



Ankestyrelsens brev til Nordfyns
Kommune

3. februar 2025

**Tilsynsudtalelse om Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard for
personlig pleje og praktisk hjælp**

J.nr. 24-88402

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard for ydelser efter servicelovens § 83.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard er i overensstemmelse med regler og praksis.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i kvalitetsstandarden, at der som udgangspunkt ikke ydes hjælp til:

- Bankning og rensning af gulvtæpper, madrasser og møbelbetræk
- Rengøring af kumgefryser
- Vaske cementgulv
- Nedtagning/ophængning og vask af gardiner, persiener eller rullegardiner
- Vask af store duge
- Vask af sengetæpper
- Vask af store uldtæpper
- Afhentning af medicin på apotek
- Tilberedning af varm mad (middagsmad o. lign.)

Ankestyrelsen vurderer også, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i

kvalitetsstandarden, at gulve, bortset fra gulve i køkken, entre/bryggers og badeværelse, kun rengøres efter behov og max. 4-5 gange årligt.

Ankestyrelsen vurderer desuden, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i kvalitetsstandarden, at

- det er en betingelse for at få madservice, at borgeren ikke har en rask ægtefælle, pårørende eller andre i sin hustand, som kan hjælpe, og
- ”såfremt en rask ægtefælle midlertidigt er ude af stand til at lave mad til en syg ægtefælle, er du også midlertidigt omfattet. Madservice ophører, når den raske ægtefælle har haft fornøden tid til at opnå færdighederne i grundlæggende madlavning.”

Vi beder kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev den 10. september 2024 til Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner. [A] oplyste, at Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard for personlig pleje og praktisk hjælp, efter hendes opfattelse, var i strid med regler og praksis.

På baggrund af henvendelsen bad Ankestyrelsen den 23. oktober 2024 Nordfyns Kommune om en udtalelse.

Nordfyns Kommune har den 11. november 2024 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

”På baggrund af Ankestyrelsens henvendelse har Nordfyns Kommune gennemgået kvalitetsstandarderne, og har fundet grundlag for revision heraf.

Revisionen vil som minimum indeholde følgende temaer:

- Redaktionelle ændringer, herunder sikring af hensigtsmæssig formidling af indholdet, jf. principmeddelelse 3-19 og 3-18.

- Minimumskrav ved bestilling af mad udtages, jf. J.nr. 24-57634.
- Afsnit om hvad ydelsen ikke indeholder udtages.
- Rammerne for støtte til at kunne deltage i madlavningen mod egenbetaling uddybes, jf. principmeddelelse 11-19.

Revisionen af kvalitetsstandarderne for personlig og praktisk hjælp vil ske hurtigst muligt."

Af referatet fra kommunalbestyrelsesmøde den 17. december 2024 fremgår følgende:

"På baggrund af henvendelse fra Ankestyrelsen, er der fundet grundlag for revision af kvalitetsstandarden for personlig og praktisk hjælp. Ændringer omfatter bl.a. at minimumskrav ved bestilling af mad udtages. Endvidere er overskriften for afsnittene "Hvad indeholder hjælpen ikke" ændret til "Som udgangspunkt ydes ikke hjælp til". Med dette ønskes at præcisere, at kvalitetsstandarderne alene er vejledende, og at enhver bevilling altid beror på en konkret og individuel vurdering."

Reglerne

Følgende fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, 2. led:

"§ 1. [...]

Stk. 3. [...] Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte, jf. dog § 117 a. [...]"

Følgende fremgår af servicelovens § 83, stk. 1 og stk. 2:

"§ 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."

Følgende fremgår af servicelovens § 138:

”§ 138. Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.”

Følgende fremgår af § 1 i bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86:

”§ 1. Kommunalbestyrelsen skal mindst én gang årligt udarbejde en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp m.v., rehabiliteringsforløb samt kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning efter lovens §§ 83, 83 a og 86.

Stk. 2. Kvalitetsstandarden 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., rehabiliteringsforløb eller kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning efter lovens §§ 83, 83 a og 86.

Stk. 3. Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, communalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter lovens §§ 83, 83 a og 86. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis og skal danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen.

Kvalitetsstandarden skal endvidere indeholde operationelle mål for, hvordan dette sikres, og en beskrivelse af, hvordan der følges op på de fastsatte mål, jf. § 2.”

Følgende fremgår af blandt andet af pkt. 105 i vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 om hjælp og støtte efter serviceloven (vejledning nr. 2 til serviceloven):

”Kommunalbestyrelsen skal via kvalitetsstandarden skabe gennemsigtighed om sammenhængen mellem det politisk fastsatte serviceniveau, de konkrete afgørelser og de ydelser, der leveres hos den enkelte modtager af personlig og praktisk hjælp og madservice, rehabiliteringsforløb eller træning. Det indebærer bl.a., at borgerne skal kunne bruge kvalitetsstandarden til at orientere sig om serviceniveauet i kommunen og dermed få kendskab til, hvilken hjælp de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp og madservice, genoptræning eller vedligeholdelsestræning, eller bliver tilbudt et rehabiliteringsforløb efter § 83 a. Herigenem kommer kvalitetsstandarden til at medvirke til at sikre, at kommunens borgere dels kender deres

rettigheder og dels kan få kendskab til de politiske beslutninger, der ligger bag det vedtagne serviceniveau."

Skøn under regel

Grundsætningen om forbud mod skøn under regel er en uskreven retsgrundsætning. Grundsætningen er dog beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur, ligesom Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om emnet.

Følgende fremgår af FOB 2013-20:

"Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering [...]"

Følgende fremgår af Forvaltningsret, Niels Fenger (red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 367 ff.:

"2.4. Pligtmæssigt skøn

Det antages almindeligvis, at hvor forvaltningen er overladt et skøn, har den formodningsvis pligt til at foretage en konkret afvejning af de saglige hensyn, som er relevante. Det betegnes som grundsætningen om pligtmæssigt skøn.

Undertiden karakteriseres grundsætningen som et forbud mod at sætte skøn under regel. Det er imidlertid ikke alle interne regler, som er uforenelige med grundsætningen.

Grundsætningen er ikke til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender prioriteringsregler, ligesom forvaltningen også kan anvende hovedregler, når blot den i det enkelte tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges. Derimod er det ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, hvorved visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn.

[...]

Der, hvor der foreligger et 'frit skøn', f.eks. hvor forvaltningen kan meddele en tilladelse eller dispensation, uden at loven udtrykkeligt eller forudsætningsvis fastsætter, hvad der skal være retningsgivende, står det teoretiske synspunkt, om at forvaltningen skal skønne individuelt, forholdsvis stærkt."

Praksis

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 75-16, at de praktiske opgaver i hjemmet, der falder ind under bestemmelsen i serviceloven om praktisk hjælp, er de tilbagevendende huslige pligter, der normalt udføres i forbindelse med bevarelsen af hjemmet. Det er fx rengøring, tøjvask, indkøb, oprydning i hjemmet og praktisk hjælp til husstandens børn.

Praktisk hjælp eller støtte til praktiske opgaver i hjemmet omfatter også hjælp til fx indkøb eller hjælp til at hente og bringe børn fra børnehave. Det er derfor ikke den fysiske afgrænsning af hjemmet, der er afgørende for vurderingen af, om der er tale om en praktisk opgave, der ligger i hjemmet. Der skal være en naturlig sammenhæng mellem udførelsen af de praktiske opgaver i hjemmet og uden for hjemmet.

Andre praktiske opgaver, som ikke er nødvendige huslige opgaver eller ikke gør borgeren i stand til at klare sig på egen hånd, er ikke omfattet af den hjælp, der ydes som praktiske opgaver i hjemmet efter serviceloven. Det er fx hjælp til vedligeholdelse af bolig, bilvask, havearbejde, renholdelse af udendørsarealer, udvendig vask af vinduer, snerydning m.v.

Det beror på en konkret vurdering af borgerens behov, om en opgave er en nødvendig praktisk opgave i tæt tilknytning til hjemmet.

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 31-18, at den praktiske hjælp, der kan bevilges efter servicelovens § 83, også omfatter hjælp til større oprydningsopgaver eller hovedrengøring. Kommunernes kvalitetsstandard må derfor ikke udelukke muligheden for at bevilge hjælp til disse opgaver.

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19, at kommunen i forbindelse med udmåling af hjælp skal bedømme borgerens samlede situation og inddrage oplysninger om eventuelt andre medlemmer af husstanden.

Det fremgår videre, at formålet med kompensationsprincippet er, at borgere med en funktionsnedsættelse i videst muligt omfang bliver kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen og stilles lige med andre borgere. Borgeren skal have mulighed for at leve så normalt et liv som muligt, herunder have et socialt liv og mulighed for at passe et arbejde.

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 11-19, at kommunen skal tilbyde praktisk støtte i hjemmet til madlavning eller madserviceordning til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan lave mad.

Når kommunen skal bevilge støtte til madlavning, skal kommunen vurdere, om borgeren er i personkredsen for enten praktisk støtte til madlavning eller madserviceordning.

Efter formålet med bestemmelsen om personlig pleje og praktisk støtte skal borgere, der kan deltage i madlavningen med støtte, ikke bevilges madserviceordning, men i stedet praktisk støtte til madlavning. Det er ikke en forudsætning, at borgeren kan deltage i alle dele af madlavningen.

Om borgeren kan deltage i madlavning, beror på en konkret vurdering af borgerens funktionsevne, og om hjælpen vil bidrage dels til at vedligeholde fysiske og psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Kommunen er som udgangspunkt berettiget til at henvise borgeren til madserviceordning, hvis borgeren på grund af sin funktionsevne ikke kan udføre nogen dele af de nødvendige opgaver i forbindelse med madlavning, og støtten dermed ikke kan bidrage dels til at vedligeholde færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af borgerens funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Det fremgår også af principmeddelelse 11-19 at madserviceordning i visse tilfælde ikke kan dække borgerens hjælpebehov, selvom borgeren ikke kan samarbejde om madlavningen. Det kan fx være tilfældet, hvis borgeren har hjemmeboende børn, som borgeren har ansvaret for at lave mad tid, og madserviceordningen ikke kan bevilges til borgerens børn.

Sådan vurderer vi sagen

Praktiske opgaver

Ankestyrelsen vurderer, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i kvalitetsstandarden, at der som udgangspunkt ikke ydes hjælp til:

- Bankning og rensning af gulvtæpper, madrasser og møbelbetræk
- Rengøring af kummefryser
- Vaske cementgulv
- Nedtagning/ophængning og vask af gardiner, persiener eller rullegardiner
- Vask af store duge
- Vask af sengetæpper
- Vask af store uldtæpper
- Afhentning af medicin på apotek
- Tilberedning af varm mad (middagsmad o. lign.)

Det følger af § 138 i serviceloven, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer kan træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

Det følger også af § 1 i bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder og vejledningen hertil, at en kvalitetsstandard skal indeholde en beskrivelse af det fastlagte serviceniveau. Beskrivelsen skal være præcis, og borgeren skal kunne bruge kvalitetsstandarden til at få kendskab til, hvilken hjælp borgeren kan forvente fra kommunen.

Det fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, 2. led, at kommunen skal behandle alle anmodninger om praktisk hjælp efter servicelovens § 83 efter en konkret individuel vurdering af behovet for hjælp.

Efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, skal kommunen tilbyde hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. De ovennævnte opgaver er praktiske opgaver i hjemmet. Kommunen skal derfor – i forhold til en ansøgning om praktisk hjælp – konkret tage stilling til, om der er tale om nødvendige opgaver.

Det følger af Ankestyrelsens principmeddelelse 75-16, at de praktiske opgaver i hjemmet, der falder ind under bestemmelsen i serviceloven om praktisk hjælp, er de tilbagevendende huslige pligter, der normalt

udføres i forbindelse med bevarelsen af hjemmet. Det er fx rengøring, tøjvask, indkøb, oprydning i hjemmet og praktisk hjælp til husstandens børn.

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 31-18, at den praktiske hjælp, der kan bevilges efter servicelovens § 83, også omfatter hjælp til større oprydningsopgaver eller hovedrengøring. Kommunernes kvalitetsstandard må derfor ikke udelukke muligheden for at bevilge hjælp til disse opgaver.

Det er på baggrund af ovenstående Ankestyrelsens vurdering, at det er i strid med regler og praksis, at Nordfyns Kommune angiver i sin kvalitetsstandard, at der er en række praktiske opgaver, der som udgangspunkt ikke ydes hjælp til.

Særligt om hjælp til tilberedning af varm mad

Vi lægger vægt på, at hjælp til tilberedning af varm mad efter sin karakter også er en opgave, der kan ydes støtte til efter servicelovens § 83.

Det følger af Ankestyrelsens principmeddelelse 11-19, at kommunen skal tilbyde praktisk støtte i hjemmet til madlavning eller madserviceordning til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan lave mad.

Når kommunen skal bevilge støtte til madlavning, skal kommunen vurdere, om borgeren er i personkredsen for enten praktisk støtte til madlavning eller madserviceordning.

Efter formålet med bestemmelsen om personlig pleje og praktisk støtte skal borgere, der kan deltage i madlavningen med støtte, ikke bevilges madserviceordning, men i stedet praktisk støtte til madlavning. Det er ikke en forudsætning, at borgeren kan deltage i alle dele af madlavningen. Om borgeren kan deltage i madlavning, beror på en konkret vurdering af borgerens funktionsevne, og om hjælpen vil bidrage dels til at vedligeholde fysiske og psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Det følger af Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19, at borgere med en funktionsnedsættelse i videst muligt omfang bliver kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen og stilles lige med andre borgere.

Det er derfor Ankestyrelsens vurdering, at Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard for så vidt angår hjælp til tilberedning af varm mad er i strid med serviceloven og Ankestyrelsens offentliggjorte praksis.

Særligt om gulvvask

Ankestyrelsen vurderer også, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i kvalitetsstandarden, at gulve, bortset fra gulve i køkken, entre/bryggere og badeværelse, kun rengøres efter behov og max. 4-5 gange årligt.

Efter servicelovens § 83, stk. 1, kan der blandt andet bevilges personlig hjælp og pleje samt hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Bestemmelsen fastsætter ikke hvor meget hjælp, der kan bevilges eller hvor ofte. Kommunen er derfor overladt et skøn i forhold til udmålingen af hjælp.

Som det fremgår, så gælder der en uskreven retsgrundsætning om, at en myndighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser en skønsmæssig afvejning (skøn under regel). Kommunen kan derfor ikke opstille regler for, hvor meget hjælp, der maksimalt kan bevilges i en given situation.

Vi er opmærksomme på, at det fremgår af forordet til kvalitetsstandarden, at den alene er vejledende, og at enhver bevilling er underlagt en konkret og individuel vurdering.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at kvalitetsstandardens angivelse af, at vask af gulve, bortset fra gulve i køkken, entre/bryggere og badeværelse maksimalt rengøres 4-5 gange årligt giver det indtryk, at der er tale om et maksimum for hvor meget hjælp, der kan bevilges i forhold til den specifikke ydelse.

Særligt om inddragelse af raske medlemmer af husstanden

Ankestyrelsen vurderer desuden, at Nordfyns Kommune handler i strid med serviceloven og Ankestyrelsens praksis ved at angive i kvalitetsstandarden, at

- det er en forudsætning for at få madservice, at borgeren ikke har en rask ægtefælle, pårørende eller andre i sin husstand, som kan hjælpe, og
- ”såfremt en rask ægtefælle midlertidigt er ude af stand til at lave mad til en syg ægtefælle, er du også midlertidigt omfattet. Madservice ophører, når den raske ægtefælle har haft fornøden tid til at opnå færdighederne i grundlæggende madlavning.”

Det følger af Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19, at kommunen i forbindelse med udmåling af hjælp skal bedømme borgerens samlede situation og inddrage oplysninger om eventuelt andre medlemmer af husstanden. Kommunen kan altså ikke afvise at bevilge hjælp til praktiske opgaver alene med den begrundelse, at der er andre raske medlemmer af husstanden.

Kommunen skal derimod konkret og individuelt vurdere, hvilke konkrete opgaver, som de andre raske medlemmer af husstanden, kan varetage.

Vi bemærker også, at udgangspunktet er, at en ikke rask ægtefælle skal kompenseres for sin andel af de konkrete rengøringsopgave

Det er derfor Ankestyrelsens vurdering, at Nordfyns Kommunes kvalitetsstandard, for så vidt angår inddragelse af raske medlemmer af husstanden, er i strid med Ankestyrelsens offentliggjorte praksis.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtaelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtaelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtaelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Rikke Ellehauge

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsесloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om social service (serviceloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 909 af 3. juli 2024

Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86, nr. 1575 af 27. december 2014

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.