Udskriftsdato: 8. januar 2026

FOU nr 2023.26 (Gældende)

2023-26. Behandling af klage over bortvisning fra et forsorgshjem efter overtrædelse af ordensregler

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 1089 af 16/08/2023 § 110 og § 166 - LBK nr 1109 af 24/08/2023 § 69

2023-26. Behandling af klage over bortvisning fra et forsorgshjem efter overtrædelse af ordensregler

De hjemløses Landsorganisation (SAND) klagede til ombudsmanden på vegne af en hjemløs borger, der var blevet bortvist fra et forsorgshjem, fordi han efter personalets opfattelse havde optrådt truende og ikke rettet sig efter deres anvisninger.

Ankestyrelsen havde afvist at behandle sagen, da bortvisningen ikke skete, fordi borgeren ikke længere var i målgruppen for den pågældende boform, men fordi han havde overtrådt ordensreglerne.

Spørgsmålet var, om en afgørelse om bortvisning fra en boform på baggrund af overtrædelse af boformens ordensregler var en "udskrivning" i servicelovens § 110, stk. 3's forstand, med den virkning at en sådan afgørelse var omfattet af klageadgangen til Ankestyrelsen efter servicelovens § 166, stk. 2.

Ombudsmanden anførte, at ordet "udskrivning" efter en naturlig sproglig fortolkning udtrykker det forhold eller den beslutning, at en borger ikke længere skal opholde sig på boformen, uanset af hvilken grund borgeren udskrives, og uanset hvilket retsgrundlag udskrivningen sker efter. Endvidere støttede forarbejderne til serviceloven efter ombudsmandens opfattelse, at klageadgangen ikke var begrænset til afgørelser om, hvorvidt en borger var omfattet af målgruppen for boformen.

Ombudsmanden anførte også, at udtrykket "udskrivning" i servicelovens § 110 ikke alene optræder i bestemmelsens stk. 3, men også i bestemmelsens stk. 5 om en boforms pligt til at oplyse om "udskrivning" af en beboer, og at det må have formodningen imod sig, at servicelovens § 110, stk. 3, skal fortolkes på en måde, der indebærer, at udtrykket "udskrivning" i § 110 vil have et forskelligt meningsindhold i bestemmelsens forskellige stykker.

På den baggrund fandt ombudsmanden, at Ankestyrelsen ikke havde grundlag for at afvise at behandle klagen over bortvisning. Han henstillede til Ankestyrelsen at genoptage behandlingen af sagen og samtidig overveje en principmeddelelse, der var blevet udstedt på baggrund af bl.a. den pågældende sag.

(Sag nr. 22/02593)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Sagen handler om bortvisningen af A fra et forsorgshjem.

A havde ophold på forsorgshjemmet i medfør af servicelovens § 110, stk. 1.

Den 6. april 2018 traf lederen af forsorgshjemmet afgørelse om at bortvise A, med henvisning til at han dagen forinden havde udvist en truende adfærd over for en anden beboer, været "ukorrigerbar" og ikke havde rettet sig efter personalets anvisninger.

Den 23. april 2018 fastholdt lederen af forsorgshjemmet afgørelsen om bortvisning med samme begrundelse som ved afgørelsen af 6. april 2018. Desuden fik A karantæne fra forsorgshjemmet i tre måneder. I afgørelsen henviste lederen til forsorgshjemmets retningslinjer for bortvisning og karantæne, hvoraf det fremgik, at vold og trusler mod personalet eller medbeboere ville medføre øjeblikkelig bortvisning. A var efter det oplyste blevet informeret om forsorgshjemmets retningslinjer både mundtligt og i en velkomstbrochure i forbindelse med indflytning på forsorgshjemmet.

Afgørelsen blev herefter påklaget til Ankestyrelsen i medfør af servicelovens § 166, stk. 2, jf. § 110, stk. 3.

Den 14. marts 2022 traf Ankestyrelsen afgørelse om at afvise at behandle sagen, da Ankestyrelsen vurderede, at klagen faldt uden for Ankestyrelsens kompetence. Begrundelsen var, at der efter Ankestyrelsens opfattelse ikke var tale om en afgørelse, der blev truffet efter serviceloven, men om en afgørelse, der blev truffet med hjemmel i det ulovregulerede såkaldte anstaltsforhold. Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at en sådan afgørelse om bortvisning ikke indeholder en vurdering af, om borgeren er i målgruppen for ophold i boformen.

I forlængelse af Ankestyrelsens behandling af bl.a. A's sag har Ankestyrelsen offentliggjort principmeddelelse 3-22 om sin vurdering af klageadgangen på området. Det anføres heri, at Ankestyrelsen alene kan tage stilling til en boformsleders afgørelse om at udskrive eller bortvise en borger, hvis det er begrundet i, at borgeren ikke (længere) er i målgruppen for ophold på boformen efter serviceloven. Ankestyrelsen er til gengæld ikke kompetent, hvis afgørelsen sker som følge af overtrædelse af stedets ordensregler mv. Ifølge meddelelsen er det afgørende for, om der er klageadgang for en afgørelse om udskrivning eller bortvisning, således, på hvilket grundlag den konkrete afgørelse træffes.

SAND – De hjemløses Landsorganisation (herefter SAND) klagede den 24. maj 2022 over Ankestyrelsens afgørelse i A's sag.

Der har den 27. juni 2023 været afholdt et møde om sagen med Ankestyrelsen.

2. Retsgrundlag

2.1. Serviceloven

Servicelovens § 110 og § 166 (lovbekendtgørelse nr. 1089 af 16. august 2023) har følgende ordlyd:

"§ 110. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Stk. 2. Optagelse i boformer efter stk. 1 kan ske ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder.

Stk. 3. Lederen træffer afgørelse om optagelse og udskrivning.

Stk. 4. Boformer efter stk. 1 skal senest 3 hverdage efter afgørelse om optagelse i boformen give en orientering herom til kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 5. Boformer efter stk. 1 skal så vidt muligt inden udskrivning fra boformen, dog senest 3 hverdage herefter, give en orientering herom til kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 6. Orienteringerne efter stk. 4 og 5 skal som minimum indeholde personens navn og cpr-nummer samt dato og begrundelse for henholdsvis optagelsen og udskrivningen. ”

”§ 166. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er fastsat i denne lov eller i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 2. Afgørelser efter § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, der træffes af lederen af boformen, kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. ”

2.1.1. Servicelovens forarbejder vedrørende § 110, stk. 3, og § 166, stk. 2

Servicelovens § 110, stk. 3, og § 166, stk. 2, fik deres nuværende ordlyd ved en lovændring i 2017 (lov nr. 660 af 8. juni 2017 om ændring af bl.a. lov om social service).

Forud for lovændringen havde to (nu historiske) principmeddelelser fra Ankestyrelsen fastslået, at lederen af et kvindekrisecenter eller forsorgshjem havde kompetencen til at træffe afgørelse om udskrivning, på samme måde som lederen havde kompetence til at træffe afgørelse om optagelse (principmeddelelse 28-14), og at Ankestyrelsen på daværende tidspunkt ikke havde kompetence til at behandle klager truffet af lederen om optagelse og udskrivning på grund af den daværende ordlyd af loven (principmeddelelse 60-14).

Med lovændringen blev lederens kompetence til at træffe afgørelse om udskrivning lovfæstet, og der blev indført en klageadgang til Ankestyrelsen over boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger og af bemærkningerne til bestemmelsen i § 166 (lovforslag nr. L 150 af 15. marts 2017 om ændring af bl.a. lov om social service) fremgår bl.a. følgende:

”2.12. Klage over boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning

2.12.1. Gældende ret

…

Det følger af servicelovens § 109, stk. 2, og § 110, stk. 2, at optagelse på disse typer af boformer kan ske ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder. Det vil sige, at ophold på disse typer af boformer ikke forudsætter forudgående visitation fra kommunalbestyrelsen, og at borgeren kan henvende sig direkte til boformen og søge om optagelse.

Det er fastsat i servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, at det er boformslederen, der træffer afgørelse om optagelse på boformen. Ankestyrelsen har i principafgørelse nr. 28-14 fastslået, at det er lederen af en boform efter § 109, som har kompetencen til at træffe afgørelse om udskrivning på samme måde, som det er lederen, der træffer afgørelse om optagelse.

Det følger af servicelovens § 109, stk. 4 og 5, og § 110, stk. 4 og 5, at boformen senest 3 hverdage efter afgørelse om optagelse i eller udskrivning fra boformen skal give en orientering herom til kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter serviceloven, jf. §§ 9-9 b i retssikkerhedsloven (borgerens handlekommune). I forlængelse heraf følger det af § 109, stk. 6, og § 110, stk. 6, at orienteringen blandt andet skal indeholde begrundelsen for henholdsvis optagelsen og udskrivningen.

Boformslederens afgørelse om optagelse i og udskrivning fra boformer efter § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, indeholder en vurdering af, om borgeren er i målgruppen for hjælp efter § 109, stk. 1, og § 110, stk. 1. Boformslederens afgørelse er omfattet af forvaltningsloven.

…

Det fremgår af servicelovens § 166, at kommunalbestyrelsens afgørelser efter serviceloven kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i retssikkerhedsloven, medmindre andet er fastsat i serviceloven eller i retssikkerhedsloven.

…

Ankestyrelsen har i principafgørelse nr. 60-14 fastslået, at lederens afgørelse om optagelse på eller om udskrivning fra ophold på et forsorgshjem ikke kan påklages til Ankestyrelsen, da der ikke er hjemmel hertil i serviceloven. Borgerne har således på nuværende tidspunkt ikke adgang til at klage over boformslederens afgørelser om optagelse på hverken krisecentre eller forsorgshjem m.v.

2.12.2. Børne- og Socialministeriets overvejelser

…

Det er Børne- og Socialministeriets vurdering, at borgerens mulighed for at henvende sig direkte til boformen er meget væsentlig i forhold til målgruppen for servicelovens §§ 109 og 110, da der her er tale om en særligt sårbar målgruppe, der har et akut behov for midlertidigt ophold i en boform. Det er således afgørende for indsatsen i forhold til målgruppen, at borgerne kan henvende sig direkte til boformen og søge om optagelse. Det er endvidere ministeriets vurdering, at borgerens retssikkerhed styrkes ved indførelsen af en klageadgang til Ankestyrelsen. Det indebærer, at det klagesystem, som allerede kendes fra kommunale afgørelser, også vil være gældende for boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at hensynet til borgerens akutte behov tilgodeses bedst ved, at boformslederen har kompetence til at træffe afgørelse om optagelse og udskrivning, og at borgerens retssikkerhed styrkes gennem indførelsen af en klageadgang til Ankestyrelsen. Indbringelse for Ankestyrelsen skal ske i overensstemmelse med de almindelige klageregler i kapitel 10 i retssikkerhedsloven.

2.12.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås at præcisere servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, således at lederen af boformen træffer afgørelse om både optagelse og udskrivning. Dette er en kodificering af gældende ret, som fastslået i Ankestyrelsens principafgørelse nr. 28-14.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 11 og 12.

Det foreslås endvidere at indsætte en bestemmelse i serviceloven, hvorefter der gives adgang til at klage til Ankestyrelsen over boformslederens afgørelse om optagelse på og udskrivning fra boformer efter servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3. Det foreslås derfor at ændre servicelovens § 166, således at det ikke alene vil være kommunalbestyrelsens afgørelser, men også boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning på boformer efter § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, i serviceloven, som kan indbringes for Ankestyrelsen. Det indebærer, at det klagesystem, som allerede kendes fra kommunale afgørelser, også vil være gældende for boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning.

Formålet med den foreslåede bestemmelse er at give borgeren mulighed for at klage til Ankestyrelsen over boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning og på den måde styrke borgernes retssikkerhed.

Forslaget indebærer, at de almindelige regler om klageadgang i retssikkerhedslovens kapitel 10 finder anvendelse på klager over afgørelser om optagelse og udskrivning efter servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3. Det betyder, at Ankestyrelsen kan tage stilling til de retlige spørgsmål, der ligger til grund for boformslederens afgørelse om optagelse og udskrivning, jf. retssikkerhedslovens § 69.

Det indebærer blandt andet, at lederen af boformen skal have anledning til at genvurdere afgørelsen om afslag på optagelse eller udskrivning, inden Ankestyrelsen behandler klagen, og at borgeren derfor skal indgive klagen til lederen af boformen. Bekendtgørelse nr. 1338 af 18. november 2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område vil ved vedtagelse af forslaget blive ændret, således at bekendtgørelsens regler om genvurderingsfrist m.v. også finder anvendelse for klager over boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 15, og § 3, nr. 2.

…

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

…

Til nr. 15

…

Med den foreslåede bestemmelse indsættes der en ny bestemmelse i servicelovens § 166, stk. 2, hvorefter afgørelser efter servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, der træffes af lederen af boformen, kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 10.

Forslaget indfører mulighed for at klage over boformslederens afgørelser efter servicelovens § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, om optagelse og udskrivning af en borger på et krisecenter, der er omfattet af servicelovens § 109, eller et forsorgshjem m.v., der er omfattet af servicelovens § 110. Også afgørelser om afslag på optagelse vil være omfattet af den foreslåede klageadgang.

…

Det følger af retssikkerhedslovens § 69, at Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål. Det vil sige, at Ankestyrelsen alene kan tage stilling til retlige forhold. Det følger endvidere af retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, at afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Det betyder, at Ankestyrelsen kan efterprøve retlige forhold i de indbragte afgørelser om optagelse og udskrivning, herunder om borgeren er omfattet af målgruppen for boformen, jf. servicelovens § 109, stk. 1, og § 110, stk. 1. Det betyder også, at boformslederens afgørelser om optagelse eller udskrivning, der er begrundet i kapacitetsmæssige forhold i det konkrete tilbud, som for eksempel pladsmangel, ikke kan efterprøves af Ankestyrelsen, da der ikke er tale om retlige forhold.

Er afgørelsen om afslag på optagelse eller om udskrivning kun delvis begrundet i kapacitetsmæssige forhold, vil Ankestyrelsen kunne efterprøve de retlige spørgsmål, jf. retssikkerhedslovens § 69, i de øvrige elementer af afgørelsen. Har boformslederen også foretaget en vurdering af borgerens konkrete behov for hjælp efter serviceloven, vil boformslederens vurdering således kunne indbringes for Ankestyrelsen af borgeren. Dette er tilfældet i de situationer, hvor boformslederen i forlængelse af afgørelsen om udskrivning af én borger begrundet i boformens kapacitetsmæssige forhold træffer afgørelse om optagelse af en anden borger. I det tilfælde vil der være foretaget en afvejning af den ene borgers behov for pladsen over for den anden borgers behov, og det er denne afvejning, der udgør et retligt forhold, der kan prøves.

I de tilfælde, hvor boformslederens afgørelse om optagelse eller udskrivning er begrundet i kapacitetsmæssige forhold, vil borgeren kunne henvende sig til øvrige tilbud eller til kommunalbestyrelsen, som har det overordnede ansvar for forsyningsforpligtelsen, jf. servicelovens § 4, stk. 1.

…

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.12.3 i de almindelige bemærkninger. ”

2.1.2. Ny lov om ændring af bl.a. servicelovens §§ 110 og 166

Social- og boligministeren fremsatte den 15. marts 2023 et lovforslag om ændring af bl.a. servicelovens §§ 110 og 166 (lovforslag nr. L 64 af 15. marts 2023 om ændring af lov om social service m.v.). Lovforslaget blev vedtaget i Folketinget som lov nr. 64 af 4. maj 2023 om ændring af lov om social service m.v., og ændringerne af servicelovens §§ 110 og 166 træder i kraft den 1. oktober 2023.

Lovforslaget omhandler bl.a. en omlægning af indsatsen mod hjemløshed og indeholder bl.a. en præcisering af målgruppen for § 110-tilbud, en beskrivelse af formålet med § 110-tilbud og en mulighed for, at kommunalbestyrelsen under en række angivne betingelser kan udskrive borgeren fra en § 110, stk. 1-boform. Lovforslaget indeholder også en ændring af den nugældende § 166, stk. 2, om klageadgang til Ankestyrelsen, hvorefter det også vil være muligt at påklage en afgørelse om udskrivning truffet af kommunalbestyrelsen til Ankestyrelsen.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i tilfælde af bortvisning kan klages til Ankestyrelsen i medfør af serviceloven, er ikke nærmere omtalt i lovforslaget.

2.2. Botilbudsvejledningen

I vejledning nr. 9031 af 14. januar 2021 om botilbud m.v. til voksne fremgår bl.a. følgende om servicelovens § 110:

”Optagelse, afvisning og bortvisning

190. Optagelse i en boform efter servicelovens § 110 kan ske ved direkte personlig henvendelse – det såkaldte selvmøderprincip – eller ved henvisning fra offentlige myndigheder eller forvaltningsgrene, herunder også andre tilsvarende boformer, selvom de ligger uden for kommunens eller regionens geografiske område. Henvisning bør i så fald ske efter forudgående kontakt til boformen.

Personer, der er husvilde, jf. målgruppen for servicelovens § 80, vil sædvanligvis ikke opfylde betingelserne for optagelse i forsorgshjem. Kommer anmodningen om optagelse i boformen fra en kommune i forbindelse med en borgers ansøgning om midlertidigt husly efter § 80, bemærkes det, at denne mulighed bør anvendes som en absolut nødløsning for en kortere periode, og der bør hurtigst muligt tilbydes anden form for indkvartering.

Det er generelt en forudsætning, at andre hjælpemuligheder skal være udtømt forud for et egentligt ophold i en boform.

Det er under alle omstændigheder lederen af boformen, der træffer afgørelse, om optagelse eller udskrivning af § 110-boformen.

…

I forbindelse med indskrivningen skal beboeren orienteres om rettigheder og pligter under opholdet på boformen, herunder også reglerne for egenbetaling m.v. Beboeren skal samtykke til vilkårene og kan samtidig give samtykke til udveksling af oplysninger med andre myndigheder. Beboere, der trods gentagne påmindelser fortsat tilsidesætter henstilling og bestemmelser for opholdet, kan henvises til anden § 110-boform, og i ekstreme situationer, f.eks. vold, bortvises.

Klageadgang

Serviceloven:

…

191. Afgørelser om optagelse eller udskrivning fra en § 110-boform, som træffes af lederen af boformen, jf. servicelovens § 110, stk. 3, kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i retssikkerhedsloven. Det betyder, at Ankestyrelsen kan tage stilling til de retlige spørgsmål, der ligger til grund for boformslederens afgørelse om optagelse og udskrivning, jf. retssikkerhedslovens § 69. Det bemærkes, at en bortvisning er en udskrivning og kan derfor efter samme regler påklages til Ankestyrelsen.

Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan indgive klage. Fristen for at indgive klage er 4 uger efter, at borgeren har modtaget afgørelse om enten optagelse eller udskrivning. Klageadgangen indebærer blandt andet, at lederen af § 110-boformen skal have anledning til at genvurdere afgørelsen om afslag på optagelse eller udskrivning, inden Ankestyrelsen behandler klagen, og at borgeren derfor skal indgive klagen til lederen af boformen. Såfremt boformslederen ikke kan give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har i den forbindelse mulighed for at give afgørelsen opsættende virkning. ”

3. Ankestyrelsens bemærkninger til sagen

Ankestyrelsen har i en udtalelse af 11. august 2022 anført, at Ankestyrelsen har ændret retsopfattelse i forhold til det, som er anført i botilbudsvejledningen, hvori det er anført, at det ”bemærkes, at en bortvisning er en udskrivning og kan derfor efter samme regler påklages til Ankestyrelsen”.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke er muligt at klage til styrelsen over lederen af boformens afgørelse om bortvisning, der er begrundet i anstaltsforhold, herunder overtrædelse af stedets ordensregler.

Det skyldes, at klageadgangen efter servicelovens § 166, stk. 2, alene omfatter afgørelser, der er truffet efter servicelovens § 110, stk. 3, og dette er efter Ankestyrelsens opfattelse ikke tilfældet for en afgørelse om bortvisning, der er begrundet i anstaltsforholdet.

Ankestyrelsen har i den forbindelse henvist til forarbejderne til lov nr. 660 af 8. juni 2017 om ændring af bl.a. serviceloven, hvori det bl.a. er anført, at ”Boformslederens afgørelse om optagelse i og udskrivning fra boformer efter § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, indeholder en vurdering af, om borgeren er i målgruppen for hjælp efter § 109, stk. 1, og § 110, stk. 1”.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at der – når der bliver truffet afgørelse om bortvisning på grund af, at borgeren ikke har overholdt boformens ordensregler – isoleret set ikke vil være tale om en vurdering af, om borgeren er i målgruppen for hjælp. Denne opfattelse bygger på, at overtrædelse af anstaltsanordninger handler om, at borgeren har overtrådt de regler, der skal understøtte, at institutionen kan fungere efter formålet. Det er altså institutionens formål, der kan siges at være i centrum for bortvisningsvurderingen. Hvis spørgsmålet derimod er, om beboerens formål med (behov for) opholdet kan opnås (spørgsmål om optagelse) eller er opnået (spørgsmål om udskrivning), vil det efter Ankestyrelsens opfattelse tale for, at der er tale om en målgruppevurdering.

I sin udtalelse har Ankestyrelsen henvist til følgende, der var anført i den ekstrakt, der blev forelagt de beskikkede medlemmer ved Ankestyrelsens behandling af principmeddelelse 3-22, hvori A’s sag indgår:

”Hvis der anlægges denne skelnen mellem ’udskrivning’ og ’bortvisning’, fører det imidlertid til, at der ikke er klageadgang til Ankestyrelsen. Det er selvsagt indgribende for en borger at blive bortvist fra sit opholdssted, og det derfor kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der ikke er klageadgang. Det kan desuden set udefra forekomme svært forklarligt og muligvis tilfældigt, at visse former for udskrivning kan behandles af Ankestyrelsen, mens andre ikke kan. Dette vil i særlig grad gøre sig gældende, hvor institutionen så at sige kan vælge, hvilket hjemmelsgrundlag den vil benytte. Disse betragtninger ændrer dog ikke på, at servicelovens konstruktion, herunder forarbejderne om målgruppevurderingen, efter Ankestyrelsens opfattelse er udtryk for, at loven ikke omfatter bortvisning. ”

4. SAND – De hjemløses Landsorganisations bemærkninger til sagen

SAND – De hjemløses Landsorganisation har i sin klage på vegne af A anført bl.a., at principmeddelelse 3-22 fjerner al retssikkerhed på hjemløseområdet i de tilfælde, hvor en borger bliver smidt ud eller bortvist fra et forsorgshjem. SAND har desuden anført, at forsorgshjemmene efter principmeddelelsen kan skrive sig ud af en klageadgang til Ankestyrelsen i alle sager, da mange forhold kan henføres under husordenen.

Endvidere har SAND anført, at det er uhensigtsmæssigt, at vejledningen på området ikke er i overensstemmelse med principmeddelelse 3-22, hvilket gør det særligt vanskeligt for borgerne at vide, hvad der gælder.

5. Min vurdering

Efter servicelovens § 110, stk. 3, træffer lederen af en boform afgørelse om optagelse og udskrivning, og efter samme bestemmelses stk. 5 skal boformen så vidt muligt inden udskrivning fra boformen, eller dog senest 3 hverdage herefter, give en orientering herom til kommunalbestyrelsen.

Afgørelser efter § 110, stk. 3, kan efter servicelovens § 166, stk. 2, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det grundlæggende spørgsmål i sagen er, om en afgørelse om bortvisning af en borger fra en boform på baggrund af overtrædelse af ordensregler for boformen er en ”udskrivning” i servicelovens § 110, stk. 3’s forstand med den virkning, at en sådan afgørelse er omfattet af klageadgangen til Ankestyrelsen efter bestemmelsen i servicelovens § 166, stk. 2.

Efter min opfattelse udtrykker ordet ”udskrivning” sprogligt det forhold eller den beslutning, at en borger ikke længere skal opholde sig på boformen, uanset af hvilken grund borgeren udskrives, og uanset hvilket retsgrundlag udskrivningen sker efter. Efter en naturlig sproglig fortolkning af bestemmelsen var afgørelsen om at bortvise A som følge af brud på boformens ordensregler således en afgørelse om ”udskrivning” af ham.

Spørgsmålet er derfor, om det følger af forarbejderne til servicelovens § 110, stk. 3, at denne bestemmelse skal fortolkes indskrænkende.

Til støtte for, at der ikke er klageadgang i en sag som den foreliggende, har Ankestyrelsen henvist til, at det følger af forarbejderne til servicelovens § 110, stk. 3, at boformslederens afgørelse om optagelse og

udskrivning fra boformer efter bestemmelsen indeholder en vurdering af, om borgeren er i målgruppen for hjælp efter lovens § 110, stk. 1.

Efter min opfattelse kan dette ikke føre til en afgrænsning af servicelovens § 110, stk. 3, der indebærer, at kun afgørelser, der bygger på en målgruppevurdering, kan påklages efter lovens § 166. Det afsnit i forarbejderne, som Ankestyrelsen har henvist til, findes således ikke i beskrivelsen af formålet med den nye bestemmelse i servicelovens § 110, stk. 3, men i bemærkningernes afsnit 2.11.2 om (da)gældende ret, og det angives ikke i den forbindelse, at der skulle være tale om en udtømmende beskrivelse af, hvad en leder af en boform kan inddrage i forbindelse med en vurdering af, om en borger skal udskrives.

Ifølge bemærkningernes afsnit 2.12.3 er formålet med servicelovens § 166, stk. 2, sammenhængende med § 110, stk. 3, bl.a. at give borgeren mulighed for at klage til Ankestyrelsen over boformslederens afgørelser om optagelse og udskrivning for på den måde at styrke borgernes retssikkerhed. Dette formål taler efter min opfattelse ikke for en indskrænkende fortolkning af bestemmelserne.

Det anføres videre i lovbemærkningerne, at dette indebærer, at ”Ankestyrelsen kan tage stilling til de retlige spørgsmål, der ligger til grund for boformslederens afgørelse om optagelse og udskrivning, jf. retssikkerhedslovens § 69”.

Det anføres ikke i forarbejderne, at der herved alene sigtes til de særlige former for retlige spørgsmål, der angår spørgsmålet om, hvorvidt beboeren har behov for hjælp efter serviceloven. Tværtimod anføres det i samme lovforslags bemærkninger til § 166, at ”Ankestyrelsen kan efterprøve retlige forhold i de indbragte afgørelser om optagelse og udskrivning, *herunder* om borgeren er omfattet af målgruppen for boformen” [min fremhævning].

Endvidere indeholder forarbejderne forskellige eksempler på, hvad Ankestyrelsen ikke vil kunne efterprøve efter retssikkerhedslovens § 69 under en klagesag vedrørende udskrivning fra en boform, og det anføres i den forbindelse, at ”boformslederens afgørelser om optagelse eller udskrivning, der er begrundet i kapacitetsmæssige forhold i det konkrete tilbud, som for eksempel pladsmangel, ikke kan efterprøves af Ankestyrelsen, *da der ikke er tale om retlige forhold”*. Det anføres også, at hvor en afgørelse om afslag på optagelse eller om udskrivning delvist er begrundet i kapacitetsmæssige forhold, ”vil Ankestyrelsen kunne efterprøve *de retlige spørgsmål*, jf. retssikkerhedslovens § 69, i de øvrige elementer af afgørelsen” [begge steder fremhævet af mig].

Disse eksempler må efter min opfattelse bygge på en forudsætning om, at grænserne for, hvilke forhold der kan indgå i en prøvelse efter § 166, jf. § 110, stk. 3, af lovligheden af en udskrivning, må fastlægges efter de generelle regler i retssikkerhedslovens § 69, og at klageadgangen således ikke er begrænset til afgørelser, der går på, om borgeren er omfattet af målgruppen for boformen.

Som anført ovenfor optræder udtrykket ”udskrivning” i servicelovens § 110 ikke alene i bestemmelsens stk. 3, men også i bestemmelsens stk. 5 om en boforms pligt til at oplyse om ”udskrivning” af en beboer.

Det er i relation til sidstnævnte bestemmelse i flere publikationer fra Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og ressortministeriet – som jeg forstår bygger på oplysninger indsamlet fra kommunerne og de enkelte institutioners indberetninger – lagt til grund, at udtrykket udskrivning omfatter tilfælde, hvor beboeren bortvises fra den pågældende boform, og at bortvisning i forhold til denne bestemmelse således må anses

for en blandt flere udskrivningsmåder. Eksempelvis anføres i Socialstyrelsens ”Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunernes myndighedsområder” (2020), s. 27, følgende:

”(…) Når en borger udskrives fra § 110-boformen er det oftest planlagt og i overensstemmelse med enten en handleplan eller efter aftale med borgeren. I 2015 skete 53 pct. af de i alt 10.522 udskrivninger planlagt, mens de ikke-planlagte udskrivninger udgjorde 17 pct., hvoraf 6 pct. var bortvisninger. De resterende udskrivninger skyldtes udeblivelse eller ’andet’ (Ankestyrelsen, 2015). ”

Se også rapporten ”Kvindekrisecenter- og forsorgshjemsrådet, Analyse af reglerne for ophold på forsorgshjem og kvindekrisecentre samt kommunernes praksis og styringsmuligheder” (2015) fra det daværende Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, s. 28-29, samt Ankestyrelsens årsstatistikker over brugere af botilbud efter servicelovens § 110, f.eks. årsstatistik for 2015, s. 13. I begge publikationer medtages bortvisninger som en af flere former for ”udskrivning”.

Det må efter min opfattelse have formodningen imod sig, at § 110, stk. 3, skal fortolkes på en måde, der indebærer, at udtrykket ”udskrivning” i § 110 vil have et forskelligt meningsindhold i bestemmelsens forskellige stykker.

På den anførte baggrund omfatter begrebet ”udskrivning” i servicelovens § 110, stk. 3, efter min opfattelse afgørelser om at bortvise en person fra en boform som følge af, at beboeren vurderes at have overtrådt boformens ordensregler. Af samme grund mener jeg ikke, at Ankestyrelsen havde grundlag for at afvise at behandle A’s klage over bortvisningen.

På den baggrund har jeg i dag henstillet, at Ankestyrelsen genoptager behandlingen af A’s sag og overvejer sin principmeddelelse 3-22 i lyset af min udtalelse. Jeg har bedt Ankestyrelsen om at underrette mig om det videre forløb i sagen, herunder resultatet af sin overvejelse i forhold til principmeddelelse 3-22.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.