

Ankestyrelsens brev til Roskilde
Kommune

**Tilsynsudtalelse om Roskilde Kommunes omlægning af
samværstilbud fra servicelovens § 104 til § 82 a**

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage
i sagen om Roskilde Kommunes omlægning af samværstilbud.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Roskilde
Kommune har handlet i strid med regler og praksis i processen omkring
omlægning af samværstilbud.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Roskilde Kommune ved omlægning af
samværstilbud fra at være oprettet efter servicelovens § 104 til at være
oprettet efter servicelovens § 82 a har handlet i strid med reglerne ved
ikke at have foretaget en konkret og individuel vurdering af hver enkelt
borgers behov for hjælp ved ophør af hjælpen efter servicelovens § 104.

Vi vurderer i den forbindelse, at en angivelse af, at indholdet i de
konkrete samværstilbud ikke ændres ved ændringen af lovgrundlaget,
ikke fritager kommunen for at foretage en konkret og individuel
vurdering af den enkelte borger, der har været visiteret til
samværstilbuddene efter servicelovens § 104.

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

11. december 2024

J.nr. 24-21960

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen modtog den 26. februar 2024 en henvendelse fra [A]. [A] oplyste, at Roskilde Kommune havde omlagt to samværstilbud ([B] og [C]) fra servicelovens § 104 til § 82 a. I den forbindelse havde Roskilde Kommune misinformeret brugerne om, at denne omlægning ingen betydning havde for brugerne, ligesom Roskilde Kommune ikke havde udført en individuel målgruppevurdering af brugerne ved omlægningen.

Ankestyrelsen bad den 4. marts 2024 byrådet i Roskilde Kommune om en udtalelse. Vi bad kommunen om særligt at redegøre for, hvordan kommunen sikrer, at de borgere, der er henvist til aktivitets- og samværstilbuddet "[D]" efter servicelovens § 104, fortsat får den hjælp og støtte, de har behov for.

Byrådet i Roskilde Kommune sendte den 3. maj 2024 en udtalelse.

Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"1. Redegørelse for forløb omkring omlægning af tilbud fra § 104 til § 82 a i serviceloven

Information om tilbuddene

[B] og [C] startede op som tilbud i 2014 efter serviceloven § 104. Grupperne mødes henholdsvis hver mandag og tirsdag aften. Målgruppen for grupperne er borgere med autismespektrum forstyrrelser, og formålet med indsatsen er gennem netværk og fællesskab at støtte brugerne i hverdagens udfordringer og muligheder. Se bilag 2 for kommunens tilbudsbeskrivelse som den fremgår på kommunens hjemmeside.

Grupperne mødes i [D]s lokaler. [D] er et aktivitets og samværstilbud efter servicelovens § 104. Formålet med [D] er at øge den sociale inklusion af brugere med psykisk sårbarhed ved etablering af et lærings, arbejds- og værkstedsfællesskab for og af mennesker med psykisk sårbarhed, medarbejdere og foreninger. Tilbud under [D] er dagstilbud.

[B] og [C] afholdes i aftentimerne uden for [D] øvrige tilbuds åbningstid. Der er i øvrigt ingen sammenblanding af de borgere, som benytter sig af [D] i dagtimerne og brugerne af [B] og [C].

Baggrund for omlægning af paragrafgrundlaget

I 2022 blev der internt fra sagsbehandlerne i Voksenservice fremsat et ønske om, at de to grupper skulle omlægges til § 82 a tilbud efter serviceloven, med et ønske om afbureaukratisering. At tilbuddene var oprettet efter § 104 i serviceloven betød, at nye brugere skulle udredes efter voksenudredningsmetoden og godkendes af visitationsudvalget. Dette anså sagsbehandlerne for ude af proportion med den tilbudte indsats.

[B] og [C] ses ikke som et traditionelt § 104 tilbud. Ligesom målgruppen ikke har de samme behov som den målgruppe, der almindeligvis i Roskilde Kommune visiteres til et tilbud efter § 104 i serviceloven. Dette er i øvrigt i tråd med den nyere skrivelse fra Social-, Bolig- og Ældreministeriet af den 15. november 2023 om at;

”Aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104 er målrettet personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene.”

Roskilde Kommune har lagt vægt på, at målgruppen til [B] og [C] er brugere med et varieret støttebehov. Flere af brugerne er selvforsørgende, og et fåtal har tidligere eller modtager aktuelt anden støtte ud over indsatsen i [B] og [C].

Der blev i forvaltningens vurdering af muligheden for en omlægning fra § 104 til § 82 a i serviceloven lagt vægt på, at formålet med [B] og [C] er at støtte brugerne, via netværk og fællesskab, i hverdagens udfordringer med en autismediagnose. Med et mål om at kunne forbedre modtagerens aktuelle funktionsniveau eller forebygge, at funktionsnedsættelsen eller eventuelle sociale problemer forværres, vurderede forvaltningen, at dette kan rummes indenfor § 82 a i serviceloven. Intentionen med omlægningen af paragrafgrundlaget er, at de brugere som ikke er i personkredsen til § 104 også har adgang til [B] og [C] uden forudgående visitation fra Voksenservice.

Ændring af paragrafgrundlag for allerede visiterede brugere

I efteråret 2022 begyndte forvaltningen at visitere nye brugere til [B] og [C] efter serviceloven § 82 a. I efteråret 2023 påbegyndte

forvaltningen processen med at ændre paragrafgrundlaget for de allerede visiterede brugere, således, at deres bevillingsgrundlag til [B] og [C] blev ændret fra § 104 til § 82 a i serviceloven.

Den 15. november 2023 modtog de pågældende brugere et brev fra Roskilde Kommune med en afgørelse om, at grundlaget for deres tilbud ville ændre sig fra at være et tilbud under § 104 i serviceloven til at være et tilbud under § 82 a i serviceloven, se bilag 6. Da denne ændring medførte et ophør af deres § 104 indsats, var der i brevet en klagevejledning. Brugere af [B] og [C] blev før afsendelsen af brevet orienteret mundtligt om ændringen af paragrafgrundlaget og om, at det ikke ville have betydning for deres tilbud.

Det er forvaltningens vurdering, at omlægningen ikke medfører væsentlige ændringer for brugerne af [B] og [C]. Der er lagt vægt på, at grupperne ikke har ændret indhold, lokation eller frekvens. Omlægningen er en administrativ ændring, som ikke har konsekvens for indholdet af tilbuddet. Forvaltningen henviser her til den interne tilbudsbeskrivelse bilag 3 som forsat er gældende efter omlægningen af paragrafgrundlaget, foruden konsekvensrettelser i form af paragraf og en udvidelse af aldersgruppen, se bilag 4 for den nugældende tilbudsbeskrivelse. Til overblikket har forvaltningen ligeledes vedlagt det materiale som blev udarbejdet i forbindelse med opstart i 2014, se bilag 5.

2. Besparelser på [D]

Ved vedtagelsen af budget 2024-2027 blev det besluttet, at der skulle findes besparelser på 6,2 mio. kr. ved sam- og nytænkning af indgange og indsatser på beskæftigelses og socialområdet. I december 2023 præsenterede forvaltningen for Beskæftigelses – og Socialudvalget muligheder for at opnå denne besparelse, heraf en besparelse på [D]. Byrådet tiltrådte forvaltningens forslag om udmøntning af sam- og nytænkning af indgange og indsatser i 2024 på møde den 31. januar 2024, se bilag 7.

Besparelsen betyder, at [D] skal ændres fra at være et klassisk samværstilbud til en Social Hub, som skal rumme den nuværende brugergruppe men samtidig åbne matriklen op for yderligere aktører, som bl.a. frivillige organisationer. Disse besparelser har ikke indflydelse på indholdet i [B] og [C], da disse er uafhængige grupper af [D]s dagtilbud.

I februar 2024 var der ændringer i personalesammensætningen på [D] som konsekvens af de vedtagne besparelser i budget 2024. Dette anser Roskilde Kommune som inden for rammen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Roskilde Kommune anerkender, at det har betydning for brugerne af [B] og [C] at opleve personaleudskiftning i deres tilbud, men fastholder, at det er inden for forvaltningens ledelsesrum at tage beslutninger om personalesammensætningen. Der er forsat det samme antal ansatte tilknyttet grupperne.

Der har været stort ledelsesmæssigt fokus på, at grupperne videreføres med kvalificeret personale, ligesom der løbende af den ansvarlige leder bliver fulgt op på, at den faglige kvalitet i grupperne er forsat efter indsættelsen af nyt personale.

Besparelserne på [D] og ændring i personalets sammensætning er særskilte processer, som ikke har sammenhæng med omlægning af [B] og [C] fra et § 104 tilbud til et § 82 a tilbud. Indhold, lokation og frekvens for tilbuddene [B] og [C] består således i deres hidtidige form.

Forvaltningen er i forbindelse med indsættelsen af nyt personale i grupperne blevet bevidste om, der ud over aktiviteterne i gruppetilbuddene også er blevet tilbudt ledsagelse, herunder bisidderaktivitet samt individuel rådgivning for brugerne i [C]. Dette er ikke og har ikke tidligere været en del af gruppetilbuddet. Der er tale om aktiviteter, som er opstået som en del af relationen mellem det daværende personale og gruppen uden godkendelse i forvaltningen. Forvaltningen er opmærksom på, at dette kan efterlade et tomrum, hvorfor brugerne om tirsdagen i tidsrummet kl. 16-17 kan få en kort individuel samtale med en medarbejder, som vil kunne henvise til rette instans, hvis der behov for yderligere støtte til brugeren.

3. Svar på konkrete kritikpunkter fra [A]

Roskilde Kommune har ikke udført individuel målgruppevurdering af brugerne ved omlægningen

Forvaltningen har i forbindelse med omlægningen af [B] og [C] fra et § 104 tilbud til et § 82 a tilbud lagt vægt på, at brugerne forsat modtager den samme støtte, som forvaltningen før omlægningen havde vurderet var nødvendig.

Forvaltningen er bevidst om, at når en bruger tilbydes et tilbud efter en anden bestemmelse i serviceloven, så skal der forelægges en ny afgørelse efter de almindelige regler i forvaltningsloven og retssikkerhedsloven.

Såfremt forvaltningen havde vurderet at målgruppen, indhold og rammer ville ændre sig ved omlægningen af paragrafgrundlaget, så ville forvaltningen have foretaget en konkret og individuel vurdering af hver bruger for at vurdere, om [B] og [C] forsat var det rette tilbud.

Roskilde Kommune har frataget brugerne muligheden for at klage en måned før omlægningen træder i kraft.

Med afgørelsen sendt den 15. november 2023 modtog de berørte brugere en klagevejledning i forbindelse med, at deres tilbud efter § 104 blev ændret til et tilbud efter § 82 a i serviceloven. En klage over denne afgørelse ville ikke have haft effekt i forhold til om [B] og [C] skulle omlægges fra et § 104 til et § 82 a tilbud. En klage ville have medført en genvurdering af om den nye henvisning til et § 82 a tilbud forsat ville støtte tilstrækkeligt op om den enkelte brugers støttebehov.

Forvaltningen har ikke, inden for klagefristen, modtaget klager på baggrund af afgørelsen sendt den 15. november 2023.

Under udarbejdelsen af nærværende redegørelse har forvaltningen modtaget 12 klager over, at den bevilligede støtte er blevet ændret fra § 104 i serviceloven til § 82 a i serviceloven.

Forvaltningen vil sende klagerne til Ankestyrelsen med henblik på en vurdering af, om de kan behandles efter tidsfristen. Forvaltningen vil ligeledes følge op på klagerne ved at tilbyde de pågældende borgere en samtale med en rådgiver, om deres aktuelle støttebehov og en afklaring af, om de har behov for yderligere støtte ved siden af deltagelsen i [B] og [C].

Roskilde Kommune har misinformeret brugerne til at tro, at omlægningen ingen betydning har for brugerne.

Roskilde Kommune fastholder, at omlægningen af [B] og [C] fra et § 104 tilbud til et § 82 a tilbud efter serviceloven ikke betyder

ændringer for brugerne. Indhold, lokation og frekvens for tilbuddene [B] og [C] består i deres hidtidige form. Det er i overensstemmelse med den information der er givet i afgørelsen af den 15. november 2023 og som er formidlet på møder med personale i grupperne.

Brugerne er ikke blevet hørt i ændringerne.

Der har været mundtlige orienteringer i grupperne op til ændringen af paragrafgrundlag for grupperne, således at de berørte brugere var forberedt på, at de ville modtage et brev omkring den forestående ændring af deres bevillingsgrundlag, herunder, at det ikke ville medføre ændringer i deres tilbud.

Roskilde Kommune bemærker, at brugerne i øvrigt ikke er høringspart i omlægningen af paragrafgrundlaget for tilbuddene [B] og [C].

Roskilde Kommune bemærker også, at der ikke er pligt til partshøring i forbindelse med de konkrete afgørelser, da afgørelserne ikke er truffet på baggrund af nye oplysninger i brugernes individuelle sager.

4. Redegørelse for, hvordan Roskilde Kommune sikrer, at de brugere der er henvist til aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104, forsat får den hjælp og støtte, de har behov for.

I november 2023 var der samlet for [B] og [C] 19 tilmeldte brugere. Af disse var 15 brugere visiteret efter servicelovens § 104 og fire brugere visiteret efter § 82 a.

Efter omlægningen af tilbuddet er alle 19 brugere tilknyttet GRO – Åben rådgivning i forhold til deres deltagelse i [B] og [C]. Her kan de henvende sig, hvis de har udfordringer i deres nuværende indsats, eller har behov for yderligere eller anden støtte.

GRO har et tæt samarbejde med Voksenservice. Hvis GRO i samarbejde med bruger finder ud af, at bruger har brug for mere omfattende støtte, vil medarbejderne i GRO henvise bruger til Voksenservice.

Hvis der sker ændringer i brugers behov eller ønsker, vil der blive foretaget en konkret vurdering af, hvordan dette fremover bedst kan støttes op om.

Størstedelen af brugerne modtog ved omlægningen kun én indsats fra Roskilde Kommune, som bestod af deltagelse i [B] og [C].

Brugere som modtager anden støtte efter serviceloven har forsat en fast sagsbehandler i Voksenservice. Eller en fast sagsbehandler i Jobcenteret som led i deres beskæftigelsesindsats.”

Som bilag vedlagde Roskilde Kommune blandt andet dokumentet ”Bilag – Beskrivelse af forslag til udmøntning”, hvoraf følgende fremgår:

”[D]

[D] er et aktivitets og samværstilbud efter servicelovens § 104, der er placeret central på Musicon. [D] åbnede i 2017 med støtte fra A.P. Møllers Støttefond. Det blev i fondsansøgningen at formålet med [D] var at øge den sociale inklusion af borgere med psykisk sårbarhed ved etablering af et lærings, arbejds- og værkstedsfællesskab for og af mennesker med psykisk sårbarhed, medarbejdere og foreninger, for at:

- understøtte sårbare borgeres muligheder for udvikling af mestringskompetencer og opnå selvforsørgelse
- understøtte inklusion gennem samskabelse mellem civilsamfund og kommune
- afprivatisere, afstigmatisere og almengøre psykisk sårbarhed.

[...]

Borgerne skal ikke være visiteret til tilbuddet og kan komme anonymt. Aktiviteterne på tilbuddet består af blandt andet et gruppeforløb for borgere med autisme og et stemmehørergruppeforløb for borgere med skizofreni. Derudover er der tilbud om motion, sang og kreative aktiviteter. Målet med indsatserne er at øge den enkeltes livskvalitet i hverdagen og sikre rammer for socialt samvær og aktiviteter i fællesskab. Målet med indsatserne kan også være at forbedre personlige færdigheder og livsvilkår.”

Som bilag vedlagde Roskilde Kommune også dokumentet ”Afgørelse sendt den 15. november 2023”, hvoraf følgende fremgår:

"Ændring af forløb i [B] og [C] Klubben

Til orientering kan det oplyses, at Roskilde kommune har besluttet at ændre aktivitets- og samværstilbuddet [B] og [C] til et gruppebaseret forløb efter servicelovens § 82a med virkning fra den 1. december 2023.

Ændringen har ikke betydning for dig og du kan fortsætte dit forløb i [B] og [C], som hidtil.

Ændringer eller ophør i forløbet skal du aftale med [E].

Lovgrundlag

Servicelovens § 82a.

Du kan læse lovteksten på www.retsinformation.dk

Klagevejledning

Hvis du ikke er tilfreds med Roskilde Kommunes afgørelse, kan du klage over denne. Hvis du vil klage, kan dette ske mundtligt eller skriftligt. En eventuel klage indgives til kommunen, der vurderer sagen igen. Hvis du har nye oplysninger til brug for vurderingen, så oplys venligst om disse."

Ankestyrelsen har den 29. maj 2024 modtaget supplerende bemærkninger fra [A]. [A] anfører blandt andet, at kommunen efter hans opfattelse ikke kan tilbyde borgere med en betydelig funktionsnedsættelse forebyggende foranstaltninger, at kommunens brev til borgerne ikke kan betragtes som en afgørelse om ophør af § 104, og at brugerne af [B] og [C] ikke er enige i, at der ikke er sket væsentlige ændringer.

Ankestyrelsen har endvidere den 17. juni 2024 modtaget supplerende bemærkninger fra [A]. Heraf fremgår det blandt andet, at [B] og [C] ikke opleves at leve op til det behov for ro og struktur, som brugergruppen har, hvilket også har resulteret i, at der nu er meget færre borgere, der benytter tilbuddet.

Reglerne

Serviceloven

Følgende fremgår af servicelovens §§ 1, 3, stk. 2, 82 a og 104:

"§ 1. Formålet med denne lov er til personer, der er fyldt 18 år,

1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,

2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og

3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Stk. 2. Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at udvikle sig og for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte, jf. dog § 117 a. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

"§ 3,

Stk. 1 [...]

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

Kapitel 15 a

Tidlig forebyggende indsats

Tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte

§ 82 a. Til personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, og personer, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer, kan kommunalbestyrelsen iværksætte eller give tilskud til tilbud om

gruppebaseret hjælp, omsorg eller støtte samt gruppebaseret optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Det er en forudsætning, at kommunalbestyrelsen vurderer, at deltagelse i sådanne tilbud vil kunne forbedre modtagerens aktuelle funktionsniveau eller forebygge, at funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer forværres.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Kapitel 19

Beskyttet beskæftigelse og 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.”

I lovforslag nr. L 150 2016-17 om ændring af lov om social service m.fl. fremgår blandt andet følgende i de almindelige bemærkninger:

”2.2. Tilbud om gruppebaseret og individuel hjælp og støtte og udbygget samarbejde med civilsamfundet

2.2.1. Gældende ret

Serviceoven indeholder ganske få ydelser, der kan karakteriseres som tidlig, forebyggende indsats rettet mod voksne. Det drejer sig om servicelovens § 79 om generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte, dele af § 85 om socialpædagogisk bistand og dele af § 104 om aktivitets- og samværstilbud. Endvidere er der i servicelovens § 18 en pligt for kommunalbestyrelsen til at samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Ifølge servicelovens § 79, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte retningslinjer for, hvilke persongrupper der kan benytte tilbuddene. Afgørelser efter § 79, stk. 1, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. I kraft af tradition og historikken for servicelovens § 79 er bestemmelsen primært rettet mod ældre

borgere. Det vil sige borgere over folkepensionsalderen, men bestemmelsen er ikke afgrænset til en bestemt målgruppe. Ifølge servicelovens § 85 skal kommunalbestyrelsen tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til borgere, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Denne type hjælp betegnes i daglig tale socialpædagogisk bistand. Bestemmelsen er meget bred og rummer såvel mulighed for iværksættelse af individuelle tilbud som gruppebaserede tilbud. Et gruppebaseret tilbud kan f.eks. omhandle træning af sociale færdigheder eller netværksdannelse. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om tilbud efter servicelovens § 85, og kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne herom i retssikkerhedsloven. Efter servicelovens § 104 skal kommunalbestyrelsen tilbyde aktivitets- og samværstilbud til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene. Tilbuddene efter denne bestemmelse kan være såvel visiterede som uvisiterede. Ved et visiteret tilbud forstås, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbuddet til en borger. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne herom i retssikkerhedsloven. Ved et uvisiteret tilbud forstås, at borgeren uden forudgående afgørelse herom fra kommunalbestyrelsen kan gøre brug af tilbuddet.

[...]

2.2.2. Børne- og Socialministeriets overvejelser

Aftalepartierne er enige om at tydeliggøre og udvide kommunalbestyrelsens mulighed for at sætte ind med tidlige, forebyggende indsatser på et tidspunkt, hvor der ikke er tale om, at borgeren ellers er berettiget til visiterede ydelser efter serviceloven. Der vil være tale om tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen i stedet via sådanne indsatser sætter fokus på hjælp til selvhjælp, på at aktivere borgernes egne ressourcer, hvorved borgerne bliver i stand til at mestre egen situation, og på at skabe sociale netværk. En tidlig, forebyggende indsats skal medvirke til at hindre, at problemerne vokser sig store og udgiftstunge. Kommunalbestyrelsen skal endvidere i endnu højere grad end i dag have mulighed for at benytte de kompetencer og muligheder, som den frivillige sektor kan levere i forhold til

forebyggelse, samværstilbud i form af netværksgrupper, klubtilbud m.v., som et generelt supplement til den kommunale indsats. Desuden har flere kommuner i forbindelse med analysearbejdet, der ligger til grund for aftalen og lovforslaget, udtrykt ønske om at få mulighed for at kunne sætte ind med tidlige, forebyggende indsatser på et tidligere tidspunkt end i dag. Det er Børne- og Socialministeriets vurdering, at disse tilkendegivelser vil kunne imødekommes ved i serviceloven at tydeliggøre og udvide kommunalbestyrelsens muligheder for at sætte ind med en tidlig, forebyggende indsats, som kan forebygge sociale problemer og sikre inklusion, på et tidspunkt, hvor borgerens problemer/udfordringer er lettere, eller hvor borgeren er i risiko for at udvikle en funktionsnedsættelse eller sociale problemer. Det vurderes, at det er tilbud om gruppebaseret socialpædagogisk bistand, der i dag ydes efter servicelovens § 85, og de uvisiterede aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104, der er relevante i denne sammenhæng, idet disse tilbud bør kunne gives på et tidspunkt, hvor borgeren endnu ikke er berettiget til visiterede ydelser efter serviceloven, fordi funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer endnu ikke er så omfattende, som det kræves i loven som forudsætning for hjælp. Endvidere vurderes tilbud om individuel socialpædagogisk hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til 6 måneder relevante at kunne iværksætte. Sådanne tilbud kan netop medvirke til, at borgerens problemer ikke forværres og vokser sig store og udgiftstunge.

[...].

2.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der indsættes et nyt kapitel i serviceloven med overskriften "Tidlig, forebyggende indsats", hvor der etableres hjemmel for kommunalbestyrelsen til at kunne vælge at afhjælpe en borgers behov for støtte ved at henvise til tidlig, forebyggende indsats. Disse indsatser foreslås at omfatte tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte, tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til 6 måneder og støtte i tilbud i samarbejde med civilsamfundet og den frivillige sektor. Tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode forudsætter en individuel behovsvurdering fra kommunalbestyrelsens side således, at henvisningen til sådan hjælp og støtte sker på baggrund af den enkelte borgers konkrete behov for denne type indsats. Målgruppen for tidlig, forebyggende indsats er tiltænkt at være borgere med let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller

lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer. Desuden er målgruppen tiltænkt at være borgere, hvor risikoen for forværring af funktionsnedsættelsen/de sociale problemer eller risikoen for at udvikle sådanne vil kunne forebygges med en tidlig, forebyggende indsats. Det bemærkes herved, at kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, at den enkelte borger får den indsats, der modsvarer hjælpebehovet. Der er tale om en målgruppe, som efter gældende ret ikke vil kunne modtage visiterede ydelser efter serviceloven, da målgruppen omfatter borgere, hvor funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer endnu ikke har et sådant omfang, som kræves i de nugældende bestemmelser om hjælp og støtte. Alle borgere med funktionsnedsættelse eller sociale problemer, som falder inden for den personkreds, der i øvrigt vil kunne modtage visiterede ydelser efter serviceloven, vil dog af kommunalbestyrelsen kunne henvises til at gøre brug af den tidlige, forebyggende indsats. Den tidlige, forebyggende indsats skal have fokus på hjælp til selvhjælp, på at aktivere borgernes egne ressourcer og på at skabe sociale netværk, som både kan blive en del af borgerens hverdag og være en stor støtte fremover. Dermed gøres det også klart for borgerne, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at afhjælpe mindre behov på denne måde, samt at en social indsats ikke altid er ensbetydende med en individuel indsats. Kommunalbestyrelsen vil således, hvis en borger henvender sig om hjælp, kunne vælge at afhjælpe en borgers problemer ved at henvise til tidlig forebyggende indsats, hvis det under hensyn til den enkelte borgers samlede situation vurderes, at borgerens behov for hjælp og støtte kan løses ved tidlig, forebyggende indsats.

[...]

Det foreslås, at kommunalbestyrelsens afgørelse vedrørende tilbud om tidlig, forebyggende indsats ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Forslaget om ikke at give klageadgang er begrundet med, at der er tale om tilbud, som kommunalbestyrelsen kan vælge at oprette, således at borgerne inden for rammerne af de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer kan gøre brug af dem, uden at kommunalbestyrelsen forudgående har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov. Det bemærkes dog i forhold til ydelsen individuelle tilbud om hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode,

at tildeling af denne ydelse forudsætter en konkret og individuel behovsvurdering. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 5.”

Af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser fremgår blandt andet følgende til lovforslagets § 1, nr. 5:

”Den nugældende servicelov indeholder ikke et selvstændigt kapitel om ydelser i form af tidlig, forebyggende indsats. Servicelovens § 79 indeholder en bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kan iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte. Bestemmelsen er ikke afgrænset til bestemte målgrupper, men den finder i kraft af sin historik og udviklingen på området primært anvendelse i forhold til ældre borgere over folkepensionsalderen. Ifølge servicelovens § 85 skal kommunalbestyrelsen tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til borgere, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Bestemmelsen er meget bred og rummer såvel mulighed for iværksættelse af individuelle tilbud som gruppebaserede tilbud, men det er i alle tilfælde en forudsætning for støtte efter servicelovens § 85, at borgeren har betydelig funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer. Efter servicelovens § 104 skal kommunalbestyrelsen tilbyde aktivitets- og samværstilbud til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene. Tilbuddene efter denne bestemmelse kan være såvel visiterede som uvisiterede. Ved et visiteret tilbud forstås, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbuddet til en borger. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne herom i retssikkerhedsloven. Ved et uvisiteret tilbud forstås, at borgeren uden forudgående afgørelse herom fra kommunalbestyrelsen kan gøre brug af tilbuddet.

[...]

Med lovforslaget indsættes et selvstændigt kapitel om tidlige, forebyggende indsatser, kapitel 15 a med titlen ”Tidlig, forebyggende indsats”. Dette kapitel (§§ 82 a-82 d) foreslås at indeholde bestemmelser om ydelser i form af tidlig, forebyggende indsats. Indsatserne kan gives til alle borgere med nedsat funktionsevne eller sociale problemer, men forudsættes primært

anvendt i forhold til borgere med lette funktionsnedsættelser eller lettere sociale problemer og borgere, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer.

Kommunalbestyrelsen skal ved overvejelserne om iværksættelse af en tidlig, forebyggende indsats medtage borgernes ønsker og behov. Med forslaget til servicelovens § 82 a, stk. 1, gives kommunalbestyrelsen hjemmel til at iværksætte eller give tilskud til tilbud om gruppebaseret hjælp, omsorg eller støtte samt gruppebaseret optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer og til borgere, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer. Det er en forudsætning, at kommunalbestyrelsen vurderer, at deltagelse i sådanne tilbud vil kunne forbedre det aktuelle funktionsniveau eller forebygge, at funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer forværres. Forslaget omfatter tilbud i form af gruppebaseret hjælp og støtte, som efter gældende ret etableres efter servicelovens § 85 om socialpædagogisk bistand, hvor målgruppen er snævrere end efter den foreslåede § 82 a. Endvidere omfatter forslaget gruppebaseret hjælp og støtte, som i nogle tilfælde vil kunne erstatte den individuelle socialpædagogiske støtte, som også ydes efter den nugældende servicelovens § 85 til den målgruppe, der er angivet i bestemmelsen. Det kan f.eks. være mestringskurser for borgere med psykiske vanskeligheder eller ADHD, eller gruppebaserede træningsforløb i sociale færdigheder. Tilbuddene kan gives til alle borgere med funktionsnedsættelse eller sociale problemer, men de er ifølge den foreslåede bestemmelse i § 82 a, stk. 1, ud fra deres karakter primært tiltænkt borgere med let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer. Det foreslås i § 82 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsens afgørelse om gruppebaseret hjælp og støtte ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Dette fraviger reglerne for kommunalbestyrelsens afgørelser om socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85, som efter servicelovens § 166 kan påklages til Ankestyrelsen, uanset om hjælpen ydes som individuel eller gruppebaseret støtte. Det bemærkes i forhold til klageadgangen, at hvis borgeren specifikt har søgt om en ydelse, der ikke er en ydelse i form af tidlig, forebyggende indsats, og får afslag med henvisning til, at borgeren i stedet kan benytte et gruppebaseret tilbud efter den foreslåede § 82 a, eller en af de øvrige ydelser i det foreslåede kapitel 15 a, vil borgeren kunne klage over afslaget.

Kommunalbestyrelsen bør herved som led i sagsoplysningen være opmærksom på, om borgerens ansøgning i de tilfælde, hvor den ikke er konkretiseret til en bestemt type hjælp, ud fra det oplyste om hjælpebehovet må vurderes som en ansøgning om hjælp efter en bestemmelse i serviceloven, hvor der er klageadgang, f.eks. servicelovens § 85 om socialpædagogisk bistand. Forslaget om ikke at give klageadgang er begrundet i, at der er tale om tilbud, som kommunalbestyrelsen kan vælge at oprette, således at borgerne kan gøre brug af dem inden for rammerne af de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer. Der er således tale om tilbud, som det er frivilligt for kommunerne at oprette. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.3 i de almindelige bemærkninger.”

Faktisk forvaltningsvirksomhed

Følgende fremgår af Ankestyrelsens principmeddelelse 76-17:

”Kommunen har ansvaret for og beslutter, hvordan den skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale område. Kommunen vælger hvem, der skal udføre det tilbud om støtte, som er bevilget til borgeren. Beslutningen om hvem, der skal levere hjælpen efter serviceloven, er som udgangspunkt faktisk forvaltningsvirksomhed.

Kommunen er forpligtet til at sikre, at støtten er tilrettelagt på en sådan måde, at borgeren får opfyldt sit behov for hjælp, og borgeren reelt kan modtage støtten, da formålet med støtten ellers ikke kan opfyldes.

Hvis borgeren nægter at modtage nødvendig bevilget støtte, skal kommunen undersøge baggrunden herfor. Borgeren har stadigvæk behov for hjælpen, selvom borgeren ikke vil modtage denne. Et eksempel kan være, at den valgte leverandør – på trods af flere forsøg på at levere socialpædagogisk støtte – ikke formår at etablere den fornødne kontakt til en borger, som har massive angstproblemer. Kommunen bør som følge af sin omsorgsforpligtelse reagere hurtigt og overveje, om leverandøren har den nødvendige fagkundskab i forhold til borgerens funktionsnedsættelse.

[...]

Hvis beslutningen om hvem, der skal udføre støtten eller hjælpen, er væsentlig indgribende for borgeren, er der tale om en afgørelse, som borgeren kan klage over til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kan alene tage stilling til, om borgeren får den tilstrækkelig hjælp ved den valgte leverandør. Ankestyrelsen kan ikke i sin prøvelse pege på en anden leverandør.

Det er kommunen, der skal tage stilling til, om beslutningen om valg af leverandør er faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse. Denne vurdering er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, som kan påklages til Ankestyrelsen.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Roskilde Kommune ved omlægning af samværstilbud fra at være oprettet efter servicelovens § 104 til at være oprettet efter servicelovens § 82 a har handlet i strid med reglerne ved ikke at have foretaget en konkret og individuel vurdering af hver enkelt borgers behov for hjælp ved ophør af hjælpen efter servicelovens § 104.

En afgørelse om tilbud efter servicelovens § 104 forudsætter en konkret og individuel vurdering af borgerens funktionsnedsættelse og støttebehov. Dette gælder også en afgørelse om ændring eller ophør af allerede bevilget støtte, da der er tale om en væsentlig ændring af hjælpen.

Det forhold, at kommunen anser indholdet i de konkrete samværstilbud som uændrede, fritager ikke kommunen for at foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borger, der har været visiteret til samværstilbuddene efter servicelovens § 104.

Vi bemærker, at målgruppen for aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104 er en anden end målgruppen for en tidlig, forebyggende indsats efter servicelovens § 82 a.

Det fremgår af lovbemærkningerne ved indførelsen af bl.a. servicelovens § 82 a, at målgruppen for tidlig, forebyggende indsats er tiltænkt at være borgere med let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer. Desuden er målgruppen tiltænkt at være borgere, hvor risikoen for forværring af funktionsnedsættelsen/de sociale problemer eller risikoen for at udvikle sådanne vil kunne forebygges med en tidlig, forebyggende indsats. Der

er tale om en målgruppe, som ikke vil kunne modtage visiterede ydelser efter serviceloven, da målgruppen omfatter borgere, hvor funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer endnu ikke har et sådant omfang, som kræves i de nugældende bestemmelser om hjælp og støtte.

Dertil kommer, at afgørelser efter servicelovens § 104 kan påklages til Ankestyrelsen, mens afgørelser om gruppebaseret hjælp og støtte efter servicelovens § 82 a, stk. 1, ikke kan indbringes for Ankestyrelsen. Det betyder samtidig, at borgeren ikke kan klage over væsentlige ændringer i hjælpen efter servicelovens § 82 a, til Ankestyrelsen.

Vi bemærker i øvrigt, at Roskilde Kommunes vurdering af, at en ændring i personalesammensætningen i samværstilbuddene er en udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, er en afgørelse, der kan påklages til Ankestyrelsen. Vi henviser til Ankestyrelsens principmeddelelse 76-17.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Roskilde Kommune om inden tre 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

Rikke Larsen Ellehauge

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

Forvaltningsloven, senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018 og lov nr. 655 af 11. juni 2024

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.