



Ankestyrelsens brev til Ishøj Kommune

Tilsynsudtalelse om Ishøj Kommunes kvalitetsstandard for omsorgstandpleje efter sundhedslovens § 131

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) blev på baggrund af en konkret klagesag, som Ishøj Kommune fejlagtigt havde sendt til Ankestyrelsen, bekendt med, at beskrivelsen af målgruppen for omsorgstandpleje efter sundhedslovens § 131, der fremgår af Ishøj Kommunes kvalitetsstandard, muligvis ikke var i overensstemmelse med sundhedslovens § 131 og forbuddet mod skøn under regel.

Konklusion

Ishøj Kommune handler i strid med sundhedslovens § 131 og forbuddet mod skøn under regel ved at lade det fremgå af kvalitetsstandarden, at borgeren er i målgruppen for omsorgstandpleje, hvis vedkommende bor i plejebolig, og at en borger, som bor i egen bolig og modtager omfattende hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje også kan indstilles til omsorgstandpleje, hvis Ishøj Kommune vurderer, at borgeren opfylder kriterierne.

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

Sådan vurderer vi sagen

Det fremgår af sundhedslovens § 131, at kommunen tilbyder forebyggende og behandlende tandpleje til personer, der på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap kun vanskeligt kan udnytte de almindelige tandplejetilbud.

Det fremgår af punkt 3.2 i vejledning om den kommunale tandpleje, at visitation til omsorgstandpleje sker ud fra en konkret og individuel vurdering, svarende til principper anvendt ved visitation til fx personlig hjælp og pleje efter servicelovens kapitel 16. Der er således tale om en

7. juli 2026

J.nr. 25-78753

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

konkret og individuel vurdering af den enkelte borger, uanset om borgeren er hjemmeboende, indgår i psykosociale tilbud i kommunen eller modtager andre særlige tilbud på grund af varig og betydelig funktionsnedsættelse, eller om borgeren bor i ældre- og plejebolig, på plejehjem eller andre midlertidige eller varige botilbud.

Der gælder desuden 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 om, at visitation til omsorgstandpleje afhænger af borgerens boligforhold samt omfanget af den hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje, som borgeren i forvejen er tildelt.

Tilsynet vurderer, at Ishøj Kommunes kvalitetsstandard, hvorefter målgruppen for omsorgstandpleje er borgere i plejebolig og borgere, der bor i egen bolig, hvis vedkommende modtager omfattende hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygeplejerske, er i strid med sundhedslovens § 131 og forbuddet mod skøn under regel.

Vi lægger vægt på formuleringen af Ishøj Kommunes kvalitetsstandard, hvoraf det fremgår, at en borger er i målgruppen for omsorgstandpleje, hvis vedkommende bor i plejebolig, og at en borger, som bor i egen bolig og modtager omfattende hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje også kan indstilles til omsorgstandpleje, hvis Ishøj Kommune vurderer, at borgeren opfylder kriterierne.

Vi lægger også vægt på, at Ishøj Kommune har oplyst, at det er kommunens vurdering, at beskrivelsen i kvalitetsstandardens af målgruppen er i overensstemmelse med regler og praksis på området.

På baggrund af ovenstående er det således tilsynets vurdering, at formuleringen i kvalitetsstandardens giver indtryk af, at det er en forudsætning for at blive visiteret til omsorgstandpleje, at borgeren enten bor i plejebolig eller bor i egen bolig og samtidig modtager omfattende hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

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

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

Sagens oplysninger

Tilsynet blev på baggrund af en konkret klagesag, som Ishøj Kommune fejlagtigt havde sendt til Ankestyrelsen, bekendt med, at beskrivelsen af målgruppen for omsorgstandpleje efter sundhedslovens § 131, der fremgår af Ishøj Kommunes kvalitetsstandard, muligvis ikke var i overensstemmelse med regler og praksis.

Af kvalitetsstandarden fremgår blandt andet:

”Du er i målgruppen for omsorgs-, special-, eller socialtandpleje, hvis du er fyldt 22 år, og hvis du på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap, sindslidelse, psykisk udviklingshæmning samt særlige sociale problemer kun vanskeligt, eller slet ikke, kan benytte de almindelige tandplejetilbud.

Omsorgstandpleje:

Du er i målgruppen for omsorgstandpleje, hvis du på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap kun vanskeligt, eller slet ikke, kan benytte de almindelige tandplejetilbud. Du er i målgruppen, hvis du bor i plejebolig. Bor du i din egen bolig og modtager omfattende hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje kan du også indstilles til omsorgstandpleje, hvis Ishøj Kommune vurderer, at du opfylder kriterierne.”

Tilsynet bad den 20. februar 2026 Ishøj Kommune om en udtalelse.

Ishøj Kommune sendte den 17. marts 2026 en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

”Vi har nu gennemgået vores kvalitetsstandard for omsorgstandpleje, og har rettet til, så både beløb på egenbetaling og klagevejledning er korrekt. Vi vurderer, at kvalitetsstandardens beskrivelse af målgruppen er i overensstemmelse med regler og praksis på området.”

Regler og praksis

Følgende fremgår af sundhedslovens § 131, stk. 1:

”§ 131. Kommunalbestyrelsen tilbyder forebyggende og behandlende tandpleje til personer, der på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap kun vanskeligt kan udnytte de almindelige tandplejetilbud.”

Følgende fremgår af vejledning om den kommunale tandpleje:

”3.1. Personkreds

Kommunerne skal tilbyde forebyggende og behandlende tandpleje til personer, der er tilmeldt folkeregisteret i kommunen, og som på grund af kronisk nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap kun vanskeligt kan udnytte det almindelige tandplejetilbud (omsorgstandpleje). Sundhedsloven sigter mod, at omsorgstandplejetilbuddet ydes til personer, hvis egenomsorg er så begrænset, at de har behov for hjælp i almindelige daglige funktioner eller for egentlig pleje. Det er karakteristisk, at personkredsen grundet nedsat funktionsevne har vanskeligt ved at benytte det etablerede tandplejesystem og modtage tandpleje på en etableret tandklinik. Det er desuden karakteristisk, at personkredsen har nedsat evne til at klare egen daglig hjemmetandpleje.

Det er ikke hensigten, at en bredere kreds af svagelige ældre borgere eller personer med handicap, der kan behandles på almindelige handicapvenligt indrettede tandklinikker, skal være omfattet af omsorgstandplejetilbuddet. Omsorgstandplejen er heller ikke rettet mod personer, som principielt kan benytte de eksisterende tandplejetilbud, men som af forskellige årsager har fravalgt dette.

Størstedelen af omsorgstandplejens personkreds består af ældre, der modtager alderspension. Grundet begrænset egenomsorg og nedsat funktionsevne har størstedelen af personkredsen et stort behov for personlig og praktisk hjælp i dagligdagen, hvorfor en betydelig andel af de ældre, der opholder sig i pleje- eller ældrebolig eller på plejehjem, opfylder visitationskriterierne for omsorgstandpleje. Ældre, der opholder sig i eget hjem og modtager vidtgående hjælp fra hjemmepleje og hjemmesygepleje, udgør desuden en stor andel af omsorgstandplejens personkreds.

Derudover består personkredsen af personer med udviklingshæmning og sindslidelse, herunder personer med ophold i midlertidige og varige botilbud, hos hvem der ikke er særlige odontologiske problemer, der kræver et specialiseret tandplejetilbud i specialtandplejen, men hvor personen ikke i tilstrækkeligt omfang er i stand til at benytte de eksisterende tandplejetilbud hos praksistandplejen, overvejende på grund af ringe egenomsorg. Det er også karakteristisk for denne del af omsorgstandplejens målgruppe, at de har vanskeligt ved at udnytte det etablerede tandplejesystem, ligesom de har vanskeligt ved at bevare kontinuiteten i deres tandpleje. Derudover ses der hos disse patienter nedsat eller manglende evne til at varetage den daglige hjemmetandpleje. Omsorgstandplejen vil her være velegnet til at yde patienten et relevant tandplejetilbud, når den pågældende ikke er i stand til at benytte tandpleje hos praktiserende tandlæge, og når der ikke skønnes at være behov for et specialiseret tandplejetilbud i specialtandplejen. Det vil i sådanne situationer være relevant at tilbyde omsorgstandpleje til såvel voksne som til unge ved børne- og ungdomstandplejens ophør.

3.2. Visitation

[...]

Visitation til omsorgstandpleje sker ud fra en konkret individuel vurdering, svarende til principper anvendt ved visitation til fx personlig hjælp og pleje efter servicelovens kapitel 16. Der er således tale om en konkret individuel vurdering af den enkelte borger, uanset om borgeren er hjemmeboende, indgår i psykosociale tilbud i kommunen eller modtager andre særlige tilbud på grund af varig og betydelig funktionsnedsættelse, eller om borgeren bor i ældre- og plejebolig, på plejehjem eller andre midlertidige eller varige botilbud. Visitation til omsorgstandpleje foretages derfor også typisk af det samme personale, som visiterer til personlig hjælp mv. efter serviceloven. Idet det personale, der visiterer til omsorgstandpleje, typisk ikke har en tandfaglig baggrund, anbefales det, at kommunerne ved behov indhenter rådgivning og bistand fra tandfagligt personale i forbindelse med visitation til omsorgstandplejen.

Det anbefales, at kommunerne anvender en helhedsvurdering, jf. "Fælles Sprog III", ved visitation til omsorgstandpleje, og at borgere altid og individuelt skal vurderes med henblik på eventuel visitation til omsorgstandpleje. Idet borgere, som visiteres til

plejebolig, ofte har vidtgående nedsat funktionsevne og begrænset egenomsorg, anbefales det desuden, at kommunen i forbindelse med visitation til plejebolig er særligt opmærksom på at tage stilling til, om den pågældende borger også bør visiteres til omsorgstandpleje.”

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."

Tilsynets kompetence

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

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

Venlig hilsen

Rikke Larsen Ellehauge

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt

Sundhedsloven, senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 275 af 12. marts 2025

Vejledning nr. 9382 af 12. maj 2023 om den kommunale tandpleje

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026