



Sendt til samtlige
kommunalbestyrelser og KL

Tilsynsudtalelse om kommunernes forsyningspligt (forsyningsansvar) efter serviceloven og barnets lov

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner har modtaget flere henvendelser om kommunernes overholdelse af forsyningspligten efter serviceloven og barnets lov. Samtidig er tilsynet blevet opmærksom på forholdet på baggrund af henvendelser fra Ankestyrelsens klagesagskontorer.

På den baggrund har vi udarbejdet denne generelle udtalelse med henblik på at sammenfatte og præcisere allerede udmeldt praksis om kommunalbestyrelsernes forpligtelser efter § 4 i serviceloven og § 12 i barnets lov. Bestemmelsen i barnets lov om forsyningspligten er en videreførelse af retstilstanden efter serviceloven, hvorfor tidligere udmeldt praksis herom også er relevant i forhold til pligten efter barnets lov.

Bestemmelserne regulerer kommunalbestyrelsens forsyningspligt efter serviceloven og barnets lov og gælder i alle tilfælde, hvor kommunen træffer afgørelse om bevilling af tilbud efter de to lovgivninger.

I 2. halvår 2025 vil Ankestyrelsen på baggrund af denne udtalelse foretage en stikprøvekontrol af udvalgte kommuner for at se, om de pågældende kommuner lever op til forsyningspligten i serviceloven og barnets lov.

Derudover har vi som følge af pålæg af 24. oktober 2024 fra indenrigs- og sundhedsministeren rejst tilsynssager over for fem kommuner, som særskilt modtager en udtalelse.

10. december 2024

J.nr. 24-68219

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Konklusion

På baggrund af gennemgangen nedenfor, vurderer Ankestyrelsen:

- at kommunerne efter lovgivningen har pligt til at sørge for, at der er de nødvendige tilbud til rådighed for at dække borgernes behov inden for servicelovens og barnets lovs område.
- at kommunerne efter lovgivningen og praksis har pligt til at sørge for, at den bevilgede hjælp efter serviceloven og barnets lov som udgangspunkt iværksættes straks efter bevillingen.
- at kommunerne har pligt til at finde et tilbud uden for kommunen, hvis kommunen ikke selv har et egnet tilbud.
- at der kan være særlige forhold, der gør det lovligt at lade personer, der er bevilget et tilbud efter serviceloven eller barnets lov, vente i en kortere periode på iværksættelse af tilbuddet.
- at kommunerne, i de tilfælde hvor det er lovligt at lade personer vente i en kortere periode på iværksættelse af tilbuddet, er forpligtede til at forsøge at stille et andet tilsvarende tilbud (midlertidigt) til rådighed. Alternativt skal kommunen tilbyde anden midlertidig hjælp efter andre bestemmelser i venteperioden.
- at der ikke er hjemmel i barnets lov eller serviceloven til at oprette ventelister, ud over de tilfælde, hvor der er tale om personer, der gør brug af retten til frit valg af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, stk. 2.

Der er ikke tale om en ny eller ændret tilsynspraksis, men alene en sammenfatning og præcisering af gældende ret og praksis i forhold til forsyningspligten i serviceloven. Som anført ovenfor er bestemmelsen om forsyningspligten i barnets lov en videreførelse af retstilstanden efter serviceloven, hvorfor tidligere udmeldt praksis herom også er relevant i forhold til forsyningspligten efter barnets lov.

Ankestyrelsens gennemgang

1. Baggrund og Ankestyrelsens kompetence

1.1. Sagens baggrund

Ankestyrelsens tilsyn har over en periode modtaget en række henvendelser, både fra privatpersoner og Ankestyrelsens klagesagskontorer, om konkrete sager, hvor der er oplysninger, der peger på, at borgere skal vente i en periode på levering af en af kommunen bevilget ydelse. Ankestyrelsen har også gennem mediedækning kunnet læse om ventelister til fx botilbud efter serviceloven.

Henvendelserne til Ankestyrelsens tilsyn omhandler forskellige sagsområder efter serviceloven og barnets lov, og der er derfor ikke tale om, at der kun er udfordringer med en enkelt type tilbud. De sager, der ligger til grund for denne generelle udtalelse, omhandler primært servicelovens bestemmelser om botilbud (§§ 107 og 108) og socialpædagogisk støtte (§ 85) samt barnets lovs bestemmelse om særlige dagtilbud (§ 83).

Ud over oplysninger om ventelister til bevilgede tilbud, er der også eksempler på, at der gives afslag på et tilbud med den begrundelse, at kommunen ikke har den pågældende type tilbud i kommunen, eller at der ikke er ledige pladser på tilbuddet.

1.2. 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.

Ankestyrelsen fører et retligt tilsyn og kan derfor ikke tage stilling til hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner, herunder sagsbehandlingens tilrettelæggelse, hvis ikke det er reguleret i lovgivningen.

2. Regler, praksis og andre fortolkningsbidrag

2.1. Forsyningspligt

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

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 omfattet 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 barnets lov § 10, stk. 1 og 3, samt § 12:

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

[...]

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 skal iværksættes, straks efter at den er truffet af kommunalbestyrelsen, medmindre særlige forhold gør det umuligt at iværksætte afgørelsen straks, eller at afgørelsen indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig.”

”§ 12. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter 1. pkt. ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Stk. 2. Tilbud omfattet af krav om godkendelse, jf. § 4 i lov om socialtilsyn, skal være godkendt af socialtilsynet for at kunne indgå i kommunens forsyning, jf. stk. 1.

Stk. 3. I tilfælde, hvor der er et akut behov for at placere et barn eller en ung og der ikke kan findes et egnet godkendt tilbud, jf. stk. 2, kan et tilbud dog i op til 3 uger indgå i den kommunale forsyning uden godkendelse. Socialtilsynet orienteres straks om

anvendelsen af det ikkegodkendte tilbud og kan, når særlige grunde taler for det, træffe afgørelse om, at det ikkegodkendte tilbud kan anvendes i yderligere 3 uger.”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til §§ 3 og 4 i forslag til lov om social service L 38 af 24. februar 2005:

”Til § 3

Bestemmelsen er ny og en konsekvens af strukturaftalen, hvoraf det fremgår, at det alene er kommunalbestyrelsen, som træffer afgørelser om tilbud på det sociale område.

Til § 4

Bestemmelsen er ny og en konsekvens af strukturaftalen, hvoraf det fremgår, at det er kommunalbestyrelsen, som i forhold til borgeren alene har forsyningsansvaret for det nødvendige antal pladser i tilbud efter denne lov.

Til stk. 2

Bestemmelsen i stk. 2 fastslår generelt for alle tilbud efter loven, hvordan kommunalbestyrelsen kan opfylde sit forsyningsansvar.”

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 bemærkningerne til § 10 i forslag til barnets lov L 93 af 29. marts 2023:

”Det fremgår af pkt. 110 i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), at udgangspunktet for administrationen af serviceloven er, at afgørelsen skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunalbestyrelsen.

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 fem til seks år tilsidesatte sin forsyningspligt efter serviceloven.

Det foreslås i stk. 3, at en afgørelse efter stk. 1 skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunalbestyrelsen, med mindre særlige forhold gør det umuligt at iværksætte afgørelsen straks, eller at afgørelsen indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig.

Bestemmelsen betyder, at gældende retstilstand, som er fastsat gennem praksis og beskrevet i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven, videreføres uændret.

Bestemmelsen indebærer, at en afgørelse vil skulle iværksættes straks efter, at den er truffet, med mindre særlige forhold gør sig gældende i den konkrete situation, som umuliggør iværksættelse af

tilbuddet straks. Særlige forhold vil f.eks. kunne omfatte, at der i en kortere periode afventes plads på et særligt tilbud, eller at barnet eller den unge vil skulle have mulighed for at blive forberedt på f.eks. en flytning til et nyt anbringelsessted, så barnet eller den unge f.eks. får tid til at tage afsked eller til at besøge det nye anbringelsessted. Bestemmelsen indebærer også, at der i situationer, hvor et tilbud indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig, er adgang til, at de enkelte tiltag iværksættes løbende. 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 barnet, den unge og familien vil kunne overveje.

Formålet er at tydeliggøre, at kommunalbestyrelsens pligt til at iværksætte en afgørelse straks, efter denne er truffet, også omfatter afgørelser efter den foreslåede barnets lov."

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 12 i forslag til barnets lov L 93 af 29. marts 2023:

"Til § 12

Det fremgår af § 4, stk. 1, i serviceloven, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven. I forlængelse heraf følger det af § 4, stk. 2 i serviceloven, at kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Bestemmelserne indebærer, at myndighedsansvaret, forsyningsansvaret i forhold til borgeren, og finansieringsansvaret for tilbud og ydelser efter serviceloven er samlet i kommunen. Det er herefter den enkelte kommunalbestyrelse, der har 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.

Det foreslås med stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Med forslaget vil det eksisterende myndighedsansvar, forsyningsansvar i forhold til børn, unge og familier og finansieringsansvaret for tilbud og ydelser efter denne lov fortsat være samlet i kommunen.

Det vil dermed fortsat være kommunalbestyrelsen, som altid har forsyningsansvaret for det nødvendige antal pladser i tilbud til målgrupperne efter loven. Som følge heraf vil det være kommunalbestyrelsen, som vil skulle sikre, at der er de nødvendige tilbud efter loven. Dette forsyningsansvar vil kommunalbestyrelsen fortsat skulle opfylde ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Forslaget betyder, at der ikke sker ændringer i den eksisterende retstilstand, som dermed videreføres uændret.”

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."

2.2. 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 § 108, 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."

2.3. *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 desuden af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelser offentliggjort den 4. november og 8. december 2010:

”Det vil derimod efter statsforvaltningens opfattelse være i strid med forsyningspligten efter serviceloven, hvis kommunen for at gennemføre besparelser udsætter, indstiller eller reducerer udførelse af tildelte ydelser. Dette gælder også, hvis udsættelsen m.v. for eksempel er resultatet af et ansættelsesstop eller afskedigelser begrundet i ressourcemangel.

Hvis kommunen som følge af ressourcemangel anser det for nødvendigt at reducere sit serviceniveau på et område, må det ske ved, at den som myndighed efter servicelovens § 3, stk. 1, ændrer sin tildelingspraksis indenfor lovgivningens rammer og herunder eventuelt reducerer allerede skete tildelinger i det omfang, der er hjemmel for en sådan genoptagelse af den oprindelige tildelingsafgørelse.”

Endvidere kan vi henvise til Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Randers Kommune, hvor følgende fremgår:

”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.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det følger af kommunens forsyningsforpligtelse efter servicelovens § 4, stk. 1, at personer, der er bevilget botilbud efter servicelovens § 108, skal have et botilbud.

Det vil dog 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 placering på venteliste.

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, men f.eks. lader bevilgede brugere vente med den begrundelse, at kommunalbestyrelsen ikke har givet de

bevillinger, der er nødvendige, for at kommunen kan opfylde sin lovbestemte forsyningspligt.”

Videre henvises til Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Aarhus Kommune om muligheden for ventelister på længerevarende botilbud, hvor fremgår følgende:

”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 lovhjemmel til, at udstede regler for de personer, der modtager botilbud, men som ønsker at flytte til et tilsvarende tilbud i en anden kommune.”

Endelig henvises til Ankestyrelsens tilsynsudtalelse af 17. januar 2023 om kommuners reducere af personlig og praktisk hjælp, hvor følgende fremgår:

”Kommunen er ansvarlig for at træffe afgørelse om bevilling af hjælp efter serviceloven. Når kommunen har truffet afgørelse om bevilling af en given ydelse, har borgeren et retskrav på at modtage denne ydelse. Borgerens retskrav på at modtage ydelsen medfører, at kommunen har en pligt til at sørge for, at det er muligt at levere ydelsen. Kommunens forsyningspligt følger af servicelovens § 4, stk. 1, og der er som udgangspunkt ingen undtagelser til kommunens forsyningspligt.

Der kan dog være situationer med forbigående leveringshindringer, hvor kommunen kan have et behov for at justere eller ændre i den bevilgede hjælp.

Den praktiske tilrettelæggelse af hjælpen betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed. Nogle ændringer af den bevilgede hjælp kan være omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed. Ved mere intensive justeringer eller ændringer af hjælpen, skal kommunen derimod træffe afgørelse over for borgeren.

Det er en konkret og individuel vurdering, om en justering eller ændring af den bevilgede hjælp skal anses for faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelsesvirksomhed. Ved vurderingen kan inddrages:

- Hvilken type hjælp der er tale om (karakteren af den givne hjælp).
- Hvor intensivt justeringen eller ændringen påvirker borgerens forhold.
- Om der er tale om flytning eller aflysning/omlægning af hjælp.
- Hvilken tidsmæssig udstrækning justeringen eller ændringen må forventes at have.
- I hvilket omfang kommunen forsøger at afhjælpe leveringshindringen.”

3. Ankestyrelsens vurdering

3.1. Forsyningspligten

Ankestyrelsen vurderer, at kommunerne har pligt til at sørge for, at der er de nødvendige tilbud til rådighed for at dække borgernes behov inden for serviceloven og barnets lovs område.

Ankestyrelsen vurderer også, at kommunerne efter lovgivningen og praksis har pligt til at sørge for, at den bevilgede hjælp som udgangspunkt iværksættes straks efter bevillingen.

Der kan dog være særlige forhold, der gør det lovligt at lade personer, der er bevilget et tilbud efter serviceloven eller barnets lov, vente i en kortere periode på iværksættelse af tilbuddet.

Det følger af servicelovens § 3, stk. 1, og barnets lov § 10, stk. 1, at kommunen træffer afgørelse om tilbud efter de respektive lovgivninger. Det er altså kommunen, der træffer afgørelse om, hvilke tilbud eller ydelser borgeren er berettiget til efter lovgivningerne, herunder om der skal ske ændringer eller ophør af allerede bevilgede tilbud.

Det følger af servicelovens § 4, og barnets lov § 12, at kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter de respektive lovgivninger. Kommunen er altså forpligtet til at sørge for, at der er de tilbud, der er nødvendige for at dække de behov, kommunens borgere har.

Bestemmelserne 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 således 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.

Når kommunen har bevilget borger et tilbud eller en ydelse, har borgeren et retskrav på den pågældende ydelse. Denne ret gælder som udgangspunkt fra afgørelsestidspunktet, medmindre det fremgår af afgørelsen, at den gælder fra et andet tidspunkt. I de tilfælde, hvor der er tale om en løbende ydelse, gælder bevillingen, indtil kommunen træffer afgørelse om ændring eller ophør. I hele den periode er kommunen forpligtet til at levere den bevilgede ydelse.

Kommunen har dermed som udgangspunkt ikke mulighed for at udsætte efterlevelsen af sin egen afgørelse. Det fremgår også af barnets lov § 10, stk. 3, at afgørelser efter bestemmelsens stk. 1 skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunen.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at også en afgørelse efter serviceloven som udgangspunkt skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunen. Denne fortolkning af serviceloven fremgår også af pkt. 110 i vejledning om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven. Hertil kommer, at det fremgår af bemærkningerne til § 10, stk. 3, i barnets lov, at den gældende retstilstand i forhold til serviceloven, som er fastsat gennem praksis og beskrevet i vejledning nr. 1 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven, videreføres uændret.

3.1.1. Kortere ventetid

Det er Ankestyrelsens vurdering, at der kan være særlige forhold, som gør det lovligt at lade personer, der er bevilget et tilbud eller en ydelse efter serviceloven eller barnets lov, vente en kortere periode på iværksættelse af tilbuddet.

Det vil typisk være i tilfælde, hvor der kan være en kortere ventetid forbundet med at finde et egnet tilbud, fx den rette socialpædagogiske støtte eller borgeren skal have flere forskellige indsatser, som ikke kan iværksættes samtidig. Det kan også være force majeure-lignende situationer, hvor det ikke er muligt for kommunen at iværksætte den bevilgede hjælp straks.

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

Ankestyrelsen har ikke i sin offentliggjorte praksis taget stilling til, hvad der forstås ved en kortere ventetid. Om der er tale om en kortere ventetid i det konkrete tilfælde vil bero på en konkret vurdering af blandt andet borgerens forhold og hvilken type tilbud, der er tale om.

Det er samlet set Ankestyrelsens opfattelse, at det alene er lovligt med en kortere ventetid på iværksættelse af et tilbud, hvis begrundelsen er, at der arbejdes på at finde det rette tilbud, at der er en kortere ventetid på en ledig plads, eller der er tale om helt særlige omstændigheder som fx force majeure-lignende situationer. Det vil ikke være lovligt, hvis ventetiden skyldes, at kommunen ikke har oprettet eller i øvrigt sørget for at have de nødvendige tilbud til rådighed, fx af økonomiske årsager.

3.2. Særligt om ventelister

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 at oprette 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 eller barnets lov hjemmel til oprettelse af ventelister.

3.3. Særligt om tilsynets tidligere udtalelser om forsyningspligt

3.3.1. Ventelister

I udtalelse af 28. juni 2012 fra Statsforvaltningen Midtjylland til Randers Kommune, fremgår følgende: [at det] efter omstændighederne [vil] 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 placering på venteliste.”

Som det fremgår af ovenstående afsnit 3.2 om ventelister, er der ikke hjemmel i serviceloven eller barnets lov til at oprette ventelister ud over de tilfælde, hvor der er tale om borgere, der gør brug af deres ret til frit valg af længerevarende botilbud efter § 108, stk. 2, i serviceloven. Anvendelsen af begrebet ”venteliste” i udtalelsen fra 2012 til Randers Kommune kan give det indtryk, at der er en generel hjemmel til at placere personer, der er bevilget et botilbud efter serviceloven på en venteliste. Vi finder derfor, at den citerede sætning om placering på venteliste ikke er udtryk for gældende ret.

Vi gør desuden opmærksom på, at den citerede passus i udtalelsen fra 2012 til Randers Kommune skal ses i sammenhæng med, at det samtidig fremgår af udtalelsen, at ventetiden skal være 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 fremgår også af udtalelsen, at det ikke er lovligt, hvis kommunen ikke kontinuerligt arbejder på at afvikle ventetiden, men fx lader bevilgede brugere vente med den begrundelse, at kommunalbestyrelsen ikke har givet de bevillinger, der er nødvendige, for at kommunen kan opfylde sin lovbestemte forsyningspligt. Det er Ankestyrelsens vurdering, at det fortsat er udtryk for gældende ret.

3.3.2. Leveringsvanskeligheder

I udtalelserne fra 2010 og 2011 fra Statsforvaltningen Midtjylland fremgår det, at der efter statsforvaltningens opfattelse kan 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 ifølge udtalelserne for eksempel være forhold som:

- "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."

Ankestyrelsen skal præcisere, at det alene gælder situationer, hvor kommunen ikke selv har mulighed for at imødegå leveringsvanskeligheden.

I tilsynsudtalelsen af 17. januar 2023 om kommuners reducere af personlig og praktisk hjælp er det fastslået, hvad kommunerne skal være opmærksomme på i forhold til en eventuel justering eller ændring i den bevilgede hjælp som følge af leveringsvanskeligheder.

Kommunerne skal være særligt opmærksomme på, at det er en konkret og individuel vurdering, om en justering eller ændring af den bevilgede hjælp skal anses for faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelsesvirksomhed. Udtalelsen af 17. januar 2023 angiver i øvrigt en række momenter, som kan inddrages ved denne vurdering.

4. Den videre proces

På baggrund af nærværende generelle udtalelse og den juridiske ramme, der er opstillet heri, vil Ankestyrelsen foretage en stikprøvekontrol i 2. halvår 2025 i forhold til kommunernes overholdelse af forsyningspligten i barnets lov og serviceloven.

De udvalgte kommuner vil blive bedt om en udtalelse og vil herefter hver især modtage et særskilt svar.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Nanna B. Damgaard

Kopi er sendt til:

Social- og Boligministeriet
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Folketingets Ombudsmand

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

Barnets lov, jf. lovbekendtgørelse nr. 83 af 25. januar 2024, som ændret ved lov nr. 217 af 5. marts 2024, lov nr. 329 af 9. april 2024 og lov nr. 665 af 11 juni 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