

Socialudvalget
SOU alm. del - Bilag 3
Offentligt



SOCIALMINISTERIET

Folketingets socialudvalg

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

MODTAGE

- 3 OKT. 2005

12.30
Den Centrale Indlevering

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

3. oktober 2005

LSC/ J.nr. 30-702

**Høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service
(Præcisering af krav til kommunernes afgørelser)**

Vedlagt fremsendes - i 5 eksemplarer - udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service (Præcisering af krav til kommunernes afgørelser), som i dag er udsendt til høring med henblik på høringssvar senest fredag den 21. oktober 2005.

Kopi af høringsbrev og høringsliste vedlægges.

Med venlig hilsen


Lisa Ibenfeldt Schultz



SOCIALMINISTERIET

Til ministerier, styrelser, organisationer mv. på vedlagte liste

3. oktober 2005

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

LSC/ J.nr. 30-702

Vedr.: Høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service (Præcisering af krav til kommunernes afgørelser)

Vedlagt fremsendes udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service (Præcisering af krav til kommunernes afgørelser).

Lovforslaget indeholder et forslag til en bestemmelse, hvori det præciseres, at kommunalbestyrelsens afgørelser i sager om botilbud og visse døgn- og dagtilbud efter lov om social service skal indeholde oplysninger om den konkrete indsats, som iværksættes og formålet med indsatsen.

Bestemmelsen indgår i § 3 i lov om social service, lov nr. 573 af 24. juni 2005, som træder i kraft den 1. januar 2007.

Socialministeriet skal anmode om bemærkninger til lovforslaget senest fredag den 21. oktober 2005 kl. 12.00. Svar kan sendes elektronisk til lsc@sm.dk.

Med venlig hilsen

Lisa Ibenfeldt Schultz

Liste over myndigheder, organisationer m.v., der høres i forbindelse med forslag til lov om ændring af lov om social service (Præcisering af krav til kommunernes afgørelser)

1. Statsministeriet
2. Finansministeriet
3. Økonomi- og Erhvervsministeriet
4. Justitsministeriet Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender
5. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
6. Beskæftigelsesministeriet
7. Den Sociale Ankestyrelse
8. Den Sociale Sikringsstyrelse
9. Styrelsen for Social Service
10. Indenrigs- og Sundhedsministeriet
11. Datatilsynet
12. Undervisningsministeriet
13. Amtsrådsforeningen
14. Dansk socialrådgiverforening
15. Blå Kors Danmark
16. Børne- og kulturchefforeningen
17. Børne- og Ungdomspædagernes Landsforbund
18. Børnerådet
19. Børnesagens Fællesråd
20. Center for Ligebehandling af Handicappede
21. Center for Rusmiddelforskning
22. Center for Selvmordsforskning
23. Center for Små Handicapgrupper
24. Centerlederforeningen Brugerforeningen for Aktive Stofmisbrugere
25. Dansk Psykologforening
26. Dansk Socialrådgiverforening
27. Dansk Videnscenter for Ordblindhed
28. Dansk Videnscenter for Stammen
29. De Samvirkende Invalideorganisationer
30. Den Danske Pårørendeforening af 1998
31. Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet
32. Det Centrale Handicapråd
33. Foreningen af Socialchefer i Danmark
34. Foreningen af Statsamtsmænd
35. Foreningen af Statsamtsjurister
36. Frederiksberg Kommune
37. J.F. Kennedy Institutet – Statens Øjenklinik
38. Kontaktudvalget for Mindre Sygdoms- og Handicapforeninger
39. Kommunernes Landsforening
40. Kommunernes Revision
41. Landsforeningen af Nuværende og Tidligere psykiatribrugere
42. Landsforeningen Bedre Psykiatri
43. Landsforeningen af Pårørende til Stofmisbrugere
44. Landsforeningen for Human Narkobehandling
45. Landsforeningen SIND
46. Landsorganisationen af Kvindekrisecentre – LOKK
47. LOS
48. Organisationen af Selvejende Institutioner

49. Rådet for Socialt Udsatte
50. Sammenslutningen af boformer efter servicelovens § 94 - SBS § 94
51. Sammenslutningen af Ældreråd
52. Socialpædagogernes Landsforbund
53. Udviklings- og Formidlingscenteret på Handicapområdet
54. VFCU
55. Videnscenter for Autisme
56. Videnscenter for Bevægelsehandicap
57. Videnscenter for DøvblindBlevne
58. Videnscenter for Epilepsi
59. Videnscenter for Hjerneskader
60. Videnscenter for Socialpsykiatri
61. Videnscenter for Synshandicap
62. Ældremobiliseringen
63. ÆldreSagen

Fremsat den {FREMSAT} af socialministeren (Eva Kjer Hansen)

Forslag

til

lov om ændring af lov om social service (Præcisering af krav til kommunernes afgørelser)

§ 1

I lov om social service, jf. lov nr. 573 af 24. juni 2005, foretages følgende ændringer:

1. I § 3 indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter §§ 32, 36, 101, 103, 104, 107 - 110, skal afgørelsen indeholde oplysninger om den konkrete indsats, som iværksættes og formålet hermed.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2007.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Baggrund og formål

Borgernes retssikkerhed i sociale sager er af stor betydning for regeringen. Det gælder ikke kun i de situationer, hvor den kommunale forvaltning behandler en social sag, men også i de situationer, hvor en borger får ophold i et dag- eller døgntilbud efter den sociale lovgivning. Formålet med lovforslaget er at styrke retssikkerheden for de borgere, som visiteres til sociale dag- eller døgntilbud.

Der findes en lang række regler i den gældende lovgivning, som har til formål at garantere borgerens retssikkerhed, når en social sag behandles i den kommunale forvaltning og kommunen skal træffe afgørelse i sagen. Lovforslaget ændrer ikke disse regler. Når kommunen efterfølgende skal beslutte, hvordan afgørelsen skal føres ud i livet, har borgeren imidlertid ikke den samme retsbeskyttelse. Det foreslås derfor, at kommunens afgørelse om borgerens ret til et tilbud efter den sociale lovgivning skal indeholde en kort beskrivelse af, hvordan afgørelsen vil blive ført ud i livet og en kort beskrivelse af formålet med den indsats, som kommunalbestyrelsen har valgt. Det giver borgeren mulighed for at udnytte de retssikkerhedsgarantier, som lovgivningen indeholder, både i forbindelse med kommunens behandling af ansøgningen om et tilbud efter den sociale lovgivning og kommunens behandling af beslutningen om, hvordan afgørelsen vil blive ført ud i livet. Beslutningen om den konkrete indsats bliver således en integreret del af kommunens afgørelse om tilbud efter serviceloven.

Lovforslagets hovedindhold

Lov om social service bygger på et generelt princip, hvorefter det er kommunalbestyrelsen, som træffer afgørelse om tilbud efter loven. Dette princip foreslås præciseret i loven, således at kommunalbestyrelsens afgørelse ikke kun skal indeholde oplysninger om ret til et tilbud efter en bestemt bestemmelse i lov om social service, men også skal beskrive den konkrete indsats, som iværksættes og formålet med indsatsen.

Forslaget betyder, at borgeren kan udnytte alle de partsbeføjelser, som findes i forvaltningsloven, når kommunen behandler borgerens sag og træffer afgørelse om såvel borgerens ret til et tilbud efter serviceloven som om den konkrete indsats. Borgeren har således ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven, til at blive partshørt over oplysninger, som indgår i grundlaget for afgørelsen og til at modtage en klagevejledning. Hvis kommunalbestyrelsen giver afslag på en bestemt konkret indsats, som borgeren har ansøgt om – fx om en bestemt behandling til et barn, som skal optages i et særligt dagtilbud - har borgeren krav på en begrundelse for afslaget.

Forslaget betyder også, at borgeren får mulighed for at klage over kommunalbestyrelsens afgørelse, herunder kommunalbestyrelsens afgørelse om den konkrete indsats og formålet med indsatsen. Klagen behandles efter reglerne i retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område). Borgere adgang til at klage over kommunalbestyrelsens afgørelse til det sociale nævn vil således ikke blot omfatte kommunalbestyrelsens afslag på retten til et tilbud efter lov om social service, men vil også omfatte kommunalbestyrelsens afgørelse om den konkrete indsats og formålet med indsatsen.

Forslaget indebærer endvidere, at kommunalbestyrelsen skal træffe en ny afgørelse om den konkrete indsats, hvis den ændrer indsatsen i forhold til borgeren, selv om den ændrede indsats kan gennemføres efter samme bestemmelse i serviceloven, som den oprindeligt iværksatte indsats. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis kommunen beslutter at flytte borgeren fra et botilbud, som anvender en bestemt behandlingsmetode til et andet botilbud, som anvender en anden behandlingsmetode. Et andet tilbud kan blive nødvendigt, hvis forholdene i det tilbud, som borgeren benytter, ændrer sig eller hvis forhold hos borgeren gør, at denne har behov for en anden indsats. Bestemmelsen kan anvendes både i tilfælde, hvor borgeren får behov for et mere intensivt tilbud og i tilfælde, hvor borgeren får behov for et mindre intensivt tilbud.

Forslaget styrker således borgernes retssikkerhed på flere punkter:

- Borgerne får et retskrav på en mere detaljeret begrundelse for valget af den konkrete indsats,
- Borgeren får et retskrav på en beskrivelse af formålet med den konkrete indsats, som vil blive iværksat,
- Borgeren får bedre kendskab til tilbudet og får hermed bedre mulighed for at vurdere, om der er sammenhæng mellem behov og den konkrete indsats og valg af tilbud,
- Borgerens retskrav på en mere detaljeret begrundelse for valg af den konkrete indsats består både, når borgeren visiteres til et tilbud første gang og ved iværksættelse af en anden indsats, fx i forbindelse med flytning til et andet tilbud, som tilbyder en anden indsats.
- Borgeren får mulighed for at klage til det sociale nævn, hvis kommunen træffer en afgørelse eller ændrer en afgørelse om en konkret indsats, som borgeren vurderer, ikke afhjælper det faktiske behov.

Forslaget omfatter kun de tilbud efter lov om social service, hvis konkrete indhold ikke er beskrevet nærmere i loven, således at kommunen har mulighed for at vælge mellem flere forskellige former for indsats. Det drejer sig om de særlige dag- og klubtilbud på børneområdet, boformer efter serviceloven, aktivitets- og samværstilbud samt behandlingstilbud til stofmisbrugere. Forslaget omfatter således ikke de forskellige kontante tilskud eller tilkendelse af hjælpemidler. Forslaget omfatter heller ikke afgørelser, hvorefter borgeren får tilkendt en ældre- eller plejebolig efter lov om almene boliger sammen med et eller flere servicetilbud efter lov om social service, da der i disse sager er tale om en kombination af flere enkeltstående afgørelser om den konkrete indsats.

Hvis kommunalbestyrelsen i afgørelsen beskriver, at den konkrete indsats skal varetages af et bestemt tilbud efter lov om social service, kan såvel kommunalbestyrelsen, borgeren og eventuelt klageinstansen benytte de oplysninger, som findes i den Tilbudsportal, som oprettes i forbindelse med kommunalreformen efter bestemmelsen i servicelovens § 14.

Forslaget sammenholdt med de gældende regler

Efter de gældende regler tager kommunalbestyrelsen i de konkrete afgørelser stilling til, hvilke tilbud efter serviceloven, som borgeren har ret til. Der er tale om afgørelsessager, som behandles efter reglerne i forvaltningsloven og retssikkerhedsloven. Den kommunale myndighed skriver imidlertid ikke altid i afgørelsen, hvordan den skal føres ud i livet. De konkrete afgørelser beskriver heller ikke altid formålet med den indsats, som påtænkes iværksat. Det skyldes, at både visitationen til det konkrete tilbud og den løbende levering af tilbuddet traditionelt betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed. Når en opgave betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed, har borgeren ikke de partsbeføjelser, som gælder efter forvaltningsloven for parter i afgørelsessager, selv om den faktiske forvaltningsvirksomhed kan indebære beslutninger, som har væsentlig betydning for borgeren.

Efter de gældende regler har borgerne ikke mulighed for at klage til de sociale nævn over faktisk forvaltningsvirksomhed, selv om den faktiske forvaltningsvirksomhed kan indeholde beslutninger, som er af væsentlig betydning for borgeren. Borgerne har kun mulighed for at klage til borgmesteren i kommunen over den faktiske forvaltningsvirksomhed.

Forslaget vil præcisere afgrænsningen mellem afgørelsessager og faktisk forvaltningsvirksomhed, når borgeren modtager tilbud efter lov om social service. I praksis er der ingen tvivl om, at der er tale om afgørelsessager, når kommunalbestyrelsen træffer en afgørelse om borgerens ret til et tilbud efter en bestemt bestemmelse i lov om social service. Der er i praksis heller ingen tvivl om, at udførelsen af den løbende levering af de sociale tilbud har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Imidlertid er det uklart, om valget af den konkrete indsats, herunder visitationen til et bestemt konkret servicetilbud har karakter af en afgørelse eller har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Denne uklarhed bevirker, at det er tvivlsomt, i hvilket omfang borgeren har de partsbeføjelser, som følger af forvaltningsloven, da partsbeføjelserne kun kan udnyttes af parter i en afgørelsessag. Samtidig er det uklart, i hvilket omfang borgeren har adgang til at klage.

Præciseringen i forslaget indebærer, at der i serviceloven tages mere entydigt stilling til afgrænsningen mellem afgørelsessager og faktisk forvaltningsvirksomhed. Forslaget ændrer ikke ved det udgangspunkt, at

udførelsen af den kommunale servicevirksomhed fortsat er faktisk forvaltningsvirksomhed, selv om denne virksomhed kan indeholde uformelle beslutninger, som er af mindre væsentlig betydning for borgeren, som eksempelvis ordensforskrifter i et botilbud. Forslaget præciserer imidlertid, at selve beslutningen om den konkrete indsats, som skal iværksættes og om formålet med indsatsen, ikke er faktisk forvaltningsvirksomhed, men skal være en del af afgørelsessagen. Beslutningen om den konkrete indsats og formålet med indsatsen er oftest af så væsentlig betydning for borgeren, at denne beslutning bør indgå i afgørelsessagen med de retsvirkninger, som følger heraf.

Klage og opsættende virkning

Forslaget indebærer, at borgeren får mulighed for at klage til det sociale nævn over kommunalbestyrelsens afgørelse, herunder afgørelsen om den konkrete indsats og formålet med indsatsen. Klageinstansen kan ikke tage stilling til kommunalbestyrelsens valg af det konkrete tilbud, fx hensynet til tilbudets geografiske beliggenhed, men kan alene tage stilling til, om indsatsen modsvarer borgerens behov. Det sociale nævn kan tage stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst og om den konkrete indsats giver borgeren den service, som borgeren er berettiget til efter lovgivningen. Dette gælder både i forhold til det første tilbud, som borgeren modtager og i situationer, hvor den konkrete indsats ændres. Det sociale nævn kan imidlertid ikke tage stilling til, om den indsats, som indgår i afgørelsen er hensigtsmæssig. Efter de almindelige regler i retssikkerhedsloven kan Ankestyrelsen behandle en klage over det sociale nævns afgørelse, hvis styrelsen vurderer, at sagen er principiel eller generel.

Borgerens klage over en afgørelse om den konkrete indsats har som hovedregel ikke opsættende virkning. Det vil sige, at kommunen kan iværksætte den indsats, som fremgår af afgørelsen, selv om borgeren klager over afgørelsen. Det sociale nævn har imidlertid mulighed for at tillægge en klage opsættende virkning, hvis det drejer sig om en klage over en afgørelse om et botilbud efter lov om social service. Borgeren kan således ikke blive flyttet straks til et andet tilbud, hvis borgeren har klaget over flytningen til det sociale nævn og nævnet har tillagt klagen opsættende virkning. Reglerne om opsættende virkning fremgår af § 72 i retssikkerhedsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner

Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Det skønnes, at forslaget i alt vil koste ca. 20 mio. kr. årligt, heraf 8 mio. kr. for kommunerne i DUT-kompensation og 12 mio. kr. for staten til dækning af merudgifter i de sociale nævn og Ankestyrelsen.

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Miljømæssige konsekvenser

Forslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

Ligestillingsmæssige konsekvenser

Forslaget indeholder ikke ligestillingsmæssige konsekvenser.

Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

Hørte myndigheder og organisationer

Statsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Beskæftigelsesministeriet, Den Sociale Ankestyrelse, Den Sociale Sikringsstyrelse, Styrelsen for Social Service, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Datatilsynet, Undervisningsministeriet, Amtsrådsforeningen, Dansk socialrådgiverforening, Blå Kors Danmark, Børne- og kulturchefforeningen, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Center for Ligebehandling af Handicappede, Center for Rusmiddelforskning, Center for Selvmordsforskning, Center for Små Handicapgrupper, Centerlederforeningen Brugerforeningen for Aktive Stofmisbrugere, Dansk Psykologforening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Videnscenter for Ordblindhed, Dansk Videnscenter for Stammen, De Samvirkende Invalideorganisationer, Den Danske Pårørende forening af 1998, Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsamtsmænd, Foreningen af Statsamtsjurister, Frederiksberg Kommune, J.F. Kennedy Institutet – Statens Øjenklinik, Kontaktudvalget for Mindre Sygdoms- og Handicapforeninger, Kommunernes Landsforening, Kommunernes Revision, Landsforeningen af Nuværende og Tidligere psykiatribrugere, Landsforeningen Bedre Psykiatri, Landsforeningen af Pårørende til Stofmisbrugere, Landsforeningen for Human Narkobehandling, Landsforeningen SIND, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre – LOKK, LOS, Organisationen af Selvejende Institutioner, Rådet for Socialt Udsatte, Sammenslutningen af boformer efter servicelovens § 94 - SBS § 94, Sammenslutningen af Ældreråd, Socialpædagogernes Landsforbund, Udviklings- og Formidlingscenteret på Handicapområdet, VFCU, Videnscenter for Autisme, Videnscenter for Bevægelseshandicap, Videnscenter for DøvblindBlevne, Videnscenter for Epilepsi, Videnscenter for Hjerneskader, Videnscenter for Socialpsykiatri, Videnscenter for Synshandicap, Ældremobiliseringen, ÆldreSagen

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Oplysninger om den konkrete indsats

I lov om social service er der i forbindelse med kommunalreformen indsat en generel bestemmelse i lovens § 3, hvorefter det er kommunalbestyrelsen, som træffer afgørelse om tilbud efter loven.

Det foreslås, at kommunalbestyrelsens forpligtelse til at træffe afgørelser om tilbud efter lov om social service præciseres, således at afgørelser om visse tilbud efter loven skal indeholde oplysninger om den konkrete indsats, som iværksættes og formålet hermed. Oplysningerne skal ikke være så detaljerede som de oplysninger, som indgår i den handleplan, som kommunalbestyrelsen kan tilbyde efter § 141 i serviceloven. Afgørelsen kan fx indeholde oplysninger om flytning til et bestemt døgntilbud, optagelse i et bestemt dagtilbud, valg af en bestemt behandlingsmetode, valg af en bestemt pædagogisk metode mv.

Forslaget berører ikke kommunalbestyrelsens forpligtelse til at udarbejde handleplaner efter servicelovens § 141. Handleplaner efter servicelovens § 141 er mere detaljerede end de afgørelser, som skal udarbejdes efter den foreslåede nye bestemmelse, da handleplanerne indeholder flere oplysninger end oplysninger om visitationen til et tilbud efter serviceloven. Handleplanen indeholder oplysninger om boligforhold, økonomi, gæld, fritidsforhold og planer for beskæftigelse eller uddannelse.

Hvilke former for hjælp er omfattet

Det foreslås, at forslaget skal omfatte afgørelser om følgende tilbud efter lov om social service:

- særlige dagtilbud,
- særlige klubtilbud,
- botilbud til personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, jf. §§ 107 og 108,

- botilbud til midlertidigt ophold til kvinder, som har været udsat for vold mv. jf. § 109,
- botilbud til midlertidige ophold for personer med særlige sociale problemer, jf. § 110,
- tilbud om beskyttet beskæftigelse, jf. § 103
- aktivitets- og samværs tilbud, jf. § 104,
- behandlingstilbud til stofmisbrugere § 101.

Bestemmelsen omfatter ikke døgntilbud til børn og unge, da der allerede er indført særlige regler i service-loven om retssikkerhed for børn, unge og forældre i forbindelse med anbringelse af børn uden for hjemmet. Reglerne om retssikkerhed i forbindelse med anbringelse af børn uden for hjemmet blev skærpet med anbringelsesreformen, som træder i kraft den 1. januar 2006. I forbindelse med anbringelsesreformen blev det bl.a. præciseret, at afgørelser om valg af anbringelsessted og ændret anbringelsessted kan indbringes for det sociale nævn af barnet eller den unge, der er fyldt 12 år samt af forældremyndighedsindehaveren. Endvidere blev det præciseret, at afgørelser om behandling, uddannelse, samvær med personer fra netværket m.v. samt afgørelser om samvær og kontakt kan indbringes for det sociale nævn af den unge, der er fyldt 15 år eller af forældremyndighedsindehaveren. Afgørelserne kan også indbringes for det sociale nævn af den af forældrene, som ikke har del i forældremyndigheden, i det omfang afgørelsen angår vedkommende. Disse regler om klageadgang fremgår af § 69 i lov om social service. Endvidere er kommunalbestyrelsen efter § 140 forpligtet til at udarbejde en handleplan før den træffer afgørelser i sager om særlig støtte til børn og unge. Handleplanen skal opstille mål og delmål i forhold til barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritid og venskaber og andre relevante forhold. Handleplanen skal også angive indsatsens forventede varighed.”