

KL

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 33 92 93 00
sim@sim.dk
www.sim.dk

Sagsnr.
2014 - 20613

Vedrørende Statsforvaltningens udtalelse om Favrskov Kommunes opkrævning af betaling for ledsagerudgifter i forbindelse med ferieophold

Doknr.
314859

Ved brev af 30. oktober 2014 rettede KL henvendelse til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium (nu Social- og Indenrigsministeriet) vedrørende Statsforvaltningens udtalelse af 2. oktober 2014 om Favrskov Kommunes opkrævning af betaling for ledsagerudgifter i forbindelse med ferieophold for borgere i kommunens botilbud.

Dato
08-02-2016

Statsforvaltningens udtalelse vedrørte en konkret sag om opkrævning af betaling for ledsagerudgifter, hvor en borger havde rettet henvendelse til Statsforvaltningen med anmodning om, at Statsforvaltningen tog stilling til lovligheden af, at Favrskov Kommune havde opkrævet betaling for ledsagerudgifter i forbindelse med et ferieophold, hvor borgerens datter, som var bosiddende i et botilbud, var ledsaget af personale fra botilbuddet.

KL anmodede i brevet af 30. oktober 2014 ministeriet om at vurdere, hvorvidt en kommunalbestyrelse med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan opkræve betaling fra beboere i botilbud for ledsageres løn samt rejse- og opholdsudgifter under ferieophold uden for botilbuddet.

Social- og Indenrigsministeriet har som øverste kommunale tilsynsmyndighed taget Statsforvaltningens udtalelse af 2. oktober 2014 op til behandling for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalbestyrelse kan tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, herunder om kommunalbestyrelsen kan opkræve betaling fra borgere i kommunens botilbud for kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold m.v. til det personale, som yder støtte og ledsagelse.

Social- og Indenrigsministeriet har nu færdigbehandlet sagen.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse kan fastsætte sit serviceniveau således, at borgere i kommunens botilbud ydes indsatser, herunder støtte og ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter efter servicelovens §§ 83 og 85. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at den form for ledsagelse, som kommunalbestyrelsen yder i den forbindelse, må anses som socialpædagogisk ledsagelse efter servicelovens § 85.

Det er i forlængelse heraf Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke i serviceloven eller i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84, er hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan opkræve betaling fra borgere i



kommunens botilbud for kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold mv. til det personale, som yder støtte og socialpædagogisk bistand, herunder ledsagelse, under sædvanlige ferier og udflugter.

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at kommunalbestyrelsens mulighed for at tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, herunder adgangen til at opkræve betaling herfor, er udtømmende reguleret i serviceloven.

Da serviceloven således efter ministeriets opfattelse udtømmende regulerer kommunalbestyrelsens mulighed for at tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, herunder adgangen til at opkræve betaling herfor, er der efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt kommunalbestyrelsen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan tilbyde dette.

Social- og Indenrigsministeriet er således enig med Statsforvaltningen i, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse i dette tilfælde.

Ved kopi af dette brev har Social- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen og alle kommuner sin retsopfattelse.

Social- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Den 16. september 2013 rettede en borger henvendelse til Statsforvaltningen vedrørende klage over Favrskov Kommunes opkrævning af betaling for ledsagerudgifter i forbindelse med et ferieophold.

Statsforvaltningen afgav den 2. oktober 2014 udtalelse i sagen, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

” ...

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Favrskov Kommune ikke lovligt, har kunnet opkræve borgere i botilbud betaling for den socialpædagogiske ledsagelse på ferieture og lignende, herunder i form af lønudgifter samt opholds- og rejseudgifter for ledsageren.

...

Sagens baggrund

...

Ministeriets vejledende udtalelse af 25. april 2013

Social- og Integrationsministeriet har i en vejledende udtalelse til Holstebro Kommune af 25. april 2013, som Favrskov Kommune har medsendt som bilag, oplyst følgende:

”Der er ikke regler i serviceloven om, at ferieture skal indgå som en del af indsatsen i fx et bofællesskab. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen som en del af sit serviceniveau kan beslutte, at yde indsatser i forbindelse med ferieture som en del af indsatsen i bofællesskabet.

Hvis kommunalbestyrelsen beslutter, at ferietilbud skal indgå som en del af indsatsen i bofællesskaber, vil indsatsen være omfattet af servicelovens enkelte bestemmelser, herunder om personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 og socialpædagogisk og anden støtte efter servicelovens § 85.



Der er ikke i serviceloven hjemmel til, at kommunalbestyrelsen opkræver betaling for udgifter forbundet med at yde hjælp efter servicelovens § 85 og ikke midlertidig hjælp efter servicelovens § 83. Efter Social- og Integrationsministeriets opfattelse kan en kommune således ikke opkræve betaling for billetter, rejser mv. til det personale, der yder hjælp efter servicelovens § 83 og § 85.

Hvis kommunalbestyrelsen beslutter, at ferietilbud ikke skal indgå som en del af indsatsen i bofællesskaber og i stedet ønsker fx, at borgerne skal have valgmuligheden for ferieture via tilkøb, kan det oplyses, at der som udgangspunkt intet til hinder for, at en privat leverandør kan sælge tilkøbsydelse.

Om en kommunal leverandør kan sælge tilkøbsydelse vil bero på en fortolkning af de kommunalretlige grundsætninger, der hører under Økonomi- og Indenrigsministeriet...”

Statsforvaltningen har endvidere til brug for sagens behandling den 28. marts 2014 anmodet Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold om en vejledende udtalelse om fortolkningen af serviceloven.

Ministeriets vejledende udtalelse af 2. juni 2014

Ministeriet har i sit svar til Statsforvaltningen den 2. juni 2014 oplyst følgende:

”I henvendelse fra 28. marts 2014 har Statsforvaltningen bedt Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en udtalelse om servicelovens regler med tilhørende bekendtgørelser udtømmende gør op med kommunernes muligheder for at yde hjælp i form af ledsagelse til borgere i bofællesskaber under ferier m.v. herunder efter serviceloven §§ 83 og 85 med eller uden betaling.

Ministeriet henviser til brevet sendt til Holstebro Kommune 13. april 2013 [retteligt 25. april 2013]. Ministeriet udtaler vejledende, at opfattelsen af at kommunerne ikke kan opkræve betaling for billetter, rejser, ophold mv. til det personale, som yder støtte og ledsagelse efter servicelovens §§ 83 og 85, fastholdes. Der findes ikke hjemmel i serviceloven til, at kommunerne kan opkræve betaling for udgifter i forbindelse med hjælp ydet efter serviceloven §§ 83 og 85.

Ministeriet finder, at lovgrundlaget er klart.

...

Det er ministeriets opfattelse, at borgerens handlekommune kan fastsætte sit serviceniveau sådan, at borgeren har mulighed for at medtage indsatser efter servicelovens § 85, herunder socialpædagogisk ledsagelse, under sædvanlige ferier og udflugter i udlandet, idet servicelovens § 2 ikke står i vejen for, at kommunerne har denne mulighed i forhold til borgere, der i forvejen er visiteret til hjælp efter serviceloven i Danmark.

...

Ministeriet finder derfor ikke, at det er i strid med servicelovens § 138, hvis kommunen fastsætter sit serviceniveau sådan, at borgeren har mulighed for at medtage indsatser efter servicelovens § 85 under midlertidige ophold i udlandet inden for de rammer, der er beskrevet ovenfor...”

...

...

Lovligheden af opkrævningen

Favrskov Kommune har som begrundelse for opkrævning af betaling for ledsagerens løn, rejse- og opholdsudgifter henvist til, det har været almindelig praksis i kommunerne at sælge ydelse



som ledsagelse og pædagogisk bistand, der ikke er indeholdt i kommunens serviceniveau til beboere i botilbud.

Kommunen har endvidere henvist til, at idet serviceloven ikke indeholder bestemmelser om kommunens muligheder for at sælge pædagogisk bistand har hjemlen været de almindelige kommunalfuldmagtsgrundsætninger og i øvrigt beroet på en aftale mellem borgeren og botilbuddet.

De uskrevne kommunalfuldmagtsregler giver kommuner mulighed for at varetage opgaver eller foretage visse dispositioner af økonomisk karakter, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunalfuldmagtsreglerne er således som begreb en samling af forskellige retsgrundsætninger, der angår kommunernes mulighed for at påtage sig opgaver og foretage visse dispositioner af økonomisk karakter uden lovhjemmel.

Kommunalfuldmagtsreglerne viger for den skrevne lovgivning.

Det betyder, at kommunalfuldmagtsreglerne kun finder anvendelse i tilfælde, hvor den skrevne lovgivning ikke udtømmende regulerer det pågældende forhold, det vil sige enten giver hjemmel til eller udelukker kommunernes mulighed for at påtage sig den pågældende opgave.

Eftersom en kommune, jf. udtalelsen fra ministeriet ovenfor af 2. juni 2014, frit kan vælge at lade socialpædagogisk bistand under ferieophold og lignende være en del af kommunens serviceniveau i kommunens botilbud, og der dermed er hjemmel til, at en kommune påtager sig opgaven med at yde hjælp og socialpædagogisk bistand til disse borgere under ferieophold og lignende, finder kommunalfuldmagtsreglerne ikke anvendelse.

Det fremgår tillige af udtalelsen fra ministeriet, at serviceloven ikke indeholder hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan opkræve betaling for den omtalte hjælp og bistand efter servicelovens §§ 83 og 85, herunder betaling for billetter, rejser m.v. til det personale, der yder hjælpen efter servicelovens § 83 og § 85.

Ovenstående indebærer efter Statsforvaltningens opfattelse, at Favrskov Kommune ikke lovligt har kunnet opkræve borgere i botilbud betaling for den socialpædagogiske ledsagelse på ferieture og lignende, herunder i form af lønudgifter samt opholds- og rejseudgifter for personalet.

Kommunen har således efter Statsforvaltningens opfattelse ikke hjemmel til at opkræve borgere den pågældende betaling.

...
..."

Den 30. oktober 2014 rettede KL på vegne af Favrskov Kommune henvendelse til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium med henblik på ministeriets vurdering af, hvorvidt en kommunalbestyrelse med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan opkræve betaling fra beboere i botilbud for ledsageres løn samt rejse- og opholdsudgifter under ferieophold uden for botilbuddet.

KL anførte i den forbindelse, at det daværende Social- og Integrationsministerium og det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold ikke i udtalelserne har taget stilling til, om serviceloven udtømmende har gjort op med en kommunalbestyrelses mulighed for at yde hjælp og socialpædagogisk bistand til borgere, eksempelvis under ferieophold fra et botilbud, og at KL således ikke er enig i de konklusioner, Statsforvaltningen drager af fagministeriets udtalelser i sagen.

KL oplyste endvidere, at KL er enig i, at en kommunalbestyrelse ikke kan opkræve betaling for hjælp og bistand ydet efter servicelovens §§ 83 og 85, og at KL er enig i, at en kommune skal tilbagebetale eventuelt ulovligt opkrævede beløb.



Den 26. november 2014 anmodede det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium Statsforvaltningen om en kopi af sagens akter og en supplerende udtalelse til sagen.

Den 6. februar 2015 modtog ministeriet sagens akter og Statsforvaltningens supplerende udtalelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”...

Statsforvaltningen har i sin udtalelse af 2. oktober 2014 udtalt sig om lovligheden af Favrskov Kommunes opkrævning af betaling for hjælp og ledsagelse efter servicelovens §§ 83 og 85 under ferieophold, som ikke er en del af Favrskov Kommunes serviceniveau. Favrskov Kommune har oplyst, at opkrævningen er sket med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

...

Statsforvaltningen skal oplyse, at Statsforvaltningen er enig i, at det ikke fremgår klart af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds udtalelser af 25. april 2013 og 2. juni 2014, at ministeriet har taget stilling til, om serviceloven udtømmende gør op med kommunernes mulighed for at yde hjælp og socialpædagogisk bistand til borgere.

Statsforvaltningen har ved sin vurdering af sagen imidlertid lagt vægt på ressortministeriets oplysninger om, at kommunerne efter bestemmelser i serviceloven har mulighed for at lade ferietilbud til borgere indgå som en del af deres serviceniveau, såfremt de ønsker dette.

Statsforvaltningen henviser til, at kommunalfuldmagtsreglerne viger for den skrevne lovgivning. Det betyder efter Statsforvaltningens opfattelse, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse, når serviceloven hjemler, at kommuner kan yde hjælp til ledsagelse under ferieophold.

Statsforvaltningen har på denne baggrund vurderet, at kommunens opkrævning for hjælp til ledsagelse på ferieture mangler hjemmel i såvel serviceloven som kommunalfuldmagtsreglerne.

Sagens akter vedlægges, og vi henviser til vores vejledende udtalelse af 2. oktober 2014, som vi fastholder.”

Den 3. september 2015 sendte Social- og Indenrigsministeriet et udkast til udtalelse i sagen til Sundheds- og Ældreministeriet, som ved kongelig resolution af 28. juni 2015 blev ressortministerium for servicelovens § 83, med anmodning om ministeriets bemærkninger hertil.

Ved brev af 10. november 2015 med bilag afgav Sundheds- og Ældreministeriet sine endelige bemærkninger. Af det vedlagte notat fremgår bl.a. følgende:

”...

Den primære indsats, som [her] ydes i forbindelse med sædvanlige ferier og udflugter, ydes efter Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse med hjemmel i servicelovens § 85 om pædagogisk støtte, herunder særligt pædagogisk ledsagelse.

Kommunernes udgifter til løn, billetter, rejser, ophold m.v. til det personale, som yder støtte og ledsagelse, knytter sig således efter ministeriets opfattelse til den indsats, som ydes efter servicelovens § 85.

Der er efter Sundheds- og Ældreministeriets vurdering ikke hjemmel til at opkræve betaling for udgifter til hjælp efter servicelovens § 85 i medfør af servicelovens § 161 og bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84.

...”



Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

1. Social- og Indenrigsministeriets kompetence

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

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale 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.

Kompetencen til at behandle klager over konkrete afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse om tildeling af støtte og ledsagelse til borgerne efter servicelovens bestemmelser henhører under Ankestyrelsen. Social- og Indenrigsministeriet har ikke herved taget stilling til sådanne konkrete afgørelser.

2. Om kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse. Dette indebærer, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage en opgave, fordi lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommunerne varetager opgaven, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

I det omfang, adgangen til at varetage en opgave ikke udtømmende er reguleret i den skrevne lovgivning og derfor skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, gælder endvidere som udgangspunkt efter disse regler, at kommunerne ikke uden lovhjemmel kan varetage opgaver i forhold til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

En vurdering af, hvorvidt en kommunalbestyrelse har hjemmel til at tilbyde ledsagelse til borgere i botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, og herunder opkræve betaling for ledsagerens løn samt rejse- og opholdsudgifter, beror således i første række på en vurdering af den skrevne lovgivning. Det vil her sige serviceloven.

3. Serviceloven

3.1. Tilbud efter servicelovens § 83 og 85

Servicelovens §§ 83 og 85 er sålydende (lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 med senere ændringer):

§ 83. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde

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



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

Stk. 3. ...

...

§ 85. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

3.1.1. Særligt vedrørende servicelovens § 83

§ 83 blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service og afløste § 71, oprindeligt indsat ved lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service.

Lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service blev vedtaget på baggrund af forslag nr. 38 af 24. februar 2005 til lov om social service. Følgende fremgår af bemærkningerne til § 83, jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 2160, h. sp.:

"Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende bestemmelse i § 71 og 67 b i lov om social service med redaktionelle ændringer, jf. afsnit 4 i de almindelige bemærkninger."

Følgende fremgår bl.a. af afsnit 4. "Redaktionelle ændringer" i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 2144, v. sp.:

"...

... Det er ikke hensigten [med retssikkerhedsprojektet, og de ændringer, der foretages på baggrund heraf], at ændre indholdet i lovgivningen. Der er alene tale om den formulerings- og formidlingsmæssige side af lovgivningen.

..."

Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service blev som nævnt ovenfor vedtaget på baggrund af forslag nr. 229 af 16. april 1997 til lov om social service. Følgende fremgår af bemærkningerne til § 71 (fremsat som § 69), jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4978, h. sp.:

"...

Forslaget omfatter tilbud om personlig hjælp og pleje, dvs. hjælp til personlig hygiejne, af- og påklædning og hjælp til spisning m.v.

Tilbud om hjælp eller støtte til praktiske opgaver, fx hjælp til rengøring, madservice, vask af tøj, indkøb o.lign.

Hjælpen gives fortsat som hjælp til selvhjælp, og kun til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Modtageren skal i videst muligt omfang deltage i udførelsen af de opgaver, der gives hjælp til.

...

Hvis der er tale om boformer, hvor amtskommunen, jf. forslagets § 79, yder hjælpen, forudsættes beboerens behov fuldt ud dækket af amtskommunen.

For mange beboere vil det imidlertid indgå i det udviklingsmæssige, socialpædagogiske arbejde, at de praktiske opgaver i videst muligt omfang løses af personen selv i samarbejde med



personalet. Der er således tale om en glidende overgang mellem praktisk hjælp og socialpædagogiske ydelser.

...

At praktisk hjælp m.v. fremover udelukkende skal ydes efter de almindelige bestemmelser, betyder ikke, at personer, som tidligere på grund af ophold i bistandslovens § 105 eller § 112-institutioner, bofællesskaber m.v. ikke reelt har været omfattet af hjemmehjælpsbestemmelserne, fremover har ret til praktisk hjælp m.v. i stedet for socialpædagogiske ydelser. Derimod er det tanken, at den enkeltes behov for praktisk hjælp m.v. også fremover skal vurderes ud fra den enkeltes ressourcer og samlede situation, herunder især muligheden for afhjælpning gennem socialpædagogisk hjælp.

...”

3.1.2. Særligt vedrørende servicelovens § 85

§ 85 blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service og afløste § 73, oprindeligt indsat ved lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service.

Lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service blev vedtaget på baggrund af forslag nr. 38 af 24. februar 2005 til lov om social service. Følgende fremgår af bemærkningerne til § 85, jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 2160, h. sp.:

”Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende bestemmelse i § 73 i lov om social service med redaktionelle ændringer, jf. afsnit 4 i de almindelige bemærkninger.”

Som nævnt ovenfor fremgår følgende bl.a. af afsnit 4. ”Redaktionelle ændringer” i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 2144, v. sp.:

”...

... Det er ikke hensigten [med retssikkerhedsprojektet, og de ændringer, der foretages på baggrund heraf], at ændre indholdet i lovgivningen. Der er alene tale om den formulerings- og formidlingsmæssige side af lovgivningen.

...”

Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service blev vedtaget på baggrund af forslag nr. 229 af 16. april 1997 til lov om social service. Følgende fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger i afsnit 6.2. ”Personlig hjælp og pleje m.v.”, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4935 v. sp.:

”Med det formål at skabe større sammenhæng i regelsættet samler lovforslaget som noget nyt reglerne om personlig hjælp og pleje m.v.

Personlig hjælp og pleje m.v. tildeles efter en individuel behovsvurdering for at styrke den enkeltes funktionsmuligheder eller for at kompensere for nedsat funktionsevne, der kan skyldes fysiske, psykiske og/eller sociale årsager, og som betyder at den enkelte ikke kan fungere optimalt i dagligdagen eller i relation til omgivelserne.

Den personlige hjælp og pleje m.v. kan bestå i forskellige former for støtte. Det kan dreje sig om personlig pleje eller nødvendige huslige opgaver, som den enkelte ikke selv kan udføre. Hjælpen kan gives som »hjemme hos«, støtteceterfunktioner, hjemmevejleder, ledsagelse og hjælpeordninger til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne samt mere støttende og omsorgsmæssige aktiviteter med det formål at højne den enkeltes funktionsniveau.”

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 73 (fremsat som § 71), jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4979, v. sp.:



"Forslaget omfatter de former for hjælp, omsorg m.v., der efter de gældende regler indgår som integreret del af et botilbud. Forslaget betyder, at denne form for bistand kan ydes uanset boform.

Der er tale om et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger. Der kan fx gives vejledning, rådgivning, hjælp til selvhjælp til at udføre dagligdagens gøremål m.v., herunder også til personer, som i vidt omfang selv er i stand til at træffe valg. Det kan fx dreje sig om støtteforanstaltninger til lettere sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere samt andre udsatte grupper. Formålet med støtten i disse tilfælde er yderligere selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen m.v., således at de i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud. Det kan fx også være den meget intensive og omsorgsbetonede støtte, der ydes personer med meget betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.

For personer, der på grund af betydelig nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne reelt ikke har mulighed for at tage vare på egne interesser, kan der være behov for en særlig hjælp til at opnå og fastholde egen identitet og derigennem opnå en mere aktiv livsudfoldelse.

Til stærkt udviklingshæmmede kan der være behov for støtte med henblik på de pågældendes muligheder for selv at klare dagligdagen, fx træning i at klæde sig på, spisetræning, hjælp til indkøb m.v.

Hjælpen skal tage udgangspunkt i pågældendes egne behov og forudsætninger og gives med respekt for den enkeltes integritet og værdighed.

For personer med betydelig nedsat fysisk funktionsevne vil hjælpen udover egentlig optræning og behandling kunne omfatte oplæring/genoplæring i daglige færdigheder, omsorg, støtte til udvikling af egne ressourcer, herunder muligheder for at kommunikere og indgå i samvær med andre.

Det afgørende er, at hjælpen tager udgangspunkt i den enkeltes individuelle situation og nedsatte funktionsevne med respekt for den enkeltes egne behov og ressourcer. Hjælpen kan i nogle tilfælde opstille normer for den enkeltes livsudfoldelse samtidig med, at indsatsen udformes således, at den enkeltes personlighed støttes bedst muligt. I den forbindelse skal det respekteres, at nogle eventuelt trives under normer, der kan opfattes som usædvanlige. Hjælpen bør tage sigte på hjælp til selvhjælp både på det praktiske og det personlige plan. Der kan være behov for hjælp til, at den enkelte kan tilrettelægge og overskue sin egen økonomi. Ved meget betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne kan den personlige omsorg dog også være et mål i sig selv.

Hjælpen kan bl.a. bestå i rådgivning i forbindelse med fritids- og kulturaktiviteter m.v., opretholdelse af sociale netværk samt hjælp til administration af personlige forhold og konfliktløsning. Hjælpen kan også bestå af mere praktisk betonedede funktioner, som fx indkøb, lægebesøg, rejser, læsning af post m.v.

3.2. Regler om betaling for tilbud efter servicelovens §§ 83 og 85

Serviceovens § 161 er sålydende (lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 med senere ændringer):

§ 161. Der kan opkræves betaling for personaleomkostninger til madserviceordninger efter § 83, stk. 1, nr. 3, og til hjælp efter § 84, hvis borgeren ikke samtidig modtager hjælp efter §§ 41, 42, 96 eller 100.

Stk. 2. Social- og indenrigsministeren fastsætter regler om betaling for tilbud efter §§ 85 og 97-99 og om beregnings- og indkomstgrundlaget for betalingen for disse tilbud.

Stk. 3. Sundheds- og ældreministeren fastsætter regler om betaling for tilbud efter §§ 83, 83 a, 84 og 86 og om beregnings- og indkomstgrundlag for betalingen for disse tilbud.



Stk. 4. Sundheds- og ældreministeren fastsætter nærmere regler om modtagerens maksimale egenbetaling for madservice efter § 83, stk. 1, nr. 3, herunder om regulering af egenbetalingen.

Bestemmelsen blev senest ændret ved lov nr. 1894 af 29. december 2015 om ændring af lov om social service (Måltretning af de forebyggende hjemmebesøg)

Lov nr. 1894 af 29. december 2015 om ændring af lov om social service blev vedtaget på baggrund af forslag nr. 47 af 11. november 2015 til lov om ændring af lov om social service. Følgende fremgår af bemærkningerne til § 161:

”Efter servicelovens § 161, stk. 1, fastsætter social- og indenrigsministeren i en bekendtgørelse regler om betaling for tilbud efter kapitel 16 og om beregnings- og indkomstgrundlaget for betalingen. Bemyndigelsen er på ældreområdet udmøntet i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.2.1.2.

Ved kongelig resolution af 28. juni 2015 er det bestemt, at ressortansvaret for sager vedrørende ældreområdet overføres fra det ved den kongelige resolution oprettede social- og indenrigsministerium til Sundheds- og Ældreministeriet. Lovforslagets § 1, nr. 7-8 indeholder som konsekvenser af ressortomlægningen en deling af bestemmelserne i § 161, stk. 1, i lov om social service, som bemyndiger den ressortansvarlige minister til at fastsætte nærmere regler om kommunalbestyrelsens pligt til at træffe beslutning om betaling, beregnings- og indkomstgrundlag for betalingen for tilbud efter loven, jf. § 161, stk. 1.

Forslaget til § 161, stk. 2 og 3, betyder således, at den minister, der er ressortansvarlig for lovens enkelte bestemmelser om tilbud og ydelser til borgeren, har kompetencen til alene at fastsætte regler om betaling for de pågældende bestemmelser.

Der er i øvrigt ikke med forslaget tilsigtet indholdsmæssige ændringer af bestemmelserne.”

Bemyndigelsen i servicelovens § 161, stk. 3, er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84. Følgende fremgår af bekendtgørelsens § 1 om fastsættelse af betaling for tilbud:

§ 1. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om betaling for tilbud efter servicelovens §§ 79, 83 og 84. Ved fastsættelsen af betalingen kan højst medregnes kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, der kan henføres til produktion og levering af tilbuddet, jf. dog stk. 2 og 3 og §§ 2-4. Kommunalbestyrelsen fastsætter betalingen for tilbuddet mindst én gang årligt. Et eventuelt overskud skal indregnes som en reduktion af taksten senest to år efter det år, hvor overskuddet er opstået. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et eventuelt underskud skal indregnes som en hel eller delvis forøgelse af taksten, eller om underskuddet slet ikke skal indregnes, senest to år efter det år, hvor underskuddet er opstået.

Stk. 2. Betaling for madservice efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 3, kan maksimalt udgøre 3.425 kr. pr. måned for fuld forplejning for beboere i plejebolig og plejehjem, botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 og lignende boligenheder, hvortil der er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale, herunder friplejeboliger. Ved midlertidige ophold i disse boformer på mindre end en måneds varighed fastsættes betalingen for madserviceordninger efter servicelovens § 83 ved en forholdsmæssig reduktion af det maksimale beløb på 3.425 kr. Beløbet, der er angivet i 2015-niveau, reguleres hvert år den 1. januar efter lov om en satsreguleringsprocent og afrundes til nærmeste kronebeløb. Beløbet reguleres næste gang den 1. januar 2016.

Stk. 3. Modtagere af madservice efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 3, som er omfattet af frit valg af leverandør efter servicelovens § 91, skal tilbydes mindst ét dagligt måltid mad i form af en hovedret til maksimalt 50 kr. pr. måltid uanset borgerens valg blandt de leverandører, der indgås aftale med, jf. servicelovens § 91, stk. 2, nr. 1 og 2. Beløbet, der er angivet i 2015-



niveau, reguleres hvert år den 1. januar efter lov om en satsreguleringsprocent og afrundes til nærmeste kronebeløb. Beløbet reguleres næste gang den 1. januar 2016. Uanset hvilket andet tilbud om en hovedret end det kommunale tilbud til maksimalt 50 kr., som modtageren måtte vælge, betaler modtageren den valgte hovedrets pris fratrukket et eventuelt kommunalt tilskud.

4. Social- og Indenrigsministeriets vurdering

4.1. Serviceloven

4.1.1. Spørgsmålet om, hvorvidt der i serviceloven er hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter

Efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, skal kommunalbestyrelsen tilbyde personlig hjælp og pleje, samt hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Efter lovens § 85 skal kommunalbestyrelsen tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Det fremgår af udtalelsen af 25. april 2013 fra det daværende Social- og Integrationsministerium, at hvis kommunalbestyrelsen beslutter, at ferietilbud skal indgå som en del af indsatsen i botilbud, vil indsatsen være omfattet af servicelovens enkelte bestemmelser, herunder om personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 og socialpædagogisk og anden støtte efter servicelovens § 85.

Af de almindelige bemærkninger til lovens kapitel om personlig hjælp og pleje m.v., fremgår det endvidere bl.a., at den personlige hjælp og pleje m.v. kan bestå i forskellige former for støtte. Det kan dreje sig om personlig pleje eller nødvendige huslige opgaver, som den enkelte ikke selv kan udføre. Hjælpen kan gives som »hjemme hos«, støttecenterfunktioner, hjemmevejleder, ledsagelse og hjælpeordninger til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne samt mere støttende og omsorgsmæssige aktiviteter med det formål at højne den enkeltes funktionsniveau.

Om den socialpædagogiske støtte, der kan tilbydes efter servicelovens § 85, fremgår det bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, at der er tale om et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger, og at hjælpen bl.a. kan bestå af mere praktisk betonedede funktioner, som f.eks. indkøb, lægebesøg, rejser, læsning af post m.v.

Det fremgår endvidere, at for personer med betydelig nedsat fysisk funktionsevne vil hjælpen udover egentlig optræning og behandling kunne omfatte oplæring/genoplæring i daglige færdigheder, omsorg, støtte til udvikling af egne ressourcer, herunder muligheder for at kommunikere og indgå i samvær med andre.

Om personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk.1, nr. 1, fremgår det bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen omfatter: "tilbud om personlig hjælp og pleje, dvs. hjælp til personlig hygiejne, af- og påklædning og hjælp til spisning m.v."

Om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, fremgår det bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen omfatter: "Tilbud om hjælp eller støtte til praktiske opgaver, fx hjælp til rengøring, madservice, vask af tøj, indkøb o.lign. Hjælpen gives fortsat som hjælp til selvhjælp, og kun til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Modtageren skal i videst muligt omfang deltage i udførelsen af de opgaver, der gives hjælp til."

Det er på baggrund af ovenstående Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse kan fastsætte sit serviceniveau således, at borgere i kommunens botilbud ydes indsats, herunder støtte og ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter efter servicelovens §§ 83 og 85.



Af Sundheds- og Ældreministeriets notat modtaget den 10. november 2015 fremgår det bl.a., at den primære indsats, som ydes i forbindelse med sædvanlige ferier og udflugter, efter Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse ydes med hjemmel i servicelovens § 85 om pædagogisk støtte, herunder særligt pædagogisk ledsagelse.

Social- og Indenrigsministeriet er enig i Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at den form for ledsagelse, som kommunalbestyrelsen yder i forbindelse med sædvanlige ferier og udflugter for borgere i botilbud, må anses som socialpædagogisk ledsagelse efter servicelovens § 85. Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at målgruppen for denne indsats i form af socialpædagogisk ledsagelse efter servicelovens § 85 er personer, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for en sådan støtte.

Ministeriet har herved også lagt vægt på, at indsatser under sådanne sædvanlige ferier og udflugter ikke ses at falde ind under "personlig hjælp og pleje", jf. servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1.

4.1.2. Spørgsmålet om, hvorvidt der i serviceloven er hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan opkræve betaling fra borgere i kommunens botilbud for kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold mv. til det personale, som yder støtte og ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter.

Efter servicelovens § 161, stk.2, fastsætter social- og indenrigsministeren regler om betaling for tilbud efter §§ 85 og 97-99 og om beregnings- og indkomstgrundlaget for betalingen for disse tilbud. Ministeriet har ikke udnyttet denne bemyndigelse til at fastsætte regler om betaling for tilbud efter servicelovens § 85.

Efter servicelovens § 161, stk. 3, fastsætter sundheds- og ældreministeren regler om betaling for tilbud efter §§ 83, 83 a, 84 og 86 og om beregnings- og indkomstgrundlag for betalingen for disse tilbud. Bemyndigelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84.

Det følger af bekendtgørelsens § 1, stk. 1, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om betaling for tilbud efter servicelovens §§ 79, 83 og 84. Ved fastsættelsen af betalingen kan som hovedregel højst medregnes kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, der kan henføres til produktion og levering af tilbuddet. Kommunalbestyrelsen fastsætter betalingen for tilbuddet mindst én gang årligt.

Der findes efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse herudover ikke anden mulig hjemmel i serviceloven til opkrævning af betaling for indsatser ydet i medfør af servicelovens §§ 83 og 85.

Som det fremgår ovenfor, er det ministeriets opfattelse, at den primære indsats, som ydes borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, er socialpædagogisk bistand, herunder særligt socialpædagogisk ledsagelse, efter servicelovens § 85.

Af Sundheds- og Ældreministeriets notat modtaget den 10. november 2015 fremgår det bl.a., at det er Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse, at kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold m.v. til det personale, som yder støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter knytter sig til den indsats, som ydes efter servicelovens § 85.

Det fremgår endvidere af Sundheds- og Ældreministeriets notat modtaget den 10. november 2015, at bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for



generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84, efter ministeriets vurdering ikke giver hjemmel til at opkræve betaling for udgifter til hjælp og støtte efter servicelovens § 85.

Social- og Indenrigsministeriet er enig i Sundheds- og Ældreministeriets vurdering.

Social- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at der ikke i serviceloven eller i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. september 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84, er hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan opkræve betaling fra borgere i kommunens botilbud for kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold mv. til det personale, som yder støtte og ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter.

4.2. Kommunalfuldmagtsreglerne

KL anmodede ved henvendelsen af 30. oktober 2014 om ministeriets vurdering af, hvorvidt en kommunalbestyrelse med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan opkræve betaling fra beboere i botilbud for ledsageres løn samt rejse- og opholdsudgifter under ferieophold uden for botilbuddet.

KL anførte i den forbindelse, at det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og det tidligere Social- og Integrationsministerium ikke i sine udtalelser havde taget stilling til, om serviceloven udtømmende har gjort op med en kommunalbestyrelses mulighed for at yde hjælp og socialpædagogisk bistand til borgere, eksempelvis under ferieophold fra et botilbud, og at KL således ikke er enig i de konklusioner, Statsforvaltningen har draget af fagministeriets udtalelser i sagen.

Social- og Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at i tilfælde, hvor den skrevne lovgivning udtømmende regulerer en kommunalbestyrelses adgang til at varetage en opgave, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne. Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse anses lovgivningen for udtømmende, når lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at en kommune varetager opgaven.

Som anført ovenfor, er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse kan fastsætte sit serviceniveau således, at borgere i kommunens botilbud ydes indsatser, herunder støtte og ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter efter servicelovens §§ 83 og 85. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at den form for ledsagelse, som kommunalbestyrelsen yder i den forbindelse, må anses som socialpædagogisk ledsagelse efter servicelovens § 85.

Det er i forlængelse heraf Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke i serviceloven eller i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84, er hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan opkræve betaling fra borgere i kommunens botilbud for kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold mv. til det personale, som yder støtte og socialpædagogisk bistand, herunder ledsagelse under sædvanlige ferier og udflugter.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at det er den socialpædagogiske bistand og i den forbindelse særligt den socialpædagogiske ledsagelse efter servicelovens § 85, der må antages at udgøre den primære indsats på sådanne ferier og udflugter for borgere i botilbud, og at kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold m.v. til det personale, som yder støtte og ledsagelse, knytter sig til denne indsats.

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at kommunalbestyrelsens mulighed for at tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, herunder adgangen til at opkræve betaling herfor, er udtømmende reguleret i serviceloven.



Ministeriet har herved bl.a. lagt vægt på ydelsernes formål og karakter, herunder at kommunalbestyrelsen efter lovens bestemmelser efter en konkret vurdering er forpligtet til at yde støtte og socialpædagogisk bistand, herunder ledsagelse efter servicelovens §§ 83 og 85. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at der ikke ses at være holdpunkter for, at kommunalbestyrelsen i dette tilfælde, **hvor** den socialpædagogiske bistand, herunder ledsagelse efter servicelovens § 85 må antages at udgøre den primære indsats, og **hvor** kommunens udgifter til løn, billetter, rejser, ophold m.v. til det personale, som yder støtte og ledsagelse endvidere knytter sig til den indsats, som ydes efter servicelovens § 85, kan stille vilkår om betaling for disse ydelser.

Da serviceloven således efter ministeriets opfattelse udtømmende regulerer kommunalbestyrelsens mulighed for at tilbyde støtte og ledsagelse til borgere i kommunens botilbud under sædvanlige ferier og udflugter, herunder adgangen til at opkræve betaling herfor, er der efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt kommunalbestyrelsen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan tilbyde dette.

Social- og Indenrigsministeriet er således enigt med Statsforvaltningen i, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse i dette tilfælde.

Ved kopi af dette brev har Social- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen og alle kommuner sin retsopfattelse.

Kopi af dette brev vil blive offentliggjort i Social- og Indenrigsministeriets resumédatabase: <http://resumedatabase.sim.dk/>

Social- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann
Kontorchef