



Ankestyrelsens brev til
Fredericia Kommune

Tilsynsudtalelse om Fredericia Kommunes kvalitetsstandard for personlig pleje og praktisk hjælp

17. maj 2024

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Fredericia Kommunes kvalitetsstandard for ydelser efter servicelovens § 83.

J.nr. 22-55411

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

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Fredericia Kommune handler i strid med lovgivningen ved at afskære beboere på plejehjem muligheden for at fravælge enkelte måltider i en bevilget madserviceordning.

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

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

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

Sagens oplysninger

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

Vi er blevet opmærksomme på forholdet i forbindelse med Ankestyrelsens gennemgang af en række kommuners

kvalitetsstandarder som en del af retssikkerhedsinitiativerne på handicapområdet.

Ankestyrelsen bad den 11. januar 2023 Fredericia Kommune om en udtalelse.

Fredericia Kommune sendte den 5. februar 2023 en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

“Vi har på baggrund af henvendelsen revideret vores kvalitetsstandarder på de ovennævnte punkter, og vi vedhæfter materialet til dette brev.

I den reviderede kvalitetsstandard er det anført på side 14 under afsnittet “Hjælp til aktiviteter der foregår fra køkken til bord”, at borgere har mulighed for hjælp til tilberedningen af mad, hvis man pga. fysiske eller psykiske vanskeligheder ikke selv kan klare dette. Samme sted er der anført eksempler på de typer hjælp, som borgerne kan bevilges.

Der er desuden indsat et nyt afsnit på side 18 under overskriften “Madservice på plejehjem”, hvori det er beskrevet, at borgere, der bor på plejehjem, har mulighed for at tilkøbe en forplejningspakke, og hvad denne indeholder samt prisen herfor.

Tilsynet har tillige bedt kommunen redegøre for, om kommunens kvalitetsstandard for så vidt angår krav om borgers samtykke til træk i pensionen i forbindelse med egenbetaling for mad er i overensstemmelse med regler og praksis.

På side 18 under overskriften “Hvad koster maden?” er formuleringen ændret, så det nu fremgår, at borgere ved at afgive en fuldmagt kan betale for madservice via træk i pensionsudbetalingen. Det er dermed gjort klart, at det er frivilligt, om borgerne ønsker at benytte sig af denne betalingsmulighed.”

På baggrund af Fredericia Kommunes udtalelse sendte Ankestyrelsen den 17. februar 2023 en supplerende høring, hvor vi bad Fredericia Kommune forholde sig til plejehjemsboeres mulighed for at afmelde måltider, når borgeren var bevilget madserviceordning.

Fredericia Kommune sendte den 3. marts 2023 en supplerende udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"På baggrund af den supplerende henvendelse vil vi indføje to yderligere afsnit i kvalitetsstandarden om madserviceordning for beboere på plejehjem. Dels et afsnit om muligheden for at afmelde forplejning, dels et afsnit om, at beboerne automatisk afmeldes forplejning under en evt. indlæggelse på sygehus.

Afsnittet om madserviceordning for beboere på plejehjem vil med de førnævnte tilføjelser blive formuleret på denne måde:

MADSERVICE PÅ PLEJEHJEM

Du kan købe en forplejningspakke, som indeholder:

- *Morgenmad og et formiddagsmåltid*
- *Frokost og et eftermiddagsmåltid*
- *Aftensmad, der indeholder baret/dessert og hovedret*
- *Et mellemmåltid aften*
- *Drikkevarer hele døgnet (minus kapsel-varer)*

Hvis man ønsker at opsige forplejningspakken, skal pakken opsiges senest tre arbejdsdage før den første i måneden.

Fravælger man forplejningspakken, skal man selv sørge for sin mad. Man skal betale for forplejning ved fællesarrangementer.

Man betaler ikke for forplejning, hvis man senest kl. 12 dagen før har afmeldt forplejningen for én eller flere dage til køkkenet eller til plejepersonalet. Det er kun muligt at afmelde forplejning på hele dage, og man kan derfor ikke framelde enkelte måltider.

Hvis en beboer bliver indlagt på sygehus, får vi automatisk besked om det. Man betaler ikke for forplejning for det døgn, hvor indlæggelsen sker, uanset på hvilket tidspunkt man bliver indlagt. Når man kommer hjem, betaler man for forplejning for dette døgn, uanset på hvilket tidspunkt man kommer hjem."

Ankestyrelsen bad den 15. december 2023 Social-, Bolig- og Ældreministeriet om en udtalelse vedrørende muligheden for at fravælge enkelte måltider i en bevilget madserviceordning.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har den 23. april 2024 sendt en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ad 1. Kan kommunen beslutte, at beboere på plejehjem, som har fået bevilget madservice, ikke har mulighed for at fravælge enkelte måltider?"

Følgende fremgår af forslag til lov om ændring af lov om social service (Loft over egenbetaling for madservice i plejeboliger m.v.) L 163 af 11. marts 2009:

"3. Lovforslagets indhold

[...]

Da der ikke er fastsat nærmere regler for, hvordan kommunalbestyrelserne lokalt tilrettelægger tilvalg og fravalg af enkelte måltider og forplejning hele dage, herunder frister for modtagerens afbestilling m.v., kan kommunalbestyrelserne f.eks. vælge at reducere modtagerens egenbetaling ved at nedsætte prisloftet forholdsmæssigt, hvis en modtager fravælger, herunder afbestiller, enkelte måltider og/eller fuld forplejning."

Det fremgår derudover af lovbemærkningerne til § 83, stk. 1, nr. 3 i lov nr. 548 af den 26. maj 2010 om ændring af lov om social service (loft over egenbetaling for madservice m.v.) at madservice skal være præget af høj kvalitet og valgfrihed, og der skal være lydhørhed over for modtagernes individuelle ønsker og behov.

Der fremgår derudover, at kommunalbestyrelsen ikke må opkræve mere i betaling for tilbuddet om madservice, end ydelsens produktions- og leveringsomkostninger kan begrunde. Det vil sige, at hvis produktions- og leveringsomkostningerne udgør et lavere beløb end den maksimale beløbsgrænse, er det produktions- og leveringsomkostningerne, der udgør overgrænsen for takstens størrelse. Kommunalbestyrelsen må derfor ikke tjene på tilbuddet.

På baggrund af ovenstående er det ministeriets vurdering, at borgere i videst muligt omfang kan fravælge enkelte måltider. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der ved fravalg af måltider bør tages hensyn til kommunens muligheder for at efterleve et ønske om fravalg af måltider. Dette hensyn kunne eksempelvis gøre sig gældende, hvis en borger framelder sig enkelte specifikke retter med meget kort varsel.

Ad 2. Har kommunen hjemmel til at skelne mellem plejehjemsbeboere og borgere, der bor i eget hjem i forhold til muligheden for at fravælge enkelte måltider?

Med forslag til lov om ændring af lov om social service (Loft over egenbetaling for madservice i plejeboliger m.v.) L 163 af 11. marts 2009, som Ankestyrelsen også henviser til, blev der indført et loft over egenbetaling for madservice for borgere i plejeboliger m.v. Formål var at sikre et loft over, hvad målgruppen maksimalt skulle betale pr. måned til kommunens tilbud om madserviceordninger.

Med forslag til lov om ændring af lov om social service (Loft over egenbetaling for madservice, nye beregningsprincipper for borgerens betaling for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v.) af 17. marts 2010 blev der desuden indført et loft over egenbetaling for madservice for borgere i eget hjem, da denne målgruppe skulle have sikkerhed for mere ensartede prisvilkår kommunerne imellem for den tilbudte madservice.

Det fremgår af L 165, at det overordnede formål med madservice er, at modtageren får tilbudt et dagligt måltid mad til en rimelig pris, tilpasset den enkeltes behov.

Målgruppen for tilbuddet omfatter modtagere visiteret til madservice i eget hjem og i plejeboliger og plejehjem, botilbud efter lov om social service §§ 107-108 og lignende boligenheder, hvortil der er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale.

Det fremgår desuden af L 165, at kommunalbestyrelsen endvidere er forpligtet til at sikre, at tilbuddet til borgeren er tilpasset den enkeltes behov.

Det er derfor ministeriets vurdering, at loftet over egenbetaling er af hensyn til, at prisen på madservice ikke kan hæves uforholdsmæssigt meget og dermed medvirke til at forringe modtagerens økonomiske vilkår. Det er endvidere ministeriets vurdering, at differentieringen af beløb mellem målgrupperne alene relaterer sig til, at udgifterne til madservice kan være anderledes afhængigt af, om der er tale om madservice i plejehjem m.v. eller levering til eget hjem. Endelig sker tildeling af tilbud om madservice til borgere uanset boform.

Det er således ministeriets opfattelse, at begge målgrupper er omfattet af madservice på lige vilkår.

Ad 3. Såfremt plejehjemsbeboere har ret til at fravælge enkelte måltider i en bevilget madserviceordning, har beboeren så krav på at få en forholdsmæssig reducere af egenbetalingen for madserviceordning?

Som det fremgår af lovbemærkninger, som Ankestyrelsen ligeledes henviser til, kan kommunalbestyrelserne vælge at reducere modtagerens egenbetaling ved at nedsætte prisloftet forholdsmæssigt, hvis en modtager fravælger, herunder afbestiller, enkelte måltider og/eller fuld forplejning.

Derudover må kommunalbestyrelsen efter serviceloven ikke opkræve mere i betaling for tilbuddet om madservice, end ydelsens produktions- og leveringsomkostninger kan begrunde.

Ovenstående taget i betragtning er det ministeriets opfattelse, at en forholdsmæssig reduktion af prisen vil ske som følge af, at en borger fravælger et måltid (i de tilfælde, det er muligt)."

Reglerne

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 § 161 om betaling for madserviceordning:

"§ 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. 4. Ældreministeren fastsætter nærmere regler om modtagerens maksimale egenbetaling for madservice efter § 83, stk. 1, nr. 3, herunder om regulering af egenbetalingen."

Følgende fremgår af § 1, stk. 2, i bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84:

"§ 1. [...]

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."

Følgende fremgår af forslag til lov om ændring af lov om social service (Loft over egenbetaling for madservice i plejeboliger m.v.) L 163 af 11. marts 2009:

*"3. Lovforslagets indhold
[...]*

Lovforslaget fremsættes med det formål at sikre et loft over hvad målgruppen for lovforslaget maksimalt skal betale pr. måned til kommunens tilbud om madserviceordninger. Dog må den kommunale myndighed fortsat ikke opkræve mere i betaling for tilbuddet om madservice end ydelsen koster at producere og levere til modtageren.

Da der ikke er fastsat nærmere regler for, hvordan kommunalbestyrelserne lokalt tilrettelægger tilvalg og fravalg af enkelte måltider og forplejning hele dage, herunder frister for modtagerens afbestilling m.v., kan kommunalbestyrelserne f.eks. vælge at reducere modtagerens egenbetaling ved at nedsætte prisloftet forholdsmæssigt, hvis en modtager fravælger, herunder afbestiller, enkelte måltider og/eller fuld forplejning."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Fredericia Kommune handler i strid med lovgivningen ved at afskære beboere på plejehjem muligheden for at fravælge enkelte måltider i en bevilget madserviceordning.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Fredericia Kommunes kvalitetsstandard, at det for beboere på plejehjem kun er muligt at framelde forplejning på hele dage, og at det dermed ikke er muligt at framelde enkelte måltider.

Det fremgår af de citerede forarbejder, at der ikke er fastsat nærmere regler for, hvordan kommunerne tilrettelægger tilvalg og fravalg af enkelte måltider og forplejning hele dage.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at de nævnte lovbemærkninger må forstås sådan, at det er muligt for beboere på plejehjem eller i plejeboliger at framelde enkelte måltider.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at forarbejderne forudsætter, at der kan framelde enkelte måltider, da det beskrives, at det er op til kommunen at tilrettelægge, hvordan borgerne kan framelde enkelte måltider, herunder fx tidsfrister.

På den baggrund vurderer vi, at Fredericia Kommunes kvalitetsstandard er i strid med reglerne for så vidt angår muligheden for at framelde enkelte måltider for beboere på plejehjem.

Vi bemærker, at det som nævnt i lovforarbejderne er muligt for kommunen at fastsætte frister i forbindelse med borgernes fravalg af enkelte måltider af hensyn til kommunens praktiske administration af madserviceordningerne.

For så vidt angår den resterende del af sagen lægger vi vægt på, at det fremgår af Fredericia Kommunes udtalelse, at kommunen vil tilrette sin kvalitetsstandard om de nævnte problematikker i forhold til hjælp til madlavning og træk i pensionen ved egenbetaling, så den er i overensstemmelse med regler og praksis.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Fredericia Kommune om inden tre 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

Kopi er sendt til:

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 69 af 23. januar 2024

Lovbekendtgørelse om social service (serviceloven) nr. 67 af 22. januar 2024

Bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84, nr. 1576 af 27. december 2014