



Ankestyrelsens brev til Aarhus
Kommune

10. december 2024

Tilsynsudtalelse om venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte

J.nr. 24-68317

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Aarhus Kommunes praksis med venteliste i forhold til iværksættelse af socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

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

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

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

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

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Aarhus Kommune handler i strid med reglerne om forsyningspligt ved at have venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte.

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

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

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev på baggrund af en artikel opmærksom på, at der var ventelister på socialpædagogisk støtte i Aarhus Kommune. Ankestyrelsen

bad derfor den 27. april 2022 Aarhus Kommune om en udtalelse, som kommunen sendte den 13. juni 2022.

På baggrund af Aarhus Kommunes udtalelse vurderede Ankestyrelsen den 12. maj 2023, at der ikke var anledning til at foretage yderligere på daværende tidspunkt. Vi lagde i den forbindelse vægt på, at Aarhus Kommunen havde udarbejdet og iværksat en handleplan for at nedbringe ventetiden på iværksættelse af socialpædagogisk støtte.

Ankestyrelsen bad dog Aarhus Kommune om at sende en status for kommunens arbejde med at nedbringe ventetiden på iværksættelse af socialpædagogiske støtte.

Aarhus Kommune sendte den 5. april 2024 en udtalelse med status, hvor følgende fremgår:

“Aarhus Kommune har tidligere haft handleplaner med det formål at nedbringe ventetiden hos SORAS. Da de ikke havde tilstrækkelig effekt, igangsatte kommunen en ny handleplan i 2023 med en række indsatser, heriblandt:

- Løbende opnormering af antal bostøtter (10 ekstra siden starten af 2022 og planlagt ansættelse af 3 bostøtter i 2024) samt yderligere ledelse tæt på medarbejderne med fokus på faglig udvikling og tæt opfølgning på indsatser.
- Kombination af fysisk og digital bostøtte.
- Gruppebaseret bostøtte med fokus på bl.a. psykoedukation, afklaring om egen diagnose og netværksdannelse.
- Arbejde med overgang til andre indsatser.

Aarhus Kommune har leveret bostøtte til 159 flere borgere med autisme i 2023 (595 borgere) i forhold til 2021 (436 borgere), svarende til en stigning på 36 %.

Aarhus Kommune oplever fortsat en betydelig stigning i antallet af borgere med autisme, der visiteres til bostøtte. Som konsekvens heraf var der pr. 30. januar 2024 129 borgere med autisme, der ventede på at få bostøtte. Den gennemsnitlige ventetid for disse borgere var 9,2 måneder. Aarhus Kommune har fokus på at sikre, at de borgere, der har størst behov for hjælp, prioriteres og får bostøtte.

Aarhus Kommune vil fortsætte det målrettede arbejde, der er igangsat i handleplanen og har tiltro til at dette vil nedbringe ventetiden på igangsættelse af bostøtte.”

Indenrigs- og Sundhedsministeren har den 24. oktober 2024 pålagt Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner at tage sagen om Aarhus 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

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 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 servicelovens § 85 om socialpædagogiske støtte:

”§ 85. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til

personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.”

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."

Følgende fremgår af Statsforvaltningen Midtjyllands (nu det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen) udtalelse af 4. oktober 2011 til Randers Kommune:

"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.

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].

Det vil derimod efter statsforvaltningens opfattelse være i strid med forsyningspligten efter serviceloven, hvis kommunen af driftsøkonomiske grunde udsætter, indstiller eller reducerer udførelse af tildelte ydelser.

Det vil ligeledes være i strid med forsyningspligten efter serviceloven, såfremt kommunen bevidst opererer med ventelister til bestemte ydelser for at undgå, at der opstår overkapacitet. Hvis kommunen som følge af ressourcemangel eller af andre årsager 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 inden for lovgivningens rammer og herunder eventuelt reducerer allerede skete tildelinger i det omfang, der er hjemmel for en sådan genoptagelse af den oprindelige tildelingsafgørelse.

Det er herefter statsforvaltningens opfattelse, at Randers Kommune ikke lovligt har kunnet undlade at iværksætte den bevilgede hjælp til A med den begrundelse, at kommunen ikke har ledige hjemmevejledningstimer. Det er statsforvaltningens opfattelse, at Randers Kommune har handlet i strid med serviceloven ved at undlade at iværksætte den tildelte hjælp til A.

Det bemærkes herved, at der efter statsforvaltningens opfattelse ikke er noget til hinder for, at der lejlighedsvis er en kortere ventetid på hjemmevejledning efter serviceloven, men efter kommunens oplysninger må statsforvaltningen lægge til grund, at kommunen har indrettet sig vedvarende med en ventetid, der opgøres i måneder.

Statsforvaltningen har noteret sig, at A, efter at have været på venteliste i 14 måneder, har nu fået den støtte hun fik bevilget.

Randers Kommune har til statsforvaltningen oplyst, at den gennemsnitlige ventetid på disse ydelser er 6 måneder, kommunen har samtidig oplyst, at den længste ventetid, der er forekommet, udgør 11 måneder. Der er således ikke tale om et enkeltstående tilfælde, hvor iværksættelse af en bevilget ydelse er blevet udsat.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Aarhus Kommune handler i strid med lovgivningen ved at have venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte.

Det følger af servicelovens § 4, stk. 1 og 2, at kommunen skal sørge for at have de nødvendige tilbud efter loven, og at det kan ske enten ved brug af egne tilbud eller ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

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

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Aarhus Kommunes udtalelse af 5. april 2024, at der pr. 30. januar 2024 var 129 borgere med autisme på venteliste til iværksættelse af socialpædagogisk støtte, og at den gennemsnitlige ventetid for disse borgere var 9,2 måneder.

Vi lægger derudover vægt på, at der i serviceloven ikke er hjemmel til oprettelse af venteliste til socialpædagogisk støtte. Det følger af tidligere tilsynsudtalelser, at der kan være særlige forhold, der gør det lovligt med en kortere ventetid. Det kan fx være hvis der er en kortere ventetid forbundet med at finde et egnet tilbud.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at 9,2 måneder ikke kan betegnes som en kortere ventetid.

På den baggrund er det Ankestyrelsens vurdering, at Aarhus handler i strid med servicelovens regler om kommunernes forsyningspligt ved at have venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte.

Vi er opmærksomme på Aarhus Kommunes bemærkninger om, at kommunen har iværksat en række tiltag, herunder løbende opnormering af bostøtter, men at der samtidig er sket en stor stigning i antallet af borgere med autisme med behov for socialpædagogisk støtte, som er årsagen til, at der stadig er venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte.

Det fører dog ikke til en ændret vurdering, da kommunen efter serviceloven skal sørge for at have de nødvendige tilbud til rådighed til at dække borgerens behov. Kommunen har desuden ikke beskrevet, hvordan kommunen vil nedbringe ventelisten.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Aarhus Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet 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