



Ankestyrelsens brev til
Københavns Kommune

10. december 2024

Tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes ventelister på botilbudsområdet

J.nr. 22-23840

Vi vender hermed tilbage i sagen om Københavns Kommunes brug af ventelister på visitering til midlertidige og længerevarende botilbud.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Københavns Kommunes praksis er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder servicelovens regler om kommunernes forsyningspligt.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Indenrigs- og Sundhedsministeren har desuden den 24. oktober 2024 pålagt Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner at tage sagen om Københavns Kommunes forsyningspligt op til behandling.

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

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

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune handler i strid med forsyningspligten ved at have ventelister på visitering til midlertidige og længerevarende botilbud.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

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

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev opmærksom på, at Københavns Kommune havde en praksis, hvor kommunen ikke pegede på et konkret tilbud på det

tidspunkt, hvor borgeren blev visiteret til et botilbud. Borgeren blev i stedet oplyst om, at kommunen arbejdede på at tilbyde en plads inden for seks måneder.

Vi blev opmærksomme på forholdet i forbindelse med Ankestyrelsens behandling af en konkret klagesag. Den konkrete sag blev den 16. marts 2022 ændret og hjemvist til fornyet behandling i kommunen, fordi kommunen ikke havde peget på et egnet midlertidigt botilbud.

Ankestyrelsen bad den 8. juni 2022 Københavns Kommune om en udtalelse.

Københavns Kommune sendte den 8. juli 2022 en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

“Socialforvaltningen er meget opmærksom på kravet om, at der i forbindelse med afgørelse om visitation til et botilbud også skal peges på et konkret botilbud, jf. servicelovens § 3, stk. 2, hvoraf det fremgår, at afgørelsen skal indeholde en kort beskrivelse af, hvordan afgørelsen vil blive udmøntet i praksis, og hvad formålet med indsatsen er, når det træffes afgørelse om visitation til et botilbud, jf. servicelovens §§ 107-110.

Socialforvaltningen har på den baggrund fastlagt en generel visitations-praksis, som dog udfordres af manglende kapacitet både i interne og eksterne tilbud. Socialforvaltningen arbejder kontinuerligt på i alle sager at kunne efterleve en visitationspraksis, der i hovedtræk kan beskrives således:

I de situationer hvor det viser sig, at en borgers behov for støtte er mere omfattende, end hvad der kan imødekommes i egen bolig, vil borgercentrene drøfte borgerens sag i et visitationsudvalg. I visitationsudvalget tager man stilling til, om der er behov for at igangsætte en udredning med henblik på evt. indstilling til visitation til et botilbud efter §§ 107 eller 108. Udredningen sker efter voksenuddredningsmetoden (VUM). Den endelige afgørelse om visitation til et botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108 træffes ligeledes i visitationsudvalget. Det er intentionen, at borgeren sammen med afgørelsen modtager tilbud om plads i et konkret tilbud, der matcher borgerens behov. Dette er dog ikke altid muligt, jf. nedenfor om kommunens udfordringer med forsyningsforpligtelsen på botilbudsområdet.

[...]

Det næste skridt er selve udredningen, hvortil der skal indhentes en række oplysninger, som f.eks. en lægestatus. Udredningens varighed er afhængig af de oplysninger, der skal indhentes, og samarbejdet med borgeren.

Når udredningen er færdiggjort, er det intentionen, at der inden for sagsbehandlingsfristen findes et konkret tilbud ud fra en individuel og konkret vurdering, som borgeren kan matches med i forbindelse med, at der kan træffes en afgørelse. Et match med et konkret tilbud vil forudsætte, at der kan gives en konkret snarlig indflytningsdato. Som det ses af den konkrete sag, er dette ikke altid muligt både pga. kompleksiteten i nogle borgeres problemstillinger, stigende efterspørgsel, men også pga. den kapacitet, der er til rådighed.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er forvaltningens opfattelse, at det af afgørelserne fra tilsynet fremgår, at det dog er i overensstemmelse med loven at lade borgere vente i en kortere periode med henblik på at finde et egnet botilbud. Ventetiden skal være kort og afpasset den enkeltes situation og behov, og forvaltningen skal kontinuerligt arbejde på at afvikle ventetiden.

Socialforvaltningens udfordringer med opfyldelse af forsyningsforpligtelsen ift. botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 mv. og korte sagsbehandlingsfrister

Socialforvaltningen konkluderede i 2017, at ventetiderne på botilbud for kommunens borgere med behov derfor ikke var i overensstemmelse med lovgivningen. Det skete bl.a. på baggrund af, at Ankestyrelsen og Tilsynet med kommunerne (tidligere Statsforvaltningen) med en række afgørelser og udtalelser havde præciseret, at det ikke er lovligt at have ventelister til botilbud.

Socialforvaltningen konstaterede bl.a. en ubalance mellem den eksisterende kapacitet og borgernes behov for pladser og typerne af disse. Socialforvaltningen iværksatte derfor en række tiltag, jf. nedenfor, men har fortsat en udfordring, der også skal ses i sammenhæng med en stigende efterspørgsel på - og deraf visitation til - botilbud samt mangel på relevante tilbud både internt og eksternt. Det gælder særligt indenfor specifikke målgrupper som fx normaltbevagede borgere med autisme og

udadreagerende adfærd samt borgere med meget komplekse og specialiserede socialpsykiatriske problemstillinger.

Efter retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 er kommunen forpligtet til at have politisk fastsatte sagsbehandlingsfrister på afgørelser om botilbud. I Københavns Kommune er sagsbehandlingsfristen for botilbud fra politisk side fastsat til 6 uger. Den relativt korte sagsbehandlingsfrist kan derfor også være medvirkende til, at der i konkrete sager ikke kan angives et specifikt botilbud med en specifik indflytningsdato.

Socialforvaltningens arbejde med at imødekomme udfordringerne

Forvaltningen har siden 2017 fulgt udviklingen tæt og har løbende i perioden iværksat en række tiltag for kontinuerligt at nedbringe ventetiden for borgere med behov for botilbud. Det har primært handlet om at udnytte eksisterende kapacitet i egne botilbud bedre, udbygge egen kapacitet, skærpe visitationen til botilbud og afsætte ekstra midler til køb af eksterne pladser. Aktuelt arbejder forvaltningen med at øge flowet ud af botilbuddene og med at udbygge og tilpasse tilbudsviften til den efterspørgsel, der ses nu og forventes fremadrettet blandt de ventende borgere, fx til nye og voksende målgrupper. Dette foregår bl.a. i regi af faglige og økonomiske omstillingsplaner, som der arbejdes med både i Borgercenter Voksne og Borgercenter Handicap.

Der er over de seneste år løbende blevet tilført midler i kommunens budgetaftaler til at nedbringe ventelisterne. Senest er der med Budget 2022 afsat 25 mio. kr. i 2022-2025 til at købe botilbudspladser til borgere, der har ventet 6 måneder eller længere på en botilbudsplads. Samtidig er der i løbet af de seneste fem år afsat midler til planlægning og/eller etablering af en række nye botilbud til de relevante målgrupper, hvor forvaltningen oplever størst behov for ekstra kapacitet. Senest i foråret 2022 er der givet midler til et botilbud med 54 pladser til borgere med sindslidelse.

Et af kommunens tiltag for at nedbringe ventetiden har desuden været at udarbejde den ovenfor beskrevne generelle visitationspraksis på tværs af de to borgercentre, der visiterer til botilbud. I situationer, hvor visitationsprocessen udfordres af generel eller mere specifik mangel på relevant kapacitet, bestræber

Socialforvaltningen sig på, at ventetiden er så kort som muligt og på, at borgeren i den mellemliggende periode frem mod indflytning tilbydes anden støtte i egen bolig i form af enten personlig eller praktisk hjælp eller socialpædagogisk bistand efter hhv. servicelovens §§ 83 og 85. Forvaltningen arbejder kontinuerligt på at afvikle ventetiden.”

Ankestyrelsen bad den 2. februar 2024 Københavns Kommune om en supplerende udtalelse. Vi bad Københavns Kommune redegøre for, hvor lang ventetid der var på daværende tidspunkt, inden en borger, der var vurderet omfattet af målgruppen for et botilbud, blev tilbudt et konkret botilbud, og om denne praksis var i overensstemmelse med servicelovens § 3, stk. 2 og § 4.

Vi bad desuden Københavns Kommune redegøre for kommunens praksis i forhold til brugen af en nettoventeliste og bruttoventeliste, og om denne praksis var i overensstemmelse med regler og praksis. Ankestyrelsen var blevet opmærksom på Københavns Kommunes brug af disse to ventelister på baggrund af referat fra møde i socialudvalget i Københavns Kommune den 21. juni 2023.

Københavns Kommune sendte den 22. marts 2024 en supplerende udtalelse. Kommunen sendte den 11. april 2024 en opdateret udtalelse. Følgende fremgår af Københavns Kommunes udtalelse af 11. april 2024:

”Københavns Kommunes praksis og servicelovens § 3, stk. 2 og § 4

Efter servicelovens § 4 er kommunalbestyrelsen forpligtet til at sørge for, at der bl.a. er det nødvendige antal botilbudspladser til rådighed for borgere, der opfylder betingelserne for at blive visiteret til sådanne tilbud (forsyningsforpligtelsen). Forvaltningens botilbudspladser visiteres efter servicelovens §§ 107 og 108, hhv. midlertidige og længerevarende botilbud. Hertil kommer botilbud efter almenboliglovens § 105 om almene ældreboliger. For at overholde forsyningsforpligtelsen kan kommunen enten anvende egne botilbud og/eller samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud, fx gennem køb af eksterne pladser.

Som nævnt i forrige udtalelse til Ankestyrelsen er Socialforvaltningen opmærksom på kravet i servicelovens § 3, stk. 2 om, at afgørelsen om visitation til botilbud skal indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes, og formålet hermed. Visitationen skal indeholde en

kort beskrivelse af, hvordan afgørelsen vil blive udmøntet i praksis, og hvad formålet med indsatsen er, jf. servicelovens § 107-108.

Socialforvaltningen har fastlagt en generel visitationspraksis, som dog er udfordret af manglende kapacitet på både interne og eksterne tilbud. Når en borger ansøger om botilbud, igangsættes en udredningsproces (voksenudredning). I forbindelse med udredningen indhentes relevante oplysninger, f.eks. lægestatus. Ansøgningen indstilles til visitationsudvalget. Visitationsudvalget træffer afgørelse om, hvorvidt borger er omfattet af målgruppen til botilbud samt, hvis det er tilfældet, hvilke konkrete botilbud der kan imødekomme borgers støttebehov.

Ventelister

Ankestyrelsen og Tilsynet med kommunerne har med en række afgørelser og udtalelser præciseret den juridiske ramme, hvor det fremhæves, at opretholdelse af ventelister til botilbud ikke er lovligt. Dog tillader Tilsynet en kortvarig ventetid, der skal afpasses individuelt i henhold til den enkeltes behov. Forvaltningen er forpligtet til kontinuerligt at arbejde på at minimere denne ventetid og matche borgere med passende tilbud så hurtigt som muligt efter visitationen.

I Socialforvaltningens udtalelse til Ankestyrelsen i juni 2022 blev det fremhævet, at Socialforvaltningen i 2017 kortlagde udfordringen med ventelister og den ubalance, der eksisterer mellem den tilgængelige kapacitet og behovet for botilbud. Forvaltningen har siden da arbejdet kontinuerligt og målrettet på at nedbringe udfordringen, jf. nedenfor. På trods af iværksatte tiltag er der fortsat en udfordring på grund af øget behov og mangel på passende tilbud, især for grupper som normalt begavede borgere med autisme, udadreagerende adfærd og borgere med komplekse socialpsykiatriske problemstillinger.

Det bemærkes, at der ikke er tale om ventelister, hvor det alene er "ancienniteten" på listen, som afgør, hvornår borgere tilbydes en botilbudsplads. Forvaltningen foretager derimod løbende vurderinger af borgernes respektive behov, hvilket fx betyder, at en borger med et akut behov vil blive tilbudt botilbudsplads, selvom borgeren er nyvisiteret.

Brutto- og nettoventetid

Socialforvaltningen sonderer mellem netto- og bruttoventende borgere i det interne arbejde med ventelisterne og i dialogen med kommunens Socialudvalg og Borgerrådgiver.

Nettoventende inkluderer borgere, hvor forvaltningen har pligt til at finde et konkret og egnet botilbud, men hvor borgeren endnu ikke har modtaget tilbud eller er flyttet ind. Dette gælder både borgere uden en botilbudsplads og borgere på botilbud, der har brug for et andet botilbud end det nuværende for at møde borgerens behov.

Bruttoventende omfatter derimod kun de borgere, hvor kommunen allerede har opfyldt sin forsyningsforpligtelse. Disse borgere har således fået tilbudt et konkret og egnet botilbud, men kan have udnyttet sin selvbestemmelsesret og takket nej af forskellige årsager og har ønsket at vente på en ledig plads på et specifikt tilbud. Borgeren kan også bo på et egnet botilbud, men ønske plads et andet sted.

De to borgergrupper er separate og har ikke overlap.

Status på ventelisten

I januar 2024 var den gennemsnitlige nettoventetid på handicap-, psykiatri- og udsatteområdet henholdsvis 8,6 måneder, 10,9 måneder og 7,0 måneder. Den gennemsnitlige bruttoventetid var i samme måned 19,2 måneder på psykiatriområdet og 71,8 måneder på udsatteområdet, hvoraf sidstnævnte omfatter en enkelt borger. Ventetiden regnes fra visitationsafgørelsen. Antallet af nettoventende var i januar 2024 for handicap-, psykiatri- og udsatteområdet henholdsvis 56, 98 og 23 borgere. Antallet af bruttoventende var tilsvarende henholdsvis 70, 118 og 1.

Socialforvaltningens arbejde med forsyningsforpligtelsen

Socialforvaltningen arbejder fortsat med konkrete tiltag for at reducere ventelisterne gennem omdannelse og oprettelse af ny intern kapacitet, bedre udnyttelse af den eksisterende og køb af eksterne pladser.

I budgetaftalen for 2023 vedtog partierne en hensigtserklæring om, at Socialforvaltningen, i samarbejde med Økonomiforvaltningen, skal udarbejde forslag til en plan for, hvordan ventelisten relateret til forsyningsforpligtelsen kan afvikles helt. Dette arbejde er fortsat i gang. Partierne blev i budgetaftalen for 2024 enige om at afsætte 5,8 mio. kr. i perioden 2024-2027 til at nedbringe ventelisten på

botilbudspladser, som indgår i forsyningsforpligtelsen efter servicelovens § 4, for borgere, der har ventet i mere end 6 måneder.

Øget botilbudskapacitet

I bestræbelserne på at tilpasse sig det stigende behov for botilbud, arbejder Københavns Kommune målrettet på at udvide og modernisere egen kapacitet på botilbudsområdet. Dette inkluderer udvidelsen i antallet af interne pladser både gennem anlægsbevillinger og planlægningsbevillinger.

Af nedenstående tabeller fremgår hhv. alle projekter med anlægsbevilling, alle projekter med planlægningsbevilling samt anlægsønsker på botilbudsområdet. Mens projekter med anlægsbevilling er tildelt midler til opførelse eller udvidelse af anlæg, omfatter planlægningsbevilling projekter, der modtager midler til planlægningsaktiviteter. Anlægsønsker er anmodninger om midler til fremtidige anlægsprojekter, som endnu ikke har modtaget bevillinger. I løbet af perioden 2024-2028 forventer forvaltningen, at kapaciteten med anlægsbevilling udvides med 198 pladser. I perioden 2025-2029 planlægger forvaltningen at øge antallet af pladser med planlægningsbevilling med 225 pladser og yderligere 225 pladser gennem anlægsønsker i perioden 2027-2032.

Derudover har Københavns Kommune søgt og fået andel i den botilbudspulje for 2024, som indgik i aftalen om kommunernes økonomi for 2024, ligesom kommunen forventer at søge den tilsvarende pulje for 2025 og 2026 afhængigt af, hvordan kriterierne for puljen ender med at se ud.

[...]

Faglig omstilling

Udover at forvaltningen er ved at udbygge egen kapacitet på botilbudsområdet, arbejder forvaltningen målrettet på at forebygge behov for botilbud og tilvejebringe et bedre match mellem udbud og efterspørgsel. I 2024 bliver Socialforvaltningens visitationspraksis evalueret som led i en omfattende koncernanalyse for at vurdere det nuværende serviceniveau for boligtilbud og bostøtte i forhold til lovkrav. Fsva. borgere, der ikke længere har behov for at bo i et botilbud, arbejder forvaltningen med at øge flowet ud af botilbuddene til egen bolig med støtte og

tilpasse tilbudsviften til den efterspørgsel, der dels ses nu og som fremadrettet forventes blandt de ventende borgere, fx til nye og voksende målgrupper.

På psykiatriområdet omlægger Borgercenter Voksne bl.a. en række længerevarende § 108-pladser til midlertidige § 107-pladser for at imødekomme skiftet i behov som en del af arbejdet med bolig- og hjemløse-reformen. Derudover omlægges et af borgercentrets § 107-tilbud til et ungetilbud. Forvaltningen har netop fået midler til at omlægge 10 § 110-pladser til § 107-pladser og til at udbygge med yderligere 5 § 107-pladser.

Køb af eksterne pladser

Siden kortlægningen af udfordringen med forsyningsforpligtelsen i 2017 er der flere gange blevet tilført midler i budgetaftaler til at ned-bringe ventelisterne:

- Budget 2018: 23,3 mio. kr. til service fra 2018 og fremefter til kapacitetsudvidelse og køb af botilbudspladser til borgere med sindslidelser. Derudover 18,5 mio. kr. til service i 2018 og fremefter til kapacitetsudvidelse og køb af pladser i botilbud til borgere med handicap.
- Budget 2019: 12,0 mio. kr. til service fra 2019 og fremefter til køb af 12 pladser til borgere med sindslidelser. Derudover 3,6 mio. kr. til service fra 2019 og fremefter til køb af 3 pladser til borgere med handicap.
- Budget 2020: 9,9 mio. kr. til service i 2020 og fremefter til køb af 21 botilbudspladser til udsatte voksne.
- Budget 2022: 25 mio. kr. i 2022-2025 afsat til at købe botilbudspladser til nettoventende borgere, der har ventet 6 måneder eller længere på en botilbudsplads.
- Budget 2023: 39,4 mio. kr. i 2023 og 55,4 mio. kr. årligt i 2024 og fremefter til køb af pladser, støtteindsatser og øvrige indsatser for at nedbringe ventelisterne.
- Budget 2024: 5,8 mio. kr. årligt i perioden 2024-2027 til at nedbringe ventelisten på botilbudspladser

Borgercentrene køber generelt eksterne botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov, som ikke kan imødekommes i egne tilbud, eller hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig botilbudsplads inden for egne tilbud. Forvaltningen har i perioden haft et stigende antal købte pladser for at håndtere udfordringen. I 2023 købte Socialforvaltningen 63 eksterne helårspladser på udsatteområdet, heraf 26 nye. På psykiatriområdet blev der i

samme år købt 170 eksterne hel-årspladser, heraf 48 nye. På handicapområdet blev der i 2023 købt 33 nye eksterne pladser og foretaget 30 revideringer, som er nye eksterne forløb til borgere, som i forvejen havde et forløb i eksterne botilbud.”

Københavns Kommune har desuden den 10. september 2024 oplyst følgende:

”Som opfølgning på udtalelsen fra april 2024, vil Socialforvaltningen orientere om, at partierne bag Aftale om Københavns Kommunes budget for 2025 har afsat midler til køb af pladser til borgere med sindslidelse, handicap og udsatte voksne. Der er afsat 50 mio. kr. årligt fra 2025-2028 mhp. at nedbringe ventelisten på botilbudsområdet. Parterne er med aftalen enige om fremadrettet at afsætte midler til køb af pladser, så længe Københavns Kommune ikke selv råder over tilstrækkelig kapacitet. Budgetaftalen skal formelt vedtages i Borgerrepræsentationen d. 3. oktober.”

Indenrigs- og Sundhedsministeren har den 24. oktober 2024 pålagt Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner at tage sagen om Københavns Kommunes forsyningspligt op til behandling med henblik på at afgive en udtalelse efter lov om kommunernes styrelse § 50 samt med henblik på at tage stilling til, om der er grundlag for at pålægge tvangsbøder efter lov om kommunernes styrelse § 50 b.

Regler og praksis

Følgende fremgår af servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud:

”**§ 107.** Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold

- 1) til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og
- 2) til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.”

Følgende fremgår af servicelovens § 108, stk. 1 og 2 om længerevarende botilbud:

”§ 108. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Stk. 2. Personer, som modtager tilbud efter stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen.”

Forsyningspligt

Kommunen træffer afgørelse om tilbud efter serviceloven. Kommunen har samtidig pligt til at sørge for, at der er de nødvendige tilbud til rådighed, som der er behov for efter serviceloven.

Følgende fremgår af servicelovens § 3, stk. 1, og § 4:

”§ 3. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter denne lov.”

”§ 4. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Stk. 3. Tilbud omfattende af krav om godkendelse, jf. § 4 i lov om socialtilsyn, skal være godkendt af socialtilsynet for at kunne indgå i kommunens forsyning, jf. stk. 2.

Stk. 4. I tilfælde, hvor der er et akut behov for at placere en borger og der ikke kan findes et egnet godkendt tilbud, kan et tilbud dog i op til 3 uger indgå i den kommunale forsyning uden godkendelse. Socialtilsynet orienteres straks om anvendelsen af det tilbud, som ikke er godkendt af socialtilsynet, og kan, når særlige grunde taler for det, træffe afgørelse om, at det ikkegodkendte tilbud anvendes i yderligere 3 uger.”

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i forslag til lov om social service L 38 af 24. februar 2005:

"3. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder følgende elementer:

Et samlet kommunalt ansvar for borgeren på det sociale område

Lovforslaget indebærer, at det hidtil delte myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det sociale område samles i kommunen.

Lovforslaget indebærer dermed, at den enkelte kommunalbestyrelse får et samlet ansvar for at træffe afgørelse om borgerens visitation til et tilbud, ansvar for at sikre, at der er relevante sociale tilbud til borgerne, samt ansvar for finansieringen af tilbuddene.

Kommunalbestyrelsens ansvar for at sikre, at der er sociale tilbud til borgerne betyder, at kommunen har pligt til at sørge for, at der er de nødvendige sociale tilbud til stede enten i form af kommunens egne tilbud, eller ved køb af pladser i private tilbud, regionale tilbud eller tilbud i andre kommuner."

Følgende fremgår af pkt. 110 i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven:

"110. Udgangspunktet for administrationen af lov om social service er, at afgørelsen skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunalbestyrelsen, jf. f.eks. Statsforvaltningens tilsynsudtalelse 09/13217, hvor Statsforvaltningen Midtjylland udtalte, at Silkeborg Kommune ikke kunne undlade at iværksætte hjælp tildelt efter servicelovens § 85 til A begrundet i besparelser i kommunen. Det var statsforvaltningens opfattelse, at Silkeborg Kommune havde handlet i strid med serviceloven ved at undlade at iværksætte den tildelte hjælp til A.

Der kan imidlertid gøre sig særlige forhold gældende i den konkrete situation, som umuliggør iværksættelse af tilbuddet straks, ligesom der kan være situationer, hvor et tilbud indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig. Kan et tilbud ikke iværksættes straks, skal kommunen dog forsøge at finde et alternativt (midlertidigt) tilbud. Tilbudsportalen vil kunne indeholde alternative tilbud, som kommunen i et samarbejde med ansøgeren vil kunne overveje. Der henvises til Statsforvaltningens udtalelse af

28. juni 2012, hvor Statsforvaltningen Midtjylland udtalte, at det efter omstændighederne ville være i overensstemmelse med servicelovens forsyningsforpligtelse at lade personer, der er bevilget et botilbud efter servicelovens § 108, vente i en kortere periode med henblik på at finde et egnet botilbud. I visse særlige situationer vil der endvidere kunne blive tale om, at der skal opføres et helt nyt botilbud. Det vil også kunne lovliggøre ventetid. I den konkrete sag fandt Statsforvaltningen imidlertid, at Århus Kommune ved at lade personer vente på botilbud i op til 5-6 år tilsidesatte sin forsyningspligt efter serviceloven."

Ventelister

Efter servicelovens § 108, stk. 2, er der mulighed for frit valg af længerevarende botilbud. Servicelovens § 108, stk. 4, giver mulighed for, at der i en bekendtgørelse kan fastsættes nærmere regler om betingelserne for frit valg. Følgende fremgår af stk. 2 og 4:

"§ 108. [...]

Stk. 2. Personer, som modtager tilbud efter stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen.

[...]

Stk. 4. Social- og boligministeren fastsætter i en bekendtgørelse nærmere regler om betingelserne for at få tilbud om boform efter stk. 2, og i hvilket omfang bestemmelsen i stk. 2 skal finde anvendelse for personer, der optages i et bestemt botilbud uden samtykke efter § 129 a."

Der er hjemmel i betalingsbekendtgørelsen til at oprette ventelister til botilbud for personer, der ønsker at gøre brug af muligheden for frit valg af botilbud efter § 108, stk. 2, i serviceloven. Betalingsbekendtgørelsen er oprettet blandt andet med hjemmel i servicelovens § 108, stk. 4.

Følgende fremgår af betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12:

"§ 11. Ansøgere, som opfylder betingelserne for at modtage tilbud efter servicelovens § 108, optages efter reglerne i § 12 på en venteliste i den kommune, hvor det ønskede botilbud ligger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen tildeler ledige botilbud efter stk. 1 til de ansøgere, der har størst behov for det pågældende botilbud.

§ 12. Det skal fremgå af kommunens venteliste, om den enkelte ansøger har bopæl i eller uden for kommunen.

Stk. 2. Ansøgere, der er optaget på ventelisten, jf. stk. 1, skal efter anmodning gøres bekendt med deres placering på ventelisten."

Praksis

Statsforvaltningen Midtjylland (nu det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen) har i flere tilsynsudtalelser udtalt sig om kommunens forsyningspligt. Vi henviser til fire tilsynsudtalelser, der er offentliggjort henholdsvis den 4. november og 8. december 2010 samt 7. juni og 4. oktober 2011. Følgende fremgår af tilsynsudtalelserne (enslydende i alle fire udtalelser):

"Det følger af servicelovens § 3, stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om tilbud efter loven. Det er således kommunen, der har myndighedsopgaven efter serviceloven. Det betyder, at kommunen skal træffe afgørelse om, hvilke ydelser m.v. en borger er berettiget til efter lovgivningen. Som myndighed skal kommunen også træffe afgørelser om ændringer i eller ophør af ydelser, som den har tilkendt en borger. Kommunens afgørelser træffes efter ansøgning eller undertiden på eget initiativ. De kan normalt påklages til Det Sociale Nævn.

Når kommunen har tillagt en borger en lovbestemt ydelse m.v. er kommunen dernæst forsyningsansvarlig, jf. servicelovens § 4. Det vil sige, at det er kommunen, der skal sørge for, at den bevilgede ydelse m.v. faktisk også leveres. Det følger således af § 4, stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven, mens § 4, stk. 2, angiver hvorledes kommunalbestyrelsen kan opfylde sit forsyningsansvar.

Kommunens afgørelse om tildeling af en ydelse efter serviceloven tillægger borgeren et retskrav på ydelsen, modsvaret af kommunens pligt til at levere den pågældende ydelse. Borgerens ret gælder principielt fra den dag, hvor afgørelsen er meddelt, eller fra den dag, hvor den ifølge kommunens eller Det Sociale Nævns afgørelse er gældende. Den gælder endvidere indtil den dag, hvor ydelsen m.v. efter loven eller afgørelsen skal ophøre, eller indtil kommunen ved en fornyet afgørelse fratager borgeren den tidligere tillagte ydelse m.v.

Kommunen kan således som udgangspunkt ikke udsætte efterlevelse af sin egen visitationsafgørelse eller reducere en service varigt eller midlertidigt, så længe borgerens retskrav er gældende.

Der kan efter statsforvaltningens opfattelse være forhold, som efter en konkret vurdering, berettiger at en ydelse m.v. udsættes eller midlertidigt standses eller reduceres, efter at der er truffet afgørelse om tildeling. Dette kan for eksempel være forhold som:

- at modtageren ikke er klar til at modtage ydelsen,
- at iværksættelse kræver nærmere forberedelse eller tilrettelæggelse,
- at kommunen ikke har og ikke her og nu er i stand til at skaffe det fornødne mandskab eller udstyr, eller den, der efter lovens § 4, stk. 2, skal levere ydelsen ikke er i stand til det, eller
- force majeure, for eksempel strejke blandt kommunens medarbejder[e].”

Følgende fremgår af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Aarhus Kommune:

”Når kommunen har tillagt en borger en lovbestemt ydelse m.v., er kommunen dernæst forsyningsansvarlig, jf. servicelovens § 4. Det vil sige, at det er kommunen, der skal sørge for, at den bevilgede ydelse m.v. faktisk også leveres. Det følger således af § 4, stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven, mens § 4, stk. 2, angiver hvorledes kommunalbestyrelsen kan opfylde sit forsyningsansvar.

Kommunens afgørelse om tildeling af en ydelse efter serviceloven tillægger borgeren et retskrav på ydelsen, modsvaret af kommunens pligt til at levere den pågældende ydelse. Borgerens ret gælder principielt fra den dag, hvor afgørelsen er meddelt, eller fra den dag, hvor den ifølge kommunens eller det sociale nævns afgørelse er gældende. Den gælder endvidere indtil den dag, hvor ydelsen m.v. efter loven eller afgørelsen skal ophøre, eller indtil kommunen ved en fornyet afgørelse fratager borgeren den tidligere tillagte ydelse m.v.

Kommunen kan således som udgangspunkt ikke udsætte efterlevelse af sin egen afgørelse.

Der ses ikke i loven at være hjemmel til at lade personer vente på bevilgede botilbud efter servicelovens § 108.

Århus Kommune har anført, at der i bekendtgørelse om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108, er hjemmel til at oprette ventelister.

Denne bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i (blandt andet) § 108, stk. 4, der alene henviser til flyttetilfældene i § 108, stk. 2.

Servicelovens § 108, stk. 4, giver efter statsforvaltningens opfattelse kun lov hjemmel til, at udstede regler for de personer, der modtager botilbud, men som ønsker at flytte til et tilsvarende tilbud i en anden kommune.

Det vil efter statsforvaltningens opfattelse efter omstændighederne være i overensstemmelse med servicelovens forsyningsforpligtelse at lade personer, der er bevilget et botilbud efter servicelovens § 108, vente i en kortere periode med henblik på at finde et egnet botilbud. I visse særlige situationer vil der endvidere kunne blive tale om, at der skal opføres et helt nyt botilbud. Dette vil også kunne lovliggøre ventetid.

Det er imidlertid efter statsforvaltningens opfattelse et krav, at ventetiden er kort og for den enkelte afpasset efter dennes situation og behov. Ventetiden må (alene) tage sigte på at finde et egnet botilbud i forhold til den enkeltes behov i eksisterende byggeri eller ved nybyggeri. Det er efter statsforvaltningens opfattelse ikke lovligt, hvis kommunen ikke kontinuerligt arbejder på at afvikle ventetiden.

Det fremgår af sagen, at Århus Kommune har haft skiftende planer for opførelse/ombygning af boliger til voksne udviklingshæmmede med autisme, siden kommunen overtog området fra amtet i 2007. Ingen af disse planer er blevet udført. Kommunen er ikke p.t. i færd med at opføre botilbud til voksne udviklingshæmmede med autisme, men har revideret sin anlægsplan, der – hvis den vedtages på budgetmøde i september / oktober 2012 – vil give nye boliger til voksne med udviklingshæmning og autisme i løbet af de næste 3-4 år.

Statsforvaltningen finder ikke, at Århus Kommune dermed kontinuerligt arbejder på at afvikle ventetiden på botilbud til voksne udviklingshæmmede med autisme.

De i denne sag omhandlede personer har ventet på botilbud efter servicelovens § 108 i mellem 2 og 5-6 år, og de venter fortsat på botilbud. En af de pågældende har takket nej til et botilbud. Det er statsforvaltningens opfattelse, at Århus Kommunalbestyrelse ved at lade personer vente på botilbud i op til 5-6 år tilsidesætter sin forsyningspligt efter servicelovens § 4, stk. 1.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune handler i strid med lovgivningen ved at have ventelister på visitering til midlertidige og længerevarende botilbud.

Det følger af servicelovens § 4, at kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven. Kommunen er altså forpligtet til at sørge for, at der er de tilbud, der er nødvendige for at dække de behov, kommunens borgere har.

Bestemmelsen regulerer også, hvordan kommunen kan opfylde sin forsyningspligt ved enten at bruge egne tilbud eller ved at samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Kommunen kan altså ikke give afslag på hjælp med den begrundelse, at kommunen ikke selv har et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov. I disse tilfælde er kommunen forpligtet til at finde et tilbud uden for kommunen eller et privat tilbud, også selvom det er dyrere for kommunen end et af kommunens egne tilbud.

Det betyder også, at kommunen kan være nødt til at oprette et tilbud, hvis det ikke er muligt – hverken i eller uden for kommunen – at finde et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov i det konkrete tilfælde.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at en afgørelse efter serviceloven som udgangspunkt skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunen.

Der kan dog være særlige forhold, som gør det lovligt at lade personer, der er bevilget fx et botilbud efter serviceloven, vente i en kortere periode på iværksættelsen af tilbuddet. Det kan fx være, hvis borgeren skal have flere forskellige indsatser, der ikke kan iværksættes samtidig

eller hvis der er en kortere ventetid forbundet med at finde et egnet tilbud. Der kan også være force majeure-lignende situationer, hvor det ikke er muligt for kommunen at iværksætte den bevilgede hjælp straks.

En eventuel ventetid skal være så kort som muligt, og kommunen skal i ventetiden forsøge at stille et andet tilsvarende tilbud (midlertidigt) til rådighed. Alternativt skal kommunen tilbyde anden midlertidig hjælp efter andre bestemmelser, der kan dække borgerens behov i venteperioden.

I de tilfælde, hvor kommunen har opfyldt sin forsyningspligt ved at tilbyde et konkret og egnet længerevarende botilbud til borgeren, men borgeren ønsker et andet specifikt tilbud (frit valg), regulerer betalingsbekendtgørelsen muligheden for en venteliste.

Betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12 henviser til § 108 generelt. Det følger imidlertid af hjemmelsbestemmelsen i servicelovens § 108, stk. 4, at ministeren i en bekendtgørelse kan fastsætte nærmere regler om betingelserne for at få tilbud om boform efter § 108, stk. 2, som handler om borgerens mulighed for at vælge et andet botilbud, end det der er bevilget af kommunen.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12 alene regulerer muligheden for at oprette en venteliste for borgere, der ønsker at gøre brug af muligheden for frit valg af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, stk. 2.

Bestemmelserne giver efter Ankestyrelsens opfattelse dermed ikke hjemmel til at oprette en generel venteliste på længerevarende botilbud. Denne retsopfattelse fremgår også af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Aarhus Kommune.

Ud over de nævnte bestemmelser i betalingsbekendtgørelsen er der ikke i serviceloven hjemmel til oprettelse af ventelister.

I forhold til vurderingen af Københavns Kommunes praksis, lægger vi vægt på, at det fremgår af kommunens udtalelse af 11. april 2024, at kommunen har to forskellige ventelister – en nettoventeliste og en bruttoventeliste. Det er beskrevet, at betegnelsen nettoventeliste dækker over de tilfælde, hvor kommunen endnu ikke har opfyldt sin forsyningspligt og tilbudt et konkret og egnet botilbud til borgeren. Betegnelsen bruttoventeliste dækker over de tilfælde, hvor kommunen selv vurderer, at forsyningspligten er overholdt, fordi der er tilbudt et konkret og egnet botilbud, men borgeren har takket nej til tilbuddet.

Vi lægger også vægt på, at det fremgår af Københavns Kommunes udtalelse af samme dato, at der i januar 2024 på handicap-, psykiatri- og udsatte området var henholdsvis 56, 98 og 23 personer på nettoventelisten, og at den gennemsnitlige ventetid for de tre områder på det tidspunkt var henholdsvis 8,6 måneder, 10,9 måneder og 7 måneder.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at 8,6 måneder, 10,9 måneder og 7 måneder ikke kan betegnes som kortere ventetid.

Vi lægger desuden vægt på, at det fremgår af Københavns Kommunes udtalelse af 8. juli 2022, at kommunen siden 2017 har haft udfordringer med at sikre tilstrækkelige botilbudspladser til at dække kommunens borgeres behov, og dermed leve op til kommunens forsyningspligt.

På den baggrund vurderer Ankestyrelsen, at Københavns Kommunes praksis ikke er i overensstemmelse med servicelovens regler om kommunernes forsyningspligt.

Vi er opmærksomme på Københavns Kommunes oplysninger af 10. september 2024 om, at kommunen vil afsætte 50 millioner kr. om året i perioden 2025-2028 til nedbringelse af ventelisten på botilbudsområdet. Det ændrer dog ikke Ankestyrelsens vurdering, da Københavns Kommune ikke på nuværende tidspunkt overholder servicelovens forsyningspligt, og da kommunen ikke har oplyst, på hvilken baggrund kommunen vurderer, at tiltaget vil være tilstrækkeligt til at afvikle ventelisten.

Vi bemærker i øvrigt, at vi ikke kan se af Københavns Kommunes udtalelser, om kommunen betragter de tilfælde, hvor borgeren takker nej til et konkret botilbud bevilget af kommunen, som en klage over kommunens afgørelse om botilbud. Vi lægger til grund, at bruttoventelisten alene bruges i de tilfælde, hvor borgeren ønsker at gøre brug af sit frie valg og har peget på et andet konkret botilbud, eller hvor borgeren klart har tilkendegivet, at vedkommende ikke ønsker at klage over kommunens afgørelse om botilbud, selv om borgeren ikke ønsker at tage imod det botilbud, kommunen har bevilget.

Vi beder om borgerrepræsentationens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder borgerrepræsentationen i Københavns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver borgerrepræsentationen 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:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om social service (serviceloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 909 af 3. juli 2024

Bekendtgørelse om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108 (betalingsbekendtgørelsen), nr. 1387 af 12. december 2006