



Esbjerg Kommune
Torvegade 74
6700 Esbjerg

Esbjerg Kommunes ventetider for voksne med handicap til botilbud (sagsid. 17/11532)

14. maj 2018

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Esbjerg Kommunes ventetider for voksne med handicap til botilbud.

J.nr. 2017-30172

Vi har på baggrund af avisartikler af henholdsvis 18., 19. og 21. april 2017 i JydskeVestkysten fundet anledning til at vurdere, om Esbjerg Kommunes ventetider til voksne med handicap til botilbud er i overensstemmelse med de regler, som vi påser overholdelsen af.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Esbjerg Kommune aktuelt opfylder sin forsyningsforpligtelse efter servicelovens § 4, stk. 1.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen foretager på nuværende tidspunkt ikke yderligere i sagen.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Ankestyrelsen er gennem avisartikler af henholdsvis 18., 19. og 21. april 2017 i JydskeVestkysten blevet opmærksom på, at der i Esbjerg Kommune ifølge det oplyste er borgere med handicap, som i årevis har stået på venteliste til et botilbud.

Af avisartiklerne fremgår det bl.a., at der i Esbjerg Kommune er 20 borgere på venteliste til et botilbud, hvoraf de 12 har ventet mellem 4 og 9 år.

På baggrund af de ovennævnte avisartikler har Ankestyrelsen den 26. april 2017 anmodet byrådet i Esbjerg Kommune om en udtalelse til brug for sagens behandling.

Esbjerg Kommune har afgivet udtalelse af 20. juni 2017 til Ankestyrelsen. Forinden har byrådet i Esbjerg Kommune den 19. juni 2017 godkendt indstilling om, at udkast til svar til Ankestyrelsen godkendes.

Der fremgår bl.a. følgende af udtalelsen af 20. juni 2017:

”Ad.1) De faktiske forhold vedr. Esbjerg Kommunes venteliste til botilbud for handicappede borgere

I Esbjerg Kommune gøres der et stort arbejde for at visitere borgerne til det rette tilbud. Når en plads bliver ledig foretages en faglig og individuel vurdering af den enkeltes behov – herunder hvem der har det mest presserende behov. Denne vurdering danner baggrund for beslutning om, hvem der konkret tilbydes et ledigt botilbud.

Esbjerg Kommune har sat ekstra fokus på at kvalitetssikre ventelisten til et botilbud jf. Servicelovens §§ 107 og 108, så den giver et retvisende billede af de faktiske forhold. Den aktuelle venteliste er efter en grundig gennemgang og bevægelse i målgruppen reduceret fra 20 til 13 borgere. Bevægelsen skyldes, at borgerne har fået et botilbud eller et børnetilbud er blevet godkendt til voksentilbud.

I vedhæftede bilag beskrives de 20 borgere, som henvendelsen er baseret på. I bilaget er der påført bemærkninger, som uddyber årsagen til borgeres ventetid og eventuelle begrundelser for, hvorfor borgeren endnu ikke har modtaget et botilbud. I flere tilfælde skyldes en lang ventetid, at borgerens pårørende kun ønsker et konkret botilbud, og derfor har afvist de tilbud, som kommunen har kunnet tilbyde.

Fremover skal ventelisten fungere som et vigtigt styringsredskab, som skal være med til at dokumentere, at Esbjerg Kommune opfylder sin forsynings-forpligtelse. Ventelisten skal ses i sammenhæng med det antal botilbuds-pladser, der er i kommunen til det specialiserede socialområdes målgrupper.

Tabel 1. Antal botilbudspladser i Esbjerg Kommune

Målgruppe	Antal botilbudsplasser
Misbrugere og Socialt udsatte	99
Krisecenter	6
Psykisk sårbare	93
Udviklingshæmmede	356
I alt	554

Ad. 2) Hvorvidt det er korrekt...

Formand for Social & Arbejdsmarkedet [navn udeladt] er i Jyd-skeVestkysten den 18. april 2017 citeret for at sige

"... problemstillingen [kan] koges ned til et simpelt spørgsmål om kroner og ører. "

Udtalelsen er taget ud af en sammenhæng. Det er korrekt, at [navn udeladt] er kommet med denne udtalelse, men udtalelsen tager udgangspunkt i de budgetmæssige udfordringer på det specialiserede voksenområde, som er højaktuel i Esbjerg Kommune, og som derfor fylder meget i formandens bevidsthed.

Direktør [navn udeladt] er citeret for følgende udtalelse:

"... at der er en forsyningsforpligtigelse, men der er ikke sat dage, måneder eller år på, hvor længe man må stå på en venteliste..."

Citatet er taget ud af en sammenhæng. [Navn udeladt] har samtidigt tilkendegivet, at det ikke er i orden, at en borger skal vente på et botilbud i 9 år, uden der er taget nogen initiativer til at hjælpe borgeren, og at det heller ikke er dét, der er realiteten i Esbjerg Kommune. Formålet med udtalelsen var at tilkendegive, at Esbjerg Kommune er bekendt med regelsættet på området. De borgere, der står på venteliste har et tilbud, der i ventetiden, i et vist omfang erstatter det behov, et botilbud kan tilgodese. Samtidig var det vigtigt at gøre opmærksom på, at Esbjerg Kommune hele tiden arbejder på at finde egnede boliger til borgerne.

Ad. 3) Hvad Esbjerg Kommune påtænker at foretage sig vedrørende ventetider til botilbud for voksne handicappede.

Esbjerg Kommune arbejder løbende på at finde løsninger for de borgere, der står på venteliste til et botilbud og der sker hele tiden bevægelse.

Det kan oplyses, at Kommunalbestyrelsen i Esbjerg Kommune i 2013 godkendte projektet *Udvikling af tidssvarende boliger til borgere med funktionsnedsættelse*. Projektet er understøttet af en kapacitetsanalyse af botilbud på det specialiserede voksenområde. Projektet indebærer erstatningsbyggeri for 113 boliger. Her til kommer et erstatningsbyggeri for Forsorgshjemmet med 28 pladser.

I forbindelse med gennemførelsen af projektet *Udvikling af tidssvarende boliger til borgere med funktionsnedsættelse*, er der planlagt en udvidelse af antallet af pladser med 6, som står klar i 2019/2020. Udvidelsen af pladstallet vil ske i Esbjerg for at imødekomme, at efterspørgslen efter pladser er størst i Esbjerg.

Der er endvidere indgået et samarbejde mellem Boligforeningen Danmark og Esbjerg Kommune, om at omdanne 50 ungdomsboliger i Ribe til 14 to- og tre-rumsboliger for borgere med fysiske/psykiske funktionsnedsættelser, hvor der i nogle af boligerne kan bo par. Boligerne er målrettet borgere, der skal flytte fra utidssvarende boliger i botilbud til en mere selvstændig boform. Boligerne er klar til indflytning i løbet af 2017.

Endelig kan det oplyses, at der til budget 2018 udarbejdes forslag til afhjælpning af ventetider for voksne med fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelse til botilbud.”

Vedlagt høringsvaret er en oversigt over 13 borgere, som stod på venteliste til § 107 og § 108 tilbud i Esbjerg Kommune pr. 18. maj 2017. Af denne oversigt fremgår det bl.a., at flere borgere tidligere har fået tilbud, men ønsker et specifikt tilbud, at den der har ventet længst tid har ventet i 3378 dage, og at den borger, der har ventet i længst tid uden at få et tilbud (skal have et specifikt autisttilbud), har ventet i 2404 dage.

Forvaltningen i Esbjerg Kommune har den 8. januar 2018 afgivet en supplerende udtalelse med bilag til Ankestyrelsen. Det fremgår heraf bl.a.:

”Det kan indledningsvist oplyses, at Ankestyrelsens henvendelse i april 2017 vedr. venteliste til botilbud, har givet anledning til, at Esbjerg Kommune har revurderet hvorledes, der føres venteliste til botilbud.

Hidtil har kommunen haft én samlet venteliste, hvor alle borgere var skrevet op og der var ikke særskilt opdelt efter behovets karakter. Listen omfattede:

- Borgere, der akut ventede på et tilbud
- Borgere, der først på et senere tidspunkt har et behov for et botilbud
- Borgere, der ønsker et andet botilbud end det nuværende
- Borgere, der har takket nej til et tilbud.

Det har betydet, at ventelisten ikke har været specifik på, hvilke borgere der har et behov her og nu eller inden for de nærmeste måneder.

Det er derfor besluttet, at der fremadrettet arbejdes med en ny definition af venteliste, hvor der oprettes henholdsvis en venteliste og en arbejdsliste.

En venteliste: Til borgere, der har akut brug for en plads her og nu eller inden for de nærmeste måneder

En arbejdsliste: Til borgere, der på længere sigt har behov for et botilbud eller behov for at flytte til et andet botilbud, herunder

- Til borgere, der ønsker et andet tilbud
- Til borgere der har takket nej til et tilbud
- Til borgere, der får brug for et tilbud på længere sigt

På listen af 18. maj 2017, der blev sendt til Ankestyrelsen, er der opført 13 borgere, som ikke er opdelt efter behovets karakter. Opgørelsen indeholder derfor også borgere, der på sigt vurderes, at skulle have et botilbud, men hvor borgeren, eller de pårørende endnu ikke har tilkendegivet, at de ønsker et botilbud.

Forholdene omkring de 13 borgere, der figurerede på listen af 18. maj 2017, er blevet revurderet. Den aktuelle status er, at kun 1 borger vurderes at have et akut behov for et botilbud. 2 borgere har fået et botilbud. 6 borgere ønsker et helt konkret tilbud eller har fået et tilbud og takket nej og de sidste 4 har tilkendegivet at der ikke er et behov lige nu.

Revurdering af borgere på listen af 18. maj 2017:

Har akut behov for et botilbud	Har fået et botilbud	Ønsker et helt konkret tilbud/har fået et tilbud og takket nej	Borger/pårørende har tilkendegivet at der ikke er behov lige nu	I alt
1	2	6	4	13

Borgeren fra ovennævnte liste, der har akut behov for et botilbud, er overført til den aktuelle akutte venteliste, hvor der pt. er yderligere 4 borgere tilføjet jævnfør bilag.

Nedenstående besvarelse knytter an til de 4 delspørgsmål i henvendelsen.

Ad. 1) Hvorvidt der på kommunens venteliste er borgere, som ikke uden et botilbud kan få dækket deres hjælpebehov

Der er på kommunens venteliste ikke borgere, som ikke uden et botilbud kan få dækket deres hjælpebehov. Der er for de borgere, der bor hjemme, iværksat indsatser sammen med borger og pårørende i form af aflastning, aktivitets- og samværstilbud m.m., som gør, at de kan forblive i hjemmet med den nødvendige støtte.

For de borgere, som ikke kan bo hjemme med den nødvendige støtte, tilbydes plads i et botilbud. Er der ikke ledige pladser i kommunens egne botilbud, tilbydes udenkommunale pladser.

Ad. 2) Om kommunen vedrørende de enkelte borgere på ventelisten løbende har foretaget opfølgning og vurderet, om borgeren får den nødvendige hjælp i borgerens aktuelle bolig

Der er løbende foretaget en individuel opfølgning af borgerne. Minimum én gang årligt er der opfølgningssmøder omkring den enkelte borger. Der er således opmærksomhed på, om de iværksatte indsatser dækker borgerens behov.

Ad. 3) Hvad baggrunden er for, at den konkrete borger, der har ventet i 2404 dage på et autisttilbud endnu ikke har fået et botilbud

Borgeren har stået på listen pga. kendskab til, at borgeren på længere sigt vil have behov for et botilbud. Med kommunens nye definition af venteliste, ville borgeren ikke have stået på den akutte venteliste, men på arbejdslisten, da han først på sigt vil få brug for et botilbud.

Borgeren står pt. På kommunens arbejdsliste. Forælder har ved seneste opfølgning juli 2017 tilkendegivet, at de ikke ønsker, at borgeren flytter i et botilbud i de kommende år.

Den støtte borgeren får pt., med aflastning og et specifikt dagtilbud til borgere med autismespektrumforstyrrelser, dækker hans aktuelle behov.

Ad. 4) Kommunen anmodes endvidere om en opdateret liste over borgerne på venteliste til botilbud efter §§ 107 og 108

Der vedhæftes et bilag, med listen, der blev fremsendt den 18. maj 2017. Denne liste er senest opdateret den 14. december 2017 med supplerende bemærkninger. Listen er opdateret med de aktuelle indsatser og hvornår der senest har været opfølgning på borgerens behov.

Det kan endvidere oplyses, at der er en løbende dialog mellem borgeren/de pårørende og kommunens medarbejdere, om borgernes behov, udover det årlige opfølgningsmøde.

Der medsendes den aktuelle venteliste med de 5 borgere, der har et akut behov for et botilbud.

Forventninger til fremtiden

Esbjerg Kommune vurderer, at kommunen er i stand til at leve op til sin forsyningsforpligtelse, og at det er muligt inden for en rimelig tid at finde botilbudspladser til de 5 borgere, der aktuelt står på den akutte venteliste. Vi er fortrøstningsfulde i forhold til, at vi også fremadrettet er i stand til at kunne leve op til vores forsyningsforpligtelse.

Med hensyn til fremadrettede behov, så ses der en tendens til, at der i løbet af de kommende år, vil blive et behov for flere botil-

budspalder til borgere inden for autismespektrumforstyrrelser. Målgruppen og dens behov for botilbud er et emne, der også drøftes på tværs af kommuner i Syddanmark, og der er igangsat en proces hvor Region Syddanmark vil øge antallet af pladser, der udbydes.”

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Retsgrundlag og praksis

Af servicelovens¹ §§ 3, 4, stk. 1-2, 107, 108, stk. 1, og 148, stk. 2, fremgår bl.a. følgende:

”§ 3

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter denne lov.

Stk. 2. Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter §§ 32, 36, 101, 103, 104 og 107-110, skal afgørelsen indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes, og formålet hermed. Hvis den konkrete indsats ændres væsentligt, finder forvaltningslovens kapitel 3-7 anvendelse ved kommunens beslutning herom. Beslutninger om væsentlige ændringer af den konkrete indsats kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

§ 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.

¹ Lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018

[...]

§ 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.

§ 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.

[...]

§ 148

[...]

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

[...]”

De ovennævnte bestemmelser med den anførte ordlyd var også gældende i april 2017, hvor artiklerne blev bragt i JydskeVestkysten.

Statsforvaltningen Midtjylland – som på daværende tidspunkt varetog tilsynet med kommunerne i Region Midtjylland – har den 28. juni 2012 afgivet udtalelser i lignende sager vedrørende henholdsvis Randers Kommune og Aarhus Kommune. Af udtalelsen til Randers Kommune fremgår bl.a. følgende:

”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 til 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.”

Ankestyrelsens udtalelse

Det er – på baggrund af det ovennævnte retsgrundlag og praksis fra den tidligere Statsforvaltningen Midtjylland – Ankestyrelsens opfattelse, at Esbjerg Kommune har en forsyningsforpligtelse, samtidig med at kommunen må tillades en vis sagsbehandlingstid og en vis periode til at få borgere flyttet til et botilbud. Det er endvidere vores opfattelse, at det er et krav, at ventetiden er kort og for den enkelte afpasset efter dennes situation og behov, og at ventetiden alene må tage sigte på at finde et

egnet botilbud i forhold til den enkelte i eksisterende byggeri eller ved nybyggeri.

Det er herefter ud fra sagens oplysninger – særligt oplysningerne i den seneste udtalelse fra Esbjerg Kommune – vores opfattelse, at Esbjerg Kommune aktuelt opfylder sin forsyningsforpligtelse efter servicelovens § 4, stk. 1.

Vi lægger herved vægt på oplysningerne fra Esbjerg Kommune om, at den tidligere venteliste ikke var opdelt efter den enkelte borgers behov for et botilbud, herunder om behovet var akut eller der først på et senere tidspunkt var et behov for et botilbud. Kommunen arbejder nu med en "venteliste" til borgere, der akut eller inden for de nærmeste måneder har brug for en plads, og en "arbejdsliste" til borgere, der på længere sigt har behov for et botilbud eller behov for at flytte til et andet botilbud. I den forbindelse har kommunen oplyst, at der aktuelt er 5 personer på den akutte venteliste, og at det er muligt inden for en rimelig tid at finde botilbudspladser til disse.

Herudover har vi lagt vægt på, at der ifølge det oplyste ikke er borgere på kommunens akutte venteliste, som ikke uden et botilbud kan få dækket deres hjælpebehov. Kommunen har oplyst, at der for de borgere, der bor hjemme, er iværksat indsatser sammen med borgerne og pårørende i form af aflastning, aktivitets- og samværstilbud m.m., som gør, at borgerne kan forblive i hjemmet med den nødvendige støtte. Endvidere har kommunen oplyst, at de borgere, som ikke kan bo hjemme med den nødvendige støtte, tilbydes en plads i et botilbud, og hvis der ikke er ledige pladser i kommunens egne botilbud, tilbydes disse borgere pladser udenfor kommunen. Desuden har kommunen oplyst, at der løbende er foretaget en individuel opfølgning af borgerne, at der minimum én gang årligt er opfølgingsmøder om den enkelte borger, og at der er opmærksomhed på, om de iværksatte indsatser dækker borgerens behov.

Vi har desuden lagt vægt på, at der vedrørende den konkrete borger, der har stået på venteliste i 2404 dage, er tale om en person, som på længere sigt vil have behov for et botilbud. Denne borger står nu på kommunens arbejdsliste, og forældrene har i juli 2017 tilkendegivet, at de i de kommende år ikke ønsker, at borgeren flytter i et botilbud. Kommunen har vurderet, at den aktuelle støtte til borgeren dækker pågældendes behov.

Vi finder på dette grundlag ikke anledning til på nuværende tidspunkt at foretage yderligere i sagen. Vi skal imidlertid bede Esbjerg Kommune om

at sende en opdateret liste over borgere på henholdsvis kommunens akutliste og arbejdsliste om 3 måneder fra dags dato. I samme forbindelse skal vi bede om at få oplyst, hvorvidt der – siden fremsendelsen af den supplerende udtalelse af 8. januar 2018 og vedlagt de nye lister af 14. december 2017 – er foretaget ny opfølgning i forhold til de konkrete borgere på listerne, og i givet fald hvornår denne opfølgning er foretaget vedrørende de enkelte borgere.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Folketingets Ombudsmand og til Børne- og Socialministeriet.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Ann-Britt Møller