

Statsforvaltningen Midtjylland  
Tilsynet  
St. Blichers Vej 6  
Postboks 151  
6950 Ringkøbing

**Departementet**  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

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

**Vejledende udtalelse efter § 49, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse om kommunernes mulighed for at oprette ventelister til bevilget hjemmevejledning efter lov om social service § 85.**

4. februar 2010

Statsforvaltningen Midtjylland har til brug for stillingtagen i en konkret sag om tilsyn efter kapitel VI i lov om kommunernes styrelse i brev af 14. april 2009 med bilag, (journal nr. 2009-613/469), bedt Indenrigs- og Socialministeriet om en udtalelse om lovligheden af en kommunes praksis om at oprette ventelister til bevilget hjemmevejledning efter lov om social service § 85, og om der i givet fald er grænser for, hvor længe en borger må stå på venteliste.

J.nr. 2009-3557

Den konkrete sag vedrører en borgers henvendelse til Statsforvaltningen med klage over Silkeborgs Kommunes manglende iværksætning af bevilget hjemmevejledning efter lov om social service § 85.

Det fremgår af redegørelse af 24. marts 2009 fra Silkeborg Kommune, at kommunen har bevilget borgeren hjemmevejledning efter servicelovens § 85. På grund af budgetoverskridelser på området for socialt udsatte, har kommunen imidlertid besluttet at etablere en venteliste for denne type af ydelser. Det anføres endvidere, at borgere tilbydes råd og vejledning fra sagsbehandleren i ventetiden. Endelig anfører kommunen, at ventelisten administreres på en sådan måde, at personer med størst behov kommer forud for andre.

Indledningsvis skal bemærkes, at det er fastsat i § 49, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at statsforvaltningen kan anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Af forarbejderne til bestemmelsen (Lovforslag L 188, 2002-03, almindelige bemærkninger punkt 5.3.5) fremgår bl.a.:

*"... Efter ministeriets opfattelse vil den bistand fra andre offentlige myndigheder, det er nødvendigt for statsamtmanden at indhente, omfatte ikke blot generel rådgivning om lovgivningens indhold og forarbejder og eventuel praksis, men også abstrakt rådgivning om konkrete tvivlsspørgsmål. Tilsynsmyndigheden kan benytte den abstrakte rådgivning, som ydes af fagministerierne om konkrete tvivlsspørgsmål, til tilsynsmyndighedens vurdering af lovligheden af konkrete kommunale dispositioner og til tilsynsmyndighedens vurdering af, om sanktionsanvendelse vil være lovlig og påkrævet."*

....

*"Ministeriet kan endvidere tilslutte sig Klagerreformudvalgets opfattelse af, at særlige forhold gør sig gældende med hensyn til tværgående lovgivning, der har et meget bredt anvendelsesområde, og hvor tilsynsmyndigheden i almindelighed vil have de fornødne forudsætninger for selv at vurdere det pågældende spørgsmål. Bliver der tale om anvendelse af sanktioner, vil en udtalelse fra vedkommende fagministerium dog kunne være påkrævet.*

*Særlige forhold gør sig endvidere gældende for Indenrigs- og Sundhedsministeriets vedkommende. Ministeriet kan alene bidrage med generel abstrakt vejledning, idet ministeriet vil kunne blive inhabilt som øverste tilsynsmyndighed ved at udtale sig vurderende om konkrete kommunale dispositioner over for statsamtmanden."*

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse, at ministeriet som øverste tilsynsmyndighed alene kan bidrage med generel abstrakt vejledning vedrørende konkrete tvivlsspørgsmål inden for ministeriets lovområder, mens ministeriet ikke kan yde vejledning om lovligheden af konkrete kommunale dispositioner. Ministeriet kan endvidere i almindelighed ikke yde vejledning om generelle, tværgående forvaltningsretlige spørgsmål, idet statsforvaltningen vil have de fornødne forudsætninger for selv at vurdere disse spørgsmål.

Om ministeriets lovgivning på området kan oplyses:

Det fremgår af § 3, stk. 1, i lov om social service (serviceloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 941 af 1. oktober 2009, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om tilbud efter serviceloven. Det fremgår videre af § 4 i serviceloven, at det er kommunalbestyrelsen, der skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov, og at kommunalbestyrelsen opfylder forsyningsansvaret ved brug af egne tilbud og ved at samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Endelig fremgår det af § 173 i serviceloven, at det er kommunen, der endeligt afholder udgifterne efter denne lov.

De ovenfor fremhævede bestemmelser i serviceloven blev indført med lov nr. 573 af 24. juni 2005. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. lovforslag L 38, skriftligt fremsat den 24. februar 2005, fremgår:

*"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."*

Det fremgår videre af de specielle bemærkninger om forsyningsansvaret efter servicelovens § 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."*

§ 85 i serviceloven fastsætter: "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."

Den i § 85 omhandlede socialpædagogisk bistand blev indført med lov om social service, lov nr. 454 af 10. juni 1997. Af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 229, fremsat den 16. april 1997 (Forslag til lov om social service), fremgår bl.a. følgende om personlig hjælp og pleje m.v.:

*"... Personlig hjælp og pleje m.v. tildes efter en individuel behovsvurdering for at styrke den enkeltes funktionsmuligheder eller for at kompensere for nedsat funktionsevne, der kan skyldes fysiske, psykiske og/eller sociale årsager, og som betyder at den enkelte ikke kan fungere optimalt i dagligdagen eller i relation til omgivelserne.*

*Den personlige hjælp og pleje m.v. kan bestå i forskellige former for støtte. Det kan dreje sig om personlig pleje eller nødvendige huslige opgaver, som den enkelte ikke selv kan udføre. Hjælpen kan gives som "hjemme hos", støttecenterfunktioner, hjemmevejleder, ledsagelse og hjælpeordninger til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne samt mere støttende og omsorgsmæssige aktiviteter med det formål at højne den enkeltes funktionsniveau."*

Af de specielle bemærkninger i samme lovforslag om socialpædagogisk bistand fremgår:

*"Forslaget omfatter de former for hjælp og omsorg m.v., der efter de gældende regler indgår som integreret del af et botilbud. Forslaget betyder, at denne form for bistand kan ydes uanset boform.*

*Der er tale om et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger. Der kan fx gives vejledning, rådgivning, hjælp til selvhjælp til at udføre dagligdagens gøremål m.v., herunder også til personer, som i vidt omfang*

selv er i stand til at træffe valg. Det kan fx dreje sig om støtteforanstaltninger til lettere sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere samt andre udsatte grupper. Formålet med støtten i disse tilfælde er yderligere selvstændighedsgørelse og udvikling af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen m.v., således at de i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud. Det kan fx også være den meget intensive og omsorgsbetonede støtte, der ydes personer med meget betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. For personer, der på grund af betydelig nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne reelt ikke har mulighed for at tage vare på egne interesser, kan der være behov for en særlig hjælp til at opnå og fastholde egen identitet og derigennem opnå en mere aktiv livsudfoldelse. Til stærkt udviklingshæmmede kan der være behov for støtte med henblik på de pågældendes muligheder for selv at klare dagligdagen, fx træning i at klæde sig på, spisetræning, hjælp til indkøb m.v. Hjælpen skal tage udgangspunkt i pågældendes egne behov og forudsætninger og gives med respekt for den enkeltes integritet og værdighed. For personer med betydelig nedsat fysisk funktionsevne vil hjælpen udover egentlig optræning og behandling kunne omfatte oplæring/genoptræning i daglige færdigheder, omsorg, støtte til udvikling af egne ressourcer, herunder muligheder for at kommunikere og indgå i samvær med andre. Det afgørende er, at hjælpen tager udgangspunkt i den enkeltes individuelle situation og nedsatte funktionsevne med respekt for den enkeltes egne behov og ressourcer. Hjælpen kan i nogle tilfælde opstille normer for den enkeltes livsudfoldelse samtidig med, at indsatsen udformes således, at den enkeltes personlighed støttes bedst muligt. I den forbindelse skal det respekteres, at nogle eventuelt trives under normer, der kan opfattes som usædvanlige. Hjælpen bør tage sigte på hjælp til selvhjælp både på det praktiske og det personlige plan. Der kan være behov for hjælp til, at den enkelte kan tilrettelægge og overskue sin egen økonomi. Ved meget betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne kan den personlige omsorg dog også være et mål i sig selv. Hjælpen kan bl.a. bestå i rådgivning i forbindelse med fritids- og kulturaktiviteter m.v., opretholdelse af sociale netværk samt hjælp til administration af personlige forhold og konfliktløsning. Hjælpen kan også bestå af mere praktisk betonede funktioner, som fx indkøb, lægebesøg, rejser, læsning af post m.v. Udskillelsen af reglerne om denne hjælp fra botilbudsbestemmelsen skal ses som et yderligere skridt i rækken af initiativer om ligestilling og ligebehandling af personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer uanset boform, jf. senest indførelsen af pensionsudbetaling i bistandslovens § 105 og § 112-institutioner.”

I en sag afgjort af Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 13. marts 2002, jf. nr. 2001/1220/101-173, om Københavns Kommunes forhold på hjemmehjælpsområdet, udtalte Indenrigs- og Sundhedsministeriet som øverste tilsynsmyndighed følgende:

”....Når der er truffet afgørelse om, at en borger tildeles hjemmehjælp til en given opgave, f.eks. rengøring, kan borgeren støtte ret på den trufne afgørelse, indtil kommunen eventuelt, jf. hermed bl.a. § 75, stk. 1, 2. pkt., hvorefter hjælpen løbende skal tilpasses modtagerens behov, ændrer afgørelsen ved at træffe en ny afgørelse. Det betyder, at borgeren indtil afgørelsen ændres, har krav på at modtage hjælp til de opgaver, der ifølge afgørelsen skal tildeles hjemmehjælp til.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan det ikke anses for at være i strid med en truffet afgørelse om hjemmehjælp, at kommunen i visse tilfælde bliver nødsaget til at ændre arbejdstilrettelæggelsen og flytter det tidspunkt, hvor den tildelte hjælp ydes, i det omfang hjælpen ydes inden for en rimelig tid efter det oprindeligt aftalte tidspunkt. I det omfang hjælpen ikke ydes inden for en rimelig tid efter det oprindeligt aftalte tidspunkt for udførelsen af hjælpen, vil der efter ministeriets opfattelse derimod være tale om, at kommunen undlader at tildele borgeren hjælp til de opgaver, som borgeren i henhold til den trufne afgørelse er berettiget til.

....

Det forhold, at Københavns Kommune ikke yder hjemmehjælp inden for rimelig tid i tilfælde af aflysninger, og det forhold, at Københavns Kommune træffer afgørelser, hvormed der tildeles hjemmehjælp, som af ressourcemæssige årsager ikke efterleveres, er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i overensstemmelse med lov om social service. ...”

Der er ikke i serviceloven fastsat særlige regler om, hvor hurtigt hjælp i henhold til en afgørelse truffet efter servicelovens § 85 faktisk skal iværksættes.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), der finder anvendelse for servicelovens område, fastslår i § 3, at kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i givet fald hvilken.

Reglen er ifølge Jon Andersen: Social Forvaltningsret, s 226, udtryk for ”..et generelt princip om at sociale sager skal behandles hurtigt. Nogle vil indvende, at det skal alle sager i den offentlige forvaltning, og at der ikke er noget specielt socialretligt heri. Der sigtes her til, at det følger af god forvaltningsskik, at sager skal behandles inden for en rimelig sagsbehandlings tid, at sager ikke må trække unødigt ud, at borgeren der har henvendt sig, skal have underretning hvis sagen trækker ud, samt om årsagen hertil. Det socialretlige hurtighedsprincip er anderledes, idet det er udtryk for at myndighederne så hurtigt som muligt skal afklare om en person har brug for hjælp og ligeledes snarest muligt skal finde frem til den sociale ydelse der afhjælper den pågældendes problemer bedst muligt. Samtidig ligger der i hurtighedsprincippet en forventning om at de sociale myndigheder sørger for at der sker en hurtig opfølgning, således at det sikres både at sociale ydelser ikke fortsætter længere end nødvendigt og at der er kontinuitet mellem forskellige sociale ydelser.”

I Socialret, Almindelige principper, Retssikkerhed og administration, kap. 5.3. Hvilke sager omfattes af hurtighedskravet, s. 212 f, skriver Kirsten Ketscher: *"Ifølge lovens ordlyd "afgøre" og lovens bemærkninger afgrænses hurtighedskravet til afgørelser. Udenfor hurtighedskravet falder således faktiske handlinger. En ansøgning om kontanthjælp i henhold til aktivloven vil således uden tvivl være omfattet af hurtighedskravet. En række afgrænsningsproblemer kan rejses i forhold til ydelser efter serviceloven. En ansøgning om hjemmehjælp efter servicelovens § 71 er utvivlsomt omfattet af rl. § 3. Udmålingen af hjemmehjælp sker i henhold til servicelovens § 110 ved hjælp af, at sagsbehandleren og borgeren i samarbejde gennemgår et skema. Også denne udmålingsbestemmelse, selvom den fører til faktiske handlinger, er omfattet af § 3. Selve rengøringsplanen, hvorledes rengøringen udføres, med hvilke hjælpemidler etc. må antages at falde uden for det retlige afgrænsningsfelt og rubriceres som faktiske handlinger. Utilfredshed og ønsker om ændringer her omfattes derfor principielt ikke af § 3. Skellet mellem retlige og faktiske handlinger er imidlertid ikke i begrebsmæssig henseende knivskarpt. Ikke alle hændelser kan betragtes om faktiske, blot fordi de f.eks. sker indenfor en institution. Det barn, der f.eks. flyttes over i en anden børnegruppe mod sit og forældrenes ønske er udsat for en meget indgribende foranstaltning, der kan opfattes som en afgørelse. Under alle omstændigheder bør hurtighedsprincippet i samklang med den retssikkerhedsorientering, der er lovens grundlæggende værdi, ikke fortolkes restriktivt."*

Selv om hurtighedskravet således ifølge litteraturen omhandler sagsbehandlingen forud for afgørelsen, må tilsvarende princip antages at gælde, når der er truffet afgørelse om, at borgeren er berettiget til en ydelse efter serviceloven.

Det er på den ovennævnte baggrund Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse, at der skal være en saglig tidsmæssig sammenhæng mellem en afgørelse om tildeling af hjælp efter serviceloven og den faktiske effektivering af hjælpen. Hvor lang tid der må gå herimellem må bero på lovgrundlaget, hjælpens karakter samt de konkrete omstændigheder i øvrigt, herunder navnlig om der er saglige grunde til, at den bevilligede hjælp ikke kan iværksættes umiddelbart.

Spørgsmålet er herefter, om ressourcemæssige grunde er en sådan saglig grund til, at en hjælp efter § 85 i serviceloven ikke iværksættes umiddelbart?

Af Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave, af Jens Garde m.fl., s. 237, fremgår det om saglige krav til skønsudøvelsen, at "varetagelse af hensynet til det offentlige finanser er ikke uden videre ulovligt. Om det er tilfældet afhænger af, om hensynet er sagligt vedkommende inden for det pågældende forvaltningsområde og i relation til den afgørelse, der skal træffes. ....I øvrigt er udgangspunktet med hensyn til udstedelse af forvaltningsakter, at finansielle hensyn ikke indgår i afvejningen inden for rammerne af den materielle hjemmel. En kommune vil f.eks. ikke kunne give afslag på en social ydelse, som en borger i øvrigt ville være berettiget til i henhold til den sociale lovgivning med den begrundelse, at der ikke er afsat flere midler på budgettet."

Det er på baggrund heraf Indenrigs- og Socialministeriets vurdering, at der i særlige situationer kan være saglige grunde til, at den bevilligede hjælp efter servicelovens § 85 ikke kan iværksættes umiddelbart, fx hvis ydelse af hjælpen forudsætter, at der bliver tilrettelagt en individuel indsats. En kommunalbestyrelse vil imidlertid ikke kunne undlade at iværksætte en bevilget hjælp efter servicelovens § 85 med henvisning til den generelle ressourcemæssige situation i kommunen. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at bestemmelsen er affattet som en retskravsbestemmelse, der under de i bestemmelsen angivne betingelser giver borgeren et retskrav på en af bestemmelsen omfattet hjælpeforanstaltning, og at en vurdering af borgerens behov herfor efter bestemmelsens formål og forarbejder er afgørende for denne vurdering.

Indenrigs- og Socialministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Med venlig hilsen

Karin Munk Petersen  
*Specialkonsulent*