
Januar 2023

Vidensopsamling på handicap- området

Baggrundsnotat forud for
initiativet "Samlet rets-
sikkerhedsundersøgelse"



Ankestyrelsen

Vidensopsamling på handicapområdet

Dette notat præsenterer udvalgte hovedpointer fra Ankestyrelsens vidensopsamling på handicapområdet. Notatet er udarbejdet i regi af den aftale, som blev vedtaget af et bredt politisk flertal i 2021 om at styrke borgernes retssikkerhed på handicapområdet med midler fra reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet, også kaldet SSA-reserven. Formålet med notatet er at anvende foreløbige hovedresultater fra vidensopsamlingen som grundlag for en udpegning af fokusområdet i retssikkerhedsinitiativet "Samlet retssikkerhedsundersøgelse på handicapområdet", som Ankestyrelsen skal udarbejde i 2023-2025. Pointer fra vidensopsamlingen vil blive udfoldet yderligere i den samlede retssikkerhedsundersøgelse, der igangsættes i 2023 og leveres til departementet i 1. kvartal 2024.

Vidensopsamlingen er udarbejdet på baggrund af data og viden fra Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og VIVE. Følgende metoder er taget i brug:

- Gennemgang af Ankestyrelsens sagsbehandlingsstatistik
- Gennemgang af undersøgelser om udvalgte bestemmelser på handicapområdet foretaget af -eller for - Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og VIVE i perioden 2018-2022.
- Interview med udvalgte medarbejdere i Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og hos VIVE.

Vidensopsamlingen har fokus på handicapkompenserende bestemmelser i serviceloven [fremover kaldet SEL], se tabel 1.1.

TABEL 1 HANDICAPKOMPENSERENDE YDELSER

Børnehandicapområdet	Voksenhandicapområdet	Begge
§ 32 – særlige dagtilbud	§ 83 - personlig og praktisk hjælp	§ 112 - hjælpemidler
§ 32 a – hjemmetræning	§ 84 - afløsning og aflastning	§ 113 - forbrugsgoder
§ 41 – merudgifter	§ 85 – socialpædagogisk støtte	
§ 42 – tabt arbejdsfortjeneste	§ 86 – genoptræning	
§ 44, jf. 83 – personlig hjælp og pleje	§ 94 - selvudpeget hjælp	
§ 44, jf. 84 – aflastning	§ 95 - kontant tilskud	
§ 45 – ledsagelse	§ 96 - borgerstyret personlig assistance	
	§ 97 - ledsageordning	
	§ 100 – merudgifter	
	§ 107 - midlertidigt botilbud	
	§ 108 - længerevarende botilbud	

Note: En række af disse bestemmelser tilbyder også støttemuligheder til socialt udsatte, og dækker derfor ikke alene handicapområdet, herunder f.eks. §§ 85 og 107. De indgår fortsat, da disse bestemmelser er bredt anvendt på handicapområdet.

I notatet præsenterer vi først det overordnede billede på baggrund af ankestatistikken både ved hjælp af omgørelsesprocenter og de formelle mangler, som vi hyppigst påtaler og kritiserer. Derefter præsenteres udvalgte tværgående emner, som både kan have formel og materiel karakter.

UDFORDRINGER MED SAGSBEHANDLINGEN VED BESTEMMELSERNE

Ankestyrelsen behandlede i 2022 5.554¹ sager om §§ 32, 32 a, 41, 42, 44 jf. hhv. 83 og 84, 45, 83, 84, 85, 86, 94, 95, 96, 97, 100, 107, 108, 112 og 113 i SEL. Det overordnede billede fra ankestatistikken indikerer, at der er udfordringer med kommunernes administration af samtlige bestemmelser, da der er tale om forholdsvist høje omgørelsesprocenter på tværs af de handicapkompenserende støttemuligheder - se tabel 2.

Omgørelsesprocenten beskriver den andel af Ankestyrelsens realitetsbehandlede sager, hvor Ankestyrelsen enten hjemviser sagen til genbehandling i kommunen, eller ændrer/ophæver kommunens afgørelse.

¹ Tallene gælder for perioden 1. januar til og med 30. november.

TABEL 2 OMGØRELSESPROCENT OG ANTAL REALITETSBEHANDLEDE SAGER I PERIODEN 1. JANUAR 2018 TIL 30. NOVEMBER 2022

	Omgørelses- procent	Realitetsbe- handlede sager (2022)
Forbrugsgoder - §113	21%	1880 (368)
Hjælpe midler - §112	25%	8222 (1449)
Voksne - ledsageordning - § 97	28%	483 (75)
Voksne - borgerstyret personlig assistance - § 96	33%	839 (155)
Voksne - afløsning og aflastning - § 84	40%	345 (59)
Merudgiftydelse §41 + tilbagebetaling	40%	4603 (657)
Voksne – længerevarende botilbud - § 108	40%	273 (104)
Hjemmehjælp § 83	40%	1545 (304)
Voksne - merudgifter - § 100	41%	3497 (568)
Voksne - selvudpeget hjælp - §§ 94-94b	44%	108 (29)
Personlig hjælp og ledsagelse §§44, 45 + tilbagebetaling	44%	1086 (140)
Voksne - kontante tilskud til § 95	46%	415 (66)
Voksne - Socialpædagogisk bistand - § 85	50%	1580 (337)
Voksne - genoptræning - § 86	52%	164 (36)
Voksne - midlertidigt botilbud - § 107	52%	830 (198)
Tabt arbejdsfortjeneste §§ 42,43 + tilbagebetaling	54%	4730 (940)
Pasningstilbud, hjemmetræning m.m. §§32, 32a, 36, 39-40 + tilbagebet.	56%	368 (69)
I alt	38%	30968

Note: Tallene gælder d. 1 januar 2018 - 30. november 2022.

Dette notat omhandler handicapområdet, men målgruppen er bredere i en række af de medtagne bestemmelser (fx §§ 83, 85, 107, 112 og 113). Disse fylder dog fortsat en del på handicapområdet og indgår derfor i statistikken.

Kilde: Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem 15. december 2022.

I ankestatistikken er en del af bestemmelserne samlet i grupperinger i form af sagsemner². Tallene er i disse tilfælde et udtryk for klagesagsbehandlingen af flere af SELs bestemmelser, fx personlig hjælp og ledsagelse efter hhv. §§44 og 45.³

Omgørelsesprocenten spænder i de udvalgte bestemmelser fra 21 til 56 procent. De højeste omgørelsesprocenter ser vi i sager om pasningstilbud, hjemmetræning mv. (SEL § 32, 32 a m.fl) og tabt arbejdsfortjeneste (SEL § 42, 43) med hhv. 56 og 54 procent. Vi ser de laveste omgørelsesprocenter i sager om forbrugsgoder og hjælpemidler (SEL § 113 og § 112) med hhv. 21 og 25 procent. I tabellen ser vi fem sagsområder om SEL-bestemmelser med en omgørelsesprocent på 50 procent eller derover.

I tolkningen af omgørelsesprocenterne er det vigtigt at tage højde for antallet af (realitetsbehandlede) sager. Dette skyldes, at der er større usikkerhed i fortolkningen af data vedrørende sagsområder, hvor der er forholdsvist få klagesager sammenlignet med sagsområder med flere klagesager, da enkelte sagers resultater af Ankestyrelsens ankesagsbehandling får en større indflydelse på omgørelsesprocenten. Derudover er der også udsving fra år til år - eksempelvis var omgørelsesprocenten for sager om forbrugsgoder (SEL § 113) ti procentpoint højere i 2021 end i 2022, mens omgørelsesprocenten for sager om pasningstilbud, hjemmetræning mv. (SEL § 32, 32 a, m.fl.) var 18 procentpoint lavere end 2022. Endeligt bemærker vi, at ankestatistikken alene giver et indblik i de påklagede sager og dermed ikke nødvendigvis er et udtryk for den generelle sagsbehandling i kommunerne.

² Sagsemne er reguleret af Ankestyrelsens journalplan. Et sagsemne kan indeholde flere forskellige sager efter forskellige bestemmelser. Grupperingen i sagsemner kan bl.a. skyldes, at vi kun modtager få sager efter en bestemt bestemmelse. Det kan også skyldes, at flere bestemmelser hænger sammen, og at en bestemmelse ikke har et selvstændigt indhold, men alene er grundlag for en afgørelse i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i sagsemnet.

³ Man kan finde indikationer på fordelingen af sager internt i sagsemnerne i Ankestyrelsens udvidede statistik: <https://ast.dk/om-ankestyrelsen/artikler-om-styrelsen-generelt-fra-ankestyrelsens-faglig-nyhedsbrev-nyt-fra-ankestyrelsen/vores-opgaver/udvidet-statistik-om-serviceloven>.

De formelle sagsbehandlingsfejl

Undersøgelsesprincippet (officialprincippet): Sagen, som den forelå, da førsteinstansen traf afgørelse, var ikke tilstrækkeligt oplyst.

Begrundelse: Begrundelsen lever helt eller delvist ikke op til forvaltningslovens regler, herunder hvis der er givet en efterfølgende begrundelse.

Tidsfrister: Alle former for lovfæstede frister, som ikke er blevet overholdt. Eksempelvis genvurderingsfristen.

FORMELLE FEJL VED KOMMUNERNES ANVENDELSEN AF BESTEMMELSERNE

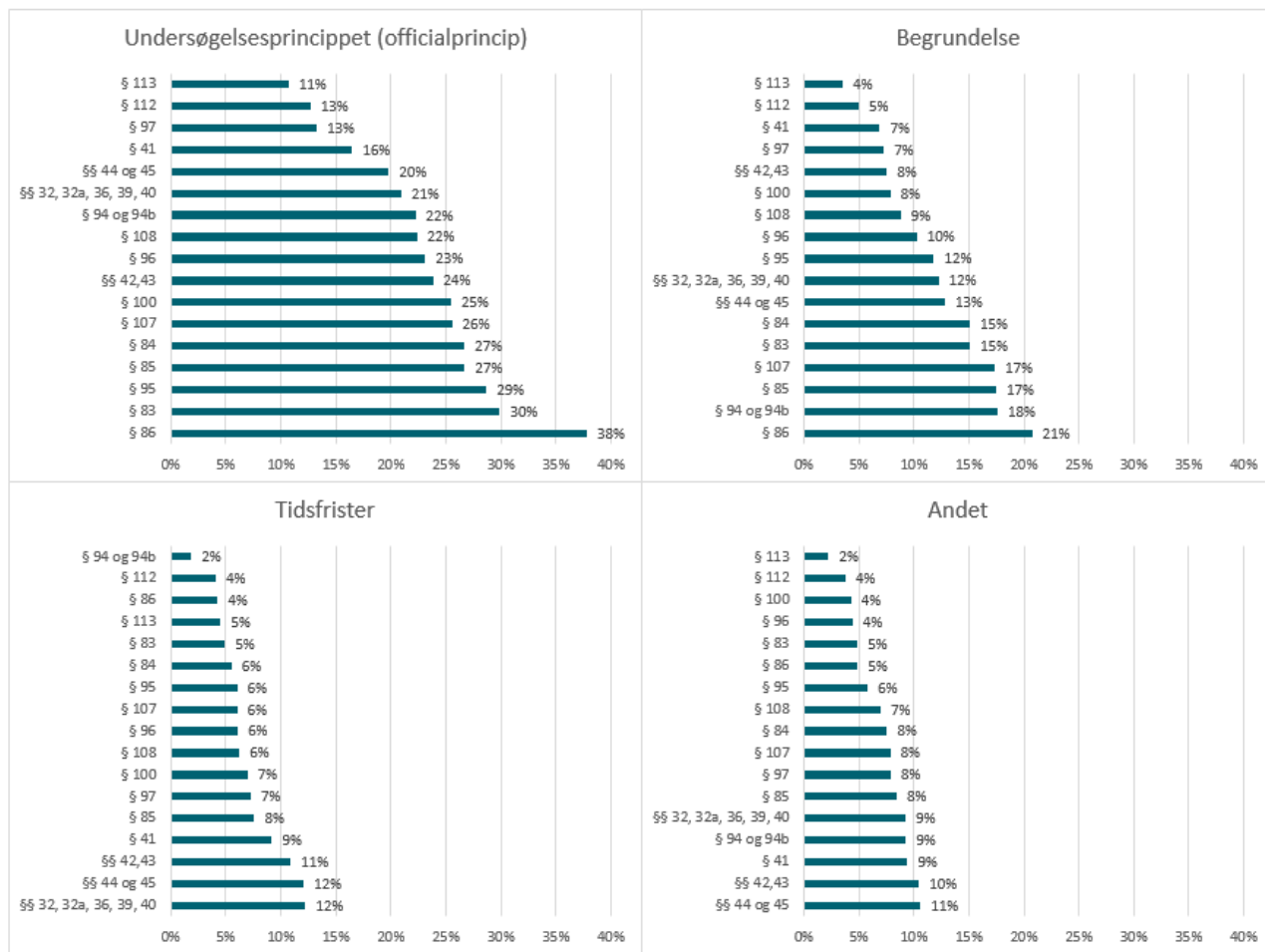
På handicapområdet har Ankestyrelsen data for, hvilke formelle sagsbehandlingsfejl vi påtaler og kritiserer kommunerne for i vores sager. De formelle sagsbehandlingsregler er dem, der følger af forvaltningsloven, offentlighedsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Der er tale om processuelle sagsbehandlingsregler, som kommunerne skal følge, når de træffer afgørelser over for borgerne. Hertil kommer overholdelsen af de tidsfrister, der udspringer af den lovgivning, Ankestyrelsen i øvrigt varetager. Ankestyrelsen påser ikke spørgsmålet om lang sagsbehandlingstid i konkrete sager. Vi kan både udtale kritik om overholdelse af formelle regler, når vi stadfæster afgørelsen, og når vi ændrer, ophæver eller hjemviser sager.⁴

De formelle sagsbehandlingsfejl, som vi ser i klagesagerne om de handicapkompenserende bestemmelser, vedrører oftest manglende sagsoplysning, begrundelsesmangler og manglende overholdelse af tidsfrister. Dette fremgår af Ankestyrelsens registrering af kritikemneord og gør sig gældende for alle de handicapkompenserende bestemmelser, se figur 1.

Nedenstående figur 1 præsenterer andelen af de samlede realitetsbehandlede sager i perioden 2018-2022, hvor der i afgørelserne har været udtalt kritik på grund af fejl i forbindelse med sagsoplysning, begrundelse, tidsfrister og andet (herunder en række punkter som f.eks. partshøring og genvurdering).

⁴ Vi udtaler kun kritik, når der er tale om formelle sagsbehandlingsfejl. Vi udtaler ikke kritik af en fejl i sagens indhold, herunder lovforklaringen. Her ligger Ankestyrelsens reaktion på afgørelsen i selve resultatet i form af hjemvisning, ændring eller ophævelse.

FIGUR 1 – ANKESTYRELSENS KRITIK AF HANDICAPKOMPENSERENDE BESTEMMELSER 1. JANUAR 2018 - 30. NOVEMBER 2022.



Note: Note: en sag kan have flere typer af formelle sagsbehandlingsfejl. Det betyder, at samme sag kan optræde under flere kategorier. Man kan derfor ikke summere tallene til en samlet andel af sager, der har modtaget kritik.

Tallene dækker over perioden 1. januar 2018 - 30. november 2022.

Ankestyrelsen har således eksempelvis kritiseret manglende undersøgelsesprincip i 22 procent af sagerne om længerevarende botilbud efter sel § 108.

Kilde: Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem 15. december 2022.

Kritikken af manglende iagttagelse af officialprincippet (sagsoplysning) er den oftest anvendte kritik. Her spænder kritikken fra 11 procent af sagerne om forbrugsgoder (SEL § 113) til 38 procent af sagerne om genoptræning (SEL § 86). Herefter kommer kritik af afgørelsens begrundelse. 4 procent af sagerne om forbrugsgoder (SEL § 113) har begrundelsesmangler, mens det samme gælder for 21 procent af sagerne om genoptræning (SEL § 86). Den tredje hyppigste kritik går på kommunernes manglende overholdelse af tidsfrister. Her spænder det fra 2 procent af sagerne om selvudpeget hjælp (SEL § 94) til 12 procent på pasningstilbud og hjemmetræning (SEL §§ 32, 36 mv.).

SAGSOPLYSNING

Kommunerne skal sørge for, at alle relevante oplysninger bliver tilvejebragt, og vurdere, om oplysningerne er dækkende og har den fornødne faktuelle sikkerhed.

Principperne om sagsoplysning kaldes også for officialprincippet. Officialprincippet er ikke generelt lovfæstet i forvaltningsretten, men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning. Princippet fremgår på socialområdet dog også af § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven).

Ifølge interview med AST og VISO kan udfordringer med manglende overholdelse af reglerne om henholdsvis sagsoplysning, begrundelse og tidsfrister bero på flere forskellige årsager. Dette uddybes i det efterfølgende.

Udfordringer med sagsoplysning

Både Ankestyrelsen og VISO beskriver i interviewet, at kommunerne ofte ikke oplyser sagen tilstrækkeligt i forbindelse med afgørelser om handicapkompenserende støtte.

Ankestyrelsen ser både dette i sin klagesagsbehandling, arbejdet med Taskforce Handicap og i en række undersøgelser. Ankestyrelsens undersøgelser om henholdsvis kontant tilskud (SEL § 95), dækning af merudgifter (SEL § 41) og dækning af tabt arbejdsfortjeneste (SEL § 42) viste, at kommunerne har udfordringer med at oplyse og undersøge sagerne tilstrækkeligt. Ved kontant tilskud handlede det om manglende oplysninger om borgerens støttebehov og de enkelte opgavers varighed⁵. Ved dækning af merudgifter handlede det om manglende oplysninger om størrelsen af den ansøgte udgift, udgiftens nødvendighed og lægelige oplysninger⁶. Ved dækning af tabt arbejdsfortjeneste handlede det om manglende oplysninger om barnets pasningsbehov og om forældrenes indtægtstab⁷. Ankestyrelsen gennemfører i forbindelse med retssikkerhedsinitiativerne på handicapområdet⁸ et juridisk serviceeftersyn, hvor vi gennemgår sager om blandt andet dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter § 42, hvor der også vil blive taget stilling til sagsoplysningen.

Ifølge VISO kan udfordringerne med sagsoplysning blandt andet dreje sig om, at kommunerne ikke får stillet tilstrækkeligt præcise spørgsmål til fagfolk, at fagfolk ikke kan udtale sig om det, som kommunerne skal have belyst, eller at kommunerne ikke prioriterer at komme på hjemmebesøg med henblik på inddragelse og sagsoplysning om bl.a. borgerens funktions-evne. Dette gør sig for eksempel gældende for sagsoplysning

⁵ *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA)*, Ankestyrelsen (2019): [Ankestyrelsens undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁶ *Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41*, Ankestyrelsen 2018: [Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41 — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁷ Kommunen skal være særligt opmærksom på at indhente oplysninger om, i hvilke(t) tidsrum barnet har et nødvendigt pasningsbehov, placering af forældrenes arbejdstider samt forældrenes mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse. Læs mere i *Praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste*, Ankestyrelsen 2022: [Ny praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁸ Læs om retssikkerhedsinitiativerne her: [Retssikkerhedsinitiativer på handicapområdet — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

BEGRUNDELSE

En afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, hvis der ikke gives fuldt ud medhold. Begrundelsen skal – når afgørelsen indeholder et skøn – angive hovedhensyn og hvilke faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning, samt henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til.

Kravene for begrundelsen af sagen er blandt andet reguleret i forvaltningslovens kapitel 6.

knyttet til en afgørelse om personkreds til en handicapkom-penserende ydelse (se tabel 1.1) eller en afgørelse om nødvendigheden af støtte såsom dækning af en merudgift (SEL §§ 41 og 100). Desuden beskriver VISO, at der ved overgangen fra barn til voksen kan være udfordringer med at få indhentet de rette oplysninger rettidigt, da dette kræver en faglig viden om, hvad man skal undersøge op til det 18. år med henblik på støtte efter det fyldte 18 år. Endelig beskriver VISO, at der også kan være udfordringer med, at sagerne overoplyses, hvilket særligt gælder i situationer, hvor kommunerne forventer, at borger vil klage over afgørelsen og vil undgå, at sagen hjemvises.

Udfordringer med begrundelsen

Både Ankestyrelsen og VISO beskriver i interviewet, at kommunerne kan have udfordringer med at begrunde deres afgørelser tilstrækkeligt.

Ankestyrelsen ser i sin klagesagsbehandling og arbejdet med Taskforce Handicap, at kommunerne nogle gange ikke begrundes, hvorvidt de skal fravige kvalitetsstandarder, når de i afgørelser henviser til kvalitetsstandarder i kommunen. Kommunerne mangler dermed i disse tilfælde at beskrive den konkrete og individuelle vurdering i afgørelsen, og Ankestyrelsen må derfor antage, at kommunerne slet ikke har foretaget denne individuelle vurdering af borgerens konkrete forhold. Det ser Ankestyrelsen også i en praksisundersøgelse om kontant tilskud efter § 95⁹, hvor kommunerne i nogle tilfælde lægger vægt på egne kvalitetsstandarder uden konkret at undersøge og redegøre for, om de skal fravige disse. Her ses det også, at kommunerne kan have udfordringer med at begrunde, hvordan de er kommet frem til det fastsatte timetal.

Ankestyrelsen ser også eksempler på andre former for begrundelsesmangler såsom manglende redegørelse for hovedhensyn og manglende "mellemregninger". Derudover mangler der til tider også en vurdering af om barnets behov skal vurderes ud fra en situation med eller uden medicin i sager om merudgiver eller tabt arbejdsfortjeneste (SEL §§ 41 og 42). Dette så Ankestyrelsen for eksempel i en praksisundersøgelse om dækning af merudgifter efter § 41¹⁰. I interviewet beskriver Ankestyrelsen desuden, at der ved hjemmetræning (SEL§ 32 a) er en

⁹ *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA)*, Ankestyrelsen (2019): [Ankestyrelsens undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

¹⁰ *Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41*, Ankestyrelsen 2018: [Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41 — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

række kriterier og skøn, hvor det kan være svært for kommunerne at få belyst og begrundet afgørelserne tilstrækkeligt. I forbindelse med hjemmetræning (SEL 32 a) kan det fx være vanskeligt med udmåling af supervision, hjælpemidler og kursus til forældrene, men også i forbindelse med vurderingen af, om forældrene overhoved er i stand til at varetage hjemmetræningen, og hvordan effekten af træningen kan dokumenteres. Flere af disse udfordringer blev beskrevet i Ankestyrelsens undersøgelse om hjemmetræning¹¹. Ankestyrelsen gennemfører i forbindelse med retssikkerhedsinitiativer på handicapområdet¹² et juridisk serviceeftersyn, hvor vi gennemgår sager om blandt andet hjemmetræning efter § 32 a og om dækning af merudgifter efter § 100, hvor der også vil blive taget stilling til kommunernes begrundelse.

VISO beskriver, at de i nogle tilfælde oplever, at kommunerne kan have udfordringer med at bruge sagsoplysningen tilstrækkeligt og lave de relevante socialfaglige vurderinger såsom at beskrive sammenhængen mellem for eksempel diagnose og ADL (Almindelig Daglig Levevis). Samtidig fortæller VISO, at høj personaleomsætning i kommunerne kan svække rådgivernes vurderinger, da de i mindre grad når at opbygge den nødvendige erfaring med at foretage de nødvendige vurderinger. Dette har betydning på tværs af alle SEL støttemuligheder, men særligt de områder, hvor sagsmængden er lav, og der derfor er behov for specialiseret viden. Derudover fremhæver VISO, at brugen af visitationsudvalg kan medføre, at rådgiverne fraholder sig fra selv at foretage vurderingerne, da det i sidste ende er visitationsudvalgets beslutning/vurdering. Det er forskelligt, hvordan visitationsudvalgene bruges i kommunerne, men det er VISO's erfaring, at de oftest benyttes i sager, som er økonomisk tunge.

For at øge kommunernes opmærksomhed på og viden herom, har Ankestyrelsen udarbejdet en vejledning til, hvordan man skriver en afgørelse¹³. I forbindelse med retssikkerhedsinitiativerne på handicapområdet¹⁴ udarbejder Ankestyrelsen desuden et årligt webinar i 2023-2025, der understøttes af e-læring og handler om, hvordan man skriver en korrekt afgørelse på

¹¹ *Opfølgning på de reviderede regler om hjemmetræning – delrapport 1 og 2*, Ankestyrelsen 2019: [Hjemmetræning delrapport 1 – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#) og [Hjemmetræning delrapport 2 – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

¹² Læs om retssikkerhedsinitiativerne her: [Retssikkerhedsinitiativer på handicapområdet – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

¹³ *At skrive en afgørelse*, Ankestyrelsen 2020: [At skrive en afgørelse – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#)

¹⁴ Læs om retssikkerhedsinitiativerne her: [Retssikkerhedsinitiativer på handicapområdet – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

TIDSRISTER

Efter retssikkerhedslovens § 3 er kommunen forpligtet til at behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt. Kommunen skal desuden på de enkelte sagsområder fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet. Fristerne skal offentliggøres af kommunerne.

Hvis fristen ikke kan overholdes i en konkret sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

Fristerne skal være opdaterede og realistiske.
(se udtalelse fra folketingets ombudsmand fob 2015-10)

børnehandicapområdet – i 2023 er det med fokus på hjemmetræning i henhold til § 32 a.

Udfordringer med tidsfrister

Ankestyrelsen beskriver i interviewet, at kommunerne ikke altid overholder tidsfristerne. Det gælder både fristen på fire uger for genvurdering, når borgeren klager over en afgørelse, og kommunens egne politisk fastsatte sagsbehandlingsfrister¹⁵.

Ankestyrelsen har i samarbejde med Socialstyrelsen i flere forløb i Taskforcen på handicapområdet oplevet, at flere kommuner ikke overholder egne tidsfrister og ikke orienterer borgeren om en ny frist samt begrundelsen for overskridelsen. I regi af blandt andet Taskforcen har Ankestyrelsen desuden oplevet, at flere kommuner foretager sekventiel sagsbehandling dvs. sagsbehandling i en bestemt rækkefølge, hvor de starter med målgruppevurderingen, så vurderingen af ydelsens nødvendighed og derefter udarbejdelsen af beregningen fx ved dækning af merudgifter eller tabt arbejdsfortjeneste. Dette kan være uhensigtsmæssigt, da det forlænger sagsbehandlingstiden, og derfor kan betyde, at kommunerne ikke får behandlet borgers sag så hurtigt som muligt – se boks om tidsfrister. Derudover viser Retssikkerhedsenhedens undersøgelse af sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet¹⁶, at der er flere forhold, der kan forlænge sagsbehandlingstiden i kommunerne. Det tager bl.a. tid at udarbejde en detaljeret gennemgang af borgerens støttebehov. Fx kan det tage tid at vurdere, hvilke aktiviteter borgeren har brug for hjælp til, og hvordan og hvor meget der skal bevilges i støtte. Dette har særligt betydning i sager, der kræver grundig udmåling som eksempelvis kontant tilskud efter § 95.

Ifølge både interview med VISO og Retssikkerhedsenhedens undersøgelse om sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet,¹⁷ kan det være tidskrævende for kommunerne at få indhentet oplysninger fx fra sygehusvæsenet. Kommunerne må ofte rykke flere gange og får nogle gange ikke svar på de spørgsmål, som er nødvendige i forbindelse med oplysningen af sagen. Dette kan forlænge sagsbehandlingstiden betydeligt.

¹⁵ Dette beskrives desuden i principmeddelelsen 49-16. Se også udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand gengivet i FOB 2015-10, samt udtalelser fra Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne og regionerne. Tilsynets udtalelser findes i tilsynets database, som findes på Ankestyrelsens hjemmeside.

¹⁶ *Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet* Retssikkerhedsenheden 2022: [Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

¹⁷ *Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet* Retssikkerhedsenheden 2022: [Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

UDFORDRINGER PÅ TVÆRS AF BESTEMMELSER

I det følgende beskriver vi kort udfordringer, som kan have indirekte betydning for afgørelsernes rigtighed, og hvorvidt der begås formelle fejl i sagsbehandlingen.

EN AFGØRELSE

En afgørelse er en myndigheds beslutning om, hvad der er eller skal være ret over for en borger.

Til en afgørelse hører en række juridiske processuelle krav og rettigheder for borgeren såsom krav om partshøring, at kommunen skal begrunde sin afgørelse, og at borgeren har mulighed for at klage over afgørelsen.

Hvornår er en beslutning en afgørelse

Det fremgår ikke altid tydeligt i kommunernes sagsbehandling, hvornår en beslutning over for en borger er en afgørelse, og hvornår der er tale om procesledende beslutninger eller faktisk forvaltningsvirksomhed. Det fremgår af Ankestyrelsens dialog med kommunerne og i sagsakterne i nogle af Ankestyrelsens sager, hvor tidligere afgørelser ikke er blevet betragtet som afgørelser og derfor ikke behandlet som sådanne. Det kan for eksempel være en beslutning, der fastslår, hvorvidt borgeren har ret til en handicapkompenserende ydelse eller omfanget af den bevilgede ydelse. Det kan også være en ændring af tidligere bevilling - fx tilfælde, hvor borgeren fortsat har ret til bevillingen men med et lavere beløb end hidtil. I interviewet beskriver Ankestyrelsen eksempler på dette ved tildeling af særlige dagtilbud efter § 32 og beregningen af tabt arbejdsfortjente efter § 42.

Kommunernes behandling af beslutninger uden at betragte dem som afgørelser er blandt andet et retssikkerhedsmæssigt problem, fordi borgeren udelukkes fra en række rettigheder, som ellers knytter sig til afgørelsen, herunder klage og partsrettigheder. At kommunerne ikke er opmærksom på, at den træffer en decideret afgørelse, kan medføre manglende overholdelse af juridiske processuelle krav, manglende sagsoplysning og udeladelse af forklaring på, hvorfor kommunerne er kommet frem til et nyt resultat (begrundelsen) og klagevejledningen. Ifølge interviewet med VISO skal kommunerne være mere opmærksomme på, at deres vejledning til borgeren ikke får karakter af afgørelser om, hvad borgeren kan, eller ikke kan, få af hjælp. Denne oplevelse understøttes af Retssikkerhedsenhedens undersøgelse om kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse¹⁸, hvor en borger beskriver, at rådgiverne i begrænset grad får adskilt vejledningen om borgerens forskellige muligheder fra overvejelser om, hvad der rent faktisk kan bevilges.

¹⁸ Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse. Retssikkerhedsenheden 2021: [Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](https://www.ast.dk/~/media/Ankestyrelsen/2021/09/Kommunernes-vejledningspligt-over-for-voksne-med-funktionsnedsaettelse---Ankestyrelsen-ast.dk).

PERSONKREDS

Når kommunen skal tage stilling til, om en borger kan få hjælp, skal kommunen se på, om en række betingelser i loven er opfyldt.

Den første betingelse er ofte, at borgeren skal være omfattet af en bestemt personkreds. Denne varierer fra bestemmelse til bestemmelse.

For at øge kommunernes opmærksomhed på - og viden herom - har Ankestyrelsen udarbejdet en vejledning om afgørelsesbegrebet på voksenområdet i 2021¹⁹ og en vejledning om, hvordan man skriver en afgørelse²⁰.

Afgrænsning af personkredsen

Både Ankestyrelsen og VISO beskriver i interviewet, at kommunerne kan have udfordringer med afgrænsningen af personkredsen for nogle af de handicapkompenserende ydelser.

Ankestyrelsen beskriver i interviewet, at det for eksempel kan handle om personkredsen til SEL §§ 41 (om merudgifter), 42 (om tabt arbejdsfortjeneste), 95 (om kontant tilskud), 96 (om borgerstyret personlig assistance) og 107 (om midlertidigt boligtilbud). I forhold til dækning af merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste efter §§ 41 og 42 beskriver Ankestyrelsen i interviewet og i en artikel²¹, at kommunerne ikke altid får foretaget en samlet vurdering af borgerens behov. Det ses også, at kommunerne ikke altid får taget stilling til borgerens situation med/uden medicinsk behandling i sager, hvor det er relevant. Endeligt kan ordlyden af personkredsen i bestemmelserne være vanskelig at fortolke.²² Ved vurderingen af personkredsen for §§ 95 og 96 om BPA og kontant tilskud beskriver Ankestyrelsen, at det kan være svært for kommunerne at vurdere, om borgeren selv er i stand til at være arbejdsleder²³ eller for afgørelser efter § 95, om nærtstående skal/kan være arbejdsleder i stedet. Dette belyser Ankestyrelsen blandt andet

¹⁹ Vejledning om afgørelsesbegrebet - Servicelovens §§ 85, 95, 96, 97, 100, 107 og 108, Ankestyrelsen 2021: [Vejledning om afgørelsesbegrebet – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#)

²⁰ At skrive en afgørelse, Ankestyrelsen 2020: [At skrive en afgørelse – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#)

²¹ Ankestyrelsen hjemviser ofte sager om personkredsen for dækning af tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter – hvorfor?, Ankestyrelsen (2020): [Ankestyrelsen hjemviser ofte sager om personkredsen for dækning af tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter – hvorfor? – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

²² Personkredsen for §§ 41 og 42: Personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Udfordringerne med personkredsen er blandt andet beskrevet i principmeddelelserne: 43-22, 18-17 og 55-11.

²³ Personkredsen for § 95 refererer til personkredsen for §§ 83 og 84: Personer, der har behov for personlig hjælp, pleje og praktisk hjælp i mere end 20 timer om ugen. Mens personkredsen for § 96 er personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig støtte i form af en ordning med borgerstyret personlig assistance. Det er efter servicelovens § 95, stk. 5, og § 96, stk. 2, en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter §§ 95 og 96, at modtageren af tilskuddet er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne. Det betyder, at modtageren af tilskuddet skal være i stand til at tilrettelægge hjælpen og fungere som daglig leder for hjælperne.

INDDRAGELSE

Borger skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin/barnets sag. Kommunen skal tilrettelægge sagen på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed. Dette følger blandt andet af retssikkerhedslovens § 4.

i en praksisundersøgelse²⁴ og et praksisnotat om BPA-ordningen²⁵. Ved vurderingen af personkreds for § 107²⁶ om midlertidige botilbud beskriver Ankestyrelsen, at kommunerne i nogle tilfælde giver et ugyldigt afslag med henvisning til "mindst indgribende foranstaltning"²⁷ eller på grund af manglende kendskab til muligheder for anden støtte i kombination med botilbuddet fx efter § 85²⁸.

I forbindelse med personkredsvurderingen af merudgifter efter § 100, finder VIVE i en undersøgelse, at de skønsmæssige afgørelser gør det svært for kommunerne at sikre en ensartet praksis. Undersøgelsen finder store kommunale forskelle i hvor meget borgerne gennemsnitligt modtager i merudgifter.²⁹

Inddragelse af borger

I regi af Taskforcen på Handicapområdet har Ankestyrelsen og Socialstyrelsen angivet inddragelse som et udviklingspunkt i nogle kommuner. Eksempelvis kan der være udfordringer med manglende partshøring, som er et formelt krav efter forvaltningslovens § 19. Derudover giver VISO i Taskforcen en socialfaglig anbefaling til måder, hvorpå forældre og børns perspektiv kan inddrages i sagsbehandlingen.

I forhold til inddragelse af børn er der ikke de samme proceskrav ved de handicapkompenserende ydelser, som der er ved støtte efter kapitel 11 i SEL. VISO beskriver i interviewet, at de i deres dialog med kommunerne ser eksempler på, at inddragelsen af børnene udebliver i et forsøg på at beskytte børnene, hvilket i nogle tilfælde kan være en misforstået hensynstagen, og derudover kan undladelsen af inddragelsen nogle gange skyldes manglende redskaber til at foretage denne inddragelse.

²⁴ *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA)*, Ankestyrelsen (2019): [Ankestyrelsens undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

²⁵ *Praksisnotat om BPA ordningen*, Ankestyrelsen (2022): [Praksisnotat om BPA ordning - november 2022 – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

²⁶ Personkredsen for § 107 er personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, eller som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

²⁷ Proportionalitetsprincippet (princippet om mindst indgribende foranstaltning) betyder, at myndigheden ikke må vælge en mere indgribende foranstaltning, hvis myndigheden vurderer, at en mindre indgribende foranstaltning er tilstrækkelig til at opfylde borgerens behov. Ankestyrelsen har i principmeddelelse 51-18 slået fast at dette princip **ikke** gør sig gældende i sager om hjælp og støtte til ydelser, der kan kompensere for et handicap.

²⁸ Bevilling af et botilbud efter servicelovens § 107 indeholder også anden form for hjælp f.eks. bostøtte efter servicelovens § 85, idet bevillingen af § 107 alene er bevilling af de bolig-mæssige rammer.

²⁹ VIVE (2016): *Undersøgelse af merudgiftsydelse på voksenområdet og børne-/ungeområdet*.

HELHEDSVURDERING

Kommunen skal ifølge retssikkerhedslovens § 5 behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Ifølge interviewet med VIVE kan der opstå mistillid mellem systemet og borgeren, som blandt andet handler om manglende inddragelse. De refererer her til den GAP-analyse, som VIVE har udarbejdet for det centrale handicapråd³⁰. Ifølge VIVE kan borgerne i dialog med deres kommune have en oplevelse af manglende forståelse og anerkendelse af deres problemstilling og enighed om løsninger - hvad man har brug for, og hvad man kan få hjælp til. Inddragelsen af borgeren i sagsbehandlingen handler derved ifølge VIVE meget om relation, kommunikation og forventningsafstemning. I Ankestyrelsens undersøgelse om samarbejdet mellem kommunerne og forældre til børn med handicap, kommer vi ligeledes frem til, at inddragelsen er afgørende for samarbejdet mellem kommune og borger.³¹ Desuden fremhæver VISO i interviewet, at inddragelse kan fremme sagsoplysningen, da borgeren i højere grad får mulighed for - og er motiveret for - at bidrage.

Helhedsvurdering

Både Ankestyrelsen og VISO beskriver i interviewet, at kommunerne ikke altid får foretaget en tilstrækkelig helhedsvurdering.

Ankestyrelsen ser eksempler på manglende helhedsvurdering i kommunernes sagsbehandling i både klagesagsbehandling, undersøgelser og i regi af Taskforcen på handicapområdet. Ved sidstnævnte fremhæver Taskforcen helhedsvurderingen som et udviklingspunkt i flere forløb. I en praksisundersøgelse om kontant tilskud og BPA efter §§ 95 og 96, belyste Ankestyrelsen også helhedsvurderingen og vurderede, at kommunerne i de pågældende sager om BPA var bedre til at foretage en konkret vurdering af borgerens samlede behov for hjælp i deres hjælpeordning sammenlignet med sagerne om kontant tilskud³².

Ankestyrelsen beskriver desuden i interviewet, at kommunerne kan have udfordringer med at give helhedsorienteret vejledning til borgeren både på grund af kompleksiteten på socialområdet og kommunernes organisering. Det kan være svært

³⁰ *Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap*, VIVE 2021: [Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap - VIVE](#)

³¹ Undersøgelsen fremhæver særligt betydningen af anerkendelse og empati, sagsbehandlerens kendskab til området, sagen og familien, orientering og forventningsafstemning og endelig tværfaglig koordinering. Læs mere i *Samarbejdet mellem kommuner og forældre til børn med handicap*, Ankestyrelsen (2020): [Samarbejdet mellem kommuner og forældre til børn med handicap — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

³² Årsagen er typisk, at kommunerne ikke har fulgt vores praksis på området for kontant tilskud. Læs mere i: *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA)*, Ankestyrelsen (2019): [Ankestyrelsens undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

for rådgiverne at vejlede borgerne om støttemuligheder uden for deres egen forvaltning, som borgeren ellers kunne have behov for.

VISO beskriver i interviewet, at de oplever, at kommunerne ikke altid får holdt netværksmøder med borger og andre faglige parter om borgeren på tværs i kommunen, hvilket de ellers anbefaler. Det kan både være i mindre indgribende sager og meget omfattende sager. Eksempler på konsekvenser heraf er fx, at borger ikke får tilbudt den rette indsats, og at kommunerne derved ikke overholder omsorgsforpligtelsen i SEL § 82, stk. 1, eller at tilbuddene ikke spiller sammen og deler viden om gode erfaringer med den gode tilgang over for borgeren i sagsbehandlingen. VISO pointerer, at når der er iværksat flere indsatser til borgeren, bliver det meget vigtigt med den tværfaglige koordinering og helhedsperspektivet³³.

VIVE lægger i interviewet vægt på, at kommunerne skal være opmærksom på, at handicap kan have en påvirkning på familien, og at kommunerne derfor med fordel kan have blik for den samlede families behov.^{34,35} Her fremhæver VIVE § 11-tilbud til søskende til børn med handicap (søskendegrupper) som et eksempel på et fokus på dette. Socialstyrelsen fremhæver ligeledes i en undersøgelse, at det er nødvendigt med et fokus på både helhedsorientering og familien i deres forløbsbeskrivelse af børn og unge med sjældne handicap³⁶.

Derudover påpeger VIVE, at voksne og unge med dobbeltproblematikker, som både relaterer sig til handicap og social udsathed, kan have en dårligere retsstilling³⁷. Dette skyldes både, at de har færre ressourcer og mindre kendskab til egne retskrav; at de har sværere ved at honorere institutionelle krav som mødetider, ventetid og samvær; og at de bliver mødt med mindre sympati i systemet. VIVE fremhæver i den forbindelse deres tilfredshedsundersøgelse³⁸.

³³ Lignende udfordringer og løsninger fremhæves i VIVEs undersøgelse af samarbejdet omkring børn og unge med funktionsnedsættelser: [Samarbejdet omkring børn og unge med funktionsnedsættelser - VIVE](#)

³⁴ Her referer VIVE til afprøvning af SIBS (søskende kursus) i 13 kommuner, som VIVE skal evaluere: <https://www.vive.dk/da/undersogelser/evaluering-af-mestringsindsats-for-soeskende-til-boern-med-handicap-16367>.

³⁵ VIVE har også evalueret tre mestringsprogrammer målrettet forældre til børn med handicap, som har været afprøvet i 11 kommuner: [Mestring blandt forældre til børn med handicap - VIVE](#)

³⁶ [Forløbsbeskrivelse. Børn og unge med sjældne handicap, aldersgruppe 0-25 år — Socialstyrelsen - Viden til gavn.](#)

³⁷ For voksne er der tale om kombinationer af fysiske, psykiske, kognitive og sociale udfordringer, mens der for unge også kan være tale om trivselsudfordringer.

³⁸ [Brugertilfredshedsundersøgelse på det specialiserede voksenområde](#). VIVE 2021: [Brugertilfredshedsundersøgelse på det specialiserede voksenområde - VIVE](#). I undersøgelsen finder de, at man i lavere grad oplever, at støtten er tilstrækkelig, at udredningen er korrekt, og at samarbejdet med sagsbehandleren er godt, når man har

ENHEDSFORVALTNING

Kommunen udgør én myndighed, og hele den kommunale forvaltning skal som udgangspunkt betragtes som en samlet enhedsforvaltning.

Retssikkerhedsenhedens undersøgelse af kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse³⁹ finder i tråd med ovenstående, at det for mange borgere med funktionsnedsættelser gør sig gældende, at de har brug for ydelser, som bevilges i forskellige enheder i kommunerne. Dette gør, at borgerne derfor har mange forskellige indgange og kontaktpersoner i deres kommune og ikke altid ved, hvor eller til hvem de skal henvende sig. Desuden beskriver borgere i undersøgelsen, at kommunerne til tider fortrinsvist kigger på borgerens funktionsnedsættelse, og dermed ikke anskuer borgerens samlede livssituation i sin vurdering.

Snitflader mellem lovbestemmelsernes anvendelsesområder, kommunale forvaltninger og sektorer

På både børne- og voksenhandicapområdet vurderer Ankestyrelsen i interviewet, at der kan være udfordringer med kommunernes sagsbehandling i snitfladen mellem følgende bestemmelser anvendelsesområder: Dækning af merudgifter (SEL §§ 41 og 100), hjælpemidler (SEL § 112) og forbrugsgoder (SEL § 113). Her kan kommunerne ifølge Ankestyrelsen være i tvivl om, hvilken bestemmelse støtten skal gives efter.⁴⁰

På voksenområdet kan kommunerne ifølge interviewet med Ankestyrelsen desuden have udfordringer med blandt andet snitfladen mellem følgende bestemmelser anvendelsesområder i SEL: § 85 (socialpædagogisk støtte) i relation til §§ 83 (personlig og praktisk hjælp), 107 (midlertidige botilbud), 108 (længerevarende botilbud) og 97 (ledsageordning). Det handler henholdsvis om tvivl om; hvornår borgerens støttebehov kræver pleje eller socialpædagogisk indsats; at der kan gives socialpædagogisk støtte eller anden støtte i kombination med botilbud; og hvornår der er behov for socialpædagogisk støtte suppleret med eller i stedet for ledsagelse. Desuden fremhæver VISO, at der er en snitflade mellem §§ 82 og 85, hvor kommunerne fejlagtigt henviser til princippet om mindst indgribende foranstaltning.⁴¹ Ankestyrelsens undersøgelse af

mere komplekse problemstillinger, end hvis man har enkelte og mindre omfattende funktionsnedsættelser. Dette beskrives også i blandt andet to andre publikationer fra VIVE/tidligere SFI: *Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling*, VIVE (2020) og *Stofmisbrugsområdet i et brugerperspektiv*, SFI (2016).

³⁹ Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse. Retssikkerhedsenheden 2021: [Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁴⁰ I forhold til merudgifter efter §§ 41 og 100 afhænger hjemlen af, om udgiften er forbundet med barnet eller den voksnes funktionsnedsættelse f.eks. i sager, hvor en person med en funktionsnedsættelse har et barn med en funktionsnedsættelse. Snitfladen mellem dækning af merudgifter og §§ 112 og 113 er blandt andet beskrevet i principmeddelelse 36-22.

⁴¹ Som tidligere beskrevet, fremgår det af principmeddelelse 51-18, at kommunerne ikke må anvende Proportionalitetsprincippet i sager om handicapkompenserende ydelser.

SEKTORANSVAR

Den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for mennesker med nedsat funktionsevne.

kommunernes brug af SEL §§ 82 a-c (tidlig forebyggende indsats)⁴² finder også, at kommunerne oplever snitfladeproblematikker imellem §§ 82 og 85⁴³.

Derudover kommer både Ankestyrelsen og VISO i interviewet ind på udfordringer med overgangen fra barn til voksen. Disse udfordringer retter SEL § 19 a sig mod.⁴⁴ Ankestyrelsen beskriver de fortsatte udfordringer med koordinering af støtten ved overgangen fra barn til voksen i undersøgelsen om støtte til unge i overgangen fra barn til voksen, herunder udfordringer med forventningsafstemning og rettidig vejledning.⁴⁵

I interview med både Ankestyrelsen og VISO fremhæves det, at der på både børne- og voksenområdet er eksempler på udfordringer med koordinering mellem sektorer i forhold til, hvem der har ansvaret for at imødekomme borgerens støttebehov. Det kan være koordineringen mellem sundhedsvæsen og kommunernes sociale indsats. For eksempel vurderingen af, om et hjælpemiddel tildeles i behandlingsøjemed eller som kompensation for en længerevarende funktionsnedsættelse (se afgrænsningscirkulæret). Denne udfordring fremgår også af Ankestyrelsens undersøgelse om sagsbehandlingstider⁴⁶ og af Ankestyrelsen praksisnotat om §§ 112 og 113⁴⁷.

På børneområdet er der sektoransvaret mellem børne- og unge forvaltningens administration af sociallovgivningen og skoleforvaltningens administration af blandt andet folkeskoleloven, som kan være svær. Her fortæller VISO i interviewet, at de har

⁴² *Kommunernes brug af servicelovens §§ 82 a-c*. Ankestyrelsen 2020: [Kommunernes brug af servicelovens §§ 82 a-c — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁴³ Bestemmelserne adskilles som udgangspunkt ved, at § 82 har et mere præventivt sigte, og derfor anvendes til en målgruppe, hvor funktionsnedsættelsen er mindre omfattende end ved § 85. Personkreds for § 82 a og b er: personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, og personer, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer. Det er en forudsætning, at kommunen vurderer, at deltagelse i sådanne tilbud vil kunne forbedre modtagerens aktuelle funktionsniveau eller forebygge, at funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer forværres. Mens personkredsen for § 85 er: personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

⁴⁴ Se også de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. 17/2020 af 07-10-2020, vedtaget som lov nr. 2216 af 29/12/2020.

⁴⁵ *Støtte til unge med handicap i overgangen fra barn til voksen*, Ankestyrelsen 2022: [Ankestyrelsens undersøgelse om støtte til unge med handicap i overgangen fra barn til voksen — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁴⁶ *Sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet*. Ankestyrelsen 2022: [Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁴⁷ Der findes regler om ydelse af hjælpemidler inden for bl.a. sygehussektoren, hjemmesygeplejen, tandplejen, uddannelsessektoren og beskæftigelsessektoren. Det er kun, hvor det ansøgte hjælpemiddel ikke kan henføres til disse bestemmelser, at ansøgningen behandles efter regler i den sociale lovgivning, jf. servicelovens § 115. Læs mere i *Praksisnotat om hjælpemidler og forbrugsgoder*, Ankestyrelsen 2022: [Praksisnotat om hjælpemidler og forbrugsgoder - september 2022 — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

et stigende antal henvendelser om skolevægning, og pointerer en særlig problematik i forbindelse med dækning af tabt arbejdsfortjeneste og skolevægning. Ankestyrelsen er også opmærksomme på denne problematik og har blandt andet skrevet en artikel om tabt arbejdsfortjeneste og sektoransvar⁴⁸. Ankestyrelsen er desuden på vegne af retssikkerhedsenheden på vej med en undersøgelse om håndteringen af sektoransvar ved skolefravær og dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

VISO påpeger, at løsningen på snitfladeproblematikkerne mellem bestemmelsernes anvendelsesområder og også mellem sektorer kan findes i et tværfagligt samarbejde, men samarbejdet kan være udfordret af kommunernes organisering i forvaltningssøjler. Dette kommer Ankestyrelsen bl.a. også ind på i sin undersøgelse om overgangen fra barn til voksen på handicapområdet⁴⁹ samt i praksisnotatet om §§ 112 og 113⁵⁰. I sidstnævnte pointerer Ankestyrelsen, at da en række afdelinger hver for sig administrerer for eksempel hjælpemidler, kan der opstå problemer for borgeren i forbindelse med ydelsen, idet der kan opstå tvivl om, hvilken afdeling der skal yde denne. Der kan også opstå problemer i forbindelse med sektorskift. Det er derfor nødvendigt, at sagsgangen sektorerne imellem lettes, og at samarbejdet mellem sektorerne smidiggøres og udbygges mest muligt, således at borgeren altid er sikret den nødvendige hjælp.

I forhold til problematikken omkring organisering i forvaltningssøjler og sektoransvar gør VIVE opmærksom på, at spørgsmålet om retssikkerhed også gør sig gældende indenfor og i sammenhæng med disse, og at VIVE har gennemført og aktuelt gennemfører flere projekter, der undersøger og dokumenterer forhold for borgere med funktionsnedsættelser og handicap i flere af kommunernes forvaltninger og samfundets sektorer bl.a. uddannelse, sundhed, social, arbejdsmarked, kultur mv. Disse undersøgelser er ifølge VIVE særligt relevante for de materielle sider af retssikkerheden, der bl.a. viser sig i ulighed i sundhed, uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning for mennesker med handicap.⁵¹ I denne sammenhæng frem-

⁴⁸ *Tabt arbejdsfortjeneste og sektoransvar – hvad gælder?*, Ankestyrelsen 2021: [Tabt arbejdsfortjeneste og sektoransvar – hvad gælder? – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁴⁹ *Støtte til unge med handicap i overgangen fra barn til voksen*, Ankestyrelsen 2022: [Ankestyrelsens undersøgelse om støtte til unge med handicap i overgangen fra barn til voksen – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁵⁰ Ankestyrelsen 2022: [Praksisnotat om hjælpemidler og forbrugsgoder - september 2022 – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#)

⁵¹ *Sociale tilbuds arbejde med temaet uddannelse og beskæftigelse*, VIVE 2021; *Mennesker med handicap - Hverdagsliv og levevilkår 2020*, VIVE 2021; *Handicap og beskæftigelse 2019*, VIVE 2020; *Uddannelsesresultater og –mønstre for børn og unge*

KOMPENSATIONS-PRINCIPPET

Formålet med kompensationsprincippet er, at borgere med en funktionsnedsættelse i videst muligt omfang bliver kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen og stilles lige med andre borgere.

Kompensationsprincippet giver ikke et krav på ubetinget compensation. Hjælp og støtte efter serviceloven kan alene bevilges efter en vurdering af formålet med den ansøgte hjælp og ud fra en konkret og individuel vurdering af borgers samlede situation, behov, funktionsevne og ressourcer i husstanden.

hæver VIVE det positive arbejde med recovery orienteret rehabilitering, der bl.a. er grundlag for Socialstyrelsens initiativ "Borgeren i Centrum"⁵², som VIVE evaluerer.

Udmåling og kompensationsprincippet

Ankestyrelsen ser både i klagesagsbehandlingen, forløb i Taskforce Handicap og i praksisundersøgelser, at kommunerne kan have svært ved at foretage en korrekt udmåling af ydelsen.

I interviewet beskriver Ankestyrelsen eksempler på, at kommunerne i deres udmåling glemmer kompensationsprincippet. Dette gør sig for eksempel gældende ved dækning af merudgifter efter §§ 41 og 100, hvor kommunerne ikke får fratrukket udgiften, som andre borgere uden handicap har til det, som der søges dækning af merudgifter til. Det kan her være vanskeligt for kommunerne at lave et objektive sammenligningsgrundlag, at få sandsynliggjort nødvendigheden af merudgiften og huske vurderingen af borgeren med og uden medicin. Dette ses der i øvrigt eksempler på i en praksisundersøgelse om merudgifter efter § 41⁵³. Ankestyrelsen beskriver i interviewet også udfordringer med kompensationsprincippet i forbindelse med hjemmetræning efter § 32 a, hvor det kan være svært for kommunerne at adskille betydningen af barnets alder og barnets handicap, når de er helt små.

Ud i forbindelse med udmålingen af ydelsen er der en række specifikke skøn knyttet til hver bestemmelse, som kan være svære at foretage for kommunerne. Dette er der blandt andet eksempler på i praksisundersøgelsen om udmålingen af dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter § 42, hvor det ikke altid er klart, hvilke konkrete forhold der skal inddrages ved udmålingen.⁵⁴ Ifølge interview med Ankestyrelsen er der også mange eksempler på udfordringer med udmålingen blandt klagesager om blandt andet bevilling af personlig pasning og pleje efter § 83, ved BPA efter § 96 og ved ledsagelse efter § 97.

med funktionsnedsættelser, VIVE 2020; *Personer med fysiske handicap og psykiske lidelser*, VIVE 2018.

⁵² Projektet Borgeren i Centrum er beskrevet her: <https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/handicap/borgeren-i-centrum>. Dette projekt fremhæver VIVE som et forsøg på at imødekomme borgernes individuelle behov og ønsker, men samtidig udfordre vurderinger af borgerenes retsstilling, da processer og materielle ydelser individualiseres i forhold til proces og ydelser.

⁵³ *Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41*, Ankestyrelsen 2018: [Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41 — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#)

⁵⁴ *Praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste*, Ankestyrelsen 2022: [Ny praksisundersøgelse om udmåling af tabt arbejdsfortjeneste — Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

UDFØRER

En udfører er den person, institution, tilbud eller virksomhed, der skal udføre den hjælp, som kommunen har bevilget til borgeren. Udføreren kan være både privat eller offentlig, herunder udført af kommunen selv.

At finde en udfører

Ifølge interviewet med VISO kan det være svært for kommunerne at finde en egnet udfører. Det ses for eksempel i forbindelse med bevilling af aflastning efter § 44, jf. 83 og 84 og på botilbudsområdet. Dette kan resultere i, at familien ikke får den aflastning, som de har fået bevilget.

Ankestyrelsen beskriver ligeledes i undersøgelsen om botilbudsområdet, at det kan være svært for kommunerne at finde det rette botilbud, når en borger har flere komplekse udfordringer. Det betyder, at kommunerne ikke kan finde et botilbud, der matcher alle borgerens støttebehov, og derfor må prioritere borgerens mest akutte støttebehov i valget af botilbud^{55,56}.

VISO og VIVE fortæller i interviewet, at der er sket en stigning i psykiske udfordringer hos borgeren på børne- og ungeområdet, som har medført behov for mere specialiserede og tværfaglige indsatser, og at det kan være svært at finde de rette tilbud for kommunerne, der kan udføre opgaven. VIVE beskriver desuden et lignende billede på voksenområdet i forhold til dobbeltproblematikker såsom en borger, der har et misbrug i kombination med en psykisk lidelse.⁵⁷ VIVE påpeger, at aktører på området har rejst en bekymring for, at problemet med manglende tilbud forværres i og med, at kommunerne fortrinsvist anvender egne tilbud. De fortæller, at kommunernes brug af egne tilbud gør, at institutionerne skal rumme mange forskelligartede problematikker, hvilket opleves som en forringelse for borgerne.

Økonomiske hensyn

KL har tidligere påpeget de øgede udgifter til socialområdet som en udfordring for kommunerne⁵⁸. Som et eksempel på hvor spørgsmålet om økonomiske overvejelser har rejst spørgsmål om lovligheden af kommunernes sagsbehandling,

⁵⁵ *Kommunernes valg af opholdssteder og døgninstitutioner*, Ankestyrelsen 2021: [Seks kommuners praksis og overvejelser ved valg af opholdssteder og døgninstitutioner – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).

⁵⁶ Af Social og Ældreministeriets "Afrapportering på evalueringen af det specialiserede socialområde" fra 2022 fremgår det, at antallet af pladser godkendt til botilbud og botilbudslignende tilbud er steget i perioden 2015 til 2020. Grundet manglende data har det dog ikke været muligt at sammenholde udbuddet med efterspørgslen af pladser på de forskellige typer af tilbud.

⁵⁷ Dette beskrives i to publikationer fra VIVE: *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på børne- og ungeområdet*, VIVE 2019 og *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på voksensocialområdet*, VIVE 2018

⁵⁸ [KL kræver "klare svar" fra regeringen efter endnu et år med stigende socialudgifter - Altinget: Social](#)
[Udgiftsstyring på socialområdet kræver gode data \(kl.dk\)](#)
[Kommunernes regnskabstal bekræfter et betydeligt pres på socialområdet \(kl.dk\)](#)

har Ankestyrelsen som led i sit tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen undersøgt 30 kommuners brug af private konsulenter på socialområdet⁵⁹ og beskrevet de retlige rammer, der gælder, når kommuner anvender private konsulenter inden for det sociale område. Ankestyrelsen slår her fast, at hvis konsulenterne er aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, kan kommunerne ikke lovligt anvende dem til at forberede afgørelser i sager om ydelser til konkrete borgere på socialområdet. Det skyldes, at der foreligger inhabilitet, når konsulentfirmaerne har en økonomisk interesse i at nå til et bestemt resultat.

⁵⁹ *Notat: Ankestyrelsen har afsluttet sin undersøgelse af kommuners brug af private konsulenter på det sociale område*, Ankestyrelsen 2021; [Ankestyrelsen har afsluttet sin undersøgelse af kommuners brug af private konsulenter på det sociale område – Ankestyrelsen \(ast.dk\)](#).