



HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 28. juni 2019

Sag BS-37656/2018-HJR
(2. afdeling)

Guldborgsund Kommune
(advokat Morten Jensen)

mod

Varde Kommune
(advokat Jens Andersen-Møller)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 2. afdeling den 12. september 2018.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Vibeke Rønne, Hanne Schmidt, Kurt Rasmussen og Jens Kruse Mikkelsen.

Påstande

Appellanten, Guldborgsund Kommune, har nedlagt følgende påstande:

- 1) Indstævnte, Varde Kommune, skal anerkende at være rette refusionskommune for A og dermed forpligtet til at handle i sager vedrørende ydelser til A efter lov om social service samt forpligtet til at afholde refusionsberettigede udgifter vedrørende ydelser til A.
- 2) Varde Kommune skal betale 16.261.493,44 kr. med procesrente af 12.848.378,04 kr. fra sagens anlæg den 27. oktober 2016 til den 31. december 2017, med procesrente af 14.701.535,06 kr. fra den 1. januar til den 31. december 2018 og med procesrente af 16.261.493,44 kr. fra den 1. januar 2019.

Varde kommune har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

For Højesteret er der fremkommet yderligere oplysninger.

As bopæl og opholdssteder

Af en journaludskrift fra Blåvandshuk Kommune fremgår supplerende bl.a., at der i forbindelse med As udslusning fra døgnbehandlingen på ... var dialog mellem Blåvandshuk Kommune og Greve Kommune om, hvilken kommune der skulle anses for opholdskommune for A. Den 5. februar 2003 afviste Greve Kommune at være opholdskommune, og den 17. februar 2003 besluttede Blåvandshuk Kommune herefter at bevilge kontanthjælp til A.

Den 20. februar 2003 var A til samtale hos kommunen vedrørende ansøgning om revalidering. Under en efterfølgende samtale hos kommunen den 7. marts 2003 oplyste han, at han var stoppet i behandling på ... den 28. februar 2003. A var herefter i en periode på ca. 2 år løbende i personlig kontakt med kommunens medarbejdere om bl.a. bevilling af kontanthjælp og revalidering, drøftelse af hans boligsituation, herunder betaling af huslejerestancer og ansøgning om depositum til nyt lejemål, samt aktivering, herunder deltagelse i kursusaktiviteter, virksomhedspraktik, arbejdsprøvning, jobafklaringsprojekt og ansættelse i løntilskudsjob. A boede i denne periode efter det oplyste på adresserne X-vej 23 i Oksbøl og X-vej 10 i Varde. Den 19. april 2005 lukkede Blåvandshuk Kommune sagen, da kommunen havde modtaget oplysninger om, at han var fraflyttet til adressen X-vej ... i Henne i Blaabjerg Kommune.

Af journaludskrift fra Blaabjerg Kommune fremgår supplerende bl.a., at A den 5. april 2005 ansøgte om kontanthjælp grundet tilflytning til kommunen. Det fremgår, at han boede i en lejlighed i Henne. Den 2. august 2005 modtog kommunen oplysning om, at A var blevet indlagt på psykiatrisk skadestue i Esbjerg, og at han var bekymret, da han ikke havde fået penge. Det blev aftalt med skadestuen, at A skulle melde flytning til Blåvandshuk Kommune, da han den 29. juli 2005 havde oplyst til kommunen, at han opholdt sig i Oksbøl.

Den 16. august 2005 modtog Blaabjerg Kommune forespørgsel fra forsorgshjemmet ... i Slagelse om, hvilken kommune der var opholdskommune for A. Den 29. august 2005 besluttede Blaabjerg Kommune at udbetale kontanthjælp til A for august måned og anmodede samtidig Blåvandshuk Kommune om refusion. Den 6. september 2005 modtog Blaabjerg Kommune brev fra Blåvandshuk Kommune med afslag på refusion under henvisning til, at A ikke havde haft ophold i kommunen. Den 31. oktober 2005 afgav Blaabjerg Kommune refusionstilsagn til Slagelse Kommune for As ophold.

Af As skattemappe for 2005 fremgår, at han modtog skattepligtig indkomst på 24.901 kr. fra ... A/S i Oksbøl som ansat i perioden fra den 3. januar 2005 til den

25. februar 2005. Han modtog derudover sociale ydelser fra Blåvandshuk Kommune, Blaabjerg Kommune og Slagelse Kommune.

Af en internordisk flytteattest af 6. februar 2006 fremgår, at A den 24. januar 2006 flyttede fra ... i Norge til forsorgshjemmet ... i Næstved.

Af As skattemappe for 2006 fremgår, at han – ud over en skattepligtig indkomst på 2.790 kr. modtaget fra Peperoncino v/Guisepe Franco som ansat i perioden 1. til 31. august 2006 – alene modtog sociale ydelser fra Næstved Kommune og Saksøbing Kommune.

Refusionstilsagn

Den 4. oktober 2006 fremsatte Slagelse Kommune anmodning om mellemkommunal refusion over for Næstved Kommune i forbindelse med, at A den 20. september 2006 var blevet indlagt på psykiatrisk afdeling i Slagelse.

Næstved Kommune fremsatte herefter anmodning om refusion over for Saksøbing Kommune (nu Guldborgsund Kommune). Ved brev af 18. oktober 2006 afviste Saksøbing Kommune at være refusionspligtig, da A ikke havde nogen tilknytning til kommunen. Den 6. november 2006 klagede Næstved Kommune over afslaget på refusion. Herefter afgav Saksøbing Kommune den 18. december 2006 det i landsrettens dom omtalte refusionstilsagn over for Slagelse Kommune efter en revurdering af sagen og efter at have rådført sig med Det Sociale Nævn.

Oplysninger om krav rejst mod andre kommuner

For Højesteret er der fremlagt supplerende oplysninger om Guldborgsund Kommunes henvendelser til Greve Kommune og Odsherred Kommune.

Ved breve af 31. maj 2012 tog Guldborgsund Kommune forbehold for at rejse refusionskrav over for de to kommuner.

Greve Kommune afviste den 2. juli 2012 at være refusionspligtig, og det samme gjorde Odsherred Kommune den 26. september 2013.

Guldborgsund Kommune indbragte Odsherred Kommunes afgørelse for Ankestyrelsen. Den 5. juni 2014 afgav Guldborgsund Kommune et indlæg i sagen, hvor Guldborgsund Kommune bl.a. gjorde gældende, at en eventuel refusionspligt var ophørt ved, at A flere gange under sit ophold på ... i Nykøbing Sj. blev flyttet til andre tilbud end det oprindeligt bevilgede uden medvirken fra Odsherred Kommune.

Den 17. juni 2014 traf Ankestyrelsen afgørelse om, at Guldborgsund Kommune ikke havde ret til refusion fra Odsherred Kommune. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Vi finder ikke grundlag for at tilsidesætte Odsherred Kommunens vurdering af, at der ikke er pligt til refusion.

Vi lægger ved afgørelsen vægt på sagens oplysninger om, at Guldborgsund Kommune 14. maj 2007 traf afgørelse om refusionstilsagn til Odsherred Kommune. Afgørelsen er ikke begrundet og Guldborgsund Kommune har ikke efterfølgende dokumenteret, at der var grundlag for at tilbagekalde tilsagnet.

Vi lægger endvidere vægt på, at A siden afgivelse af refusionstilsagnet har haft ophold i en boform, der er omfattet af retssikkerhedslovens § 9c, stk. 2. Situationen er således omfattet af retssikkerhedslovens § 9c, stk. 9.

...

Guldborgsund Kommune har i klagen bl.a. anført, at botilbuddet i Struer ikke var omfattet af tilbudsportalen.

Vi bemærker hertil, at vi har lagt til grund, at der i hele perioden har været tale om omfattende hjælp, og at der efter det oplyste i marts 2010 forelå godkendelse.

Da et eventuelt krav for perioden forud for marts 2010 vil være forældet efter § 9c, stk. 11, har Ankestyrelsen ikke foretaget en nærmere vurdering af, om godkendelsesforholdene også inden da var i orden, om Guldborgsund Kommune i den løbende kontakt med Odsherred Kommune har givet tilsagn om betaling af det etablerede enkeltmandsprojekt selv om der evt. ikke var den nødvendige godkendelse, eller om udgiften på de pågældende tidspunkt ville have kunnet afvises.”

Der er endvidere fremlagt supplerende oplysninger om behandling af sagen mellem Guldborgsund Kommune og Slagelse Kommune ved Det Sociale Nævn. Det fremgår heraf, at Guldborgsund Kommune bl.a. gjorde gældende, at der var usikkerhed om, hvor A havde opholdt sig, herunder i perioden fra den 12. december 2006, hvor han blev udskrevet fra psykiatrisk afdeling i Slagelse, til den 1. februar 2007, hvor han blev visiteret til botilbud i Odsherred Kommune. Slagelse Kommune fik som anført i landsrettens dom medhold af Det Sociale Nævn ved afgørelse af 8. maj 2013.

Krav rejst mod Varde Kommune

For Højesteret er fremlagt Varde Kommunes brev af 13. juli 2012 med besvarelse af Guldborgsund Kommunes brev af 31. maj 2012 om forbehold om krav på refusion.

I brevet er det anført bl.a., at A boede i Varde Kommune i perioden fra den 10. januar 2004 til den 1. september 2005. Varde Kommune afviste imidlertid at være refusionspligtig med henvisning til, at der ikke forelå et ubrudt refusionsbærende forløb.

Oplysninger om As forhold i øvrigt

Af en mail af 4. oktober 2013 fra Klinik for Retspsykiatri i Region Midtjylland til Guldborgsund Kommune fremgår, at A under et møde med psykiatrien havde oplyst, at han ikke ville fortsætte med at bo på Psykiatrien mente dog ikke, at A kunne anbringes mere hensigtsmæssigt et andet sted.

Af en statusrapport for 2016 fra ... fremgår bl.a., at A havde fået ophævet sin strafferetlige foranstaltning.

Den 19. juli 2018 udarbejdede Guldborgsund Kommune en samlet faglig vurdering af A. Heraf fremgår bl.a., at det vurderes, at han fortsat har behov for massiv støtte døgnet igennem, og han vurderes at trives med støtte fra

Kreditnota

Guldborgsund Kommune sendte den 18. november 2015 en kreditnota på 6.143.932,77 kr. til Varde Kommune med følgende beskrivelse:

”Krav jf. Retssikkerhedslovens § 9c, stk 11 iflg. skrivelse af 30.5.2012 vedr. [A]”

Ved det nævnte brev af 30. maj 2012 rejste Guldborgsund Kommune første krav om refusion af det anførte beløb fra Slagelse Kommune, og ved brev af 31. maj 2012 sendte Guldborgsund Kommune kopi af brevet til Varde Kommune med forbehold om at rejse kravet mod denne kommune, hvis det måtte vise sig, at Varde Kommune var rette refusionspligtige kommune.

Guldborgsund Kommune har ved breve af 22. august 2013, 22. juli 2014 og 29. juni 2015 fremsat yderligere refusionskrav over for Varde Kommune for efterfølgende perioder på henholdsvis 2.259.194 kr., 2.112.761,40 kr. og 2.017.305,25 kr.

Opgørelse af refusionskravet

Guldborgsund Kommune har opgjort sit krav til 16.261.493,44 kr. som summen af udgifter til botilbud og offentlig forsørgelse fra den 1. juni 2009 til den 31. oktober 2018 med fradrag af moms (5 %) og statsrefusion.

Der er fremlagt en række fakturaer, som Guldborgsund Kommune har betalt til ... i forbindelse med opholdet.

Der er endvidere fremlagt revisorerklæringer fra revisionsfirmaet BDO vedrørende revision af Guldborgsund Kommunes refusionsopgørelse for årene 2012-2018.

Forklaringer

Til brug for Højesteret er der afgivet forklaringer af A og B.

A har forklaret bl.a., at han er uddannet revisorassistent i finansiel rådgivning. Han er ansat i Guldborgsund Kommune som konsulent vedrørende mellemkommunal økonomi. Han har været ansat i kommunen i 5 år.

Han har udarbejdet den ajourførte opgørelse over kommunens krav mod Varde Kommune. Den er lavet på baggrund af udgifterne fra 1. juni 2009 til 10. oktober 2018 og omfatter udgifterne til botilbud, kontanthjælp og førtidspension for A.

Bruttobeløbet er udgifterne til botilbuddet. Der er fratrukket moms på 5 %. Der er også fratrukket statsrefusion i henhold til servicelovens § 176. Intervallerne for satserne reguleres årligt, hvilket der er taget højde for i udregningen. Guldborgsund Kommune har fået statsrefusion i hele perioden.

BDO har som ekstern revisor revideret opgørelsen hvert år. Der er ikke kommet indsigelser mod opgørelsen fra staten i den periode, han har været ansat. Guldborgsund Kommune har afholdt beløbet på 16.261.493,44 kr.

Der foreligger ikke fakturaer på sagen fra før 2011, da der blev skiftet regnskabssystem i 2011. Der kan ikke trækkes opgørelser fra det gamle system. Den første faktura er derfor fakturaen fra 24. januar 2011. Opgørelsen for 2009 og 2010 er sket på baggrund af interne papirer og opgørelser til statsrefusion og botilbuddene. De har i det væsentligste stemt overens. Hvor der har været diskrepans, har han anvendt det laveste beløb i opgørelsen. Botilbuddene er ikke blevet spurgt, om de har de relevante fakturaer.

B har forklaret bl.a., at hun er uddannet socialrådgiver. I 20.. var hun afdelingsleder i Blaabyrg Kommune for alle borgere over 18 år. Hun er i dag ... i Varde Kommune og har ansvaret for det specialiserede område i kommunen.

Det har været vanskeligt at finde de sociale akter i sagen, da de normalt kun gemmes i 5 år. Hun ved ikke, hvordan det har været muligt at rekonstruere sagen fra arkiverne. En del af akterne kan være akter, som blev udvekslet mellem kommunerne i forbindelse med den tidligere drøftelse om mellemkommunal refusion.

Hun er ud fra sagsakterne usikker på, om borgeren på et tidspunkt var selvforsørgende. De har undersøgt, om borgeren var i kommunen i den periode, hvor

han stod registreret i kommunen. Den udlejer, borgeren oplyste, han boede hos, og som der ligger en attest fra, har oplyst, at borgeren ikke boede hos ham. En anden udlejer har oplyst, at han bad borgeren om at skifte adresse, da borgeren ikke opholdt sig i lejemålet.

Hun har ikke belæg for at fastslå, at oplysningerne i socialjournalens akter, hvoraf fremgår, at borgeren har oplyst, at han har været i Norge i et par år, er korrekte. Udbetalingen af borgerens kontanthjælp blev flere gange stoppet, da man var i tvivl, om borgeren stod til rådighed og havde ophold i kommunen. Hun kan af akterne se, at borgeren bl.a. ikke mødte op til de samtaler, han var indkaldt til.

Hun ved ikke, hvor oplysningen om, at borgeren opholdt sig hos sin søster i Slagelse Kommune, er kommet fra.

Varde Kommune har på intet tidspunkt betalt for udgifter for borgerens ophold på forsorgshjem. Udgifterne for ophold på forsorgshjem er typisk 1.200-1.300 kr. pr. døgn. En del af beløbet får kommunen statsrefusion for.

Det undrer hende, at borgeren efter 12 år fortsat er i et midlertidigt tilbud. Ud fra et socialfagligt synspunkt giver det anledning til kritik.

Taksterne i den ajourførte opgørelse fra Guldborgsund Kommune er betydelig højere end deres sædvanlige udgifter til borgere med tilsvarende behov. Hun ville have gjort indsigelser mod taksterne over for botilbuddet tidligere. De forhandler priserne med deres botilbud.

Det er besynderligt, at der ikke er flere dokumenter på sagen, herunder handleplaner fra opholdsstederne og referater fra statusmøder med forhandlinger vedrørende udgifterne til botilbuddene. Kommunerne er forpligtet til at tilbyde borgerne en handleplan. Hun ved ikke, om forstanderne på forsorgshjemmene er forpligtet til at begrunde ophold på forsorgshjem.

Anbringender

Guldborgsund Kommune har anført navnlig, at Varde Kommune var opholdskommune for A i perioden 2003-2005, idet han i denne periode havde ordinær bopæl i daværende Blåvandshuk og Blabjerg kommuner (nu Varde Kommune) uden at modtage støtte i hverdagen.

A har, efter at han forlod Varde Kommune i sommeren 2005, taget ophold på forsorgshjem og andre boformer omfattet af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, med omfattende støtte. Han har således ikke erhvervet ny opholdskommune, og Varde Kommunes refusionspligt består fortsat.

Selv om A klarede sig selv i Norge i ca. 2 måneder over årsskiftet 2005/2006 og i ca. 4 måneder i 2006, fik han ikke derved en ny opholdskommune. Der er ikke grundlag for at antage, at et midlertidigt udlandsophold skulle afbryde en tidligere dansk opholdskommunes refusionspligt, når borgeren ved hjemkomst tager ophold på et forsorgshjem, jf. retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 10, 2. pkt. Tværtimod fastslår forarbejderne til denne bestemmelse, at der altid skal kunne findes en tidligere opholdskommune for en borger, der tager ophold på et forsorgshjem.

Der er ikke tale om, at bestemmelsen tillægges tilbagevirkende kraft. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. januar 2006 og dermed før As hjemkomst til Danmark. Bestemmelsen er i øvrigt alene udtryk for en præcisering af gældende ret, hvorefter det er borgerens sidste ordinære opholdskommune, der er refusionspligtig, når en borger tager ophold på et forsorgshjem. Med bestemmelsen blev det præciseret, at en forsorgshjemskommune aldrig skulle betale for en borger, der havde en tidligere opholdskommune, idet bevisusikkerheden udtrykkeligt blev pålagt den tidligere opholdskommune, når først denne var udpeget. Der er ingen særlig grund til at fravige lovens bevisbyrderregel til skade for Guldborgsund Kommune.

Det bestrides, at Slagelse Kommune er blevet opholdskommune som følge af As eventuelle midlertidige ophold hos sin familie under indlæggelsesperioderne på psykiatrisk hospital i Slagelse. Han afventede allerede på daværende tidspunkt botilbud, og der var således på intet tidspunkt tale om noget fast ophold.

Varde Kommunes refusionspligt er ikke bortfaldet ved anbringelsen i det aktuelle botilbud på ..., hvor A har været siden den 15. september 2008. Botilbuddet er et kommunalt godkendt tilbud, som træder i stedet for en behandlingsdom for røveri. Botilbuddet kan ikke anses for et ordinært tilbud, men må anses for en særforanstaltning omfattet af opsamlingsbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, nr. 5. Et sådant ophold er ifølge forarbejderne omfattet af bestemmelsen, selv om særforanstaltningen ikke formelt er etableret som en boform efter § 9 c, stk. 2, nr. 1-4.

Der kan ikke som betingelse for refusion stilles krav om registrering af botilbuddet i Tilbudsportalen. Ankestyrelsens principafgørelser 120-12 og 62-16 har ingen betydning for sagen. I disse afgørelser havde de pågældende borgere taget ophold på private forsorgshjem og dermed uden medvirken fra nogen offentlig myndighed. Ankestyrelsen fandt, at den visitering, der skete af forstanderen på private forsorgshjem, ikke gav ret til refusion fra den tidligere opholdskommune, hvis ikke de private forsorgshjem var optaget i Tilbudsportalen. Den foreliggende sag adskiller sig herfra, idet A blev udsluset fra psykiatrisk afdeling på domsvilkår med medvirken fra flere offentlige myndigheder, herunder Odsherred Kommune, kriminalforsorgen og psykiatrien. Alternativet til denne særforanstaltning ville have været, at han fortsat skulle have afsonet sin dom i en af kriminalforsorgens institutioner eller psykiatrisk afdeling, hvilket ophold ville have været omfattet af § 9 c, stk. 2, nr. 4.

Guldborgsund Kommune kan som den fungerende betalingskommune for A rejse et refusionskrav mod Varde Kommune, der er seneste opholdskommune. Der gælder således en subrogationsgrundsætning i relation til mellemkommunal refusion, og kravet må anses for omfattet af § 9 c.

Der er ikke grundlag for at antage, at der skulle findes et bedre alternativ for A end fortsat ophold i den pågældende særforanstaltning. Det har ikke været muligt at finde en billigere løsning, der imødekommer As særlige behov for støtte og afskærmning. Kravet er dokumenteret ved de i sagen fremlagte opgørelser suppleret med forklaringen afgivet af A.

Kravet er hverken helt eller delvist forældet. Det er rejst rettidigt inden for de frister, der fremgår af den dagældende § 9 c, stk. 11 (3 år efter hjælpen er ydet) og den nugældende § 9 c, stk. 13 (3 år efter hjælpen er ydet og for så vidt angår hjælp ydet efter serviceloven 1 år). Når refusionskravet er rejst inden for disse frister, må det anses for retskraftigt, og der stilles herefter ikke særlige krav til, hvordan det skal forfølges. Refusionskravet er ikke omfattet af forældelsesloven, og det er således ikke nødvendigt at anlægge retssag eller indbringe sagen for en administrativ myndighed for at afbryde forældelse.

Kravet er ikke bortfaldet ved passivitet. Bestemmelsen i § 9 c, stk. 13, giver udtrykkelig hjemmel til at rejse et refusionskrav i den angivne periode på henholdsvis 3 år og 1 år, efter at hjælpen er ydet, og der er ikke derudover grundlag for at afskære et rettidigt rejst refusionskrav ud fra en passivitetsbetragtning. Guldborgsund Kommune har desuden ikke udvist retsfortabende passivitet, idet kravet har været løbende forfulgt og fastholdt over for Varde Kommune, herunder også efter at Ankestyrelsen ved afgørelsen af 13. juni 2014 bestemte, at Varde Kommune ikke var refusionspligtig. Kravet er ikke blevet frafaldet ved udstedelse af en kreditnota den 18. november 2015. Der er tale om en

regnskabsteknisk kreditering som følge af krav om, at kommunernes regnskaber skal være retvisende, foretaget på baggrund af, at Ankestyrelsen havde fastslået, at Guldborgsund Kommune ikke havde et krav mod en anden kommune.

Guldborgsund Kommune må som minimum have krav på refusion fra det tidspunkt, hvor kravet blev rejst over for Varde Kommune, dvs. fra den 1. juni 2012.

Varde Kommune har anført navnlig, at Guldborgsund Kommune ikke har dokumenteret, at Varde Kommune var seneste opholdskommune for A. Bevisbyrden herfor må påhvile Guldborgsund Kommune som kravstiller.

Der er ikke på grundlag af de sparsomme oplysninger, som foreligger, tilstrækkelig sikkerhed for, at Blåvandshuk eller Blaabjerg kommuner (nu Varde Kommune) har været opholdskommune for A. Det kan ikke udelukkes, at han alene har haft folkeregisteradresse dér, for at kunne modtage sociale ydelser. A opgav i hvert fald tilknytningen til de to vestjyske kommuner i sommeren 2005, hvor han flyttede til Slagelse, fordi han havde et ønske om at bosætte sig, hvor han havde sin familie. Hans socialfaglige behov opstod først efter fraflytningen og først i oktober 2006, efter at han i en længere periode havde været selvforsørgende. Der kan ikke pålægges Varde Kommune refusionspligt for udgifter til støttebehov, der først opstod efter flytningen. Refusionspligten forudsætter således kontinuitet i forløbet. Der har ikke været offentlig medvirken til As flytninger, der alle er sket efter hans eget ønske og uden påvirkning fra offentlige myndigheder.

As dokumenterede ophold i Norge udgjorde en effektiv afbrydelse af hans socialfaglige forløb. Forud for Ankestyrelsens principafgørelse 14-15 af 13. april 2015 var det praksis, at et ophold i udlandet, som medførte ophør af offentlig støtte, blev betragtet som en afbrydelse af det socialfaglige forløb, uanset om borgeren ved hjemrejse til Danmark tog ophold på et forsorgshjem uden først at have fået en anden opholdskommune i landet. Principafgørelsen fik først virkning fra offentliggørelsen, hvilket betyder, at Ankestyrelsens afgørelse i den foreliggende sag, der er truffet den 13. juni 2014, ikke uden videre kan omgøres. Hertil kommer, at den nye bestemmelse om forsorgshjem i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 10, 2. pkt., først fik virkning fra den 1. januar 2006 og dermed efter, at A havde opgivet tilknytningen til Varde Kommune. Reglen bør ikke tillægges tilbagevirkende kraft.

Det er uafklaret, hvor meget A trods sine indskrivninger har opholdt sig på forsorgshjem og psykiatriske afdelinger. Han har i hvert fald i en periode taget ophold hos sin mor og søster i Slagelse. Det må lægges til grund, at Slagelse Kommune er blevet opholdskommune for ham, herunder i kraft af hans tilknytning til denne kommune, om ikke inden eller under opholdet i Norge, så i det mindste efter.

Varde Kommunes refusionspligt er senest ophørt den 15. september 2008, hvor A blev indskrevet på Projekt Vesterfjord i tilknytning til botilbuddet ..., idet dette projekt ikke er godkendt og optaget i Tilbudsportalen og dermed ikke indgår i den kommunale forsyning, jf. herved Ankestyrelsens principafgørelser 178-11, 120-12 og 62-16. Det bestrides, at der skulle være tale om et specialindrettet enkeltmandsprojekt etableret og godkendt af og med tilsyn fra Odsherred Kommune. Projektet er oprettet i privat regi af botilbuddet Selv hvis det lægges til grund, at Odsherred Kommune måtte have godkendt pladsen som et enkeltmandsprojekt, medfører dette ikke, at tilbuddet er undtaget fra godkendelsesordningen, endsige krav om registrering i Tilbudsportalen.

Guldborgsund Kommune har ikke krav på refusion eller tilbagesøgning. Guldborgsund Kommune var ikke forpligtet til at påtage sig refusionspligten som sket i december 2006, da A ikke opholdt sig eller var tilmeldt folkeregistret i kommunen. Guldborgsund Kommune er nærmest til at bære risikoen for fejl i sagsbehandlingen. Et eventuelt krav kan tidligst rejses fra den 13. april 2015, hvor Ankestyrelsen ændrede praksis med principafgørelse 14-15, idet praksisændringer i almindelighed alene har betydning fremadrettet.

Kravet kan ikke rejses af Guldborgsund Kommune direkte over for Varde Kommune. Udgangspunktet må være at rette tilbagesøgningskrav vedrørende betalt mellemkommunal refusion mod de kommuner, som ifølge Guldborgsund Kommune har modtaget refusionen med urette. Direkte refusionskrav mod tidligere led i en kæde af potentielle opholdskommuner accepteres efter praksis kun i klare tilfælde. Der gælder ikke nogen regel om subrogation som anført af Guldborgsund Kommune.

Guldborgsund Kommune har med bindende virkning frafaldet alle krav i sagen ved den kreditering, der skete den 18. november 2015. Dette må naturligt forstås som et afkald på at fremsætte refusionskrav mod Varde Kommune. Der er desuden tale om en begunstigende forvaltningsakt, som ikke uden særlig grund kan omgøres. Krediteringen må i det mindste forstås som en opgivelse af det krediterede beløb.

Guldborgsund Kommune har udvist retsfortabende passivitet. Varde Kommune har således indrettet sig på, at kravet var opgivet, og Guldborgsund Kommune havde både anledning til og mulighed for langt tidligere at søge omstændighederne klarlagt.

Kravet er omfattet af både forældelsesloven og den særlige fristregel i retssikkerhedsloven og er forældet/bortfaldet efter begge regelsæt, da det er rejst senere end 3 år, efter at det kunne være fremsat. Kravet kan ikke antages at være undergivet successiv forældelse. I sagen ligger de retsstiftende kendsgerninger,

som refusionskravet er støttet på, mere end 10 år forud for sagsanlægget, og dermed er den absolutte forældelsesfrist i forældelsesloven også overskredet. Forældelsesfristen kan alene afbrydes ved retslige skridt, og det har således ikke afbrydelsesvirkning, at man fremsætter kravene, jf. forældelseslovens § 28. Dermed er i hvert fald krav, der vedrører tiden forud for den 26. oktober 2013 (3 år før sagsanlægget), forældet.

Kravet er ikke tilstrækkeligt dokumenteret. Der foreligger ikke dokumentation for, at de afholdte udgifter har den fornødne socialfaglige begrundelse, herunder at anbringelsen var nødvendig. Den månedlige udgift, som Guldborgsund Kommune har accepteret at refundere, overstiger langt, hvad et ophold burde koste.

Supplerende retsgrundlag mv.

Mellemkommunal refusion

Bestemmelsen i § 9 c, stk. 10, 1. pkt., i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), der er gengivet i landsrettens dom, blev oprindeligt indsat i loven (som stk. 7, 1. pkt.) ved lov nr. 1168 af 19. december 2003. Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, lovforslag nr. L 18, s. 516):

”Retten til mellemkommunal refusion består, så længe borgeren har bo-pæl i det pågældende botilbud/den pågældende institution eller et tilsvarende botilbud, som erstatter det oprindelige botilbud... Reglerne om refusionskravets ophør svarer til gældende regler og praksis.”

Af Socialministeriets vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår om den nugældende § 9 c, stk. 10, 1. pkt., bl.a.:

”Refusionskravets ophør

...

312. Adgangen til refusion efter § 9 c, stk. 2-5, ophører, når borgeren ikke længere opholder sig i en boform eller får hjælp, der kan sidestilles hermed. Et ophold i eget hjem vil i visse tilfælde kunne sidestilles med et ophold i en boform og fortsat give adgang til refusion, hvis der fx er tale om en udslusningssituation, og der fortsat er væsentlig tilknytning til boformen, eller der ydes en hjælp i hjemmet, der kan sidestilles med ophold i en boform, jf. § 9 c, stk. 2, nr. 5...”

Tilbudsportalen

I forbindelse med kommunalreformen blev der gennemført en ny lov om social service (serviceloven) ved lov nr. 573 af 24. juni 2005. Ved lovens § 14 etableredes en tilbudsportal med en oversigt over alle kommunale, regionale og godkendte private tilbud, samt en indholdsmæssig beskrivelse af tilbuddene.

I det oprindelige lovforslag var der alene foreskrevet en indberetningspligt for kommuner og regioner. Under behandlingen af lovforslaget i Folketingets Socialudvalg fremsatte socialministeren et forslag til ændret affattelse af bestemmelsen, der blev vedtaget (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg B, lovforslag nr. L 38, s. 904-905):

”§ 14. Socialministeren samler og formidler oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud efter §§ 32 og 36, § 67, stk. 1-3, §§ 103, 104 og 107-110 og § 142, stk. 1, 4 og 5, i en landsdækkende oversigt (Tilbudsportalen).

Stk. 2. Kun tilbud, som er registreret i Tilbudsportalen, kan indgå i kommunalbestyrelsens forsyning, jf. § 4, stk. 2.

Stk. 3...

Stk. 4. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse nærmere regler om Tilbudsportalen, herunder om kommuners og regioners pligt til at give oplysninger til Tilbudsportalen. Socialministeren kan endvidere beslutte, at Tilbudsportalen skal omfatte andre tilbud end de tilbud, som er nævnt i stk. 1.”

Af bemærkningerne til ændringsforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg B, lovforslag nr. L 38, s. 907):

”Det foreslås, at bestemmelsen i § 14 ændres, således at registrering af tilbuddet i Tilbudsportalen bliver en betingelse for, at kommunen må anvende tilbuddet. Det er præciseret i lovteksten, at portalen skal formidle oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud efter § 32 (særlige dagtilbud), § 36 (særlige klubtilbud), § 67, stk. 1-3 (døgninstitutioner for børn og unge, herunder døgninstitutioner for børn og unge, som på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, og sikrede døgninstitutioner), § 103 (beskyttet beskæftigelse), § 104 (aktivitets- og samværstilbud), §§ 107-110 (boformer) og § 142, stk. 1, 4 og 5 (plejefamilier for børn og voksne, egne værelser, kollegier og kollegielignende opholdssteder samt opholdssteder).”

Af rapporten *”Særforanstaltninger for børn, unge og voksne med sociale vanskeligheder, sindslidelser og handicap – kortlægning og litteraturstudie”*, udgivet af Servicestyrelsen i 2010, fremgår bl.a. (s. 7, 22 og 69):

”Definition af ’særforanstaltning’

Socialministeriets rapport fra 2007 'Særforanstaltninger for udviklingshæmmede, senhjerneskadede og børn og unge i Danmark' afgrænser og definerer begrebet 'særforanstaltning' således:

"... en foranstaltning i forhold til problemskabende adfærd, der kræver en personalenormering på mindst 1:1"

...

Økonomi

...

Det ses, at flest særforanstaltninger på voksenområdet koster mellem 3.000.000 og 3.599.999 kr. om året. Ganske få særforanstaltninger har en årlig udgift i den lave ende på under 1.200.000 kr. om året. I den dyre ende på over 6.000.000 kr. om året er der også ganske få sager.

...

Leverandører

Der er i de senere år opstået et nyt privat marked for særforanstaltninger primært på voksenområdet. Kommunerne oplever, at deres kendskab til de private tilbud i nogle tilfælde er begrænset, hvorfor de har ufuldstændigt indblik i, hvordan opgaven konkret løses – og kan løses...

Generelt viser kortlægningen, at kommunerne på både børn og ungeområdet og på voksenområdet mangler et samlet overblik over leverandørfeltet, tilbuddenes konkrete indhold, medarbejdernes kompetencer og de anvendte metoder..."

Af rapporten "Særforanstaltninger – anbefalinger til god praksis for organisering, samarbejde og borgerinddragelse", udgivet af Socialstyrelsen i 2014, fremgår bl.a. (s. 2 og 5):

"Om særforanstaltninger

En særforanstaltning[...] er et særligt og ofte ressourcekrævende tilbud, som etableres for personer, der har så problemskabende en adfærd, at der er behov for en særlig indsats. Når der etableres en særforanstaltning, er formålet at skabe de nødvendige rammer for at håndtere den problemskabende adfærd, så borgeren kan få et bedre og mere værdigt liv med en højere livskvalitet. Særforanstaltninger etableres for børn, unge og voksne, men den største andel udgøres af unge og yngre voksne i målgruppen.

Særforanstaltninger organiseres forskelligt. De etableres ofte i forbindelse med et botilbud, ligesom der kan etableres flere foranstaltninger i

en samlet organisering. I nogle tilfælde er borgernes problematikker så komplekse og den problemskabende adfærd så omfattende, at der bliver oprettet i en selvstændig foranstaltning, også kaldet et enkeltmandprojekt, en enkeltmandsforanstaltning eller et solisttilbud. Særforanstaltninger er altså en særlig indsats på det specialiserede område, som er omfattende og ressourcekrævende – og dermed også ofte en dyr løsning. På den baggrund fylder de meget i den regionale og kommunale hverdag, og i de senere år har særforanstaltninger ligeledes været et diskussionsemne i den socialpolitiske debat. Der findes ingen længerevarende studier af særforanstaltninger, og omfanget af evidensbaseret viden på området er stadig meget begrænset.

...

Definition af en særforanstaltning

Særforanstaltninger bliver ikke etableret efter en særlig paragraf i serviceloven, ligesom de heller ikke er knyttet til en særlig boform...

...

Især den ekstraordinært høje personalenormering, afledt af en problemskabende adfærd, adskiller særforanstaltningen fra et ordinært tilbud. En arbejdsgruppe, nedsat af Socialministeriet i 2007, valgte derfor at lægge sig fast på en definition af særforanstaltninger som: "*... en foranstaltning i forhold til problemskabende adfærd, der kræver en personalenormering på mindst 1:1.*"

Forældelse

Retssikkerhedsloven indeholder bl.a. følgende bestemmelse om mellemkommunal refusion:

"§ 9 c...

Stk. 13. Krav mod en tidligere opholdskommune efter stk. 2-8 skal rejses senest 3 år efter, at hjælpen er ydet. Krav efter lov om social service skal dog rejses, senest 12 måneder efter at hjælpen er ydet."

Efter lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg § 116 skulle krav på mellemkommunal refusion rejses "*senest inden 14 dage efter den første hjælps ydelse*".

Bistandsloven, der afløste forsorgsloven, og som trådte i kraft den 1. april 1976, indeholdt oprindeligt ikke en tilsvarende bestemmelse.

En bestemmelse svarende til den nugældende retssikkerhedslovs § 9 c, stk. 13, 1. pkt., blev indsat i bistandsloven som § 11, stk. 3, ved lov nr. 275 af 6. maj 1993. Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, lovforslag nr. L 163, sp. 6167-6168):

”På baggrund af drøftelser med Kommunernes Landsforening stilles der forslag om, at der for fremsættelse af refusionskrav for ydelser efter bistandsloven indføres en objektiv forældelsesregel på 3 år regnet fra det tidspunkt, da kommunen er berettiget til at kræve refusion.

Baggrunden for forslaget er, at kommunerne med mellemrum modtager henvendelser fra andre kommuner om refusionskrav efter bistandslovens § 11, stk. 1, for udgifter i forbindelse med støtte, navnlig i form af ophold i sociale institutioner, der strækker sig over en længere årrække. Der er typisk tale om personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, som har boet i institution det meste af deres liv, og om, at en kommune ofte ved et tilfælde opdager, at en anden kommune var opholdskommune ved anbringelsen og derfor skal bære den kommunale andel af udgiften.

Efter kommunal opfattelse er der ikke hensyn, der taler for, at en kommune skal kunne gå meget langt tilbage i tiden med refusionskrav. Tværtimod vil der i kommunerne være et meget betydeligt administrativt arbejde forbundet med at opklare en sådan sag. Det foreslås, at reglen tillige skal omfatte refusionskrav efter den foreslåede nye regel om hjemmehjælpsudgifter.

Herefter skal et sådant krav for at kunne gøres gældende mod en tidligere opholdskommune rejses senest 3 år efter hjælpens ydelse...”

Bestemmelsen i § 9 c, stk. 13, 2. pkt., er indsat i retssikkerhedsloven ved lov nr. 596 af 18. juni 2012 (dengang som § 9 c, stk. 11, 2. pkt.). Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2011-12, tillæg A, lovforslag nr. L 140, s. 11):

”Det foreslås at indsætte en regel i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 11, om, at mellemkommunale krav på refusioner efter serviceloven skal rejses senest 12 måneder efter, at hjælpen er ydet. Det foreslåede nye 2. pkt. skal ses i sammenhæng med den forældelsesfrist, der foreslås indført i servicelovens § 174, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, og skal bewirke, at kommunerne også omkring mellemkommunal refusion på servicelovens område undgår de problemer, der vil være, hvis man flere år efter, at en disposition konkret er gennemført, skal afgøre spørgsmål om mellemkommunal refusion.

Anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 11, vil være begrænset, idet en kommune, der har medvirket til, at en person på ophold i et botilbud i en anden kommune, som hovedregel forbliver handle- og betalingskommune for den pågældende i relation til ydelser

efter serviceloven, jf. retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 7. Der vil således ikke blive tale om mellemkommunal refusion i disse sager efter serviceloven. Den foreslåede ordning vil bl.a. få virkning i de sager, hvor en kommune har truffet afgørelse om ikke at overtage handleforpligtelsen pr. 1. januar 2011, jf. § 3, stk. 4, i lov nr. 550 af 26. maj 2010 om sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde eller i sager om efterværn efter servicelovens kap. 12.”

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

”Forældelse af refusionskravet

...

416. Det følger af § 9 c, stk. 13, at krav om refusion efter § 9 c, stk. 2-8, skal være rejst senest tre år efter, at hjælpen er ydet. Der skal anvendes den samme fortolkning som for frister i øvrigt med hensyn til, om kravet kan anses for fremsat. Det afgørende tidspunkt for beregningen af fristen er dagen, hvor modtageren får kravet. Uenighed om, hvorvidt et krav i det konkrete tilfælde kan anses for fremsat, kan afgøres af Ankestyrelsen.

...

Krav om refusion på baggrund af en aftale indgået efter § 9 c, stk. 12, er ikke omfattet af den særlige regel om forældelse i § 9 c, stk. 13. Disse krav er omfattet af de almindelige regler om forældelse i forældelsesloven.”

Lov om forældelse af fordringer (forældelsesloven), der oprindeligt er vedtaget som lov nr. 522 af 6. juni 2007, indeholder følgende bestemmelse om forholdet mellem specialregler i anden lovgivning om forældelse og forældelseslovens generelle regler:

”§ 28. Når der i anden lov er fastsat særlige forældelsesfrister eller andre særlige bestemmelser om forældelse, finder nærværende lovs bestemmelser anvendelse, i den udstrækning andet ikke følger af den anden lov eller af forholdets særlige beskaffenhed.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. L 165, s. 5644-5645):

”Det foreslås i § 28 at medtage en udtrykkelig bestemmelse om forholdet til specielle forældelsesregler i anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at hvis der i anden lov er fastsat særlige forældelsesfrister eller andre særlige bestemmelser om forældelse, finder forældelseslovens regler anvendelse i den udstrækning, andet ikke følger af den anden lov eller af forholdets særlige beskaffenhed.

Ordet "lov" omfatter alle retsfor skrifter, herunder også EU-forordninger.

Ved bestemmelsen opstilles en *formodning* for, at de specielle forældelsesregler i anden lovgivning suppleres af de almindelige forældelsesregler. I mangel af holdepunkter for det modsatte er det således forældelseslovens regler, der gælder.

Formodningen vil kunne afkræftes i tilfælde, hvor der – f.eks. på grund af særreglens forhistorie, eller fordi reglen hviler på en konvention – foreligger særlige holdepunkter for at antage, at den ikke skal udfyldes med de almindelige regler. Således indeholder visse specielle forældelsesbestemmelser udtømmende regulering af forældelsesspørgsmålet, jf. eksempelvis sølovens §§ 55 og 502.

Den foreslåede bestemmelse svarer i vidt omfang til gældende ret. Formodningsreglen vil dog medføre, at der efter *afbrydelse* af den specielle forældelsesfrist, uden at et særligt retsgrundlag tilvejebringes i forbindelse hermed, som udgangspunkt vil løbe en ny frist, hvis længde bestemmes af forældelseslovens regler, jf. herved lovforslagets § 19, stk. 1. Det er noget tvivlsomt, hvad der følger af gældende ret på dette punkt, og formodningsreglen vil derfor kunne indebære en ændring af gældende ret i relation til nogle særregler. Også i forhold til spørgsmålet om, hvilken frist der vil løbe efter afbrydelse af forældelsesfristen, vil formodningen dog kunne afkræftes, hvor det eksempelvis på grund af særreglens forhistorie må antages, at særlovens forældelsesfrist skal finde anvendelse.

Hvis der i forbindelse med afbrydelse er tilvejebragt et *særligt retsgrundlag* for fordringen, finder lovforslagets § 5 anvendelse, medmindre der foreligger særlige holdepunkter for det modsatte. Dette antages også at følge af gældende ret.

...

Den generelle formodningsregel vil medføre, at den specielle forældelsesfrist vil kunne *suspenderes* i overensstemmelse med forældelseslovens § 3, medmindre der foreligger holdepunkter for, at der har været tilsigtet en absolut frist. Efter gældende ret antages det, at 1908-lovens suspensionsregel navnlig kan tænkes indfortolket i særreglen, hvis den

pågældende fordring ellers ville være omfattet af 1908-loven, og muligvis også, hvis særreglens forældelsesfrist ikke er længere end 1908-lovens.

§ 3 kan ikke indfortolkes i særreglen, hvis dennes frist er kombineret med en kortere frist, som er undergivet suspension.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

Sagen angår, om Varde Kommune er refusionspligtig for udgifter vedrørende A efter den sociale lovgivning som tidligere opholdskommune, jf. § 9 c i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), og om Guldborgsund Kommune har et refusionskrav mod Varde Kommune for de sociale udgifter, som Guldborgsund Kommune har afholdt vedrørende A siden den 1. juni 2009. Der er enighed om, at krav forud for denne dato er forældede.

A har siden den 15. september 2008 været undergivet en foranstaltning i tilknytning til botilbuddet ... i Struer Kommune. Indtil 2016 var dette et led i fuldbyrdelsen af en dom til psykiatrisk behandling i anledning af et bankrøveri. Beslutningen om at anbringe A på ... blev truffet af Odsherred Kommune, da han forud for sin anholdelse boede på botilbuddet ... i Nykøbing Sj., men udgifterne er afholdt af Guldborgsund Kommune i henhold til et refusionstilsagn afgivet den 18. december 2006 af den daværende Sakskøbing Kommune.

Sagen angår i første række, om Varde Kommune (som omfatter bl.a. de tidligere Blåvandshuk og Blaabjerg kommuner) var opholdskommune for A i perioden 2003-2005, og om Varde Kommune derfor var refusionspligtig for ham, da han tog ophold på forsorgshjemmet ... i Slagelse den 15. august 2005. Der er i bekræftende fald endvidere spørgsmål, om Varde Kommune fortsat var refusionspligtig, da han tog ophold på forsorgshjemmet ... i Næstved den 24. januar 2006 og på forsorgshjemmet ... i Sakskøbing den 9. juli 2006, og om der før eller efter disse ophold er etableret en ny opholdskommune, herunder om betydningen af mellemliggende ophold i Norge. Der er også spørgsmål, om refusionspligten er ophørt, fordi As tilbud på ... ikke var optaget i Tilbudsportalen, jf. § 14 i lov om social service (serviceloven).

Sagen angår i anden række, om Guldborgsund Kommune har hjemmel til at rejse et refusionskrav mod Varde Kommune, eller om Guldborgsund Kommune skulle have rejst et krav om tilbagebetaling i forhold til de kommuner, der har afholdt sociale udgifter vedrørende A og fået dem refunderet af Guldborgsund Kommune. Der er endvidere spørgsmål, om refusionskravet er helt eller delvis bortfaldet som opgivet eller forældet eller på grund af

passivitet. Endelig er der spørgsmål om dokumentationen for kravet, og om udgifterne har haft den nødvendige socialfaglige begrundelse.

Varde Kommune som opholdskommune

Efter retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 1 og 2, har en opholdskommune ret til refusion af sin andel af udgifter til hjælp efter bl.a. serviceloven, når den tidligere kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en person får ophold i bl.a. visse boformer efter serviceloven, herunder forsorgshjem og botilbud, institutioner under sygehusvæsenet samt boliger, boformer mv., der træder i stedet for og kan sidestilles med de omfattede boformer mv. Efter § 9 c, stk. 10, 1. pkt., består retten til refusion så længe borgeren har bopæl i det pågældende botilbud eller et tilsvarende botilbud. Efter stk. 10, 2. pkt., der trådte i kraft den 1. januar 2006, består refusionspligten i anledning af en borgers ophold i et forsorgshjem (servicelovens § 110), indtil borgeren har erhvervet en ny opholdskommune. Det fremgår af forarbejderne til § 9 c, at medvirken fra "anden offentlig myndighed" bl.a. foreligger, hvis en forstander på et forsorgshjem træffer bestemmelse om, at en person kan få ophold på forsorgshjemmet.

A var frem til den 15. november 2002 af Greve Kommune anbragt i døgnbehandling på botilbuddet ... i Varde, hvorefter han med bistand fra ... flyttede i egen bolig i Oksbøl i Blåvandshuk Kommune, og tilknytningen til ... ophørte helt i begyndelsen af 2003.

Højesteret lægger efter bevisførelsen, herunder navnlig journaludskrifter fra Blåvandshuk Kommune og Blaabjerg Kommune, til grund, at A i langt den væsentligste del af perioden fra den 15. november 2002 og frem til den 2. august 2005, hvor han blev indlagt på psykiatrisk afdeling på Esbjerg Sygehus, havde egen bolig på forskellige adresser i den nuværende Varde Kommune uden særlig støtte i hjemmet. Han modtog SU og bistandshjælp – med enkelte afbrydelser – og var i perioden bl.a. aktiveret i to jobtilbud, henholdsvis i en brugs i juli 2004 og som produktionsmedarbejder hos ... i Oksbøl fra september 2004 til februar eller marts 2005. Der er ikke holdepunkter for at antage, at han – som anført af Varde Kommune – alene har haft proforma-adresse i Varde Kommune, men reelt har arbejdet i Norge.

A var indlagt på psykiatrisk afdeling på Esbjerg Sygehus fra den 2. august 2005 frem til, at han udskrev sig selv den 12. august 2005, og den 15. august 2005 fik han ophold på forsorgshjemmet ... i Slagelse.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at Varde Kommune som tidligere opholdskommune i medfør af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, nr. 1, var refusionspligtig for A, da han fik ophold på forsorgshjemmet i Slagelse Kommune.

Etablering af anden opholdskommune end Varde Kommune, herunder betydningen af ophold i Norge

Højesteret lægger efter bevisførelsen, herunder navnlig journaludskrifter fra Slagelse Kommune, oplysninger fra forsorgshjemmet ... og fra distriktpsykiatrien i Slagelse samt en internordisk flytteattest fra det norske skattevæsen, til grund, at A havde ophold på forsorgshjemmet ... frem til den 21. oktober 2005, og at han derefter i slutningen af oktober eller begyndelsen af november rejste til Norge, hvor han frem til den 24. januar 2006 boede og arbejdede på ... i Notodden Kommune i Norge.

Uanset om A i efteråret 2005 kortvarigt måtte have opholdt sig hos sin mor eller søster i Slagelse, finder Højesteret ikke grundlag for at fastslå, at han inden udgangen af 2005 fik en ny opholdskommune.

Efter hjemkomsten fra Norge fik A i perioden fra den 24. januar til den 2. marts 2006 ophold på forsorgshjemmet ... i Næstved.

Højesteret lægger efter den fremlagte ansættelseskontrakt og de fremlagte lønsedler til grund, at A herefter på ny rejste til Norge, hvor han fra den 2. marts til en gang i juni måned 2006 boede og arbejdede på ... i Oslo.

Efter hjemkomsten fra Norge fik han ophold på forsorgshjemmet ... i Saksøbing fra den 9. juli til den 15. august 2006 og på forsorgshjemmet ... i Næstved fra den 15. august til den 20. september 2006.

Det fremgår af forarbejderne til den på daværende tidspunkt nye bestemmelse i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 10, 2. pkt., at der for alle borgere, som dukker op på et forsorgshjem mv. skal kunne findes en tidligere opholdskommune og dermed en betalingskommune, og at en tidligere opholdskommune ikke bliver frigjort for sin betalingsforpligtelse ved, at en borger har klaret sig selv i en periode, hvis ikke der i denne periode er etableret en ny opholdskommune. Henset hertil finder Højesteret, at As to ophold i Norge af hver ca. 3 måneders varighed ikke har bragt Varde Kommunes refusionspligt til ophør forud for, at han efter sin seneste hjemkomst fra Norge fik ophold først på forsorgshjemmet i den daværende Saksøbing Kommune og derefter på forsorgshjemmet i Næstved Kommune.

Efter bevisførelsen, herunder navnlig journaludskrifter og indstilling til midlertidigt botilbud fra Slagelse Kommune samt retsambulatorisk gennemgang fra Regionspsykiatrien Viborg-Skive, lægger Højesteret til grund, at A var indlagt på psykiatrisk afdeling på Slagelse Sygehus i perioden 20. september – 12. december 2006, den 24. december 2006 og i perioden 10. januar – 2. februar 2007, og at han herfra i samarbejde med Slagelse Kommune blev visiteret til ophold på botilbuddet ... i Nykøbing Sj., Odsherred Kommune.

Uanset om A i de korte perioder, hvor han ikke var indlagt på Slagelse Sygehus, eventuelt måtte have opholdt sig hos sin mor eller søster i Slagelse, finder Højesteret ikke grundlag for at fastslå, at han, inden han fik ophold på ... i Odsherred Kommune den 2. februar 2007, fik en ny opholdskommune, eller at sådanne kortvarige ophold kan anses for at have afbrudt ophold i en boform mv. omfattet af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, således at Varde Kommunes refusionspligt ophørte, jf. lovens § 9 c, stk. 10, 1. pkt.

Det er ubestridt, at A siden den 2. februar 2007, hvor han fik ophold på ..., til stadighed har haft ophold i boformer omfattet af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, og at han ikke i denne periode har fået en ny opholdskommune. Han boede således på ..., indtil han fra den 28. februar 2008 blev varetægtsfængslet i surrogat i anledning af straffesagen mod ham, hvorefter han i henhold til straffedommen blev udsluset til et tilbud i tilknytning til botilbuddet ... fra den 15. september 2008. Varde Kommunes refusionspligt er således ikke ophørt, jf. § 9 c, stk. 10, 1. pkt.

Tilbudsportalen

Varde Kommune har anført, at kommunen ikke har pligt til at refundere Guldborgsund Kommunes udgifter til As ophold i tilknytning til ..., fordi tilbuddet ikke er godkendt og optaget i Tilbudsportalen.

Efter servicelovens § 14, således som den var affattet i 2008, skulle Tilbudsportalen omfatte kommunale, regionale og private tilbud om nærmere opregnede sociale tilbud, herunder om boformer efter servicelovens bestemmelser herom. Kun tilbud, som er registreret i Tilbudsportalen, kan indgå i kommunalbestyrelsens forsyning. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at dette indebærer, at registrering af et tilbud i Tilbudsportalen er en betingelse for, at kommunen må anvende tilbuddet.

Ifølge bl.a. en rapport fra Socialstyrelsen fra 2014 om særforanstaltninger er en særforanstaltning et særligt og ofte ressourcekrævende tilbud, som etableres for personer, der har så problemskabende en adfærd, at der er behov for en særlig indsats. De kaldes i nogle tilfælde et enkeltmandsprojekt. Særforanstaltninger bliver ikke etableret efter en særlig paragraf i serviceloven, ligesom de heller ikke er knyttet til en særlig boform. Især den ekstraordinært høje personalenormering, afledt af en problemskabende adfærd, adskiller særforanstaltninger fra et ordinært tilbud. Ifølge en rapport fra Servicestyrelsen fra 2010 om samme emne mangler kommunerne et samlet overblik over leverandørfeltet.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at der for en særforanstaltning i form af et tilbud, som er individuelt tilpasset en konkret borgers problemskabende adfærd, ikke kan stilles krav om optagelse i Tilbudsportalen, for at kommunen kan anvende tilbuddet, jf. servicelovens § 14, og få refusion fra en tidligere opholdskommune.

Ifølge kontrakten fra oktober 2008 mellem Odsherred Kommune og ... blev A anbragt i et "midlertidigt enkeltmandsprojekt" i tilknytning til

Højesteret finder efter de fremlagte oplysninger ikke grundlag for at antage, at As ophold på ... ikke i hele perioden siden den 15. september 2008 i overensstemmelse med kontraktens indhold har været en særlig og ressourcekrævende foranstaltning tilpasset As problemskabende adfærd. Der er derfor ikke tale om et ordinært tilbud om en boform efter f.eks. servicelovens § 107 eller § 108.

Højesteret finder herefter, at der ikke efter servicelovens § 14 kan stilles krav om optagelse i Tilbudsportalen som betingelse for, at Odsherred Kommune – og siden Guldborgsund Kommune – kunne anvende tilbuddet på Varde Kommune er derfor ikke af denne grund fritaget for at refundere Guldborgsund Kommunes udgifter til As ophold på

Hjemmel til at rejse refusionskrav mod Varde Kommune

Varde Kommune har anført, at Guldborgsund Kommune ikke kan rette et refusionskrav mod Varde Kommune, men i stedet skulle have rejst et tilbagebetalingskrav mod de kommuner, der har fungeret som handlekommuner for A frem til 2010, hvor Guldborgsund Kommune selv overtog handlepligten.

Efter retssikkerhedslovens § 9 c har en opholdskommune som nævnt ret til refusion af sin andel af udgifter til hjælp efter bl.a. serviceloven, når den tidligere kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en person får ophold i bl.a. visse boformer efter serviceloven.

Højesteret finder, at det forhold, at en kommune har givet refusionstilsagn efter denne bestemmelse, ikke afskærer kommunen fra at indtræde i refusionskravet (ved såkaldt subrogation) og rette kravet videre mod en tidligere opholdskommune, hvis det efterfølgende måtte vise sig at sidstnævnte kommune er den rette refusionspligtige. Det bemærkes i den forbindelse, at en anden retstilstand kunne medføre, at det kunne blive vanskeligt at få en kommune til – uden en formel afgørelse af spørgsmålet fra Ankestyrelsen eller domstolene – at påtage sig refusionspligten, hvis kommunen herved afskærer sig fra i lyset af efterfølgende oplysninger at rette kravet videre mod en anden kommune, som rettelig må anses for den seneste opholdskommune og dermed som betalingskommune.

Opgivelse af kravet

Guldborgsund Kommune sendte den 18. november 2015 en kreditnota på 6.143.932,77 kr. til Varde Kommune med henvisning til det oprindelige refusionskrav af 30. maj 2012, hvor kravet var opgjort til dette beløb. Guldborgsund

Kommune havde inden kreditnotaen fremsat yderligere refusionskrav for perioden efter den 1. juni 2012 ved breve af 22. august 2013 (2.259.194 kr.), 22. juli 2014 (2.112.761,40 kr.) og 29. juni 2015 (2.017.305,25 kr.). I de to sidstnævnte breve havde Guldborgsund Kommune tilkendegivet, at man overvejede at indbringe sagen for domstolene.

Højesteret finder, at Varde Kommune må eller burde have indset, at kreditnotaen af 18. november 2015 – der fremtræder som en ren bogholderimæssig postering, som alene omfatter refusionskravet for 2009-2012, og som ikke er i overensstemmelse med kommunens forudgående skriftlige forbehold om at anlægge retssag mod Varde Kommune – ikke betød, at Guldborgsund Kommune helt eller delvist havde opgivet sit refusionskrav mod Varde Kommune.

Forældelse og passivitet

Varde Kommune har anført, at refusionskravet er forældet eller bortfaldet på grund af retsfortabende passivitet.

Efter retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 13, 1. pkt., skal refusionskrav mod en tidligere opholdskommune rejses senest 3 år efter, at hjælpen er ydet. Efter stk. 13, 2. pkt. – der trådte i kraft den 1. september 2012 og har virkning for hjælp ydet efter lovens ikrafttræden – skal krav efter serviceloven dog rejses senest 12 måneder efter, at hjælpen er ydet. Bestemmelsen er i forarbejderne betegnet som en "objektiv forældelsesfrist".

Højesteret finder, at bestemmelsen efter sin ordlyd må forstås således, at forældelsesfristen ikke skal regnes fra det tidspunkt, Guldborgsund Kommune første gang kunne have fremsat et refusionskrav mod Varde Kommune, men fra det tidspunkt, hvor den konkrete hjælp, der søges refusion for, er ydet.

Forældelseslovens § 28 bestemmer, at når der i anden lov er fastsat særlige forældelsesfrister eller andre særlige bestemmelser om forældelse, finder forældelseslovens bestemmelser anvendelse, i den udstrækning andet ikke følger af den anden lov eller af forholdets særlige beskaffenhed.

Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, at der herved opstilles en formodning for, at specielle forældelsesregler i anden lovgivning suppleres af de almindelige forældelsesregler. I mangel af holdepunkter for det modsatte, er det således forældelseslovens regler om f.eks. afbrydelse og suspension af forældelsesfristen, der gælder.

Højesteret finder efter ordlyden af retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 13, bestemmelsens forhistorie og kravets særlige beskaffenhed som et krav mellem to offentlige myndigheder, at denne forældelsesfrist for mellemkommunale refusionskrav – i overensstemmelse med administrativ praksis – afbrydes ved, at

kommunen rejser kravet over for den anden kommune, uden at f.eks. sagsanlæg er nødvendig. Det bemærkes i den forbindelse, at Socialministeriets vejledning til retssikkerhedsloven, senest vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019, pkt. 416, ikke indeholder nogen omtale af, at forældelseslovens regler om f.eks. fristafbrydelse supplerer retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 13.

Højesteret finder således, at der efter forholdets særlige beskaffenhed ikke er grundlag for at anvende forældelseslovens regler om afbrydelse af forældelsesfristen på krav efter retssikkerhedslovens regler om mellemkommunal refusion, og at kravene er opgjort og fremsat rettidigt over for Varde Kommune i henhold til retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 13.

Højesteret finder heller ikke, at der efter sagens omstændigheder er grundlag for at fastslå, at Guldborgsund Kommune har udvist retsfortabende passivitet.

Kravets størrelse

Varde Kommune har anført, at kravet ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, og at der herunder ikke er ført dokumentation for, at de afholdte udgifter har haft den nødvendige socialfaglige begrundelse.

Højesteret finder efter bevisførelsen, herunder de fremlagte regnskabsbilag og forklaringen fra A, Guldborgsund Kommune, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for størrelsen af det rejste krav.

Højesteret finder endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte den socialfaglige vurdering, der har dannet grundlag for placeringen af A i en særforanstaltning på Det bemærkes i øvrigt, at udgiften ikke overstiger, hvad der ifølge Servicestyrelsens rapport fra 2010 er sædvanligt for særforanstaltninger af denne karakter.

Konklusion

Højesteret tager Guldborgsund Kommunes påstande til følge.

Sagsomkostninger

Sagsomkostninger er fastsat til dækning af advokatomkostninger for landsret og Højesteret med 1.000.000 kr. og af retsafgifter for landsret og Højesteret med 10.000 kr., i alt 1.010.000 kr.

THI KENDES FOR RET:

Varde Kommune skal anerkende, at Varde Kommune er rette refusionskommune for A, og at Varde Kommune dermed er forpligtet til at handle i sager vedrørende ydelser til A efter lov om social service samt forpligtet til at afholde refusionsberettigede udgifter vedrørende ydelser til A.

Varde Kommune skal til Guldborgsund Kommune betale 16.261.493,44 kr. med procesrente af 12.848.378,04 kr. fra den 27. oktober 2016 til den 31. december 2017, med procesrente af 14.701.535,06 kr. fra den 1. januar til den 31. december 2018 og med procesrente af 16.261.493,44 kr. fra den 1. januar 2019.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Varde Kommune betale 1.010.000 kr. til Guldborgsund Kommune.

De idømte beløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse.

Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.