

Udskriftsdato: 27. december 2025

UDT nr 10869 af 23/09/2015 (Gældende)

Udtalelse afgivet af Social- og Indenrigsministeriet om en kommunes tilrettelæggelse af det generelle serviceniveau med krav om, at en robotstøvsuger stilles til rådighed af den enkelte borger

Ministerium: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Journalnummer: Social- og Indenrigsmin., j.nr. 2014-3595

Udtalelse afgivet af Social- og Indenrigsministeriet om en kommunes tilrettelæggelse af det generelle serviceniveau med krav om, at en robotstøvsuger stilles til rådighed af den enkelte borger

Vedrørende Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse om ændring af det generelle serviceniveau i Billund Kommune

I breve af 21. november og 8. december 2011 rettede Ældre Sagen henvendelse til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, i anledning af udtalelse af 14. november 2011 fra Statsforvaltningen Syddanmark, nu Statsforvaltningen. Udtalelsen vedrørte Billunds Kommunes beslutning om, at det som udgangspunkt forudsættes, at borgere selv stiller vaskemaskine, tørretumbler og robotstøvsuger til rådighed for udførelse af hjemmehjælp efter servicelovens § 83.

Social- og Indenrigsministeriet har som øverste kommunale tilsynsmyndighed taget Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 14. november 2011 op til behandling for så vidt angår spørgsmålet om tilsynets kompetence til at påse det generelle serviceniveau, samt spørgsmålet om i hvilket omfang serviceniveauet lovligt kan tilrettelægges således, at støvsugning skal foregå ved brug af en robotstøvsuger stillet til rådighed af borgeren selv.

Social- og Indenrigsministeriet har, som ministeriet udtalte i brev af 14. maj 2012 til Statsforvaltningen Syddanmark om tilsynets kompetence til at påse det generelle serviceniveau i en sag, der tillige er behandlet af de sociale ankemyndigheder, fortsat den opfattelse, at det kommunale tilsyn ikke er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveauer.

Social- og Indenrigsministeriet har nu færdigbehandlet sagen. Ministeriet beklager meget den lange sagsbehandlingstid.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at rengøring, herunder støvsugning, er omfattet af de praktiske opgaver, der kan tilbydes hjælp og støtte til efter servicelovens § 83. Hvorvidt der efter omstændighederne er pligt til at yde hjælp til støvsugning, afhænger af, om den pågældende på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver, samt om der er tale om hjælp eller støtte til en nødvendig praktisk opgave i hjemmet.

Det er ministeriets opfattelse, at der på baggrund af en konkret individuel vurdering kan meddeles afslag på praktisk hjælp efter servicelovens § 83 til støvsugning, hvis pågældende selv vil være i stand til at udføre støvsugning ved anvendelsen af en robotstøvsuger. Dette gælder efter ministeriets opfattelse, uanset om borgeren råder over en robotstøvsuger. Dette gælder efter ministeriets opfattelse også ved ændring af det generelle serviceniveau i forhold til borgere, der allerede har fået visiteret hjælp til støvsugning.

Afslag på praktisk hjælp efter servicelovens § 83 til støvsugning forudsætter dog efter ministeriets opfattelse, at kommunen samtidig med afslaget vurderer, om der skal ydes støtte til anskaffelse af en robotstøvsuger eller foretages udlån heraf i medfør af servicelovens § 113 i det omfang, borgeren ikke allerede råder over en robotstøvsuger. Der findes efter ministeriets opfattelse ikke hjemmel i serviceloven til at yde generel støtte til anskaffelse af robotstøvsugere til den personkreds, der er visiteret til rengøringshjælp efter servicelovens § 83, eller til generelt at stille robotstøvsugere til rådighed gennem udlån.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der ikke uden lovhjemmel kan stilles krav om, at en borger selv stiller en robotstøvsuger til rådighed for udførelsen af rengøringshjælp, som borgeren er visiteret til efter servicelovens § 83.

Social- og Indenrigsministeriet finder på denne baggrund, at det generelle serviceniveau i Billund Kommune ikke lovligt kan tilrettelægges således, at en borger skal anskaffe sig sin egen robotstøvsuger som en betingelse for at modtage hjælp til udførelse af nødvendige praktiske opgaver i form af støvsugning, jf. servicelovens § 83.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og dernæst en nærmere redegørelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Statsforvaltningen Syddanmark rettede den 8. september 2010 henvendelse til Billund Kommune i anledning af byrådets beslutning af 24. august 2010 om at godkende forslag til besparelser på politikområderne Ældre og Sundhed samt Handicap og Psykiatri.

I brev til Statsforvaltningen Syddanmark af 1. november 2010 beskrev Billund Kommune de vedtagne beslutninger på følgende vis:

"Tilsynet har den 8. september 2010 bedt Byrådet i Billund Kommune redegøre for hvilke beslutninger der er truffet i forhold til presseomtalen den 25. og 26. august 2010.

Byrådet har den 24. august 2010, i sag 10/15358, som en del af budgetopfølgning for 2. kvartal 2010 på politikområderne Ældre og Sundhed samt Handicap og Psykiatri godkendt følgende besparelsesforslag:

- Rengøring, hvor borgerne selv (om muligt) skal indkøbe robotstøvsugere
- Ændring af ydelse tøjvask fra fællesvaskeri til egen bolig

Det er kommunens opfattelse, at prisudviklingen på praktiske hjælpemidler, den teknologiske udvikling sammenholdt med hensynet til arbejdsmiljøet for kommunernes personale gør det hensigtsmæssigt at forvente, at der i borgerens hjem gøres brug af velfærdsteknologiske hjælpemidler som vaskemaskine/tørretumbler og selvkørende støvsugere.

[...]

Vedrørende robotstøvsugere er fordelene for borgerne, at de ikke længere kun kan få støvsuget hver 3. uge, da robotstøvsugeren kan køre kontinuerligt hvis dette ønskes. De fleste borgere vil kunne blive selvhjulpne i forhold til støvsugning.

Arbejdsmiljøet for hjælpepersonalet vil højnes, da ryg, skulder og håndledsbelastninger vil blive minimeret betragteligt ved anvendelse af en robotstøvsuger.

Billund Kommunes kvalitetsstandarder, som er en vejledende servicedeklaration, er derfor ændret således, at den afsatte tid til ydelserne tøjvask og rengøring forudsætter anvendelse af ovennævnte hjælpemidler.

[...]

Kvalitetsstandarden på rengøring er ændret på følgende punkter:

- Vejledende tid hver 3. uge er: 18 – 33 – 43 – 68 min.
- Vejledende tid hver 3. uge på centrene er: 8 – 23 – 33 – 48 min.
- Støvsugning: indsatsen ydes med selvkørende støvsugere tilhørende borger eller kommunen. Personalet kan igangsætte støvsugning. Personalet vil ikke flytte møblerne.

De ændrede kvalitetsstandarder er godkendt af Byrådet den 26. oktober 2010."

Ifølge katalog over besparelsesforslag på ældreområdet vedlagt som bilag til byrådets behandling på mødet den 24. august 2010 forventedes punktet "rengøring, hvor borgerne selv (om muligt) skal indkøbe robotstøvsugere" at medføre en årlig besparelse på 1 mio. kr.

Ændringen i kvalitetsstandarden blev vedtaget med ikrafttræden pr. 1. februar 2011.

I en invitation til informationsmøde om de nye standarder for rengøring af 2. november 2010 oplyste Billund Kommune følgende:

"Byrådet i Billund Kommune vedtog på deres møde den 26. oktober en ændring i kvalitetsstandarderne for rengøring. Beslutningen betyder, at Billund Kommune fra den 1. februar 2011 regner med, at borgere der får hjælp til rengøring har en robotstøvsuger.

Udgangspunktet for beslutningen har været nødvendigheden af at finde besparelser i forbindelse med at budgettet for ældreområdet er overskrevet med op til otte millioner kroner.

Rent praktisk betyder ændringerne i kvalitetsstandarderne fra den 1. februar

- At tiden til rengøring hos den enkelte er nedsat med 12. minutter, da Billund Kommune forventer at den enkelte borger har en robotstøvsuger.

Billund Kommune forudsætter i dag, at der er en almindelig støvsuger hos borgeren. Prisen på en robotstøvsuger er nu dernede, hvor det er muligt at indkøbe eller leje til en pris, der gør det naturligt at borgerne har en i hjemmet.

En robotstøvsuger i hjemmet vil gøre arbejdsmiljøet for kommunens personale bedre, da de undgår belastning af ryg, skulder og håndled i forbindelse med støvsugning.

Samtidig vil det være en stor fordel for borgeren, der med en robotstøvsuger vil have mulighed for at støvsuge efter behov.

Billund Kommune er klar over, at der kan være spørgsmål til beslutningen og inviterer derfor til informationsmøder om de nye kvalitetsstandarder for rengøring."

Følgende fremgår af telefonnotat fra Statsforvaltningen Syddanmark af 23. februar 2011:

"[Sagsbehandlers navn], Billund Kommune oplyser til orientering, at kommunen har modtaget klager fra 2 borgere, hvoraf den ene er sendt via Ældre Sagen, vedrørende kommunens beslutning om, at borgerne selv skal anskaffe sig en robotstøvsuger m.v.

Kommunen sender i indeværende uge klagerne videre til Det Sociale Nævn. Kommunen vil orientere klagerne om, at det kommunale tilsyn også behandler en sag om samme.

[Sagsbehandlerens navn] oplyser, at kommunen er bekendt med, at kommunen er i et grænseområde for lovgivningen, men kommunen er interesseret i at kende grænsen og at få sagen prøvet af tilsynet.

Hun oplyser, at det ikke er nyt, at kommuner lader borgerne selv betale for deres vaskemaskiner. Det har mange kommuner praktiseret i mange år. Det nye er, at kommunen inddrager robotstøvsugere.

Hun er bekendt med, at andre kommuner også har indført, at borgerne selv skal anskaffe robotstøvsugere bl.a. Kolding Kommune. Hun har fået henvendelser fra sjællandske kommuner, der vil afvente udfaldet af denne sag.

[...]"

Den 24. februar 2011 besluttede det kommunale tilsyn at sætte sagen i bero for at afvente Det Sociale Nævns afgørelse af to klager over afgørelser truffet af Billund Kommune om afslag på hjælp til støvsugning med almindelig støvsuger.

I brev af 25. februar 2011 fastholdt Billund Kommune afslag i en konkret sag på hjælp til manuel støvsugning og vask af tøj på fællesvaskeri. I brevet anførtes bl.a.:

"Ifølge brev fra Ældre Sagen den 8. februar 2011 fremgår det, at der ikke er givet en begrundelse for afslag på dispensation for støvsugning med robot og vask i eget hjem. Billund Kommune erkender, at der ikke er givet en begrundelse for afslaget.

I forbindelse med at hjemmeplejen i Billund Kommune fra den 1. februar 2011 har vedtaget at støvsugning og vask af tøj foregår med robotstøvsuger og vaskemaskine installeret i eget hjem er der ud fra de oplysninger, der er indhentet den 19. januar 2011, og som du er bekendt med, truffet en afgørelse med udgangspunkt i funktionsvurderingen, ud fra et fagligt skøn og en samlet vurdering af din situation.

Afslag:

Billund kommune giver hermed afslag på din ansøgning om hjælp til manuel støvsugning og tøjvask i fælles vaskeri.

Afslaget er givet efter servicelovens § 83.

Begrundelse:

Det er Billund kommunes opfattelse at vaskemaskine/tørretumbler og mikrofiber er et almindeligt husholdningsredskab, som det er naturligt at leje eller indkøbe til en pris, der gør det naturligt at borgerne har det i hjemmet.

Billund Kommune stiller ikke krav om anskaffelse af robotstøvsuger, men forudsætter dog som udgangspunkt at støvsugningen foregår med en sådan. Fordelen for borgeren ved selv at anskaffe sig en robotstøvsuger vil være muligheden for at igangsætte den oftere end hver 3 uge, som er den kommunale standard.

Vi skønner ikke at det vil medføre angst og utryghed, hvis der benyttes robot ved støvsugning, og at du mentalt er i stand til at rumme, hvilken betydning anskaffelsen af robotstøvsuger og vaskemaskine/tørretumbler får for dig.

Vi vurderer at installation af vaskemaskine i eget hjem ikke hindrer at hjælpen til personlig pleje fortsat kan foregå på badeværelset.

Ved ændringer i din situation eller hvis du har spørgsmål til ovennævnte, er du velkommen til at kontakte mig.

Klagen videresendes til Det Sociale Nævn sammen med kopi af papirerne i sagen."

Billund Kommune har i brev til Statsforvaltningen dateret 21. februar 2011, men sendt 21. marts 2011, oplyst følgende:

"Tilsynet har i brev, modtaget den 25. februar 2011, bedt Billund Kommune om en udtalelse i anledning af, at Ældre Sagen har fremsendt oplysninger i ovenstående sag.

[...]

Vi gør opmærksom på at kvalitetsstandarderne er en vejledende servicedeklaration. Hvis der således findes hjem hvor der ikke er disse hjælpemidler vil rengøring og tøjvask blive udført efter nærmere dialog med borgeren, det vil altid afhænge af en konkret individuel vurdering. Vi mener således ikke, at der er tvungen brugerbetaling på hjemmehjælpen i Billund Kommune.

[...]"

Det Sociale Nævn stadfæstede ved afgørelse den 24. august 2011 kommunens afgørelse i den ene af de to sager. Den anden sag bortfaldt, idet klageren i sagen afgik ved døden inden nævnets behandling. Følgende fremgår af nævnets udtalelse:

"Vi vurderer, at vi ikke har grundlag for at anfægte kommunens serviceniveau, hvoraf det følger, at støvsugning skal foregå ved hjælp af egen robotstøvsuger.

Vi vurderer desuden, at betingelserne for konkret at fravige den fastsatte kvalitetsstandard, således at du kan få støvsuget med en almindelig støvsuger, ikke er opfyldte."

Statsforvaltningen Syddanmark genoptog efter nævnets afgørelse behandlingen af sagen. Statsforvaltningen lagde til grund, at Det Sociale Nævn havde truffet afgørelse om kommunens generelle serviceniveau for så vidt angik kommunens tilbud om hjælp til støvsugning med robotstøvsuger. Statsforvaltningen anfører bl.a. i sin udtalelse af 14. november 2011:

"Det kommunale tilsyn kan konstatere, at Det Sociale Nævn har truffet en konkret afgørelse den 24. august 2011, hvor Det Sociale Nævn ikke har haft grundlag for at anfægte Billunds Kommunes serviceniveau, hvoraf det følger, at støvsugning skal foregå ved hjælp af egen robotstøvsuger.

Det kommunale tilsyn kan også konstatere, at Det Sociale Nævn i afgørelsen af 24. august 2011 ikke har taget stilling til, om den pågældende borger var berettiget til økonomisk hjælp til anskaffelse af en robotstøvsuger, idet kommunen ikke havde truffet afgørelse herom.

Det kommunale tilsyn lægger således til grund, at Det Sociale Nævn har truffet afgørelse om kommunens generelle serviceniveau for så vidt angår kommunens tilbud om hjælp til støvsugning.

Det Sociale Nævn er et uafhængigt organ, og afgørelser truffet af Det Sociale Nævn kan indbringes for Ankestyrelsen.

Da der således er en særlig klage- eller tilsynsmyndighed – Det Sociale Nævn – som har taget stilling til Billund Kommunes generelle serviceniveau vedrørende robotstøvsugning, foretager det kommunale tilsyn ikke mere i sagen.

Dette gælder også, selv om Ankestyrelsen ikke har taget stilling til den konkrete afgørelse truffet af Det Sociale Nævn.

Statsforvaltningen finder i øvrigt ikke anledning til at foretage mere i sagen."

I breve af 21. november og 8. december 2011 rettede Ældre Sagen henvendelse til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium i anledning af Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 14. november 2011. Ældre Sagen anførte bl.a. i brev af 21. november 2011:

"Jeg skriver således til ministeren med anmodning om at tage spørgsmålet om lovligheden af kommunens dispositioner op, idet vi anser sagen af meget principiel og generel karakter jf. § 53, stk. 1 og 2 i Styrelsesloven. Ligesom vi finder, at sagen er af alvorlig karakter, idet flere kommuner følger Billund Kommunes eksempel på trods af, at kommunerne efter vores mening ikke kan pålægge borgere at skaffe mere bekostelige redskaber som en robotstøvsuger eller vaskemaskiner mv uden at have hjemmel hertil."

Endvidere modtog den daværende økonomi- og indenrigsminister på samme baggrund den 29. november 2011 brev fra den daværende social- og integrationsminister vedrørende forholdet mellem det sociale klagesystems kompetence til at tage stilling til konkrete sager om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og det kommunale tilsyns kompetence til at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveau.

Til brug for Social- og Indenrigsministeriets behandling af sagen har ministeriet den 1. februar 2012 anmodet Statsforvaltningen Syddanmark om en kopi af sagens akter og en udtalelse. Statsforvaltningen har ved brev af 7. februar 2012 fremsendt sagens akter samt udtalt, at det efter statsforvaltningens opfattelse ikke tilkommer myndigheden at vurdere, hvorvidt Det Sociale Nævn ved at udtale sig om det generelle serviceniveau har tiltaget sig en kompetence, som det ikke har efter retssikkerhedsloven. Statsforvaltningen henholdte sig herudover i det hele til sin udtalelse af 14. november 2011.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium udtalte i brev af 14. maj 2012 til Statsforvaltningen Syddanmark følgende om tilsynets kompetence til at påse det generelle serviceniveau i en sag, der tillige er behandlet af de pr. 1. juli 2013 nedlagte sociale nævn:

"Økonomi- og Indenrigsministeriet skal udtale følgende:

Det følger af lov om kommunernes styrelse (lovbekg. nr. 1440 af 1. november 2010) § 48, stk. 3, at:

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- og tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) (lovbekg. nr. 656 af 15. juni 2011) § 60, stk. 1, kan kommunens afgørelser, når det fremgår af lovgivningen, indbringes for det sociale nævn.

Efter lov om sociale service (lovbekg. 904 af 18. august 2011) § 166 kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter lov om social service, medmindre andet er fastsat i denne lov eller i retssikkerhedsloven, indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i retssikkerhedsloven.

Af retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, fremgår, at:

Afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Ved lov nr. 389 af 7. juni 1989 blev der i den daværende bistandslov indsat følgende i § 15, stk. 1, 2. pkt.:

Afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau, herunder om, hvilke pladser der skal være til rådighed for kommunens indbyggere og takstfastsættelse for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ klagemyndighed.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1988-89, Tillæg A, spalte 4364) fremgår, at:

"De generelle beslutninger, der allerede efter de gældende regler hører under kommunalbestyrelsens eller amtsrådets kompetence, skal fortsat ikke kunne indbringes for de sociale ankemyndigheder."

Ved ophævelse af bistandsloven blev bestemmelsen videreført i retssikkerhedslovens § 60, stk. 2 (nu § 60, stk. 3).

Af bemærkningerne til § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, (Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, side 5693) fremgår:

"Selv om statsamtmanden efter bestemmelsen er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af konkrete kommunale dispositioner, der kan påklages til en rekursmyndighed, er en kommunes generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis vedrørende opgaveudførelsen på det pågældende sagsområde stadig omfattet af statsamtmandens tilsyn i det omfang, rekursmyndigheden ikke kan tage stilling hertil. Dette gælder, uanset om en kommunens generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis er udmøntet i konkrete kommunale dispositioner, der kan påklages til en rekursmyndighed. Statsamtmandens tilsyn vil f.eks. omfatte en kommunes beslutninger om det generelle serviceniveau efter den sociale lovgivning, der efter § 60, stk. 2, [nu § 60, stk. 3] i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002 som ændret ved lov nr. 1069 af 17. december 2002) ikke kan indbringes for de sociale nævn. Dette gælder, uanset at kommunens konkrete afgørelser efter den sociale lovgivning vil kunne indbringes for de sociale nævn efter de nærmere regler i samme lov. "

Social- og integrationsministeren har den 29. marts 2012 fremsat L 140 forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvorefter det i § 1, nr. 3, forslås, at der i serviceloven indsættes en ny § 138, hvorefter:

Kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer træffer beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår, at kommunalbestyrelsens mulighed for fastsættelse af lokale serviceniveauer allerede følger af den gældende retstilstand, men at 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.

I bemærkningerne til lovforslaget er der i forhold til gældende ret anført følgende vedrørende ankemyndighedernes inddragelse af serviceniveauer i forbindelse med behandling af klagesager, og det kommunale tilsyns kompetence:

"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."

De sociale ankemyndigheders afgørelser retter sig således alene mod den konkrete afgørelse, som kommunen har truffet, og som der er klaget over, og således ikke mod kommunernes generelle serviceniveauer.

Det er på den baggrund forsat ministeriets opfattelse, at det kommunale tilsyn ikke er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveauer, uanset at de sociale ankemyndigheder har inddraget serviceniveauet i forbindelse med en konkret afgørelse i forhold til en borger.

Det er endvidere forsat ministeriets opfattelse, at det kommunale tilsyn ikke er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveauer uanset hvad, det sociale nævn måtte anføre om sin kompetence til at bedømme kommunens generelle serviceniveau."

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium anmodede den 27. april 2012 det daværende Social- og Integrationsministerium, nu Sundheds- og Ældreministeriet, om at besvare følgende spørgsmål:

- "- Kan kommunen indenfor rammerne af servicelovens § 83 visitere borgere til støvsugning?
- Kan borgere visiteres til støvsugning med borgerens egen robotstøvsuger?
 - Hvis der kan visiteres til støvsugning med borgerens egen robotstøvsuger, er det i givet fald en forudsætning, at borgeren i forvejen har en robotstøvsuger, eller betragtes en robotstøvsuger i givet fald som en del af det rengøringsudstyr, som det forudsættes, at borgerne anskaffer sig i forbindelse med kommunens udførelse af praktisk hjælp? Kan kommunen således pålægge borgeren at købe en robotstøvsuger?
 - Kan en borger i medfør af servicelovens § 112 eller andre bestemmelser i serviceloven ydes økonomisk hjælp til at købe en robotstøvsuger, og vil kommunen være forpligtet hertil?
 - [...]"

Det daværende Social- og Integrationsministerium afgav på baggrund heraf 4. december 2012 en vejledende udtalelse (j.nr. 2012-9269), hvori bl.a. anføres:

"Kommunerne er i henhold til lov om social service § 83 forpligtet til at tilbyde personlig hjælp og pleje, hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og madservice. Målgruppen er personer,

som på grundlag af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer ikke - eller kun meget vanskeligt - kan udføre disse opgaver selv.

Tilbud om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet omfatter fx hjælp til rengøring, vask af tøj o.lign., jf. bemærkningerne til L 229 Forslag til lov om social service fremsat 16. april 1997. Rengøring omfatter fx støvsugning.

I henhold til servicelovens § 4 er det kommunalbestyrelsen, der sørger for, at der er de nødvendige tilbud efter serviceloven. 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 handlerum til at kommunalbestyrelsen på visse områder kan fastsætte lokale kvalitetsstandards, retningslinjer eller serviceniveauer om omfang og indhold af den hjælp, der i den pågældende kommune typisk gives i forhold til bestemte typer behov eller målgrupper. Dette handlerum varierer mellem de enkelte bestemmelser i serviceloven alt efter bestemmelsens udformning eller efter, om rummet for skøn fx er indsnævret eller præciseret som følge af mangeårig praksis.

[...]

Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter § 83. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis, og skal samtidig danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne og leveringen af hjælpen. Fastsættelse af serviceniveauer er således en lokalpolitisk beslutning.

Lokale serviceniveauer skal fastsættes inden for de rammer, der fastlægges i den konkrete bestemmelse og af lovgivningen i øvrigt, herunder generelle regler i retssikkerhedsloven og serviceloven om fx kommunernes forsyningspligt og de mere generelle forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Det følger af servicelovens § 88, at afgørelser om personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 altid skal træffes på baggrund af en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp. Der er desuden de forvaltningsretlige principper om, at der kan være pligtmæssige hensyn, som skal inddrages, at der alene må inddrages saglige hensyn og at ens tilfælde skal behandles ens (lighedsgrundsætningen).

Der kan således ikke fastsættes lokale regler, der fx betyder, at hensyn, som er obligatoriske, ikke skal inddrages i sagen. Der kan heller ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

Det følger af formålet med serviceloven, at hjælpen skal gives som hjælp til selvhjælp. I henhold til servicelovens § 1, stk. 2, er formålet med hjælpen efter serviceloven at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. I henhold til § 88, stk. 2, skal tilbud efter servicelovens § 83 dels bidrage til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Tilbuddene skal løbende tilpasses modtagerens behov. Kommunalbestyrelsen kan derfor efter Social- og Integrationsministeriets opfattelse tilrettelægge og udføre hjælpen efter § 83 med det mål, at borgeren udvikler eller fastholder sin funktionsevne.

Brugen af robotstøvsugere i forbindelse med personlig og praktisk hjælp

Hvad angår spørgsmålet om brugen af robotstøvsugere i hjemmeplejen, kan det oplyses, at Ankestyrelsen i 3 afgørelser af 7. marts 2012 (se principafgørelser nr. 82-12 og 83-12) har taget stilling til, hvorvidt kommunerne kan inddrage bl.a. brugen af velfærdsteknologiske hjælpere i vurderingen af, hvorvidt borgeren skulle tilbydes hjælp efter servicelovens § 83. Social- og Integrationsministeriet henholder sig til Ankestyrelsens afgørelser herom.

Ankestyrelsen slog i afgørelserne fast, at en kommune var berettiget til at give afslag på fortsat praktisk hjælp med henvisning til, at borgeren kunne benytte mindre belastende arbejdsstillinger, dele opgaverne op eller gøre brug af andre redskaber eller teknologiske hjælpemidler. Ankestyrelsen lagde i afgørelserne vægt på, at kommunen havde foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens helbredssituation og funktionsevne. Det var herunder vurderet, om borgeren ville være i stand til at betjene sig af de nødvendige redskaber og hjælpemidler.

Ankestyrelsen slog endvidere fast, at det var et lovligt kriterium, når kommunen ved vurderingen af behovet for praktisk hjælp, ifølge kommunens kvalitetsstandard for praktisk hjælp, lagde vægt på, om borgeren selv kunne varetage rengøringen ved brug af hjælpemidler, og at dette fandtes at være i overensstemmelse med det primære formål med hjælpen efter § 83 om "*... at gøre modtageren i stand til at klare sig selv, og hvis dette ikke er muligt, at sigte mod at gøre modtageren i stand til at klare så mange opgaver som muligt. Det er således hensigten, at borgeren i videst muligt omfang selv deltager aktivt i opgaveudførelsen, og at borgeren med den fornødne vejledning herefter forudsættes at kunne klare rengøringen selv.*"

Endelig slog Ankestyrelsen fast, at kommunen samtidig med afgørelsen om personlig og praktisk hjælp skulle tage stilling til, hvorvidt borgeren havde behov for andre former for hjælp og støtte, herunder hvorvidt borgeren var berettiget til støtte eller hjælp efter reglerne om forbrugsgoder til at anskaffe sig teknologiske hjælpemidler i form af en robotstøvsuger.

Ankestyrelsen tog i afgørelserne fra marts 2012 ikke stilling til, hvorvidt robotstøvsugere er et forbrugsgode, men udtalte i en pressemeddelelse på styrelsens hjemmeside i forbindelse med offentliggørelse af afgørelserne, at der ifølge styrelsen ikke er tvivl om, at robotstøvsugere er et forbrugsgode, da der er tale om et produkt, der bliver fremstillet og forhandlet bredt med henblik på sædvanligt forbrug hos befolkningen i almindelighed.

Reglerne om støtte efter servicelovens § 113

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til servicelovens § 113 yde støtte til køb af forbrugsgoder til borgere med en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når forbrugsgodet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne, eller i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller er nødvendigt for at borgeren kan udøve et erhverv.

Forbrugsgoder omfatter produkter, der er fremstillet og forhandles bredt med henblik på sædvanligt forbrug hos befolkningen i almindelighed.

Sådanne produkter er således ikke, som det er tilfældet med hjælpemidler efter servicelovens § 112, fremstillet specielt med henblik på at afhjælpe følgerne af en nedsat funktionsevne, men kan dog i en række tilfælde udgøre den compensation, som borgere med nedsat funktionsevne har behov for. Det gælder f.eks. situationer, hvor husholdningsredskaber, køkkenmaskiner og andre hårde hvidevarer så som

tørretumblere, opvaskemaskiner o.l. bevirker, at den pågældende kan udføre dagligdags funktioner, som han eller hun ellers ikke ville være i stand til uden hjælp, og hvor der ikke i øvrigt er andre personer i husstanden, der med rimelighed kan påtage sig opgaverne.

Støtten ydes til køb af et forbrugsgode. Støtten udgør 50 pct. af prisen på et standardprodukt af den pågældende art. I modsætning til det egentlige hjælpemiddelområde får brugeren således ejendomsretten til produktet, og kan efter eget valg af leverandør købe det produkt, han eller hun ønsker. Der er også mulighed for, at brugeren kan købe et dyrere produkt mod selv at betale ekstraudgifterne. Hvis betingelserne for støtte til køb af forbrugsgoder er opfyldt, ydes der hjælp, uanset om brugeren selv tidligere har anskaffet sig et lignende forbrugsgode.

Der kan ikke ydes hjælp til forbrugsgoder, der normalt indgår i sædvanligt indbo, hvorved forstås produkter, som normalt forefindes i ethvert hjem, der måtte ønske det, F.eks. er almindelige stole, borde, senge, telefoner, TV-apparater, videomaskiner, båndoptagere, standard- computere, vaskemaskiner mv. i dag at betegne som sædvanligt indbo

Der ydes således ikke støtte til almindelige båndoptagere til blinde, der f.eks. har behov for afspilning af lydbøger eller lydbreve. Ligeledes ydes der ikke støtte til almindelige videomaskiner til døve. Hvilke forbrugsgoder, der indgår i sædvanligt indbo, vil løbende ændres i takt med den almindelige samfundsudvikling. Ved bedømmelsen af, om et forbrugsgode er så almindeligt, at der ikke kan ydes hjælp til anskaffelsen efter reglerne om forbrugsgoder, må der tages hensyn til udviklingen i den almindelige levestandard og borgernes forbrugs- og levevaner. Således vil flere forbrugsgoder med tiden blive mere almindeligt udbredt og efterhånden blive betragtet som sædvanligt indbo.

Det forudsættes, at niveauet i det mindste svarer til praksis vedrørende trangsbeneficiet, hvorefter der skal være tale om »et beskedent hjem«, jf. Retsplejelovens § 509. Som supplement hertil skal der foretages en vurdering af, hvor udbredt et givet forbrugsgode er på landsplan. Til brug for denne vurdering kan oplysninger fra Danmarks Statistik anvendes som retningsgivende standard. Der henvises i øvrigt til Ankestyrelsens praksis for, hvad der betragtes som sædvanlig indbo. Der kan f.eks. henvises til Principafgørelse C-35-02 om en faconhovedpude, som var sædvanligt indbo, og C-31-02, som fastsatte at en vaskemaskine ikke kunne udskiftes, da den var sædvanligt indbo.

Ankestyrelsen foretog i sine afgørelser fra marts 2012 ikke en vurdering af, hvorvidt robotstøvsugere er at betragte som sædvanligt indbo. Social- og Integrationsministeriet kan ikke foretage en vurdering heraf. Det kan dog oplyses, at robotstøvsugeren er med i Danmarks Statistiks årlige undersøgelse af elektronik i hjemmet for første gang i maj 2012, og undersøgelsen viser, at 7 pct. af familierne har en sådan støvsuger.

Andre muligheder for økonomisk støtte

[...]"

Social- og Indenrigsministeriet har løbende orienteret Ældre Sagen om status for sagens behandling, senest ved brev af 26. juni 2015.

1. Social- og Indenrigsministeriets kompetence

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse. Det var således Statsforvaltningen Syddanmark, der førte tilsyn med Billund Kommune. Efter den 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har ved brev af 14. maj 2012 til daværende Statsforvaltningen Syddanmark, omtalt ovenfor under sagens baggrund, udtalt sig om forholdet mellem det sociale klagesystems kompetence til at tage stilling til konkrete sager om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og det kommunale tilsyns kompetence til at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveau.

Følgende fremgår bl.a. af det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums brev af 14. maj 2012:

"De sociale ankemyndigheders afgørelser retter sig således alene mod den konkrete afgørelse, som kommunen har truffet, og som der er klaget over, og således ikke mod kommunernes generelle serviceniveauer.

Det er på den baggrund forsat ministeriets opfattelse, at det kommunale tilsyn ikke er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af kommunernes generelle serviceniveauer, uanset at de sociale ankemyndigheder har inddraget serviceniveauet i forbindelse med en konkret afgørelse i forhold til en borger."

Social- og Indenrigsministeriet finder således, at Statsforvaltningen ikke er afskåret fra at påse lovligheden af det generelle serviceniveau, herunder tage stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang serviceniveauet lovligt kan tilrettelægges således, at støvsugning skal foregå ved brug af robotstøvsuger stillet til rådighed af borgeren selv.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Efter § 49, stk. 5, og § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse kan Statsforvaltningen henholdsvis Social- og Indenrigsministeriet anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Det er tilsynsmyndighedernes ansvar selvstændigt at efterprøve andre offentlige myndigheders udtalelser ved vurderingen af lovligheden af konkrete kommunale dispositioner. En præcis og entydig udtalelse fra et ressortministerium vil normalt indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses tvivl om en udtalelser forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, vil tilsynsmyndigheden normalt uden videre lægge ressortministeriets udtalelse til grund. Der henvises til Den kommenterede styrelseslov med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, side 427.

2. Retsgrundlaget

2.1. Hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet efter servicelovens § 83

Kommunalbestyrelsen skal ifølge servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, tilbyde hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet (lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 med senere ændringer). Tilbud herom skal i henhold til § 83, stk. 2, 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.

Formålet med tilbud om hjælp efter servicelovens § 83 fremgår af § 81, der har følgende ordlyd:

"§ 81. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet med indsatsen er

- 1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- 2) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
- 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov."

Det følger ikke nærmere af serviceloven, hvilke praktiske opgaver i hjemmet der kan tilbydes hjælp til, men opgaverne omfatter ifølge det daværende social- og integrationsministeriums udtalelse af 4. december 2012 bl.a. hjælp til vask af tøj og rengøring, herunder støvsugning.

Serviceloven opstiller ikke direkte minimumskrav til, hvilke ydelser der skal være omfattet, og spørgsmål herom må bero på en fortolkning af begrebet "nødvendige praktiske opgaver i hjemmet" i servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2.

Loven eller dens forarbejder indeholder ikke en nærmere definition af begrebet "nødvendige praktiske opgaver i hjemmet". Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service, der

afløste § 71, stk. 1, nr. 2, oprindeligt indsat i lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service. Det fremgår af bemærkningerne til § 71 (fremsat som § 69), jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind VI, side 4978, v.sp., at bestemmelsen svarer til de dagældende regler om hjælp efter bistanndslovens § 50, stk. 1, nr. 1, der blev indsat i lov om social bistand ved lov nr. 333 af 19. juni 1974. I bemærkningerne til § 50 anføres bl.a., jf. Folketingstidende 1973-74, tillæg A, bind I, side 703:

"I bestemmelsen fastslås – som i indledningen til den gældende husmoderafløsnings- og hjemmehjælpslov – at kommunalbestyrelsen har pligt til at sørge for, at der er en ordning, hvorefter der kan ydes praktisk bistand i hjemmene."

Der ses således ikke at være relevante fortolkningsbidrag i denne lov eller tidligere lovgivning i forhold til en nærmere fastlæggelse af begrebet.

2.2. Fastsættelse af det generelle serviceniveau

Kommunalbestyrelsen fastsætter efter servicelovens § 138 generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven, herunder hjælp til praktiske opgaver i hjemmet efter § 83. Det følger af bemærkningerne til lov nr. 596 af 18. juni 2012, hvormed servicelovens § 138 blev indsat i serviceloven, at kommunalbestyrelsen skal inddrage faglige og økonomiske hensyn i afgørelser om tildeling af hjælp (Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 140 som fremsat 29. marts 2012 under folketingssamling 2011-12, side 3).

Social- og indenrigsministeren kan i henhold til servicelovens § 139 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.

Det fremgik tidligere af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 299 af 23. marts 2010, at kommunerne mindst én gang årligt skulle udarbejde kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp. Bekendtgørelsen blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 370 af 12. april 2013. I lovforslag nr. 121 fremsat 24. januar 2013 til lov om ændring af lov om social service (Kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis) anføres dog, jf. Folketingstidende (elektronisk udgave), lovforslag nr. 121 som fremsat 24. januar 2013 under folketingssamling 2012-13, side 14.v.sp. :

"Kommunalbestyrelsen skal fortsat mindst én gang årligt udarbejde og offentliggøre kvalitetsstandarder for hjælpen efter servicelovens § 83, jf. servicelovens § 139, og beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis og danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen."

Højesteret har ved dom afsagt 23. maj 2013 (UfR 2013.2324 H) fastslået, at kommunerne ved fastsættelse af kvalitetsstandarder for personlig hjælp og praktisk hjælp m.v. er overladt et betydeligt skøn på grundlag af faglige og økonomiske hensyn.

Sagen omhandlede afgørelser truffet af Køge Kommune i forhold til to borgere om reducere i bevilget hjælp til rengøring. Afgørelserne blev truffet på grundlag af kommunens kvalitetsstandard for 2010 og medførte i første omgang ophør af hidtidig hjælp til 1 time og 15 minutters grovere rengøring hver anden

uge. En senere revidering af kvalitetsstandarden for 2010 førte til, at kommunen bevilgede rengøring i 30 minutter hver anden uge.

Østre Landsret afsagde den 24. oktober 2012 dom, hvori landsretten fastslog, at de af kommunen vedtagne kvalitetsstandarde var i overensstemmelse med serviceloven, og at afgørelserne var truffet efter kvalitetsstandarde på baggrund af en konkret, individuel vurdering af de pågældendes behov. Landsretten bemærkede, at kommunen ikke ved tidligere afgørelser havde forpligtet sig til varig og uændret hjemmehjælp. Landsretten afviste på dette grundlag den nedlagte påstand om, at afgørelserne var ugyldige.

Højesteret fastslog, at det er overladt til kommunalbestyrelsen at fastsætte de lokale kvalitetsstandarde om, hvilke type hjemmehjælp der gives til bestemte typer af behov og målgrupper under hensynstagen til bl.a. økonomiske ressourcer. Kommunalbestyrelsen kan dog ikke ud fra økonomiske hensyn undlade at iværksætte hjælp til "nødvendige praktiske opgaver i hjemmet", når der efter en konkret og individuel vurdering vurderes at være behov herfor. Flertallet i Højesteret stadfæstede landsrettens dom med følgende bemærkninger:

"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 B's vedkommende efter den 31. marts 2010 bemærkes herved, at kommunerne - som også anført af landsretten - ved fastsættelse af kvalitetsstandarde 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 kvalitetsstandarde 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."

Afgørelse om tildeling af praktisk hjælp, herunder om der skal ske fravigelser af det fastsatte serviceniveau, skal træffes ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens behov. I Ankestyrelsens principafgørelse 20-15 af 5. maj 2015 anføres bl.a. herom med henvisning til Ankestyrelsens principafgørelse 82-12 af 27. marts 2012:

"Ankestyrelsen understregede, at serviceniveauet skal fraviges i de tilfælde, hvor borgerens behov nødvendiggør dette, og at mere subjektivt prægede forhold skal indgå i vurderingen af borgerens behov, såsom borgerens værdighed, integritet og personlige glæde ved at leve i et rent hjem, og navnlig borgerens mulighed for at leve et så normalt liv som muligt, herunder et socialt liv."

2.3. Afslag på praktisk hjælp under henvisning til, at borgeren selv kan udføre opgaven ved anvendelse af redskaber eller teknologiske hjælpemidler

Ankestyrelsen har i tre afgørelser afsagt 7. marts 2012, herunder principafgørelse 83-12 (j.nr. 5200090-12), der stadig er gældende, fastslået, at en kommune kan give afslag på praktisk hjælp til rengøring som følge af en ændring i kommunens serviceniveau under henvisning til, at borgeren selv kan udføre pågældende opgave ved bl.a. at gøre brug af teknologiske hjælpemidler, når afgørelsen er truffet ud fra en konkret og individuel vurdering.

I principafgørelse 83-12 anføres herom:

"Kommunen er berettiget til at give afslag på fortsat praktisk hjælp med henvisning til, at du kan benytte mindre belastende arbejdsstillinger, at du kan gøre brug af andre redskaber eller teknologiske hjælpemidler og at du kan dele opgaverne op.

[...]

Det vurderes at være et lovligt kriterium, når kommunen ved vurderingen af behovet for praktisk hjælp, ifølge kommunens kvalitetsstandard for praktisk hjælp, lægger vægt på, om borgeren selv kan varetage rengøringen ved at bruge hjælpemidler. Dette findes at være i overensstemmelse med, at det primære formål med hjælpen efter § 83 er at gøre modtageren i stand til at klare sig selv, og hvis dette ikke er muligt, at sigte mod at gøre modtageren i stand til selv at klare så mange opgaver som muligt. Det er således hensigten, at borgeren i videst muligt omfang selv deltager aktivt i opgaveudførelsen, og at borgeren med den fornødne vejledning herefter forudsættes at kunne klare rengøringen selv."

2.4. Rammerne for økonomisk støtte til anskaffelse af robotstøvsuger efter servicelovens §§ 112 og 113

Ankestyrelsen fastslog i de tre afgørelser af 7. marts 2012, herunder principafgørelse 83-12, at en kommune i forbindelse med behandling af anmodning om hjælp skal vurdere behovet for andre former for støtte:

"Kommunen skal tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra borgeren. Ligesom kommunen skal vurdere, om der er behov for andre former for hjælp og støtte, når ansøgningen om praktisk hjælp behandles.

Kommunen skal således samtidig med afgørelsen om praktisk hjælp tage stilling til, om der er behov for at yde anden hjælp efter den sociale lovgivning. Det vil eksempelvis være at se på, om borgeren kan få støtte til at købe hjælpemidlet efter reglerne om forbrugsgoder."

Ankestyrelsen hjemviste i de tre sager de pågældende afgørelser, idet der ikke var foretaget en vurdering af behovet for øvrig hjælp som følge af ændringen i de visiterede ydelser.

En kommune skal efter servicelovens §§ 112 og 113 yde økonomisk støtte til henholdsvis hjælpemidler og forbrugsgoder, i det omfang betingelserne i § 112, stk. 1, er opfyldte.

Servicelovens § 112, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 112. Kommunalbestyrelsen skal yde støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet

- 1) i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne,
- 2) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller
- 3) er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv."

Serviceovens §§ 112 og 113 blev indsat ved lov nr. 573 af 24. juni 2005. Det følger af lovforslaget, at §§ 112 og 113 med visse redaktionelle ændringer er en videreførelse af §§ 97 og 98 i den tidligere lov om social service (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 2163, h.sp.).

I de specielle bemærkninger til § 98 (fremsat som § 96) anføres (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind VI, side 4994, v.sp.):

"Bestemmelsen vedrører de situationer, hvor der kan ydes støtte til anskaffelse af et forbrugsgode til at kompensere for en varig nedsat funktionsevne. Ved forbrugsgoder forstås produkter, som forhandles bredt med henblik på sædvanligt forbrug med den almindelige befolkning som målgruppe. Sådanne produkter er således ikke fremstillet specielt til at afhjælpe en nedsat funktionsevne, men kan dog i en række tilfælde udgøre den compensation, som personer med nedsat funktionsevne har behov for. Det gælder for eksempel situationer, hvor husholdningsredskaber, køkkenmaskiner og andre hårde hvidevarer så som vaskemaskiner, tørretumbler, opvaskemaskiner og lignende bevirker, at den pågældende kan udføre dagligdags funktioner, som han eller hun ellers ikke ville være i stand til uden hjælp."

Om sondringen mellem hjælpemidler og forbrugsgoder anføres i de specielle bemærkninger til § 97 (fremsat som § 95) (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind VI, side 4992, h.sp.):

"I overensstemmelse med Kompensationsudvalgets anbefalinger skelnes i lovforslaget mellem egentlige hjælpemidler og forbrugsgoder. Forslaget vedrører således kun egentlige hjælpemidler, dvs. produkter der alene er fremstillet med henblik på at afhjælpe et specifikt handicap. Forbrugsgoder med en handicap-kompenserende funktion er omhandlet i lovforslagets § 96."

For de tilfælde, hvor et forbrugsgode udelukkende fungerer som et hjælpemiddel til at afhjælpe vedkommendes nedsatte funktionsevne, dækkes hele anskaffelsessummen, eller alternativt stilles pågældende forbrugsgode til rådighed gennem udlån, jf. § 113, stk. 5. Hvorvidt dette er tilfældet må bero på en individuel behovsvurdering, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, bind VI, side 4936, v.sp.

I det daværende Social- og Integrationsministeriums udtalelse af 4. december 2012 anføres om, hvorvidt robotstøvsuger udgør et hjælpemiddel efter servicelovens § 112 eller forbrugsgode efter § 113:

"Ankestyrelsen tog i afgørelserne fra marts 2012 ikke stilling til, hvorvidt robotstøvsugere er et forbrugsgode, men udtalte i en pressemeddelelse på styrelsens hjemmeside i forbindelse med offentliggørelse af afgørelserne, at der ifølge styrelsen ikke er tvivl om, at robotstøvsugere er et forbrugsgode, da der er tale om et produkt, der bliver fremstillet og forhandlet bredt med henblik på sædvanligt forbrug hos befolkningen i almindelighed."

Det følger af § 113, stk. 1, at der ikke kan ydes støtte til køb af forbrugsgoder, der normalt indgår i sædvanligt indbo.

Det daværende Social- og Integrationsministerium har i forbindelse med besvarelsen af en henvendelse af 3. juni 2013 fra Aabenraa Kommune til den daværende økonomi- og indenrigsminister samt til den daværende social- og integrationsminister over for det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium den 26. juni 2013 (j.nr. 2013-4151) udtalt sig om, hvorvidt en robotstøvsuger udgør et forbrugsgode, der normalt indgår i sædvanligt indbo:

"Ankestyrelsen har i principafgørelse nr. 83-12 afgjort at en kommune var berettiget til at give afslag på fortsat praktisk hjælp blandt andet med henvisning til, at borgeren kunne benytte teknologiske hjælpemidler.

Med denne principafgørelse blev der ikke, som I også gør opmærksom på, truffet afgørelse om, hvorvidt en robotstøvsuger skal betragtes som et forbrugsgode, der kan ydes støtte til efter reglerne i serviceloven, eller om robotstøvsugere nu må betragtes som sædvanligt indbo, som borgerne selv må anskaffe sig.

Ankestyrelsen har dog efterfølgende uddybet afgørelsen i en artikel i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 3 fra 2012. Det fremgår af artiklen, at der ikke er tvivl om, at en robotstøvsuger er et forbrugsgode, fordi der er tale om et produkt, der bliver fremstillet og forhandlet bredest med henblik på sædvanligt forbrug hos befolkningen i almindelighed. Da robotstøvsugere er forholdsvis nye på markedet, må udgangspunktet være, at en robotstøvsuger endnu ikke kan betragtes som sædvanligt indbo.

Ved sædvanligt indbo forstås forbrugsgoder, der findes i ethvert hjem, der måtte ønske det. I takt med samfundsudviklingen sker der en løbende udvikling i, hvilke forbrugsgoder, der indgår i sædvanligt indbo. Når det skal vurderes, om et forbrugsgode nu er så almindeligt, at der ikke kan ydes hjælp efter forbrugsgodereglene, skal der blandt andet ses på udviklingen i den almindelige levestandard og borgernes forbrugsvaner.

Social- og Integrationsministeriet kan supplerende oplyse, at robotstøvsugere, ifølge Danmarks Statistiks oplysninger om udviklingen i danskernes forbrug af elektronik, kun er udbredt i 8 pct. af familier i 2013. Det kan desuden oplyses, at fx smartphones eller bærbare pc'er, som i dag betragtes som sædvanligt indbo, er væsentlig mere udbredte og findes i henholdsvis 63 pct. og 81 pct. af alle familier i Danmark."¹

Ankestyrelsen har ikke i senere praksis taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en robotstøvsuger må betragtes som sædvanligt indbo.

2.5. Krav om anvendelse af borgerens eget udstyr til brug for udførelse af nødvendig praktisk hjælp efter servicelovens § 83

Serviceloven indeholder ikke bestemmelser, der pålægger en borger at stille det nødvendige udstyr til brug for udførelsen af hjælp efter servicelovens § 83 til rådighed.

I vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 om hjælp og støtte efter serviceloven (Vejledning nr. 2 til serviceloven) anføres i punkt 89 om arbejdsredskaber og hjælpemidler til levering af personlig og praktisk hjælp:

"89. Det er vigtigt, at der skelnes mellem personlige hjælpemidler, der er tilvejebragt af hensyn til modtageren, og hjælpemidler/arbejdsredskaber, der er tilvejebragt af hensyn til personalets arbejdsforhold.

Det vil som udgangspunkt være leverandørens ansvar at tilvejebringe arbejdsredskaber og tekniske hjælpemidler, der anvendes i hjemmet. Den kommunale leverandørvirksomheds omkostninger til sådanne redskaber skal derfor også medtages i fastsættelsen af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at producere og levere hjælpen, jf. kapitel 30 om prisfastsættelse.

Det kan bl.a. være hensigtsmæssigt eller nødvendigt at anvende forskellige arbejdsredskaber eller tekniske hjælpemidler ved leveringen af ydelserne for at understøtte, at leveringen af hjælp sker i overensstemmelse med f.eks. arbejdsmiljøreglerne, og at leverandøren opfylder sin forpligtelse til at informere kommunalbestyrelsen om de leverede ydelser, ændringer i modtagerens behov eller lignende."

Vejledningens punkt 89 svarer i sit indhold til tidligere vejledninger til serviceloven, herunder punkt 158 i vejledning nr. 94 af 5. december 2006 om personlig og praktisk hjælp, træning, forebyggelse mv. (Vejledning nr. 2 til serviceloven) med senere ændringer.

Det daværende Social- og Integrationsministerium har den 29. januar 2013 afgivet en juridisk vurdering (j.nr. 2012-9269) vedrørende øget anvendelse af borgerens eget digitale udstyr på socialområdet i forbindelse med det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums arbejde med en strategi for digital velfærd. I udtalelsen anføres om, hvorvidt der efter servicelovens § 86 om genoptræning til afhjælpning af visse former for fysisk funktionsnedsættelse er hjemmel til at stille krav om, at modtagere af genoptræning og vedligeholdelsestræning selv skal anskaffe sig digitalt udstyr, der er nødvendigt for at modtage teknologiunderstøttet genoptræning:

"I forhold til § 86 genoptræning og vedligeholdelsestræning er det Social- og Integrationsministeriets vurdering, at der ikke inden for lovgivningens rammer kan stilles krav om, at borgeren selv skal anskaffe sig det digitale udstyr, der er nødvendig for at modtage teknologiunderstøttet genoptræning og vedligeholdelsestræning (...)."

I relation til ydelser efter servicelovens § 83 anfører det daværende Social- og Integrationsministerium i udtalelsen:

"Det er Social- og Integrationsministeriets vurdering, at lovgivningen vedr. § 83 hjælp - understøttet af Ankestyrelsens praksis – er tilstrækkelig rummeligt til, at kommunerne lovligt kan inddrage brug af tekniske og digitale hjælperedskaber i den konkrete og individuelle vurdering af, hvorvidt en borger selv kan udføre en given opgave. Heraf følger også at kommunalbestyrelsen kan anmode borgeren om selv at anskaffe sig det digitale udstyr, hvis det gør borgeren i stand til selv at klare opgave."

Det daværende Social- og Integrationsministerium ses ikke i udtalelsen at forholde sig direkte til spørgsmålet om, hvorvidt en borger kan pålægges at anskaffe sig udstyr, der ikke gør borgeren i stand til at udføre den pågældende opgave selv, men som anskaffes til brug for kommunen eller en privat leverandørs udførelse af hjælp efter servicelovens § 83.

3. Social- og Indenrigsministeriets vurdering

3.1. Social- og Indenrigsministeriet bemærker, at rengøring, herunder støvsugning, er omfattet af de praktiske opgaver, der kan tilbydes hjælp og støtte til efter servicelovens § 83. Hvorvidt der efter omstændighederne er pligt til at yde hjælp til støvsugning, afhænger af, om den pågældende på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver, samt om der er tale om hjælp eller støtte til en nødvendig praktisk opgave i hjemmet.

3.2. Social- og Indenrigsministeriet finder på baggrund af praksis fra Ankestyrelsen, herunder særligt principafgørelse 83-12, at en kommune på baggrund af en konkret og individuel vurdering kan meddele afslag på praktisk hjælp efter servicelovens § 83 til støvsugning, hvis vedkommende vil være i stand til selv at udføre støvsugning ved anvendelsen af en robotstøvsuger. Dette gælder efter ministeriets opfattelse, uanset om borgeren råder over en robotstøvsuger.

Dette gælder efter ministeriets opfattelse også ved ændring af det generelle serviceniveau i forhold til borgere, der allerede har fået visiteret hjælp til støvsugning. Ministeriet henviser til støtte herfor til Højesterets dom af 23. maj 2013 (UfR 2013.2324 H) om ændring i allerede visiterede ydelser på baggrund af ændret serviceniveau.

3.3. Det er dog efter principafgørelse 83-12 en forudsætning, at kommunen, uanset om borgeren har anmodet herom, samtidig med et afslag på praktisk hjælp efter servicelovens § 83 til støvsugning vurderer, om der er behov for at yde anden hjælp efter den sociale lovgivning, herunder om der skal ydes økonomisk støtte efter servicelovens §§ 112 og 113 til anskaffelse af en robotstøvsuger, i det omfang borgeren ikke allerede råder over en robotstøvsuger.

Social- og Indenrigsministeriet finder derfor, at en kommune, der giver afslag på hjælp til støvsugning under henvisning til, at pågældende borger selv kan støvsuge ved anvendelse af en robotstøvsuger, skal afgøre, om der skal ydes økonomisk støtte til anskaffelse heraf, såfremt borgeren ikke allerede råder over en robotstøvsuger.

Lægges det til grund, at robotstøvsugere på nuværende tidspunkt ikke udgør et forbrugsgode, der normalt indgår i sædvanligt indbo, hvilket det daværende Social- og Integrationsministeriums udtalelse af 4. december 2012, der henviser til artikel i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 3 fra 2012, samt udtalelse af 26. juni 2013 fra ministeriet til brug for en henvendelse af 3. juni 2013 fra Aabenraa Kommune til den daværende økonomi- og indenrigsminister og den daværende social- og integrationsminister taler for, består der, hvis betingelserne i servicelovens § 112, stk. 1, i øvrigt er opfyldte, en pligt til efter servicelovens § 113, stk. 1, at yde støtte til køb af en robotstøvsuger. Støtten skal ydes som 50 pct. af anskaffelsesudgiften til et almindeligt standardprodukt, jf. § 113, stk. 3, forudsat at udgiften overstiger 500 kroner, jf. § 113, stk. 2. Såfremt robotstøvsugeren udelukkende fungerer som et hjælpemiddel til at afhjælpe vedkommendes nedsatte funktionsevne, dækkes hele anskaffelssummen eller alternativt stilles pågældende forbrugsgode til rådighed gennem udlån, jf. servicelovens § 113, stk. 5.

Støtte efter servicelovens § 113, stk. 1, kan alene ydes, hvor ovenfor nævnte betingelser er opfyldte. Bestemmelsen giver således ikke hjemmel til en generel ordning, hvorefter der ydes tilskud til anskaffelse af robotstøvsugere til den personkreds, der efter servicelovens § 83 er visiteret til støvsugning, eller til generelt at stille robotstøvsugere til rådighed gennem udlån.

Social- og Indenrigsministeriet har ikke taget stilling til, om den sociale lovgivning indeholder anden mulighed for at yde økonomisk støtte.

3.4. Ankestyrelsen har ikke i principafgørelse 83-12 eller sidenhen taget stilling til, hvorvidt en borger, der er tildelt hjælp efter § 83, kan pålægges at anskaffe sig tekniske hjælpemidler og stille disse til rådighed for kommunens eller en privat leverandørs udførelse af hjælpen.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at der ikke uden lovhjemmel kan stilles krav om, at en borger selv stiller en robotstøvsuger til rådighed for hjemmeplejen, hvis borgeren har fået visiteret hjælp til støvsugning efter servicelovens § 83. Ministeriet har herved særlig lagt vægt på det generelle hjemmelskrav ved indgreb i borgernes retsforhold. Ministeriet har desuden lagt vægt på, at en robotstøvsuger ikke anses for sædvanligt indbo.

Social- og Indenrigsministeriet finder endvidere, at denne opfattelse må følge som en naturlig modsætningsslutning af, at det daværende Social- og Integrationsministerium i udtalelse af 29. januar 2013 anfører, at muligheden for at pålægge borgeren at anskaffe sig pågældende udstyr gælder, "hvis det gør borgeren i stand til selv at klare opgaven". Social- og Indenrigsministeriet har endvidere lagt vægt på, at det daværende Social- og Integrationsministerium forholder sig til problemstillingen i forhold til § 86, og i den sammenhæng vurderer, at borgeren ikke inden for lovgivningens rammer kan pålægges at anskaffe sig digitalt udstyr, der er nødvendigt for at modtage genoptræning og vedligeholdelsestræning. Denne opfattelse harmonerer endvidere med det i vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 beskrevne udgangspunkt, hvorefter det vil være leverandørens ansvar at tilvejebringe arbejdsredskaber og tekniske hjælpemidler, der anvendes i hjemmet.

Det er således Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke uden lovhjemmel kan pålægges modtagere af hjemmehjælp efter servicelovens § 83 at anskaffe sig en robotstøvsuger til brug for leverandøren af hjemmehjælp.

Social- og Indenrigsministeriet finder på denne baggrund, at det generelle serviceniveau i Billund Kommune ikke lovligt kan tilrettelægges således, at en borger skal anskaffe sig sin egen robotstøvsuger som en betingelse for at modtage hjælp til udførelse af nødvendige praktiske opgaver i form af støvsugning, jf. servicelovens § 83.

3.5. Social- og Indenrigsministeriet har hørt Sundheds- og Ældreministeriet over indholdet af denne udtalelse. Sundheds- og Ældreministeriet har den 19. august 2015 oplyst, at ministeriet ikke har bemærkninger hertil.

Social- og Indenrigsministeriet har i dag anmodet Billund Kommune om at orientere Statsforvaltningen om, hvad kommunen agter at foretage i anledning af ministeriets udtalelse.

Social- og Indenrigsministeriet foretager på det foreliggende grundlag ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Sundheds- og Ældreministeriet, Ankestyrelsen, Statsforvaltningen, Billund Kommune og Odense Kommune.

Med venlig hilsen

Christina Ekmann

¹ Ifølge Danmarks Statistiks indeks over familiernes besiddelse af elektronik i hjemmet (VARFORBR) er tallet for udbredelse af robotstøvsuger 9 pct. i 2015.