



Ankestyrelsens brev til
Hedensted Kommune

**Tilsynsudtalelse om Hedensted Kommunes kvalitetsstandard for
personlig pleje og praktisk hjælp**

Vi vender hermed tilbage i sagen om Hedensted Kommunes
kvalitetsstandard for ydelser efter servicelovens § 83.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Hedensted
Kommunes kvalitetsstandard er i overensstemmelse med regler og
praksis.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Hedensted Kommune handler i strid med
serviceloven ved i kvalitetsstandarden at angive et maksimum for hjælp
til bad, rengøring og hovedrengøring.

Ankestyrelsen vurderer også, at Hedensted Kommune handler i strid
med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i
kvalitetsstandarden, at der som udgangspunkt ikke ydes hjælp til
indvendig vinduespudsning.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Hedensted Kommune om inden to
måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen
anledning til.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen er blevet opmærksom på, at Hedensted Kommunes
kvalitetsstandard for personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens
§ 83 muligvis ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.

30. november 2023

J.nr. 22-55434

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi er blevet opmærksomme på forholdet i forbindelse med Ankestyrelsens gennemgang af en række kommuners kvalitetsstandarder som en del af retssikkerhedsinitiativerne på handicapområdet.

Ankestyrelsen bad den 10. januar 2023 Hedensted Kommune om en udtalelse.

Hedensted Kommune har den 7. februar 2023 sendt en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

“Vi gør indledningsvist opmærksom på, at følgende fremgår af forordet til kataloget over kommunens serviceniveau:

“Kvalitetsstandarderne indeholder beskrivelser af det serviceniveau, som du kan forvente af Hedensted Kommune. Kvalitetsstandarderne er vejledende – det betyder, at der tages udgangspunkt i den beskrevne kvalitetsstandard, men at støtten i nogle tilfælde kan være højere eller lavere end beskrevet i kvalitetsstandarden på baggrund af en konkret og individuel vurdering.”

Vi bemærker, at det fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse 20-15, at *“Kvalitetsstandarderne skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp.”* Det er derfor vigtigt for Hedensted Kommune at oplyse borgerne om det generelle, politisk besluttede serviceniveau, som borgeren kan forvente, at der tages udgangspunkt i ved sagsbehandling. Samtidig gøres borgeren bekendt med, at der altid foretages en konkret og individuel vurdering.

I det følgende har vi uddybet nærmere om de dele, som I har fremhævet i jeres brev.

- 1) redegøre for, om kommunens kvalitetsstandard for så vidt angår hjælp til **vinduespuddning** efter kommunens opfattelse er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder principmeddelelse 75-16.

Det følger af Hedensted Kommunes kvalitetsstandarder, at “vinduespuddning udvendig og indvendig” som *udgangspunkt* ikke

indgår i kommunens serviceniveau. Hedensted Kommune er opmærksomme på principmeddelelsen 75-16, hvori det fremgår, at *"andre praktiske opgaver, som ikke er nødvendige huslige opgaver eller ikke gør borgeren i stand til at klare sig på egen hånd, er ikke omfattet af den hjælp, der ydes som praktiske opgaver i hjemmet efter serviceloven. Det er fx hjælp til vedligeholdelse af bolig, bilvask, havearbejde, renholdelse af udendørsarealer, udvendig vask af vinduer, snerydning m.v. Det beror på en konkret vurdering af borgerens behov, om en opgave er en nødvendig praktisk opgave i tæt tilknytning til hjemmet."* Hedensted Kommune er opmærksom på denne formulering og praksis i Ankestyrelsen og gør samtidig særligt opmærksom på, at vores kvalitetsstandarder altid forudsætter en konkret og individuel vurdering.

- 2) redegøre for, om kommunens kvalitetsstandard for så vidt angår angivelsen af, hvad der maksimalt kan ydes af **hjælp til bad, rengøring og hovedrengøring**, efter kommunens opfattelse er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder den forvaltningsretlige grundsætning om, at en myndighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser en skønsmæssig afvejning (skøn under regel).

Vedr. bad

Det fremgår af kvalitetsstandarderne, at *"Bad tilbydes som udgangspunkt 1-2 gange om ugen (sengebade eller brusebade). Der kan ved særligt behov bevilges bad op til 3-4 gange pr. uge."*

Vi gør opmærksom på, at der ikke er tale om et maksimalt antal af bad, der kan bevilges pr. uge, da der altid foretages en konkret og individuel vurdering. De oplyste antal er alene en indikator for kommunens serviceniveau, som der tages udgangspunkt i, men som tilpasses den konkrete borgers behov.

Vedr. rengøring

Vi gør opmærksom på, at der er sket en ordlydsændring i kvalitetsstandard for 2023, som har følgende ordlyd:

"Støtten omfatter nødvendig rengøring i en stue, et køkken, et badeværelse, et soveværelse og gangarealer mellem disse. Den nødvendige rengøring svarer til et samlet areal på max. 65 m². [...]"

Der bevilges som udgangspunkt støtte til rengøring hver 2. uge á 20 minutter varighed. Såfremt der er særlige forhold, kan der bevilges støtte til rengøring hver 2. uge á 45 minutters varighed."

Derudover gør vi opmærksom på, at ovenstående betragtninger om konkret og individuel vurdering fortsat er gældende – samt at Hedensted Kommune fraviger serviceniveauet, hvis borgerens behov nødvendiggør det. Hedensted Kommune foretager altid en konkret vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp.

Vedr. hovedrengøring/nødvendig ekstra rengøring

Vi gør opmærksom på, at begrebet "ekstra nødvendig rengøring" er Hedensted Kommunes begreb for hovedrengøring, som består af hovedrengøring samt ekstra rengøring, hvis det skønnes nødvendigt. Begrebet omfatter dermed den individuelle og konkrete vurdering af borgers funktionsevne, sammenholdt med de konkrete nødvendige behov i hjemmet, som afgør selve indsatsen, således at vi målretter hjælpen bedst mulig til den enkelte borger. Dette betyder, at vi kan blandt andet kan vurdere, at rengøringen skal foregå hyppigere end serviceniveauet – og ligeledes kan dette omfatte en mere omfattende oprydning.

Konkret fremgår det af kvalitetsstandarderne, at *"Dette er et tilbud til de borgere, hvor den tilbagevendende rengøring, der normalt udføres i forbindelse med opretholdelse af hjemmet, ikke er tilstrækkelig og der efter en konkret og individuel vurdering, ses et behov for ekstra rengøring. [...] Nødvendig ekstra rengøring er ikke en del af den almindelige løbende rengøring og kan maksimalt ydes én gang om året á 45 minutters varighed."*

Hedensted Kommune er bekendt med Ankestyrelsens principmeddelelse 31-18, som fastslår, at en kommunes *"kvalitetsstandard må derfor ikke udelukke muligheden for at bevilge hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring. Det beror på en konkret vurdering af borgerens behov, om der er tale om en nødvendig praktisk opgave, som er en naturlig del af at have et hjem"*. Det er Hedensted Kommunes vurdering, at kvalitetsstandarderne opfylder muligheden for at få hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring.

Konklusion

På baggrund af ovenstående vurderer Hedensted Kommune, at kvalitetsstandarderne samlet overholder gældende regler og

praksis. Dette begrundes med, at kvalitetsstandarderne alene er en indikator over for borgeren om det generelle serviceniveau, der er politisk besluttet – og *ikke* udtryk for en konkret udmåling af hjælp, da der altid foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte borger.”

Regler og praksis

Følgende fremgår af servicelovens § 83, stk. 1 og stk. 2:

”§ 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.”

Følgende fremgår af § 1 i bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86:

”§ 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.”

Følgende fremgår af blandt andet af pkt. 105 i vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 om hjælp og støtte efter serviceloven (vejledning nr. 2 til serviceloven):

”Kommunalbestyrelsen skal via kvalitetsstandarden skabe gennemsigtighed om sammenhængen mellem det politisk fastsatte serviceniveau, de konkrete afgørelser og de ydelser, der leveres hos den enkelte modtager af personlig og praktisk hjælp og madservice, rehabiliteringsforløb eller træning. Det indebærer bl.a., at borgerne skal kunne bruge kvalitetsstandarden til at orientere sig om serviceniveauet i kommunen og dermed få kendskab til, hvilken hjælp de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp og madservice, genoptræning eller vedligeholdelsestræning, eller bliver tilbudt et rehabiliteringsforløb efter § 83 a. Herigennem kommer kvalitetsstandarden til at medvirke til at sikre, at kommunens borgere dels kender deres rettigheder og dels kan få kendskab til de politiske beslutninger, der ligger bag det vedtagne serviceniveau.”

Skøn under regel

Grundsætningen om forbud mod skøn under regel er en uskreven retsgrundsætning. Grundsætningen er dog beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur, ligesom Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om emnet.

Følgende fremgår af FOB 2013-20:

”Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering [...]”

Følgende fremgår af Forvaltningsret, Niels Fenger (red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 367 ff.:

”2.4. Pligtmæssigt skøn

Det antages almindeligvis, at hvor forvaltningen er overladt et skøn, har den formodningsvis pligt til at foretage en konkret

afvejning af de saglige hensyn, som er relevante. Det betegnes som grundsætningen om pligtmæssigt skøn.

Undertiden karakteriseres grundsætningen som et forbud mod at sætte skøn under regel. Det er imidlertid ikke alle interne regler, som er uforenelige med grundsætningen.

Grundsætningen er ikke til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender prioriteringsregler, ligesom forvaltningen også kan anvende hovedregler, når blot den i det enkelte tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges. Derimod er det ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, hvorved visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn.

[...]

Der, hvor der foreligger et 'frit skøn', f.eks. hvor forvaltningen kan meddele en tilladelse eller dispensation, uden at loven udtrykkeligt eller forudsætningsvis fastsætter, hvad der skal være retningsgivende, står det teoretiske synspunkt, om at forvaltningen skal skønne individuelt, forholdsvis stærkt."

Praksis

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 75-16, at praktiske opgaver, der ikke er nødvendige huslige opgaver eller ikke gør borgeren i stand til at klare sig på egen hånd, ikke er omfattet af den hjælp, der ydes som praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Det er eksempelvis udvendig vask af vinduer. Det betyder, at indvendig vinduespudsning er en af de opgaver, der kan bevilges efter servicelovens § 83.

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 31-18, at den praktiske hjælp der kan bevilges efter servicelovens § 83 også omfatter hjælp til større oprydningsopgaver eller hovedrengøring. Kommunernes kvalitetsstandard må derfor ikke udelukke muligheden for at bevilge hjælp til disse opgaver.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Hedensted Kommune handler i strid med serviceloven ved i kvalitetsstandarden at angive et maksimum for hjælp til bad, rengøring og hovedrengøring.

Ankestyrelsen vurderer også, at Hedensted Kommune handler i strid med serviceloven ved at angive i kvalitetsstandarden, at der som udgangspunkt ikke ydes hjælp til indvendig vinduespudsning.

Bad, rengøring og hovedrengøring

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Hedensted Kommunes kvalitetsstandard, at der ved særligt behov kan bevilges bad op til 3-4 gange om ugen. Vedrørende rengøring fremgår det af kvalitetsstandarden, at hvis der er særlige forhold, kan der bevilges rengøring hver 2. uge á 45 minutters varighed. Desuden fremgår, at der kan ydes hjælp til nødvendig ekstra rengøring maksimalt én gang om året.

Efter servicelovens § 83, stk. 1, kan der blandt andet bevilges personlig hjælp og pleje samt hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Bestemmelsen fastsætter ikke hvor meget hjælp, der kan bevilges eller hvor ofte. Kommunen er derfor overladt et skøn i forhold til udmålingen af hjælp.

Som det fremgår så gælder der en uskreven retsgrundsætning om, at en myndighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser en skønsmæssig afvejning (skøn under regel). Kommunen kan derfor ikke opstille regler for, hvor meget hjælp, der maksimalt kan bevilges i en given situation.

Vi er opmærksomme på Hedensted Kommunes bemærkninger om, at det fremgår af forordet til kvalitetsstandarden, at den alene er vejledende, og at den bevilgede støtte på baggrund af en konkret og individuel vurdering kan være højere eller lavere end beskrevet i kvalitetsstandarden.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at formuleringerne vedrørende udmålingen af bad, rengøring og hovedrengøring i kvalitetsstandarden giver det indtryk, at der er tale om et maksimum for, hvor meget hjælp der kan bevilges i forhold til de specifikke ydelser i form af hjælp til rengøring, personlig hjælp til bad samt hjælp til hovedrengøring.

Vinduespudsning

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Hedensted Kommunes kvalitetsstandard, at der som udgangspunkt ikke bevilges hjælp til indvendig vinduespudsning.

Hjælp til vinduespudsning er efter sin karakter en opgave, som der kan ydes støtte til efter servicelovens § 83. Det følger også af Ankestyrelsens praksis, jf. principmeddelelse 75-16, at indvendig vinduespudsning er en ydelse, der kan bevilges støtte til efter servicelovens § 83.

Vi lægger også vægt på, at det følger af § 1 i bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder og vejledningen hertil, at en kvalitetsstandard skal indeholde en beskrivelse af det fastlagte serviceniveau. Beskrivelsen skal være præcis, og borgeren skal kunne bruge kvalitetsstandarden til at få kendskab til, hvilken hjælp borgeren kan forvente fra kommunen.

Det er derfor Ankestyrelsens vurdering, at Hedensteds Kommunes praksis – som den fremgår i kvalitetsstandard, hvorefter der kun i særlige tilfælde bevilges hjælp til indvendig vinduespudsning – er i strid med serviceloven og Ankestyrelsens offentliggjorte praksis.

På baggrund af ovenstående er det Ankestyrelsens vurdering, at Hedensted Kommunes kvalitetsstandard efter servicelovens § 83 ikke er i overensstemmelse med regler og praksis for så vidt angår hjælp til indvendig vinduespudsning og omfanget af hjælp til bad, rengøring og hovedrengøring.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Hedensted Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Nanna B. Damgaard

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om social service (serviceloven) nr. 1089 af 16.
august 2023

Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp,
rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86,
nr. 1575 af 27. december 2014