

Udskriftsdato: 19. december 2025

KEN nr 9220 af 15/12/1999 (Historisk)

**Ankestyrelsens principafgørelse C-17-99 om begrundelse - hjælp til
nødvendige praktiske opgaver i hjemmet - hjemmehjælp -
kvalitetsstandarder - visitationskriterier - ulovlige kriterier - konkret
individuel vurdering - skriftlighed**

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: J.nr.: 350053-99

Ankestyrelsens principafgørelse C-17-99 om begrundelse - hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet - hjemmehjælp - kvalitetsstandarder - visitationskriterier - ulovlige kriterier - konkret individuel vurdering - skriftlighed

Resume:

Ankestyrelsen har behandlet 4 sager om fortolkning af reglerne om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet (hjemmehjælp). I alle 4 sager havde kommunen frtaget ansøgerne en hidtil bevilget hjælp til rengøring. *)

I en af sagerne fandt Ankestyrelsen, at sagen ikke havde været tilstrækkeligt oplyst og heller ikke tilstrækkeligt konkret beskrevet med henblik på evnen til selv at kunne udføre rengøringsarbejde. Iøvrigt burde alle sagens akter herunder journalnotater og vurderingsskema have været fremsendt til nævnet.

I 2 af sagerne fandt Ankestyrelsen, at hjælpen var frtaget under henvisning til kriterier i kommunens serviceniveau/ kvalitetsstandarder, som var i strid med serviceloven.

De ulovlige kriterier var at almindelig aldring med heraf følgende svækkelse ikke gav adgang til hjemmehjælp til rengøring, og at man kun var berettiget til hjælp til rengøring, såfremt man (dagligt) modtog hjælp til personlig pleje. I disse sager var der ikke foretaget en konkret individuel vurdering som foreskrevet i loven ligesom afgørelserne ikke opfyldte de forvaltningsretlige krav om begrundelse m.m. Afgørelserne fandtes således ulovlige. I den ene af sagerne udtalte Ankestyrelsen, at allerede socialforvaltningens første meddelelse til ansøger om, at hjælpen ophørte, burde have været skriftlig og med anførelse af lovgrundlag og begrundelse.

I den fjerde sag fandt Ankestyrelsen, at det var i strid med serviceloven, at man ikke kunne modtage hjælp til rengøring, hvis man var vurderet til funktionsniveau 2 i vurderingsmodellen "Fællessprog på ældre og handicapområdet, okt. 98", uanset at det ved en konkret individuel vurdering var konstateret, at ingen i husstanden var i stand til at foretage støvsugning og gulvvask.

Sag nr. 1 drejede sig om en 73-årig mand med en hjertelidelse, som indtil hustruen kom på plejehjem, havde modtaget hjælp til rengøring.

Ankestyrelsen hjemviste sagen til fornyet behandling og afgørelse i kommunen efter indhentelse af en nærmere vurdering af ansøgerens evne til selv at foretage støvsugning, gulvvask og rengøring af badeværelse. Ankestyrelsen fandt ikke, at den foreliggende lægeudtalelse var tilstrækkelig til at vurdere følgerne af ansøgerens hjertelidelse i forhold til hans mulighed for selv at foretage rengøring af sit hjem, og at kommunens beskrivelse af hans aktuelle funktionsniveau ikke var tilstrækkeligt konkret til, at hans evne til selv at udføre rengøringsopgaver kunne vurderes.

Ankestyrelsen fandt iøvrigt, at alle akter (herunder kommunens journalnotater og vurderingsskema) burde have været fremsendt til brug for nævnets behandling af sagen, og at nævnets afgørelse således ikke var truffet på et fuldt tilstrækkeligt grundlag, ligesom ansøger således heller ikke var givet aktindsigt i alle sagens akter.

Sag nr. 2 drejede sig om en 73-årig enke med bl.a. lidelser i ryg, skuldre og arme. Kommunen fratog hende hidtil ydet hjælp til rengøring efter at kommunen havde vedtaget en servicedeklaration, hvorefter bl.a. almindelig aldring med deraf følgende svækkelse ikke gav adgang til hjemmehjælp til rengøring.

Ankestyrelsen fandt ligesom det sociale nævn, at de af kommunen vedtagne kriterier for at få praktisk hjælp til rengøring - herunder at almindelig aldring med heraf følgende svækkelse ikke giver adgang til hjemmehjælp til rengøring - ikke var i overensstemmelse med serviceloven, hvorefter tilbud til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet skal gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Ankestyrelsen hjemviste imidlertid sagen til kommunen med henblik på en fornyet behandling og afgørelse som 1. instans efter foretagelse af en nærmere individuel konkret vurdering af ansøgerens evne til selv at gøre rent, fordi kommunen i sin afgørelse om at fratage ansøgeren den hidtil bevilgede hjælp til rengøring havde lagt vægt på et ulovligt kriterium, og der ikke var foretaget en konkret individuel vurdering af, om hjælp var nødvendig, eller om ansøger selv kunne udføre opgaven, og at nævnet bl.a. havde begrundet sin afgørelse om stadfæstelse med, at der ikke var fundet tilstrækkeligt grundlag til at tilsidesætte kommunens skøn.

Ankestyrelsen bemærkede iøvrigt, at kommunens afgørelse ikke opfyldte de forvaltningsretlige krav i forvaltningsloven om begrundelse for afgørelsen og henvisning til relevante retsregler.

Kommunens afgørelse var således ulovlig.

Sag nr. 3 drejede sig om en 85-årig enke med dårligt syn og vejtrækningsproblemer.

Ankestyrelsen fandt, at de af kommunen vedtagne kriterier for at få praktisk bistand til rengøring hvorefter man tillige skulle være fundet berettiget til bistand til daglig personlig hjælp og pleje - ikke var i overensstemmelse med serviceloven, hvorefter tilbud om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet skal gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Ankestyrelsen var således enig med det sociale nævn i, at der skulle foretages en konkret vurdering af, om ansøgeren selv kunne udføre rengøringsarbejde.

Da en sådan vurdering ikke var foretaget, var Ankestyrelsen enig med nævnet i, at der ikke på det foreliggende grundlag havde været grundlag for at træffe afgørelse om, at den praktiske hjælp, som ansøgeren hidtil havde fået, skulle ophøre.

Ankestyrelsen var ligeledes enig med nævnet i, at kommunens afgørelse ikke opfyldte reglerne i forvaltningsloven om begrundelse.

Ankestyrelsen fandt yderligere, at allerede socialforvaltningens første meddelelse til ansøger om, at den hidtidige hjælp ophørte, burde have været skriftlig og med anførelse af lovgrundlag og begrundelse.

Ankestyrelsen fandt således, at kommunens afgørelse var ulovlig, både på grund af de formelle mangler og på grund af, at de anvendte kriterier i kommunens kvalitetsstandarder var i strid med serviceloven.

Ankestyrelsen tiltrådte således nævnets afgørelse.

Sag nr. 4 drejede sig om et ægtepar, hvor kvinden var 81 år og syg efter en blodprop, og manden var 86 år og alderdomssvækket. Ingen af ægtefællerne kunne støvsuge eller vaske gulv.

Ankestyrelsen fandt ligesom nævnet, at ansøgerne var berettiget til hjælp til praktiske opgaver i hjemmet i form af støvsugning og gulvvask, fordi det fremgik af kommunens funktionsvurderinger, at hverken hustruen eller manden var i stand til at støvsuge eller vaske gulv.

Ankestyrelsen var enig med nævnet i, at det forhold, at ægteparret ud fra principperne i "Fællesprog på ældre og handicapområdet, okt. 1998" var vurderet samlet til funktionsniveau 2, (det vil sige, at de kunne klare de fleste opgaver selv), ikke kunne medføre afslag på praktisk hjælp til rengøring, når det klart fremgik af oplysningerne, at ingen i husstanden var i stand til at vaske gulv eller støvsuge.

Ankestyrelsen fandt således, at kommunens vedtagelse om, at en placering af en person i funktionsniveau 2 i vurderingsmodellen "Fælles sprog på ældre- og handicapområdet, oktober 98" automatisk medførte, at der ikke kunne ydes hjælp til rengøring, var i strid med serviceloven.

Ankestyrelsen tiltrådte således nævnets afgørelse.

Love:

Forvaltningsloven - lov nr. 571 af 19. december 1985 - § 24

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område - lovbekendtgørelse nr. 540 af 21. juli 1998 - § 69

Lov om social service - lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998 - § 71 og § 110

Lov om social service - lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008 - § 83

Vejledninger:

Socialministeriets vejledning nr. 59 af 6. marts 1998 om sociale tilbud til ældre m.fl. - kapitel 5

Note:

*) Se også SM C-7- 99

Sagsfremstilling 1:

Sag nr. 1 - j.nr. 350053-99.

Sagen drejede sig om en 73-årig mand, som i januar 1997 fik bevilget hjælp til gulvvask, støvsugning og rengøring af badeværelse en gang om ugen. På daværende tidspunkt passede han sin hustru hjemme. Tildelingen af hjælpen skete for at aflaste ham og med begrundelse i, at han var kørt træt og havde problemer med hjertet. I december 1997 flyttede hans hustru på plejehjem. Den 17. september 1998 revurderede kommunen sagen om hjemmehjælp.

Af de akter, som Ankestyrelsen efter sagens indankning indhentede fra kommunen, fremgik, at han samtidig blev oplyst om, at hjælpen ville blive standset.

Af de akter, som forelå ved nævnets behandling, fremgik følgende:

I udtalelse af 12. oktober 1998 til ansøgeren i anledning af klagesagen anførte kommunen, at han havde et godt funktionsniveau, bevægede sig omkring, kørte bil og havde eget sommerhus. Det var vurderet, at han selv var i stand til at støvsuge, vaske gulv og gøre badeværelse rent, hvis han tog den med ro. Kommunen oplyste i brevet, at der var indhentet oplysninger fra egen læge for at vurdere, om der skulle tages særlig

hensyn til hjerteproblemerne, men dette fremgik ikke af lægens udtalelse. Denne udtalelse fra lægen fremgik ikke i de for nævnet indsendte akter.

Kommunen oplyste yderligere i brev af samme dato til klagerådet bl.a., at områdekontoret ud fra en revurdering den 17. september 1998 og indhentede lægelige oplysninger havde vurderet, at ansøgeren havde et så godt funktionsniveau, at han selv mestrede rengørings funktioner, som før blev foretaget af hjemmehjælpen, og at kommunen på de foreliggende oplysninger kunne tilslutte sig den vurdering.

I brev af 5. november 1998 fra klagerådet til det sociale udvalg var det bl.a. anført, at ansøger havde oplyst, at han havde alvorlige hjerteproblemer, hvorfor han fik piller forebyggende og ved anfald. Han talte ikke at anstrenge sig, idet han så fik anfald, hvorfor han ikke fandt sig i stand til at klare rengøringen. Klagerådet havde i brevet indstillet, at sagen blev overvejet påny, og at man tilbød ansøger hjælp til rengøring hver 14. dag under henvisning til hans helbredsmæssige tilstand.

Af en status af 12. november 1998 fra kommunen i anledning af klagesagen fremgik bl.a., at spørgsmålet om hjælp til rengøring havde været drøftet med områdelederen, og at der var enighed om, at ansøger ikke var berettiget til rengøringshjælp, da hans funktionsniveau var for højt. Ved et besøg den 10. november blev han orienteret herom.

I denne status var alene beskrevet hans følelser i forbindelse med hustruens sygdom og hans interesse i en pårørende gruppe og en selvhjælpsgruppe. Men det fremgik, at han oplevedes som en yderst aktiv mand.

Af brev af 1. december 1998 fra kommunen til ansøger var der redegjort for, at der den 10. november var aflagt nyt besøg fra områdets sygeplejersker. Af statusbeskrivelsen fremgik, at han stadig ønskede hjælpen, men at hans almene tilstand fortsat var sådan, at han selv mestrede rengøringsfunktionen. Der forelå ikke i sagen en beskrivelse af ansøgers funktionsniveau iøvrigt. I brevet meddeltes det ham, at sagen betragtedes som oplyst og afsluttet. Der var ikke givet ankevejledning i brevet.

Efter telefonisk henvendelse fra ansøger fik han oplysning om ankeadgang og ankede kommunens afgørelse.

Ansøgers læge havde i anledning af hans anke til nævnet skrevet en erklæring. Det fremgik bl.a. af denne erklæring, at ansøger havde været indlagt 1. gang på sygehus i 1979 med anfald af hurtighjertebanken (artrieflimren). Dette tilfælde måtte stoppes ved DC konvertering (elektrisk stød). Siden havde han været indlagt ialt 13 gange med lignende tilfælde. Disse havde kunnet stoppes med medicinsk behandling. I 1987 havde han en blodprop i hjertet. De senere år havde han ofte kunnet klare anfaldene hjemme ved at tage ekstra medicin.

Han oplyste selv, at anfaldene ofte optrådte ved mindre anstrengelser i hjemmet. I erklæringen var der oplysning om den medicin, som han fik. Diagnoserne var oplyst til anfaldsvis flimren af hjertets forkamre og følger efter blodprop i hjertet.

Ved det sociale nævns første afgørelse af 4. februar 1999 blev sagen hjemvist til kommunen til fornyet vurdering under henvisning til, at kommunens afgørelse af 1. december 1998 ikke opfyldte forvaltningslovens krav om begrundelse. Der savnede således en nærmere præcisering af de administrative bestemmelser, der var lagt til grund for afgørelsen, ligesom denne savnede oplysning om, hvilke faktiske omstændigheder af helbredsmæssig og personlig karakter, der var tillagt særlig betydning ved afgørelsen.

I kommunens nye afgørelse af 1. marts 1999 fastholdtes den tidligere afgørelse om ikke længere at yde praktisk bistand. Under henvisning til servicelovens § 71, stk. 1, nr. 1 og 2, og det kommunale serviceniveau, jf. serviceinformation Hjemmehjælp og pjecen Pleje og Hjælp i hjemmet blev henvist til, at han tidligere havde modtaget praktisk hjælp, der blev bevilget første gang i januar måned 1997. Han havde på

daværende tidspunkt sin hustru hjemme og havde et stort arbejde i at passe og pleje hende. Tildelingen af hjælpen skete med begrundelse i, at han var kørt træt og havde problemer med hjertet. December 1997 flyttede hans hustru på plejehjem. Indtil den 17. september 1998 modtog han fortsat den praktiske hjælp til rengøring. Ved vurderingen den 17. september 1998 besluttedes det at stoppe hjælpen. Det oplystes, at begrundelsen for at stoppe hjælpen var, at ansøger af sagsbehandler oplevedes som fuldstændig selvhjulpne og ikke længere belastet af hustruens store plejebehov. Han var fortsat i medicinsk behandling for hjerteproblemer. Hjerteproblemerne var ikke - ifølge lægeerklæring eller sagsbehandlers observationer - af en sådan karakter, at han ikke kunne påtage sig det praktiske arbejde med at holde sit hjem. Han var vejledt af sagsbehandler om at dele arbejdet op i småbidder, så det ikke overanstrengte. Det var tilføjet i afgørelsen, at han ved personlige henvendelser i forvaltningen havde forsøgt at påvirke til at få reetableret den afsluttede hjælp.

Der forelå ikke i de til nævnet indsendte akter notater om hans personlige henvendelser.

Det sociale nævn fandt, at der ikke var grundlag for at ændre kommunens afgørelse om at standse den hjemmehjælp, ansøger hidtil havde modtaget på grund af sin syge ægtefælle. Han var derfor ikke berettiget til personlig og praktisk hjælp.

Nævnet lagde til grund, at kommunens afgørelse var truffet efter en konkret, individuel vurdering af hans behov for hjælp, og at kommunen havde taget hensyn til hans helbredsmæssige forhold og hans boligforhold. Nævnet lagde vægt på, at ansøger ifølge det oplyste havde et relativt højt aktivitetsniveau, og at han ifølge lægeerklæring af 10. januar 1999 ikke var afskåret fra selv at udføre nødvendige og praktiske opgaver i hjemmet.

Nævnet vurderede, at kommunens skøn over hans behov for hjælp lå inden for de rammer, der er fastsat i servicelovens §§ 71 og 75 og i kommunens egen kvalitetsstandard for hjælp efter nævnte bestemmelser.

I klagen til Ankestyrelsen anførte ansøger bl.a., at det var ham og ikke hans kone, som havde hjemmehjælpen. Han henviste tillægeerklæringen, hvoraf bl.a. fremgik, at han fik 8 slags hjertemedicin. Han havde haft blodprop og hjertestød og været indlagt 13 gange på sygehuset. Han anførte desuden, at hans læge aldrig havde udtalt sig som af kommunen refereret. Ansøger modtog aktindsigt fra statsamtet.

Under sagens behandling i Ankestyrelsen indhentede Ankestyrelsen fra kommunen ansøgers klage til Klagerådet, klagen til det sociale udvalg, kommunens aftaleskema af 27. januar 1997 om hjemmehjælp og kommunens journal, idet disse bilag ikke havde foreligget ved nævnets behandling af sagen. Yderligere indhentede Ankestyrelsen den af kommunen udsendte information fra oktober 1997 om serviceniveauet i kommunen vedrørende praktisk hjælp.

I kommunens skema af 27. januar 1997 var bl.a. oplyst, at han ikke selv kunne vaske gulv, støvsuge eller rengøre badeværelse, når hustruen skulle hjælpes.

I kommunens journal var der den 17. september 1998 skrevet, at han havde et godt funktionsniveau og ifølge hjemmehjælper var i stand til havearbejde og rengøring af sommerhus. Yderligere var noteret, at der var talt med egen læge den 18. september om ansøgers hjerteproblemer, og at lægen ikke gav udtryk for, at han ikke måtte udføre lettere opgaver.

Sagen blev behandlet i principielt møde med henblik på en fortolkning af reglerne i servicelovens §§ 71 og 75 sammenholdt med de af kommunen udmeldte kriterier for praktisk hjælp (kvalitetsstandard).

Afgørelse:

Ankestyrelsen hjemviste sagen til fornyet behandling og afgørelse i kommunen efter indhentelse af en nærmere vurdering af ansøgerens evne til selv at foretage støvsugning, gulvvask og rengøring af badeværelse.

Begrundelsen for afgørelsen var, at Ankestyrelsen ikke fandt, at den i sagen værende lægeudtalelse var tilstrækkelig til at vurdere følgerne af ansøgerens hjertelidelse i forhold til hans mulighed for selv at foretage rengøring af sit hjem, og at kommunens beskrivelse af hans aktuelle funktionsniveau ikke var tilstrækkeligt konkret til, at hans evne til selv at udføre rengøringsopgaver kunne vurderes. Ankestyrelsen fandt således, at der burde indhentes en lægeudtalelse om sværhedsgraden af hans hjertelidelse, og eventuelt skånebehov set i forhold til de nævnte rengøringsopgaver, ligesom socialforvaltningen burde foretage en aktuel mere konkret vurdering af hans evne til selv at udføre de praktiske opgaver i hjemmet.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at der ifølge kommunens oplysninger tidligere var bevilget praktisk hjælp både under hensyn til pasning af hans hustru og under hensyn til hans hjertelidelse. Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at hans læge ifølge kommunens journalnotat den 18. september "ikke gav udtryk for at han ikke måtte udføre lettere opgaver". Endelig lagde Ankestyrelsen vægt på at han selv havde oplyst, at hans hjerteanfald ofte optrådte ved mindre anstrengelse.

Ankestyrelsen fandt iøvrigt, at alle akter (herunder kommunens journalnotater og vurderingsskema) burde have været fremsendt til brug for nævnets behandling af sagen, og at nævnets afgørelse således ikke var truffet på et fuldt tilstrækkeligt grundlag, ligesom ansøger således derfor heller ikke var givet aktindsigt i alle sagens akter.

Sagsfremstilling 2:

Sag nr. 2 - j.nr. 350055-99

Sagen drejede sig om en 73-årig enke. Hun havde indtil den 17. september 1998 modtaget hjemmehjælp til rengøring 1 1/2 time ugentligt.

I brev af 8. september 1998 fra kommunen til hjemmehjælpsmodtagere vedrørende hjemmehjælp til rengøring oplystes det, at byrådet på møde den 27. august 1998 besluttede at ændre på kriterierne for tildeling af hjælp til rengøring, således at hjælp til rengøring ved hjemmehjælp i vid udstrækning ikke kunne ydes. Det fremgik af brevet, at der dog fortsat blev ydet hjemmehjælp til rengøring til følgende: borgere der modtager hjælp til personlig pleje, demente borgere, psykisk syge borgere, borgere der er fysisk handicappede i væsentlig grad, men som alligevel selv kan klare personlig hygiejne. Almindelig aldring med heraf følgende svækkelse gav ikke adgang til hjemmehjælp til rengøring. De ændrede kriterier for hjemmehjælp trådte i kraft fra ovennævnte dato.

Den 9. september 1998 foretog kommunen visitation hos ansøger med henblik på en vurdering af, om hun fortsat skulle have hjemmehjælp. I notatet, som blev lavet ved visitationen af en hjemmesygeplejerske, var bl.a. anført, at ansøger boede i eget hus med alle faciliteter, havde egen bil, at hun af og til brugte stok/krykke, at hun klarede det personlige selv, at hun havde problemer med arme og ben af og til, men ingen konstateret lidelse, at hun var opereret for cancer, men ikke havde fysiske følger efter dette.

I kommunens afgørelse af 17. september 1998 refereredes til ovennævnte visitation, og det udtaltes, at man ud fra de nye kriterier havde foretaget en vurdering, hvor man besluttede, at ansøger ikke opfyldte betingelserne for at få hjemmehjælp til rengøring. Der var ikke i afgørelsen oplyst om lovgrundlag eller om en konkret individuel vurdering.

I brev af 21. september 1998 til kommunen anmodede ansøgers læge om, at sagen blev revurderet. Lægen oplyste bl.a., at lægehuset havde kendt hende igennem en årrække, hvor hun havde haft periodevis

mange klager fra bevægeapparatet, specielt langvarige smertende tennisalbuier, smerter og spændinger i nakke/skulderåg, smerter fra lænderyg og knæ. Lægen havde forsøgt at behandle ansøger med TNS, Akupunktur, blokader og steroidinjektioner. Hun fik en del smertestillende medicin inklusiv et depressionspræparat. Ansøger oplyste, at det kneb med at kunne klare grovere rengøring som støvsugning, skift af sengetøj m.m.

I ansøgers brev til klagerådet redegjorde hun nærmere for sin situation. Hun anførte bl.a., at hun havde opfordret kommunen til at tage kontakt til lægen med henblik på at få belyst hendes helbredstilstand. Dette var ikke sket. Yderligere at hun var opereret for cancer og stadig havde mange mavesmerter. Herudover havde hun galdesten, mavesår, tennisalbuier, dårlige knæ, ryg og fødder og havde i snart 3 år gået med krykkestok. Desuden havde hun astmabronchitis og hovedpine.

I notat af 1. oktober 1998 fra hjemmeplejen var bl.a. noteret, at hun selv vaskede tøj og hængte op, lavede mad og købte ind, havde havehjælp til græs og hæk, resten var tilgroet, og stort set selv klarede dagligdagen.

Ansøger havde her overfor bl.a. oplyst, at hun ikke selv vaskede, men havde vaskemaskine. Hun henviste til sin læges brev til kommunen.

Ifølge kommunens afgørelse af 24.11.98 blev det besluttet at fastholde hjemmeplejens afslag på hjemmehjælp til rengøring, idet det var socialudvalgets opfattelse, at der var visiteret korrekt ud fra de ændrede regler, som blev vedtaget i byrådet den 27. august 1998. I brev til det sociale nævn præciserede kommunen nærmere kommunens kriterium vedrørende almindelig aldring således, at der henvises til de almindelige fysiske skavanker, som normalt følger med alderdommen, men at der skulle betydeligt mere til, end de svækkelser almindelig aldring giver, for at få hjælp til rengøring.

I det sociale nævns afgørelse var udtalt, at nævnet indledningsvist havde fundet, at kommunens service-niveau for så vidt angår rengøring, således som dette var beskrevet i servicedeklarationen samt senere uddybet af kommunen, var i strid med servicelovens § 71.

Nævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at almindelig aldring med deraf følgende svækkelse ikke kan udelukkes konkret at medføre en tilstand, hvor den ældre er ude af stand til at udføre rengøringsopgaver. Det var derfor ikke i overensstemmelse med servicelovens § 71 at udelukke personer, der er svækket på grund af almindelig aldring fra en konkret vurdering af funktionsniveauet i forbindelse med visitering af hjemmehjælp.

Ud fra en konkret vurdering af de foreliggende oplysninger fandt nævnet imidlertid ikke anledning til at ændre kommunens afgørelse.

Nævnet lagde ved sin afgørelse vægt på, at ansøger i det væsentlige klarede sin dagligdag selv, herunder indkøb, madlavning, tøjvask, samt personlig pleje.

Nævnet fandt herefter, samt på baggrund af ansøgers og hendes læges oplysninger om hendes helbred, ikke at der forelå sådanne særlige omstændigheder, der kunne begrunde, at nævnet kunne tilsidesætte kommunens skøn om, at hun selv ville være i stand til at varetage nødvendig rengøring.

I klagen til Ankestyrelsen anførte ansøger, at hun havde smerter i arme og håndled, så hun sjældent lavede varm mad, fordi gryderne var tunge, at hun ikke var i stand til at gøre rent, tage gardiner ned og pudse vinduer, da hun havde mange smerter i armene, at hun havde dårlige knæ og gik med stok, at hun var født med dårlige fødder, og at hun led af astma og bronchitis, som blev forværret ved mangelfuld rengøring.

Ankestyrelsen behandlede sagen i principielt møde med henblik på en fortolkning af reglerne i servicelovens §§ 71 og 75 sammenholdt med de af kommunen udmeldte kriterier for praktisk hjælp (kvalitetsstandard).

Afgørelse:

Ankestyrelsen fandt ligesom det sociale nævn, at de af kommunen vedtagne kriterier for at få praktisk hjælp til rengøring - herunder at almindelig aldring med heraf følgende svækkelse ikke gav adgang til hjemmehjælp til rengøring - ikke var i overensstemmelse med servicelovens §§ 71 og 75, hvorefter tilbud til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet skal gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Ankestyrelsen hjemviste imidlertid sagen til kommunen med henblik på en fornyet behandling og afgørelse som 1. instans efter foretagelse af en nærmere individuel konkret vurdering af ansøgerens evne til selv at gøre rent.

Begrundelsen for hjemvisningen var, at kommunen i sin afgørelse om at fratage ansøgeren den hidtil bevilgede hjælp til rengøring havde lagt vægt på et kriterium, som ikke var i overensstemmelse med servicelovens §§ 71 og 75, og der ikke var foretaget en konkret individuel vurdering af, om hjælp var nødvendig, eller om hun selv kunne udføre opgaven, og at nævnet bl.a. havde begrundet sin afgørelse med, at der ikke var fundet tilstrækkeligt grundlag til at tilsidesætte kommunens skøn.

Ankestyrelsen bemærkede iøvrigt, at kommunens afgørelse ikke opfyldte de forvaltningsretlige krav i forvaltningslovens § 24 om begrundelse for afgørelsen og henvisning til relevante retsregler.

Kommunens afgørelse var således ulovlig.

Sagsfremstilling 3:

Sag nr. 3 - j.nr. 350081-99

Sagen drejede sig om en 85-årig enke, som havde modtaget hjemmehjælp med 1 time ugentligt. Efter et hjemmebesøg ved funktionsleder den 1. december 1998 havde denne noteret, at ansøger selv klarede alt omkring sin personlige pleje. Hun var med i madordning og klarede også selv at varme sin mad. Som hun havde det i dag, ønskede hun ikke hjælp til et ugentligt bad. Hun orienteredes om, at hun ikke var berettiget til hjælp til rengøring efter 1. januar 1999. Hun var ked af dette, men tog det til efterretning. Hun fik udleveret pjecer om hjemmeservice i kommunen.

Ansøger klagede med hjælp fra en hjælper over inddragelse af hjemmehjælpen. Det oplystes i brevet, at det havde drejet sig om en time ugentligt, hvor ansøger fik sit hus gjort rent. Yderligere at hun havde et så dårligt syn, at hun ikke selv kunne støvsuge eller gøre køkken og bad rent. Hun havde dårlig hørelse og blev svimmel.

Senere blev ansøger skriftligt meddelt, at socialudvalget havde behandlet hendes klage og besluttet at fastholde socialforvaltningens afgørelse om at hjemmehjælpen ophørte. Afgørelsen var ikke begrundet, men der var givet klagevejledning til det sociale nævn.

I ansøgers følgende klage af 15. februar 1999, som hun skrev med hjælp fra hjælperen, oplyste hun bl.a., at hun fik vejtrækningsproblemer ved den mindste anstrengelse. Hun havde ingen familie i nærheden. En søn boede i en anden by, og hun havde derfor ingen hjælp til rengøring eller opsyn i det daglige. Indtil midten af januar kom en hjemmesygeplejerske og doserede medicin 1 gang ugentlig. Dette var skåret ned til hver anden uge.

Ved hjemmebesøg den 25. februar 1999 ved en primærsygeplejerske vurderedes der ikke at være noget nyt i hendes samlede situation, som berettigede til hjælp til rengøring efter de gældende rammer.

I kommunens brev til det sociale nævn i anledning af klagen var det bl.a. udtalt, at det i forbindelse med opfølgning af sagen den 1. december 1998 besluttedes at afslutte hjælpen til rengøring fra 1. januar 1999. Dette skete på baggrund af den kvalitetsstandard, som var gældende i kommunen fra 1. januar 1999 og som fastslog, at man efter en individuel vurdering - kun var berettiget til hjælp til rengøring, såfremt man dagligt modtog hjælp til personlig pleje og tillige ikke selv kunne udføre rengøringsarbejdet.

Kommunen oplyste yderligere, at Klagerådet havde besluttet at indstille, at socialforvaltningens afgørelse skulle opretholdes. Da der ved revurderingen konkluderedes, at der ikke i den samlede situation var nye oplysninger, som kunne føre til en ændring af den oprindelige afgørelse, fastholdtes socialudvalgets afgørelse. Der blev henvist til kommunens kvalitetsstandarder, som var fremsendt til nævnet.

Af kommunens kvalitetsstandarder for 1999 - godkendt af socialudvalget den 21. januar 1999 - fremgik bl.a., at den, der kunne modtage praktisk hjælp, bl.a. også skulle være fundet berettiget til hjælp til personlig pleje.

Af det sociale nævns telefonnotat af 22. marts 1999 fremgik bl.a., at ansøgers søn havde oplyst, at ansøger var blind på det ene øje. Synet på det andet var nedsat efter stæroperationer. Hun havde haft blodpropper i lungerne. Hun boede på en landejendom, hvor sønnen var indstillet på at holde de ydre rammer. Hun kunne ikke selv klare gulvvask, støvsugning og lignende.

Det sociale nævn fandt, at nævnet ikke på det foreliggende grundlag kunne godkende kommunens beslutning om, at den praktiske bistand, som ansøgeren hidtil havde fået, skulle ophøre.

Nævnet udtalte i afgørelsen, at kommunen havde vurderet ansøgers berettigelse til praktisk bistand på grundlag af kriterierne, godkendt af Socialudvalget. Efter disse kriterier forudsatte praktisk bistand til rengøring, at man tillige var fundet berettiget til bistand til daglig personlig hjælp og pleje. Nævnet fandt ikke, at de af kommunen vedtagne kriterier udtømmende gjorde op med, hvilke personer, der efter lov om social service § 71 var berettiget til praktisk bistand i hjemmet. Nævnet fandt, at kommunen ikke havde foretaget en vurdering af, om hjælpen var nødvendig, eller om ansøger selv kunne udføre opgaven. Nævnet udtalte, at efter servicelovens § 71 ydes der hjælp til nødvendige praktiske opgaver, som man ikke selv eller andre i husstanden kan udføre. Ansøger havde indtil 1. januar 1999 fået hjælp til rengøring. Kommunen kunne alene fratage ansøger denne bevilling begrundet med, at hjælpen ikke var nødvendig, eller at hun selv kunne udføre opgaven. En sådan vurdering sås ikke at være foretaget.

Nævnet bemærkede iøvrigt, at kommunens afgørelse ikke opfyldte det forvaltningsretlige krav i forvaltningslovens § 24 om begrundelse af afgørelsen.

Kommunen klagede til Ankestyrelsen over nævnets afgørelse og anførte bl.a., at kommunens kvalitetsstandarder var udarbejdet efter de retningslinier, som fremgår af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 328 af 22. august 1998 og helt er i overensstemmelse med det idekatalog, som Socialministeriet udsendte i juli 1998. Der blev som hidtil foretaget en individuel vurdering i hver enkelt sag. I den standard som omhandlede rengøring havde kommunen valgt en formulering, som sikrede, at de knappe midler tildeltes de borgere, som måtte betegnes som de svageste, idet det var en betingelse for at få praktisk bistand i form af rengøring i kommunen, at man tillige modtog hjælp til daglig personlig pleje.

Kommunen sammenholdt dette med den formulering, som Indenrigsministeriet havde anvendt i et brev af 11. februar 1999 til De samvirkende Invalideorganisationer i Viborg Amt, nemlig "at man som en del af den kommunalpolitiske beslutning om serviceniveauet kan kombinere ydelse art og størrelse med

beslutninger om, hvilke persongrupper - vurderet efter funktionsniveau - der skal have hvilke ydelser (også omfangsmæssigt). " I forbindelse med den individuelle vurdering blev der således også taget stilling til, hvorledes et eventuelt rengøringsproblem skulle løses.

Kommunen anførte yderligere, at det af Socialministeriets vejledning nr. 124 af 19. juni 1996 fremgår, at " kommunalbestyrelsen træffer beslutning om serviceniveauet i kommunerne, det vil sige om det nærmere indhold af hjemmehjælpsordninger, hvilke tilbud der iøvrigt skal stilles til rådighed, og hvem der er berettiget til at få tildelt disse tilbud". Det blev anført, at disse regler ikke var ændret i forbindelse med servicelovens ikrafttræden den 1. juli 1998.

Endelig anførte kommunen, at sagen burde have været hjemsendt til fornyet behandling i kommunen, idet begrundelsen for afgørelsen var, at "Nævnet ikke på det foreliggende grundlag kunne godkende kommunens beslutning om, at den praktiske bistand skulle ophøre. "

Ankestyrelsen behandlede sagen med henblik på afklaring af kvalitetsstandarden i forhold til servicelovens § 71.

Afgørelse:

Ankestyrelsen fandt, at de af kommunen vedtagne kriterier for at få praktisk bistand til rengøring - hvorefter man tillige skulle være fundet berettiget til bistand til daglig personlig hjælp og pleje ikke var i overensstemmelse med servicelovens §§ 71 og 75, hvorefter tilbud om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet skulle gives efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Ankestyrelsen var således enig med det sociale nævn i, at der skulle foretages en konkret vurdering af, om ansøgeren selv kunne udføre rengøringsarbejde.

Da en sådan vurdering ikke var foretaget, var Ankestyrelsen enig med nævnet i, at der ikke på det foreliggende grundlag havde været grundlag for at træffe afgørelse om, at den praktiske hjælp, som ansøgeren hidtil havde fået, skulle ophøre.

Ankestyrelsen var ligeledes enig med nævnet i, at kommunens afgørelse ikke opfyldte reglerne i forvaltningslovens § 24 om begrundelse.

Ankestyrelsen fandt yderligere, at allerede socialforvaltningens første meddelelse til ansøger den 1. december 1998 om, at den hidtidige hjælp ophørte, burde have været skriftlig og med anførelse af lovgrundlag og begrundelse.

Ankestyrelsen fandt således, at kommunens afgørelse var ulovlig, både på grund af de formelle mangler og på grund af, at de anvendte kriterier i kommunens kvalitetsstandarder var i strid med servicelovens §§ 71 og 75.

Ankestyrelsen tiltrådte således nævnets afgørelse.

Sagsfremstilling 4:

Sag nr. 4 - j.nr. 350239-99

Sagen drejede sig om et ægtepar. Kvinden var 81 år og manden 86 år. De var hidtil ydet hjælp til støvsugning og gulvvask 1 time ugentligt. Hun led af følgerne efter en blodprop med kraftnedsættelse af venstre arm og hånd samt følgerne efter en stæroperation. Han var almindeligt alderdomssvækket.

Af en funktionsvurdering af 17. marts 1999 med udgangspunkt i "Fællessprog på ældre og handicapområdet, oktober 98" ved kommunens hjemmepleje fremgik, at hustruen på nogle dage kunne klare øvre og nedre toilette, ikke kunne klare bad og havde hjemmehjælp hertil. Hun kunne gå kortere afstande uden hjælpemidler. Manden kunne klare egen personlig pleje og hjalp hustruen med at binde snørebånd m.v. Ægteparret klarede ved fælles hjælp at lave mad til sig selv. Ligeledes klarede de ved fælles hjælp at ordne vasketøj, skifte sengelinned, vaske op, tørre støv af og ordne deres økonomi.

Endelig fremgik det, at hustruen ikke kunne støvsuge og vaske gulv. Manden havde meget svært ved det.

Af håndskrevet sygeplejerskevurdering af samme dato fremgik, at ægtefællerne ej klarede gulvvask, ej heller støvsugning.

Ægteparret blev i forbindelse med funktionsvurderingen af 17. marts 1999 orienteret om, at da de klarede de fleste ting omkring den daglige husførelse ved fælles hjælp, afsluttedes rengøringshjælpen den 18. marts 1999. De blev samtidig orienteret om klageadgang til klagerådet.

Ægteparret klagede over afgørelsen og anførte bl.a., at manden måtte støtte sin hustru i alle gøremål. Den mindste anstrengelse eller forkerte bevægelse kunne udløse et anfald i hjerterytmen medførende sengeleje i en til flere dage. Parret ønskede kun at måtte undgå at miste den 1 times ugentlige praktisk bistand til støvsugning og gulvvask, som de hidtil havde modtaget.

Klagerådet anbefalede, at der blev tildelt hjælp til rengøring med 50 minutter hver 14. dag, når hensås til hjemmeplejens egen vurdering, at hustruen ikke kunne, og manden havde meget svært ved det.

Ved kommunens afgørelse af 15. april 1999 blev det fastholdt, at ægteparret ikke længere kunne bevilges hjælp, idet det blev vurderet, at de selv kunne klare den daglige husførelse.

Ægteparret ankede over kommunens afgørelse til det sociale nævn. Der henvistes bl.a. til mandens alder og hustruens sygdom.

I kommunens brev til nævnet i anledning af klagen anførtes det bl.a., at kommunen ved tildeling af hjemmehjælp tager udgangspunkt i vurderingsmodel, som beskrevet i "Fællessprog på ældre- og handicapområdet, oktober 1998". Heri vurderes borgeren på 9 områder, og ved hvert område gradueres borgerens funktionsniveau fra 1 til 4. Det blev yderligere anført, at Arbejdsmarkeds- og Socialudvalget havde godkendt et serviceniveau, som var opdelt i forhold til de 9 vurderede områder, og som ved et kryds angiver, hvornår borgeren kan tildeles hjælp. Samtidig var det en forudsætning, at kommunen vurderede ansøgers samlede situation. Hustruen var vurderet til et funktionsniveau 3 vedrørende daglig husførelse. Jf. serviceniveauet i kommunen ville hun kunne modtage hjemmehjælp til daglig husførelse, hvis ikke ægtefællen var i stand til at klare opgaverne. Manden var vurderet til et funktionsniveau 2 vedrørende den daglige husførelse, hvorfor han ikke kunne tildeles hjemmehjælp, men var henvist til at løse opgaverne på egne og hustrus vegne.

Af supplerende brev fra kommunen fremgik det bl.a., at manden ikke kunne støvsuge og vaske gulv på grund af dårlig ryg. Dette fremgik tillige af medsendt vurderingsskema af 18. juni 1999.

Det sociale nævn fandt ved sin afgørelse, at manden var berettiget til hjemmehjælp til praktisk bistand til rengøring efter servicelovens § 71, stk. 1.

Nævnet lagde vægt på, at manden ifølge kommunens oplysninger ikke kunne støvsuge og vaske gulv.

Nævnet fandt, at de nævnte opgaver måtte anses for at være nødvendige praktiske opgaver, som skulle udføres i ethvert hjem, jf. servicelovens § 75, stk. 1.

Nævnet fandt endvidere, at der ikke kunne gives afslag på hjemmehjælp til praktisk bistand alene med henvisning til, at manden/ægteparret samlet var vurderet til funktionsniveau 2, og derfor ikke kunne tildeles hjemmehjælp til praktisk bistand, men var henvist til at løse de praktiske opgaver i hjemmet på hans egne og hans hustrus vegne.

Nævnet hjemviste herefter sagen til kommunen til afgørelse af omfanget af den hjælp, der kunne bevilges til de omhandlede nødvendige praktiske opgaver.

Afslutningsvis fandt nævnet anledning til at henlede opmærksomheden på, at kommunens afgørelse ikke opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse for en afgørelse, der meddeles skriftligt.

Nævnet genvurderede afgørelsen efter klagen, men fandt ikke grund til at ændre den.

Nævnet fandt dog anledning til at bemærke, at det forhold, at ægteparret ud fra en vurdering efter principperne i "Fælles Sprog" vurderedes til funktionsniveau 2, (de kan klare de fleste opgaver selv), ikke kunne medføre afslag på hjemmehjælp, når det fremgik af de konkrete oplysninger i sagen, at hverken hustruen eller manden kunne vaske gulv eller støvsuge.

Nævnet fandt, at når der er konkrete opgaver i den daglige husførelse, som er nødvendige at få udført, og som ingen af husstandens medlemmer kan udføre, skal der ydes hjemmehjælp til udførelse af opgaverne, uanset om de pågældende personer selv kan udføre de øvrige opgaver i dagligdagen, jf. servicelovens § 71. Det er således irrelevant, om en person kan gå på posthuset, hvis der er søgt om hjælp til gulvvask og støvsugning, fordi ansøger ikke kan udføre disse opgaver.

Kommunen anførte i sin klage til Ankestyrelsen, at afgørelsen blev anket, da nævnets afgørelse omkring den samlede vurdering af ægteparret efter kommunens mening var principiel samtidig med, at nævnet ændrede kommunens skøn uden ifølge kommunen at foretage en individuel vurdering. Kommunen oplyste bl.a., at kommunens sygeplejerske den 17. marts 1999 foretog et vurderingsbesøg hos ægteparret. Vurderingen af ægteparrets funktioner skete ud fra "Fællessprog på ældre- og handicapområdet", d.v.s. at sygeplejersken havde skønnet/vurderet, at ægteparret ved at hjælpe hinanden kunne klare den daglige husførelse.

Kommunen anførte yderligere, at tilbud om praktisk bistand efter servicelovens § 71, stk. 1 og § 75, stk. 1 gives efter en konkret individuel vurdering, og det var kommunens påstand, at kommunen ved at anvende "Fællessprog på ældre- og handicapområdet" foretager en ensartet behandling af borgerne, herunder individuelt skønner ved besøg i hjemmet om den enkelte husstands/den enkelte borgers behov ud fra det serviceniveau, der er fastsat i kommunen. Det sociale nævn havde ændret kommunens skøn uden at have foretaget en sådan individuel vurdering hos ægteparret, ligesom nævnet ikke havde accepteret, at der var foretaget en samlet vurdering af ægteparretsom kommunen havde gjort, jf. Vejledning nr. 59 af 6. marts 1998 Sociale tilbud til ældre m. fl. - kapitel 5, punkt 5.3.1, punkt 60.

Kommunen bemærkede, at nævnet ved at ændre afgørelsen hævede kommunens serviceniveau.

Med hensyn til, at kommunen ikke havde overholdt forvaltningslovens krav, da man meddelte ægteparret afslag på hjemmehjælp, blev dette taget til efterretning.

I supplerende brev til Ankestyrelsen anførte kommunen bl.a. yderligere, at vurderingen af ægtefællerne fortsat var som beskrevet i vurderingen af marts 1999. Kommunens serviceniveau var således, at hvis den ene af ægtefællerne er vurderet til funktionsniveau 2 på punkt 4 i "Fælles Sprog", ydes der ikke hjælp til rengøring. Vel vidende, at hustruen ikke kunne støvsuge og vaske gulv, samt at manden havde meget svært ved dette, klarede manden stort set de øvrige opgaver nævnt under punkt 4 - daglig husførelse. Selv om ægteparret ikke ved fælles hjælp kunne klare opgaven, udløste det ikke automatisk praktisk bistand

fra kommunen, jf. serviceniveauet. Der henvistes iøvrigt til Socialministeriets brev af 30. november 1998 til kommunerne.

Ankestyrelsen behandlede sagen i principielt møde med henblik på en præcisering af betydningen af en individuel og konkret vurdering af behovet for hjælp til praktiske opgaver i hjemmet, jf. servicelovens §§ 71 og 75, set i forhold til anvendelsen af vurderingsmodellen " Fælles sprog på ældre- og handicapområdet, oktober 98. "

Afgørelse:

Ankestyrelsen fandt, at ansøgerne var berettiget til hjælp til praktiske opgaver i hjemmet i form af støvsugning og gulvvask.

Begrundelsen var, at det fremgik af kommunens funktionsvurderinger, at hverken hustruen eller manden var i stand til at støvsuge eller vaske gulv.

Ankestyrelsen var enig med nævnet i, at det forhold, at ægteparret ud fra principperne i "Fællessprog på ældre og handicapområdet, okt. 1998" var vurderet samlet til funktionsniveau 2, (det vil sige, at de kunne klare de fleste opgaver selv), ikke kunne medføre afslag på praktisk hjælp til rengøring, når det klart fremgik af oplysningerne, at ingen i husstanden var i stand til at vaske gulv eller støvsuge.

Ankestyrelsen fandt således, at kommunens vedtagelse om, at en placering af en person i funktionsniveau 2 i vurderingsmodellen "Fælles sprog på ældre- og handicapområdet, oktober 98" automatisk medførte, at der ikke kunne ydes hjælp til rengøring, var i strid med servicelovens §§ 71 og 75.