



Ankestyrelsens brev til Greve
Kommune

30. november 2023

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

J.nr. 22-55422

Vi vender hermed tilbage i sagen om Greve Kommunes kvalitetsstandard for ydelser efter servicelovens § 83.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

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

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Greve Kommune handler i strid med serviceloven ved at bevilge ydelsen fast vagt efter servicelovens § 83.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

På baggrund af Greve Kommunes udtalelse finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere i forhold til den resterende del af sagen.

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

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev opmærksom på, at Greve Kommunes kvalitetsstandard for personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 muligvis ikke var i overensstemmelse med regler og praksis.

Vi blev opmærksomme på forholdet i forbindelse med Ankestyrelsens gennemgang af en række kommuners kvalitetsstandarder som en del af retssikkerhedsinitiativerne på handicapområdet.

Ankestyrelsen bad den 10. januar 2023 Greve Kommune om en udtalelse.

Greve Kommune har den 7. februar 2023 sendt en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ad 1) Greve Kommune har ved beskrivelse af kvalitetsstandarderne 2022, ikke haft til hensigt at gå imod de gældende regler og praksis efter servicelovens § 83. Greve Kommune har ved beskrivelse af kvalitetsstandarderne altid fokus på, at en afgørelse og bevilling altid tager afsæt i en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp og støtte. Dette fremgår også tydeligt af de generelle informationer forrest i kataloget, samt hvor det er relevant i indsatsbeskrivelsen. Den beskrevne tidsafgrænsning, har været tiltænkt den sagsbehandlende visitator som vejledning til hvilke rammer vi har sat inden for en normal visitering, ikke for at afskære eller begrænse en skønsmæssig afvejning. Hvor der er behov, bevilliges altid den nødvendige hjælp. Det samme gør sig gældende for angivelsen af max antal gange hjælpen kan leveres i hjemmet. Greve Kommune erkender at dette kan mistolkes og har derfor fjernet tidsbegrænsning og antal gange fra kvalitetsstandarderne 2023.

Ad 2) At der er beskrevet et krav om borgers samtykke til træk i pension i forbindelse med egenbetaling, har vi efter Ankestyrelsen henvendelse undersøgt nærmere. Vi ser at det ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Ordlyden i Kvalitetsstandarden er rettet. Der står nu "Det skal aftales med borger hvordan egenbetalingen ønskes betalt. Ønsker borger en faktura tilsendt og selv sikre betalingen? eller ønsker borger at lave en aftale med Greve Kommune om træk i pensionen? Ved ønske om træk i pensionen, skal borger give kommunen en fuldmagt til at anmode Udbetaling Danmark om at foretage træk i pensionen for den konkrete serviceydelse."

Ad 3) Greve Kommune ser at ydelsen "fast Vagt" kan omfattes i servicelovens § 83. Ydelsen bevilliges som oftest til borgere der er bosat i plejebolig og kun i ganske særlige tilfælde, til borger med

væsentlig kognitive funktionsnedsættelse, svære udfordringer med, at rumme for megen udefrakommende stimuli. Ydelsen er en 1:1 kontakt hvor formålet er at skabe ro og struktur samt indsamle viden til at kunne iværksætte tiltag, der kan forebygge og fjerne gener hos borgeren, der udløser fx udadreagerende eller skadende adfærd. Ydelsen har endvidere heller ikke til hensigt at fastholde eller tilbageholde borgeren, men at fx følge efter borgeren, hvis borger går uden for vante omgivelser og er til fare for sig selv og andre i fx trafikken. Der benyttes altid pædagogiske tilgange, i kontakten med bøger. Greve Kommune har d.d. været i telefonisk kontakt med styrelsen for at sikre, at spørgsmålet fra styrelsen er forstået korrekt.

Ad 4) Greve Kommune ser, at beskrivelsen af inddragelsen af borgerens netværk over 18 år, ved vurderingen af ret til hjælp ikke er tydelig nok i forhold til regler og praksis. Greve Kommune ændrer derfor beskrivelsen til "Det er hele husstandens samlede ressourcer og funktionsniveau, som bliver vurderet, når der foretages en vurdering af behovet for praktisk hjælp i hjemmet. Således at kommunens skøn er velunderbygget, sagligt og konkret og individuelt udmålt, udmålt, med rimelighed og med hensyntagen til hele familiens livssituation. Derfor skal alle personer over 18 år, deltage i mødet med visitator ved ansøgning om praktisk hjælp i hjemmet."

Regler og praksis

Serviceovens § 83

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 forslag til lov om social service nr. L 229 af 16. april 1997:

"6.2. Personlig hjælp og pleje m.v.

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«, støtteteamfunktioner, 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.”

”Til § 69

Forslaget svarer til de gældende regler om hjælp efter bistandslovens § 50, stk. 1, nr. 1. Der er således ikke med forslaget tilsigtet ændringer i kommunernes tilbud om personlig pleje, praktisk hjælp og hjælp til at vedligeholde fysiske og psykiske færdigheder. Desuden indeholder forslaget tilbud om den hjælp, herunder kost m.v., der i dag gives som led i ophold i bofællesskaber og institutioner m.v. Herom henvises til bemærkningerne til forslagens § 79 og § 137, stk. 1, og kapitel 18.

[...]

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.

[...]

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 foreslås præciseret, at tilbud om personlig hjælp og pleje samt hjælp eller støtte til nødvendige opgaver i hjemmet ikke kan tilbydes generelt til bestemte persongrupper i medfør af § 63. Dette gælder hvadenten serviceydelserne tilbydes gratis eller mod betaling.

Kommunen kan således ikke tilbyde fx rengøring, indkøb og madservice til personer, som ikke efter en konkret, individuel vurdering har behov for hjælp til disse opgaver.”

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 10-19, at når kommunen skal vurdere, om hjælpen skal gives efter som personlig pleje og praktisk hjælp eller som socialpædagogisk støtte, skal kommunen kigge på formålet med hjælpen, herunder hvilke type opgaver der er tale om. Følgende fremgår af principmeddelelsen:

”Hvis formålet med hjælpen er, at borgeren skal have udført en opgave, der er af rent praktisk karakter, fx rengøring, skal hjælpen bevilges efter bestemmelsen om personlig pleje og praktisk hjælp, uanset hvad borgerens hjælpebehov mere konkret består i, eller om borgeren kan deltage i udførelsen af opgaven. Det betyder, at hvis borgeren har behov for personlig pleje og praktisk hjælp i form af motivering og guidning af en hjælper ved udførelse af opgaverne, skal hjælpen bevilges efter bestemmelsen om personlig pleje og praktisk hjælp.

[...]

Motivering og guidning ved udførelse af de praktiske og personlige opgaver kan gives efter servicelovens bestemmelse om personlig pleje og praktisk hjælp, når det har sammenhæng med udførelsen af opgaven. Det gælder i de tilfælde, hvor den motiverende snak, guidning mv. om hjælpeopgaven (fx rengøring, bad m.v.) også har forbindelse til selve udførelsen af den praktiske og personlige opgave. Hjælperen er som udgangspunkt til stede under opgaven.

Hvis der er tale om opgaver, som ikke hører under bestemmelsen om personlig pleje eller hjælp til praktiske opgaver, skal kommunen overveje, om der er et hjælpebehov efter servicelovens bestemmelse om socialpædagogisk støtte. Det kan fx være hjælp til posthåndtering, økonomi, planlægning af struktur i hverdagen, egenomsorg mv. Hjælperen behøver ikke nødvendigvis at være til stede under udførelsen af de enkelte opgaver.”

Det fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 75-16, at eksempler på personlig hjælp og pleje er hjælp til personlig hygiejne, af- og påklædning og hjælp til spisning mv. Det fremgår desuden af principmeddelelsen og principmeddelelse 31-18, at praktisk hjælp er de tilbagevendende huslige pligter, der normalt udføres i forbindelse med bevarelse af hjemmet som fx rengøring (herunder hoverengøring), tøjvask og indkøb.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Greve Kommune handler i strid med serviceloven ved at bevilge ydelsen ”fast vagt” efter servicelovens § 83.

Vi lægger vægt på, at den hjælp, der kan bevilges efter servicelovens § 83, er personlig hjælp og pleje, praktisk hjælp samt madserviceordning. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen og den beskrevne praksis, at de opgaver, der er omfattet af § 83, fx er personlig hygiejne, af- og påklædning, hjælp til spisning og rengøring.

Vi lægger også vægt på Greve Kommunes beskrivelse af ydelsen fast vagt i kvalitetsstandarden og i kommunens udtalelse til Ankestyrelsen. Det fremgår af kvalitetsstandarden, at formålet med indsatsen er at afprøve omsorgsmæssige og/eller socialpædagogiske tiltag med henblik på, at borgeren igen kan indgå i den almindelige daglig og sociale sammenhænge. Det fremgår desuden af kommunens udtalelse til Ankestyrelsen, at ydelsen er en 1:1 kontakt, hvor formålet er at skabe ro og struktur i forhold til at undgå udadreagerende eller skadende adfærd hos borgeren samt indsamle viden til at kunne iværksætte tiltag.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at ydelsen ”fast vagt” – som den er beskrevet i kvalitetsstandarden og kommunens udtalelse - ikke kan rummes inden for servicelovens § 83, idet der ikke er tale om opgaver, der har karakter af personlig hjælp og pleje eller praktisk hjælp.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at ydelsen "fast vagt", sådan som den er beskrevet, ikke har en direkte sammenhæng med en konkret opgave, som er omfattet af servicelovens § 83, stk. 1. Hovedformålet med ydelsen fast vagt ses at være at skabe ro og stabilitet hos borgeren og ikke at udføre personlig hjælp, pleje og hjælp til praktiske opgaver i hjemmet.

For så vidt angår den resterende del af sagen lægger vi vægt på, at det fremgår af Greve Kommunes udtalelse, at kommunen vil tilrette sin kvalitetsstandard vedrørende de nævnte problematikker med tidsafgrænsning af ydelserne, træk i pensionen ved egenbetaling og inddragelse af borgerens netværk, så den er i overensstemmelse med regler og praksis.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Greve Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

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

Nanna B. Damgaard

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om social service (serviceloven) nr. 1089 af 16.
august 2023