



Ankestyrelsens brev til Odense
Kommune

10. december 2024

Tilsynsudtalelse om ventelister på servicelovens område

J.nr. 21-36830

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Odense Kommunes ventelister på en række tilbud og indsatser efter serviceloven.

Ankestyrelsen
7998 Statservice

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

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

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

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

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

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Odense Kommune i overvejende grad handler i strid med servicelovens forsyningspligt ved at have ventelister på en lang række områder.

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

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

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 26. august 2021.

[A] oplyste, at det fremgik af Odense Kommunes kvalitetsstandard, at der var venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. [A] vedlagde en oversigt fra Odense Kommune, hvor det fremgik, at der var venteliste på en række af servicelovens bestemmelser.

Ankestyrelsen bad den 25. januar 2022 Odense Kommune om en udtalelse.

Odense Kommune sendte den 25. marts 2022 en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

”Bevillingen af de pågældende ydelser er i Odense Kommune organisatorisk placeret i to forvaltninger – Ældre- og Handicapforvaltningen og Beskæftigelses- og Socialforvaltningen. Odense Kommunes udtalelse omhandler derfor både praksis i Ældre- og Handicapforvaltningen og praksis i Beskæftigelses- og Socialforvaltningen.

Ældre- og Handicapforvaltningen

I Ældre- og Handicapforvaltningen bruger vi ventelister som et arbejdsredskab, der skaber overblik over de borgere, der har eller vil få behov for det pågældende tilbud, så borgere med akut behov bliver prioriteret.

Vi arbejder kontinuerligt på at tilpasse vores kapacitet til det aktuelle behov, og i de tilfælde, hvor det giver anledning til ventetid, sættes der i videst muligt omfang ind med alternative indsatser i ventetiden.

Der er ofte stor forskel på indholdet af tilbuddene på det specialiserede område, og derfor er det vigtigt at matche borger med det korrekte tilbud. Det kan således give et misvisende billede, hvis man tænker, at alle der står på ventelisten til en gruppe af tilbud vil kunne benytte sig af alle disse tilbud.

Der er altid en individuel tilgang til at finde det rigtige tilbud til den konkrete borger, og hvis der f.eks. ikke aktuelt er en ledig bolig i præcis det botilbud for unge autister, som vil matche den pågældende borgers behov, så vil der blive arbejdet på at skabe en ledig bolig og i mellemtiden vil der blive sat ind med hjælp og støtte fra f.eks. vores bostøtteteam.

Vores ventelister rummer også borgere, der har fået bevilling på en ydelse, men af forskellige årsager ikke kan eller vil tage imod tilbuddet. Også i disse situationer vil der blive sat ind med hjælp og støtte indtil borgeren er klar til at tage imod det bevilgede tilbud.

Teksten på oversigten over sagsbehandlingstider er misvisende, for det burde fremgå, at det handler om at matche borger med rette tilbud, og ikke at der er egentlig venteliste til tilbuddene. Vi vil derfor fremadrettet fjerne bemærkningerne om ventelister på vores oversigt over sagsbehandlingstiderne.

Beskrivelsen af ventelisterne nedenfor tager udgangspunkt i Ældre og Handicapforvaltningens organisering i rehabiliteringsforløb:

- forløb vedvarende sygdomsudvikling (ældre/demensområdet)
- forløb medfødt hjerneskade
- forløb erhvervet hjerneskade
- forløb sindslidelse

Status på ventelister i Ældre- og Handicapforvaltningen pr. marts 2022:

Ventelister på forløb vedvarende sygdomsudvikling:

Dagtilbud (servicelovens § 86, stk. 2) på demensområdet (Byhuset):

Myndighedsafdelingen i Ældre- og Handicapforvaltningen modtager indstilling fra forvaltningens demenskoordinatorer og herefter bliver indstillede borger sat på venteliste til et aktivitetstilbud i Byhuset, der er rammen om en vifte af tilbud for borgere med demens.

I samarbejde med Byhuset vurderes borgerne ud fra placering på venteliste (dato), demenskoordinatorens indstilling samt eventuelle opmærksomhedspunkter fra myndighed, demenskoordinator eller personale i Byhuset. Herefter tilbydes de et aktivitetstilbud i Byhuset. Accepteres tilbuddet af borgeren, starter denne hurtigst muligt op på holdet. Ønsker borgeren ikke at benytte sig af tilbuddet, forbliver denne på ventelisten og tilbydes en plads på et senere tidspunkt. Hvis borger ikke kan tilbydes deres fulde bevilling (grundet manglende plads på holdene), eller ikke ønsker dette, forbliver de på ventelisten med et notat om dette.

Der er månedlige dialogmøder med demenskoordinatorerne for at drøfte eventuelle opmærksomhedspunkter i forbindelse med

ventelisten og borgerne. Der er ligeledes sideløbende kommunikation med demenskoordinatorerne ved akut opståede problemstillinger i borgers hjem.

Der er afsat et større beløb fra Budgetforliget 2022, hvilket kommer til at nedbringe ventelisten betragteligt; forventeligt et fald på ca. 65 – 70 borgere.

Venteliste til Byhuset: 86 og heraf har 20 delvis plads.

Dagtilbud (servicelovens §86, stk. 2) somatiske pladser:
Der er pt. fire borgere på venteliste til dagtilbud på Marienlund Plejehjem og plejehjemmet Lokalcenter Rosengaard.

Myndighedsafdelingens administration af ventelisten:
Når borger er visiteret til dagcenter, sættes de på ventelisten.
En gang om måneden afholdes ventelistemøde med hver af de 2 dagcentre.
Forinden er der lavet en foreløbig vurdering af, hvilke steder der matcher den konkrete borgers behov.
På møderne orienteres dagcentre om dette, og der snakkes kort om hver borger.

Ventelister på forløb medfødt hjerneskade:

Servicelovens §§103/104: Der er tre på ventelisten. Den ene har på nuværende tidspunkt § 85-støtte, og de to andre vurderes først at have brug for et dagtilbud, når de kommer hjem fra deres ophold på Egmont højskolen.

Servicelovens §§107/108 og almenboligloven: Der er 42 borgere der står på venteliste til botilbud.

Flere af dem bliver kompenseret med hjælp og støtte efter servicelovens §§ 84, 85 og 97.

Nogle borgere er tilbudt et botilbud f.eks. et støttecenter men ønsker et andet specifikt støttecenter.

Det er derudover besluttet, at der skal opføres et nyt botilbud for autisme med 35 pladser, som forventes færdigt i 2023. Der er allerede borgere på ventelisten, der er skrevet op til dette specifikke botilbud.

Ventelister på forløb erhvervet hjerneskade:

Botilbud (servicelovens § 107/108): Der er tre på venteliste til botilbuddet Bjerggårdshaven. De kompenseres nu ved, at de bor i plejeboliger på Næsbyhus Plejehjem og Marienlyst Plejehjem, hvor de modtager hjælp og støtte efter servicelovens §§ 83 og 85.

Ventelisterne til Neuropædagogisk team (servicelovens § 85): Helt aktuelt er der fire borgere på venteliste til Neuropædagogisk team, og de er alle på vej ind i teamet, da der ansættes en ny medarbejder. Borgere kan stå på venteliste i et par måneder, til der er en plads men sjældent længere. Det er en prioriteret venteliste, hvor borgere med det største og det mest akutte behov tages ind først. Langt de fleste borgere har andre indsatser som hjemmepleje og dagrehabilitering på Bjerggårdshaven. Vurderingen er, at vi i perioder ville køre med overkapacitet, hvis vi ikke havde denne korte venteliste

Lige nu er der 5 borgere på venteliste til dagcenterpladser på Tarup Gamle Præstegaard, der er et aktivitets- og samværstilbud for voksne mennesker, der har erhvervet en hjerneskade (servicelovens § 104). Borgerne venter typisk et par måneder, inden der bliver en plads. Langt de fleste borgere er kompenseret med andre indsatser som botilbud på Lille Glasvej eller Næsbyhus (som er specialplejehjem for borgere med erhvervet hjerneskade), hjemmepleje eller dagrehabilitering på Bjerggårdshaven (rehabiliteringstilbud for borgere med erhvervet hjerneskade). Ventelisten er prioriteret, så borgere med det største og mest akutte behov prioriteres; det kan være borgere, som bor alene, eller borgere, som ikke har andre indsatser.

Ventelister på forløb sindslidelse:

Bostøtten (servicelovens § 85) har 38 borgere på venteliste. Der arbejdes med ventelisten på flere områder. Dels arbejdes der på en mere fleksibel Bostøtte, hvor bostøtte ikke kun gives i borgerens eget hjem, men også via video og telefon, i gruppebaserede tilbud eller ved at borgeren møder op hos bostøtte i stedet for, at bostøtten møder op hos borgeren. Det aftales og planlægges ud fra den enkelte borgers behov og ønsker for støtten. Vi er ved at undersøge muligheden for at implementere servicelovens §§ 82 a og b i forhold til en del af målgruppen, som forventes at ville kunne klare sig med dette tilbud. Derudover er vi i gang med at undersøge, om der kan allokeres ressourcer fra et andet tilbud til at tage nogle af bostøttesagerne på ventelisten.

Botilbuddene på forløb sindslidelse (servicelovens §§ 107 og 108 og almenboligloven) har korte ventelister og alle borgere har andre indsatser i forvaltningen. Der er aktuelt tre borgere på venteliste til botilbuddet Rydsåvej, men de er alle tre på vej ind. Der er én borger på venteliste til botilbuddet Tornbjerggård, men der er en plads på vej. Der er to borgere på venteliste til botilbuddet Vistahus, og her arbejdes der aktuelt på en løsning. Der arbejdes kontinuerligt med at skabe flow, så borgere venter kort på ventelisten og i ventetiden kompenseres ved hjælp af andre indsatser.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har ikke kvalitetsstandarder for socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85, aktivitetstilbud efter servicelovens § 86, stk. 2 og efter § 104, beskyttet beskæftigelse efter § 103 og botilbud efter servicelovens § 107 og § 108. Bevilling af de pågældende ydelser sker efter en konkret, faglig og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp og støtte.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har ikke ventetid på aktivitetstilbud efter servicelovens § 86, stk. 2 og efter § 104, beskyttet beskæftigelse efter § 103 og botilbud efter servicelovens § 107 og § 108.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen oplever aktuelt kapacitetsudfordringer i forhold til indsatser efter § 85 i serviceloven. Der er således aktuelt ca. 40 borgere, der afventer opstart af indsatser efter § 85 i serviceloven. Ventetiden er aktuelt op til syv måneder. Indsatser efter § 85 i serviceloven er i Beskæftigelses- og Socialforvaltningen organisatorisk opdelt i henholdsvis borgere under og over 30 år. Alle borgere, der aktuelt afventer opstart af indsatser efter § 85 er over 30 år. Alle borgere, der afventer opstart af indsatser efter § 85 har tilknyttet en myndighedsrådgiver, der skal sikre, at borgerens behov for hjælp og støtte bliver imødekommet i den mellemliggende periode. Det betyder, at borgeren kan komme i kontakt med sin rådgiver ved behov og kan få støtte til hjælp med konkrete opgaver som eksempelvis bestilling af nem-id, besøg af frivilligt tilbud mv.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har fokus på at løse de aktuelle kapacitetsudfordringer, og har i februar 2022 afsluttet en intern analyse af området. Med afsæt i analysen har forvaltningen i marts 2022 iværksat en række tiltag, der skal løse kapacitetsudfordringerne på området. For at imødekomme de aktuelle kapacitetsudfordringerne er der i 1. kvartal tilført yderligere medarbejderressourcer til området ligesom der arbejdes på at optimere tilrettelæggelsen af indsatserne med henblik på en mere effektiv ressourceudnyttelse. Derudover gennemføres der i 2022 en dyberegående analyse af området, der skal danne grundlag for den fremtidige organisering af området. Den fremadrettede organisering skal styrke ressourcestyringen, så forvaltningen fremadrettet på alle områder kan iværksætte indsatser efter § 85 uden ventetid."

Ankestyrelsen bad den 21. marts 2024 Odense Kommune om en supplerende udtalelse. Vi bad Odense Kommune om at redegøre for, hvad status var på daværende tidspunkt i forhold til de områder, som kommunen havde redegjort for i deres oprindelige udtalelse.

Odense Kommune sendte den 18. april 2024 en supplerende udtalelse. Følgende fremgik af udtalelsen:

"Status på ventelister Ældre- og Handicapforvaltningen pr. 12. april 2024:

Ventelister på forløb vedvarende sygdomsudvikling:

Dagtilbud (servicelovens § 86, stk. 2) på demensområdet (Byhuset):

Myndighedsafdelingen i Ældre- og Handicapforvaltningen modtager indstilling fra forvaltningens demenskoordinatorer og herefter bliver indstillede borger sat på venteliste til et aktivitetstilbud i Byhuset, der er rammen om en vifte af tilbud for borgere med demens.

I samarbejde med Byhuset vurderes borgerne ud fra placering på venteliste (dato), demenskoordinatorens indstilling samt eventuelle opmærksomhedspunkter fra myndighed, demenskoordinator eller personale i Byhuset. Herefter tilbydes de et aktivitetstilbud i Byhuset. Accepteres tilbuddet af borgeren, starter denne hurtigst muligt op på holdet. Ønsker borgeren ikke at benytte sig af tilbuddet, forbliver denne på ventelisten og tilbydes en plads på et senere tidspunkt. Hvis borger ikke kan tilbydes deres fulde bevilling

(grundet manglende plads på holdene), eller ikke ønsker dette, forbliver de på ventelisten med et notat om dette.

Venteliste til Byhuset: 10 er på venteliste til et tilbud, og 70 har ønsker om udvidelse af nuværende tilbud.

Dagtilbud (servicelovens §86, stk. 2) somatiske pladser:
Der er pt. 11 borgere på venteliste til dagtilbud på Marienlund Plejehjem og plejehjemmet Lokalcenter Rosengaard.

Myndighedsafdelingens administration af ventelisten:
Når borger er visiteret til dagcenter, sættes de på ventelisten. Dagcentrene håndterer derefter ventelisten. Myndighed har dog mulighed for at opprioritere borgere, hvis det er relevant. Der er løbende dialog mellem Myndighed og dagcentrene

Ventelister på forløb medfødt hjerneskade:

Servicelovens §§107/108 og almenboligloven: Der er 30 borgere der står på venteliste til botilbud. Alle borger er kompenseret med anden støtte.

En stor del af borgerne bor allerede i botilbud, men har på grund af ændringer i funktionsniveau behov for en anden type botilbud. Nogle borgere er hjemmeboende og bliver kompenseret med hjælp og støtte efter servicelovens §§ 84, 85, 97 og § 104. Nogle borgere er tilbudt et botilbud f.eks. et støttecenter men ønsker et andet specifikt støttecenter. Der er et nyt botilbud for borgere med autisme med 35 pladser under opførsel. Det forventes færdigt slutningen af 2024. Der er allerede borgere på ventelisten, der er skrevet op til dette specifikke botilbud.

Servicelovens § 85: Der er 4 borgere, der venter på § 85 støtte i Hjemmevejlederteamet. Tre af borgerne modtager i ventetiden § 85 støtte fra støttecenter, en borger fra et andet § 85 tilbud.

Servicelovens §§103/104: Der er tre borgere på ventelisten, som venter på en plads. Alle borgerne har § 85 støtte og de forventes at få en plads på aktivitetstilbud indenfor kort tid. Øvrige borgere på ventelisten søger om en ekstra dag, om en anden aktivitet, om skift fra et dagtilbud til et andet eller ønsker først at starte på aktivitetstilbud på et senere tidspunkt.

Ventelister på forløb erhvervet hjerneskade:

Serviceovens § 107:

§ 107 tilbud på Bjerggårdshaven (BGH), hvor borgere, der har behov for specialiseret genoptræning bliver tilbudt bolig.

Der er aktuelt varslet ny borger udskrevet i uge 18, hvor denne tilbydes plads på BGH.

Der er meget sjældent venteliste til tilbud på BGH jf. SEL § 107. Hvis der er venteliste, vil disse borgere ofte have fået en plads på Lysningen, Odense Kommunes døgnrehabiliteringstilbud, indtil der er ledig plads på BGH. Det er dog ofte kun i en kortere periode, hvor de afventer plads på BGH. I den periode hvor de afventer plads på BGH tilbydes borgere dagrehabilitering på BGH.

Serviceoven § 108:

Til § 108 tilbud på BGH er der pt. 8 borgere på venteliste.

De borgerere på ventelisten, er borgere, der bor på andre tilbud, nogle bor i alm. plejebolig. Andre bor på specialplejebolig, hvor de modtager støtte jf. SEL §§ 83 og 85. Derudover er der 1 borger, som bor i udenbystilbud, men har ønske om at komme tilbage til Odense. Og endelig er der 1 borger, der er indskrevet på BGH § 107 tilbud, men det påtænkes, at denne borger har behov for et længerevarende tilbud på BGH.

Almenbolig § 54 samt Serviceovens §§ 83 og 85

(specialplejebolig):

Der er 3 borgere på venteliste til specialplejebolig på Næsbyhus og Lille Glasvej. I specialplejebolig modtager borgere støtte jf. SEL §§ 83 og 85.

Af borgerne på ventelisten, er der 1, der bor i demens plejebolig, hvor dette ikke længere vurderes at være rette tilbud til borger.

Derudover er der 1 borger, der bor i egen bolig med meget støtte fra hjemmeplejen og § 85 støtte fra Neuropædagogisk støtte.

Den sidste borger bor også bor i egen bolig, men hvor det er nødvendigt at tilbyde borger bolig på rette tidspunkt, da han ellers ikke vil tage imod ønsket om anden bolig. Dette er derfor en længere proces, hvor der arbejdes med at følge borgeren og oparbejde motivation til flytning.

Denne borger modtager støtte fra Udsatte Teamet i Odense Kommune i den tid, hvor han venter på plads på Næsbyhus.

Serviceovens § 85:

Der er to borgere på venteliste til Neuropædagogisk team, hvoraf den ene påtænkes at blive opstartet i slutningen af april.

Derudover er der en, der er i genoptræning på Bjerggårdshaven, hvorfor behovet for § 85 støtte ikke er relevant endnu.

Det er en prioriteret venteliste, hvor borgere med det største og det mest akutte behov tages ind først. Mange borgere har andre indsatser som hjemmepleje, dagrehabilitering på Bjerggårdshaven eller tilbud på Tarup Gl. Præstegård jf. SEL § 104. Vurderingen er, at vi i perioder ville køre med overkapacitet, hvis vi ikke havde denne korte venteliste

Service-loven § 104:

Der er 4 borgere på venteliste til dagcenterpladser på Tarup Gamle Præstegaard (TGP) Borgerne kan vente et par måneder, inden der bliver en plads. Borgere, der er tilknyttet TGP er både borgere, der bor på bosteder, specialplejebolig eller bor i egen bolig. Mange af disse borgere har derfor ofte andre indsatser på botilbud eller støtte fra hjemmeplejen eller bostøtte fra Neuropædagogisk team. Ventelisten er prioriteret, så borgere med det største og mest akutte behov prioriteres; det kan være borgere, som bor alene, eller borgere, som ikke har andre indsatser.

Ventelister på forløb sindslidelse:

Service-lovens § 107 og 108 og almenboliglov: Botilbuddene på forløb sindslidelse har korte ventelister, og alle borgere kompenseres med andre indsatser i forvaltningen. Der er en borger i udredningsplads på Rydsåvej, og viser han sig at være målgruppe for en fast plads, så vil der være lidt ventetid. Der er to borgere på venteliste til botilbuddet Vistahus, som er et tilbud til borgere med sindslidelse og misbrug. Aktuelt bor de to borgere hos deres forældre og støttes med § 85 støtte, og det er usikkert, om de vil tage imod botilbuddet, når der bliver plads. Der arbejdes kontinuerligt med at skabe flow, så borgere venter kort på ventelisten og i ventetiden kompenseres ved hjælp af andre indsatser. Der skabes blandt andet flow ved at lade personale fra botilbuddet tilbyde borgerne § 85 støtte i egen bolig det første halve år efter udflytning.

Service-lovens § 85: Der er 8 borgere på venteliste til Bostøtten. Der arbejdes fortsat med ventelisten på flere områder. Dels arbejdes der på en mere fleksibel Bostøtte, hvor bostøtte ikke kun gives i borgerens eget hjem, men også via video og telefon, i gruppebaserede tilbud eller ved at borgeren møder op hos bostøtte i stedet for, at bostøtten møder op hos borgeren. Det aftales og planlægges ud fra den enkelte borgers behov og ønsker for støtten.

Vi har taget Serviceloven § 82 A og § 82 B i anvendelse i forhold til en del af målgruppen, som forventes at ville kunne klare sig med dette tilbud.

Servicelovens § 104: Der er ingen venteliste

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har ikke kvalitetsstandarder for socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85, aktivitetstilbud efter servicelovens § 86, stk. 2 og efter § 104, beskyttet beskæftigelse efter § 103 og botilbud efter servicelovens § 107 og § 108. Bevilling af de pågældende ydelser sker efter en konkret, faglig og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp og støtte.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har ikke ventetid på indsatser efter § 85 i serviceloven, aktivitetstilbud efter servicelovens § 86, stk. 2 og efter § 104, beskyttet beskæftigelse efter § 103 og botilbud efter servicelovens § 107 og § 108.

Beskæftigelses- og Socialforvaltningen har tilbage i 2022 haft kapacitetsudfordringer i forhold til indsatser efter § 85 i serviceloven. Disse udfordringer er nu løst."

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

Følgende fremgår af servicelovens § 85 om socialpædagogisk 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 servicelovens § 86, stk. 2 om vedligeholdende træning:

”§ 86. [...]

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder til personer, som på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor.

Følgende fremgår af servicelovens § 103 om beskyttet beskæftigelse:

”§ 103. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde beskyttet beskæftigelse til personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og som ikke kan benytte tilbud efter anden lovgivning.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb til personer med særlige sociale problemer.”

Følgende fremgår af servicelovens § 104 om aktivitets- og samværstilbud:

”§ 104. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene.”

Følgende fremgår af servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud:

”§ 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.”

Følgende fremgår af servicelovens § 108, stk. 1 og 2 om længerevarende botilbud:

”§ 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.

Stk. 2. Personer, som modtager tilbud efter stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen.”

Forsyningspligt

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 omfattende 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 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."

Ventelister

Efter servicelovens § 108, stk. 2, er der mulighed for frit valg af længerevarende botilbud. Servicelovens § 108, stk. 4, giver mulighed for, at der i en bekendtgørelse kan fastsættes nærmere regler om betingelserne for frit valg. Følgende fremgår af stk. 2 og 4:

"§ 108. [...]

Stk. 2. Personer, som modtager tilbud efter stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen.

[...]

Stk. 4. Social- og boligministeren fastsætter i en bekendtgørelse nærmere regler om betingelserne for at få tilbud om boform efter stk. 2, og i hvilket omfang bestemmelsen i stk. 2 skal finde anvendelse for personer, der optages i et bestemt botilbud uden samtykke efter § 129 a."

Der er hjemmel i betalingsbekendtgørelsen til at oprette ventelister til botilbud for personer, der ønsker at gøre brug af muligheden for frit valg af botilbud efter § 108, stk. 2, i serviceloven. Betalingsbekendtgørelsen er oprettet blandt andet med hjemmel i servicelovens § 108, stk. 4.

Følgende fremgår af betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12:

"§ 11. Ansøgere, som opfylder betingelserne for at modtage tilbud efter servicelovens § 108, optages efter reglerne i § 12 på en venteliste i den kommune, hvor det ønskede botilbud ligger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen tildeler ledige botilbud efter stk. 1 til de ansøgere, der har størst behov for det pågældende botilbud.

§ 12. Det skal fremgå af kommunens venteliste, om den enkelte ansøger har bopæl i eller uden for kommunen.

Stk. 2. Ansøgere, der er optaget på ventelisten, jf. stk. 1, skal efter anmodning gøres bekendt med deres placering på ventelisten."

Praksis

Statsforvaltningen Midtjylland (nu det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen) har i flere tilsynsudtalelser udtalt sig om kommunens forsyningspligt. Vi henviser til fire tilsynsudtalelser, der er offentliggjort henholdsvis den 4. november og 8. december 2010 samt 7. juni og 4. oktober 2011. Følgende fremgår af tilsynsudtalelserne (enslydende i alle fire udtalelser):

"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 eller reducere en service varigt eller midlertidigt, så længe borgerens retskrav er gældende.

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].”

Følgende fremgår af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Aarhus Kommune:

”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 afgørelse.

Der ses ikke i loven at være hjemmel til at lade personer vente på bevilgede botilbud efter servicelovens § 108.

Århus Kommune har anført, at der i bekendtgørelse om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108, er hjemmel til at oprette ventelister.

Denne bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i (blandt andet) § 108, stk. 4, der alene henviser til flyttetilfældene i § 108, stk. 2. Servicelovens § 108, stk. 4, giver efter statsforvaltningens opfattelse kun lovhjemmel til, at udstede regler for de personer, der modtager botilbud, men som ønsker at flytte til et tilsvarende tilbud i en anden kommune.

Det vil efter statsforvaltningens opfattelse efter omstændighederne 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. Dette vil også kunne lovliggøre ventetid.

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.

Det fremgår af sagen, at Århus Kommune har haft skiftende planer for opførelse/ombygning af boliger til voksne udviklingshæmmede med autisme, siden kommunen overtog området fra amtet i 2007. Ingen af disse planer er blevet udført. Kommunen er ikke p.t. i færd med at opføre botilbud til voksne udviklingshæmmede med autisme, men har revideret sin anlægsplan, der – hvis den vedtages på budgetmøde i september / oktober 2012 – vil give nye boliger til voksne med udviklingshæmning og autisme i løbet af de næste 3-4 år.

Statsforvaltningen finder ikke, at Århus Kommune dermed kontinuerligt arbejder på at afvikle ventetiden på botilbud til voksne udviklingshæmmede med autisme.

De i denne sag omhandlede personer har ventet på botilbud efter servicelovens § 108 i mellem 2 og 5-6 år, og de venter fortsat på botilbud. En af de pågældende har takket nej til et botilbud. Det er statsforvaltningens opfattelse, at Århus Kommunalbestyrelse ved at lade personer vente på botilbud i op til 5-6 år tilsidesætter sin forsyningspligt efter servicelovens § 4, stk. 1.”

Sådan vurderer vi sagen

Det er Ankestyrelsens vurdering, at Odense Kommunes praksis i overvejende grad er i strid med servicelovens regler om kommunernes forsyningspligt.

Ankestyrelsen vurderer, at Odense Kommune handler i strid med lovgivningen ved at have venteliste på en lang række bestemmelser efter serviceloven, herunder fx socialpædagogisk støtte, vedligeholdende træning og botilbud.

Det følger af servicelovens § 4, at kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter lovgivningen. Kommunen er altså forpligtet til at sørge for, at der er de tilbud, der er nødvendige for at dække de behov, kommunens borgere har.

Bestemmelsen regulerer også, hvordan kommunen kan opfylde sin forsyningspligt ved enten at bruge egne tilbud eller ved at samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Kommunen kan altså ikke give afslag på hjælp med den begrundelse, at kommunen ikke selv har et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov. I disse tilfælde er kommunen forpligtet til at finde et tilbud uden for kommunen eller et privat tilbud, også selvom det er dyrere for kommunen end et af kommunens egne tilbud.

Det betyder også, at kommunen kan være nødt til at oprette et tilbud, hvis det ikke er muligt – hverken i eller uden for kommunen – at finde et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov i det konkrete tilfælde.

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

Der kan dog være særlige forhold, som gør det lovligt at lade personer, der er bevilget et tilbud eller en ydelse efter serviceloven, vente i en kortere periode på iværksættelsen af tilbuddet. Det kan fx være, hvis borgeren skal have flere forskellige indsatser, der ikke kan iværksættes samtidig, eller hvis der er en kortere ventetid forbundet med at finde et egnet tilbud. Der kan også være force majeure-lignende situationer, hvor det ikke er muligt for kommunen at iværksætte den bevilgede hjælp straks.

En eventuel ventetid skal være så kort som muligt, og kommunen skal i ventetiden forsøge at stille et andet tilsvarende tilbud (midlertidigt) til rådighed. Alternativt skal kommunen tilbyde anden midlertidig hjælp efter andre bestemmelser, der kan dække borgerens behov i venteperioden.

I de tilfælde, hvor kommunen har opfyldt sin forsyningspligt ved at tilbyde et konkret og egnet længerevarende botilbud til borgeren, men borgeren ønsker et andet specifikt tilbud (frit valg), regulerer betalingsbekendtgørelsen muligheden for en venteliste.

Betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12 henviser til § 108 generelt. Det følger imidlertid af hjemmelsbestemmelsen i servicelovens § 108, stk. 4, at ministeren i en bekendtgørelse kan fastsætte nærmere regler om betingelserne for at få tilbud om boform efter § 108, stk. 2, som handler om borgerens mulighed for at vælge et andet botilbud, end det der er bevilget af kommunen.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at betalingsbekendtgørelsens §§ 11 og 12 alene regulerer muligheden for at oprette en venteliste for borgere, der ønsker at gøre brug af muligheden for frit valg af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, stk. 2. Bestemmelserne giver efter Ankestyrelsens opfattelse dermed ikke hjemmel til at oprette en generel venteliste på længerevarende botilbud. Denne retsopfattelse fremgår også af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 28. juni 2012 til Aarhus Kommune.

Ud over de nævnte bestemmelser i betalingsbekendtgørelsen er der ikke hjemmel i serviceloven til oprettelse af ventelister.

I forhold til vurderingen af Odense Kommunes praksis, lægger vi vægt på, at det fremgår af Odense Kommunes udtalelse af 18. april 2024, at der er venteliste på iværksættelse af socialpædagogisk støtte,

vedligeholdende træning, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud samt botilbud, som er tilbud og indsatser efter serviceloven. Der er på nogle af områderne desuden ventetid på at få iværksat yderligere hjælp, fx efter servicelovens § 86, stk. 2, om vedligeholdende træning.

Vi lægger også vægt på, at det i udtalelsen af 18. april 2024 ikke er angivet, hvor lang tid borgeren venter på iværksættelsen af hjælpen på størstedelen af områderne. På enkelte af områderne er det beskrevet, at der kun er en kort eller kortere ventetid eller op til et par måneder. Det er derfor ikke muligt helt generelt at vurdere, hvorvidt ventetiden er i overensstemmelse med forsyningspligten, fordi det er en konkret vurdering af blandt andet borgerens forhold og hvilken type tilbud, der er tale om.

Vi lægger desuden vægt på, at vi ikke kan se af kommunens udtalelser, at kommunen forsøger at finde andre tilbud uden for kommunen, i de tilfælde hvor der ikke er ledige pladser på kommunens egne tilbud.

Vi lægger derudover vægt på, at det ikke fremgår af Odense Kommunes udtalelser i forhold til længerevarende botilbud, om der er tale om en venteliste til borgere, der ønsker et andet (lignende) botilbud end bevilget af kommunen.

På den baggrund vurderer vi, at Odense Kommunes praksis i overvejende grad ikke er i overensstemmelse med servicelovens regler om kommunernes forsyningspligt.

Vi bemærker dog, at det er Ankestyrelsens vurdering, at Odense Kommunes praksis i forhold til iværksættelse af tilbud efter servicelovens § 104 for personer med erhvervet hjerneskade – som den er beskrevet i kommunens udtalelse fra april 2024 - er i overensstemmelse med reglerne. Kommunen skal dog være opmærksom på, at kommunen er forpligtet til at tilbyde borgerne anden midlertidig hjælp i venteperioden.

Vi er opmærksomme på, at det fremgår af Odense Kommunes udtalelse af 25. marts 2022, at der ikke er tale om egentlig venteliste til tilbuddene, men at det handler om at matche borgeren med det rette tilbud. Det kan dog ikke føre til en anden vurdering, fordi den beskrevne praksis har karakter af en venteliste på iværksættelse af et bevilget tilbud, som der ikke generelt er hjemmel til i serviceloven.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

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

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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

Kopi er sendt til:

[A]

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

Bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108