

Ankestyrelsen
Teglholmsgade 3
2450 København SV

28-03-2019
Sags id: 19/4445

Høring om mulig tilsynssag, Ankestyrelsens j.nr. 19-9351

Assens Kommune har den 22. februar 2019 modtaget en anmodning fra Ankestyrelsen om besvarelse af forskellige spørgsmål i forbindelse med kommunens ændring af kommunens kvalitetsstandard og serviceniveauer for personlig pleje og praktisk hjælp.

Henvendelsen har været behandlet på byrådsmødet den 27. marts 2019, og Byrådet kan på den baggrund afgive følgende besvarelse.

Assens Kommunes vurdering af lovligheden af den godkendte kvalitetsstandard, herunder vurdering af om rengøring hver 5. uge er i overensstemmelse med servicelovens § 83

Assens Kommune anser kvalitetsstandarden, som er godkendt den 30. januar 2019, for fuldt ud lovlig.

Assens Kommune har taget udgangspunkt i principafgørelse 82-12, som beskriver, at rengøring hver 4. uge ikke er i strid med serviceloven. Assens Kommune er opmærksom på, at afgørelsen ikke tager stilling til rengøring hver 5. uge.

Assens Kommune vurderer imidlertid, at rengøring hver 5. uge, ikke i sig selv medfører en sådan yderligere tilsmudsning af et hjem sammenlignet med rengøring hver 4. uge, at det ikke lever op til servicelovens hensigt. Det bemærkes, at der her tænkes på det store flertal af borgere med normal tilsmudsning af hjemmet. Det bemærkes endvidere, at kvalitetsstandarden alene udgør et vejledende udgangspunkt for vurderingen.

I de tilfælde hvor borgeren på grund af sygdom eller anden svækkelse tilsmudser sit hjem i udpræget grad, er borgerens situation vurderet, og der er givet mere hjælp end kvalitetsstandardens udgangspunkt foreskriver. Assens Kommune mener på den baggrund, at kvalitetsstandardens lever op til serviceloven.

Assens Kommune har ikke kunnet konstatere, at Ankestyrelsen har forholdt sig til gulvvask. Assens Kommune har heller ikke kunnet konstatere, at der i forarbejder eller andre fortolkningsbidrag, er præcise beskrivelser af hvilke normer, der er gældende for rengøring i private hjem.

Assens Kommune har i hver enkelt sag forholdt sig til, om der var forhold i borgerens hjem, som gav anledning til at give mere eller anden hjælp, end det kvalitetsstandardens udgangspunkt beskriver. I forhold til gulvvask, har det således været en vurdering af, om borgeren skulle visiteres til f.eks. optørring af spild som supplement til rengøringen.

Assens Kommune har i alle afgørelser foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov. Således har nogle borgere fået mere eller en anden hjælp, end det kvalitetsstandardens foreskriver. Det er eksempelvis ekstra rengøring, optørring af spild, hyppigere vasketøj mv.

Der er vedvarende en opmærksomhed hos hjemmeplejeleverandøren og andet fagpersonale, der kommer i borgerens hjem, som løbende følger op på borgerens funktionsevne, og kontakter visitationen, såfremt de finder, at vi som kommune ikke lever op til de forpligtigelser, som serviceloven foreskriver. Hjælpen efter § 83, vil løbende blive tilrettet, hvis borgerens funktionsevne berettiger til dette, ud fra en individuel vurdering.

Assens Kommunes oplysning af de konkrete sager, beskrivelse af processen med partshøring samt beskrivelse af den konkrete individuelle vurdering

Informationer om borgerens funktionsevne er hentet fra det fælles omsorgssystem. Heri dokumenteres dagligt af hjemmeplejen og øvrige faggrupper som har været i kontakt med borgeren, hvorledes borgerens aktuelle tilstand er. Der kan således i omsorgssystemet, hentes oplysninger om generelle helbredsforhold, daglige observationer, borgerens funktionsevnetilstand, opdelt efter helbreds- og funktionsevnestilstand mv.. Der findes desuden en beskrivelse af, på hvilket niveau borgeren udfører personlige og praktiske opgaver, i hvilken grad det er vurderet, at borgeren kan medvirke til udførelse af aktiviteter, og hvordan sundhedspersonalet har vurderet, borgerens muligheder for udvikling er i forhold til at kunne udføre opgaven selvstændigt på sigt. Alle borgere, som er visiteret til sundheds- og servicelovsindsatser, triageres dagligt efter et vurderingssystem, så alle, der er i kontakt med borgeren, kan have en relevant opmærksomhed på bestemte observationer, hvor det findes relevant. Dette er altid fulgt af en beskrivelse af de udfordringer, borgeren har.

Alle disse oplysninger ligger til grund for den vurdering, der er foretaget af den enkelte borger i forhold til revurderingen.

De første borgersager, som blev revisiteret, er håndteret ved først at sende en partshøring i form af en agterskrivelse og efter partshøringsfristens udløb, at sende en afgørelse til borgeren. Da Principafgørelse 50-18 blev offentliggjort den 5. oktober 2018, ændrede Assens Kommune praksis og lod agterskrivelsen få virkning som afgørelse, hvis ikke vi modtog bemærkninger til agterskrivelsen.

Borgere, der modtog indsatser, som var ændret på baggrund af det nye serviceniveau, er vurderet konkret og individuelt ud fra de oplysninger som foreligger i kommunes omsorgssystem. Der henvises til Vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven (vejledning nr 2 til serviceloven), som i pkt. 112 foreskriver at: ”I visse tilfælde vil det dog være muligt at visitere uden besøg. Eksempelvis kan oplysninger om borgerens sag opnås gennem en leverandør med henblik på en opdateret vurdering af borgerens behov og funktionsniveau, jf. kravet i § 1 i bekendtgørelse nr. 344 af 26. marts 2013 om frit valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis efter servicelovens § 91 og om kvalitetskrav til leverandører af hjemmehjælp efter servicelovens § 83.”

Der er kun truffet afgørelse, når myndigheden havde en fyldestgørende viden om den enkelte borger, herunder om borgerens tilstand var stabil eller forværret. Har informationerne i omsorgssystemet været mangelfulde, eller har der kunnet opstå tvivl om de seneste oplysninger om borgeren var til stede, er der taget kontakt til hjemmeplejen eller andre relevante samarbejdspartnere for at afdække sagen.

Assens Rådhus

Endvidere er borgerne i agterskrivelsen informeret om, at de kunne indgive yderligere oplysninger, hvis de mente, at Assens Kommune ville træffe afgørelse på et urigtigt grundlag.

Ved indsigelser og klager er de konkrete borgere kontaktet. Såfremt det er fundet relevant, er der tilbudt besøg for yderligere afdækning af borgerens funktionsevnetilstand. Herunder er borgere informeret om muligheden for at have en pårørende eller bisidder med ved mødet.

Alle borgere, der har klaget, er besøgt.

Assens Kommunes forudgående udvælgelse af borgere omfattet af ændringer i serviceniveauet

Alle borgere, som havde aktuelle visiteringer jf. §§ 83 og 83a, er gennemgået, for at se om der var relevante ændringer for dem. Der er således ikke sket en forudgående udvælgelse

Assens Kommunes kriterier i forbindelse med afgørelser om ophør af gulvvask

Der er taget udgangspunkt i, at vask af gulve ikke længere er en del af kommunens serviceniveau. Herefter er der foretaget en faglig vurdering af, om der for den enkelte borger er særlige forhold, som gør, at der kan bevilges optørring af spild. Der er lagt vægt på, om det ud fra en faglig vurdering måtte anses for sandsynligt, at borgeren kunne opretholde en acceptabel hygiejnestandard. Herunder også om det på nogen måde måtte anses for sundhedsskadeligt, at der ikke blev foretaget gulvvask. I sager hvor dette har været tilfældet, har borgere fået visiteret gulvvask eller optørring af spild. Borgere, som ikke kunne opretholde en acceptabel hygiejne standard, har f.eks. være borgere, der havde nedsat balance, tendens til at tabe ting, rysten på hænderne, astma mv. I tvivlstilfælde, og hvor det er fundet relevant, har borgerens egen læge været involveret for vurdering af borgerens helbredstilstand, f.eks. borgerens astmas/støvallergis betydning for borgerens funktionsevnetilstand.

Assens Kommunes overvejelser vedrørende tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter

Det er Assens Kommunes opfattelse, at det almindelige forvaltningsretslige princip om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter ikke forhindrer, at der kan ske ændringer i en kommunes serviceniveau og kvalitetsstandard vedrørende personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83.

For det første er det i servicelovens § 139 og i § 1 i bekg. nr. 1575 af 27. december 2014 forudsat, at kommunerne skal fastsætte serviceniveauer og kvalitetsstandarder, og at kvalitetsstandarderne skal udarbejdes mindst 1 gang om året. Det er derfor også forudsat, at kommunerne kan ændre i serviceniveauerne. Det er derfor Assens Kommunes opfattelse, at afgørelser truffet på baggrund af ændringer i serviceniveau og kvalitetsstandard ikke skal vurderes efter de uskrevne regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, idet retsområdet er reguleret af lov og bekendtgørelse, og at disse indeholder en hjemmel til løbende at ændre serviceniveauet og dermed ændre ydelsen til borgerne.

For det andet vil principperne om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter heller ikke hindre en ændring af borgernes hjemmehjælp med virkning for fremtiden.

Princippet om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter er blandt andet beskrevet af Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup i Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udg. side 517 – 560.

Det fremgår heraf (side 550 ff) at der er en særlig vid adgang til tilbagekaldelse, når der er tale om løbende retsforhold, hvor tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden.

Det ville da også være en helt uholdbar situation, hvis en bevilling af hjemmehjælp i henhold til den gældende kvalitetsstandard ville skulle være gældende i al fremtid, hvis blot borgerens helbredstilstand ikke er blevet bedre.

Ankestyrelsen har da også både på hjemmehjælpsområdet og på andre retsområder truffet afgørelse om, at der kan ske ændringer til ugunst for borgeren, selvom der ikke er sket ændringer i de faktiske forhold. Se f.eks. C-21-08, 87-12 og 18-17.

Folketingets Ombudsmand har endvidere godkendt, at der kan ske ændring af en begunstigende forvaltningsakt, når blot der gives en uddybende begrundelse for, hvorfor borgeren – i modsætning til tidligere – ikke længere skønnes berettiget. Se 2011 16-1.

Endelig henvises til Højesteretsdommen U 2013.2324 H. Højesteret godkendte her, at der kunne ske nedsættelse af borgernes hjemmehjælp som følge af en ændret kvalitetsstandard.

Byrådets efterfølgende beslutninger

Det bemærkes overfor Ankestyrelsen, at Assens Kommune på byrådsmødet den 27. februar 2019 besluttede at igangsætte en ændring af serviceniveauet for rengøring, således at rengøring tilbydes som udgangspunkt hver 3. uge og at gulvvask indgår som ydelse.

Det nye serviceniveau har været i høring, og serviceniveau og kvalitetsstandard behandles på byrådsmødet den 27. marts 2019.

Venlig hilsen