



Langeland kommune
Fredensvej 1 Rådhuset
5900 Rudkøbing
Att.: Kommunalbestyrelsen

Langeland Kommunes serviceniveau for personlig og praktisk hjælp på Strynø

1. juni 2018

Ankestyrelsen vender hermed tilbage til sagen om Langeland Kommunes serviceniveau for personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 på Strynø.

J.nr. 2017-69608

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Langeland Kommunes serviceniveau for personlig og praktisk hjælp til borgere bosiddende på Strynø, som dette fremgår af Servicekatalog Ældre og Sundhed fra november 2017, ikke er i overensstemmelse med servicelovens § 83, jf. § 87, og den generelle lighedsgrundsætning.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen har anmodet kommunalbestyrelsen i Langeland Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Ankestyrelsen er gennem en avisartikel af 5. oktober 2017 fra DR blevet opmærksom på, at Langeland Kommunes kvalitetsstandard vedrørende hjemmeplejen på Strynø formentlig ikke er i overensstemmelse med reglerne på området.

Vi har den 11. oktober 2017 anmodet Langeland Kommune om en udtalelse til brug for vores vurdering af, om der skal rejses en tilsynssag. Vi har endvidere anmodet om at få tilsendt en kopi af de gældende kvalitetsstandarder vedrørende hjemmepleje på Strynø. Vedlagt vores brev

var en kopi af vores udtalelse af 2. oktober 2017 i en lignende sag om personlig og praktisk hjælp på småøer i Lolland Kommune.

Vi har i vores brev af 11. oktober 2017 henvist til "Servicekatalog Ældre og Handicap" (revideret i januar 2016), der er tilgængeligt på kommunens hjemmeside, og hvoraf der fremgår følgende side 35-36:

"Strynø

Der er særlige forhold der gør sig gældende for beboere der er bosiddende på Strynø og som har behov for at der skal modtage personlig pleje og praktisk bistand, sygepleje og/eller nødkald.

På Strynø ydes hjælpen i et begrænset tidsrum pga. fær- gedriftens sejlplan.**

Hverdage kl. 8.45-11.45 og 18.00-19.30

Weekend og helligdage (ikke den 25. dec. og den 1. jan.) kl. 9.15-11.45 og (ikke den 24. dec. og den 31. dec.) kl. 17.00-18.00.

Kvalitetsstandard for personlig hjælp og pleje

Hjemmehjælp efter servicelovens § 83 og vedrørende pleje og praktisk bistand.

- Alle planlagte ydelser visiteres af visitationen.
- Planlagte ydelser indenfor hjemmepleje varetages som udgangspunkt af én person.
- Ved behov for døgnpleje (uden for beskrevne tidspunkter **) og hvor behovet vurderes at være af varig karakter, skal der søges plejebolig eller anden bolig på fastlandet.
- Ved behov for døgnpleje (uden for beskrevne tidspunkter **) hvor behovene vurderes at være af midlertidig karakter, skal der ansøges om korttidsophold på gæsteplads på Langeland.
- Borgere fra andre kommuner tilbydes hjemmehjælp i samme tidsrum og ud fra samme kriterier som de fast boende på Strynø.

Sygepleje – sundhedslovens § 138 og § 139

På Strynø ydes hjælpen i et begrænset tidsrum pga. færgedriftens begrænsede sejlplan.

- Alle planlagte ydelser visiteres af sygeplejen og gives efter samme tidsrum/kriterier som ved personlig pleje

- Ved behov for døgnsygepleje uden for de omtalte tidsrum tilbydes ophold på Langeland Kommunes gæsteplads, hvor borgeren eller dennes pårørende læres op til at varetage sygeplejeopgaven selv, f.eks. hjemmedialyse, indgift af insulin, eller smertestillende medicin. Er behovet varigt, og hvor det ikke er muligt at oplære hverken borgeren eller dennes pårørende til at varetages opgaven, skal der søges plejebolig eller anden egnet bolig på fastlandet.

[...]

Kvalitetsstandard for nødkald

Der kan ikke visiteres til nødkald til borgere bosiddende på Strynø.

Borgere på Strynø kan visiteres til telefonisk kontakt til kommunens hjemmepleje og sygepleje, men det vil kun være muligt at rådgive og vejlede og derved ikke muligt at iværksætte nogen form for hjælp udover ovenstående hjælpeforanstaltninger.”

Langeland Kommune har den 8. november 2017 afgivet en udtalelse til Ankestyrelsen. Der fremgår heraf følgende:

”I den ordlyd, der findes i servicekataloget for Ældre og Sundhed fra januar 2016, som der refereres til, sættes der en begrænsning for levering af hjemmepleje på Strynø under hensyn til fæргеplanen mellem Langeland og Strynø.

Dette er tidligere fastlagt med reference til Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 10. august 2011 vedrørende hjemmepleje på Tunø, Odder kommune:

”Borgernes nærhed til offentlige service – skoler, uddannelsesinstitutioner, sygdomsbehandling, socialrådgivning, idrætslige og kulturelle tilbud mv. – er forskellig, afhængig af hvor de har bosat sig. Der er efter statsforvaltningen ikke hjemmel til at kræve, at kommunen kompenserer disse forskelle ved at stille sine tilbud og ydelser til rådighed lige geografisk nær ved og lige hurtigt opnåelige for alle borgere, uanset om de har bosat sig i by eller på land, på en ø eller på fastlandet. Der er ikke hjemmel til at kræve, at kommunale services udbydes ved medarbejdere og faciliteter stationeret flere eller bestemte steder i kommunen. Det gælder også, selvom der er tale om mindre øer med begrænset trafikal adgang til fastlandet, hvorfra servicen udgår.

Statsforvaltningen finder dermed, at Odder Kommune ikke handler i strid med lovgivningen ved at tilrettelægge og beskrive sit

servicetilbud for Tunøs beboere som sket. Statsforvaltningen har noteret sig, at de særlige retningslinjer for Tunø anviser, hvorledes der kan opnås nødvendig service i tilfælde, hvor den trafikalt begrundede begrænsning ellers ville skabe uforsvarlige tilstande.

Statsforvaltningen forudsætter, at de særlige bestemmelser for service til Tunøs beboere alene er dikteret af begrænsningerne i den trafikale tilgængelighed til øen.

Statsforvaltningen har noteret sig kommunens oplysninger om, at der ikke – ud over de trafikalt betingede begrænsninger – er forskel på det kvalitative niveau af de ydelser, der leveres på Tunø og i den øvrige del af kommunen."

I praksis er hjemmeplejen på Strynø langt mere fleksibel idet, den i vid udstrækning leveres af personale, der bor på øen.

I december 2016 blev et nyt forslag til et revideret servicekatalog første gang behandlet i sundhedsudvalget.

Bl.a. på baggrund af debat om serviceniveauet på Strynø forlænges den politiske beslutningsproces med genbehandlinger i udvalget og fornyet høringsproces.

Det nuværende oplæg er anbefalet af sundhedsudvalget d. 26. oktober 2017 og økonomiudvalget d. 6. november 2017 og forventes godkendt af kommunalbestyrelsen d. 13. november 2017.

Der visiteres hjemmepleje til borgere på Strynø efter de samme kvalitetsstandarder, som i den øvrige del i kommunen.

Det er derudover formuleret, at plejen tilrettelægges individuelt for at tilstræbe at plejen kan modtages i eget hjem i det omfang, der ønskes.

I det nye katalog står der således på side 41:

"Strynø

Ud fra den enkelte borgers behov, vil der blive lagt en plan for, hvordan plejen kan tilrettelægges. Herunder også særlige løsninger med brug af teknologi mv.

Det tilstræbes, at borgere på Strynø kan modtage den tilstrækkelige ydelse i eget hjem på Strynø i det omfang, de ønsker.

Dette sker dels ved personale bosat på øen og personale, der kommer med færgen til Strynø.

Som følge af trafikale omstændigheder med færge og fartplan kan der være begrænsninger i forhold til, hvordan og i hvilken udstrækning de visiterede ydelser kan leveres på Strynø.

Er det ikke muligt at levere en tilstrækkelig ydelse i hjemmet på Strynø vil der blive tilbudt en gæsteplads eller plejebolig på Langeland."

Dette afspejler den aktuelle praksis på Strynø og der er ikke andre særlige forhold for Strynø nævnt i det samlede servicekatalog.

Sundhedsudvalget har yderligere besluttet, at administrationen skal arbejde på at etablere et yderligere fleksibelt beredskab på Strynø."

Langeland Kommune har vedlagt "Servicekatalog Ældre og Sundhed" fra november 2017, hvoraf der under afsnittet fra december 2016 om kvalitetsstandard for personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, (side 38-41) fremgår side 39, at "Hjælpen kan ydes hele døgnet efter en konkret individuel vurdering af borgerens behov. På Strynø ydes hjælp i dag- og aftentimerne (se sidste side)."

På sidste side under dette afsnit (side 41) fremgår med rød skrift afsnittet, som Langeland Kommune har gengivet i udtalelsen af 8. november 2017, og som er citeret ovenfor.

Under afsnittet fra december 2016 om kvalitetsstandard for praktisk bistand efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, (side 42-46) fremgår side 43 vedrørende hjælp til indkøb, at "*På Strynø sættes varer af ved færgelejet og borgeren må selv afhente dem*".

Det fremgår af referat fra møde afholdt den 13. november 2017, punkt 197, i kommunalbestyrelsen i Langeland Kommune, at kommunalbestyrelsen vedrørende "Servicekatalog Ældre og Sundhed" har godkendt følgende beslutning af 26. oktober 2017 fra Sundhedsudvalget og anbefalet af Økonomiudvalget den 6. november 2017:

"Kvalitetsstandarderne gennemgås og det besluttes, at der rettes til vedr. beskrivelsen af forholdene på Strynø, sagsbehandlingstider og mindre redaktionelle og sproglige rettelser, hvorefter standarderne sendes til godkendelse i førstkommende økonomiudvalg og kommunalbestyrelse.

Samtidig arbejdes der videre med andre rettelser i flere standarder, som skal udmunde i en ny version, der senere sendes i høring om ny beslutning.

Det er udvalgets ønske, at borgere på Strynø kan blive i eget hjem, så længe de ønsker det. Administrationen bedes derfor arbejde på, hvordan man kan etablere et fleksibelt beredskab i Ældre- og Sundhedsrådets regi ved at rekruttere blandt de bosciddende på Strynø.

Fra Ankestyrelsen udtales i en sag vedr. Lolland Kommune, at på den ene side kan serviceniveauet ikke differentieres alt efter, hvor man bor i kommunen og på den anden side kan trafikale begrænsninger være et sagligt hensyn.

Langeland Kommune er i lighed med andre kommuner med småøer blevet bedt om en udtalelse til Ankestyrelsen, hvorefter, der forventes en principafgørelse."

Yderligere fremgår der følgende af referatet under punktet "Sagsfremstilling":

"Katalogets kvalitetsstandarder og serviceniveaubeskrivelser beskriver det politisk vedtagne niveau, som borgerne kan forvente af indsatsen fra Langeland. Alle ændringer er i kataloget markeret med rødt og afventer nu politisk godkendelse."

Referatet er tilgængeligt på kommunens hjemmeside.

Vedlagt det ovennævnte punkt er tillige Servicekatalog Ældre og Sundhed fra november 2017, med bl.a. kvalitetsstandarder fra 2016 vedrørende personlig hjælp og pleje og praktisk bistand efter henholdsvis servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, som er enslydende med Servicekatalog Ældre og Sundhed, som var vedlagt Langeland Kommunes redegørelse af 8. november 2017 til Ankestyrelsen.

Endvidere fremgår det af referat tilgængeligt på Langeland Kommunes hjemmeside, at Sundhedsudvalget i møde afholdt den 16. november 2017 som punkt 89 har drøftet emnet "Servicekatalog Ældre og Sundhed". Det fremgår af sagsfremstilling og indstilling bl.a. følgende:

"Formålet med kvalitetsstandarder om servicebeskrivelser er at give en klar og enkel information om Langeland Kommunes service på området. Et billede af, hvad borgerne kan forvente af hjælp fra Langeland Kommune.

[...]

Katalogets kvalitetsstandarder og servicebeskrivelser beskriver det politisk vedtagne niveau, som borgerne kan forvente af indsatsen fra Langeland. Alle ændringer er i kataloget markeret med rødt og afventer nu politisk godkendelse.

Servicekataloget blev gennemgået på udvalgets møde i september, og der foreligger nu en ny foreløbig version.

[...]

Indstilling

Direktionen indstiller:

- At servicekataloget gennemgås med henblik på udarbejdelse af en ny version.
- Afhængig af ændringernes karakter og eventuelle økonomiske konsekvenser heraf tages stilling til om servicekataloget efter tilretning sendes til høring i Ældreråd og Handicapråd, eller der skal ske yderligere udvalgsbehandling inden høring.

Beslutning i Sundhedsudvalget den 16-11-2017

Formuleringerne vedrørende Strynø fastholdes og afventer Ankestyrelsens afgørelse vedrørende småøer.”

Ankestyrelsen har den 12. februar 2018 på forespørgsel fået oplyst af Langeland Kommune, at det gældende Servicekatalog Ældre og Sundhed er fra november 2017.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Retsgrundlag

Af serviceloven¹ fremgår bl.a. følgende:

§ 1

¹ Lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018.

[...]

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

§ 83

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde

- 1) personlig hjælp og pleje,
- 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og
- 3) madservice.

Stk. 2. Tilbuddene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

[...]

§ 84

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde afløsning eller aflastning til ægtefælle, forældre eller andre nære pårørende, der passer en person med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Stk. 2. Kommunen kan tilbyde midlertidigt ophold til personer, der i en periode har et særligt behov for omsorg og pleje.

§ 87

Kommunalbestyrelsen skal sikre, at de opgaver, der er nævnt i §§ 83-85, i fornødent omfang kan varetages døgnet rundt.

§ 88

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter dette kapitel. Kommunalbestyrelsen skal behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Ved vurderingen af behovet for hjælp skal kommunalbestyrelsen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren.

[...]

§ 94

En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 83, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunalbestyrelsen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, om leverancesikkerhed, jf. § 90, og om betaling m.v.

§ 138

Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

På tidspunktet hvor Langeland Kommunes Servicekatalog fra 2016 og 2017 for så vidt angår personlig og praktisk hjælp fik virkning, havde de ovennævnte bestemmelser den gengivne ordlyd, med den undtagelse at § 1, stk. 3, 1. punkt, ikke indeholdt sætningen: "og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte."

Af forarbejderne til servicelovens § 1, lovforslag nr. 140 af 29. marts 2012 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område m.v., fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger under afsnit 2.1.1.:

"Også forvaltningsretlige principper som lighedsgrundsætningen om, at ensartede tilfælde alt andet lige skal behandles lige, og proportionalitetsprincippet om, at en foranstaltning ikke må være mere indgribende eller byrdefuldt end formålet tilsiger, skal følges. Endelig har kommunalbestyrelsen en generel forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt. Det betyder, at kommunalbestyrelsen skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn, når der skal træffes afgørelse. Hensynet til kommunernes økonomi kan dog aldrig stå alene, da kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen må derfor aldrig vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser. Den enkelte kommunalbestyrelse kan heller aldrig afvise at hjælpe borgere, der har krav på hjælp efter loven, med henvisning til kommunens økonomi."

Serviceovens § 83, stk. 1 og 2, er, med den ændring at madservice er udskilt fra praktisk hjælp, en videreførelse af den tidligere gældende bestemmelse i servicelovens § 71.

Af forarbejderne til den tidligere gældende § 71 i serviceloven, lovforslag nr. 229 af 16. april 1997, fremgår bl.a. følgende til kapitel 14 om personlig hjælp, omsorg og pleje m.v.:

"Forslaget svarer til de gældende regler om hjælp efter bistandslovens § 50, stk. 1, nr. 1. Der er således ikke med forslaget tilsigtede ændringer i kommunernes tilbud om personlig pleje, praktisk hjælp og hjælp til at vedligeholde fysiske og psykiske færdigheder. Desuden indeholder forslaget tilbud om den hjælp, herunder kost m.v., der i dag gives som led i ophold i bofællesskaber og institutioner m.v. Herom henvises til bemærkningerne til forslagens § 79 og § 137, stk. 1, og kapitel 18.

Det er fortsat kommunen, der afgør, hvordan tilbudene konkret skal udformes og tilrettelægges, og det forudsættes, at tilbudene som hidtil indgår som et led i kommunens øvrige sociale og sundhedsmæssige tilbud til ældre og personer med nedsat funktionsevne, der skyldes fysisk eller psykisk handicap, sindslidelse, og/eller sociale årsager.

[...]

Forslaget omfatter tilbud om personlig hjælp og pleje, dvs. hjælp til personlig hygiejne, af- og påklædning og hjælp til spisning m.v.

Tilbud om hjælp eller støtte til praktiske opgaver, fx hjælp til rengøring, madservice, vask af tøj, indkøb o.lign.

Hjælpen gives fortsat som hjælp til selvhjælp, og kun til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Modtageren skal i videst muligt omfang deltage i udførelsen af de opgaver, der gives hjælp til.

Tilbud om hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder omfatter tilbud, som hidtil typisk har fundet sted i daghjem og ældrecentre, herunder ergoterapi og fysioterapi.

Tilbudene skal udformes således, at personer, uanset nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, så vidt muligt kan blive boende i deres hidtidige bolig, hvis de ønsker det. Hjælpen gives uanset boform, dvs. også til beboere i boformer efter dette forslag samt efter lov om almene boliger m.v.

Hjælpen tildeles som hidtil efter en konkret, individuel vurdering af behovet, således at der kun ydes hjælp til de opgaver, som modtageren midlertidigt eller varigt er ude af stand til at eller kun meget vanskeligt kan udføre på egen hånd.

Kommunernes hidtidige forpligtelse til løbende at vurdere behovet for hjælp og tilpasse denne til det aktuelle behov opretholdes.”

Der fremgår følgende af punkt 58 i vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven²:

”58. Kommunalbestyrelsen har efter § 83 stk. 1, nr. 1, 2 og 3, jf. stk. 2, pligt til at sikre, at personer, der midlertidigt eller varigt har behov for personlig hjælp og pleje og praktisk hjælp og støtte til nødvendige opgaver i hjemmet og madservice, kan få tilbud om hjælp til disse funktioner.

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for denne hjælp.

Hjælpen skal indgå som et led i kommunalbestyrelsens øvrige sociale og sundhedsmæssige tilbud til ældre, personer med handicap og personer med sociale problemer mv. Og hjælpen skal medvirke til, at disse personer kan fungere bedst muligt i deres aktuelle bolig, idet hjælpen skal bidrage til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Hjælpen kan gives uanset, hvilken form for bolig modtageren har. Der kan således gives personlig og praktisk hjælp og madservice til personer, der bor i egen bolig (lejlighed eller hus), ældre-/plejeboliger efter lov om almene boliger mv., plejehjem og beskyttede boliger, boformer efter servicelovens §§ 107-110, bofællesskaber, kollektivboliger og ældrekollektiver mv.”

Under punkt 65 med overskriften ”døgndækning” fremgår tillige følgende af ovennævnte vejledning:

”65. Personlig og praktisk hjælp og madservice gives hovedsagelig i dag- og aftentimerne, men kommunalbestyrelsen skal efter § 87 sørge for, at der i fornødent omfang kan gives hjælp døgnet rundt.

Kommunalbestyrelsen kan ikke stille krav om, at modtageren skal tage ophold i en anden boligform, hvis hjælpen overstiger et vist niveau.”

² Vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 (Vejledning nr. 2 til serviceloven).

Af bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86³ fremgår bl.a. følgende:

§ 1

Kommunalbestyrelsen skal mindst én gang årligt udarbejde en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp m.v., rehabiliteringsforløb samt kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning efter lovens §§ 83, 83 a og 86.

Stk. 2. Kvalitetsstandarden skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp m.v., rehabiliteringsforløb eller kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning efter lovens §§ 83, 83 a og 86.

Stk. 3. Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter lovens §§ 83, 83 a og 86. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis og skal danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen. Kvalitetsstandarden skal endvidere indeholde operationelle mål for, hvordan dette sikres, og en beskrivelse af, hvordan der følges op på de fastsatte mål, jf. § 2.

§ 2

Kommunalbestyrelsen skal mindst én gang årligt følge op på de efter § 1, stk. 3, fastsatte mål for kvaliteten og styringen af hjælpen efter lovens §§ 83, 83 a og 86.

Ankestyrelsen har til brug for en lignende sag om personlig og praktisk hjælp på småøer i Lolland Kommune modtaget en udtalelse af 4. juli 2017 fra Sundheds- og Ældreministeriet. Udtalelsen indeholder bl.a. en nærmere gennemgang af relevant lovgivning. Desuden fremgår bl.a. følgende af udtalelsen:

"Kommunalbestyrelsens serviceniveau og kvalitetsstandarder

Det er Sundheds- og Ældreministeriets vurdering på baggrund af ovenstående, at det ikke er i overensstemmelse med serviceloven og den generelle lighedsgrundsætning, hvis en kommunalbestyrelse fastsætter forskellige serviceniveauer for hjælp efter

³ Bekendtgørelse nr. 1575 af 27. december 2014.

servicelovens § 83 for hjælp på hhv. øer og på fastlandet i den pågældende kommune.

Kvalitetsstandarden skal udarbejdes mindst en gang årligt, og kommunalbestyrelsen kan beslutte at ændre i serviceniveauet for bl.a. hjemmehjælp. Kommunalbestyrelsen vil således også på baggrund af en vejledende udtalelse fra Ankestyrelsen have mulighed for at beslutte at ændre deres kvalitetstandard.

I tilfælde hvor det ændrede serviceniveau medfører ændringer i den enkelte borgers ydelser, har borgeren krav på en ny afgørelse med udgangspunkt i en konkret og individuel vurdering af den pågældendes behov og funktionsevne.

Uanset den fastsatte kvalitetsstandard og det vedtagne serviceniveau i en kommune skal hjælpen til den enkelte borger altid tildeles på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger. Dette gælder også, selvom det ikke fremgår af kommunens kvalitetsstandard.

Servicelovens § 87, hvorefter kommunalbestyrelsen skal sikre, at de opgaver, der er nævnt i §§ 83-85, i fornødent omfang kan varetages døgnet rundt, finder ligeledes anvendelse i hele kommunen, og derved også på øer i kommunen.

Kommunalbestyrelsen skal træffe en afgørelse om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter servicelovens kapitel 16. Kommunalbestyrelsen skal behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

Hensynet til kommunernes økonomi kan dog aldrig stå alene, da kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen skal ud over de hensyn, der følger af serviceloven, træffe sin afgørelse i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsatninger.

Tilrettelæggelse af hjælpen

Det er Sundheds- og Ældreministeriets vurdering, at begrænsningerne i den trafikale tilgængelighed kan være et sagligt hensyn, som kan have betydning ved kommunernes tilrettelæggelse af hjælpen på fx øer. Det betyder, at kommunen kan inddrage som et sagligt hensyn i deres tilrettelæggelse af hjælpen, hvis der er

begrænsningerne i den trafikale tilgængelighed til øen, fx hvis der ikke er færgedrift til øen på visse tidspunkter af døgnet.

Det ændrer ikke på kommunalbestyrelsens pligt til at sikre en løsning på borgerens ret til at få den nødvendige hjælp.

I forhold til Lollands Kommunes kvalitetsstandard for 2017 bemærker Sundheds- og Ældreministeriet endvidere, at såfremt borgeren har behov for personlig og praktisk hjælp efter servicelovens 83, skal borgeren tildeles hjælpen efter servicelovens § 83.

Afløsning efter servicelovens § 84 gives i hjemmet til afløsning af ægtefælle, forældre eller andre nære pårørende, der passer en person med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Efter servicelovens § 84, stk. 1 skal kommunalbestyrelsen tilbyde afløsning eller aflastning til ægtefælle, forældre eller andre nære pårørende, der passer en person med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er derfor Sundheds- og Ældreministeriets vurdering, at afløsning efter servicelovens § 84 ikke er substituerbart med personlig og praktisk hjælp efter serviceloven § 83, men at servicelovens § 84 har et andet anvendelsesområde og en anden målgruppe end servicelovens § 83.

Efter servicelovens § 94 kan en person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter servicelovens § 83, vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunalbestyrelsen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, om leverancesikkerhed, jf. servicelovens § 90, og om betaling m.v. Der er tale om en kan-bestemmelse, og således en mulighed som borgeren, der er berettiget til hjælp eller støtte efter servicelovens § 83 har. Det er derfor Sundheds- og Ældreministeriets vurdering, at det ikke er en ordning, som borgeren er forpligtet til at anvende.

Det er kommunalbestyrelsen, der har forsyningsansvaret for tilbuddene om hjælp efter serviceloven, jf. servicelovens § 4, stk. 2. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud."

Af svar af 5. juli 2016 fra den tidligere social- og indenrigsminister til Folketingets Udvalg for Landdistrikter og Øer, som Ankestyrelsen har fået tilsendt i flere lignende sager, fremgår bl.a. følgende:

"Spørgsmål nr. 114:

"Kan en kommune gøre ydelser af personlig pleje, hjælp og omsorg til en borger bosiddende på en småø betinget af, at borgeren

flytter til fastlandet? Ministeren bedes redegøre for, hvilke økonomiske og andre hensyn kommunen kan lade indgå i afgørelser om sociale ydelser til personer bosiddende på småøer.”

Svar:

Serviceovens afsnit V indeholder bestemmelser om en række ydelser i form af personlig pleje, hjælp og omsorg, som kommunen kan tildele på baggrund af en konkret og individuel vurdering i det enkelte tilfælde.

Som eksempler på ydelser kan nævnes serviceovens § 83 om personlig og praktisk hjælp i hjemmet, § 85 om socialpædagogisk bistand, § 97 om ledsagelse og § 98 om særlig kontaktperson til borgere, som er døvblinde. I forhold til serviceovens § 83 bemærkes, at denne bestemmelse henhører under Sundheds- og Ældreministeriets ressort.

For hver enkelt ydelse er det angivet i loven, hvilke betingelser borgeren skal opfylde for at modtage hjælp. Det gælder både i forhold til målgruppe og øvrige visitationskriterier, herunder formålet med hjælpen. Serviceoven indeholder ikke i forhold til nogen af ydelserne regler, hvorefter kommunen kan gøre hjælpen betinget af, at borgeren flytter fra en småø til fastlandet.

Kommunen tilrettelægger hjælpen til borgeren på baggrund af en konkret og individuel vurdering i samarbejde med den enkelte, jf. serviceovens § 1, stk. 3, 2. pkt. Visse hensyn/kriterier kan være pligtmæssige, fx skal det i forbindelse med en afgørelse om personlig og praktisk hjælp indgå i vurderingen, om andre medlemmer af husstanden deltager i husarbejdet.

Kommunen må i sin afgørelse lægge faglige og økonomiske hensyn til grund, som det anføres i serviceovens § 1, stk. 3, 3. pkt.

Faglige hensyn er fx behandlingsmæssige, socialfaglige og sundhedsmæssige hensyn, der er relevante i forhold til den konkrete borgers situation og i forhold til den konkrete sag.

Økonomiske hensyn er hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og/eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Fx bør kommunen, hvis den skal vælge mellem to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov, vælge det billigste.

Kommunalbestyrelsen har en generel forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt. Det betyder, at kommunalbestyrelsen skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn, når der skal træffes

afgørelse. Hensynet til kommunernes økonomi kan dog aldrig stå alene, da kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen må derfor aldrig vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser (almindelige bemærkninger til L 140 FT 2011/2012 afsnit 2.1). Den enkelte kommunalbestyrelse kan heller aldrig afvise at hjælpe borgere, der har krav på hjælp efter loven, med henvisning til kommunens økonomi.

Kommunalbestyrelsen skal udover de hensyn, der følger af serviceloven, træffe sin afgørelse i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det betyder bl.a., at der alene må inddrages saglige hensyn. Saglige hensyn er hensyn, der har sammenhæng med formålet med og indholdet i den anvendte bestemmelse. Det betyder i denne sammenhæng, at myndigheden i sin behandling og afgørelse af konkrete sager ikke må forfølge formål, som ikke er relevante for sagen.

Kommunalbestyrelsen skal herudover træffe sine afgørelser i overensstemmelse med den generelle lighedsgrundsætning. Det indebærer bl.a., at kommunalbestyrelsen ikke må have forskellige serviceniveauer afhængig af, hvilken del af kommunen borgeren bor i.

Det er mit indtryk, at der i nogle tilfælde eksisterer en gensidig forståelse mellem den kommunale forvaltning og beboerne på de små øer om, at et særligt krævende plejebestod bedre kan imødekommes nærmere kommunens større byer. Som en konsekvens heraf vælger nogle at flytte nærmere en by, hvor denne form for hjælp og pleje er lettere tilgængelig. Det må understreges, at en sådan ordning efter sagens natur er frivillig for den enkelte borger."

Den generelle forvaltningsretlige lighedsgrundsætning forbyder, at i alt væsentligt ens sager bliver behandlet retligt forskelligt. Hvis der er tale om to helt ens situationer eller tilfælde, der behandles forskelligt, vil det kunne slås fast, at der er tale om usaglig forskelsbehandling. Se side 340-341 i Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, 2. udgave.

Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsen har på baggrund af avisartiklen af 5. oktober 2017 og sagens oplysninger valgt at tage stilling til, hvorvidt Langeland Kommunes

aktuelle serviceniveau for personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 til borgere på Strynø, som dette fremgår af Servicekatalog Ældre og Sundhed fra november 2017, er i overensstemmelse med de regler, som vi påser overholdelsen af.

Ankestyrelsen har noteret sig, at der af Langeland Kommunes servicekatalog fra november 2017 ikke længere fremgår særlige forhold for beboere på Strynø vedrørende nødkald og hjemmesygepleje.

Ankestyrelsen lægger til grund, at borgere på Strynø ikke har de samme muligheder for at få personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, som borgere bosiddende i andre dele af kommunen. Vi henviser herved til Langeland Kommunes gældende Servicekatalog Ældre og Sundhed fra november 2017 og kommunens udtalelse af 8. november 2017.

Det fremgår specifikt af kvalitetsstandarden fra november 2017 om personlig hjælp og pleje, jf. servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, at der på Strynø ydes hjælp i dag- og aftentimerne, og dertil tilføjes på en særskilt side, at det tilstræbes, at borgere på Strynø kan modtage den tilstrækkelige ydelse i eget hjem på Strynø i det omfang, de ønsker det, at der som følge af trafikale omstændigheder med færge og fartplan kan være begrænsninger i forhold til hvordan og i hvilken udstrækning, de visiterede ydelser kan leveres på Strynø, og at hvis det ikke er muligt at levere en tilstrækkelig ydelse i hjemmet på Strynø, vil der blive tilbudt en gæsteplads eller plejebolig på Langeland.

Desuden fremgår det af kvalitetsstandarden fra november 2017 om praktisk bistand, jf. servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, i relation til hjælp til indkøb, at der på Strynø sættes varer af ved færgelejet, og at borgeren selv må afhente dem.

Det er på ovennævnte baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Langeland Kommunes serviceniveau for personlig og praktisk hjælp til borgere bosiddende på Strynø, som beskrevet i kommunens servicekatalog fra november 2017, ikke er i overensstemmelse med servicelovens § 83, jf. § 87, og den generelle lighedsgrundsætning.

Vi lægger herved vægt på, at det fremgår af servicelovens § 87, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at de opgaver, der er nævnt i §§ 83-85, i fornødent omfang kan varetages døgnet rundt, og at der i øvrigt er et andet serviceniveau for borgere bosiddende i andre dele af kommunen.

Vi har i den forbindelse noteret os det af Sundheds- og Ældreministeriet anførte i sin udtalelse af 4. juli 2017 om, at:

“Det er Sundheds- og Ældreministeriets vurdering på baggrund af ovenstående, at det ikke er i overensstemmelse med serviceloven og den generelle lighedsgrundsætning, hvis en kommunalbestyrelse fastsætter forskellige serviceniveauer for hjælp efter servicelovens § 83 for hjælp på hhv. øer og på fastlandet i den pågældende kommune.”

Ankestyrelsen bemærker, at lighedsgrundsætningen er udtryk for et grundlæggende forvaltningsretligt princip om, at forskelsbehandling skal være sagligt begrundet.

Vi har i den forbindelse noteret os det af Sundheds- og Ældreministeriet anførte om, at begrænsninger i den trafikale tilgængelighed til øer kan være et sagligt hensyn ved *tilrettelæggelsen* af hjælpen, men at det ikke ændrer på kommunalbestyrelsens pligt til at sikre en løsning på borgernes ret til at få den nødvendige hjælp.

Det ovennævnte betyder, at Langeland Kommune skal fastsætte et serviceniveau, som sikrer, at borgere får den hjælp, som de er berettiget til efter servicelovens § 83 – også i relation til borgere bosiddende på Strynø. I den forbindelse skal kommunen overholde det anførte i servicelovens § 1, stk. 3, og forarbejderne hertil om, at kommunens afgørelse skal baseres på en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, og at kommunen aldrig må vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser. Desuden skal kommunen overholde det anførte i servicelovens § 87 og vejledningens punkt 65 om, at kommunen skal sørge for, at der i fornødent omfang kan gives hjælp døgnet rundt, og at kommunen ikke kan stille krav om, at modtageren skal tage ophold i en anden boligform, hvis hjælpen overstiger et vist niveau.

Ankestyrelsen mener således ikke, at Langeland Kommune opfylder forpligtelsen til at sikre en løsning på borgernes ret til at få den nødvendige hjælp, ved at tilbyde en gæsteplads eller plejebolig på Langeland, hvis det ikke er muligt at levere en tilstrækkelig ydelse i hjemmet på Strynø. Hvis den enkelte borger ønsker at forblive i sin aktuelle bolig, er kommunen forpligtet til at sørge for, at der ydes borgeren den fornødne hjælp i denne bolig, og kommunen kan ikke stille som betingelse for, at der ydes hjælp, at borgeren midlertidig eller permanent flytter til en anden bolig.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at Statsforvaltningen Midtjylland i sin udtalelse af 10. august 2011 vedrørende Odder Kommune ikke har givet udtryk for en tilsvarende retsopfattelse.

Endvidere mener vi ikke, at Langeland Kommune opfylder forpligtelserne efter servicelovens § 83, jf. § 88, hvis borgere på Strynø selv skal afhæn-

te varer ved færgeløbet. Det skyldes, at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov, og kommunen skal bevilge praktisk hjælp til opgaver, som borgeren ikke selv er i stand til at udføre.

Ankestyrelsen bemærker, at en kommunes kvalitetsstandard og vedtagne serviceniveau ikke ændrer ved, at den enkelte borger skal have en afgørelse baseret på en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger.

Ankestyrelsen har anmodet kommunalbestyrelsen i Langeland Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Det bemærkes, at konkrete kommunale afgørelser om kommunens tilde-
ling af ydelser efter serviceloven vil kunne påklages til Ankestyrelsen
som klageinstans. Vi kan bl.a. henvise til Ankestyrelsens principafgørel-
ser 20-15, 83-12 og 82-12, som er tilgængelige på vores hjemmeside.

Ankestyrelsen som klageinstans vil også i forbindelse med sin behandling
af en konkret sag kunne tage stilling til, om kommunen har overholdt
forvaltningsretlige bestemmelser og retsgrundsætninger.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Odder Kommune og
Sammenslutningen af Danske Småøer.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Ann-Britt Møller