

18 NOV. 1986

1.k.

1986/1079/1503-1

hw/eot

Trine Rasmussen
Gammel Aalborgvej 16
7741 Frøstrup

I skrivelse af 6. juni 1986 til tilsynsrådet for Viborg amt anmodede amtsankenævnet for Viborg amt efter Deres ønske tilsynsrådet om at medvirke til, at Hanstholm kommune efterkom en af amtsankenævnet truffet afgørelse om, at der i henhold til bistandsloven skulle ydes Dem hjælp til flytning og leje af en skurvogn.

I skrivelse af 26. august 1986 har tilsynsrådet for Viborg amt meddelt, at et medlem af rådet i medfør af § 50, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse har ønsket sagen hen-skudt til indenrigsministeriets afgørelse.

Sagens forløb.

Det fremgår af sagen, at det sociale udvalg i Hanstholm kommune i skrivelse af 26. marts 1986 afslog at yde Dem hjælp til betaling af flytning af en skurvogn til Frøstrup-lejren samt hjælp til dækning af leje af skurvognen. Skurvognen er indrettet til beboelse og erstatter en nedbrændt skurvogn i Frøstruplejren, som De havde lånt. Socialudvalget begrundede sin afgørelse med, at skurvognen ikke var en hensigtsmæssig bolig for Dem og Deres nyfødte barn, samt at udvalget af principielle grunde ikke ville bevilge hjælp til egentlig husleje i Frøstruplejren, da der var tale om en ulovlig beboelse. Samtidig havde socialudvalget tilføjet, at De ved henvendelse til socialforvaltningen kunne få tilbudt en egnet lejlighed.

Den 27. maj 1986 traf amtsankenævnet for Viborg amt afgørelse om at pålægge socialudvalget at yde Dem hjælp i hen-

hold til bistandslovens § 37 og § 40 til flytningen og lejen af skurvognen. Amtsankenævnet lagde vægt på, at der var tale om boligudgifter, og at skurvognen, uanset at den afveg fra normal boligstandard, opfyldte visse minimumskrav. Endvidere henviste ankenævnet til, at Deres barn efter det oplyste trivedes udmærket. På denne baggrund fandt ankenævnet ikke grundlag for i henhold til bistandslovens bestemmelser at afslå ydelse af hjælp til dækning af boligudgifterne.

I skrivelse af 3. juni 1986 meddelte Hanstholm kommunes social- og sundhedsforvaltning Dem, at kommunen ikke umiddelbart ville udbetale de pågældende ydelser, idet kommunen ville anke afgørelsen til den sociale ankestyrelse og i den forbindelse anmode om, at anken fik opsættende virkning.

Ved skrivelse af 6. juni 1986 indbragtes sagen som nævnt for tilsynsrådet for Viborg amt.

Ved skrivelse af 10. juni 1986 indankede Hanstholm kommune amtsankenævnets afgørelse for ankestyrelsen, idet kommunen samtidig anmodede amtsankenævnet om, at anken måtte få opsættende virkning. I skrivelse af 16. juni 1986 meddelte ankenævnet, at anken ikke kunne tillægges opsættende virkning.

I skrivelse af 24. juni 1986 forespurgte Hanstholm kommune Viborg amtsråd, om opstillingen af skurvognen, der består af 2 rum, henholdsvis køkken-alrum og oplagsrum, var i overensstemmelse med lovgivningen. I skrivelse af 10. juli 1986 meddelte amtsrådet, at Frøstruplejren er beliggende i landzone, og at der ikke uden amtsrådets tilladelse må opføres ny bebyggelse, medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet. Endvidere henviste amtsrådet til kapitel 3 i by- og landzoneloven, hvorefter ubebyggede landzonearealer ikke uden amtsrådets tilladelse må tages i brug til andre formål end landbrug, skovbrug eller fiskerivirksomhed. Amtsrådet tilføjede, at der ikke var modtaget nogen ansøgning fra den pågældende til opstilling af skurvogn i Frøstruplejren, og at amtsrådet ikke tidligere havde meddelt tilladelse til bebyggelse m.v. i Frøstruplejren.

I skrivelse af 8. juli 1986 afgav Hanstholm kommunalbestyrelse en udtalelse over for tilsynsrådet for Viborg amt, hvori kommunalbestyrelsen meddelte, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, bortset fra et enkelt medlem, havde tiltrådt socialudvalgets stillingtagen til sagen. Kommunalbestyrelsen havde herved lagt vægt på, at placeringen af skurvognen det pågældende sted ville være i åbenbar modstrid med gældende lovgivning. Der henvises til, at det af ansøgningen omfattede beløb var "øremærket" på så utvetydig måde, at kommunen efter kommunalbestyrelsens opfattelse ville kunne siges at medvirke til gennemførelsen af en klart ulovlig handling, såfremt Deres ansøgning blev imødekommet.

I skrivelse af 17. juli 1986 anmodede tilsynsrådet kommunalbestyrelsen om på førstkommende møde at tage sagen op til fornyet overvejelse, idet tilsynsrådet blandt andet anførte, at kommunalbestyrelsens synspunkt om, at Deres boligforhold skulle være i strid med lovgivningen, ikke påvirkede hverken kommunens forpligtelse til at efterkomme ankenævnets afgørelse eller tilsynsrådets forpligtelse til at drage omsorg for, at kommunalbestyrelsen opfylder sine forpligtelser.

I skrivelse af 11. august 1986 meddelte kommunalbestyrelsen tilsynsrådet, at kommunalbestyrelsen havde besluttet at udsætte sagen til fortsat behandling, hvilket medførte, at tilsynsrådet i skrivelse af 14. august 1986 anmodede borgmesteren om at indkalde kommunalbestyrelsen til et ekstraordinært møde senest den 22. august 1986. Samtidig pålagdes det kommunalbestyrelsen senest denne dato at træffe beslutning om et forslag om omgående udbetaling af det skyldige beløb til Dem samt de beløb, som fremtidig forfaldt som hjælp til dækning af Deres lejeudgifter vedrørende skurvognen, foreløbig for tiden indtil ankestyrelsens afgørelse i sagen.

Med skrivelse af 22. august 1986 fremsendte kommunalbestyrelsen efter tilsynsrådets anmodning en udskrift af beslutningsprotokollen for kommunalbestyrelsens møde den 21. august 1986, hvor sagen var blevet behandlet med det resultat, at 3 medlemmer stemte for udbetaling af ydelserne, og 8 medlemmer imod, mens 2 medlemmer forlod mødet under henvisning til, at sagen ikke henhørte under kommunalbestyrelsens, men socialudvalgets kompetence.

På tilsynsrådets møde den 25. august 1986 var et flertal på 3 medlemmer enige om, at det var nødvendigt at pålægge de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var ansvarlige for den manglende efterlevelse af amtsankenævnets afgørelse, tvangsbøder i medfør af § 61, stk. 2, i den kommunale styrelseslov. Et mindretal på 1 medlem begærede imidlertid sagen henskudt til indenrigsministeriets afgørelse.

Den 3. september 1986 tiltrådte den sociale ankestyrelse amtsankenævnets afgørelse. Ankestyrelsen fandt ikke, at der var grundlag for at afvise at yde hjælp efter bistanndsloven til boligudgifterne, uanset at opstillingen af skurvognen er i strid med bestemmelserne i loven om by- og landzoner. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at de ulovlige boliger i Frøstruplejren har bestået i en årrække, uden at der er gennemført tilstrækkelige foranstaltninger til at bringe de ulovlige forhold til ophør. Ankestyrelsen fandt endvidere under hensyn til de foreliggende oplysninger om boligens standard og om størrelsen af lejen for boligen, at udgifterne til flytning og leje af skurvognen måtte anses for rimelige boligudgifter.

Ved skrivelse af 23. september 1986 anmodede indenrigsministeriet miljøministeriet om en udtalelse over sagen, herunder særligt om, hvorvidt placeringen af en skurvogn til beboelse i Frøstruplejren må anses for at være i strid med by- og landzonenloven.

Miljøministeriet har i sit svar af 16. oktober 1986 henholdt sig til en udtalelse, som planstyrelsen har afgivet til miljøministeriets departement.

Planstyrelsen udtalte blandt andet følgende:

"Lov om by- og landzoner bestemmer i § 7, at opførelse af bebyggelse i landzone kræver tilladelse efter denne lov, medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet.

Udtrykket "bebyggelse" i zonelovens § 7 omfatter ikke alene, hvad der traditionelt forstås ved bygninger, men fx også, jfr. afsnit 3.2. i zonelovscirkulæret af 29. juni 1984, de i byggelovens § 2, stk. 3, nævnte transportable konstruktioner, når disse ikke rent forbigående anvendes bygningsmæssigt.

Opstilling af en skurvogn til beboelse kræver således zonelovstilladelse. Da en sådan tilladelse efter det oplyste ikke er indhentet, må placeringen anses at være i strid med zoneloven.

For så vidt angår den sociale ankestyrelses udtalelse om, at der ikke er gennemført tilstrækkelige foranstaltninger til at bringe de ulovlige forhold i lejren til ophør, skal man henlede opmærksomheden på de 2 første afsnit i miljøankenævnets bemærkninger i afgørelse af 8. september 1983:

"Miljøankenævnet har ved sin behandling af sagen været inde på den betragtning, om den omstændighed, at lejren har bestået siden 1970, kunne tale for en legalisering.

Nævnet har dog ikke fundet denne betragtning afgørende, idet man specielt har lagt vægt på, at der ikke i den forløbne tid fra myndighedernes side har været udvist en passivitet, der kunne give foreningen "Det ny Samfund" grund til at formode, at de mange ulovligt etablerede beboelser var accepteret."

Indenrigsministeriets stillingtagen til sagen.

De centrale regler om den kommunale tilsynsmyndigheds anvendelse af sanktioner over for kommunalbestyrelser er fastsat i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1 og 2. Ifølge disse bestemmelser kan tilsynsmyndigheden sætte en kommunalbestyrelsesbeslutning ud af kraft, hvis den strider imod lovgivningen, og tilsynsmyndigheden kan pålægge kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre.

Der har tidligere over for indenrigsministeriet og folketingets ombudsmand været forelagt sager, hvor kommunalbestyrelser har afvist at efterkomme amsankenævnsafgørelser om udbetaling af ydelser efter bistsandsloven til sociale klienter. I disse sager er det fastslået, at den kommunale tilsynsmyndighed kun kan afslå at anvende sanktioner, hvis den endelige administrative afgørelse fra amsankenævnet eller ankestyrelsen har et åbenbart ulovligt indhold eller i øvrigt er behæftet med åbenbare væsentlige mangler eller grove mangler.

Det bemærkes i denne forbindelse, at det påhviler kommunalbestyrelsen, når et socialudvalg, et amsankenævn eller den sociale ankestyrelse har truffet beslutning om udbetaling af en social ydelse, at sørge for anvisning af beløbet til udbetaling ved kommunens kasse. Den omstændighed, at det sociale udvalg indtager en selvstændig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen med hensyn til fastsættelse af sociale ydelser, er således uden betydning, når det gælder spørgsmålet om gennemførelsen af den truffe afgørelse.

Formålet med den kommunale tilsynsmyndigheds anvendelse af sanktioner er at tvinge kommunalbestyrelsen til en beslutning, der er nødvendig, for at lovgivningen kan blive efterlevet. Den kommunale tilsynsmyndighed må derfor ved sin stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt der skal anvendes sanktioner til gennemtvungelse af en lovpligtig foranstaltning, nødvendigvis tillige tage i betragtning, hvorvidt kommunalbestyrelsen herved samtidig vil blive tvunget til at foretage en handling, der må antages at være i strid med anden lovgivning.

Der kan således forekomme tilfælde, hvor der må antages at påhvile en kommunalbestyrelse uforenelige pligter i henhold til lovgivningen på en sådan måde, at det ikke vil være berettiget, at den kommunale tilsynsmyndighed anvender sanktioner over for en kommunalbestyrelse.

I det foreliggende tilfælde er der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke rimelig tvivl om, at det efter bibrandsloven påhviler kommunen at yde hjælp til Dem til dækning af boligudgifterne. Da kommunen skal yde hjælp til dækning af Deres konkrete udgifter vedrørende etablering og opretholdelse af den omhandlede bolig på et landzoneareal, hvortil der efter det oplyste ikke foreligger den efter by- og landzonenloven fornødne tilladelse, ville kommunens direkte finansiering heraf imidlertid kunne betragtes som en medvirken til en overtrædelse af by- og landzonenloven.

På denne baggrund har indenrigsministeriet ikke fundet, at der er den fornødne sikkerhed for at fastslå, at kommunalbestyrelsen ved at efterleve amsankenævnets og senere ankestyrelsens afgørelse ikke samtidig ville medvirke til en overtrædelse af by- og landzonenloven. Efter indenrigsmini-

steriets opfattelse er der således ikke i sagen et tilstrækkeligt grundlag for at anvende sanktioner over for Hanstholm kommunalbestyrelse til gennemtvungelse af ankestyrelsens afgørelse.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet henhører under domstolene.

Knud Enggaard

Emil te Malm