

## HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 23. maj 2013

**Sag 313/2012**

(2. afdeling)

Ældre Sagen som mandatar for

A

og

B

(advokat Ebbe Holm)

mod

Køge Kommune

(advokat Benedicte Galbo)

Biintervenient til støtte for Køge Kommune: Kommunernes Landsforening

(advokat Benedicte Galbo)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 3. afdeling den 24. oktober 2012.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Per Walsøe, Jytte Scharling, Jon Stokholm, Jens Peter Christensen og Oliver Talevski.

### **Påstande mv.**

Appellanten, Ældre Sagen som mandatar for A og B, har gentaget sine påstande.

Indstævnte, Køge Kommune, har påstået stadfæstelse.

Ældre Sagen har ikke for Højesteret gjort gældende, at de omtvistede afgørelser indebærer en krænkelse af artikel 1 i tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

### **Supplerende sagsfremstilling**

Det fremgår af Køge Kommunes afgørelse fra marts 2010 vedrørende A, at han for perioden fra den 8. til den 22. marts 2010 som hidtil fik bevilget hjælp til rengøring af 1 time og 15 minutters varighed hver anden uge, og at hjælpen herefter ophørte.

Det fremgår af Køge Kommunes afgørelse fra marts 2010 vedrørende B, at hun for perioden fra den 15. til den 31. marts 2010 som hidtil fik bevilget hjælp til rengøring af 1 time og 15 minutters varighed hver anden uge og hjælp til ophængning af vasketøj af 15 minutters varighed hver anden uge, og at hjælpen herefter ophørte.

### **Retsgrundlag**

#### *Reglerne*

I servicelovens § 83, stk. 1 og 2, § 88, stk. 1, og § 139, jf. dagældende lovbekendtgørelse nr. 941 af 1. oktober 2010, hedder det:

”§ 83. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde

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

*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.”

”§ 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.”

”§ 139. Indenrigs- og socialministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger om indhold, omfang og udførelse af tilbud til voksne efter denne lov samt følge disse beslutninger op.”

I §§ 1-2 i bekendtgørelse nr. 299 af 25. marts 2010, som blev udstedt efter bl.a. servicelovens § 139, hedder det:

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

*Stk. 3.* Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter lovens §§ 83 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.

*Stk. 4.* Af kvalitetsstandarden skal det fremgå, hvilke kvalitetskrav, jf. §§ 7-11, kommunalbestyrelsen stiller til leverandører af hjælp efter lovens § 83, herunder krav til personalets kompetencer, arbejdsmiljø m.v.

§ 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 og 86, samt på de efter § 1, stk. 4, fastlagte kvalitetskrav til leverandører af hjælp efter lovens § 83.”

Bekendtgørelsen afløste bekendtgørelse nr. 1614 af 12. december 2006, som i §§ 1-2 indeholdt tilsvarende bestemmelser.

#### *Forarbejderne*

Bestemmelserne i § 83, stk. 1 og 2, og § 88, stk. 1, svarer i det væsentlige til reglerne i den oprindelige servicelov fra 1997 (lov nr. 454 af 10. juni 1997). I denne lovs § 71, stk. 1, nr. 1 og 2, og stk. 2, og i § 75, stk. 1, var der således fastsat følgende:

”§ 71. Kommunen sørger for tilbud om

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

*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. 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.”

I bemærkningerne til bestemmelserne hedder det bl.a., jf. lovforslag nr. L 229, Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4978 ff.:

”Til § [§ 71]

...

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.

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

...

Kommunen kan således ikke tilbyde fx rengøring, indkøb og madservice til personer, som ikke efter en konkret, individuel vurdering har behov for hjælp til disse opgaver.

...

Til § [§ 75] Det foreslås præciseret, at tilbudene efter forslaget §§ 69-71 alene gives til opgaver, som modtageren ikke selv kan klare, og at der således skal foretages en konkret, individuel vurdering af behovet. Det foreslås desuden præciseret, at der skal ske en opfølgning, således at tilbudene løbende tilpasses det aktuelle behov."

Serviceovens § 139 svarer i det væsentlige til § 110, stk. 2, som blev indsat i den oprindelige servicelov fra 1997 ved lov nr. 1110 af 29. december 1997. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hedder det bl.a., jf. lovforslag nr. L 120, Folketingstidende 1997-98, tillæg A, s. 2425:

"I forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 1998 er der mellem SF og regeringen blandt andet indgået aftale om, at kvaliteten i kommunens hjælp efter §§ 71-72 skal forbedres, og at de ældres rettigheder skal klargøres. For at opnå dette gennemføres en række initiativer. Det foreslås, at socialministeren får bemyndigelse til at fastsætte regler om, at den enkelte kommunalbestyrelse skal træffe detaljerede beslutninger om indhold, omfang og udførelse af hjælp efter §§ 71-72 samt følge op på disse beslutninger. Det er hensigten at anvende bemyndigelsen til at forpligte den enkelte kommunalbestyrelse til inden udgangen af 1998 - og herefter mindst een gang årligt - at udarbejde en kvalitetsstandard for hjælp efter §§ 71-72. Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau (indhold og omfang), som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Kvalitetsstandarden skal indeholde en så præcis beskrivelse, at der samtidig opstilles operationelle mål, som indsatsen skal bedømmes på. Formålet med kvalitetsstandarden er blandt andet at sikre ensartede afgørelser - inden for samme kommune - om hjælp til ældre med samme behov. Herudover skal kvalitetsstandarden sikre, at de ældre kender deres rettigheder, idet de informeres om indhold og omfang af den hjælp, de kan forvente fra kommunen. Endelig skal kvalitetsstandarden og de operationelle mål anvendes af ledelsen som et redskab til at sikre overensstemmelse mellem de

politisk fastlagte mål og den faktiske myndighedsudøvelse og opgaveudførelse. Kvalitetsstandarden skal drøftes med kommunens ældegeråd efter reglerne herom. Der bør opstilles klare regler, som skal sikre, at den tildelte hjælp faktisk bliver ydet, og at der i tilfælde af aflysninger gives kompensation, fx i form af ekstra erstatningshjælp. Det er endvidere hensigten at forpligte den enkelte kommune til at udarbejde en årlig evaluering af kvaliteten og styringen af hjælpen efter §§ 71-72. Evalueringen skal blandt andet være et instrument til at sikre en bedre tilrettelæggelse af hjælpen, så en større del af ressourceindsatsen kommer de ældre til gode. Evalueringen skal også følge udviklingen i sygefraværet og arbejdsmiljøet samt sikre, at de politiske mål for kommunens indsats nås, herunder at de ældre får den hjælp, der er truffet afgørelse om. Evalueringsrapporten skal drøftes med kommunens klageråd.”

### *Ændringsloven fra 2012*

Ved lov nr. 596 af 18. juni 2012, der trådte i kraft den 1. september 2012, blev serviceloven ændret bl.a. således:

”1. I § 1, stk. 3, 2. pkt., ændres ”ud fra” til: ”på baggrund af en konkret og individuel vurdering af”.

2. I § 1, stk. 3, indsættes som 3. pkt.:

”Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.”

3. Efter § 137 d indsættes i *kapitel 25* efter overskriften før § 139:

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

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. s. 4-6 i lovforslag nr. 140, folketingsåret 2011-2012, hedder det bl.a.:

### *”2. Lovforslagets indhold*

#### *2.1. Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn*

##### *2.1.1. Gældende ret*

Formålsbestemmelse i lov om social service (serviceloven) § 1 angiver, at formålet med loven er:

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Formålsbestemmelsen fastslår, at formålet med hjælpen er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten for den enkelte. Hjælpen skal således bidrage til, at modtageren kan bruge sine egne ressourcer, helst sådan at den pågældende kan klare sig selv. Men for nogle grupper af personer er dette imidlertid ikke realistisk. Derfor nævnes det udtrykkeligt, at det er et vigtigt mål at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Udgangspunktet er desuden efter gældende ret, at modtageren af hjælp efter loven har et ansvar for sig selv og sin familie, men der skal i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger, og hjælpen skal tilrettelægges, så modtageren ud fra sine personlige forudsætninger får indflydelse på og ansvar for sin egen tilværelse.

Til grund for en afgørelse efter serviceloven ligger en lang række faglige vurderinger afhængig af den enkelte bestemmelses formulering og indhold, som f.eks. om borgerens fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse er betydelig og varig, eller om en konkret type hjælp er egnet til at afhjælpe borgerens konkrete problem.

Når kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse, skal den desuden iagttage de gældende forvaltningsretlige grundsætninger i forhold til, hvilke hensyn og kriterier myndigheden kan og eventuelt skal lægge til grund. Det gælder f.eks. det forvaltningsretlige princip om, at der ikke må ske magtfordrejning, som betyder, at der kan være pligtmæssige hensyn, der skal inddrages, og 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.

Visse hensyn/kriterier kan være pligtmæssige, f.eks. skal det i forbindelse med en afgørelse om personlig og praktisk hjælp indgå i vurderingen, om andre medlemmer af husstanden deltager i husarbejdet.

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.

#### *2.1.2. Social- og Integrationsministeriets overvejelser*

Der er i praksis uklarhed om, i hvilket omfang den enkelte kommunalbestyrelse kan inddrage økonomiske hensyn, når der træffes afgørelse. Mulighederne følger allerede af den gældende retstilstand og grundsætninger. Det er aftalt i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2012 at præcisere de gældende, uskrevne retsgrundsætninger i serviceloven.

#### *2.1.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at præcisere, at afgørelser efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Det vil sige, at når der er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, skal der inddrages både faglige og økonomiske hensyn.

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

Der er alene tale om en lovfæstelse af gældende ret, jf. afsnit 2.1.1.

## 2.2. *Serviceniveauer inden for lovens rammer*

### 2.2.1. *Gældende ret*

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gives et tilbud til borgeren efter serviceloven, jf. servicelovens § 3, stk. 1. Det betyder, at det er kommunalbestyrelsen, der har myndighedsansvaret. Efter servicelovens § 4 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven, og efter servicelovens § 173 er det kommunen, der endeligt afholder udgifterne efter serviceloven. Det betyder, at det er kommunalbestyrelsen, der har finansieringsansvaret i forhold til ydelser og tilbud til borgerne. I den kommunale styrelseslovs § 2 er det fastsat, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen, og supplerende til dette fremgår det af retssikkerhedslovens § 15, at det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale område.

Servicelovens karakter af rammelov indebærer, at der er tiltænkt den enkelte kommunalbestyrelse en fleksibilitet i sammensætningen af løsninger og i anvendelsen af faglige metoder. Det indebærer et politisk handlerum til, at kommunalbestyrelsen på visse områder kan fastsætte lokale kvalitetsstandarder, retningslinjer eller lokale serviceniveauer (vejledende retningslinjer) om, hvilken type hjælp der i den pågældende kommune typisk gives i forhold til bestemte typer af behov eller målgrupper. Dette handlerum varierer mellem de enkelte bestemmelser i serviceloven alt efter bestemmelsens udformning eller efter, om rummet for skøn er indsnævret som følge af en mangeårig retspraksis.

Uanset om der er et rum for udøvelse af skøn og fastsættelse af lokale serviceniveauer, vil der altid i den konkrete sag skulle foretages en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats konkret afhjælper behovet hos borgeren, ligesom kommunalbestyrelsen er bundet af gældende regler og forvaltningsretlige grundsætninger, selv om der er fastsat et lokalt serviceniveau.

Det politiske handlerum skal altid udfyldes af kommunalbestyrelsen eller et udvalg og udøves naturligt i forbindelse med kommunalbestyrelsens udformning af generelle retningslinjer (mål, midler, standarder). Det lokale politiske råderum kan bruges til at fastlægge retningslinjer for sagsbehandlingen og den konkrete afgørelse. Fastsættelse af serviceniveauer er således en lokalpolitisk beslutning.

Hvis kommunalbestyrelsen har fastsat et politisk besluttet serviceniveau, og serviceniveauet senere ændres, kan kommunalbestyrelsen ikke alene med henvisning til det ændrede serviceniveau, træffe afgørelse om anden hjælp eller hjælp i ændret omfang i forhold til den enkelte borger. Der kan f.eks. godt træffes afgørelse om hjælp i øget/nedsat omfang med henvisning til et ændret serviceniveau, men det kræver altid en ny, konkret og individuel afgørelse i forhold til den enkelte borger for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov, lige som det skal ske inden for rammerne af lovgivningen, retspraksis m.v. Afgørelsen skal endvidere være i overensstemmelse med principperne for, hvornår man kan tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter.

Lokale serviceniveauer skal fastsættes inden for de rammer, der følger af den konkrete bestemmelse i serviceloven og af lovgivningen i øvrigt, herunder generelle regler i rets-

sikkerhedsloven og serviceloven om f.eks. kommunernes forsyningspligt og de generelle forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Serviceniveauerne skal også udarbejdes på en måde, som giver forvaltningen mulighed for at behandle de konkrete sager efter de regler og retningslinjer i forvaltningsretten, serviceloven og retssikkerhedsloven m.v., som er beskrevet ovenfor. Det omfatter blandt andet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som regulerer udfyldningen af skønnet. Der kan således ikke fastsættes lokale regler, der f.eks. betyder, at hensyn, som er obligatoriske, ikke skal inddrages i sagen. Der kan på den anden side godt fastsættes lokale krav om, at visse saglige hensyn obligatorisk skal inddrages i den konkrete afgørelse. Der kan ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

I det omfang, der er fastsat et serviceniveau, som er fastlagt inden for lovens rammer, og som skal ligge til grund for behandlingen og afgørelsen af konkrete sager, som altid skal hvile på, at der er foretaget en korrekt konkret og individuel vurdering, bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse. Det betyder på den ene side, at kommunalbestyrelsen bliver bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet, og at kommunalbestyrelsen derfor som udgangspunkt skal kunne begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning. På den anden side betyder det også, at hvis der i afgørelsen henvises til et serviceniveau, skal ankemyndighederne, hvis der klages over afgørelsen, inddrage hensynet til kommunalbestyrelsens ret til at fastlægge serviceniveauet. Hvis ankemyndigheden sætter sin egen afgørelse i stedet for kommunalbestyrelsens i forbindelse med en ankesag, eller hvis Ankestyrelsen træffer afgørelse i en egendriftsag, skal ankemyndigheden således inddrage kommunalbestyrelsens serviceniveau i afgørelsen, såfremt det er oplyst i sagen.

Afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse kan, med mindre andet er anført i serviceloven, indbringes for Det Sociale Nævn efter reglerne i kapitel 10 i retssikkerhedsloven, jf. servicelovens § 166. Klageadgangen omfatter som udgangspunkt kun egentlige afgørelser. Ved en afgørelse forstås en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed (kommunen, nævnet eller Ankestyrelsen) i en konkret sag, og som i forhold til den enkelte borger og/eller myndighed tilsigter at have retsvirkning efter sit indhold. Det vil sige, at afgørelsen bindende regulerer borgerens eller kommunens rettigheder og pligter i sagen.

Efter retssikkerhedsloven § 60, stk. 3, kan afgørelser om det generelle serviceniveau – herunder hvilke tilbud og pladser, der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene – ikke indbringes for ankemyndighederne. Ankemyndighederne både kan og skal imidlertid som anført ovenfor ved behandlingen af klager over konkrete afgørelser inddrage kommunens generelle serviceniveau, når der tages stilling til den enkelte afgørelses lovlighed. Lovligheden af det generelle fastsatte serviceniveau kan efterprøves af tilsynet med kommunerne i statsforvaltningerne efter § 48 i lov om kommunernes styrelse.

### *2.2.2. Social- og Integrationsministeriets overvejelser*

Der er i praksis uklarhed om, i hvilket omfang den enkelte kommunalbestyrelse kan fastsætte lokale serviceniveauer og om, hvordan de lokale serviceniveauer må lægges til grund i konkrete afgørelser. Mulighederne følger allerede af den gældende retstilstand. Det er aftalt i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2012 at præcisere de gældende uskrevne retsgrundsætninger i loven. Der er således tale om en præcisering af gældende ret og ikke en ændring af denne.



### *2.2.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås, at det fastsættes i en ny bestemmelse i § 138 i serviceloven, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer kan træffe beslutning om at fastsætte generelle, vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter serviceloven. Samtidig foreslås det at præcisere i formålsbestemmelsen i servicelovens § 1, at hjælpen til borgeren skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger. Når adgangen til at fastsætte serviceniveauer og den konkrete, individuelle vurdering præciseres i sammenhæng, er det for at understrege, at de generelle, vejledende serviceniveauer indgår som en del af beslutningsgrundlaget for de konkrete og individuelle afgørelser, men at de ikke kan træde i stedet for dem.

Der er alene tale om en lovfæstelse af gældende ret, jf. afsnit 2.2.1.”

## **Højesterets begrundelse og resultat**

### *Baggrund og problemstilling*

Køge Kommune havde siden november 2006 bevilget A hjemmehjælp i form af praktisk bistand til grovere rengøring (støvsugning og gulvvask mv.), senest fra den 1. januar 2009 til den 7. marts 2010, for hvilken periode han blev bevilget hjælp af 1 time og 15 minutters varighed hver anden uge. Køge Kommune traf i marts 2010 afgørelse om, at denne hjemmehjælp skulle fortsætte i perioden fra den 8. til den 22. marts 2010 og derefter ophøre. For perioden 7. juni til 14. juni 2010 og fra den 15. juni 2010 bevilgede kommunen ham på ny hjælp til grovere rengøring, dog nedsat til 30 minutter hver anden uge.

Køge Kommune havde i flere år bevilget B hjemmehjælp, senest for perioden fra den 18. august 2009 til den 14. marts 2010 i form af bistand til grovere rengøring af 1 time og 15 minutters varighed hver anden uge og bistand til ophængning af tøj af 15 minutters varighed hver anden uge. Kommunen traf i marts 2010 afgørelse om, at denne hjælp skulle fortsætte i perioden fra den 15. til den 31. marts 2010 og derefter ophøre. Fra den 2. juni 2010 blev hun på ny bevilget hjælp til grovere rengøring, dog nedsat til 30 minutters varighed hver anden uge. Hun fik endvidere bevilget hjælp til ophængning af tøj af 15 minutters varighed hver anden uge.

Køge Kommunes afgørelser om hjemmehjælp til A og B for de nævnte perioder i 2009 til marts 2010 var truffet på grundlag af kommunens kvalitetsstandard for 2009. A og B hørte til de borgere i kommunen, der ifølge kvalitetsstandardens havde ”en lettere nedsat funktionsevne på enkelte vurderingsområder”. Køge Kommunes afgørelser fra marts 2010 om ophør af

hjemmehjælp blev truffet på grundlag af kommunens kvalitetsstandard for 2010, hvorefter hjælp kunne bevilges til borgere med en funktionsnedsættelse ”svarende til sværhedsgrad 3 på områderne praktisk husførelse og mental tilstand og til en sværhedsgrad 2 på de øvrige områder”. Kommunen vurderede, at A og B havde en sværhedsgrad 2 i praktisk husførelse. Kommunens afgørelser fra juni 2010 blev truffet efter den reviderede kvalitetsstandard for 2010. Det fremgår heraf, at ”visitator kan tildele hjælp til enkeltydelser, svarende til ca. en halv time hver 14. dag, hvis borgeren vurderes at være ude af stand til selv at kunne udføre opgaven”.

Spørgsmålet i sagen er, om Køge Kommune har været berettiget til at afslå hjemmehjælp til A og B, således som det skete i marts 2010, og til at begrænse hjemmehjælpen, således som det skete i juni 2010.

#### *Serviceovens regler*

Det fremgår af serviceovens § 83, stk. 1, nr. 2 (dagældende lovbekendtgørelse nr. 941 af 1. oktober 2009), at kommunalbestyrelsen skal tilbyde ”hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet”. Efter serviceovens § 83, stk. 2, skal 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”. Efter serviceovens § 88, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Der er ikke i serviceoven nærmere bestemmelser om indhold og omfang af den hjemmehjælp, som kommunen skal tilbyde borgerne. Det fremgår af serviceovens § 139, at vedkommende minister i en bekendtgørelse kan fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger om indhold, omfang og udførelse af tilbud til voksne efter loven og følge disse beslutninger op. I medfør af denne bestemmelse udstedte ministeren regler om udarbejdelse af en kvalitetsstandard i den enkelte kommune. Reglerne var for den periode, sagen angår, fastsat i bekendtgørelse nr. 1614 af 12. december 2006, der blev afløst af bekendtgørelse nr. 299 af 25. marts 2010. Efter disse regler skulle kvalitetsstandarderne evalueres mindst én gang årligt. Formålet med kvalitetsstandarderne er efter forarbejderne bl.a. at sikre ensartede afgørelser – inden for samme kommune – om hjælp til ældre med samme behov. Herudover skal kvalitetsstandarderne sikre, at de ældre kender deres rettigheder, idet de informeres om indhold og omfang af den hjælp, de kan forvente fra kommunen.

Det er således overladt til den enkelte kommunalbestyrelse under hensyntagen til bl.a. økonomiske ressourcer at fastsætte lokale kvalitetsstandarder eller lokale serviceniveauer om, hvilken type hjemmehjælp der i den pågældende kommune gives i forhold til bestemte typer af behov eller målgrupper. Kvalitetsstandarden eller serviceniveauet skal imidlertid være inden for de rammer, der følger af serviceloven, og fritager således ikke kommunen for at foretage en konkret vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper borgerens behov for hjælp til ”nødvendige praktiske opgaver i hjemmet” som nævnt i § 83, stk. 1, nr. 2, og kommunen kan ikke undlade at iværksætte en sådan hjælp til en borger, der har konkret behov herfor, med henvisning til økonomiske hensyn.

#### *De konkrete afgørelser*

Ældre Sagen har på vegne af A og B i første række anført, at Køge Kommune har været uberettiget til at tilbagekalde de begunstigende forvaltningsakter om hjemmehjælp med den begrundelse, at kommunen af sparehensyn havde ændret sit serviceniveau. Betingelserne for tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter var ikke opfyldt. Den omstændighed, at hjælpen var bevilget for en nærmere angivet periode kan efter Ældre Sagens opfattelse ikke sidestilles med en lovlig tidsbegrænset forvaltningsakt.

Køge Kommunes afgørelser fra marts og juni 2010 om afslag på og om begrænset hjemmehjælp til A og B gjaldt for fremtiden og vedrørte ikke den periode, som hjemmehjælpen tidligere var bevilget for. Der var således ikke tale om at tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter. Højesteret finder i øvrigt, at Køge Kommune var berettiget til at tidsbegrænse bevilgingen om hjemmehjælp til A og B, således som det skete i kommunens afgørelser fra 2009.

Det forhold, at Køge Kommune i sine afgørelser fra 2009 havde bevilget A og B hjemmehjælp, udelukker efter Højesterets opfattelse ikke, at kommunen med henvisning til sit ændrede serviceniveau kunne træffe afgørelse om f.eks. at reducere hjemmehjælpen med virkning for tiden efter udløbet af bevillingsperioden, forudsat at betingelserne herfor i serviceloven var opfyldt, herunder at kommunen havde foretaget en konkret vurdering af deres behov for hjælp.

Tre dommere – Jytte Scharling, Jon Stokholm og Jens Peter Christensen – udtaler herefter:

Af de grunde, der er anført af landsretten, stemmer vi for at stadfæste dommen. Hvad angår Køge Kommunes afslag i marts 2010 på at yde A hjælp efter den 22. marts 2010 og for Bs vedkommende efter den 31. marts 2010 bemærkes herved, at kommunerne – som også anført af landsretten – ved fastsættelse af kvalitetsstandarder for personlig hjælp og praktisk hjælp m.v. i henhold til § 83 i serviceloven er overladt et betydeligt skøn på grundlag af faglige og økonomiske hensyn. Køge Kommunes afgørelser i marts 2010 vedrørende hjemmehjælp til A og B var truffet i overensstemmelse med de fastsatte kvalitetsstandarder og på grundlag af en konkret individuel vurdering af de pågældendes behov, jf. servicelovens § 88. Denne bestemmelse overlader ligesom servicelovens § 83 kommunerne et betydeligt skøn, og vi finder herefter ligesom landsretten, at der ikke er grundlag for at tage Ældre Sagens påstande om ugyldighed for så vidt angår kommunens afgørelser i marts 2010 om afslag på hjemmehjælp til følge.

Dommerne Per Walsøe og Oliver Talevski udtaler:

Det fremgår af Køge Kommunes vurdering af A i forbindelse med bevillingen af hjemmehjælp for perioden 1. januar 2009 til 7. marts 2010, at han havde en nedsat fysisk funktionsevne, der indebar, at han ikke ”Kan ... klare den grovere rengøring og bukke sig”. Det fremgår af kommunens vurdering af A i forbindelse med afslaget i marts 2010 på hjemmehjælp, at han fortsat havde en nedsat fysisk funktionsevne, der indebar, at han ”Har svært ved at klare den grovere rengøring og bukke sig”. Der er ikke fremkommet noget, som viser, at kommunen med den ændrede formulering var af den opfattelse, at der var nogen realitetsforskel i forhold til den vurdering af A, som kommunen foretog i forbindelse med bevillingen fra 2009.

Det fremgår af kommunens vurdering af B i forbindelse med bevillingen af hjemmehjælp for perioden 18. august 2009 til 14. marts 2010, at hun havde en nedsat fysisk funktionsevne, der indebar, at hun ikke ”Magter ... at vaske de større ting, især ophængning”, og at hun ikke ”selvstændigt kan udføre den tunge del af rengøringen som støvsugning og gulvvask”. Af kommunens vurdering af B i forbindelse med afslaget i marts 2010 på hjemmehjælp fremgår, at hun fortsat havde en nedsat fysisk funktionsevne. Kommunen skønnede, at hun selv kunne klare ”de lettere praktiske gøremål som at tørre støv af, rydde op og rede seng”, men hun ”Magter ikke at vaske de større ting – især ophængning”, hvilket svarede til vurderingen i 2009. Der var ikke anført noget udtrykkeligt om Bs evne til at klare den grovere rengøring, men der er ikke fremkommet noget, som viser, at kommunen var af den opfattelse, at der i

denne henseende var nogen realitetsforskel i forhold til den vurdering af hende, som kommunen foretog i 2009.

Vi lægger herefter til grund, at det var Køge Kommunes opfattelse, at A og B også i marts 2010 havde en funktionsevnedssættelse, som indebar, at de på egen hånd ikke kunne eller kun meget vanskeligt kunne udføre den grovere rengøring i hjemmet, og at B herudover på egen hånd ikke kunne hænge vasketøj op.

I lyset af kommunens afgørelser fra 2009 og fra juni 2010 om bevilling af hjemmehjælp til A og B lægger vi desuden til grund, at det også i marts 2010 var kommunens opfattelse, at A og B havde et konkret behov for hjælp til grovere rengøring, og at B tillige havde et konkret behov for hjælp til ophængning af vasketøj.

Vi finder herefter, at A og B – også i marts til juni 2010 – opfyldte betingelserne (tildelingskriterierne) for hjælp til grovere rengøring, og at B tillige opfyldte betingelserne for hjælp til ophængning af vasketøj, jf. servicelovens § 83, stk. 2, sammenholdt med § 83, stk. 1, nr. 2, og § 88, stk. 1. Efter vores opfattelse må det derfor lægges til grund, at kommunens afslag i marts 2010 på fortsat at yde den nævnte hjemmehjælp til A og B i realiteten alene var begrundet i kommunens dagældende kvalitetsstandard for 2010, som udelukkede hjemmehjælp til borgere, der som A og B kun havde sværhedsgrad 2 i praktisk husførelse. Det bemærkes herved, at Køge Kommune i brevene af 7. maj 2010 til A og B gav udtryk for, at kvalitetsstandard for 2010 indebar, at ”borgere utilsigtet fik frataget” hjælp til f.eks. støvsugning og gulvvask, ”selvom de kun meget vanskeligt eller slet ikke kan varetage opgaven selv”, og at kommunen i overensstemmelse med den reviderede kvalitetsstandard for 2010 i juni 2010 på ny bevilgede A og B rengøringshjælp, ligesom B tillige modtog hjælp til ophængning af vasketøj. I den reviderede kvalitetsstandard for 2010 var det som nævnt anført, at hjælpen kunne ydes, hvis borgeren blev vurderet til at være ”ude af stand til selv at kunne udføre opgaven”.

Køge Kommune var på denne baggrund efter vores opfattelse ikke i marts 2010 berettiget til at afslå at yde den nævnte hjælp efter den 22. marts 2010 for As vedkommende og efter den 31. marts 2010 for Bs vedkommende. Dette gælder, selv om A og B ikke hørte til den kategori af personer, der efter kommunens dagældende kvalitetsstandard for 2010 havde krav på hjælp. Vi stemmer for så vidt for at tage Ældre Sagens påstande om ugyldighed af kommunens afgørelser i marts 2010 til følge.

Som nævnt foran fik A og B på ny bevilget hjælp til grovere rengøring i juni 2010, men denne gang nedsat til 30 minutter hver anden uge i overensstemmelse med det, som var fastsat i kommunens reviderede kvalitetsstandard for 2010. Vi har ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter hjælpen generelt måtte anses for tilstrækkelig i forhold til målgruppen. Vi har heller ikke grundlag for at fastslå, at A og B havde et sådant særligt behov for hjælp til rengøring, at kommunen var forpligtet til at fravige kvalitetsstandarden for rengøringshjælp til den kategori af personer, som A og B hørte til. Vi stemmer derfor for at stadfæste landsrettens dom for så vidt angår Køge Kommunes afgørelser fra juni 2010 om hjælp til rengøring.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet, således at Højesteret stadfæster dommen.

### **Thi kendes for ret:**

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Ældre Sagen som mandatar for A og B betale 100.000 kr. til Køge Kommune.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afgivelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.