

Til kommuner m.fl.

Styrelsen for
Arbejdsmarked
og Rekruttering

Vermundsgade 38,
2100 København Ø

T: 72 21 74 00
E: www.star.dk

Dato: 25. november 2022

J. Nr. 22/15403

Skrivelse om hjælp efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik til ekstraordinært høje energiudgifter som varme, el og gas

På baggrund af kommunehenvendelser er Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) blevet opmærksom på, at der er opstået usikkerhed om reglerne og praksis vedrørende tildeling af hjælp til dækning af energiregninger efter reglerne om hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven).

Der er usikkerhed om, i hvilke situationer en kommune kan hjælpe en borger med økonomisk hjælp til dækning af energiregninger, herunder hvornår sådanne udgifter kan betragtes som uforudsete. Usikkerheden kan have betydet, at der er borgere, som har fået afslag på hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter aktivloven og personligt tillæg efter lov om social pension, selvom de ikke skulle have haft afslag.

STAR har været i dialog med Ankestyrelsen med det formål at afklare retstilstanden på området, og STAR udsender på den baggrund nærværende skrivelse med en retlig vejledning om § 81 i aktivloven.

Ankestyrelsen og STAR er enige om, at det er muligt at bevilge hjælp efter § 81 til betaling af ekstraordinært høje udgifter til energiregninger som varme-, gas- og elregninger, som en person omfattet bestemmelsens målgruppe efter kommunens konkrete vurdering af de økonomiske forhold ikke selv kan betale.

Formålet med skrivelsen er således at give kommunerne vejledning om, hvorledes § 81 i aktivloven kan anvendes til energiregninger. STAR skal henlede kommunernes opmærksomhed på, at de skal vurdere, om denne vejledningsskrivelses indhold giver anledning til genoptagelse af tidligere afgørelser. Se nærmere på s. 7 om genoptagelse af egen drift.

Om reglerne og praksis skal STAR oplyse følgende:

Social begivenhed

En social begivenhed er en forudsætning for at være omfattet af målgruppen. Formuleringen ”ændringer i sine forhold” skal forstås sådan, at personen skal have været ude for en social begivenhed. Kravet om en social begivenhed i § 81 i aktivloven svarer til kravet for at modtage kontanthjælp mv. efter aktivlovens § 11, stk. 2, nr. 1. Det følger heraf, at det er en betingelse, at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold, fx i form af sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør. Af principmeddelelse 81-13 følger, at en person, der opfylder betingelserne for at modtage kontanthjælp, også opfylder betingelsen om en social begivenhed i aktivlovens § 81. Aktivlovens § 81 er dog ikke forbeholdt personer, som modtager hjælp efter aktivlovens § 11. Kommunen kan give hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, selv om ansøgeren ikke i øvrigt får hjælp efter aktivloven, forudsat at betingelserne for hjælpen i øvrigt er opfyldt, herunder at der er en social begivenhed.

Det fremgår af lovforarbejderne til aktivlovens § 11 (lov nr. 455 af 10. juni 1997 – L 230 Folketingssamlingen 1996/97) at ”der vil være en række situationer, der ikke kan betegnes som ændringer, fx. kan stigning i faste udgifter ikke begrunde hjælp”.

Det er på den baggrund vurderingen, at prisstigninger ikke i sig selv kan udgøre en social begivenhed. For personer, der ikke allerede modtager kontanthjælp eller andre ydelser efter § 11 i aktivloven, skal der således være sket ændringer i personens egne forhold i form af en social begivenhed for at opfylde betingelsen i § 81 i aktivloven om, at ansøger har været ude for ændringer i sine forhold.

Forebyggende sigte

For det første betyder kravet om et forebyggende sigte, at netop det at afholde den konkrete udgift i afgørende grad vil bringe ansøgerens og familiens økonomiske situation ud af balance. Det skal i den forbindelse vurderes, om personer med en lav indkomst normalt vil kunne afholde en sådan udgift. Denne vurdering vil således bero på en konkret og individuel vurdering af borgers økonomiske forhold, herunder den pågældendes rådighedsbeløb. Der kan bl.a. henvises til punkt 10 og 11 i vejledning nr. 10309 af 20. december 2016 om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik.

Da hjælpen skal have et forebyggende sigte, er det derudover en forudsætning, at ansøgerens behov for hjælp ikke er vedvarende, altså at ansøgeren ikke har behov for hjælp måned efter måned. Der kan dog undtagelsesvis ydes hjælp til løbende udgifter, hvis der kun er behov for hjælpen i en kortere afgrænset periode. Det bemærkes, at den nævnte forudsætning for så vidt også beror på en konkret og individuel vurdering af borgers forhold.

Det er imidlertid vurderingen, at det i en situation, hvor der foreligger uforudsigelige begivenheder i form af fx en forsyningskrise eller en krig med deraf følgende ekstraordinært stigende energipriser, kan lægges til grund, at de pågældende borgere ikke vil have behov for hjælp i al fremtid, men i en midlertidig og afgrænset periode.

Det er derfor opfattelsen, at der i den foreliggende situation, hvor energipriserne begyndte at stige i efteråret 2021 som følge af eksterne og for det enkelte individ ukontrollerbare og uforudsigelige faktorer og med krigen i Ukraine og den deraf følgende forsyningskrise med de ekstraordinært stigende varme-, gas- og el-udgifter, forventeligt ikke er tale om en vedvarende situation.

Det er ved denne vurdering også tillagt betydning, at borgerne ikke nødvendigvis vil have behov for hjælp igennem hele perioden.

Uforudsigelighed

Det kan lægges til grund, at det generelt set er forudsigeligt, at en person med fast bopæl skal betale regninger for forbrug af el, gas og varme.

Det er dog vurderingen, at perioden med de stærkt stigende energipriser startende fra efteråret 2021 som helhed skal anses for en uforudsigelig situation i aktivloven § 81's forstand. Allerede i efteråret 2021 begyndte energipriserne at stige som følge af eksterne faktorer; faktorer der for det enkelte individ er ukontrollerbare og uforudsigelige. Stigningerne dengang skyldtes et sammenfald af omstændigheder, herunder lavere udbud af gasleverancer i Europa, en kold vinter, historisk tomme europæiske gaslagre, betydelig efterspørgsel på globalt plan efter Covid-19-genåbningen, høje kul- og CO₂-priser m.m. Krigen i Ukraine forstærker uforudsigeligheden omkring, hvordan prisstigningerne kommer til at udvikle sig

Det er Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings opfattelse, at det er en grundlæggende forudsætning, at det i den foreliggende situation er de prismæssige reguleringer, der er uforudsigelige. Stigninger, der skyldes et øget forbrug hos borger, skal vurderes særskilt efter betingelsen om, hvorvidt der er tale om en rimeligt begrundet udgift. Efter ordlyden af aktivlovens § 81, 1. pkt., skal der være tale om en rimeligt begrundet enkeltudgift. Det er vurderingen, at højere regninger for varme, gas og el for ovennævnte periode, som udgangspunkt må anses for rimeligt begrundede, medmindre de højere regninger skyldes et urimeligt højere forbrug set i forhold til et normalforbrug for en borger i en tilsvarende bolig- og familiesituation.

I lovforarbejderne til aktivlovens § 81 anføres det, at udgifter, der opstår som følge af brand, oversvømmelse, tyveri mv., vil kunne anses for rimeligt begrundede enkeltudgifter. De nævnte situationer i lovforarbejderne, der bl.a. kan udløse, at borgeren kan få hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, har karakter af uforudsigelige begivenheder.

Forsyningssituationen har siden efteråret 2021 og forstærket af krigens begyndelse haft og har fortsat en så særlig karakter, at den må sidestilles med de eksempler på uforudsigelige begivenheder, der fremgår af lovforarbejderne.

Det er på den baggrund vurderingen, at de ekstraordinært høje varme-, gas- og el-udgifter vedrørende perioden fra efteråret 2021 til udgangen af indeværende fyrringssæson den 30. april 2023 skyldes uforudsigelige udefrakommende omstændigheder, og at udgifterne som udgangspunkt må anses for rimeligt begrundede enkeltudgifter efter aktivlovens § 81.

Det er også opfattelsen, at det ikke er forventningen, at der er tale om en vedvarende situation. Derfor er det ikke udelukket at yde hjælp efter aktivlovens § 81. En borger, der har haft sådanne forhøjede udgifter, vil derfor – medmindre de forhøjede udgifter skyldes et urimeligt højere forbrug – kunne modtage hjælp efter aktivlovens § 81 under forudsætning af, at den pågældende borger har været ude for en social begivenhed, og at denne efter en konkret og individuel vurdering af persons og en evt. ægtefælles økonomiske forhold ikke har mulighed for at afholde udgiften selv; det vil sige, at borgeren i øvrigt opfylder betingelserne for at modtage hjælp efter § 81 i aktivloven.

Ophører den generelt uforudsigelige situation, eller kan det ikke vedvarende anses for en (generelt) uforudsigelig situation, fordi forsyningskrisen og/eller krigen ikke er afsluttet inden for en kortere periode, vil det herefter bero på en konkret og individuel vurdering, om udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunne forudses af den enkelte borger, fx pga. likviditetsmæssige problemer, og hvis dette ikke er tilfældet, om borgeren i stedet opfylder undtagelsen i aktivlovens § 81, 3. pkt.

Det fremgår af § 81, 3. pkt., at kommunen efter en konkret vurdering undtagelsesvis kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen er af helt afgørende betydning for ansøgerens eller familiens livsførelse, jf. punkt 13 i vejledning om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik.

Det er dermed også muligt at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, som er forudsigelige, hvis ansøgeren ikke har haft økonomisk mulighed for at spare op til udgiften og (den) i øvrigt er af afgørende betydning for ansøgerens eller familiens livsførelse, jf. punkt 11 i vejledning om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik.

Hvilke udgifter kan der være tale om

Borgere i målgruppen for § 81 i aktivloven, der bliver ramt af stigende varme-, gas- og el-udgifter, vil kunne have behov for hjælp til dækning af a conto-regninger samt efterbetalinger, når periodens regnskab er gjort op.

A conto-regningerne opkræves med forskellige intervaller, som fx kan være månedsvis eller kvartalsvis. En regulering af a conto-regningerne kan skyldes såvel prisstigninger på varme, gas og el som ændringer i størrelsen af forbruget. Prisstigningerne på varme, gas og el vil ikke være ens fra forsyningsvirksomhed til forsyningsvirksomhed, men kan bl.a. afhænge af sammensætningen af energikilder.

Rådighedsbeløb, formue, lån og afdragsordning

Der gælder en række betingelser for, hvornår kommunen kan yde hjælp efter § 81 i aktivloven, herunder at økonomisk hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter kun kan ydes, hvis borgeren ikke selv kan betale udgiften, herunder kun kan betale noget af udgiften.

Hjælpen efter § 81 er således behovsbestemt. Det betyder, at kommunen skal foretage en konkret vurdering af borgerens økonomiske forhold. Ved vurderingen af, om ansøgeren selv har mulighed for at betale udgiften, lægges der vægt på ansøgerens rådighedsbeløb og formue. Rådighedsbeløbet fastlægges med udgangspunkt i de månedlige nettoindtægter fratrukket de rimelige og nødvendige faste udgifter.

Der lægges også vægt på, om ansøgeren har mulighed for at betale udgiften ved hjælp af en afdragsordning eller ved hjælp af et lån. Der henvises til punkt 7 i den gældende vejledning om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik for så vidt angår muligheden for at henvise ansøgeren til at benytte en afdragsordning, se link nedenfor.

Særligt om indefrysingsordningen

Med indefrysningsordningen som vedtaget ved lov nr. 1387 af 05. oktober 2022 - Lov om en indefrysningsordning for høje energiregninger - vil en stor del af den personkreds af borgere, som efter de gældende regler opfylder betingelserne for at modtage hjælp til rimelige begrundede enkeltudgifter efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik, nu få mulighed for at vente med at betale den del af deres energiudgifter, der overstiger de fastsatte prislofter, idet husstande ydes indefrysning på forskellen mellem afregningsprisen for elektricitet, gas m.v. og de nærmere fastsatte prislofter.

For langt de fleste borgere vil der være mulighed for selv at vælge at være omfattet af indefrysningsordningen. Nogle borgere kan blive omfattet af en indefrysningsordning som følge af, at pågældende er i en ejer-, lejer-, andels- eller boligforening, der vælger at indgå i indefrysningsordningen. Der vil imidlertid også være borgere, som ikke opnår ret til indefrysning, fordi de bor i en ejer-, lejer- eller boligforening. Det skyldes, at det ofte vil være boligforeningen, som er i et direkte kundeforhold til energivirksomheden. Dermed er det foreningen, der vil få adgang til ordningen og ikke den enkelte lejer/ejer. Borgeren kan ikke få en indefrysningsordning, hvis boligforeningen m.v. som husstand ikke ønsker at få en indefrysningsordning.

Ordningen giver husstande mulighed for midlertidigt at få indefrosset en del af deres regning for el, gas og fjernvarme, hvis prisen er over en fastsat grænse. Grænsen omtales som ”prisloft” i ordningen. Man vil således fortsat skulle betale den del af regningen, der er under prisloftet.

En mulighed for indefrysning for den enkelte betyder, at kommunen ved ansøgning om hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til varme-, el- og anden energi skal følge den praksis, der er beskrevet i punkt 7, i vejledning om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik, og som videre fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 6-19. Dermed kan personer, der ansøger om hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 81 til en udgift til varme-, el- eller anden energiregning for den fastsatte periode, og som har mulighed for at udnytte en kredit, optage lån eller indgå en afdrags- eller henstandsordning eller den nye indefrysningsordning, ikke ydes hjælp eller kun delvis hjælp, hvis betingelserne for udmåling i øvrigt er opfyldt.

Særligt kommunernes udmåling af borgernes rådighedsbeløb.

STAR skal opfordre kommunerne til at være opmærksomme på, om de vejledende rådighedsbeløb, som nogle kommuner fastsætter og anvender, bør opjusteres som følge af de generelle prisstigninger.

Et kommunalt fastsat rådighedsbeløb er vejledende, og kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag af, om der er grundlag for at fravige dette. Ankestyrelsen har ikke hjemmel til at fastsætte et generelt rådighedsbeløb ved vurderingen efter § 81 i aktivloven.

Hvis en kommune har fastsat et vejledende rådighedsbeløb, og det har betydning for den konkrete afgørelse, skal det fremgå af afgørelsens begrundelse, hvilken betydning det vejledende rådighedsbeløb har i den konkrete sag. Det skal desuden fremgå, hvordan det vejledende rådighedsbeløb er udregnet.

Forholdet mellem § 81 og særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik.

Særlig støtte til høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde efter § 34 beregnes efter bekendtgørelse nr. 1975 af 11. december 2020 om særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik. Den særlige støtte bliver som udgangspunkt beregnet som forskellen mellem, hvad modtageren antages selv at kunne betale i boligudgifter (grænsebeløb) og modtagerens nettoboligudgifter opgjort efter bekendtgørelsens § 4. Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, stk. 3, at til nettoboligudgiften medregnes endvidere udgifterne bl.a. til varme, gas, elektricitet.

Nærværende skrivelse indeholder ikke nærmere retlig vejledning om reglerne om særlig støtte. Dog skal STAR bemærke, at da § 81 i lov om aktiv socialpolitik er subsidiær til anden hjælp, herunder anden hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, er det en forudsætning for hjælp efter § 81, at det først undersøges, om der allerede er ydet/kan ydes helt eller delvis særlig støtte efter § 34 til udgiften til el, varme eller gas.

I den forbindelse skal der gøres opmærksom på, at loftet over den samlede hjælp - kontanthjælpsloftet, jf. §§ 25 b - 25 e i aktivloven, kan betyde, at der ikke kan ydes særlig støtte efter § 34 til en borger.

Hvis der skal ydes hjælp til efterbetaling af varme eller el, skal reguleringen indregnes i særlig støtte for den måned, hvor reguleringen forfalder til betaling. Ved større ændringer i forbrugsudgifterne vil modtagere af særlig støtte have mulighed for at ansøge om regulering af særlig støtte fremadrettet med henblik på, at borgeren delvis kan kompenseres for stigningen i nettoboligudgiften. Yderligere særlig støtte forudsætter dog, at der kan beregnes mere efter reglerne. Det skal bemærkes, at borgere, der er berørt af kontanthjælpsloftet, som udgangspunkt ikke vil kunne modtage særlig støtte til stigende el- og varmeudgifter, da kontanthjælpsloftet sætter en øvre grænse for, hvor meget den enkelte samlet kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte. Kan en borger ikke få mere særlig støtte på grund af beregningsreglerne, kan kommunen eventuelt yde hjælp til varmeregningen efter § 81 om økonomisk hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter.

Forholdet mellem § 81 i lov om aktiv socialpolitik og "varmecheck" udbetalt efter Lov om engangstilskud til husstande med lav indkomst og varmekilder omfattet af ekstraordinære prisstigninger i fyringssæsonen 2021-2022

Allerede udbetalt engangstilskud vil skulle indgå ved en eventuel ansøgning om hjælp til en rimeligt begrundet enkeltudgift efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik til varmeudgifter for samme periode

Engangstilskud indgår dog ikke i grundlaget for tildeling og beregning af og medfører ikke fradrag i selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp, samt ressourceforløbsydelse under ressourceforløb og jobafklaringsforløb efter lov om aktiv socialpolitik. Følgende ydelser, der allerede er udbetalt til varmeudgifter, skal ikke tilbagebetales som følge af engangstilskud:

- 1) Særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik.
- 2) Hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik.
- 3) ...

4) ...

Kommunernes pligt til at genoptage sager af egen drift

STAR skal henlede kommunernes opmærksomhed på, at de skal vurdere, om denne vejledningsskrivelses indhold giver anledning til genoptagelse af tidligere afgørelser.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en myndighed har pligt til at genoptage sager, hvis myndigheden bliver opmærksom på fejl, som kan have betydning for myndighedens afgørelser på det pågældende område, herunder f.eks. hvis en hidtil anvendt retsopfattelse må anses for urigtig.

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at foretage genoptagelse på eget initiativ – dvs. uden at der fremsættes anmodning herom – medmindre identifikationen af de pågældende sager ikke er mulig eller f.eks. er forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder.

Kommunen vil således være forpligtet til at genoptage de konkrete sager af egen drift, hvor kommunen har truffet en afgørelse om hjælp efter § 81 i aktivloven, der er i strid med den i orienteringsskrivelsen anførte vurdering om energiudgifternes uforudsigelighed fra efteråret 2021 til udgangen af indeværende fyringssæson den 30. april 2023. Der henvises i den forbindelse til afsnittet 'Uforudsigelighed'.

Lov om aktiv socialpolitik - Lovbekendtgørelse nr. 241 af 12. februar 2021:

<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/241>

Vejledning nr. 10309 af 20. december 2016 om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10 a i lov om aktiv socialpolitik: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2016/10309>

Afslutningsvis skal STAR henlede opmærksomheden på, at fristen for ansøgning om tilskud fra puljen til hjælp til enkeltudgifter og personligt tillæg til ekstraordinært høje varme- og elregninger vedrørende fyringssæsonen 1. oktober 2021 til 30. april 2022 på baggrund af behovet for afklaring af retsstillingen er blevet forlænget til mandag den 19. december 2022 kl. 12:00.

STAR vil behandle ansøgningerne umiddelbart herefter. Kommuner, der på nuværende tidspunkt allerede har indsendt en ansøgning om tilskud fra puljen, har mulighed for at indsende en supplerende ansøgning i den forlængede ansøgningsperiode, hvis kommunen ikke skulle have medtaget alle relevante udgifter i den oprindelige ansøgning.

Yderligere oplysninger om puljen samt ansøgningskema findes på styrelsens hjemmeside STAR.dk.

Venlig hilsen

Tina Holgaard Madsen
kontorchef
Ydelse

E-mail: THM@star.dk