



NOTAT

19-01-2015

Til Socialudvalget

Sagsnr.
2014-0030865

Orientering om status på sagen vedrørende socialpædagogisk ledsagelse til ferier mv. til borgere med handicap og sindslidelse

Dokumentnr.
2014-0030865-18

Notatet giver en status til Socialudvalget på udviklingen i sagen om socialpædagogisk ledsagelse til ferie mv. til borgere med handicap og sindslidelse. Der er, siden udvalget 26. marts 2014 blev orienteret om status og praksis, sket en udvikling på området, som det vurderes, at det er relevant, at udvalget er orienteret om. Denne udvikling vedrører tre forhold: 1) at der fortsat er uklarhed om muligheden for at medtage socialpædagogisk ledsagelse til udlandet, 2) at Ankestyrelsen har taget stilling til en konkret anmodning om at tilbagebetale for udgifter opkrævet til ledsagelse hos borger i Københavns Kommune, og 3) offentliggørelsen af en undersøgelse, foretaget af KL, om kommunernes serviceniveau på området, som socialministeren har kommenteret på.

Sagsbehandler
Karin Munk Petersen

Ny praksis vedrørende ledsagelse primo 2014

KL udmeldte den 16. januar 2014 til landets kommuner, at det ikke er tilladt at opkræve betaling hos borgerne for at dække udgifter, der går til at yde hjælp til socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85. Det gælder både ledsagelse i forbindelse med individuelle aktiviteter og fælles aktiviteter, herunder indkøb, lægebesøg, fritids- og kulturtilbud, rejser og aktiviteter af social karakter, og omfatter desuden udgifter til personalets løn, kost, logi, transport, entrébilletter til aktiviteter mv.

KL's udmelding gav anledning til, at Københavns Kommune, såvel som en lang række af landets øvrige kommuner, justerede sine dagældende retningslinjer på området. Det blev derfor udmeldt til botilbuddene, at de ikke længere måtte opkræve betaling hos beboerne for personalets ledsageudgifter i forbindelse med fælles ferierejser og ledsagelse af beboerne til fritids- og kulturaktiviteter.

Forvaltningens praksis forud for januar 2014

Frem til januar 2014 var det almindelig praksis i Københavns Kommune – og i de fleste af landets øvrige kommuner – at opkræve afledte udgifter til socialpædagogisk ledsagelse hos borgere med handicap og sindslidelse til både indlands- og udlandsrejser ved rejser på op til 8 dage. Det betød mere konkret, at botilbuddene frem til januar 2014 opkrævede beboerne for det ledsagende personales rejseudgifter, inkl. opholds- og kostudgifter, i forbindelse med beboernes fælles ferierejser, ligesom botilbuddene også opkrævede borgerne betaling for personalets udgifter til billetter og forbrug i

forbindelse med ledsagelse af beboerne til fritids- og kulturaktiviteter. Botilbuddet betalte derimod selve lønudgiften til personalet.

Der blev ikke opkrævet betaling hos beboerne vedrørende ledsagelse ved dagligdags aktiviteter, såsom gåture, indkøb af tøj, bankbesøg mv.

Ved individuelle ferierejser afholdt beboerne selv egne rejseudgifter samt lønudgiften for en ekstern ledsager, hvis beboeren ved en rejse på eget initiativ havde behov for ledsagelse. Botilbuddet var alene behjælpelig med at sørge for en ekstern ledsager til ferierejsen. Sådanne rejser var ikke en integreret del af den socialpædagogiske bistand efter servicelovens § 85, som tilbuddet kunne tilbyde beboerne.

Efter KL's udmelding i januar 2014 ændrede Socialforvaltningen praksis. Det betød, at Socialforvaltningen stoppede opkrævning af afledte udgifter til ledsagelse til aktiviteter. Da der ikke var afsat midler i budget 2014 til at finansiere de afledte udgifter af personalets deltagelse, betød det i første omgang også, at Socialforvaltningen måtte aflyse alle ferieaktiviteter. I april kunne ledsagelsen dog genoptages, da der blev tilført Socialforvaltningen 2,7 mio. kr. fra budgetforliget om Københavns Kommunes overførelsessag i 2014. Herved blev det sikret, at der kunne fastholdes et rimeligt serviceniveau for ledsagelse og støtte på ferier og udflugter for borgere med handicap og sindslidelser i 2014 på indlandsrejser, jf. neden for om ledsagelse på udlandsrejser. 2,2 mio. kr. af de tildelte midler blev fordelt til handicapområdet og de resterende 0,5 mio. kr. til psykiatriområdet. Det var vurderingen, at det var hensigtsmæssigt at holde et lidt lavere niveau i 2014, så en ny udfasning ikke ville blive for voldsom, hvis der ikke kom en varig bevilling i budgetforhandlingerne 2015. Der blev derfor i overførelsessagen bevilget 75 % af det hidtidige omkostningsniveau for perioden april til december.

Ved Københavns Kommunes budgetaftale for 2015 blev der yderligere afsat 5,5 mio. kr. til at fortsætte aktiviteter i form af socialpædagogisk bistand til ledsagelse på rejser i 2015. Midlerne fordeler sig med 4,4 mio. kr. til borgere med handicap og 1,1 mio. kr. til borgere med sindslidelse. Budgetmidlerne er afsat for en etårig periode, hvorefter der skal tages stilling til, hvorledes budgetudløbet skal håndteres. Budgetmidlerne er afsat ud fra oplysninger om udgifter til ledsagelse i 2013 i forvaltningens boccetre til både indlands- og udlandsrejser. Da det imidlertid stadig er uafklaret, om borgeren kan medtage støtte til socialpædagogisk ledsagelse til rejser i udlandet, burde disse indmeldte udgifter have været reduceret med udgifter til udlandsrejser. Det var imidlertid forvaltningens vurdering, at afskaffelsen af udlandsrejser i stedet vil skabe en stigning i antallet af indlandsrejser, som dog har en lavere udgift pr. rejse end en

udlandsrejse. Disse to faktorer (stigning i rejser mod færre omkostning pr. rejse) har forvaltningen imidlertid vurderet ville udligne hinanden.

Uklarhed om lovligheden af ledsagelse ved ferierejser i udlandet

På baggrund af KL's udmelding i januar 2014 blev forvaltningen opmærksom på, at Ankestyrelsen tidligere i en principafgørelse havde taget stilling til, at kommunerne ikke lovligt kan tildele socialpædagogisk ledsagelse til medtagelse på udlandsophold efter servicelovens § 85, jf. principafgørelse nr. 178-12. Denne afgørelse har hjemmel i Socialministeriets udlandsbekendtgørelse, hvor der gives en udtømmende opremsning af de typer af hjælp i serviceloven, der kan medtages under midlertidige ophold i udlandet.

På baggrund heraf har instruksen til bcentre mv. i kommunen siden KL's udmelding i januar 2014 været, at der ikke er mulighed for at ledsage borgere til udlandet, idet forvaltningen har afventet en afklaring af det juridiske grundlag for muligheden af at yde socialpædagogisk ledsagelse til udlandet.

Lovligheden har siden været drøftet med KL og i 6-by regi, der har været enige med Socialforvaltningen i tolkningen.

KL offentliggjorde den 13. august 2014 et brev fra Socialministeriet vedrørende socialpædagogisk bistand – herunder ledsagelse – på ferier og udflugter i udlandet. Ministeriet gav i brevet udtryk for, at kommunerne kan tilrettelægge deres indsats, så socialpædagogisk bistand kan tages med under sædvanlige udflugter og ferier i udlandet. Det betyder, at ministeriet overlader til kommunerne at beslutte, om serviceniveauet skal omfatte socialpædagogisk bistand til ledsagelse ved udflugter og ferier i udlandet. Der vil ikke kunne opkræves betaling for ledsageudgifterne, da der i givet fald er tale om behovsbestemt hjælp efter serviceloven.

Ministeriet skriver afslutningsvist, at spørgsmålet i sidste ende hører under domstolene.

Ankestyrelsen fastholder imidlertid i afgørelse af 11. september 2014 sin hidtidige praksis i principafgørelse 178-12 om, at der ikke kan bevilges socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 ved midlertidige eller kortvarige ophold i udlandet.

På baggrund af Ankestyrelsens nye afgørelse rettede KL i efteråret 2014 en henvendelse til ministeriet om uoverensstemmelsen mellem ministeriets udtalelse om lovligheden af, at kommunerne kan fastsætte et serviceniveau på ferier til udlandet og Ankestyrelsens afgørelser om, at udlandsbekendtgørelsen er udtømmende, og det derfor ikke er

muligt for kommunerne at fastsætte et serviceniveau på ledsagelse til udlandet efter servicelovens § 85.

KL har i uge 3 2015 oplyst, at de endnu ikke har fået svar, men at de vil rykke Socialministeriet herfor.

Uklarhed om kommunes tilbagebetalingspligt

Socialforvaltningen modtog i april 2014 en klage fra en værge til en beboer, som ønskede at få tilbagebetalt det beløb, der var opkrævet hos beboeren for personaleudgifter til ledsagelse i borgerens botilbud på ferierejser i perioden 2008-2014.

Forvaltningen betragtede KL's og ministeriets udmelding som en præcisering af servicelovens § 85, som alene har betydning for kommunernes administration af ledsageordningen fra det tidspunkt, hvor KL i januar 2014 udmeldte præciseringen. Det var derfor forvaltningens vurdering, at borgere ikke kan gøre krav på, at kommunerne skal tilbagebetale ledsageudgifter til rejser, som er afholdt før den 16. januar 2014.

Forvaltningen fastholdt derfor i forbindelse med besvarelsen af klagen af april 2014, at der alene var grundlag for at tilbagebetale evt. opkrævede beløb efter den 16. januar 2014 til de ændrede retningslinjer blev udmeldt.

Forvaltningen oversendte den 22. august 2014 til Ankestyrelsen, da værgerne ankede kommunens afgørelse.

Tilsynets afgørelse

Den 2. oktober 2014 udtaler Tilsynet under Statsforvaltningen i en konkret sag (Favrskov-sagen), at det er Tilsynets opfattelse, at en kommune ikke lovligt har kunnet opkræve borgere i botilbud betaling for den socialpædagogiske ledsagelse på ferieture og lignende, herunder i form af lønudgifter samt opholds- og rejseudgifter for ledsageren. De skriver videre, at kommunen har pligt til at tilbagebetale de ulovligt opkrævede beløb, som borgere har betalt for ledsagelse under ferier og lignende.

Statsforvaltningens Tilsyn er en instans, der fører tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Da Favrskov Kommune har oplyst, at der har været tale om en generel praksis i kommunen, bemærker Tilsynet, at pligten til at tilbagebetale efter Tilsynets opfattelse omfatter en generel kommunal pligt til at egen drift at tilbagebetale de opkrævede beløb, som uretmæssigt er foretaget overfor andre berørte borgere i kommunen. Pligten til at genoptage sagerne af egen drift og iværksætte tilbagebetaling af beløb,

som kommunen har opkrævet uden lovhjemmel, består, medmindre der konkret foreligger særlige omstændigheder – navnlig hvis det vil være forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder – at finde frem til sagerne.

KL's anke til Økonomi- og Indenrigsministeriet

KL indbragte den 30. oktober 2014 Statsforvaltningens udtalelse af 2. oktober 2014 (Favrskov-sagen) for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det har de gjort med følgende argumentation:

- At KL er enig i, at en kommune ikke kan opkræve betaling for hjælp og bistand ydet efter servicelovens §§ 85.
- At KL også er enig i, at en kommune skal tilbagebetale eventuelt ulovligt opkrævede beløb. Men at KL ikke finder, at Socialministeriet udtømmende i serviceloven har gjort op med kommunernes mulighed for at yde hjælp og socialpædagogisk bistand til borgere, fx under ferieophold fra et botilbud.¹
- KL ønsker således at få prøvet, hvorvidt kommunerne med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne lovligt har kunnet opkræve betaling fra beboere i botilbud for ledsageres løn (ikke tidligere opkrævet i Københavns Kommune) samt rejse- og opholdsudgifter (tidligere opkrævet i Københavns Kommune) under ferieophold uden for botilbuddet.

Afgørende er altså, om Økonomi- og Indenrigsministeriet finder, at serviceloven udtømmende har gjort op med, at der ikke kan opkræves midler til ledsageres løn og/eller afledte udgifter. Hvis serviceloven udtømmende har gjort op hermed, så kan kommunalfuldmagtsreglerne nemlig ikke finde anvendelse (som Tilsynet skriver i deres afgørelse). Kommunalfuldmagtsreglerne er en samlet betegnelse for de uskrevne regler (grundsætninger) om de af kommunernes opgaver, der ikke er nedskrevet i love.. Hvis en kommunal opgavevaretagelse er reguleret i den skrevne lovgivning (love, bekendtgørelser), skal opgavevaretagelsen ikke også vurderes i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalfuldmagtsreglerne viger således for den skrevne lovgivning. De uskrevne kommunalfuldmagtsregler giver omvendt kommuner mulighed for at

¹ En lov kan enten være beskrevet udtømmende eller med plads til fortolkning. Hvis loven er beskrevet udtømmende vil kommunalfuldmagtsreglerne hørende under Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke kunne anvendes til at fortolke lovgivningen. Hvis lovgiver imidlertid ikke har beskrevet alle delelementer i loven, vil kommunalfuldmagtsreglerne kunne anvendes til at fortolke lovligheden af en kommunes handlinger, jf. også neden for. KL anfægter altså her, at Socialministeriet i serviceloven udtømmende har beskrevet, at det er ulovligt at opkræve midler til ledsagelse til ferieaktiviteter hos borgeren. De finder derfor, at Økonomi- og Indenrigsministeriet skal vurdere, om dette er korrekt, og hvis det ikke er udtømmende beskrevet i loven, at Økonomi- og Indenrigsministeriet skal give en vurdering af, hvilken betydning kommunalfuldmagtsreglerne vil have i forhold til en vurdering af, om en kommune lovligt kan opkræve udgifter til ledsagelse.

varetage opgaver eller foretage visse dispositioner af økonomisk karakter, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Ankestyrelsens afgørelse i konkret sag vedrørende Københavns Kommune

Ankestyrelsen afgjorde den 13. november 2014 den konkrete sag, som Socialforvaltningen havde oversendt til afgørelse i august.

Ankestyrelsen siger, at Københavns Kommune ikke var berettiget til at opkræve betaling for socialpædagogisk bistand til borgeren. De ligger i afgørelsen vægt på, at opkrævning af betaling for hjælp efter serviceloven kræver udtrykkelig hjemmel, og at der ikke er hjemmel hertil vedrørende servicelovens § 85. De henviser endvidere til Socialministeriets vejledende udtalelse til Statsforvaltningen af 2. juni 2014 (udtalelsen der ligger til grund for, at Favrskov Kommune taber deres sag og af Tilsynet forpligtes til at betale de ulovligt opkrævede midler tilbage). Københavns Kommune har således modtaget betaling for socialpædagogisk bistand med urette.

De siger videre, at de ikke kan tage stilling til fra hvornår og hvordan, kommunen skal betale tilbage, da de ikke er tillagt kompetence til at behandle sager herom.

Endelig henviser de borgeren til at rette henvendelse til Ankestyrelsen, hvis forvaltningen ikke betaler tilbage, da Ankestyrelsen i givet fald vil rette henvendelse til Statsforvaltningens Tilsyn, idet kommunen hermed udøver en ulovlig handling.

Udgangspunktet er således, at Socialforvaltningen skal tilbagebetale borgeren for de ulovligt opkrævede midler, men det er ikke afgjort, hvor langt tilbage dette gælder.

Da forvaltningen imidlertid fandt, at der stadig er et juridisk udestående, idet den indbragte sag for Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke er afgjort, rettede forvaltningen i december henvendelse til Statsforvaltningen med anmodning om at afvente Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse, inden forvaltningen overvejer videre skridt i den konkrete sag. Dette var i øvrigt i overensstemmelse med KL, der finder, at retstilstanden på dette punkt ikke er afklaret.

Statsforvaltningen oplyste imidlertid den 19. december 2014, at de ikke har kompetence til at give deres vejledende udtalelse af 2. oktober 2014 til Favrskov Kommune opsættende virkning i forhold til indbringelsen for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det betyder reelt, at Socialforvaltningen ikke kan afvente Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af KL's anke, og at borgeren, som det også er beskrevet i afgørelse fra Ankestyrelsen, vil kunne gå tilbage til

Ankestyrelsen og bede den om at hjælpe med at få Københavns Kommune til at tilbagebetale de opkrævede midler til ledsagelse. Ankestyrelsen vil med baggrund heri kunne indbringe sagen for Statsforvaltningen Tilsynet, som kan vurdere og tage stilling til, om Københavns Kommune handler ulovligt ved ikke at følge en afgørelse fra Ankestyrelsen.

På den baggrund kontaktede forvaltningen ultimo januar 2015 Københavns Kommunes advokat Horten og bad om juridisk assistance til at vurdere sagens juridiske konsekvenser. Advokaterne vil medio februar vende tilbage med svar på de stillede spørgsmål.

Den 23. januar 2015 oplyser Ankestyrelsen imidlertid, at de har genoptaget behandlingen af sagen på baggrund af, at borgerens værge sendte et partsindlæg den 14.12.2014 til Statsforvaltningen Tilsynet. Værgen anførte over for Statsforvaltningen Tilsynet, at Ankestyrelsen ikke har taget stilling til to af hans klagepunkter i afgørelsen af 13. november 2014 i forhold til, hvem der har oplysningspligten for, hvad der skal tilbagebetales, og hvad forældelsesfristen er.

Ankestyrelsen har på den baggrund taget sagen op igen, men skriver samtidig, at genoptagelse i sig selv ikke betyder, at sagen vil få et andet udfald. Ankestyrelsen skriver samtidig til værgen, at de forventer at træffe afgørelse i løbet af 2 måneder, og at værgen inden 14 dage bedes lade høre fra sig, hvis pågældende har mere at tilføje.

KL's spørgeskema undersøgelse om kommunernes serviceniveau

Da det på baggrund af KL's udmelding i januar 2014 viste sig, at der var forskellige retningslinjer i kommunerne omkring rejseudgifter til ledsagelse, blev det aftalt mellem ministeriet og KL, at der gennemførtes en mindre spørgeskemaundersøgelse for at afklare, hvilket serviceniveau kommunerne havde omkring ledsagelse på ferier mv. KL anmodede derfor i marts måned 2014 landets kommuner om at besvare et spørgeskema, der skulle afdække kommunernes praksis og aktuelle serviceniveau i forhold til socialpædagogisk bistand til ledsagelse.

Socialforvaltningen bidrog til spørgeskemaundersøgelsen, som KL offentliggjorde den 20. november 2014.

Resultatet af KL's spørgeskemaundersøgelse

KL offentliggjorde den 20. november 2014 resultatet af undersøgelsen om kommunernes tilbud om socialpædagogisk bistand til deltagelse i aktiviteter, ferie og udflugter for borgere på kommunale botilbud.

Generelt kan konkluderes, at Socialforvaltningens tilbud til borgerne ligger i den gode ende af skalaen for tilbud til borgerne set på landsplan, om end der er enkelte kommuner, der har et højere serviceniveau, jf. bilag 1 en uddybning af undersøgelsens resultater.

Se bilag 1 for en nærmere beskrivelse af spørgeskemaundersøgelsen.

Socialministerens brev til kommunerne

Som opfølgning på offentliggørelsen af KL's spørgeskemaundersøgelse, sendte socialminister Manu Sareen den 5. januar 2015 en henvendelse til alle kommuner om retstilstanden vedrørende borgernes ret til at få tildelt ledsagelse til ferier i udlandet (jf. bilag 2).

I brevet kvitterer ministeren i forhold til de kommuner, som har fastsat et kommunalt serviceniveau, hvor de tilbyder pædagogisk ledsagelse til ferier eller fritidsaktiviteter, udflugter mv. for borgere på kommunale bosteder mv.

Brevet er primært rettet mod de 12 kommuner, der ikke har fastsat et serviceniveau for socialpædagogisk ledsagelse, hvilket ministeren i brevet skriver kan være i strid med gældende regler. Da KL imidlertid ikke har ønsket at oplyse, hvilke 12 kommuner der er tale om, finder han det nødvendigt at sende skrivelsen til samtlige 98 kommuner.

.