

Afgørelse truffet af:
Ankestyrelsen

Afgørelsesdato:
25-04-2012

Uds. dato:
02-04-2013

Nummer:
50-13

J.nr.
5200031-12

Status:  Gældende

Principafgørelse

om: **kommunens forpligtelse - nævnets kompetence - retlig efterprøvelse - stofmisbrug - skøn**

Lov:

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område - lovbekendtgørelse nr. 930 af 17. september 2012 - § 69

Lov om social service - lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012 - § 101 og § 107

Resumé:

Principafgørelsen fastslår

Det Sociale Nævn har kompetence til at efterprøve en kommunes afgørelse om tilbud om ambulante behandling for stofmisbrug og i stedet bevilge døgntilbud.

De krav, der stilles til en kommune om at opfylde sine forpligtelser til at iværksætte den relevante misbrugsbehandling, har en sådan karakter, at det er relevant, at nævnet kan efterprøve kommunens afgørelse.

Stofmisbrugeren har således ret til at modtage og kommunen pligt til at tilbyde sociale behandlingstilbud inden for en kort tidsfrist (14 dage).

Nævnet kan derfor foretage en retlig prøvelse af en kommunes afgørelse, herunder af den faglige vurdering, som kommunen har foretaget. I vurderingen skal bl.a. indgå, om kommunen har foretaget et individuelt skøn, om der er taget uvedkommende hensyn, om de kriterier, der er blevet anvendt, er lovlige, og om alle relevante kriterier er inddraget, således at borgeren får det rigtige tilbud. I en sådan vurdering kan også indgå en vurdering af, om det rigtige tilbud er et døgn- eller et dagtilbud.

Afgørelse:

1. Baggrund for at behandle sagen

Ankestyrelsen har behandlet sagen for at afklare nævnens prøvelsesadgang i forhold til afgørelse om bevilling af behandling for stofmisbrug.

2. Reglerne

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 69 fastslår, at nævnet og Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål.

Det fremgår af vejledning til retssikkerhedsloven nr. 73 af 3. oktober 2006, punkt 219, at efter retssikkerhedslovens § 69 kan klageinstanser efterprøve retlige spørgsmål. Det svarer til domstolens efterprøvelse, således at klageinstanser efterprøver afgørelser efter den sociale lovgivning lige så grundigt som domstolene. Det gælder også skønsmæssige afgørelser.

Lov om Social service, § 101 fastslår, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde behandling af stofmisbrugere, og § 107 fastslår, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. 37 fremsat den 24. oktober 2002 hvor servicelovens § § 101, dagældende § 84 blev ændret, at regeringen fremlagde en garanti for behandlingstilbud til stofmisbrugere. Garantien indebærer en ret til stofmisbrugeren til at modtage og en pligt for amtskommunen (nu kommunen) til at tilbyde sociale behandlingstilbud, som skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til (amts) kommunen med ønske om behandling. Videre fremgår det af bemærkningerne, at (amts)kommunen løbende har pligt til at følge det konkrete behandlingstilbud. Hvis behovet i perioden ændrer sig fx således, at det rigtige tilbud viser sig at være et døgn- og ikke dag-/ambulant tilbud, har (amts)kommunen pligt til at ændre tilbuddet.

3. Andre Principafgørelser

Gældende

Følgende Principafgørelser er brugt ved afgørelsen og gælder stadig:

5-13: Det fremgår heraf, at kommunen kan inden for lovens rammer fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau om brug af behandlingstilbud efter servicelovens § 102.

Kommunen skal behandle en ansøgning efter § 102 og tage stilling til, om borgeren opfylder betingelserne for at modtage hjælp efter bestemmelsen.

Af afgørelsen bør det fremgå, hvilken betydning et fastsat serviceniveau har haft for den konkrete afgørelse. I den konkrete sag skal kommunen foretage en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper behovet hos borgeren.

Ankeinstansen kan efterprøve, om kommunen i nødvendigt omfang har foretaget den konkrete, individuelle vurdering sammenholdt med det fastlagte serviceniveau ved afgørelsen af, om borgeren kan få den ansøgte hjælp.

Ankeinstansen kan endvidere efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunes afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.

157-12: Det fremgår heraf, at kommunen har ansvaret for og beslutter, hvordan den skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning. Det er dermed forudsat, at kommunerne har et vist selvstændigt handlerum. Kommunerne skal i udøvelsen heraf følge skrevne og uskrevne retsgrundsætninger.

Ankeinstanserne kan ikke gå ind i en vurdering af, hvilket af flere konkrete tilbud en kommune skal tilbyde en borger. Det hører under kommunernes udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Ankeinstanserne kan dog efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunal afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.

En afgørelse skal bero på en konkret og individuel vurdering og med inddragelse af alle relevante hensyn i sagen. Det er en forudsætning, at der forinden afgørelsen træffes, er indhentet nye og relevante oplysninger. Kommunens ret til at fastlægge serviceniveauet skal dog fortsat respekteres.

82-12: Det fremgår heraf, at når en kommunes kvalitetsstandard er anvendt i forbindelse med afgørelsen af en konkret sag, er der adgang for klageinstanserne til at efterprøve, om kvalitetsstandardens er i overensstemmelse med loven.

Ankestyrelsen fandt, at kommunens generelle serviceniveau - om at rengøring bevilges hver fjerde uge - som et vejledende udgangspunkt ikke er i strid med serviceloven.

Ankestyrelsens vurdering byggede på formålet med serviceloven, hvor der ikke er præcise beskrivelser af, hvilke normer der gælder for rengøring.

Ankestyrelsen understregede, at serviceniveauet skal fraviges i de tilfælde, hvor borgerens behov nødvendiggør dette, og at mere subjektivt prægede forhold skal indgå i vurderingen af borgerens behov, såsom borgerens værdighed, integritet og personlige glæde ved at leve i et rent hjem, og navnlig borgerens mulighed for at leve et så normalt liv som muligt, herunder et socialt liv.

Endeligt lagde Ankestyrelsen vægt på, at en borger altid har krav på en fyldestgørende begrundelse. Dette gælder især, når borgeren får nedsat sin bevilling.

236-11: Det fremgår heraf, at det Sociale Nævn havde kompetence til at træffe afgørelse om bevilling af misbrugsbehandling som døgntilbud, selv om kommunen havde bevilget behandlingen som dagtilbud.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at nævnet kan foretage en retlig efterprøvelse af en kommunes afgørelse. I efterprøvelsen af kommunens afgørelse kan også indgå en vurdering af, om det rigtige tilbud for borgeren er et døgn- eller et dagtilbud.

Ankestyrelsen fandt endvidere, at en borger, der ønsker behandling for stofmisbrug, ikke har frit valg mellem dag- og døgntilbud efter serviceloven.

4. Den konkrete afgørelse

Ankestyrelsen har i møde truffet afgørelse i jeres sag om nævnens prøvelsesadgang i forhold til afgørelse om bevilling af behandling for stofmisbrug efter servicelovens § 101, jfr. § 107, stk. 2, nr. 2.

Resultatet er

- Det Sociale Nævn har kompetence til at træffe afgørelse om bevilling af misbrugsbehandling som døgntilbud, selvom kommunen har vurderet, at mulighederne for ambulante behandling ikke var udtømte.

Det betyder, at afgørelsen fra Det Sociale Nævn i Statsforvaltningen Y stadig gælder.

Ankestyrelsen har ved afgørelsen alene taget stilling til rækkevidden af nævnets kompetence, svarende til antagelsestemaet. Vi har derfor ikke taget stilling til nævnets faglige vurdering af, hvilket tilbud NN har ret til.

Der var enighed på mødet.

Begrundelsen for afgørelsen

Ankestyrelsen finder, at nævnet havde kompetence til at efterprøve kommunens afgørelse om tilbud om ambulante behandling for stofmisbrug og i stedet bevilge døgntilbud.

Vi har lagt vægt på, at kommunen efter serviceloven § 101, stk. 1, skal tilbyde behandling af stofmisbrugere.

Det er på baggrund af lovbestemmelserne og bemærkningerne til servicelovens § 101 Ankestyrelsens opfattelse, at afgørelser om misbrugsbehandling har en sådan karakter, at de krav, der stilles til en kommune om at opfylde sine forpligtelser til at iværksætte den relevante behandling, gør det relevant, at nævnet får mulighed for at efterprøve kommunens afgørelse.

Reglerne på området er præget af at være vage og elastiske og af, at den faglige vurdering af omstændighederne i sagen er afgørende for udfaldet af afgørelsen.

Nævnet kan derfor foretage en retlig efterprøvelse af en kommunes afgørelse, herunder en efterprøvelse af den faglige vurdering, som kommunen har foretaget. I denne vurdering skal bl.a. indgå, om der er blevet foretaget et individuelt skøn, og om der er taget uvedkommende hensyn, om de kriterier, der er blevet anvendt er lovlige, og om alle relevante kriterier er inddraget, således at borgeren får det rigtige tilbud. I en sådan vurdering kan også indgå en vurdering af, om det rigtige tilbud er et døgn- eller et dagtilbud.

Efter servicelovens § 166 kan afgørelsen indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Af retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, fremgår det, at kommunalbestyrelsens afgørelser, når det fremgår af lovgivningen, kan indbringes for det sociale nævn. Efter lovens § 60, stk. 3 kan afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Af retssikkerhedslovens § 69 fremgår det, at nævnet og Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål.

Af bemærkningerne til lovforslag nr. 37 fremsat den 24. oktober 2002 hvor servicelovens § 101, dagældende § 84, blev ændret, fremgår det, at regeringen fremlagde nødvendige ændringer af bestemmelsen til gennemførelse af en garanti for sociale behandlingstilbud til stofmisbrugere. Garantien indebærer en ret til stofmisbrugeren til at modtage og en pligt for amtskommunen (nu kommunen) til at tilbyde sociale behandlingstilbud, som skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til amtskommunen med ønske om behandling. Videre fremgår det af bemærkningerne, at amtskommunen løbende har pligt til at følge det konkrete behandlingstilbud. Hvis behovet i perioden ændrer sig fx således, at det rigtige tilbud viser sig at være et døgn- og ikke dag-/ambulant tilbud, har amtskommunen pligt til at ændre tilbuddet.

Bemærkninger til klagen

A Kommune klager i brev af 15. april 2011 over afgørelsen og finder, at sagen er principiel på to punkter, dels hvilke faktiske oplysninger der lægges vægt på i forbindelse med afgørelsen, og dels nævnets prøvelsesadgang i forhold til kommunens afgørelser om døgnbehandling for stofmisbrug.

Kommunen finder ikke, at man kan lægge vægt på, at NN er adopteret og måske er tidligt skadet, når man tager stilling til et døgnophold.

Kommunen finder desuden, at nævnet har overskredet deres prøvelsesadgang, da nævnet ifølge retssikkerhedslovens § 69 alene kan efterprøve retlige spørgsmål – nævnet kan ikke tilsidesætte kommunens lovlige skønsmæssige afgørelser.

Vi bemærker, at oplysningerne er indgået i vores behandling af sagen.

Vi gør opmærksom på, at Ankestyrelsen ikke har taget stilling til nævnets afgørelse i forhold til det konkrete tilbud, da dette ikke er en del af Ankestyrelsens antagelsestema.

Vi henviser i øvrigt til begrundelsen for afgørelsen.

Oplysninger i sagen

Vi har afgjort sagen på grundlag af:

- De oplysninger, som forelå da Det Sociale Nævn traf afgørelse i sagen
- Det Sociale Nævns afgørelse af 24. marts 2011
- Klagen til Ankestyrelsen af 15. april 2011
- Det Sociale Nævns genvurdering

Sagsfremstilling

A Kommune giver den 14. februar 2011 afslag på døgnbehandling for stofmisbrug. Afslaget begrundes med, at de ambulante behandlingsmuligheder ikke er udtømte.

NN har ladet sig indskrive på afdelingen alene for at opnå tilbud om døgnbehandling, og hun benytter sig ikke af de andre tilbud, hvorfor hendes evne til at profitere heraf ikke er kendt. NN har været i et forløb hos P, hvor de blandt andet ledsagede hende til samtaler, men dette forløb er nu afsluttet på grund af hendes alder. Hun har haft svært ved at møde til samtalerne alene, hvorfor hun ikke mener at have gavn af ambulante behandling.

Nævnet ændrer i afgørelse af 24. marts 2011 kommunens afgørelse således, at NN er berettiget til at få et døgnbehandlingstilbud.

Nævnet har lagt vægt på, at hun blev indskrevet på afdelingen i marts 2009. I oktober 2009 og frem til januar 2010, gav hun udtryk for, at hun var stoffri uden at det var tilfældet. NN lod sig desuden indskrive i september 2010 med henblik på udredning i forbindelse med ansøgning om døgnophold for stofmisbrug.

Nævnet har desuden lagt vægt på borgerens alder og omfanget af hendes misbrug. Det fremgår desuden, at hun siden 14-årsalderen har haft et stort misbrug af alkohol og narkotika.

Nævnet har yderligere lagt vægt på hendes familiemæssige baggrund, bestående i at hun blev adopteret udlandet, da hun var 6½ år, og at der er en mistanke om, at hun er tidligt skadet, da begge hendes biologiske forældre var alkoholikere.

Afsluttende så finder nævnet, at NN er berettiget til en sammenhængende indsats i form af døgnbehandling for hendes stofmisbrug.

A Kommune klager den 15. april 2011 over afgørelsen og finder at sagen er principiel på to punkter, dels i forhold til hvilke faktiske oplysninger kan der lægges vægt på i forbindelse med afgørelser om bevilling af døgnbehandling for stofmisbrug, og dels vedrørende nævnets prøvelsesadgang i forhold til kommunens afgørelser om døgnbehandling for stofmisbrug.

Kommunen finder ikke, at man kan lægge vægt på, at borgeren er adopteret og måske er tidligt skadet, når man tager stilling til et døgnophold.

Kommunen finder desuden, at nævnet har overskredet sin prøvelsesadgang, da nævnet ifølge retssikkerhedslovens § 69 alene kan efterprøve retlige spørgsmål – nævnet kan ikke tilsidesætte kommunens lovlige skønsmæssige afgørelser.

Nævnet fastholder efter genvurdering afgørelsen med den tidligere afgivne begrundelse.

