



Brændselshjælp til pensionister

FOB nr. 80.409

Udtalt over for social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune, at en afgørelse om ydelse af personligt tillæg (til folkepension) til brændselshjælp hvilede på et urigtigt retligt grundlag, for så vidt afgørelsen var baseret på en intern regel i forvaltningen om en bestemt indtægtsgrænse som betingelse for tildeling af personligt tillæg (til brændselshjælp).

Rettet henvendelse til socialministeriet vedrørende spørgsmålet om tilvejebringelse af større ensartethed i kommunernes praksis med hensyn til bevilning af hjælp til pensionister.

(J. nr. 1980-399-050).

A rettede henvendelse til mig i anledning af, at amsankenævnet for Ringkøbing amt havde tiltrådt et afslag fra det sociale udvalg i Brande kommune på en ansøgning fra A's fader, B, om personligt tillæg (til folkepension) til brændselshjælp.

Det fremgik af sagen, at B i januar 1980 havde ansøgt social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune om brændselshjælp.

I en skrivelse til B gengav social- og sundhedsforvaltningen indholdet af folkepensionslovens § 13, stk. 1 (»Til pensionister, hvis forhold er *ganske særligt vanskelige*, kan der af det sociale udvalg ydes personlige tillæg«), og anførte:

»...

Under henvisning til, at De har et beløb på kr. 1.159 - plus den renteindtægt, De har af Deres formue, til rest til kost, beklædning m. v. pr. måned, når de faste udgifter er betalt, finder man ikke, at Deres forhold er ganske særligt vanskelige. Man vedtog at meddele administrativt afslag på Deres ansøgning.

...«

Derefter rettede A for faderen henvendelse til social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune og udbad sig forskellige oplysninger, herunder oplysning om, efter hvilke kriterier afgørelsen var truffet. A anførte, at »det afgørende er at få oplyst, om socialudvalget har fastsat normer for ydelse af tilskud, herunder minimums-, henholdsvis maximumsbeløb, eller om det er overladt til administrationen at afgøre ansøgninger ud fra et individuelt skøn i hver sag. - Det står i Deres skrivelse, at afgørelsen er truffet administrativt«.

I en skrivelse til A meddelte social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune bl. a., at B i 1979 havde fået udbetalt 25.857 kr. i folkepension, og at der herunder var ydet fuldt pensionstillæg, samt at der pr. 1. januar 1980 blev ydet en pension på 2.239 kr. (minus skat på 106 kr.) pr. måned. I øvrigt anførte social- og sundhedsforvaltningen følgende:

»...

Ydelse af varmetilskud sker efter reglerne vedrørende personlige tillæg, og disse regler siger:

»Til pensionister, hvis forhold er *ganske særligt vanskelige*, kan der af det sociale udvalg ydes personlige tillæg.«

(B) har, når alle faste udgifter er betalt, 1.159 kr. til rest til kost og personlige fornødenheder plus en renteindtægt på 1.862 kr. pr. år. Denne renteindtægt stammer fra et bankindestående på 19.789 kr.

Efter en samlet bedømmelse af de økonomiske forhold findes forholdene ikke at være ganske særligt vanskelige, hvorfor der ikke kan ydes et personligt tillæg til dækning af de forøgede varmeudgifter.

...«

Derefter indgav A klage for faderen til amtsankenævnet for Ringkøbing amt.

I den anledning indhentede amtsankenævnet en udtalelse fra social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune, der anførte følgende:

»...

Brande kommune har den regel, at pensionister (enlige), der ikke har 1.100 kr. til rest, når de faste udgifter er betalt, vil få et personligt tillæg, der supplerer indtægten op til 1.100 kr., dog kan der ikke ydes mere i personligt tillæg, end stigningen i varmeudgiften.

Reglerne er affattet således, idet man ønskede at hjælpe de pensionister, der var særligt vanskeligt stillede. Man kan oplyse, at det højeste beløb, der p.t. er bevilget til en pensionist, andrager 300 kr. pr. måned.

Man kan ligeledes oplyse, at Brande kommune bruger langt flere penge på ordningen, end det af staten afsatte beløb.

Brande kommune finder, at ovenstående ordning er langt mere socialt retfærdig end mange ordninger, set i andre kommuner.

(B's) nettoindtægt andrager 2.133 kr. pr. måned i pension + renteindtægt 155 kr., pr. måned ialt 2.288 kr. pr. måned.

(B's) *samlede* faste udgifter andrager 974 kr. pr. måned, heri er indregnet de forhøjede udgifter til olie. Der resterer således 1.314 kr. pr. måned, når alle faste udgifter er betalt.

Dette betyder, at (B) overskrider den i Brande kommune gældende grænse for ydelse af tilskud til de forhøjede varmeudgifter.

...«

I sin afgørelse i anledning af A's klage af 24. marts 1980 refererede amtsankenævnet de oplysninger, ankenævnet havde modtaget fra Brande kommune, gengav indholdet i folkepensionslovens § 13, og anførte i øvrigt følgende:

»...

Amtsankenævnet er enig med det sociale udvalg i, at Deres far ikke er berettiget til hjælp til dækning af brændselsudgifter.

Begrundelsen for denne afgørelse er, at Deres fars forhold ikke kan anses for ganske særligt vanskelige, når hensyn tages til at Deres far er i besiddelse af en likvid formue på ca. 19.000 kr.

...«

Derefter rettede A henvendelse til mig om de truffne afgørelser. A anførte, at han i og for sig var klar over, at afgørelserne var lovlige, og at grunden til, at han rettede henvendelse til mig, var, at afgørelserne efter hans opfattelse - når der sammenlignes med praksis med hensyn til ydelse af varmebidrag i andre kommuner - var udtryk for »en ganske uacceptabel forskelsbehandling«.

I udtalelser til mig i anledning af klagen henholdt social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune og amtsankenævnet for Ringkøbing amt sig til de truffne afgørelser.

Jeg fandt herefter anledning til at forelægge sagen for socialministeriet (og sikringsstyrelsen). Baggrunden herfor var de synspunkter, A havde anført om forskelle i kommunernes administration af rådighedsbeløb til varmemhjælp til pensionister. Jeg anmodede sikringsstyrelsen og ministeriet om at ville fremkomme med de bemærkninger, som A's synspunkter måtte give anledning til. Jeg udbad mig endvidere oplysning om, hvorvidt en undersøgelse af kommunernes praksis med hensyn til varmemhjælp, som var iværksat i august 1980, kunne ventes at føre til, at sikringsstyrelsen eller socialministeriet fremkom med nærmere retningslinier for kommunernes administration af varmemhjælp.

I skrivelse af 8. januar 1981 udtalte socialministeriet følgende:

»...

Sagen har været forelagt sikringsstyrelsen (der har afgivet en udtalelse af 17. december 1980, hvis indhold i hovedtræk er gengivet i socialministeriets skrivelse af 8. januar 1981; min bemærkning).

Socialministeriet kan herefter oplyse, at kommunerne i sikringsstyrelsens cirkulæreskrivelse af 13. december 1979 om forhøjelse af kommunernes rådighedsbeløb i 1979 og 1980 til personligt tillæg til pensionister er opfordret til at administrere tildelingen af personligt tillæg til pensionister således, at hele forhøjelsen af rådighedsbeløbet anvendes til øget hjælp til dækning af pensionisternes brændselsudgifter. Der er ikke herudover hverken fra socialministeriets eller sikringsstyrelsens side fastsat retningslinier for tildeling af varmemhjælp.

Kommunernes afgørelser om tildeling af personligt tillæg til varmeudgifter træffes i vidt omfang ud fra de retningslinier, som kommunerne følger ved tildeling af personligt tillæg i almindelighed.

Sikringsstyrelsens undersøgelse af kommunernes udgifter i 1980 til personligt tillæg til dækning af pensionisternes varmeudgifter viste, at kommunernes praksis er uensartet. Sikringsstyrelsen har i den forbindelse overvejet, om forskelsbehandlingen kan reduceres gennem fastsættelse af bindende forskrifter eller vejledning fra centralt hold. Styrelsen mener ikke, at der for tiden er hjemmel til at fastsætte bindende forskrifter. Styrelsen finder det tvivlsomt, om en vejledning, der har til formål at reducere forskelsbehandlingen, kan udformes på en formålstjenlig måde.

Styrelsen har endvidere givet udtryk for, at centralt fastsatte vejledende satser for ydelse af brændselshjælp antagelig kan medføre, at pensionister med bopæl i kommuner, hvor brændselshjælpen i dag prioriteres højt, vil modtage mindre i brændselshjælp end de gør nu.

Blandt kommunernes spareforslag var et forslag om, at der fra centralt hold fastsættes kriterier for tildeling af personligt tillæg.

Styrelsen gav dengang udtryk for, at det næppe ville være muligt at udforme retningslinierne således, at de kommer til at omfatte alle de situationer, hvor der kan opstå behov for hjælp ud over pensionen. Sådanne retningslinier måt-

te derfor i givet fald følges op af en ændring af bistandsloven, således at de situationer, der ikke udtrykkeligt ville være omfattet af de ændrede regler for personligt tillæg, kunne opfanges af bistandsloven.

Efter socialministeriets opfattelse kan der med den nuværende hjemmel kun udsendes *vejledende* retningslinier for ydelse af varmhjælp, og ministeriet deler sikringsstyrelsens skepsis over for effekten af en sådan foranstaltning.

Det bemærkes dog, at spørgsmålet om vejledende retningslinier for ydelse af varmhjælp for tiden er genstand for overvejelser i socialministeriet.

Samtidig indgår resultatet af sikringsstyrelsens undersøgelse i overvejelserne om en generel omlægning af beregningen af kommunernes rådighedsbeløb, idet det tilstræbes at opnå en fordeling, der i højere grad end i dag er et udtryk for behovet for personligt tillæg i den enkelte kommune.

...«

Efter ministeriets opfattelse vil en sådan ændret fordeling af rådighedsbeløbet i højere grad end centralt fastsatte vejledende retningslinier kunne medføre en udgligning af forskellene i kommunernes praksis for ydelse af personligt tillæg.

...«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»§ 13, stk. 1, i folkepensionsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 676 15. december 1978, indeholder en bestemmelse om, at det sociale udvalg »til pensionister, hvis forhold er ganske særligt vanskelige kan ... yde personlige tillæg«. Efter bestemmelsen gælder der for hver kommune en beløbsramme for sådanne personlige tillæg og tilsvarende personlige tillæg efter invalidepensionsloven og enkepensionsloven. Denne beløbsramme er fastsat som et *multiplum* af

1) et pengebeløb (i lovbekendtgørelsens affattelse 387 kr. årligt i hovedstadsområdet og 318 kr. årligt i det øvrige land), der pristalsreguleres efter folkepensionslovens § 37 (pr. 1. oktober 1980: Henholdsvis 700 og 597 kr., jfr. sikringsstyrelsens cirkulære af 18. august 1980 om folke-, invalide- og enkepensionens størrelse pr. 1. oktober 1980, pkt. 46) og

2) antallet af personer som den 1. januar i det pågældende regnskabsår modtog pension fra kommunen eller i kommunen modtog pension fra sikringsstyrelsen.

Kommunens udgifter til pensionstillæg (inden for beløbsrammen) refunderes af staten med 75 pct., jfr. folkepensionslovens § 28.

Ved lov nr. 514 af 21. december 1979 skete der en ændring af folkepensionsloven, hvorved de omtalte rådighedsbeløb blev forhøjet med virkning (i meget begrænset omfang) for 1979 og for 1980. Denne forhøjelse skete med henblik på ydelse af varmhjælp under hensyn til de øgede

brændselsudgifter. På landsplan var der tale om en forhøjelse på ca. 100 mill. kr. Forhøjelsen skete på den måde, at det ovenfor omtalte pengebeløb (beregningsbeløb), der da var på 538 kr. i hovedstadsområdet og 442 kr. i det øvrige land, blev forhøjet - for 1979 med 15 kr. og for 1980 med 82 kr.

I den cirkulæreskrivelse af 13. december 1979, hvorved sikringsstyrelsen informerede kommunerne om lovændringen, gav styrelsen oplysning om, at socialministeriet opfordrede kommunerne til at administrere tildeling af personlige tillæg til de særligt vanskeligt stillede pensionister således, at hele forhøjelsen af rådighedsbeløbet blev anvendt til øget hjælp til dækning af pensionisternes brændselsudgifter.

Ved lov nr. 256 af 16. juni 1980 er der sket en yderligere forhøjelse af rådighedsbeløbet med virkning for 1981, nemlig - på landsplan - dels en forhøjelse på 100 mill. kr. af det almindelige rådighedsbeløb (sket ved, at det ovenfor omtalte beregningsbeløb er forhøjet med 131 kr.), dels en forhøjelse af tilsvarende størrelse til fordeling blandt kommuner, som må anses at have særligt behov for tilskud til dækning af pensionisternes varmeudgifter; efter lovbestemmelsen fastsætter socialministeren nærmere regler herom.

I bemærkningerne til forslaget til loven af juni 1980 oplyste socialministeren, at der i løbet af juli-august 1980 ville blive iværksat en undersøgelse af kommunernes udgifter til varmemhjælp i 1980, og at kommunerne samtidig ville blive anmodet om at afgive skøn over forventede udgifter i det sidste kvartal af 1980. Resultatet af denne undersøgelse ville være retningsgivende for fordelingen af den ekstra forhøjelse af rådighedsbeløbene for 1981. Det er resultatet af denne undersøgelse, der nu foreligger i sikringsstyrelsens rapport af november 1980, som er omtalt i sikringsstyrelsens skrivelse af 17. december 1980 (og socialministeriets skrivelse af 8. januar 1981) til mig. På grundlag af denne rapport har sikringsstyrelsen i en cirkulæreskrivelse af 16. januar 1981 givet meddelelse til samtlige kommuners social- og sundhedsforvaltninger om forhøjelse af kommunernes rådighedsbeløb i 1981 til personligt tillæg til dækning af pensionisternes brændselsudgifter. I cirkulæreskrivelsen anføres bl. a.:

»Med udgangspunkt i resultatet af sikringsstyrelsens undersøgelse af kommunernes udgifter til varmemhjælp i 1980 er det nu fastlagt, at de ekstra 100 mill. kr. i 1981 fordeles forholdsmæssigt mellem kommunerne på grundlag af antallet af enlige pensionister pr. 1. januar 1980, som kommunen udbetalte fuldt pensionstillæg til. Det understreges, at dette pensionisttal alene anvendes som fordelingsnorm kommunerne imellem, og fordelingsprincippet må *ikke* opfattes som udtryk for, at forhøjelsen sær-

ligt eller udelukkende skal anvendes til enlige pensionister med fuldt pensionstillæg.«

Principielt beror afgørelsen af, hvorvidt der skal ydes en pensionist personligt tillæg efter folkepensionslovens § 13, herunder f. eks. tillæg til dækning af brændselsudgifter, på en konkret vurdering af, hvorvidt den pågældende ansøger må anses for at være »ganske særlig vanskeligt« stillet - og under hensyntagen til kommunens beløbsramme for ydelse af personlige tillæg, jfr. ovenfor.

Som omtalt i sikringsstyrelsens skrivelse af 17. december 1980 til mig, har styrelsen i en »P-Meddelelse nr. 30/77« givet udtryk for den opfattelse, at det er i strid med folkepensionslovens § 13, hvis en kommune fastholder en bestemt indtægtsgrænse som en ufravigelig grænse for tildeling af personligt tillæg.

Denne opfattelse har sikringsstyrelsen også givet udtryk for i de cirkulærer om de sociale pensioners størrelse, som styrelsen udsteder efter behov, således senest cirkulære nr. 138 af 20. august 1979, pkt. 28:

»*Personlige tillæg ydes af rådighedsbeløbet efter kommunernes skøn over pensionisternes trang i de enkelte tilfælde, se folkepensionslovens § 13. Der er ikke hjemmel til at foretage udlodning efter mere generelle regler af en eventuel resterende del af rådighedsbeløbet.*

Der er derimod intet til hinder for, at en kommune i løbet af et regnskabsår tilkender løbende personlige tillæg efter mere generelle retningslinier til bestemte formål, herunder at der anvendes *vejledende* indtægtsbeløbsgrænser som støtte for udøvelsen af skønnet i de enkelte sager om personlige tillæg. I socialministeriets cirkulære af 11. november 1976 er der fastsat *vejledende* retningslinier for ydelse af personlige tillæg til pensionister til betaling af medicinudgifter. Det vil imidlertid være *i strid med* folkepensionslovens § 13, hvis en kommune fastholder en bestemt indtægtsgrænse som ufravigelig betingelse for tildeling af personligt tillæg.

...«

Jeg er enig i den opfattelse, sikringsstyrelsen således har givet udtryk for.

Jeg må således finde, at den afgørelse, der blev truffet af social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune i den foreliggende sag, hviler på et urigtigt grundlag, for så vidt den er baseret på en intern regel i forvaltningen, hvorefter »pensionister (enlige), der ikke har 1.100 kr. til rest, når de faste udgifter er betalt, vil få et personligt tillæg, der supplerer ind-

tægten op til 1.100 kr., dog kan der ikke ydes mere i personligt tillæg, end stigningen i varmeudgiften« (citat fra forvaltningens skrivelse af 21. februar 1980, ovenfor s. 410) - og hvorefter der omvendt meddeles afslag på varmemhjælp til personer, der ikke opfylder denne betingelse.

Jeg har gjort social- og sundhedsforvaltningen i Brande kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg har forstået amtsankenævnets afgørelse af 24. marts 1980 således, at ankenævnet ikke tiltræder den omtalte interne regel i kommunen, men at ankenævnets afgørelse er truffet på basis af en korrekt vurdering af Deres faders økonomiske forhold, hvorved der navnlig er lagt vægt på hans formueforhold. Et sådant konkret skøn kan jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Jeg finder ikke at have grundlag for at kunne kritisere amtsankenævnets skøn.

Jeg finder i forbindelse med det ovenfor anførte - og i tilslutning til sikringsstyrelsens udtalelse af 17. december 1980 - at burde bemærke, at der naturligvis ikke er noget til hinder for, at en kommune - således som tilfældet da også er i kommunernes praksis (dette fremgår bl. a. af sikringsstyrelsens ovennævnte rapport fra november 1980) - anvender vejledende retningslinier (herunder med hensyn til beløbsstørrelser) i forbindelse med udøvelse af et konkret skøn over, om en pensionist bør betragtes som »ganske særlig vanskeligt« stillet. Jeg henviser herved til pkt. 28 i sikringsstyrelsens cirkulære af 20. august 1979, der er citeret ovenfor, samt til sikringsstyrelsens ovennævnte rapport, der viser, at kommunerne anvender vejledende retningslinier vedrørende indtægt, formue, disponibel indtægt (efter fradrag af faste udgifter) og brændselsudgiftens størrelse.

Jeg skal endvidere i forbindelse med mine bemærkninger ovenfor, hvorefter jeg ikke finder at kunne kritisere amtsankenævnets afgørelse, der beroede på et konkret skøn over, om Deres fader kunne anses for at være »ganske særlig vanskeligt« stillet, bemærke, at jeg ikke har grundlag for at kunne kritisere, at der i kommunerne følges noget forskellig praksis med hensyn til, i hvilket omfang og efter hvilke retningslinier der ydes personlige tillæg, herunder personlige tillæg til varmemhjælp. Det er klart, at rimeligheden af forskelsbehandling på dette område kan diskuteres, men ud fra retlige synspunkter er der ikke grundlag for at kritisere de omtalte forskelle i praksis; forholdet er det, at den lovgivningsmæssige ordning, hvorved kompetencen til tildeling af personlige tillæg er tillagt de primærkommunale sociale udvalg, og hvorefter afgørelserne træffes på grundlag af konkrete skøn, er udtryk for, at der er givet kommunerne mu-

lighed for at foretage forskellige politiske prioriteringer af sociale foranstaltninger, herunder sociale foranstaltninger for ældre.

Med hensyn til spørgsmålet om bestræbelser for at begrænse forskellen i kommunernes praksis henviser jeg til sikringsstyrelsens og socialministeriets udtalelser af 17. december 1980 og 8. januar 1981 og til det nu udstedte cirkulære af 16. januar 1981.

Jeg finder ikke at have grundlag for at kunne foretage videre i anledning af Deres henvendelse.

...«