

## Ankestyrelsens besvarelse af henvendelse fra Sekretariatet for Ekspertudvalget på Socialområdet - bestilling vedrørende formålsbestemmelsen og fortolkningen af serviceniveauer

---

Februar 2024

### Baggrund

Sekretariatet for Ekspertudvalget på socialområdet har Ankestyrelsen om at besvare følgende spørgsmål:

1. Hvad vil en ændring af servicelovens formålsbestemmelse, hvor det tydeliggøres, at økonomi er et sagligt hensyn, betyde for Ankestyrelsens praksis?
2. Vurderer Ankestyrelsen, at kommunerne under henvisning til eget serviceniveau inden for serviceloven kan begrunde, at de vælger det billigste tilbud, der dækker borgers behov, frem for et dyrere tilbud?
3. Hvad kræver Ankestyrelsen i forhold til beskrivelse af et kommunalt serviceniveau for, at en afgørelse kan hvile på det?

### Svar

*Ad spørgsmål 1. Hvad vil en ændring af servicelovens formålsbestemmelse, som foreslået i bilag 1, betyde for Ankestyrelsens praksis?*

Ekspertudvalget anfører, at den foreslåede ændring af bestemmelsen af servicelovens § 1 skal tydeliggøre, at økonomi kan være et sagligt hensyn. Der er således, som Ekspertudvalget også anfører, tale om, at anbefalingen vil tydeliggøre gældende ret. Ændringen vil derfor ikke – i den form, som udkastet er forelagt for Ankestyrelsen – ændre den nuværende retstilstand.

Ankestyrelsen træffer afgørelse på baggrund af gældende ret, herunder under inddragelse af formålsbestemmelsen i servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt., hvorefter det er sagligt for kommunerne at træffe afgørelser efter serviceloven på baggrund af økonomiske og faglige hensyn.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (pkt. 2.1.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 140 som fremsat den 29. marts 2012), at: ”Det vil sige, at når der er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, skal der inddrages både faglige og økonomiske hensyn. Faglige hensyn skal forstås som de fx behandlingsmæssige, socialfaglige og sundhedsmæssige hensyn, der er relevante i forhold til den konkrete borgers situation og i forhold til den konkrete sag. Økonomiske hensyn skal forstås som hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. F.eks. bør kommunen, hvis den skal vælge mellem to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov, vælge det billigste.”

Inden for den tid, Ankestyrelsen har haft til rådighed, har styrelsen søgt at finde afgørelser, hvor styrelsen har omgjort kommuner, der har truffet afgørelse under eksplicit henvisning til økonomiske hensyn. Ankestyrelsen har ikke kunnet finde eksempler herpå.

En tydeliggørelse af formålsbestemmelsen vil efter Ankestyrelsens opfattelse kunne skærpe kommunernes opmærksomhed på, 1) at det er muligt at inddrage økonomiske hensyn som et lovligt hensyn i de afgørelser, der træffes, og 2) at deres vurdering ikke vil blive tilsidesat af Ankestyrelsen, hvis de har valgt det billigste af to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov. Det bemærkes, at kommunerne, uanset den foreslåede tydeliggørelse af formålsbestemmelsen, ikke inden for lovens rammer kan vælge et tilbud, der ikke er egnet til at dække borgers behov, under henvisning til økonomiske hensyn.

*Ad spørgsmål 2. Vurderer Ankestyrelsen, at kommunerne under henvisning til eget serviceniveau inden for serviceloven kan begrunde, at de vælger det billigste tilbud, der dækker borgers behov, frem for et dyrere tilbud?*

Det fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt., at en afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Det kan således, som ovenfor anført, være sagligt for en kommune at inddrage økonomiske hensyn i en afgørelse. Kommunerne har således en generel forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt.

Bestemmelsen blev indsat i serviceloven i 2012 ved lov nr. 596 af 8. juni 2012. Følgende fremgår af forarbejderne til loven: ”Der er i praksis uklarhed om, i hvilket omfang den enkelte kommunalbestyrelse kan inddrage økonomiske hensyn, når der træffes afgørelse. Mulighederne følger allerede af den gældende retstilstand og grundsætninger. Det er aftalt i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2012 at præcisere de gældende, uskrevne retsgrundsætninger i serviceloven.”

Det fremgår desuden af forarbejderne, at ”[ø]konomiske hensyn skal forstås som hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. F.eks. bør kommunen, hvis den skal vælge mellem to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov, vælge det billigste.”

Ankestyrelsen bemærker, at en afgørelse altid skal baseres på en helhedsorienteret sagsbehandling, som munder ud i en konkret, individuel vurdering af en borgers behov. Som bestemmelsen med tilhørende lovforarbejder er formuleret i dag, kan kommunalbestyrelsen ikke vælge den billigere indsats, hvis den ikke er egnet til at opfylde borgers behov.

Men i en situation, som den beskrevne, hvor en kommune har et valg mellem to tilbud, der begge dækker de behov, som en borger er berettiget til at få hjælp til, er det i overensstemmelse med Ankestyrelsens retsopfattelse, at kommunen vælger det billigste alternativ.

*Ad. spørgsmål 3. Hvad kræver Ankestyrelsen i forhold til beskrivelse af et kommunalt serviceniveau for, at en afgørelse kan hvile på det?*

Serviceoven § 138 giver en generel hjemmel til at udarbejde serviceniveauer/kvalitetsstandarder på alle områder. Et serviceniveau kan være med til at angive rammerne for udmålingen af støtte. En kommunes serviceniveau er en generel serviceinformation i forhold til borgerne i kommunen.

Bestemmelsen blev indsat i serviceoven i 2012 ved lov nr. 596 af 8. juni 2012 (dvs. samme lovændring, hvorved 3. pkt. i § 1, stk. 3, blev indsat). Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. følgende (pkt. 2.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 140 som fremsat den 29. marts 2012): ”... Uanset om der er et rum for udøvelse af skøn og fastsættelse af lokale serviceniveauer, vil der altid i den konkrete sag skulle foretages en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats konkret afhjælper behovet hos borgeren, ligesom kommunalbestyrelsen er bundet af gældende regler og forvaltningsretlige grundsætninger, selv om der er fastsat et lokalt serviceniveau. ...”

Af pkt. 2.2.3 i de almindelige bemærkninger fremgår følgende: ”Det foreslås, at det fastsættes i en ny bestemmelse i § 138 i serviceoven, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer kan træffe beslutning om at fastsætte generelle, vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter serviceoven. Samtidig foreslås det at præcisere ... i ... § 1, at hjælpen til borgeren skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger. Når adgangen til at fastsætte serviceniveauer og den konkrete, individuelle vurdering præciseres i sammenhæng, er det for at understrege, at de generelle, vejledende serviceniveauer indgår som en del af beslutningsgrundlaget for de konkrete og individuelle afgørelser, men at de ikke kan træde i stedet for dem. Der er alene tale om en lovfæstelse af gældende ret ...”.

Som det fremgår af lovforarbejderne ændrer et serviceniveau ikke på kravet om, at der skal foretages en konkret, individuel vurdering af borgers behov i det enkelte tilfælde. Serviceniveauet skal således fraviges i de tilfælde, hvor borgerens behov nødvendiggør dette.

En afgørelse kan således ikke hvile på et kommunalt serviceniveau alene, men skal altid hvile på de hensyn, kriterier og betingelser, der er angivet i de bestemmelser i serviceoven, som er relevante i forhold til den støtte, borgeren søger om.

Ankestyrelsen henviser i øvrigt også til Højesterets dom optrykt i U.2013.2324H, hvor Højesteret bl.a. har anerkendt, at en kommune med henvisning til et reduceret serviceniveau kan træffe afgørelse om fx at reducere hjemmehjælp med virkning for tiden efter udløbet af bevillingsperioden, forudsat at betingelserne herfor i serviceoven er opfyldt, herunder at kommunen havde foretaget en konkret vurdering af borgernes behov for hjælp.