

Ankestyrelsens principafgørelse 59-17 om forsorgshjem - efterforsorg - opholdskommune - handlekommune - mellemkommunal refusion - medvirken

Principafgørelsen fastslår

En borger, som ikke har egen bolig eller ikke kan opholde sig dér, skal tilbydes midlertidigt ophold i en boform (forsorgshjem). Det er lederen af forsorgshjemmet, der træffer afgørelse om optagelse og udskrivning.

Forsorgshjemmets rolle

Det er kommunens ansvar at sikre, at borgeren under og efter opholdet modtager den hjælp, borgeren har behov for. Kommunen er derfor afhængig af, at forsorgshjemmet orienterer om borgerens ophold. Det skal ske senest 3 dage efter optagelsen. Herefter skal forsorgshjemmet og kommunen hurtigst muligt indlede et samarbejde for at sikre en helhedsorienteret indsats.

Forsorgshjemmet kan tilbyde en lang række ydelser under opholdet som fx rådgivning, omsorg og pleje. Derudover kan forsorgshjemmets leder bevilge efterforsorg til de beboere, der flytter i egen bolig. Ved efterforsorg kan forsorgshjemmet bevare kontakten og give råd og vejledning til tidligere beboere, fx ved at en tidligere beboer fortsat kan komme på forsorgshjemmet og benytte sig af forsorgshjemmets beskæftigelses- eller omsorgstilbud. Forsorgshjemmet danner dermed en base for de tidligere beboere, der er i udslusning eller er flyttet i eget hjem. Efterforsorg er et supplement til den hjælp kommunen yder borgeren og ydes i en begrænset periode.

Forsorgshjemmets leder kan alene bevilge efterforsorg, når det sker i direkte forlængelse af borgerens ophold på stedet. Søger borgeren om efterforsorg uden forudgående ophold, skal ansøgningen behandles af kommunen efter servicelovens øvrige regler om støtte i eget hjem.

Kommunens forpligtelser under og efter ophold på forsorgshjemmet

Opholdskommunen har pligt til at yde hjælp til borgeren. Når en borger flytter ind på et forsorgshjem i en anden kommune, er det borgerens tidligere opholdskommune, der fortsat har pligt til at yde hjælp efter serviceloven og afholde udgifterne hertil. Den tidligere opholdskommune er også forpligtet til at betale mellemkommunal refusion for udgifter efter andre love.

Den tidligere opholdskommune bevarer handlepligten under borgerens ophold på forsorgshjem. Det indebærer, at den tidligere opholdskommune skal give borgeren den nødvendige hjælp ved udflytning.

Hvis en borger efter flytning fra forsorgshjemmet får ophold i en boform efter serviceloven eller modtager botilbudslignende støtte i eget hjem, bevarer den tidligere opholdskommune handlepligten efter serviceloven.

Den støtte, som borgeren modtager fra forsorgshjemmet i form af efterforsorg, vil indgå i vurderingen af, om den støtte borgeren modtager i eget hjem kan sidestilles med et botilbud.

Når den tidligere opholdskommune ikke har hjulpet borgeren under opholdet på forsorgshjemmet, og dermed heller ikke har ydet hjælp ved udflytningen fra forsorgshjemmet, har den ikke medvirket til borgerens ophold i egen bolig. Den tidligere opholdskommune har i så fald ikke længere pligt til at handle eller afholde udgifterne til borgeren.

Der kan dog være grundlag for refusion efter reglerne om passivitet, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Det vil sige, at den tidligere kommune skal have været bekendt med borgerens behov for støtte, og at det var åbenbart, at kommunen burde have grebet ind.

I sag nr. 1 ophævede Ankestyrelsen kommunens afgørelse om afslag på efterforsorg til en borger, da kommunen ikke havde kompetence til at træffe afgørelsen. Vi lagde vægt på, at afgørelser om optagelse på forsorgshjem og efterforsorg i forlængelse heraf alene kan træffes af lederen af opholdsstedet.

I sag nr. 2 ændrede Ankestyrelsen kommune A's afgørelse om afslag på refusion. Ankestyrelsen var enig med A Kommune i, at A Kommune ikke havde medvirket til borgerens flytning til B Kommune. Det var dog tydeligt på tidspunktet for borgerens flytning fra forsorgshjemmet, at borger havde behov for støtte i eget hjem for at kunne klare sig. Til trods for sit kendskab til borgeren valgte A Kommune at stoppe hjælpen fra borgerens støttekontaktperson. A Kommune henviste i stedet for borgeren til at søge støtte i B Kommune. A Kommune havde herved forholdt sig passiv i en sådan grad, at det udløste refusionspligt.

Baggrund for at behandle sagerne principielt

Ankestyrelsen har behandlet to sager principielt. Det har vi gjort for at afklare, hvilken myndighed der kan bevilge efterforsorg, og hvilken kommune der har handle- og betalingsforpligtelsen, når en borger modtager støtte i eget hjem i form af efterforsorg efter et ophold på et forsorgshjem.

Reglerne

Love og bekendtgørelser

Lov om social service (serviceloven), senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 369 af 18. april 2017.

- § 110, om ophold på forsorgshjem

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016.

- § 9, stk. 7, om særlig handlepligt efter serviceloven

- § 9, stk. 8, om varigheden af den særlige handlepligt
- § 9 c, stk. 2, om mellemkommunal refusion ved ophold i en boform eller lignende
- § 9 c, stk. 6, om refusion på grund af passivitet
- § 9 c, stk. 10, om refusionspligtens varighed

Praksis

Gældende:

Følgende principafgørelser er brugt ved afgørelsen og gælder stadig:

28-14: Det er lederen af et krisecenter, som har kompetencen til at træffe afgørelse om udskrivning fra krisecenteret på samme måde, som det efter serviceloven er lederen af et krisecenter, der træffer afgørelse om optagelse på centeret.

Kommunen har således ikke kompetence til at træffe afgørelse om ophør af ophold på krisecenter, men kommunen skal under opholdet yde den nødvendige hjælp, herunder udarbejde en handleplan.

47-13: Et skånejob skulle indgå i den samlede hjælp, når kommunen skulle vurdere, om en borgers hjælp kunne sidestilles med et botilbud. Borgeren boede i et opgangsfællesskab med 14 timers socialpædagogisk støtte og 25 timers skånejob, og Ankestyrelsen fandt, at den samlede hjælp kunne sidestilles med den hjælp, der blev ydet i et botilbud.

156-12: En kommunes refusionspligt som følge af medvirken til en borgers flytning i ny bolig må forudsætte, at kommunen eller en anden offentlig myndighed i et vist omfang aktivt har påvirket borgerens beslutning om at erhverve eller har medvirket til at anskaffe en ny bolig i en anden kommune.

Når flytning sker på eget initiativ og efter ønske fra borgeren, kan støtte til boligindretning og anden hjælp, for at flytning kan realiseres, ikke begrunde, at fraflytningskommunen bliver refusionspligtig.

91-12: Boliger, der er tilknyttet et forsorgshjem og bliver betragtet som private lejemål, er ikke omfattet af reglerne om mellemkommunal refusion, medmindre boformen kan sidestilles med et botilbud.

Når kommunen vurderer, om boformen kan sidestilles med et botilbud, skal den samlede hjælp og karakteren af opholdet indgå i vurderingen.

Kasserede:

Følgende principafgørelser er kasserede og gælder ikke længere (historisk):

R-9-02: Ankestyrelsen fandt, at A kommune, hvor en mand havde en ældrebolig, ikke var refusionspligtig overfor B kommune ved mandens optagelse i et bofællesskab beliggende i tilknytning til et forsorgshjem i B kommune.

Begrundelsen var, at visitation til et bofællesskab foretaget af ledelsen på et forsorgshjem på B kommunes vegne ikke kunne sidestilles med visitation til forsorgshjemmet. Det var oplyst at A kommune ikke havde medvirket.

Praksis er indarbejdet i denne principafgørelse.

Ankestyrelsen har ikke andre principafgørelser på området.

Vejledninger

Vi har også anvendt Vejledning om botilbud m.v. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (vejledning nr. 4 til serviceloven) nr. 14 af 15. februar 2011

- pkt. 167 i vejledning nr. 4 til serviceloven, om boformer efter servicelovens § 110
- pkt. 173 i vejledning nr. 4 til serviceloven, om indhold og omfang af boformerne

Vi har endvidere anvendt Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 9564 af 9. juni 2017

- pkt. 388, om ret til mellemkommunal refusion
- pkt. 389, om boformer og institutioner

De konkrete afgørelser

Sag nr. 1, j.nr. 2016-2126-25461

Du har klaget over A Kommunes afgørelse om afslag på efterforsorg fra forsorgshjemmet X. A Kommune afgjorde sagen den 16. marts 2016.

Ankestyrelsen har nu afgjort din sag.

Resultatet er:

- Kommunen kan ikke give dig afslag på efterforsorg fra forsorgshjemmet.

Vi ophæver derfor kommunens afgørelse. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder. Vi kan dog ikke rette op på fejlen, da du allerede er fraflyttet forsorgshjemmet.

Kommunen skal kontakte dig for at vurdere, om du fortsat har behov for socialpædagogisk støtte, efter servicelovens § 85, som kommunen tidligere har tilbudt dig

Begrundelse for afgørelsen

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke kan meddele dig afslag på efterforsorg fra forsorgshjemmet X.

Vi vurderer, at efterforsorg skal bevilges af forsorgshjemmets leder. Kommunen har derfor ikke kompetence til at bevilge efterforsorg eller give afslag herpå.

Hvad er afgørende for resultatet

Vi lægger vægt på, at det er lederen på det pågældende forsorgshjem, der træffer afgørelse om optagelse på forsorgshjemmet. Det er også lederen, der træffer afgørelse om udskrivning.

Efterforsorg ydes i forlængelse af et ophold på forsorgshjem. Formålet med efterforsorg er at støtte tidligere beboere i at leve en selvstændig tilværelse udenfor institutionsregi. Forsorgshjemmet kan i den forbindelse fungere som en base både for brugere, der flytter til udslusningsenheder i institutionsregi, som for tidligere brugere, der er flyttet i egen bolig.

Vi finder på den baggrund, at efterforsorg er en del af forsorgshjemmets tilbud, hvorfor det også er forsorgshjemmets leder, der har kompetencen til at bevilge efterforsorg. Efterforsorg gives af forsorgshjemmet og har fokus på udslusning fra forsorgshjemmet og et ophold i egen bolig. Efterforsorg skal dog ses som et supplement til den hjælp, kommunen tilbyder efter servicelovens øvrige regler, som fx socialpædagogisk støtte i eget hjem.

Vi vurderer derfor, at kommunen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om efterforsorg. Kommunens afgørelse er derfor ugyldig.

Om reglerne

Kommunen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, der ikke har egen bolig eller ikke kan opholde sig der. Opholdet kan tilbydes, når personen har behov for et sted at bo og behov for et tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Det er lederen af botilbuddet, der beslutter, om en person kan blive optaget på tilbuddet eller udskrevet herfra.

Lederen skal indgå i et samarbejde med personens opholdskommune for at sikre, at der både under og efter personens ophold er en helhedsorienteret indsats.

Mødebehandling

Sagen er behandlet på møde. På mødet stemmer deltagerne om resultatet. Der er enighed om afgørelsen.

Bemærkninger til kommunens sagsbehandling

Vi bemærker, at kommunen ikke kan afgøre, at du kun må få ophold på forsorgshjemmet eller modtage efterforsorg, hvis du selv betaler for det. Borgerens betaling for ophold på midlertidige botilbud er reguleret i en særlig bekendtgørelse, og kommunen har ikke mulighed for at fravige reglerne herom.

Hvis kommunen vurderer, at borgeren ikke tilhører målgruppen for ophold på forsorgshjem, må den kontakte lederen af forsorgshjemmet herom. Hvis der ikke kan opnås enighed, har kommunen mulighed for at kontakte socialtilsynet, der skal holde tilsyn med, at lederen af forsorgshjemmet holder sig indenfor den af socialtilsynet givne godkendelse. Kommunen har ikke mulighed for at nægte en borger ophold på et forsorgshjem, træffe afgørelse om afslag på efterforsorg eller at afgøre, at borgeren skal betale alle udgifter forbundet med opholdet eller efterforsorgen. Vi henviser til vores begrundelse ovenfor.

Sag nr. 2, j.nr. 2016-2211-57275

B Kommune har klaget over A Kommunes afgørelse om afslag på at være handle- og betalingskommune for X borger. A Kommune afgjorde sagen den 11. oktober 2016.

Ankestyrelsen har nu afgjort sagen.

Resultatet er:

- A Kommune er ikke forpligtet til at yde hjælp efter serviceloven til X borger.
- A Kommune er forpligtet til at betale refusion til B Kommune for udgifterne til X borger.

Det betyder, at vi ændrer afgørelsen fra A Kommune.

Begrundelse for afgørelsen

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at A Kommune ikke har medvirket til, at X borger er flyttet til en bolig i B Kommune.

Vi vurderer dog, at A Kommune var bekendt med de forhold, der har begrundet den omfattende støtte i eget hjem, som X borger har modtaget efter fraflytningen fra forsorgshjemmet.

Vi vurderer endvidere, at det var åbenbart, at der skulle ydes støtte til X borger for at muliggøre et ophold i eget hjem.

Vi vurderer derfor, at A Kommune skal betale refusion for udgifterne til X borger, så længe hans ophold er omfattet af refusionsbestemmelserne.

Hvad er afgørende for resultatet

Ved vores vurdering af, at A Kommune ikke har medvirket til, at borgeren flyttede ind i egen bolig i B Kommune, lægger vi vægt på følgende:

- At det ifølge journalnotater var borgerens eget ønske at flytte til B Kommune,
- At der ikke foreligger oplysninger, der tyder på, at A Kommune aktivt har påvirket borgerens valg, om at ville flytte til B Kommune, eller på anden vis har medvirket til, at borgeren fik en bolig i B Kommune.

For at en tidligere opholdskommune bevarer pligten til at yde hjælp efter serviceloven, efter at en borger er flyttet til en anden kommune, kræves det, at den tidligere kommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til flytningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at der skal foreligge medvirken fra den tidligere opholdskommune, medmindre beslutningskompetencen udtrykkeligt ligger hos anden offentlig myndighed, som det fx er tilfældet ved optagelse på forsorgshjem, jf. servicelovens § 110, stk.3.

Det er borgerens handlekommune, der skal sikre, at borgeren får den nødvendige hjælp. Dette gælder også under et ophold på forsorgshjem og ved flytning fra forsorgshjemmet. Det er derfor også handlekommunen, der i samarbejde med forsorgshjemmet skal vurdere, om borgeren efter flytning fra forsorgshjemmet har brug for støtte i eget hjem.

Det bemærkes i den forbindelse, at efterforsorg fra forsorgshjemmet er et supplement til den af kommunen tilbudte støtte, og at forsorgshjemmet og kommunen hurtigst muligt efter borgerens optagelse på forsorgshjemmet skal indlede et samarbejde for at sikre en helhedsorienteret indsats.

En handlekommune kan ikke fraskrive sig ansvaret for hjælp til en borger ved at henvise til forsorgshjemmet eller til borgerens (nye) bopælskommune.

Ved vores vurdering af, at X borger har ophold i en bolig, der træder i stedet for og kan sidestilles med ophold i en boform lægger vi vægt på:

- At borgeren modtager efterforsorg efter CTI-metoden
- At CTI-metoden er så intensiv og omfattende, at den kan sidestilles med og træder i stedet for et ophold på en boform.

Vi henviser til offentligt tilgængelige oplysninger fra Socialstyrelsen om CTI-metoden, herunder CTI-manualen af marts 2015, udarbejdet af forsker Lars Benjaminsen, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Vi lægger herved også vægt på, at CTI-metoden skal sikre, at borgeren kan flytte fra forsorgshjemmet og over i egen bolig. Et alternativ til CTI-indsatsen i eget hjem vil derfor med høj sandsynlighed være fortsat ophold på forsorgshjemmet.

Det bemærkes i den forbindelse, at CTI-indsatsen er tidsbegrænset til 9 måneder.

Ved vores vurdering af, at A Kommune skal yde refusion efter reglerne om passivitet lægger vi vægt på:

- At A Kommune som borgerens seneste opholdskommune havde handlepligten under hans ophold på forsorgshjemmet
- At A Kommune var bekendt med borgerens støttebehov og forsorgshjemmets indstilling til at bevilge ham omfattende efterforsorg i eget hjem
- At A Kommune til trods for sit kendskab til borger og hans støttebehov valgte at stoppe den støtte, som borgeren tidligere havde modtaget i A Kommune og i stedet for henvise ham til at søge støtte i B Kommune

- At A Kommune ikke indgik i et samarbejde med forsorgshjemmet for at sikre, at borgeren fik den hjælp, der var nødvendig for at borgeren kunne opholde sig udenfor forsorgshjemmet i egen bolig, men i stedet for valgte at trække sig fra samarbejdet, da borgeren tilkendegav at ville flytte til B Kommune.

Vi finder på baggrund heraf, at A Kommune var bekendt med de forhold, der har begrundet den støtte, som borgeren modtager i eget hjem, og at det var åbenbart, at støtten var nødvendig for at muliggøre et ophold i eget hjem.

Om reglerne

Den oprindelige opholdskommune yder hjælp efter serviceloven, hvis kommunen har medvirket til, at borgeren har fået ophold i en anden kommune i

- et midlertidigt eller længerevarende botilbud
- et forsorgshjem eller et krisecenter
- et plejehjem eller en plejebolig
- en institution under sygehusvæsenet eller Kriminalforsorgen
- en bolig eller boform, der træder i stedet for og kan sidestilles med en af de nævnte boformer.

Den oprindelige opholdskommune skal i så fald også yde refusion for udgifter efter de andre love, der er nævnt i retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 1.

Når en borger uden den oprindelige opholdskommunes medvirken får ophold på én af de nævnte boformer, kan den oprindelige opholdskommune blive refusionspligtig, når den var bekendt med de forhold, der begrunder opholdet, og det var åbenbart, at der skulle gribes ind. I så fald beror handlepligten hos borgerens aktuelle opholdskommune.

Mødebehandling

Sagen er behandlet på møde. På mødet stemmer deltagerne om resultatet. Der er enighed om afgørelsen.

Bemærkninger til A Kommune

Vi bemærker, at vi i denne afgørelse kun har forholdt os til den støtte, som X borger modtager i eget hjem efter CTI-metoden. Vi har derfor ikke undersøgt, om borgeren efter de 9 måneder, som CTI-indsatsen varer, fortsat modtager en sådan omfattende støtte i eget hjem, at opholdet kan træde i stedet for og sidestilles med ophold i en boform.