



Guldborgsund Kommune
Parkvej 37 Rådhuset
4800 Nykøbing F
Att.: Byrådet

Guldborgsund Kommunes serviceniveau for hjælp til indkøb af dagligvarer

Ældre Sagen har den 13. marts 2015 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af den dagældende kommunestyrelseslovs § 47 førte tilsynet med kommunerne.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1. Det er derfor Ankestyrelsen, der sender dette brev.

Statsforvaltningen, nu Ankestyrelsen, har på baggrund af Ældre Sagens henvendelse fundet anledning til at undersøge, om Guldborgsund Kommunes serviceniveau for hjælp til indkøb af dagligvarer er i overensstemmelse med servicelovens § 83.

Resumé

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at Guldborgsund Kommunes serviceniveau efter servicelovens § 83 – som beskrevet i kommunens kvalitetsstandard for bestilling af dagligvarer – omfatter hjælp til bestilling af dagligvarer mv., men ikke til *levering* af bestilte dagligvarer.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det i strid med servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, at kommunes serviceniveau ikke omfatter levering af dagligvarer.

Ankestyrelsen har anmodet byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

17. maj 2018

J.nr. 2015-19043

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at Guldborgsund Kommune i februar 2015 udsendte et brev til borgere, der var visiteret til udbringning af dagligvarer. Af dette brev fremgik følgende:

”Byrådet har i forbindelse med budgettet for 2015 besluttet, at der pr. 1. marts 2015 ikke længere bringes dagligvarer ud via kommunen.

Kommunen har derfor rettet henvendelse til de købmænd i Guldborgsund Kommune, der sælger dagligvarer for at få oplyst, om de vil bringe varer ud.

Kommunen sender derfor vedlagte oversigt ud til alle, der tidligere har fået leveret dagligvarer ud via kommunen.

Det står den enkelte borger frit for at benytte de nævnte købmænd. Man kan også selv finde andre løsninger på at få bragt varer ud.

Hvis du tidligere har fået bevilget hjælp til at bestille varer og få sat varer på plads, vil du fortsat få denne hjælp.”

Vedlagt var en liste over dagligvarebutikker/købmænd, som solgte og udbragte dagligvarer i Guldborgsund Kommune for en pris på mellem 25-129 kr.

Det fremgik af Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard fra 2015 om ”Praktiske opgaver – Indkøb”, jf. servicelovens § 83, (godkendt i byrådet den 16. april 2015), at de aktiviteter, der indgik i indsatsområdet, og som der blev ydet hjælp til var:

- skrive indkøbsseddel
- bestille varer
- sætte varer på plads
- kontrol af fødevarer.

Derimod var indkøb/udbringning af dagligvarer – i modsætning til i kvalitetsstandarden for 2014 - ikke længere en aktivitet, der indgik i indsatsområdet.

Den 17. september 2015 blev en ny kvalitetsstandard på området godkendt af byrådet med titlen ”Praktiske opgaver – Indkøb af dagligvarer”.

Den 9. februar 2017 er den seneste kvalitetsstandard på området godkendt af byrådet, nu med titlen "Praktiske opgaver – Bestilling af dagligvarer". Kvalitetsstandarderne er bortset fra titlen enslydende med den tidligere gældende kvalitetsstandard, som blev godkendt af byrådet den 16. april 2015.

Ved brev af 16. november 2015 har Guldborgsund Kommune sendt en udtalelse til Statsforvaltningen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Efter servicelovens § 83 stk. 1 nr. 2, har borgere med midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller borgere med særlige sociale problemer, der ikke selv kan udføre opgaven et retskrav på hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.

Nødvendighedskravet er ikke betinget af, at det er kommunens ansatte, der skal forestå en vareudbringning, når borgerens funktionsniveau betinger dette.

Borgere kan i dag holde sig grundigt orienteret om sortiment af dagligvarer via tilbudsaviser og net- og hjemmesider, og der er i de senere år kommet en større andel af borger, der bestiller varer på nettet og samtidig får dem bragt hjem.

Serviceloven lægger op til en rehabiliterende tankegang, og at man som borger selv skal klare så meget som muligt, jf. servicelovens § 83 a.

Kvalitetsstandarden skal fraviges, hvis nødvendighedskravet og den nedsatte funktionsevne ud fra en konkret og individuel vurdering begrundes. Det vil sige, at der kan forekomme tilfælde, hvor Guldborgsund Kommune selv bringer varer ud til borgeren. Hertil vil der opkræves særskilt betaling for transportudgifter.

Borgere med funktionsnedsættelser vil få mulighed for at handle lokalt og bliver ikke ringere stillet økonomisk i forhold til alle andre borgere, i og med man som borger normalt vil have en eller anden form for udgift, når man skal have sine varer bragt hjem.

Handicaprådet oplyser i deres høringssvar til kvalitetsstandard for indkøb, at de finder det positivt, at borgerne selv får mulighed for at vælge leverandør.

Folketingets Socialudvalg har den 18. marts 2015 i svar til Rene Christensen, Dansk Folkeparti, oplyst at kommunen har mulighed

for at opkræve betaling til udgifter til selve transporten af dagligvarer, som for eksempel benzinforbrug ved levering.

Redegørelse for de faktiske forhold vedr. den ændrede kvalitetsstandard:

Byrådet i Guldborgsund Kommune besluttede den 5. oktober 2014, at der ud fra det generelle serviceniveau ikke længere tilbydes levering af dagligdagsvarer til visiterede borgere efter servicelovens § 83.

Tilbuddet ophørte den 1. marts 2015. Kommunen tilbyder efter kvalitetsstandardens fortsat hjælp til at skrive indkøbsseddel, bestille varer, sætte varer på plads og kontrollere fødevarer.

Det er borgerne blevet informeret om pr. brev, og kommunen har udleveret en liste over købmænd/supermarkeder/ internet-handel, der kan levere dagligdagsvarer mod betaling. Af listen fremgår det, at alle borgere i kommunen kan få leveret varer ved henvendelse til de købmænd, der fremgår af listen, hvis de ønsker det. Derudover står det borgeren frit at vælge en anden løsning til levering af varer.

Ud fra den liste, som borgerne har fået udleveret, vil alle i Guldborgsund Kommune have mulighed for at vælge en leverandør, der kan bringe varer ud til 25 kr., hvilket er en langt lavere pris, der kan opkræves, hvis kommunen skal varetage opgaven.

I øvrigt kan det nævnes, at der d.d. ikke har været klager fra borgere over den måde kommunen har valgt at yde hjælpen på.”

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Retsgrundlag og praksis

Af serviceloven¹ fremgår bl.a. følgende:

¹ Lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018.

”§ 1

[...]

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

§ 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.

[...]

§ 138

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

På tidspunktet hvor Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard fra 2015 om ”Praktiske opgaver – Indkøb”, jf. servicelovens § 83, fik virkning, havde de ovennævnte bestemmelser den gengivne ordlyd, med den undtagelse at § 1, stk. 3, 1. punkt, ikke indeholdt sætningen: ”og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte.”

Servicelovens § 83, stk. 1 og 2, er, med den ændring at madservice er udskilt fra praktisk hjælp, en videreførelse af den tidligere gældende bestemmelse i servicelovens § 71.

Af forarbejderne til den tidligere gældende § 71 i serviceloven², fremgår bl.a. følgende til kapitel 14 om personlig hjælp, omsorg og pleje m.v.:

”Det er fortsat kommunen, der afgør, hvordan tilbudene konkret skal udformes og tilrettelægges, og det forudsættes, at tilbudene som hidtil indgår som et led i kommunens øvrige sociale og sundhedsmæssige tilbud til ældre og personer med nedsat funktionsevne, der skyldes fysisk eller psykisk handicap, sindslidelse, og/eller sociale årsager.

[...]

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

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

[...]

Hjælpen tildeles som hidtil efter en konkret, individuel vurdering af behovet, således at der kun ydes hjælp til de opgaver, som modtageren midlertidigt eller varigt er ude af stand til at eller kun meget vanskeligt kan udføre på egen hånd.”

Det daværende Socialministerium har i et brev af 22. november 2010 med fortolkningsbidrag til servicelovens § 83 udtalt følgende:

”Du har kontaktet Socialministeriet [...] med en forespørgsel om, hvorvidt en kommune lovligt kan fastsætte et serviceniveau, som undtager levering af indkøb til borgerens hjem fra de ydelser, en borger kan visiteres til efter servicelovens § 83.

Det er Socialministeriets opfattelse, at levering af indkøb til en borgers hjem er omfattet af den ydelse, en borger har retskrav på at modtage efter servicelovens § 83, hvis vedkommende efter en konkret, individuel vurdering ses at have behov for denne hjælp.

Denne fortolkning har bl.a. støtte i forarbejderne til serviceloven, hvoraf det fremgår, at ”*tilbud om hjælp eller støtte til praktiske opgaver*” omfatter ”*fx hjælp til rengøring, madservice, vask af tøj, indkøb o.lign.*” (bemærkninger til L 229 1997, kapitel 14).

² Lovforslag nr. 229 af 16. april 1997.

Der vurderes således ikke at være hjemmel i serviceloven til, at en kommunalbestyrelse kan fastsætte et serviceniveau, hvorefter der ikke kan gives hjælp til levering af indkøb til borgerens hjem.”

Af § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84³ fremgår:

”§ 2

Kommunalbestyrelsen kan ikke opkræve betaling for omkostninger til personale i forbindelse med,

1) at der ydes hjælp efter servicelovens § 83, stk. 1, [...]”

Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold har den 18. marts 2015 afgivet svar til Folketingets Socialudvalg i anledning af spørgsmål nr. 207 (SOU alm. del). Heraf fremgår følgende:

”Spørgsmål nr. 207:

”Har ældre medborgere, der er visiteret til indkøb af dagligvarer, et retskrav på at få leveret disse varer gratis?”

Svar:

Hjælp til indkøb af dagligvarer er en visiteret ydelse under praktisk hjælp jf. servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2. Man kan blive visiteret til indkøb af dagligvarer, hvis man har behov for hjælp til at klare sine indkøb. Borgere, der er visiteret til en indkøbsordning, får hjælp til bestilling og levering af dagligvarer.

I forbindelse med personlig og praktisk hjælp, som eksempelvis indkøb af dagligvarer, kan kommunen ikke opkræve udgifter til personale. Der kan således ikke opkræves betaling for de personaleomkostninger, som kommunen har haft i forhold til indkøb og levering af dagligvarer. Borgerne skal dog selv betale for de dagligvarer, som de får leveret via indkøbsordningen. Kommunerne har ligeledes mulighed for at opkræve betaling for udgifter til selve transporten, fx ift. benzinforbrug ved levering.”

Ankestyrelsen har i principafgørelse C-16-01 udtalt, at det var i strid med den dagældende bestemmelse i serviceloven om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, der omfatter indkøb, at erstatte nødvendig personlig hjælp hertil med et generelt kontant tilskud.

³ Bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014.

Behov for indkøb af dagligvarer kunne efter Ankestyrelsens udtalelse efter en konkret vurdering opfyldes ved udbringning af varer i stedet for hjælp i form af ledsagelse til at få købt ind i byen.

Statsforvaltningen Hovedstaden har den 14. juni 2012 afgivet en vejledende udtalelse om en kommunes krav om, at borgere, der var bevilliget hjælp efter servicelovens § 83 til indkøb, selv skulle betale for levering af varerne. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”En kommune har efter servicelovens § 83, stk. 1 pligt til at yde hjælp til indkøb til borgere, som efter en konkret individuel vurdering har behov herfor.

Efter statsforvaltningens opfattelse omfatter indkøb af varer ikke kun udfærdigelse af indkøbsliste og bestilling af varer, men tillige leveringen af varerne til bopælen, jf. SM C-16-01.

Uanset om det efterhånden er blevet almindeligt at bestille varer på internettet, og at en kommune vælger at tilrettelægge hjælpen til indkøb således, at bestillingen foregår på internettet, har kommunen efter statsforvaltningens opfattelse pligt til at betale for leveringen af varerne.

[...] Kommunalbestyrelse har således efter statsforvaltningens opfattelse ikke været berettiget til at udfærdige kvalitetsstandarder om hjælp efter servicelovens § 83 til indkøb således, at kommunen ikke betaler for leveringen af indkøbte varer.”

I Ankestyrelsens principafgørelse 13-16 er det slået fast, at hvis borgeren ikke er omfattet af personkredsen for praktisk hjælp, da borgeren selvstændigt kan bestille varer telefonisk eller via online supermarkeder, er kommunen ikke forpligtet til at betale for vareudbringning af varer bestilt telefonisk eller online i supermarkeder.

Af bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning efter servicelovens §§ 83, 83 a og 86⁴ fremgår bl.a. følgende:

§ 1

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

⁴ Bekendtgørelse nr. 1575 af 27. december 2014.

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, kommunalbestyrelsen 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.

Af vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven⁵ fremgår af pkt. 105:

“[...]”

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. Herigennem 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.

Kvalitetsstandarden skal således dels formidle de overordnede politiske beslutninger, kommunalbestyrelsen har truffet om serviceniveau, ressourcer og værdier i plejen, dels de konkrete, operationelle mål for, hvorledes disse politiske beslutninger skal føres ud i livet.

[...]”

⁵ Vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015.

Ankestyrelsens udtalelse

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at Guldborgsund Kommunes serviceniveau efter servicelovens § 83 – som beskrevet i kommunens kvalitetsstandard for bestilling af dagligvarer – omfatter hjælp til bestilling af dagligvarer mv., men ikke til *levering* af bestilte dagligvarer.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det i strid med servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2, at kommunes serviceniveau ikke omfatter levering af dagligvarer.

Vi lægger herved vægt på ovennævnte svar af 18. marts 2015 til Folketingets Socialudvalg fra ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold, hvoraf det bl.a. fremgår, at borgere, der er visiteret til en indkøbsordning, får hjælp til bestilling og levering af dagligvarer.

Vi lægger også vægt på brevet af 22. november 2010 fra Socialministeriet, hvoraf det fremgår, at der efter ministeriets opfattelse ikke er hjemmel i serviceloven til, at en kommunalbestyrelse kan fastsætte et serviceniveau, hvorefter der ikke gives hjælp til levering af indkøbte varer til borgerens hjem.

Vi henviser også til administrativ praksis i Statsforvaltningen Hovedstadens ovennævnte vejledende udtalelse, hvorefter en kommune efter statsforvaltningens opfattelse ikke var berettiget til at udfærdige kvalitetsstandarder om hjælp efter servicelovens § 83 til indkøb således, at kommunen ikke betalte for leveringen af indkøbte varer.

Endvidere henviser vi til den omtalte principafgørelse C-16-01 fra Ankestyrelsen, hvoraf fremgår, at behov for indkøb af dagligvarer efter en konkret vurdering kan opfyldes ved udbringning af varer i stedet for hjælp i form af ledsagelse til at få købt ind.

Endelig henviser vi til principafgørelsen 13-16, hvoraf modsætningsvist fremgår, at hvis borgeren ikke selv kan bestille varer telefonisk eller online i supermarkeder, er kommunen forpligtet til at betale for udbringning af varer bestilt telefonisk eller online i supermarkeder.

Vi har noteret os, at Guldborgsund Kommune i udtalelsen fremsendt den 16. november 2015 har oplyst, at kvalitetsstandarden kan fraviges efter en konkret og individuel vurdering, og at der derfor kan forekomme tilfælde, hvor kommunen selv bringer varer ud til borgeren.

Imidlertid fremgår det ikke af kommunens ovennævnte kvalitetsstandarder, at der (efter en konkret vurdering) er mulighed for at blive bevilliget levering af dagligvarer efter servicelovens § 83.

Vi bemærker i den forbindelse, at det altid vil bero på en konkret vurdering, om der skal bevilliges hjælp efter § 83. Borgerne skal imidlertid kunne bruge kvalitetsstandarderne til at få kendskab til, hvilken hjælp de kan forvente fra kommunen. Herved medvirker kvalitetsstandarderne til, at borgerne kender deres rettigheder. Vi henviser til den ovenfor nævnte vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at en kommune ikke har mulighed for at opkræve betaling for personaleomkostninger i forbindelse med levering af varerne.

Vi henviser i den forbindelse til § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v., som er beskrevet ovenfor.

Desuden henviser vi til svaret af 18. marts 2015 til Folketingets Socialudvalg fra ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold hvoraf det fremgår, at kommunen i forhold til borgere visiteret til en indkøbsordning selv skal afholde personaleomkostninger forbundet hermed. Som det fremgår af svaret, kan kommunen imidlertid opkræve betaling for udgifter til selve transporten, for eksempel udgifter til benzin.

Ankestyrelsen skal anmode byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til. Kommunen bedes herunder tage stilling til, om kommunen anser sig som forpligtet til helt eller delvist at efterbetale de beløb, som borgere måtte have betalt for levering af dagligvarer, siden kommunen traf beslutning om ikke længere at levere dagligvarer.

Vi skal også bede byrådet om at oplyse, om der i forhold til borgere, der allerede inden byrådets generelle beslutning om ophør af levering af dagligvarer var visiteret til denne ydelse, er truffet konkrete afgørelser om ophør af levering af dagligvarer med klagevejledning til Ankestyrelsen som klageinstans.

Det bemærkes, at konkrete kommunale afgørelser om kommunens tilde-
ling (og reducere) af ydelser efter serviceloven vil kunne påklages til Ankestyrelsen som klageinstans. Vi kan bl.a. henvise til Ankestyrelsens ovenfor omtalte principafgørelse C-16-01 tillige med principafgørelse 82-12.

Vi skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Ældre Sagen og til Intervare ved [navn udeladt].

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Ann-Britt Møller