdskommune i den kommune, som har truffet afgørelse om anbringelsen.

Eftersom A kommune rent faktisk havde truffet afgørelsen om anbringelse, og eftersom der var tale om en begunstigende forvaltningsakt, måtte A kommune opfattes som opholdskommune i relation til foranstaltninger efter SVL kapitel 11 – uagtet at A kommune havde været inkompetent til at træffe afgørelsen.

203-09, Anbringelse var ikke en anbringelse i Servicelovens forstand

En pige, som havde bopæl i B kommune, blev af denne kommune anbragt på en specialkostskole i henhold til SVL § 50, stk. 3, nr. 8, som hører under kapitel 11 i Serviceloven. Pigen havde ophold på denne skole fra oktober 2006 til februar 2008. Under opholdet på kostskolen – nærmere bestemt den 1. september 2007 - blev pigens folkeregisteradresse ændret til A kommune. Årsagen til dette var, at forældrene i forbindelse med deres separation var blevet enige om, at pigen skulle flytte ind hos faderen i A kommune, hvilket hun også gjorde, da specialkostskoleopholdet ophørte i februar 2008. Forældrene havde i øvrigt fælles forældremyndighed.

Ankestyrelsen fandt, at opholdskommuneforpligtelsen påhvilede A kommune fra den 1. september 2007, hvor hun skiftede folkeregisteradresse til A kommune som følge af familiens planer om, at pigen skulle flytte ind hos faderen i A kommune.

Under normale omstændigheder ville pigen have haft selvstændig opholdskommune i B kommune, som jo havde foretaget anbringelsen, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 2. pkt., og derfor ville opholdskommuneforpligtelsen have påhvilet B kommune, indtil hjemgivelsen til faderen i februar 2008, hvor barnet ville have fået samme opholdskommune som faderen. Et anbragt barns selvstændige opholdskommune forudsætter, at barnet er anbragt, hvilket jo ikke længere er tilfældet, hvis der sker hjemgivelse til en eller begge forældre, hvorfor man i sådan en situation ville vende tilbage til udgangspunktet om, at et barn har samme opholdskommune som forældrene, jf. RSL §§ 9 a, stk. 2, 1. pkt. samt 9 a, stk. 4, 2. pkt.

Imidlertid var specialkostskolen, ikke godkendt af kommunalbestyrelsen som anbringelsessted, hvilket anbringelsessteder for børn og unge skal være, jf. SVL §§ 66, stk. 1, nr. 4 samt 142, stk. 5. Ankestyrelsen udtalte i denne forbindelse, at den omstændighed, at B kommune fejlagtigt havde bevilget pigen ophold på skolen som en anbringelse efter SVL ikke kunne føre til, at B kommune efter den 1. september 2007 fortsatte som pigens opholdskommune.

Pigen fik således opholdskommune i A kommune per 1. september 2007, idet hun på denne dato fik folkeregisteradresse i A kommune, fordi hun senere skulle flytte sammen med sin fader i denne kommune. Flytningen til faderens bopæl blev realiseret, og der havde på intet tidspunkt været grund til at antage, at hensigten om, at pigen skulle flytte ind hos faderen, ikke havde været reel.

Årsagen til sagens udfald skal findes i, at et barn eller en ung under 18 som udgangspunkt har samme opholdskommune som forældrene, medmindre barnet klarer sig selv, er anbragt eller selv har ansvar for at forsørge en ægtefælle eller et barn, jf. i det hele RSL § 9 a, stk. 2-5²⁶. Og da der ikke var tale om en anbringelse i Servicelovens forstand, fik pigen ikke selvstændig opholdskommune i B kommune.

I den overfor nævnte R-11-06 fik en anbringelse, som blev foretaget af en kommune, der ikke var kompetent dertil, det resultat, at den anbringende kommune blev barnets selvstændige opholdskommune. Forklaringen på denne forskel må være, at der i nærværende sag reelt ikke var tale om en ”anbringelse” i Servicelovens forstand.

²⁶ Det skal her præciseres, at hvor der er tale om andre foranstaltninger efter Servicelovens kapitel 11 end anbringelser, er det forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, der er opholdskommune i forhold til disse foranstaltninger (hvilket alene har relevans, hvis forældremyndigheden er tillagt en anden end forældrene).

Flytning

R-3-01, erhvervelse af bolig i anden kommune med hensigt om at flytte dertil

En handicappet mand, der boede i A kommune, købte fast ejendom i B kommune med henblik på indflytning. Som følge af mandens handicap var det nødvendigt at foretage særlig indretning af boligen, før indflytningen kunne ske. Mens manden fortsat boede i A kommune, ansøgte han B kommune om hjælp til indretning af den nye bolig. B kommune afviste at behandle ansøgningen under henvisning til, at A kommune fandtes at være opholdskommune. A kommune afviste ligeledes at behandle ansøgningen.

Ankestyrelsen fandt, at A kommune var opholdskommune, jf. RSL 9, stk. 1. Styrelsen begrundede afgørelsen med, at manden på ansøgningstidspunktet havde ophold i A kommune. Styrelsen henviste til lovbemærkningerne til RSL § 9, stk. 1 i lovforslag nr. L 228, 1996-97, hvorefter en borger har ophold i den kommune, hvor den pågældende faktisk har ophold. Herudover slog Ankestyrelsen fast, at det er en forudsætning for handleforpligtelsens overgang, ”*at borgeren definitivt har opgivet sin tilknytning til den tidligere kommune herunder opgivet den tidligere bolig*”. Endvidere henviste Ankestyrelsen til lovbemærkningerne til § 10 i den nu historiske Bistandslov (bemærkningerne til forslag til Lov om Social Bistand af 16. januar 1974)²⁷. Ifølge disse bemærkninger gælder der den hovedregel, at pligten til at yde bistand påhviler den kommune, hvor borgeren opholder sig på ansøgningstidspunktet. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at det er uden betydning, til hvilken kommune borgeren retter sin ansøgning, jf. R-17-00. Det, som er afgørende, er, hvor borgere fysisk har ophold på ansøgningstidspunktet.

Hensigten om at flytte til en anden kommune er altså ikke nok til at statuere opholdskommune i denne kommune – heller ikke selvom borgeren har erhvervet eller lejet bolig i denne kommune, jf. i øvrigt problemstillingen i R-17-00. Sammenholdes de to sager (R-3-01 og R-17-00), må det konkluderes, at hensigten om at flytte til en anden kommune, hvor borgeren i øvrigt har fået bolig under opholdet i den kommune, hvor den pågældende borger aktuelt og fysisk har ophold, ikke er tilstrækkeligt til at statuere opholdskommune i den kommune, hvor den nye bolig er placeret.

²⁷ Det fremgår af lovbemærkningerne til RSL § 9, stk. 1 i lovforslag nr. L 228, 1996-97, at RSL § 9 stk. 1, at denne er en videreførelse af Bistandslovens § 10, hvorfor der stadig skal tages højde for lovbemærkningerne til denne lov.

Vejledende bemærkede Ankestyrelsen, at hvis en borger efter ansøgningen er indgivet, men inden afgørelse er truffet, opgiver sin bopæl og tager varigt ophold i den nye kommune, er det den nye kommune, der skal behandle ansøgningen, da denne kommune nu er opholdskommune.

Ankestyrelsen bemærkede endvidere vejledende, at de to kommuner ville kunne samarbejde om behandlingen af ansøgningen. Derimod var der ikke hjemmel til at aftale, at pligten til at yde hjælp skal påhvile tilflytningskommunen, idet denne kommune i sagen ikke var en ”tidligere opholdskommune”, jf. RSL § 9, stk. 6.

0-76-85 & 122-09, opholdskommuneforpligtelsens overgang ved flytning

Sagen drejede sig om en kvinde, som skulle flytte fra A til B kommune. Hendes barn havde vuggestueplads i A kommune, og hun anmodede derfor denne kommune om, at hendes barn efter flytningen til B kommune måtte blive i den hidtidige vuggestue i en periode på 6 måneder. Ansøgningen var begrundet med, at barnet derved kunne undgå institutionsskifte, før hun fyldte 3 år og kunne komme i børnehave. Kvinden anførte endvidere i ansøgningen, at B kommune ikke kunne tilbyde vugge stueplads, men alene dagplejeplads.

A kommune gav tilsagn om, at barnet kunne blive i daginstitution i A kommune på betingelse af, at B kommune ville refundere udgiften i perioden efter flytningen. B kommune gav afslag på refusion. Afslaget var begrundet med, at B kommune kunne tilbyde dagplejeplads, hvilket sidestilledes med vuggestueplads.

Ankestyrelsen fandt, at forpligtelsen til at sørge for daginstitutionsplads påhvilede opholdskommunen, jf. bistandslovens § 10, stk. 1 (nu RSL § 9, stk. 1). A kommune havde derfor ikke pligt til at lade ansøgerens barn blive i institution i A kommune efter familiens flytning til B kommune. Der kunne således i forbindelse med en flytning til en anden kommune ses bort fra det normalt gældende opsigelsesvarsel på 6 måneder. Opholdskommuneforpligtelsen skifter altså straks efter, at en borger skifter opholdskommune²⁸.

²⁸ Se i øvrigt Uffe Vesthy Madsen, Kommuners Handlepligt og indbyrdes refusionspligt i henhold til Bistandsloven, s. 32-33

I sag 122-09 blev det ligeledes slået fast, at opholdskommuneforpligtelsen skifter i det øjeblik, borgeren flytter kommune. Sagen omhandlede en mand, som pga. sit medfødte handicap modtog merudgiftsydelser, jf. SVL § 100. På et tidspunkt flyttede manden fra A til B kommune.

Ankestyrelsen fandt, at B kommune fra flyttedatoen skulle betale den merudgiftsydelse, som var fastsat af A kommune, indtil B kommune selv havde truffet ny afgørelse om merudgifter. Årsagen var, at B kommune fra denne dato var opholdskommune, og handle- samt betalingsforpligtelsen påhviler opholdskommunen, jf. RSL § 9, stk. 1.

Kommunerne havde været uenige om, hvilken af dem som skulle betale merudgiftsydelsen fra flytningen. En sådan uenighed må imidlertid aldrig komme borgeren til skade. Det følger nemlig af RSL § 9, stk. 1, 1. pkt., at hvis 2 kommuner er uenige om, hvilken af dem som er opholdskommune, er det folkeregisteradressekommunen, som må påtage sig opholdskommuneforpligtelsen, indtil det er afklaret, hvor borgeren har ophold i henhold til RSL § 9, stk. 1.

R-12-00, nuværende opholdskommune forpligtet til at træffe afgørelser, som tidligere opholdskommune burde have truffet

En mand med ophold i A kommune var i 1989 blevet tildelt førtidspension. Opholdskommunen var i denne forbindelse forpligtet til at genvurdere mandens ret til pension hvert femte år. Manden flyttede i 1999 til B kommune. Mellem 1989 og 1999 havde A kommune imidlertid to gange (i 1994 og i 1997²⁹) undladt at foretage genvurderingen. B kommune ønskede ikke at overtage pensionsagen, eftersom genvurderingsforpligtelsen ikke var blevet iagttaget af A kommune. A kommunes forsømmelighed ville ifølge B kommune medføre administrativt arbejde og deraf følgende udgifter. B kommune gjorde desuden gældende, at det var umuligt for den at foretage en vurdering af, om betingelserne for pension havde været opfyldte i 1994 og i 1997, hvor A kommune havde undladt at foretage genvurdering.

Ankestyrelsen fandt, at B kommune var opholdskommune for manden, og dermed havde B kommune pligt til at genvurdere pensionsberettigelsen. B kommune var således også forpligtet til at foretage de genvurderinger, som skulle have fundet sted i 1994 og i 1997, hvor manden havde ophold i A kommune. Dette blev begrundet ud fra RSL § 9, stk. 1, i følge hvilken

²⁹ Årstallene passer ikke med hvert 5. år, men det er de årstal, der fremgår af afgørelsen.

opholdskommunen har pligt til at yde hjælp. Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse vægt på, at der ikke var tvivl om, at manden i 1999 havde taget ophold i B kommune med henblik på længerevarende ophold, og at han ikke havde bevaret tilknytning til A kommune.

A kommunes forsømmelighed havde altså ingen indflydelse på B kommunes pligter som opholdskommune.

Afgørelsen er bemærkelsesværdig, idet den nye opholdskommune også skulle betragtes som opholdskommune i forhold til beslutninger, som den tidligere kommune skulle have truffet flere år før, borgeren flyttede til den nye kommune, og på dette tidspunkt havde borgeren - efter det oplyste - ingen tilknytning til den nye kommune.

Ankestyrelsen fandt i øvrigt, at hvis B kommune kunne dokumentere, at A kommunes forsømmelse af at foretage de to genvurderinger havde medført øgede administrationsudgifter for B kommune, måtte B kommune rette et erstatningskrav mod A kommune.

Intet minimumskrav til tilknytning til en kommune

R-13-00

Sagen drejede sig om en mand, som afsonede en fængselsstraf mellem oktober 1999 og januar 2000. Under en midlertidig løsladelse henvendte manden sig til kommunen og ansøgte om kontanthjælp. I forbindelse med afsoningen var manden frameldt sin adresse i kommunen, men tilmeldt folkeregistret. Manden ville ikke oplyse kommunen om, hvor han opholdt sig. Ankestyrelsen fandt, at kommunen var mandens opholdskommune, uanset at han ikke havde aktuel bolig i kommunen. Det sociale nævn havde desuden lagt vægt på, at manden rent faktisk havde ophold i kommunen og ikke havde tilknytning til andre kommuner, da han ansøgte om kontanthjælp.

Statueringen af opholdskommune i denne sag virker relativt uproblematisk, da manden efter det oplyste ikke havde tilknytning til andre kommuner. I denne forbindelse kan der i øvrigt henvises til pkt. 264 i Retssikkerhedsvejledningen, hvor det anføres, at

”alle personer altid har en opholdskommune, og at der derfor ikke kan stilles minimumskrav til den tilknytning en person skal have til en kommune, for at kommunen kan anses for opholdskommune”.

Fx betyder en borgers mange på såvel bolig som folkeregistertilmelding i en bestemt kommune ikke, at borgeren ikke har opholdskommune i den pågældende kommune. I denne forbindelse kan nævnes R-10-02, hvor en mand var tilmeldt folkeregistret i A kommune, men uden at være tilmeldt nogen adresse. Han havde dog det seneste år opholdt sig i en skov i B kommune, hvorfor B kommune var hans opholdskommune³⁰.

³⁰ Det følger forudsætningsvist af afgørelsen, at B kommune var opholdskommunen, idet den senere blev refusionspligtig

Konklusion

Det kriterium, som isoleret tillægges størst vægt i en fastlæggelse af opholdskommune, er, hvor borgeren fysisk faktisk har ophold, hvilket da også ligger helt i tråd med RSL § 9, stk. 2, hvorefter en person har opholdskommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig. Dette udgangspunkt må dog nuanceres, jf. nedenstående.

Midlertidig opholdskommune

Et meget væsentligt moment i vurderingen af, om en kommune er midlertidig eller fast, er, om borgeren har bevaret tilknytning til den tidligere kommune – eksempelvis i form af bolig men ikke nødvendigvis. Hvis borgeren må antages definitivt at have opgivet tilknytningen til en tidligere kommune, har borgeren ikke længere ophold i denne kommune, jf. R-4-02.

Hensigten med et ophold har betydning for, om opholdet er midlertidigt eller ej. Hensigten må i denne sammenhæng forstås således, at hvis det er hensigten med et ophold, at det skal være midlertidigt, taler dette for, at det rent faktisk er midlertidigt. Dog kan et ophold godt betragtes som fast, selvom hensigten helt klart er, at opholdet skal være midlertidigt, hvilket understreger, at man skal være forsigtig med at tillægge hensigten med et ophold for megen værdi, jf. eksempelvis R-4-02. Hvis borgeren har en aktuel, konkret og realistisk plan for et andet opholdssted, taler dette for, at den nuværende opholdskommune er midlertidig. Er der fastsat en tidsgrænse for opholdet, er denne ligeledes et argument for, at opholdet er midlertidigt, jf. R-4-02.

Omvendt taler det for fast ophold, hvis der ikke er sat nogen absolut tidsgrænse for opholdets varighed. Særligt hvis opholdet må antages at blive længerevarende, er dette et argument for fast ophold, uanset om opholdsstedet er beregnet til midlertidige ophold, jf. R-14-00. Imidlertid betragtes endog meget lange ophold på en behandlingsinstitution som midlertidige, hvis formålet med behandlingen er, at borgeren skal vende tilbage til en tidligere kommune, og det er realistisk at opfylde formålet, jf. R-7-04.

Den tidsmæssige udstrækning af et ophold i en anden kommune end den fast er dog ikke i sig selv afgørende. Således kan et ophold på 3 år eksempelvis godt være midlertidigt, jf. R-4-02.

Hvis en borger har bolig i to forskellige kommuner, har borgeren opholdskommune i den kommune, hvor denne opholder sig mest og har sin dagligdag, jf. R-4-02.

Et ophold, som efter Serviceloven er midlertidigt, er det ikke nødvendigvis i henhold til Retssikkerhedsloven. Fx havde en kvinde i R-5-03 fået midlertidigt husly på et hotel i henhold til Serviceloven. Men eftersom kvinden faktisk havde opholdt sig i 10 måneder i hotelkommunen og ikke længere havde tilknytning til sin tidligere kommune, fik hun opholdskommune i hotelkommunen.

Den faste opholdskommune har som hovedregel pligt til at stille hjælpemidler (eksempelvis en plejeseng) til rådighed til handicappede, som opholder sig midlertidigt i sommerhus i en anden kommune end den faste. Der lægges i denne forbindelse vægt på, om hjælpemidlet ydes som følge af et permanent behov hos borgeren, om det permanente behov skyldes den handicappedes forhold og ikke den midlertidige kommunes forhold, og om borgeren allerede samme type hjælpemiddel i den faste opholdskommune, jf. R-4-00 og R-6-02.

Ægtefæller har opholdskommune, hvor den fælles bopæl er, jf. RSL § 9, stk. 3. I R-4-06 opholdt en handicappet mand sig sammen med sin hustru i deres sommerhus i en anden kommune end den faste. Manden kunne pga. sit handicap ikke vende tilbage til boligen i den faste opholdskommune, og havde derfor opholdt sig længe i sommerhuskommunen sammen med hustruen. Selvom manden fysisk faktisk opholdt sig i sommerhuskommunen og ikke kunne vende tilbage til bopælen i anden kommune, betød dette ikke, at mandens ophold i sommerhuskommunen blev fast, idet boligen i den anden kommune blev anset for ægteparrets fælles bopæl.

Har en borger ikke selvstændig bolig, men i stedet opholder sig hos familie eller venner, taler dette imod, at opholdskommunen er fast. Dette betyder dog ikke, at en borger ikke kan have fast opholdskommune, hvor borgeren ikke har selvstændig bolig, jf. R-5-01.

En borger har altid en opholdskommune, hvorfor der ikke kan stilles et minimumskrav til tilknytningen, jf. R-10-02.

En indsat i et fængsel har opholdskommune i fængselskommunen – i hvert fald hvis den indsatte ikke har bevaret bolig i en anden kommune, jf. R-10-00 og R-9-07.

Det har desuden betydning for fastlæggelsen af opholdskommunen, i hvilken kommune borgeren opholdt sig, da behovet for hjælp opstod, samt hvor borgeren ønsker at etablere sig, jf. R-17-00 og R-11-03.

Børn

Børns opholdskommune bliver som udgangspunkt ikke bestemt af, hvor de fysisk faktisk har ophold. Børn har samme opholdskommune som deres biologiske forældre eller adoptivforældre, jf. RSL § 9 a, stk. 1, 1. pkt., og dette gælder, uanset hvor ringe kontakt der er til forældrene, og om disse er frataget forældremyndigheden. Dog er det sådan, at hvis kommunen iværksætter foranstaltninger efter SVL kapitel 11 er det forældremyndighedsindehaverens opholdskommune, som er opholdskommune i relation til disse foranstaltninger. Imidlertid er det forældrenes opholdskommune, som er barnets opholdskommune i forhold til alle andre foranstaltninger. Dette har naturligvis alene relevans, hvor forældre og forældremyndighedsindehaver ikke er sammenfaldende. Eksempelvis har det betydning i en sag, hvor barnet bor sammen med den ene forælder, og denne forælder er eneindehaver af forældremyndigheden. Hvis denne forælder dør eller forlader landet, får barnet opholdskommune i den anden forælders opholdskommune – uanset hvilken tilknytning barnet måtte have til denne tilbageværende forælder. Imidlertid får barnet i en sådan situation selvstændig opholdskommune i forhold til foranstaltninger efter SVL § 11, jf. R-2-00 og R-8-05.

Anbringelse uden for hjemmet af et barn er en foranstaltning efter SVL kapitel 11, men lige præcis når det gælder anbringelser får barnet selvstændig opholdskommune i den kommune, som har foretaget anbringelsen. Denne kommune vil således være barnets opholdskommune, så længe anbringelsen pågår, uanset om forældremyndighedsindehaveren eller barnet flytter til en anden kommune, jf. RSL § 9 a, stk. 4. I tilfælde af begge biologiske forældres død erhverver barnet desuden også selvstændig opholdskommune, jf. R-7-00. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at barnets opholdskommune efterfølgende afgøres af, hvor barnet fysisk faktisk opholder sig. I R-11-05 fik et barn ved den længstlevende forælders død selvstændig opholdskommune i den kommune, hvor den længstlevende forælder havde ophold ved sin død, indtil en ny forældremyndighedsindehaver var udpeget. Efter en ny forældremyndighedsindehaver er udpeget, får barnet opholdskommune, hvor det fysisk faktisk opholder sig.

Det, at et barn får selvstændig opholdskommune i forbindelse med en anbringelse, betyder dog ikke, at der ikke efter en anbringelse kan opstå situationer, hvor forældremyndighedsindehaverens kommune er opholdskommune. I henhold til RSL § 9 a, stk. 4, 4. pkt. træffes afgørelser, som er rettet mod forældremyndighedsindehaveren af dennes kommune. En del afgørelser kan rette sig mod såvel barn som forældremyndighedsindehaver, fx hvor en forældremyndighedsindehaver skal have hjælp til samvær med sit barn (fx dækning af transportudgifter). I denne forbindelse, er der formodning for, at afgørelsen er rettet mod barnet, medmindre det er godtgjort, at afgørelsen altovervejende retter sig mod forældremyndighedsindehaveren, jf. R-5-05 samt lovbemærkningerne til RSL § 9 a, stk. 4 i lovforslag nr. L 18, 2003-04.

Hvis forældrene bor i hver sin kommune, og skal der gives en ydelse³¹ til den ene forælder, og ydelsen knytter sig til forsørgelsen af barnet eller fx skal sikre, at et barn med handicap kan færdes hos denne forælder, er det ikke nødvendigvis denne forælders opholdskommune, som er opholdskommune i forhold til denne ydelse. I denne forbindelse er det afgørende, hvilken kommune barnet har nærmest tilknytning til. I denne forbindelse kan der lægges vægt på, hvilken af forældrene som har forældremyndigheden, og hvor barnet opholder sig mest. Såfremt barnet bor lige meget hos begge forældre, er folkeregistreringen afgørende, jf. O-56-96 og C-15-03

Hvis et barns forældre bor i hver sin kommune og har delt forældremyndighed, og der iværksættes foranstaltninger efter SVL kapitel 11 i den ene forælders hjem, afgøres opholdskommunespørgsmålet af, hvor børnene og bor, og hvor de er folkeregistertilmeldt, og ikke af hos hvilken forælder foranstaltningerne iværksættes hos. Der kan desuden i en sådan situation lægges vægt på graden af de implicerede kommuners kontakt til forældrene, jf. R-8-02.

Børn som er blevet anbragt før 1. juli 2003 har selvstændig opholdskommune i den kommune, hvor barnet havde opholdskommune den 30. juni 2003, jf. R-9-06. I denne forbindelse er det min vurdering, at såfremt der skal iværksættes foranstaltninger efter SVL § 11, skal opholdskommunefastlæggelsen foretages ud fra, hvor forældremyndighedsindehaverne havde ophold på dette tidspunkt, mens fastlæggelsen skal foretages ud fra, hvor forældrene have ophold i forhold til andre afgørelser.

³¹ Her refereres der til ydelser, som ikke er ydelser efter SVL kapitel 11

Kommer en kommune til at træffe en afgørelse om anbringelse uden at have den stedlige kompetence dertil, og afgørelsen må anses for at være en begunstigende forvaltningsakt, som barnet eller den unge har indrettet sig på, er denne afgørelse gyldig. Kommunen bliver derved opholdskommune i forhold til barnet eller den unge, selvom den ikke var kompetent til at træffe afgørelsen, jf. RSL § 9 a, stk. 4, 2. pkt. samt R-11-06.

Flytning

En hensigt om at flytte til en ny kommune kan aldrig medføre opholdskommune i tilflytningskommunen, heller ikke selvom borgeren har erhvervet bolig i tilflytningskommunen. I R-3-01 havde en handicappet mand erhvervet bolig i en ny kommune og ønskede hjælp til indretning af denne bolig. Men eftersom man endnu ikke var flyttet, var det den aktuelle opholdskommune, som skulle behandle ansøgningen om hjælp til indretning af boligen i den kommende kommune. Imidlertid overgår opholdskommuneforpligtelsen straks ved flytning til en ny kommune, jf. O-76-85.

Opholdskommuneforpligtelsen udtrækkes til også afgørelser, som en tidligere opholdskommune burde have truffet, da borgeren boede i denne. Således havde en kommune i R-12-00 pligt til at foretage genvurderinger af en borgers ret til førtidspension, som en tidligere opholdskommune skulle have foretaget flere år tidligere.

Generelt kan det siges om Ankestyrelsens praksis, at den er særdeles konkret baseret, forstået på den måde, at omstændigheder, som tillægges værdi i én sammenhæng, ikke nødvendigvis tillægges værdi i en anden sammenhæng. Det er således altid vigtigt at tage alle konkrete omstændigheder med i betragtning.

Litteraturliste

Lovbemærkninger:

Lovforslag til lov om social bistand af 16. januar 1974

Lovforslag nr. L 228, fremsat den 16. april 1997

Lovforslag nr. L 140, 1998-99, fremsat den 16. december 1998

Lovforslag nr. L 18, 2003-04, fremsat d. 8. oktober 2003

Principafgørelser fra Ankestyrelsen:

O-76-85

O-59-94

O-81-94

O-56-96

R-2-00

R-4-00

R-7-00

R-10-00

R-12-00

R-13-00

R-14-00

R-17-00

R-3-01

R-5-01

C-43-02

R-4-02

R-5-02

R-6-02

R-7-02

R-8-02

C-15-03

R-5-03

R-11-03
R-1-04
R-7-04
R-5-05
R-8-05
R-11-05
R-4-06
R-11-06
R-9-07
R-9-08
122-09
203-09

Vejledning:

Vejledning nr. 73 af 03/10/2006, Gældende (Retssikkerhedsvejledningen)

Litteratur:

Andersen, Jon: Retlige problemer i forbindelse med bistandsklienters flytning i Juristen; Danmarks Jurist- og Økonomforbund; 1991

Antonsen, Bo; Grethe Buss, Anne Lind Madsen: Bistandsloven med kommentarer; Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 1994

Ketscher, Kirsten: Socialret – Principper, Rettigheder, Værdier; Thomson A/S; 2008

Madsen, Uffe Vesthy: Kommunernes handlepligt og indbyrdes refusionspligt i henhold til bistandsloven; Kursus- og Udviklingsafdelingen, Institut for Sociale Forhold og Organisation, Aalborg Universitetscenter; 1994

Politikens Nudansk Leksikon: Politikens Forlag A/S; 2002

Hjemmeside:

www.ast.dk