



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Landsforeningen Ældre Sagen
Vester Farimagsgade 15
1606 København V

Dato: 23. april 2001
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 2000/1220/329-4
Sagsbeh.: MLU/PC

I brev af 27. marts 2000 med bilag har Landsforeningen Ældre Sagen klaget til Indenrigsministeriet over Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 9. marts 2000 om Ringsted Kommunes praksis vedrørende tilbud om hjælp til praktiske opgaver i hjemmet.

Efter Landsforeningen Ældre Sagens opfattelse har Ringsted Kommune i oktober 1998 i strid med reglerne i lov om social service besluttet alene at tildele hjemmehjælp til praktiske opgaver, såfremt der samtidig er behov for hjælp til personlig pleje eller for hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder.

Landsforeningen Ældre Sagen har bl.a. kritiseret, at Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har undladt at foretage videre i sagen på baggrund af en forudsætning om, at Ringsted Kommune efter landsforeningens klage til tilsynsrådet har foretaget justeringer af de anvendte regler og informationsmateriale for derved at sikre sig imod, at disse fremstår som eller vil kunne opfattes som værende i strid med servicelovens regler.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at de for Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt foreliggende oplysninger burde have givet tilsynsrådet grundlag for at udtale, at Ringsted Kommune i hvert fald i en periode i 1998/1999 i strid med lovgivningen alene har tildelt hjemmehjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, hvis personen tillige havde behov for personlig hjælp eller pleje eller for hjælp til vedligeholdelse af fysiske eller psykiske færdigheder.

Det er endvidere Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsrådet bør sikre sig, at Ringsted Kommune har tilbudt de borgere, der uberettiget har fået beskåret deres hjemmehjælp eller uberettiget har fået afslag på hjemmehjælp, hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, hvis de opfylder betingelserne herfor.

Indenrigsministeriet har på den baggrund i dag anmodet Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at genoptage sagens behandling.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har efter de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger ikke

søgt oplyst, hvorvidt den mangelfulde begrundelse og klagevejledning i det fremsendte eksempel på et vurderingsskema er fejl, der generelt er at finde i Ringsted Kommunes afgørelser om hjemmehjælp. Tilsynsrådet har i dets udtalelse af 9. marts 2000 ikke omtalt spørgsmålet om begrundelse og klagevejledning, hvilket rådet på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen efter Indenrigsministeriets opfattelse burde have gjort. Ministeriet har meddelt tilsynsrådet ministeriets retsopfattelse vedrørende disse spørgsmål og anmodet tilsynsrådet om at inddrage disse spørgsmål i rådets fornyede behandling af sagen.

Ministeriet har endvidere anmodet tilsynsrådet om at modtage underretning om, hvad der videre passerer i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Ringsted Kommune traf i oktober 1998 beslutning om ændret serviceniveau på hjemmehjælpsområdet. I Ringsted Kommunes brev af 29. oktober 1998 til brugerne af hjemmeplejen var bl.a. anført følgende:

”Kære bruger af hjemmehjælpen.

Som det sikkert er dig bekendt, skal Ringsted Kommune i de kommende år gennemføre en række besparelser. Det gælder også på hjemmeplejens område. Her skal besparelserne fortrinsvis findes ved en anderledes tilrettelæggelse af arbejdsopgaverne i hjemmeplejen, og det kommer måske til at berøre den hjælp, du får i dag.

Ringsted Kommune har i flere år haft et højt serviceniveau, når det drejer sig om hjælp, og det er fortsat vort mål at sikre hjælp til dem, der har behov for det. Fremover vil hjælpen imidlertid først og fremmest blive givet til brugere med behov for hjælp til pleje, fysisk, psykisk og social støtte.

Det betyder, at den praktiske bistand til rengøring, indkøb og tøjvask kun tilbydes de borgere, som samtidig har behov for pleje eller for fysisk/psykisk støtte. Hos nuværende og kommende brugere, som alene har behov for den praktiske bistand og som helt eller delvist kan få de opgaver løst på en anden måde, falder hjælpen bort.

Der vil ikke ske nogen ændring i de ydelser, du får i dag, før dit behov for hjælp er blevet vurderet på ny. Vurderingen bliver foretaget i løbet af november eller december måned, hvor en sygeplejerske fra kommunen aflægger dig et besøg.”

I Ringsted Kommunes informationsfolder af oktober 1998 til brugerne af hjemmehjælpen i Ringsted Kommune: ”Ny vurdering af behovet for praktisk bistand” var bl.a. anført følgende:

”Kun praktisk bistand i forbindelse med pleje og støtte

Fra årsskiftet 1998/1999 vil Ringsted Kommune kun tilbyde praktisk bistand i form af rengøring og indkøb til borgere, som samtidig har behov for pleje eller for fysisk/psykisk eller social støtte.

De brugere, som i dag modtager praktisk bistand, skal derfor have deres behov for hjælp vurderet på ny. Der sker ingen ændring i den nuværende tildeling af hjælp, før denne revurdering er foretaget.

Ny vurdering af den enkeltes behov for hjælp

Vurderingen bliver foretaget af en sygeplejerske fra kommunen i løbet af november og december måned 1998. Der bliver givet skriftlig besked til brugeren om det nøjagtige tidspunkt for sygeplejerskens besøg.

...

Tildeling af praktisk bistand

Sygeplejersken tager i den nye vurdering udgangspunkt i den enkelte brugers evne til at fungere og være selv-hjulpen. Samtidig bliver der foretaget en samlet vurdering af brugerens og familiens situation.

...

Klagemuligheder

Brugeren kan klage over den skriftlige begrundede afgørelse til: Klagerådet, (adresse)."

I Ringsted Kommunes informationsfolder af oktober 1998 var endvidere vejledt om muligheden for at købe praktisk hjælp fra hjemmeservicefirmaer.

Landsforeningen Ældre Sagen klagede ved brev af 9. juni 1999 til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt over Ringsted Kommunes nye praksis vedrørende tilbud om hjælp til praktiske opgaver i hjemmet.

Efter anmodning fra Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt afgav Ringsted Kommune i brev af 6. juli 1999 en udtalelse i sagen til tilsynsrådet. Af Ringsted Kommunes udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Det er korrekt, at vi i informationsmateriale til brugere af den kommunale hjemmepleje har formuleret os som beskrevet af Ældre Sagen. Efterfølgende kan vi konstatere at dette har givet anledning til en række misforståelser, hvilke naturligvis er beklageligt.

De konkrete revisiteringer, der kun er foretaget i forhold til brugere, der modtager hjælp til praktisk bistand og lettere pleje, er foretaget ud fra et individuelt fagligt skøn af den enkeltes funktionsniveau. Til brug for vurderingerne er anvendt den af KL udarbejdede metode kaldet "Fælles sprog". Der foreligger således et individuelt vurderingsskema i hver sag, som klart dokumenterer at denne vurdering er foretaget. Brugeren har i hvert enkelt tilfælde, sammen med afgørelsen om hjælp fået udleveret et eksemplar af det anvendte vurderingsskema. Der vedlægges en kopi af et eksempel på et vurderingsskema.

Ved de gennemførte re-visitationer er det alene de enkelte brugeres evne til selv at udføre opgaverne, der er vurderet, herunder om der i husstanden er andre, der kan medvirke. Netværkspersoner udenfor hjemmet er ikke indgået i vurderingen af behovet for hjælp. Det har ligeledes været uden betydning, at den enkelte selv var i stand til at optage kontakt med fx et hjemmeservicefirma eller på anden måde kunne hente hjælp udefra. Den enkelte er dog, i det omfang hjælpen er helt eller delvist ophørt, vejledt om ordningen med hjemmeservicefirmaer."

I det fremsendte vurderingsskema betegnet "afgørelse på praktisk bistand" fremgår følgende under punktet afgørelse:

"I forbindelse med revurdering 16/11 98 kan du ikke bevilges hjælp til praktisk bistand, da du på nuværende tidspunkt ikke har behov for hjemmehjælp til fysisk pleje og eller psykisk/social støtte. Hjælpen overgår til hustru som er kat. 3."

Det er i vurderingsskemaet desuden anført, at der kan klages over afgørelsen til klagerådet.

Landsforeningen Ældre Sagen fremsatte i brev af 13. august 1999 til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt bemærkninger til Ringsted Kommunes udtalelse af 6. juli 1999. Landsforeningen Ældre Sagen anførte blandt andet, at det sociale nævn i 14 konkrete sager, som nævnet indtil da havde truffet afgørelse i vedrørende Ringsted Kommunes tilbud om hjemmehjælp, havde hjemvist sagerne til fornyet afgørelse i kommunen. Landsforeningen anførte endvidere, at såfremt Ringsted Kommune skulle have vedtaget nye visitationskriterier i lyset af det sociale nævns afgørelser, burde disse kriterier indgå i tilsynsrådets behandling af sagen.

Ringsted Kommune fastholdt i brev af 19. august 1999 til tilsynsrådet, at kommunen havde foretaget en konkret individuel vurdering i samtlige afgørelser, men erkendte på baggrund af det sociale nævns afgørelser i de af ældresagen omtalte 14 sager, at afgørelserne ikke var fyldestgørende. Ringsted Kommune oplyste i den forbindelse, at administrationen havde taget de nødvendige skridt til, at afgørelser i fremtiden ville opfylde kravene i serviceloven og forvaltningsloven.

I brev af 3. december 1999 til tilsynsrådet anførte Landsforeningen Ældre Sagen blandt andet, at Ringsted Kommune burde dokumentere, at kommunens visitationskriterier var bragt i overensstemmelse med serviceloven, og hvorvidt personer, der var blevet frataget hjemmehjælp under henvisning til manglende behov for personlig pleje, var blevet givet den praktiske bistand tilbage.

Ringsted Kommune bemærkede i brev af 25. januar 2000 hertil blandt andet, at kommunens visitationskriterier var i overensstemmelse med serviceloven, hvilket efter kommunens opfattelse fremgik af kommunens brev af 6. juli 1999 til tilsynsrådet. Kommunen anførte endvidere, at personer, der var blevet frataget hjemmehjælp under henvisning til manglende behov for personlig pleje, i vidt omfang havde fået den praktiske hjælp tilbage. Ringsted Kommune oplyste endvidere, at de resterende personer i den kommende tid ville modtage et forebyggende hjemmebesøg, samt at de, der opfylder betingelserne for at modtage praktisk bistand, straks ville få denne visiteret.

I Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 9. marts 2000 er blandt andet anført følgende:

"For så vidt angår de generelle regler har kommunen i sin udtalelse af 6. juli 1999 erkendt, at noget af det udsendte informationsmateriale kunne give anledning til misforståelser. Denne vurdering støttes efter tilsynsrådets opfattelse blandt andet af den afgørelse af 16. november 1998, som kommunen har truffet i forhold til en konkret borger og i anonymiseret form har fremsendt som bilag til sagen. I det i nævnte sag anvendte skema er blandt andet som grundlag for meddelt afslag på hjemmehjælp anført, at pågældende på nuværende tidspunkt ikke har behov for hjemmehjælp til fysisk pleje og/eller psykisk/social støtte.

Tilsynsrådet forudsætter imidlertid, at kommunen på baggrund af sin gengivne erkendelse af mangler ved det anvendte informationsmateriale har foretaget justeringer af de anvendte regler og informationsmateriale for derved at sikre sig mod, at disse fremstår som eller vil kunne opfattes som værende i strid med servicelovens regler.

Denne forudsætning er yderligere forstærket via det i skrivelse af 13. august 1999 fra Landsforeningen Ældre Sagen oplyste om, at det sociale nævn i de 14 sager, som nævnet indtil da havde haft under behandling havde konstateret, at kommunen ikke havde foretaget en individuel konkret behovsvurdering som forudsat i serviceloven.

Tilsynsrådet foretager sig herefter ikke yderligere i den af Landsforeningen Ældre Sagen fremsendte klage over kommunens visitationsregler på hjemmehjælpsområdet.

Det kan dog tilføjes, at tilsynsrådet i særskilt sag af egen drift vil anmode kommunen om at få tilsendt de sidste 5 afgørelser om helt eller delvist afslag på hjemmehjælp, som kommunen har truffet forud for 1. juni 1999 samt de sidste 5 afslag forud for 31. december 1999 – i begge situationer undtages sager, som har været indbragt for det sociale nævn. Formålet med at rekvirere disse sager er at foretage en nærmere vurdering af, hvorledes de generelle visitationsregler er anvendt på de konkrete personsager samt at vurdere, i hvilket omfang kommunen har foretaget en præcisering af gældende regler for at sikre sig, at disse fremstår som værende i overensstemmelse med gældende regler i serviceloven.”

Efter modtagelsen af Landsforeningen Ældre Sagens klage af 27. marts 2000 anmodede Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om en udtalelse i sagen. I brev af 13. april 2000 til Indenrigsministeriet har tilsynsrådet blandt andet anført følgende:

”Efter tilsynsrådets opfattelse indeholder Ældre Sagens klageskrivelse af 27. marts 2000 ikke oplysninger, som ændrer ved grundlaget for rådets tidligere behandling af sagen og den af rådet afgivne udtalelse af 9. marts 2000.

Tilsynsrådet finder dog anledning til at præcisere, at udgangspunktet for rådets udtalelse var en forudsætning om, at kommunen som angivet havde justeret udformningen af sine regler og sit informationsmateriale således, at dette ikke længere kunne give anledning til berettiget misforståelse. Kommunen havde således selv erkendt, at som materialet tidligere var udformet kunne dette fremstå som værende i strid med servicelovens regler.

Tilsynsrådet havde tillige lagt vægt på, at kommunen i sin udtalelse af 6. juli 1999 til rådet havde oplyst, at der ved de gennemførte revisitationer for brugere, der modtog hjælp til praktisk bistand og lettere pleje, var foretaget et individuelt, fagligt skøn over den enkelte brugers funktionsniveau. Det var alene den enkelte borgers egen evne til at udføre opgaver, der var vurderet, herunder om der var andre i husstanden, der kunne medvirke. Netværkspersoner uden for hjemmet og muligheden for kontakt til hjemmeservicefirma eller etablering af anden form for hjælp ude fra var ikke medtaget i vurderingen. Dog var vejledt om hjemmeservicefirmaer. Denne forståelse af gældende regler i serviceloven gav ikke rådet anledning til bemærkninger, idet den skabte formodning for, at kommunen var bekendt med og havde tilrettelagt sin visitation i overensstemmelse med disse bestemmelser.

Da tilsynsrådets væsentligste opgave er at søge konstaterede ulovlige forhold bragt til ophør, og da kommunens ovennævnte tilkendegivelser havde skabt formodning for, at kommunens administration på området nu var

bragt i overensstemmelse med gældende regler, fandt rådet ikke grundlag for på det foreliggende at foretage sig videre.

Dette var baggrunden for den afgrænsning, som tilsynsrådet foretog af omfanget af sager, som kommunen blev anmodet om at indsende til rådet med henblik på konstatering af, om rådets forudsætning om lovlig administration af hjemmehjælpen var korrekt.

Efter rådets opfattelse vil den foretagne begrænsning i det antal konkrete sager, som skulle indsendes til rådet ikke være til hinder for, at rådet om fornødent foretager en udvidelse af undersøgelsens omfang, såfremt gennemgangen af de indkaldte 10 sager måtte give anledning hertil.”

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har i brev af 15. juni 2000 til Landsforeningen Ældre Sagen blandt andet anført, at det efter en gennemgang af sagsakterne i 9 konkrete sager om helt eller delvist afslag på hjemmehjælp er tilsynsrådets vurdering, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Ringsted Kommune på forhånd har udelukket personer, der ikke har behov for personlig hjælp og pleje eller hjælp til vedligeholdelse af fysiske eller psykiske færdigheder, fra at modtage hjemmehjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har i den forbindelse blandt andet lagt vægt på, at kommunens afslag på at yde hjemmehjælp til en angivet praktisk opgave i flere af sagerne samtidig er ledsaget af bevilling af hjemmehjælp til løsning af andre praktiske opgaver. Tilsynsrådet har endvidere lagt vægt på, at det sociale nævn - i modsætning til perioden 1. januar 1999 – 9. juni 1999, hvor nævnet modtog i alt 14 klager over Ringsted Kommunes afslag på hjemmehjælp, hvoraf nævnet i 13 sager traf afgørelse om hjemvisning til fornyet realitetsafgørelse i kommunen - ikke efter den 9. juni 1999 har modtaget klager over Ringsted Kommunes afgørelser om hjemmehjælp. Tilsynsrådet har oplyst, at rådet på den baggrund ikke foretager sig videre i sagen.

Landsforeningen Ældre Sagen har i brev af 20. juli 2000 med bilag til Indenrigsministeriet fremsat bemærkninger til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 15. juni 2000. Landsforeningen har blandt andet anført, at tilsynsrådet stadig ikke har undersøgt, om Ringsted Kommune, som påstået af kommunen selv, har overholdt serviceloven i perioden fra 29. oktober 1998 til foråret 1999, i hvilken periode et stort antal personer fik inddraget hjemmehjælp til praktisk hjælp.

Landsforeningen Ældre Sagen har i brevet af 20. juli 2000 endvidere anført, at Ringsted Kommune ifølge de for landsforeningen foreliggende oplysninger kun har foretaget fornyet visitationsbesøg i et fåtal af de sager, hvori kommunen har inddraget hjemmehjælpen som følge af de ulovlige visitationskriterier.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som det for hvert amt nedsatte tilsynsråd udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

Tilsynsrådene kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Endvidere viger tilsynsrådernes tilsyn normalt, hvis der er en særlig klageinstans, som kan træffe afgørelse i en klagesag.

Da afgørelser vedrørende hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i henhold til § 71 i lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 944 af 16. oktober 2000) – når klagen har været behandlet af klagerådet, og kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagerådets indstilling – kan påklages til det sociale nævn, jf. § 75, stk. 3, i lov om social service, jf. § 60 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, kan tilsynsrådene ikke tage stilling til de enkelte afgørelser herom. Det sociale nævn vil normalt kunne tage stilling til såvel afgørelsens indhold som til eventuelle sagsbehandlingsfejl.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

1. Lovgivningens krav om tilbud om hjemmehjælp til praktisk hjælp

§ 71, stk. 1 og 2, i lov om social service har følgende ordlyd:

”§ 71. Kommunen sørger for tilbud om

- 1) personlig hjælp og pleje,
- 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og
- 3) hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder.

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

§ 75, stk. 1 og 2, i lov om social service har følgende ordlyd:

§ 75. Tilbudene i §§ 71-73 gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Tilbudene skal løbende tilpasses modtagerens behov.

Stk. 2. Tilbudene i §§ 71-73 skal bidrage til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 71 i lov om social service, jf. Folketingstidende 1996-1997 A, spalte 4978, fremgår bl.a. følgende:

”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.

...

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.

...

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 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.”

Det følger af § 71 i lov om social service, at kommunen har pligt til at sørge for tilbud om hjælp til bl.a. nødvendige praktiske opgaver i hjemmet til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Uanset at § 71 i lov om social service og bemærkningerne til bestemmelsen ikke indeholder en præcis beskrivelse af, hvilke arbejdsopgaver i et hjem der skal anses for at være nødvendige, eller hvilke persongrupper der må anses for at have behov for hjemmehjælp, følger det af bestemmelsens ordlyd og bemærkningerne til bestemmelsen, at den enkelte kommunalbestyrelse ikke er overladt et frit skøn med hensyn til, om kommunen skal tilbyde borgerne hjemmehjælp, og hvilken hjemmehjælp kommunen skal tilbyde dens borgere.

Den enkelte kommunalbestyrelse vil således efter Indenrigsministeriets opfattelse i henhold til § 71 i lov om social service være forpligtet til at sørge for hjemmehjælp til visse nødvendige opgaver i hjemmet for visse persongrupper, som efter funktionsniveau og forholdene omkring de foreliggende arbejdsopgaver i hjemmet ikke er i stand til at udføre disse arbejdsopgaver.

Det fremgår af § 75 i lov om social service, at tilbud efter bl.a. § 71 i loven skal gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre, og at tilbudene løbende skal tilpasses modtagerens behov.

Der skal således i forbindelse med afgørelser om tildeling af hjemmehjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet foretages en konkret vurdering af den enkelte persons behov for at fastslå, hvorvidt og i hvilket omfang den pågældende har krav på hjemmehjælp hertil. Det er ikke foreneligt med §§ 71 og 75 at gøre hjælp til praktiske opgaver i hjemmet betinget af, at en person også har behov for hjælp til f.eks. personlig pleje.

Det er i Ringsted Kommunes brev af 29. oktober 1998 til brugerne af hjemmeplejen, kommunens informationsmateriale fra oktober 1998 til brugere af hjemmeplejen samt i den afgørelse af 16. november 1998, som Ringsted Kommune i anonymiseret form har sendt til tilsynsrådet sammen med udtalelsen af 6. juli 1999, anført, at det kun er personer, der tillige har behov for personlig hjælp og pleje eller hjælp til vedligeholdelse af fysiske eller psykiske færdigheder, der kan tildeles hjemmehjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at disse oplysninger – der bekræftes af det i Landsforeningen Ældre Sagens brev af 13. august 1999 til tilsynsrådet oplyste om det sociale nævns præmisser for i en række sager at hjemvise sager til fornyet afgørelse i kommunen – burde have givet Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt grundlag for at udtale, at Ringsted Kommune i hvert fald i en periode i 1998/1999 i strid med serviceloven alene har tildelt hjemmehjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, hvis personen tillige havde behov for personlig hjælp eller pleje eller for hjælp til vedligeholdelse af fysiske eller psykiske færdigheder.

Det er endvidere Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsrådet bør sikre sig, at Ringsted Kommune har tilbudt de borgere, der uberettiget har fået beskåret deres hjemmehjælp eller uberettiget har fået afslag på hjemmehjælp, hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, hvis de opfylder betingelserne herfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at det af Ringsted Kommune i brev af 25. januar 2000 anførte om, at de personer, der var blevet frataget hjemmehjælp under henvisning til manglende behov for personlig pleje, i vidt omfang har fået deres praktiske hjælp tilbage, efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke er tilstrækkeligt til at give tilsynsrådet grundlag for at ikke at foretage videre. Tilsynsrådet bør således indhente yderligere oplysninger fra Ringsted Kommune, herunder om, hvilke visitationskriterier kommunen har lagt til grund ved revurderingen, samt om antallet af revurderede sager og udfaldet af revurderingen.

Indenrigsministeriet har på den baggrund i dag anmodet Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at genoptage sagens behandling.

2. Lovgivningens krav om begrundelse og klagevejledning i afgørelser om hjemmehjælp

Begrundelse

Forvaltningslovens §§ 22 og 24 er sålydende:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 fremgår bl.a. følgende, jf. Folketings-tidende 1985-1986, tillæg A, spalte 163:

”En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter.... Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse.”

Det følger af § 110 i lov om social service, at afgørelser om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter lovens kapitel 14, herunder afgørelser om hjemmehjælp, skal meddeles ansøgeren i skriftlig form. Dette indebærer i henhold til forvaltningslovens §§ 22 og 24, at Ringsted Kommune ved meddelelse om ophør eller begrænsning af hjemmehjælp skal begrunde, at hjemmehjælpen til de pågældende inddrages. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et skøn, skal begrundelsen tillige indeholde en angivelse af de hovedhensyn bag det udøvede skøn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Det fremsendte eksempel på vurderingsskema indeholder ikke en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det er i vurderingsskemaet angivet, at baggrunden for afslaget er, at den pågældende ikke har behov for hjemmehjælp til fysisk pleje og/eller psykisk/social støtte, og der er en afkrydsning af, at den pågældende for så vidt angår daglig husførelse tilhører kategori 1 – ud af fire mulige kategorier - ”for graden af selvhjulpenhed”. Vurderingsskemaet indeholder således alene indirekte en – meget begrænset - redegørelse for de faktiske forhold omkring den enkelte borgers funktionsniveau og de foreliggende arbejdsopgaver i hjemmet, som Ringsted Kommune i henhold til bestemmelserne i § 71, stk. 1, nr. 2, og § 71, stk. 2, i lov om social service skal lægge vægt på i forbindelse med konkrete afgørelser om hjemmehjælp til praktisk hjælp.

Indenrigsministeriet finder således, at det nævnte vurderingsskema ikke opfylder kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24. Det bemærkes i den forbindelse, at det ved afgørelser om inddragelse af hjemmehjælp efter Indenrigsministeriets opfattelse i særlig grad er påkrævet, at kommunen redegør

for de faktiske forhold omkring den pågældendes funktionsniveau og forholdene omkring de foreliggende arbejdsopgaver i hjemmet, der efter kommunens opfattelse bevirker, at den pågældende ikke har krav på hjemmehjælp.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har efter de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger ikke søgt oplyst, hvorvidt den mangelfulde begrundelse i det fremsendte eksempel på et vurderingsskema er en fejl, der generelt er at finde i Ringsted Kommunes afgørelser om hjemmehjælp. Tilsynsrådet har i dets udtalelse af 9. marts 2000 ikke omtalt spørgsmålet om begrundelse, hvilket rådet på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen efter Indenrigsministeriets opfattelse burde have gjort.

Det bemærkes i den forbindelse, at selv om det sociale nævn kan tage stilling til eventuelle tilsidesættelser af begrundelseskravene i konkrete sager – og tilsynsrådet derfor i givet fald ikke skal tage stilling hertil i konkrete sager – bør tilsynsrådet, såfremt der er oplysninger som i den foreliggende sag, der kan tyde på, at begrundelseskrav generelt tilsidesættes på et område, undersøge og tage stilling hertil.

Indenrigsministeriet har i dag meddelt Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt sin retsopfattelse vedrørende dette spørgsmål og anmodet tilsynsrådet om at inddrage dette spørgsmål i rådets fornyede behandling af sagen.

Klagevejledning

Forvaltningslovens § 25, stk. 1, er sålydende:

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

Afgørelser om hjemmehjælp, som en kommune efter den 1. juli 1998 har truffet i medfør af §§ 71 og 75 i lov om social service, kan i henhold til § 60 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indbringes for det sociale nævn af den person, afgørelsen vedrører.

Efter § 75, stk. 3, i lov om social service er det en betingelse for at indbringe en klage over en afgørelse efter § 71, at klagen har været behandlet af klagerådet, jf. § 34, stk. 1, nr. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, og at kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagerådets indstilling.

Efter § 34, stk. 1, nr. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område drøfter, vurderer og videreformidler klagerådet klager over afgørelser om tilbud efter §§ 71 og 72 i lov om social service.

Efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, skal der gives klagevejledning i forbindelse med afgørelser, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, og klagevejledningen skal oplyse om muligheden for klage til denne forvaltningsmyndighed. Klagevejledningen skal omfatte oplysning om fremgangsmåden ved klage.

Afgørelser om inddragelse af hjemmehjælp skal derfor indeholde en klagevejledning, der skal omfatte oplysning om, at afgørelsen – efter forudgående indbringelse for klagerådet og efter at kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagerådets indstilling – kan påklages til det sociale nævn.

Det vurderingsskema, betegnet ”afgørelse på praktisk bistand”, som Ringsted Kommune har sendt til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt, opfylder ikke kravene til klagevejledning i forvaltningslovens § 25, idet det ikke omfatter oplysning om muligheden for klage til det sociale nævn eller om fremgangsmåden ved sådan klage.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har efter de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger ikke søgt oplyst, hvorvidt den mangelfulde klagevejledning i det fremsendte eksempel på et vurderingsskema er en fejl, der generelt er at finde i Ringsted Kommunes afgørelser om hjemmehjælp. Tilsynsrådet har i dets udtalelse af 9. marts 2000 ikke omtalt spørgsmålet om klagevejledning, hvilket rådet på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen efter Indenrigsministeriets opfattelse burde have gjort.

Det bemærkes i den forbindelse, at selv om det sociale nævn kan tage stilling til eventuelle tilsidesættelser af reglerne om klagevejledning i konkrete sager – og tilsynsrådet derfor i givet fald ikke skal tage stilling hertil i konkrete sager – bør tilsynsrådet, såfremt der er oplysninger som i den foreliggende sag, der kan tyde på, at reglerne om klagevejledning generelt tilsidesættes på et område, undersøge og tage stilling hertil. Dette gælder i særlig grad, da en manglende klagevejledning vil kunne medføre, at de berørte hjemmehjælpsmodtagere ikke er opmærksom på, at der kan klages til det sociale nævn.

Indenrigsministeriet har i dag meddelt Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt sin retsopfattelse vedrørende dette spørgsmål og anmodet tilsynsrådet om at inddrage dette spørgsmål i rådets fornyede behandling af sagen.

Ministeriet har endvidere anmodet tilsynsrådet om at modtage underretning om, hvad der videre passerer i sagen.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen