

Tjele Kommunalbestyrelse
Rådhus Allé 2
Ørum
8830 Tjele

- 2 JULI 1999

Dato:
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1999/1221/789-1
Sagsbeh.: CHH
Fil-navn: § 61/Tjele

I brev af 17. juni 1999 (sagsnr. 16.08.00 K03-001-99) har Tjele Kommunalbestyrelse anket Tilsynsrådet for Viborg Amts afgørelse af 15. juni 1999 om suspension af visse dele af de af kommunalbestyrelsen vedtagne kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp m.v. efter § 71 og § 72 i lov om social service til Indenrigsministeriet, jf. § 61, stk. 7, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998 som ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999). Kommunalbestyrelsen har tillige anmodet om, at anken tillægges opsættende virkning.

Det fremgår af sagen, at Tilsynsrådet for Viborg Amt i brev af 8. juni 1999 har anmodet Socialministeriet om en udtalelse blandt andet vedrørende lovligheden af de af Tjele Kommunalbestyrelse vedtagne kvalitetsstandarder.

Tjele Kommunalbestyrelse har blandt andet anført, at kommunalbestyrelsen finder det yderst beklageligt, at Tilsynsrådet for Viborg Amt har foretaget en midlertidig suspension, mens lovligheden af de suspenderede dele af kvalitetsstandarderne samtidig forelægges til udtalelse i fagministeriet. Kommunalbestyrelsen har endvidere anført, at kommunalbestyrelsens beslutning ved vedtagelsen af kommunens kvalitetsstandarder er bragt til udførelse.

Indenrigsministeriet har behandlet klagen og stadfæster Tilsynsrådet for Viborg Amts suspension.

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

Sagens baggrund:

Tilsynsrådet for Viborg Amt har i afgørelsen af 15. juni 1999 til Tjele Kommunalbestyrelse anført følgende:

"Ældrerådet i Tjele Kommune har den 23. februar 1999 klaget til tilsynsrådet over, blandt andet, at kommunen har frataget samtlige ældre, der ikke får daglig personlig pleje, deres hjemmehjælp uanset deres fysiske tilstand og behov.

Ældrerådet har modtaget en kopi af kommunalbestyrelsens udtalelse af 30. marts 1999 og har i skrivelse af 11. maj 1999 afgivet en udtalelse.

Det fremgår blandt andet, at den omstændighed, at kommunen har vedtaget at alle, der ikke får daglig personlig pleje, ingen praktisk hjælp kan få, så er enhver sag på forhånd afgjort og enhver form for individuelt skøn har ingen værdi.

Tilsynsrådet har behandlet sagen efter bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1, 2. pkt.

....

§ 71, stk. 1 og 2 i Lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998 med senere ændringer har følgende indhold:

"Kommunen sørger for tilbud om

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

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

I lovens § 75, stk. 1 hedder det:

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

Den af kommunalbestyrelsen vedtagne kvalitetsstandard 7 om praktisk bistand - rengøring har i pkt. 6 følgende bestemmelse om, hvem der kan modtage ydelsen:

"Personer der efter individuelt skøn er fundet berettiget til hjælp efter § 71, stk. 1, nr. 2, og som tillige er fundet berettiget til daglig personlig hjælp og pleje".

Kvalitetsstandard 8 om praktisk bistand - tøjvask og kvalitetsstandard 9 om praktisk bistand - indkøb har i pkt. 6 følgende bestemmelse om, hvem der kan modtage ydelsen:

"Personer som p.g.a. midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver, og som modtager hjælp til personlig pleje".

I den pjece om praktisk bistand - rengøring, tøjvask og indkøb, som kommunen har sendt til tilsynsrådet med skrivelse af 31. maj 1999 er det anført, at hjælp til tøjvask og indkøb også er betinget af, at brugeren er fundet berettiget til daglig personlig hjælp og pleje.

Efter Servicelovens § 75 gives tilbudene efter § 71, herunder tilbud efter § 71, stk. 1, nr. 2 efter en konkret individuel vurdering af behovet til opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre.

Det kan derfor ikke fastsættes som betingelse, at den, der har behov for hjælp efter § 71, stk. 1, nr. 2 også skal have behov for hjælp efter § 71, stk. 1, nr. 1.

Tilsynsrådet finder derfor, at betingelserne for at anvende suspensionsbeføjelsen er tilstede.

Den del af pkt. 6 i kvalitetsstandard 7 om praktisk bistand, der har følgende ordlyd "og som tillige er fundet berettiget til daglig personlig hjælp og pleje" suspenderes derfor i henhold til § 61, stk. 1, 2. pkt. i den kommunale styrelseslov.

I henhold til samme bestemmelse suspenderes den del af pkt. 6 i kvalitetsstandard 8 og 9, der har følgende ordlyd " og som modtager hjælp til personlig pleje".

Med suspensionen er kommunen forpligtet til i suspensionsperioden at administrere ordningen vedrørende tildeling af praktisk hjælp uden nævnte dele af kvalitetsstandard 7, 8 og 9."

Indenrigsministeriets afgørelse:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder – Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd - udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligt retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

§ 61, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er sålydende:

"Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod."

Af forarbejderne til § 61 (Folketingstidende 1989/90, Tillæg A, sp. 5219f) fremgår, at suspensionsbeføjelsen er indført for at sikre, at tilsynsmyndigheden kan tilvejebringe det nødvendige beslutningsgrundlag forud for stillingtagen til en kommunal afgørelses lovlighed uden at blive afskåret fra annullation som følge af, at beslutningen i mellemtiden er bragt til udførelse.

Anvendelsen af annullationsbeføjelsen er betinget af, at der foreligger en klar ulovlighed, men ifølge sagens natur kan der ikke opstilles et tilsvarende krav som betingelse for udøvelse af suspensionsbeføjelsen. Ved suspension kan det alene kræves, at der foreligger en rimelig grad af sandsynlighed for, at den undersøgelse, der finder sted i suspensionsperioden, vil føre til afsløring af en ulovlighed, der har den klarhed, som kræves til annullation.

Det er forudsat, at suspensionsbeføjelsen kun anvendes, hvis der er en bestyrket mistanke om en ulovlighed af en vis grovhed.

Det er endvidere forudsat, at sager, hvor suspensionsbeføjelsen anvendes, behandles med den fornødne hurtighed.

Der kan herved henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 1996, side 250.

§§ 1 og 2 i bekendtgørelse om kvalitetsstandarder m.v. for hjælp efter §§ 71 og 72 i lov om social service (bekendtgørelse nr. 328 af 22. april 1998) har følgende ordlyd:

”§ 1. Kommunalbestyrelsen skal mindst een gang årligt udarbejde en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp m.v. efter §§ 71 og 72 i lov om social service.

Stk. 2. En kvalitetsstandard skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp m.v. Kvalitetsstandarden skal dermed indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis, og der skal samtidig opstilles kvalitetsmål (operationelle mål), som det efterfølgende er muligt for kommunalbestyrelsen at bedømme indsatsen efter, jf. § 2, stk. 2.

§ 2. Kommunalbestyrelsen skal mindst een gang om årligt følge op på kvaliteten og styringen af hjælpen efter §§ 71 og 72 i lov om social service.

Stk. 2. Opfølgningen skal ske på grundlag af de operationelle mål i kvalitetsstandarden, således at der følge op på de politiske mål for kommunens indsats, herunder de politiske mål for udviklingen i sygefraværet og arbejdsmiljøet.”

Af supplement til vejledning af 6. marts 1998 om sociale tilbud til ældre m.fl. om bekendtgørelse om kvalitetsstandarder m.v. for hjælp efter §§ 71 og 72 i lov om social service fremgår blandt andet følgende:

”Formål med kvalitetsstandarden

Kvalitetsstandarden skal indeholde oplysninger til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp m.v.

Kvalitetsstandarden forudsættes blandt andet at medvirke til at sikre, at kommunens borgere kender deres rettigheder, og at borgernes forventninger til den kommunale service afstemmes med det politisk besluttede serviceniveau og den faktiske indsats.

Kvalitetsstandarden kan også anvendes som et styringsinstrument for den enkelte kommunalbestyrelse/kommune, idet den skal indeholde en så præcis beskrivelse af serviceniveauet, at der samtidig opstilles kvalitetsmål, d.v.s. operationelle mål, som det efterfølgende er muligt for kommunalbestyrelsen at bedømme den faktiske indsats efter, jf. nedenfor.

Endelig kan kvalitetsstandarden medvirke til at sikre ensartede afgørelser – inden for samme kommune – om hjælp til ældre og handicappede med samme behov. Kvalitetsstandarden kan bruges af kommunalbestyrelsen/kommunen som redskab til at sikre overensstemmelse mellem de politisk fastlagte mål (serviceniveauet), de konkrete afgørelser og den faktiske indsats.”

Indenrigsministeriet er på dette grundlag af den opfattelse, at de af kommunalbestyrelsen vedtagne kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp m.v. efter § 71 og § 72 i lov om social service ikke er beslutninger, der har retsvirkninger udadtil. Kvalitetsstandarderne anvendes blandt andet som administrationsgrundlag og styringsinstrument i forhold til de konkrete afgørelser om, hvilke tilbud om hjælp der skal gives.

På grundlag af de foreliggende oplysninger finder Indenrigsministeriet, at der foreligger en rimelig grad af sandsynlighed for, at Tjele Kommune på grundlag af den beslutning om alene at yde hjælp til praktiske opgaver i hjemmet, hvis modtageren tillige ydes hjælp til daglig personlig hjælp og pleje, som de af Tjele Kommunalbestyrelse vedtagne kvalitetsstandarder er udtryk for, klart tilsidesætter reglerne i lov om social service om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, og at ulovligheden må anses for at være af en vis grovhed.

Det bemærkes herved, at en fortsat administration af ordningen vedrørende tildeling af praktisk hjælp på grundlag af de af kommunalbestyrelsen vedtagne kvalitetsstandarder vil kunne få væsentlige negative konsekvenser for personer, som på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.

På denne baggrund, og da der ikke er hensyn til kommunen, som taler derimod, stadfæster Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Viborg Amts suspensionsafgørelse af 15. juni 1999.

Indenrigsministeriet forudsætter herved, at tilsynsrådet med den fornødne hurtighed træffer afgørelse om, hvorvidt der er grundlag for en annullation, hvilket samtidig er meddelt tilsynsrådet ved kopi af dette brev.

Kopi af dette brev er endvidere sendt til Socialministeriet.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. Tilsynsrådet for Viborg Amt

3. Socialministeriet

2. Not.

Pernille Christensen

Hvilket herved meddeles, idet Indenrigsministeriet som ovenfor anført forudsætter, at tilsynsrådet med den fornødne hurtighed træffer afgørelse om, hvorvidt der er grundlag for en annullation.

Der henvises til j.nr. 1999-951/98.

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Pernille Christensen