

Socialudvalget
SOU alm. del - Bilag 97
Offentlig

28. november 2004

Til Folketinget Socialudvalg

Jeg fremsender hermed nogle problemstillinger vedr. aktivlovens § 81 og et forslag til en ændret § 81, idet det er mit håb, at der sker en præcisering af bestemmelsen til gavn for borgernes retssikkerhed.

Præcis lovgivning bør foretrækkes fremfor upræcis lovgivning. Aktivlovens § 81 blev udformet i 70'erne, hvor rammelovgivning var udbredt, men siden da er detaljeringsgraden generelt i lovgivningen igen blevet større. Samtidig er der kommet større fokus på det skøn, der skal udøves - at det ikke er et frit skøn. Det taler for en mere præcis § 81.

Her følger et uddrag af bogen *Lovindsigt: Enkeltudgifter - aktivlovens § 81* udgivet af forlaget Frydenlund i 2004 og skrevet af Erik Jappe.

Problemstillinger

Bestemmelsen om hjælp til enkeltudgifter har altid været problematisk, idet det f.eks. aldrig er blevet helt præciseret, i hvilket omfang der skal foreligge en social begivenhed. Bestemmelsen er i en række tilfælde nærmest blevet brugt som en slags opsamlingsbestemmelse. Det er måske også fint nok, men set ud fra et retssikkerhedssynspunkt er det ganske uholdbart. Kun personer, der kender til bestemmelsen og som regel kun personer, der i forvejen modtager kontanthjælp eller starthjælp, søger om hjælp efter § 81. Mange arbejdsløse og syge på dagpengeydelse er f.eks. også berettiget til hjælp efter § 81 fra tid til anden, men de søger sjældent om hjælp - måske fordi de ikke orker at blive til en sag i bistandssystemet, måske fordi de ikke har kendskab til bestemmelsen. Det kan man vælge at sige er helt fint - hvis de ikke søger, er deres behov måske ikke så presserende. Sådan. Andre finder det betænkeligt med en bestemmelse, der lever i det skjulte. Retssikkerhedsmæssigt er det ikke særligt smart.

Indførelse af starthjælp i 2002

I 2002 indførtes bl.a. reglerne om den lave starthjælp til personer, der ikke opfylder kravet om ophold her i landet i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. I denne forbindelse blev aktivlovens § 106 ændret og fik følgende ordlyd:

■ § 106. Staten refunderer 50 pct. af en kommunes udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter kapitel 10. Staten refunderer 50 pct. af en kommunes udgifter til efterlevseshjælp efter kapitel 10 a. Kommunen afholder dog fuldt ud udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter kapitel 10 til personer, der modtager starthjælp.

I lovforslag 126 (01/02) kunne der i bemærkningerne til ændring af AKL § 106 læses:

- De lavere satser for starthjælp kan utilsigtet medføre øget anvendelse af dækning af udgifter i særlige tilfælde efter reglerne i kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik. For at imødegå en sådan udvikling foreslås det, at statsrefusionen på 50 procent af disse kommu-

nale udgifter falder bort, for så vidt angår hjælp til starthjælpsmodtagere. Således vil hjælp i særlige tilfælde fremover være en ren kommunal udgift, når der er tale om personer med starthjælp.

Er det primært juraen eller økonomien, der styrer tolkningen af en bestemt lovbestemmelse? Jeg kommer i tvivl, når man således fjerner kommunernes adgang til refusion i nævnte tilfælde. Selvfølgelig har økonomien en vis indflydelse på, hvor lempelig eller striks en praksis, der føres i kommunerne, men ligefrem anvende det på denne måde forekommer mig meget betænkelig.

Indførelse af loft for samlet hjælp i 2003

Hvis man indfører besparelser på det generelle niveau for kontanthjælpen, f.eks. som det skete i 2003 med indførelse af et loft for den samlede hjælp (kontanthjælp m.v., særlig støtte og boligstøtte), siger det næsten sig selv, at flere vil blive berettiget til ydelser efter reglerne om hjælp i særlige tilfælde bl.a. § 81. To årsager kan angives hertil:

- Den nedsatte hjælp formindsker ansøgenes rådighedseløb, hvorfor flere opfylder trangkriteriet i § 81.
- Det er muligt at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, som er forudsigelige, hvis ansøgeren ikke har haft økonomisk mulighed for at spare op til udgiften. Når den løbende hjælp nedsættes, vil færre have mulighed for at lægge lidt til side til udskiftning af f.eks. et køleskab.

Alligevel kan man bl.a. læse følgende i bemærkningerne til lovforslag 191 (02/03) om indførelse af loft over den samlede hjælp:

- Da loftet skal øge incitamentet til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, forudsættes det, at nedgangen i hjælpen ikke medfører, at der i den anledning sker en tilsvarende generel forøgelse af hjælp i særlige tilfælde eller personlige tillæg.

Det er ganske provokerende for den almindelige retsbevidsthed at forsøge at styre anvendelsen af en lovbestemmelse, her § 81, på denne måde. Hvis folk opfylder bestemmelsens betingelser, skal de selvfølgelig have den hjælp, som de har krav på. Hvis den politiske holdning er, at der anvendes for mange penge inden for området, må bestemmelsens betingelser ændres.

Det må også erindres, at der med indførelsen af faste takster i 1987 (og senere den bruttoficerede ydelse i 1994) blev sagt, at den enkelte kontanthjælpsmodtager så selv kunne disponere over sin hjælp og vælge sit eget udgiftsniveau. Engangsudgifter måtte han som hovedregel ud af den "rigelige" hjælp selv dække. Men med alle de stramninger, der siden hen er blevet indført, lyder dette hult.

Personkreds - førtidspensionster efter 1.1.2003

Alle borgere undtagen folkepensionister (og førtidspensionister tilkendt pension efter reglerne gældende indtil 31.12.2002) er omfattet af aktivlovens § 81. Folkepensionisterne og de "gamle" førtidspensionister skal søge om hjælp til enkeltudgifter efter reglerne i pensionsloven.

Med førtidsreformen gældende fra den 1. januar 2003 er førtidspensionister blevet omfattet af aktivlovens bestemmelser om hjælp i særlige tilfælde, herunder lovens § 81. I første omgang skal

de "nye" førtidspensionister med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne dog søge om hjælp efter servicelovens § 84 til de forskellige merudgifter, som de måtte have. I *Lovforslag nr. L 137 til lov om ændring af lov om social pension og andre love (førtidspensionsreform)* fremsat den 15. december 2000 stod der i bemærkningerne:

- **Bagatelgrænse**

Lovforslaget indfører en absolut bagatelgrænse på 6.000 kr. i årlige merudgifter, før der kan udbetales tilskud. Begrundelsen er, at det vil give en væsentlig besparelse i administrative udgifter, og der skønnes også at være en mindre besparelse i direkte udgifter. Mange får i dag omkring 150 til 300 kr. om måneden. Personer, der efter en økonomisk trangsvurdering ikke har midler til at afholde udgifterne kan få støtte efter bestemmelserne i lov om aktiv socialpolitik.

I *Vejledning nr. 106 af 23.10.2002 om ændring af vejledning om sociale tilbud til voksne med handicap (dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse)* står der bl.a.:

- Hvis den pågældende ikke kan sandsynliggøre merudgifter af en størrelsesorden, der som minimum er lig med bagatelgrænsen på 6.000 kr. årligt, bør kommunen være opmærksom på den pågældendes behov for rådgivning og vejledning og anden form for støtte efter andre af servicelovens bestemmelser om handicapkompensation, jf. blandt andet de øvrige kapitler i Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til voksne med handicap.

Muligheden for hjælp efter bestemmelserne om hjælpemidler, biler eller boligindretning bør også overvejes, jf. Socialministeriets vejledning om hjælpemidler, biler, boligindretning m.v.

Endelig bør kommunen være opmærksom på personer, der efter en økonomisk trangsvurdering ikke har midler til at afholde udgifter, der enten ikke efter en konkret individuel vurdering er omfattet af personkredsen i servicelovens § 84 eller hvis merudgifter som minimum ikke er lig med bagatelgrænsen på 6.000 kr. årligt.

Kommunen bør i disse tilfælde være opmærksom på reglerne i lov om aktiv socialpolitik §§ 81 og 82, der vedrører hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter og hjælp til sygebehandling, medicin o.lign.

Og endelig står der i *Vejledning nr. 105 af 23.10.2002 om førtidspension fra 1. januar 2003*:

- Desuden er der mulighed for at yde supplerende hjælp efter aktivloven fx hjælp til enkeltudgifter efter aktivlovens § 81 under de samme betingelser, som gælder for kontanthjælpsmodtagere.

Således er førtidspensionister omfattet af lovgivningen efter 1.1.2003 berettiget til hjælp efter bl.a. § 81. Førtidspensionister, hvis pension er blevet tilkendt eller ansøgt om inden denne dato, skal fortsat søge om personlige tillæg m.v. efter den "gamle" pensionslovgivning.

Spørgsmålet er så, om de "nye" førtidspensionister er berettiget til hjælp efter § 81, uden at de har været udsat for en ny social begivenhed og dermed være ligestillet med "gamle" førtidspensionister, som ikke behøver præstere en social begivenhed for at modtage et personligt tillæg til en ekstra enkeltudgift. Lovgivningen og bemærkningerne til lovændringerne forholder sig ikke til problemet, men jeg mener, at svaret må være ja - de har jo allerede været ude for en ganske vist langvarig/livsvarig social begivenhed.

For at få afklaret problemstillingen, skrev jeg følgende mail til socialministeren den 27. maj 2002.

● Til socialministeren:

Vedrørende kommende førtidspensionister og SEL § 84 og aktivloven:

I bemærkningerne til den nye § 84 i serviceloven (ændringer som følge af førtidspensionsreformen - lovforslag 137 fremsat 15.12.2000) er det anført:

“Lovforslaget indfører en absolut bagatelgrænse på 6.000 kr. i årlige merudgifter, før der kan udbetales tilskud. Begrundelsen er, at det vil give en væsentlig besparelse i administrative udgifter, og der skønnes også at være en mindre besparelse i direkte udgifter. Mange får i dag omkring 150 til 300 kr. om måneden. Personer, der efter en økonomisk trangsvurdering ikke har midler til at afholde udgifterne kan få støtte efter bestemmelserne i lov om aktiv socialpolitik.”

Hvilke bestemmelser tænkes der på - jeg mener, at bestemmelse om hjælp til enkeltudgifter - § 81 - jo kræver, at der foreligger en social begivenhed?

Hvordan er kommende førtidspensionister efter 1. januar 2003 i det hele taget stillet med hensyn til pludselig opståede ekstra udgifter, som de tidligere efter pensionslovens kunne søge om personligt tillæg til? Vil de være omfattet af aktivlovens § 81 - også uden social begivenhed, som der jo ikke kræves i pensionsloven?

Svaret kom efter lang ventetid:

● Indledningsvis beklages den lange sagsbehandlingstid. Ved en fejl var Deres forespørgsel blevet henlagt. Forhåbenligt har De gavn af besvarelsen trods alt. De førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension efter de regler, der var gældende før den 1. januar 2003, har fortsat mulighed for at modtage personlige tillæg efter de tidligere gældende regler i lov om social pension. Personer, der får tilkendt førtidspension efter reglerne, der trådte i kraft den 1. januar 2003, vil have adgang til at få supplerende hjælp fra kontanthjælpssystemet - eksempelvis hjælp til enkeltudgifter efter aktivlovens § 81 - under de samme betingelser, som gælder for kontanthjælpsmodtagere. Det samme gælder aktivlovens §§ 82-85.

Svaret er ikke særlig præcist, men meningen for så vidt god nok. Nye førtidspensionister kan modtage hjælp efter § 81. Men en ny social begivenhed?

Formue

I en række kommuner ses der bort fra mindre formuer og fra godkendte formålsbestemte formuer efter reglerne i § 14 - medmindre det er netop det formålsbestemte, der søges hjælp til. Måske kan det udledes af “lovens motiver” gennem tiden, at sidstnævnte praksis er den korrekte, men jeg har ved gennemgang af lovgivningen siden 1975 ikke kunnet finde begrundelse for at sammenkoble § 14 og § 81. Jeg har heller ikke kunnet finde ankeafgørelser, der præciserer den “rette” fortolkning.

Socialministeriet kobler i Cirkulære nr. 209 af 3.11.1975 om kontanthjælp efter bistandsloven (se s. 61) ganske vist lovens formuebestemmelse sammen med bestemmelsen om hjælp til enkeltudgifter, men denne sammenkobling kan jeg som sagt ikke finde juridisk belæg for. I senere vejledninger droppes sammenkoblingen da også.

Kontanthjælpsudvalgets 2. rapport fra 1994 bidrager yderligere til forvirringen (§ 14):

- Muligheden for at se bort fra en mindre uanset formålet ville være i overensstemmelse med ... § 81, hvorefter det forudsættes, at man selv sparer op til forudsigelige udgifter og dermed naturligt skulle oparbejde en mindre "reserve".

I Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2 (maj 2003) skriver Carsten Lærkehold og Ivan Jørgensen om tendenser i afgørelser om kontanthjælp, aktivering og enkeltydelser. De giver et nævn ret i, at reglen i § 14, stk. 1, 2. pkt ("kommunen ser dog bort fra beløb på op til 10.000 kr., for ægtefæller 20.000 kr.") alene vedrører løbende hjælp som kontanthjælp og starthjælp og ikke hjælp i særlige tilfælde.

Social begivenhed

Som omtalt tidligere kræves det, at en ansøger har været ude for en social begivenhed for at komme i betragtning til hjælp efter aktivlovens § 81. Det er dog ikke altid lige klart, hvad en social begivenhed er, og hvem der skal have været udsat for en ny social begivenhed for at komme i betragtning til en ydelse efter § 81.

Er brand, oversvømmelser og tyveri sociale begivenheder? Ja, det må sådanne "forsikringsbegivenheder" være, siden følgende er nævnt i pkt. 403 i *Vejledning om lov om aktiv socialpolitik (nr. 39 af 5.3.1998)*:

- Udgifter, der opstår som følge af brand, oversvømmelser, tyveri m.v., og som ikke dækkes på anden måde, vil ud fra en konkret vurdering i det enkelte tilfælde kunne anses for rimeligt begrundede enkeltudgifter.

Eller skal punktet forstås således, at det kun er personer, der i forvejen modtager løbende hjælp efter aktivloven - og som dermed opfylder betingelsen i lovens § 11 om en social begivenhed - der er omfattet af punktet. Er det kun modtagere af kontanthjælp, starthjælp eller aktivering, der er berettiget til hjælp til møbler m.v., hvis der har været brand i lejligheden?

Spørgsmålet er således: Skal personer på f.eks. orlov, efterlønsmodtagere, "nye" førtidspensionister og studerende have været udsat for en ny social begivenhed for at være omfattet af aktivlovens § 81? Efter min vurdering skal nogle af de nævnte grupper præstere en ny social begivenhed, andre skal ikke.

I Skrivelse af 26. juni 2000 om hjælp til kontanthjælpsmodtagere ... til betaling af husleje og fraflytningsrestancer med henblik på at forebygge hjemløshed står der:

- Borgeren skal således have været udsat for ændringer i sine forhold (en social begivenhed), så det ikke er muligt for pågældende at skaffe det nødvendige til sin egen eller familiens forsørgelse, og at dette behov ikke kan dækkes gennem andre ydelser. **Grundbetingelsen for at få hjælp til enkeltudgifter er derfor umiddelbart opfyldt for personer, der modtager kontanthjælp til løbende forsørgelse (min fremhævning).**

I SM A-05-02 får en ansøger på revalideringsydelse (der svarer til arbejdsløsheds- og sygedagpenge) afslag på hjælp til konfirmation, men ikke fordi der ikke foreligger en social begivenhed - det tages tilsyneladende som en selvfølge, at betingelsen om en social begivenhed i § 81 er opfyldt også når man modtager revalideringsydelse. Men dermed må ansøgere på andre lignende dagpengeydelse også umiddelbart opfylde hovedbetingelsen i § 81.

I afklaringen af, hvem der stilles over for kravet om en ny social begivenhed, kan lavtlønnede og modtagere af forskellige offentlige ydelser med rimelighed deles op i disse to grupper.

Normal frivillig valgt forsørgelsesgrundlag på lavt niveau:

Lav løn, orlov til børnepasning, studerende på Statens Uddannelsesstøtte og efterløn og andre lignende arbejdsmarkedsydelse.

Her må det være reglen, at der må foreligge en ny social begivenhed, f.eks. samlivsophør, før det kan komme på tale at yde hjælp efter § 81.

Normal ufrivillig valgt forsørgelsesgrundlag på lavt niveau:

Arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, aktivering, starthjælp, revalidering, fleksjob, ledighedsydelse, skånejob og førtidspension.

Her må det være reglen, at der ikke kræves en ny social begivenhed for at modtage hjælp efter § 81 - den foreligger allerede i forbindelse med overgangen til den eksisterende forsørgelsesydelse.

Opsummerende oversigt - sociale begivenheder:

Betingelsen "ændringer i sine forhold" § 11 og § 81	Betingelsen i § 11 opfyldt for hjælp til løbende forsørgelse m.v.	Betingelsen i § 81 opfyldt for hjælp til enkeltudgifter
Sociale begivenheder - indtægtstab	Arbejdsløshed, graviditet og barsel, sygdom, aftjening af værnepligt, tvungen ferie, mistet forsørgelsesgrundlag (f.eks. ophør af arbejdsløshedsunderstøttelse og sygedagpenge)	
Sociale begivenheder - afledte konsekvenser og evt. ekstra udgifter	Ophør af samliv, separation og skilsmisse, dødsfald (mistet forsørgelsesgrundlag), sygdom uden dokumenteret indtægtstab (sort arbejde - SM O-93-98)	
"Sociale begivenheder" - indtægts slip (likviditetsproblem - faseforskydning)	Overgang fra forudbetalt løn til bagud betalte dagpenge, efterløn m.v. Skattetekniske problemer.	
"Sociale begivenheder" - optjent indtægt udebliver	Løn udebliver, f.eks. på grund af svigt af EDB-lønanvisning eller anden forsinkelse	
"Sociale begivenheder" - indtægtsnedgang (overgang fra en indtægtsform til en anden)		Fra løn eller dagpenge til efterløn m.v.
"Sociale begivenheder" - ekstra udgifter		Begravelse
"Sociale begivenheder" - hændelser og ulykker der indebærer tab ("forsikringsbegivenheder")		Tab af pung (SM O-6-97), brand, oversvømmelse, tyveri

Jeg har sat citationstegn om de fem nederste kategorier af sociale begivenheder, fordi de adskiller sig fra de to første kategorier. I § 11 anvendes udtrykket "ansøgeren har været ude for ændringer

i sine forhold, f.eks. i form af sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør”, mens det anvendte udtryk i § 81 er “en person, som har været ude for ændringer i sine forhold”. Det kan læses som om, der stilles mere præcise krav i § 11 til den sociale begivenhed, jf. eksemplerne, mens § 81 kan tolkes mere bredt. I sagen om en tabt pung (SM O-6-97) anvender Ankestyrelsen udtrykket “en uforudsigelig begivenhed”, som jeg har valgt at tolke som en social begivenhed i lighed med andre “forsikringsorienterede” begivenheder.

Bl.a. følgende forhold er ikke anerkendte som sociale begivenheder:

Begivenheder som fødselsdage, jul, dåb og konfirmation kan ikke betragtes som sociale begivenheder efter hverken § 11 eller § 81. Men har en ansøger været udsat for en anerkendt social begivenhed, f.eks. arbejdsløshed, kan udgifter til dåb og konfirmation - som det også er fremgået tidligere - betragtes som rimeligt begrundede udgifter. Her følger nogle andre ikke anerkendte “sociale begivenheder”:

Løn opbrugt før tiden - fra SM A-18-01:

- Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at det forhold, at ansøger havde opbrugt sin løn før tiden, ikke i sig selv kunne anses for at være “en social begivenhed”.

Langvarig krise - fra SM A-18-01:

- Ankestyrelsen fandt heller ikke, at det forhold, at ansøger som følge af sin hustrus død for 2 år siden havde befundet sig i en situation, hvor han i perioder havde haft et stort alkoholforbrug med den følge, at pengene i september måned var brugt før tiden, kunne anses for en social begivenhed i lovens forstand. Der blev herved lagt på, at ansøger efter sin hustrus død for 2 år siden havde haft mulighed for at indrette sig på den ændrede situation, og at han fortsat var i arbejde og ikke var afskåret fra at skaffe det nødvendige til sin forsørgelse. Den angivne krisesituation måtte således som udgangspunkt afhjælpes via ansøgers læge.

Orlov - fra SM A-22-01:

- Der var ikke grundlag for at yde kontanthjælp til dækning af løntab til ansøger, der havde taget orlov for at ledsage sin ægtefælle under sygebehandling i udlandet. Ankestyrelsen lagde vægt på at orlov ikke blev betragtet som en ændring af forholdene (en social begivenhed), der bevirkede, at ansøger ikke havde mulighed for at skaffe det nødvendige til sin forsørgelse.

Kontrakt med forsvaret - fra SM O-40-99:

- Det forhold, at en ansøger havde indgået kontrakt med forsvaret på værnepligtstilignende vilkår, kunne ikke anses for at være en ændring i ansøgers forhold, der berettigede til kontanthjælp. Der blev lagt vægt på, at kvinder ikke har værnepligt.

Når betingelserne i § 81 i øvrigt ikke er opfyldte - lån

I sin tid, dvs. i 70'erne og 80'erne, var der blandt visse dele af befolkningen en opfattelse af, at man kunne låne penge på bistandskontoret. Det kunne man også i nogle kommuner, hvor enkelte sagsbehandlere accepterede at yde hjælp, uanset at betingelserne i § 81 ikke var opfyldt. Hjælpen

blev ydet mod tilbagebetaling - det var i overvejende grad bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 3, der anvendtes. Bestemmelsen findes nu som aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 7, hvor kommunen kan træffe beslutning om tilbagebetaling, "når der på det tidspunkt, da der søges hjælp på grund af økonomisk trang, foreligger forhold, der viser, at den pågældende i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen."

Denne form for kommunal bankvirksomhed, hvor ansøgere kan låne penge uden rentetilskrivning, sker fortsat, selv om kommunerne er opmærksom på problemet. En af grundene er, at tildelingskriterierne ikke er så klare, som de burde være. En sagsbehandler, der står med en klient, der har en rimelig begrundet udgift, men hvor tildelingsbetingelserne ikke er præcist opfyldte, kan "med god samvittighed" bevilge hjælp, hvis han samtidig kobler en af lovens tilbagebetalingsbestemmelser på.

Låne- og henstandsmuligheder

Det er et problem, at lovgivningen ikke siger noget om, hvorvidt (eller i hvilket omfang) alle låne- og henstandsmuligheder eller muligheder for at købe på afbetaling skal være udtømte, før der kan bevilges hjælp efter § 81. Selv om Den Sociale Ankestyrelse i en række sager lægger vægt på, at alle låne- og henstandsmuligheder skal være udtømte, er reglerne ingenlunde klare.

Ud fra praksis og diverse ankeafgørelser kan det konstateres,

- at studerende skal udnytte muligheden for studielån (i hvert fald skal studielånet indgå i beregningen af, om de er berettiget til hjælp)
- at ansøgere om overlevelseshjælp skal bevise over for bistandskontorerne, at de ikke har mulighed for at opnå et banklån,
- at ansøgere skal dokumentere, at de ikke kan opnå henstand med afdragene på f.eks. det købte forbrugsgode.

Men hvad med en ansøger, der anmoder om hjælp til et nyt køleskab, fordi det gamle er brudt sammen? Skal han henvises til at låne penge i banken, hvis muligt? Skal han henvises til at sætte sig i gæld og købe et køleskab på afbetaling over f.eks. 36 måneder med deraf følgende lave afdrag, som måske kan afholdes af rådighedsbeløbet, eller kan han modtage fuld hjælp til anskaffelse af et nyt? Praksis er meget forskellig, og lovgivningen eller vejledningen til aktivloven giver ingen hjælp til afklaring af dette forhold. Socialministeriets Kontanthjælpsudvalg af 1994 var klar over problemet, men der blev ikke fundet nogen løsning på problemet. Det er således op til den enkelte kommune eller måske rettere den enkelte sagsbehandler at afgøre, hvilken linje der skal føres.

Med hensyn til optagelse af private lån (venner, familie m.fl.) er praksis også uklar. I SM O-34-92 fandtes en kontanthjælpsmodtager berettiget til depositum til en lejlighed, uanset at hun efter kommunens afslag selv havde skaffet det ansøgte beløb ved et privat lån.

I SM O-33-90 fandt ankenævnet, at eventuel ydelse af "en sådan ulovhjemlet "overlevelseshjælp" måtte forudsætte, at alle andre forsørgelsesmuligheder, herunder private lånemuligheder, var udtømte".

Den korrekte tolkning må være, at kommunen ikke kan give afslag med henvisning til, at man kan låne pengene privat. Det ville også være svært at indhente dokumentation for, at man hos venner og familie ikke kan låne de nødvendige midler. Modsat må det ud af sidstenævnte

afgørelse slutes, at bevilges der en ydelse uden klar lovhjemmel, må kommunen godt henvise til venner og familie. Det er selvfølgelig en uholdbar praksis.

I 70'erne taltes der meget om solidaritetsprincippet i forbindelse med bistandslovens indførelse. At den enkelte, der var i nød, skulle hjælpes i et samarbejde med kommunen, og pågældende skulle ikke nødvendigvis rende familie og venner på dørene for at klare sig igennem en vanskelig periode. Dette princip gælder for så vidt fortsat, selv om det gennem årene er blevet noget udhulet.

Subsidiaritetsprincippet siger modsat, at før der kan ydes hjælp af det offentlige, skal alle andre hjælpemuligheder som f.eks. lån fra venner og familie m.v. være udtømte. Ens nærmeste har det primære ansvar.

Igen er det således de enkelte kommuner og i mange tilfælde den enkelte sagsbehandler, der kan bestemme, hvilken linje der skal føres. Set i lyset af det kommunale selvstyre og retten til at føre lokal socialpolitik er det måske helt fint, men retssikkerhedsmæssigt er det betænkeligt. Ikke blot er praksis rundt i landet meget forskellig, men også internt i kommunerne er praksis forskellig - for forskellig/tilfældig efter min vurdering.

Kommentarer til Den Sociale Ankestyrelses praksis

Generelt er der sket mange forbedringer i løbet af de sidste 20-25 år inden for afgørelsesområdet. Den Sociale Ankestyrelse giver generelt betydeligt bedre og mere fyldestgørende begrundelser for sine afgørelser, end den gjorde før i tiden. Alligevel vil jeg godt påpege nogle områder, hvor det efter min vurdering kan gøres bedre.

1. felt: Det kan være svært at finde ud af i nogle sager, hvordan Ankestyrelsen når frem til den bestemte afgørelse. F.eks. i sagen omtalt i SM A-45-03. Her når Ankestyrelsen frem til, at der ikke kan ydes hjælp til betaling af fleksydelsesbidrag, idet det drejer sig om en frivillig forsikringslignende ordning. Kommunen og det sociale nævn havde fundet, at der var tale om en frivillig ordning, som man kan tilmelde sig, lige som man senere kan framelde sig. Det var derfor ikke en rimeligt begrundet enkeltudgift. Ankestyrelsen tilsluttede sig synspunktet, idet der endvidere blev lagt vægt på, at fleksydelsesordningen giver personer, som ikke fuldt ud står til rådighed for arbejdsmarkedet mulighed for frivilligt at trække sig tilbage ved det 60. år. Der er tale om en ordning, der minder om efterlønsordningen, og som kan fravælges. I SM A-28-01 fastslås det, at der heller ikke kan ydes hjælp til efterlønsbidrag.

Hvordan når man frem til, at der ikke kan ydes hjælp efter § 81 til frivillige forsikringslignende ordninger? Jeg savner en diskussion af problemstillingen og en redegørelse/begrundelse for synspunktet - Ankestyrelsen fastslår blot, at sådan er det. Hvad så med hjælp til f.eks. en indboforsikring eller hvad med hjælp til en A-kasse-restance - også her er der tale om frivillige forsikringer eller forsikringslignende ordninger? Jeg vurderer ikke, at Ankestyrelsen afgørelse vil holde, hvis sagen kommer for en domstol. Og i det mindste kunne afgørelsen begrundes meget bedre.

2. felt: Det sker, at Ankestyrelsen i sine afgørelser henviser til en eller anden vejledning (se f.eks. SM A-36-02). Jeg synes, at det er en uskik, idet en vejledning netop kun er en vejledning. I stedet bør Ankestyrelsen referere til lovens bemærkninger m.v. - også selv om Socialministeriet med årene er blevet mere påpasselige med at skrive helt igennem "lovmedholdelige" vejledninger.

3. felt: Ifølge referat af Susanne Hostrup Lanstorp fra Foreningen af Socialchefer i Danmarks årsmøde 27.-28. oktober 2003 fra Socialchefernes hjemmeside sluttede styrelseschef Karen Sejersdal sit oplæg på årsmødet med at udtrykke bekymring over den "amerikanisering", der er på vej ind i det danske system. Hun hentydede til det forhold, at et stigende antal enkeltsager afgøres ved domstolene og ofte samtidig med, at sagerne føres gennem de formelle ankeinstanser. Hun kaldte det for en uheldig udvikling - samfundsøkonomisk og videnskæssigt - da domstolsapparatet er dyrt og langsommeligt i forhold til ankeinstanserne og fordi, der ikke sker en systematisk vidensopsamling i domstolsregi, der kan være med til at sikre ensartet administrativ praksis landet over.

Det er svært for mig at følge denne tankegang, idet domstolsafgørelser gennem en årrække har fanget en række fejlfortolkninger i det sociale system, f.eks. sagen med den studerende, der i 1980'erne blev nægtet hjælp og en sag fra 1990'erne om tilbagebetalingsbestemmelserne i forhold til ægtefællers hæftelse. Senest har Højesteret fundet, at erhvervsevnetab til personer, der på grund af en arbejdsskade var i fleksjob, skulle fastsættes uafhængigt af den løn, som sikrede modtog gennem sit fleksjob. Klienten vandt - Ankestyrelsen tabte. Sagen er omtalt i SM U-1-04. Domstolsafgørelser er en god ting efter min vurdering, idet de træffer mere uafhængige afgørelser. Ankestyrelsen er alt andet lige en del af det sociale system.

Som Ankestyrelsen står for praksisundersøgelser m.v., burde alle domstolsafgørelser uanset niveau tilsendes Den Sociale Ankestyrelse, så der også kunne ske en systematisk vidensopsamling på dette område.

4. felt: Det fremgår af retssikkerhedslovens § 69, at det sociale nævn og Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål. Ankeinstansernes efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser svarer således stort set til den efterprøvelse, som domstolene og Folketingets Ombudsmand foretager af skønsmæssige afgørelser. I samme åndedrag må det konstateres, at kommunernes sagsbehandlere skal træffe afgørelser, der lever op til disse krav. Det giver efter min vurdering Ankestyrelsen som øverste klageinstans en række særlige opgaver, som jeg ikke kan se, at de påtager sig i dag.

- 1) Ankestyrelsen bør orientere Socialministeriet og evt. Folketingets partier om behov for præciseringer af lovgivningen, så den bliver lettere og mere entydig at administrere og også lettere at forstå for den almindelige befolkning. Det kunne f.eks. ske i en årlig redegørelse til Folketinget.
- 2) Ankestyrelsen bør udarbejde konkrete forslag til lovændringer (læs: lovtydeliggørelser), når den kan se et behov derfor. Det kan ikke være meningen, at den enkelte sagsbehandler skal sidde og kigge et større antal SM'er igennem ved en sags behandling, når en lovbestemmelse ligeså godt kunne være blevet præciseret.

Forslag til ny § 81

Med baggrund i de omtalte problemstillinger har jeg forsøgt at konstruere en mere præcis § 81.

Aktivlovens § 81 i dag:

■ § 81. Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv

i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse.

Mit forslag:

■ § 81. Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold. Personer på normal frivillig valgt forsørgelsesgrundlag skal have være udsat for en ny social begivenhed, f.eks. samlivsophør, før betingelsen er opfyldt. Socialministeren fastsætter nærmere retningslinjer om, hvornår et forsørgelsesgrundlag kan anses for at være frivilligt valgt.

Stk. 2. Det er en betingelse for at yde hjælp, at ansøgerens egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Ansøgeren kan ikke ydes hjælp, hvis han er i besiddelse af formue, herunder værdier, der kan belånes eller omsættes som fast ejendom, kapitalpension m.v. Der kan dog ses bort fra en formue på op til 10.000 kr., der er sparet op til dækning af en kommende forudsigelig udgift.

Stk. 3. Der ses bort fra erstatning for tab af erhvervsevne m.v. efter reglerne i lovens § 14, stk. 3 og 4, ligesom der ses bort fra formue, som skyldes beløb, der er udbetalt som godtgørelse for varigt men og ikke-økonomisk skade samt ydelser fra godkendte sociale fonde m.v. efter reglerne i i lovens § 14, stk. 5.

Stk. 4. Før der kan ydes hjælp, skal det dokumenteres, at alle låne- og henstandsmuligheder er udtømte, ligesom det skal dokumenteres, at ansøgeren ikke kan få dækket sit behov gennem køb på afbetaling. En ansøger er dog ikke forpligtet til at optage lån eller købe på afbetaling, hvis pågældende dermed bringes i en situation, hvor ansøgeren ikke vil kunne betale afdrag m.v. uden at komme til at mangle det nødvendige til sit eget og familiens underhold. Ansøgere kan ikke henvises til at optage lån hos familie og venner m.fl.

Stk. 5. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse.

Stk. 6. Der kan i en kort periode ydes hjælp til kost og andre daglige fornødenheder i form af overlevelshjælp, uanset at bestemmelsen i stk. 1 ikke er opfyldt.

Mit forslag tager sit udgangspunkt i, at der ikke sker ændringer i forhold til personkreds, tildelingsbetingelser og udmålingsregler og i øvrigt følger praksis, sådan som jeg vurderer den. Samtidigt har jeg indarbejdet præciseringer, som jeg finder relevante jf. gennemgangen af problemstillinger tidligere i bogen.

De indarbejdede forslag om formue og om låne- og henstandsmuligheder kan med fordel finde anvendelse på de andre bestemmelser under aktivlovens *Kapitel 10: Hjælp i særlige tilfælde*, dvs. foruden hjælp til rimeligt enkeltudgifter efter § 81 også §§ 82 - 85 (dog ikke § 84). § 82 handler om hjælp til sygebehandling m.v., § 83 om hjælp til udgifter ved udøvelse af ret til samvær med egne børn under 18 år, § 83, stk. 2 om hjælp til rejseudgifter med henblik på kontakt til børn, der er ført til udlandet uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og § 85 om hjælp til en flytning.

Formål med forslaget

En del af aktivlovens bestemmelser ser ud, som de har gjort det i snart mange år, uanset at tiden

så at sige er løbet fra dem. Det vil efter min opfattelse være en god ide at gå ind og kigge nærmere på bl.a. aktivlovens § 81. Her skal blot anføres nogle få bevæggrunde hertil:

- Set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er det ikke særligt betryggende, at en lovbestemmelse er så uklar som tilfældet er med § 81. En lovbestemmelse kan også være for kort i sin formulering.
- Når Den Sociale Ankestyrelse har truffet en række principielle afgørelser af stor betydning for praksis, bør sådanne afgørelser indarbejdes i en efterfølgende revision af loven (og ikke blot i en vejledning, som det nogle gange sker i dag). Borgeren kan hermed tydeligere aflæse, hvilke rettigheder han har, og sagsbehandleren kan lettere træffe en korrekt afgørelse.
- Med det store arbejdspress, som de fleste afgørelser bliver truffet under, er det en illusion at tro, at enhver sagsbehandler kan komme omkring alle relevante retskilder. En sagsbehandler har ikke en domstols kompetence eller tid til at vurdere en sag ud fra alle vinkler. Selv om mange retskilder som f.eks. SM-meddelelser er let tilgængelige i dag via internet m.v., skal der bruges meget tid på at søge og få læst relevante afgørelser. Det er det langt fra alle, der når eller prioriterer særligt højt.
- Interessen hos mange sagsbehandlere for at træffe "rigtige" afgørelser er mindre end tendensen til at træffe hensigtsmæssige afgørelser. Hvis en lovbestemmelse er uklar, giver det sagsbehandlerne stor råderum, og det bliver af nogle brugt til at være lidt for rundhåndede og af andre til at være lidt for karrige.
- Præcis lovgivning bør foretrækkes fremfor upræcis lovgivning. § 81 blev udformet i 70'erne, hvor rammelovgivning var udbredt, men siden da er detaljeringsgraden generelt i lovgivningen igen blevet større. Samtidig er der kommet større fokus på det skøn, der skal udøves - at det ikke er et frit skøn. Det taler for en mere præcis § 81.

Med venlig hilsen

Erik Jappe
Stavnsvej 16 A
8381 Tilst

86131255 / 23387835

www.erikjappe.dk
erikjapp@mail.dk
erikjappe@stofanet.dk