



[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Faaborg-Midtfyn Kommunes serviceniveau for personlig hjælp og pleje på småøer

1. juni 2018

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Faaborg-Midtfyn Kommunes serviceniveau for personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, på småøer i kommunen.

J.nr. 2017-27333

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Faaborg-Midtfyn Kommunes serviceniveau for personlig hjælp og pleje til borgere bosiddende på småøer, som beskrevet i kommunens kvalitetsstandarder for 2016-2018 om personlig hjælp og pleje efter serviceloven, ikke er i overensstemmelse med servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, jf. § 87, og den generelle lighedsgrundsætning.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen er ikke enig med kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune i, at kommunen – ved at tilbyde borgere et midlertidigt eller permanent ophold et andet sted i kommunen – opfylder forpligtelsen til at sikre en løsning på borgernes ret til at få den nødvendige hjælp. I det omfang 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 midlertidigt eller permanent flytter til en anden bolig.

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

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

Sagens baggrund

Du har på vegne af beboerforeningerne på Avernakø og Lyø ved mail af 7. april 2017 med bilag rettet henvendelse til Ankestyrelsen vedrørende Faaborg-Midtfyn Kommune, som du mener ikke lever op til kommunalbestyrelsens forpligtelser efter bl.a. servicelovens §§ 83 og 87 og til at give borgerne korrekt vejledning.

Du har henvist til, at Faaborg-Midtfyn Kommune mener, at kommunen lever op til forpligtelserne til at yde hjælp efter servicelovens § 83 hele døgnet som beskrevet i servicelovens § 87 ved at tilbyde borgere bosat på øer en anden midlertidig bolig på Fyn eller en plejebolig på en af kommunens plejehjem på Fyn. Du har desuden henvist til kvalitetsstandard for personlig hjælp og pleje fra 2016, hvoraf der fremgår følgende side 22:

"Særlige forhold for øerne

På grund af begrænsningerne i den trafikale tilgængelighed til øerne, er øerne ikke omfattet af den kommunale døgnpleje. Det betyder, at hjemmehjælp kun kan leveres inden for de tidsrum, som den til enhver tid gældende færgeplan giver mulighed for.

Hvis du som øboer får behov for døgnpleje, og behovet vurderes at være af varig karakter, kan der søges plejebolig. Der henvises til kvalitetsstandard for plejebolig.

Hvis du som øboer får behov for døgnpleje i en kortere periode, kan der søges om et midlertidigt ophold. Der henvises til kvalitetsstandard for midlertidigt ophold i døgnbemandet plejebolig.

På lige fod med andre borgere, kan du benytte servicelovens § 94, stk. 1:

- Borgeren kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den pågældende person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne mv."

Du har efterfølgende i flere henvendelser til Ankestyrelsen fremkommet med dine bemærkninger til sagen, herunder til kommunalbestyrelsens udtalelse, ligesom du har henvist til svar af 5. juli 2016 (svar på spørgsmål nr. 114) fra den tidligere social- og indenrigsminister til Folketingets Udvalg for Landdistrikter og Øer. Dette svar er gengivet nedenfor under afsnittet om retsgrundlag.

Ankestyrelsen har den 6. juli 2017 anmodet kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune om en udtalelse til brug for sagen. Vi har til brug for kommunalbestyrelsens udtalelse bl.a. medsendt kopi af udtalelsen af 4. juli 2017 fra Sundheds- og Ældreministeriet til Ankestyrelsen, som er gengivet nedenfor under afsnittet om retsgrundlag.

Kommunalbestyrelsen har på møde den 9. oktober 2017 behandlet Ankestyrelsens henvendelse, og har afgivet følgende udtalelse:

"Kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune bemærker, at alle borgere bosat i Faaborg-Midtfyn Kommune har mulighed for personlig hjælp og pleje jf. servicelovens § 83, herunder døgnpleje, efter en konkret, individuel vurdering. Afgørelser efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn og i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Når en borger på en af øerne bevilliges hjælp om aftenen eller døgnpleje, tilbyder kommunen borgeren et midlertidigt ophold på Bakkegården i Espe eller en plejebolig på et af Faaborg-Midtfyn Kommunes plejehjem, afhængig af om hjælpen vurderes at være af midlertidig eller varig karakter.

Alternativt har borgeren mulighed for, at benytte servicelovens § 94 stk. 1, hvor borgeren selv udpeger en person til at udføre opgaverne. Dette er dog et tilbud, som borgeren ikke er forpligtet til [at] anvende.

Ovenstående fremgår af Faaborg-Midtfyn Kommunes kvalitetsstandarder for Personlig hjælp og pleje, Midlertidigt ophold og Plejebolig.

Når en borger på en af øerne ikke tilbydes den bevilligede hjælp om aftenen eller døgnpleje på øen, skyldes dette, at der er begrænsninger i den trafikale tilgængelighed, idet der ikke er færgedrift til øerne på visse tidspunkter af døgnet. Øerne er ikke brofaste med fastlandet.

Det er Kommunalbestyrelsens opfattelse, at det er et sagligt hensyn i forbindelse med den praktiske tilrettelæggelse af hjælpen, at der i aften- og nattetimerne ikke er færgedrift til øerne. Derfor tilbyder Faaborg-Midtfyn Kommune borgerne et midlertidigt eller permanent ophold på fastlandet.

Efter Kommunalbestyrelsens opfattelse, opfylder kommunen derved forpligtelsen til at sikre en løsning på borgerens ret til at få den nødvendige hjælp.”

Du har telefonisk den 8. januar 2018 oplyst, at Faaborg-Midtfyn Kommunes kommunalbestyrelse den 4. december 2017 har vedtaget en ny kvalitetsstandard vedrørende hjemmehjælp.

Der fremgår følgende af referat fra møde i kommunalbestyrelsen den 4. december 2017, punkt 274, som er tilgængeligt på kommunens hjemmeside:

”Administrationens bemærkninger til Ældre- og Handicaprådets høringssvar vedr. kommunens serviceniveau ift. øerne: Sundheds- og Ældreministeriet har den 4. juli 2017 afgivet udtalelse til Ankestyrelsen vedrørende en tilsvarende problemstilling i Lolland Kommune (bilag 15, s. 6). Heraf fremgår, at 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 f.eks. øer.

Det betyder, at kommunen kan inddrage som et sagligt hensyn i deres tilrettelæggelse af hjælpen, hvis der er begrænsninger i den trafikale tilgængelighed til øen, f.eks. 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.

Ankestyrelsen har i brev af 2. oktober 2017 afgivet udtalelse til Fejlföreningen vedr. Lolland Kommunes serviceniveau for personlig og praktisk hjælp på småøer (bilag 16, side 6).

Statsforvaltningen finder, at Odder Kommune ikke handler i strid med lovgivningen ved tilrettelæggelsen af kommunens serviceniveau. Statsforvaltningen skriver, 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.

I Odder Kommunes kvalitetsstandard for pleje og praktisk hjælp fremgår det, at borgere med behov for døgnpleje af varigt karakter skal søge plejebolig eller anden egnet bolig på fastlandet. Borgere med behov for døgnpleje af midlertidig karakter skal søge om korttidsophold på Odder Kommunes Sundhedscenter.

Det er derfor administrationens opfattelse, at Faaborg-Midtfyn Kommune er berettiget til at inddrage samme hensyn om trafikalt tilgængelighed i tilrettelæggelse af hjælpen til borgere bosat på øer. Desuden tilbyder Faaborg-Midtfyn Kommune ligesom Odder Kommune plejebolig eller midlertidig bolig på fastlandet ved behov for døgnpleje.”

Der fremgår bl.a. følgende af Faaborg-Midtfyn Kommunes kvalitetsstandarder for henholdsvis 2017 og 2018 vedrørende personlig hjælp og pleje side 22:

”Særlige forhold for øerne

På grund af begrænsningerne i den trafikale tilgængelighed til øerne Avernakø, Bjørnø og Lyø, er øerne ikke omfattet af den kommunale døgnpleje. Det betyder, at hjemmehjælp kun kan leveres inden for de tidsrum, som den til enhver tid gældende færgeplan giver mulighed for.

Hvis du som øboer får behov for døgnpleje, og behovet vurderes at være af varig karakter, kan der søges plejebolig. Der henvises til kvalitetsstandard for plejebolig.

Hvis du som øboer får behov for døgnpleje i en kortere periode, kan der søges om et midlertidigt ophold. Der henvises til kvalitetsstandard for midlertidigt ophold i døgnbemandet plejebolig.

På lige fod med andre borgere, kan du benytte servicelovens § 94 stk. 1:

- Borgeren kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den pågældende person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne mv.”

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

[...]

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. Kommunalbestyrel-

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

sen 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 Faaborg-Midtfyn Kommunes kvalitetsstandard for 2016 om personlig hjælp og pleje efter serviceloven 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 serviceovens § 71.

Af forarbejderne til den tidligere gældende § 71 i serviceoven, 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 tilsigtet 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.

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

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

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 vedligeholdelses-træning 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:

³ Bekendtgørelse nr. 1575 af 27. december 2014.

"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 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 kvalitetstandard 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 kvalitetstandard.

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 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 plejebestanden 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 dine henvendelser valgt at tage stilling til, om Faaborg-Midtfyn Kommunes serviceniveau for personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, er i overensstemmelse med regler, som vi påser overholdelsen af.

Ankestyrelsen lægger – ud fra Faaborg-Midtfyn Kommunes kvalitetsstandarder for 2016-2018 og kommunalbestyrelsens udtalelse af 9. oktober 2017 – til grund, at borgere på småøer i kommunen ikke har de samme muligheder for at få personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, som borgere bosiddende i andre dele af kommunen.

Ankestyrelsen har således forstået, at borgerne på de øer, der er nævnt i kvalitetsstanderne for 2017-2018, kun kan få udført visiteret personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, inden for de tidsrum, som den til enhver tid gældende færgeplan giver mulighed for. Det nævnes specifikt i kvalitetsstandarderne for 2016-2018, at på grund af begrænsninger i den trafikale tilgængelighed til øerne, er øerne ikke omfattet af den kommunale døgnpleje. Det fremgår desuden af kvalitetsstandarderne og kommunalbestyrelsens udtalelse, at hvis øboere får behov for døgnpleje, og behovet vurderes at være af varig karakter, kan der søges plejebolig, og hvis øboere får behov for døgnpleje i en kortere periode, kan der søges om midlertidigt ophold. Endelig skal det fremhæves, at kommunen i kvalitetsstanderne vejleder om borgernes mulighed for selv at udpege en person til at udføre opgaverne, jf. servicelovens § 94, stk. 1.

Det er på ovennævnte baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Faaborg-Midtfyn Kommunes serviceniveau for personlig hjælp og pleje til borgere bosiddende på småøer, som beskrevet i kommunens kvalitetsstandarder for 2016-2018 om personlig hjælp og pleje efter serviceloven, ikke er i overensstemmelse med servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, 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 er desuden vores opfattelse – på baggrund af det anførte i ministeriets udtalelse af 4. juli 2017 – at muligheden for at udpege en person til at udføre opgaverne, jf. servicelovens § 94, ikke kan træde i stedet for kommunens pligt til at sikre borgeren den nødvendige hjælp efter servicelovens § 83, jf. § 87.

Det ovennævnte betyder, at Faaborg-Midtfyn Kommune – også i relation til borgere bosiddende på småøer – skal fastsætte et serviceniveau, som sikrer, at borgere får den hjælp, som de er berettiget til efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1. 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 er således ikke enig med kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune i, at kommunen – ved at tilbyde borgerne et midlertidigt eller permanent ophold et andet sted i kommunen – opfylder forpligtelsen til at sikre en løsning på borgernes ret til at få den nødvendige hjælp. I det omfang 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 den tidligere Statsforvaltningen Midtjylland i sin udtalelse af 10. august 2011 ikke har givet udtryk for en tilsvarende retsopfattelse.

Ankestyrelsen bemærker, at Faaborg-Midtfyn 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 Faaborg-Midtfyn 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 Faaborg-Midtfyn Kom-
mune, Odder Kommune og Sammenslutningen af Danske Småøer.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Ann-Britt Møller