



Praksisundersøgelse 2011

Afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97

Det Sociale Nævn

Indhold

1. Indledning	3
2. Resumé og anbefalinger	5
2.1. Det materielle indhold i sagerne	5
2.2. Helhedsvurdering	5
2.3. Den formelle vurdering af sagerne	6
3. Karakteristik af sagerne	8
4. Materiel vurdering af sagerne	10
4.1. Indledning	10
4.2. Den samlede vurdering af afgørelsernes rigtighed	11
4.3. Oplysningsgrundlaget i sagerne	13
5. Helhedsvurdering	18
5.1. Indledning	18
5.1.1. Lovmæssig baggrund.....	18
5.1.2. Ankestyrelsens praksis.....	18
5.1.3. § 97 og forholdet til § 85	18
5.2. Undersøgelsens resultater	19
6. Vurdering af formelle regler	22
6.1. Indledning	22
6.2. Begrundelse	22
6.3. Klagevejledning	23
6.4. Partshøring	25
6.4.1. Agterskrivelser.....	25
6.5. Andre formelle forhold	26
6.5.1. Fuldmagt mv.	26
6.5.2. Andet	27
6.5.3. Retningslinjer	27
7. Høring	28
Bilag 1: Hjemmel og metode for undersøgelsen	30
Bilag 2: Regelgrundlag mv.	32
Bilag 3: Udvalgte Principafgørelser fra Ankestyrelsen	44
Bilag 4: Måleskema	48
Bilag 5: Kommunefordelte oversigter	52

1. Indledning

Det Sociale Nævn har gennemført en praksisundersøgelse om kommunernes afgørelser om afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97.

Det Sociale Nævn har pligt til i samarbejde med Ankestyrelsen at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for nævnet, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Det Sociale Nævn har i år gennemført en praksisundersøgelse som en del af denne koordineringsopgave.

Praksisundersøgelsen skal behandles på et møde af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner.

Vi har bedt de af Ankestyrelsen udpegede kommuner om at indsende sager til undersøgelsen. Vi bad om i alt 84 sager, men de udpegede kommuner har tilsammen alene kunnet indsende 45 sager. Vi har dog vurderet, at det har været et tilstrækkeligt antal sager til, at undersøgelsen har kunnet gennemføres. Ankestyrelsen har været enig heri.

Ikke alle kommuner har angivet en årsag til, at kommunen ikke har kunnet fremfinde flere sager. En enkelt kommune har anført, at det ikke har været muligt at udvælge sager efter afgørelsestidspunktet. To andre kommuner oplyste, at de hen over årene har haft henvendelser, hvor kommunen har ydet råd og vejledning omkring de rent formelle betingelser for ledsagelse, og hvor henvendelsen så ofte ikke har resulteret i en konkret ansøgning, og dermed ikke en konkret skriftlig afgørelse. En tredje kommune oplyste, at den ikke havde et system, der registrerede alle tidligere sager efter servicelovens § 97, og at kommunen ikke kunne erindre at have sager, som ikke havde været påklaget til Det Sociale Nævn. Kommunen kunne derfor ikke indsende sager til praksisundersøgelsen. Vi gjorde den pågældende kommune opmærksom på, at kommunerne har pligt til at finde og indsende sager ud fra de objektive kriterier, som vi opstiller, uanset hvilke systemer og registreringer, den enkelte kommune har. Den pågældende kommune har herefter indsendt et antal sager.

Da undersøgelsen alene omfatter sager, hvor kommunerne har givet afslag på ledsageordning, er der tale om sager, som borgerne i en del tilfælde vælger at påklage til nævnet, hvilket i hvert fald en kommune har bekræftet som en årsag til, at kommunen ikke har kunnet indsende flere sager. De få sager skal derfor også ses i sammenhæng med, at der siden 2007 har været en stigning i antallet af sager, herunder afslag efter servicelovens § 97, som bliver påklaget til de sociale nævn. For nærmere information henvises til Ankestyrelsens Ankestatistik for 2010, som kan findes på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

Vi har bedt kommunerne om at indsende samtlige akter i sagerne. Hvis alle relevante oplysninger ikke er blevet indsendt, kan dette have haft indflydelse på vurderingen af den enkelte sag. Det er f.eks. sager, hvor der er indforstået sagsbehandling, dvs. at sagsbehandleren glemmer at skrive i journalen, hvad der for sagsbehandleren er indlysende oplysninger, eller at sagsbehandleren har et kendskab til borgeren fra oplysninger i borgerens journal eller handleplan, som ikke er indsendt sammen med sagen.

Det er generelt vanskeligt for en anden myndighed at sætte sig ind i en sag, hvis der er høj grad af sådan indforstået sagsbehandling, og det betyder ofte, at sagen må anses for mangelfuldt oplyst. Ved manglende oplysninger har vores udgangspunkt været, at sagen er behandlet i kommunen uden disse oplysninger.

Ledsageordningen efter servicelovens § 97 går kort fortalt ud på, at personer mellem 18 og 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, har ret til 15 timers ledsagelse om måneden til aktiviteter, som man selv vælger.

Ledsageordningen omfatter dog ikke personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager og det er en betingelse, at personen kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.

Undersøgelsen handler om, hvorvidt kommunen har været berettiget til at give afslag i forhold til lovgivningen og praksis på området. Undersøgelsen omfatter dermed som udgangspunkt ikke en nærmere opregning af, hvilke opgaver en ledsager må udføre, ligesom muligheden for reduktion i ledsagetimer pga. anden ledsagelse ikke belyses.

Vi har haft særligt fokus på, om kommunen har foretaget den helhedsvurdering, som er påkrævet efter retssikkerhedslovens § 5.

2. Resumé og anbefalinger

2.1. Det materielle indhold i sagerne

Undersøgelsen har vist, at kommunerne i næsten 2/3 af de i alt 45 sager har meddelt afslag på ledsageordning i overensstemmelse med lovgivningen og praksis på området.

Årsagen til, at de resterende sager ville være blevet underkendt, hvis de var påklaget til Det Sociale Nævn, er, at de – med undtagelse af én sag – ikke er oplyst i tilstrækkelig grad.

Oplysningen af sagerne har primært været relevant i forhold til følgende, tre afslagsgrunde:

- Evne til at færdes selv
- Behov for socialpædagogisk bistand
- Sindslidelse

Undersøgelsen viser, at sagerne – rent oplysningsmæssigt – har voldt kommunerne større vanskeligheder inden for de 2 første kategorier, end tilfældet er med den sidste.

De utilstrækkeligt oplyste sager ville, hvis det havde været klagesager, enten være blevet hjemvist eller også ville nævnet have indhentet de manglende oplysninger.

2.2. Helhedsvurdering

Størstedelen af sagerne i undersøgelsen indeholder spørgsmål om behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelse. Ofte kan et behov herfor være til hinder for ledsagelse efter servicelovens § 97. I sager, hvor det er tilfældet, er det op til kommunerne at sikre, at der bliver foretaget en fornøden helhedsvurdering i henhold til retssikkerhedslovens § 5, 1. pkt.

For de fleste sagers vedkommende vil en sådan helhedsvurdering føre til, at det vil være nærliggende – især hvis der er meddelt afslag efter § 97 på grund af socialpædagogiske behov – at kommunerne overvejer muligheden for støtte til ledsagelse, særligt efter servicelovens § 85.

I 8 af undersøgelsens 45 sager har det ikke været nødvendigt at foretage en (yderligere) helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5.

I de tilbageværende sager, hvor en nærmere helhedsvurdering har været påkrævet, er det kun i lidt over 4 ud af 10 sager, kommunerne har foretaget en sådan. Det vil sige, at i de resterende sager, hvor en helhedsvurdering har været relevant – knap 60% – har borgerne haft et ledsagebehov, som de kan have haft ret til hjælp til efter eksempelvis servicelovens § 85, uden der imidlertid er taget stilling hertil.

Spørgsmålet om helhedsvurdering har som udgangspunkt ikke haft betydning for den materielle vurdering af afgørelsernes rigtighed efter § 97, der dermed indholdsmæssigt kan være rigtige eller forkerte, uafhængigt af niveauet for helhedsvurdering.

2.3. Den formelle vurdering af sagerne

Begrundelse

I mere end $\frac{3}{4}$ af sagerne er kommunernes afgørelser ledsaget af en tilstrækkelig begrundelse. Som tilfældet er med helhedsvurdering, jf. ovenfor, har det formelle spørgsmål om begrundelse som udgangspunkt ikke haft betydning ved vurderingen af afgørelsernes indholdsmæssige rigtighed.

De oftest forekommende mangler i begrundelserne består i ufuldstændig henvisning til retsgrundlag (typisk ledsagebekendtgørelsen) og for få henvisninger til faktiske omstændigheder. I sager, hvor der har været problemer med oplysningsniveauet, kan dette selvsagt have haft en afsmittende effekt på indholdet af begrundelsen.

Klagevejledning

Også reglerne om klagevejledning er et formelt punkt, som kommunerne i størstedelen af sagerne har været gode til at overholde, idet vi i lidt under $\frac{3}{4}$ af sagerne har vurderet, at klagevejledningen har været tilstrækkelig.

De fleste sager, hvor klagevejledningerne ikke fuldt ud lever op til formalia, drejer sig om, at det er forudsat, at en klage skal indgives skriftligt. Der er dog ikke fastsat lovregler herom. Således er der ingen formkrav til en klage, der derfor godt kan indgives mundtligt.

I gennemsnitligt hver 5. sag lever klagevejledningen kun i ringe grad op til reglerne. Det skyldes, at det – selvom der er henvist hertil i afgørelsen – ikke er dokumenteret, at en klagevejledning rent faktisk har været vedlagt i disse sager.

I 3 sager (7%) er der slet ikke givet klagevejledning.

Partshøring

Pligten til at foretage partshøring har kommunerne også været gode til at efterleve i de fleste sager, da undersøgelsen igen viser, at dette har fundet sted i over $\frac{3}{4}$ af sagerne, hvor partshøring har været relevant.

Sagerne viser, at anvendelse af agterskrivelser er ret udbredt; det vil sige, at kommunerne i forbindelse med en partshøring samtidig giver borgeren et udkast til forventet afgørelse.

Fuldmagt

Hvad øvrige, formelle forhold angår, så viser undersøgelsen især, at kommunerne kan blive bedre til at indhente skriftlige fuldmagter i sager, hvor fx et familiemedlem har indgivet ansøgning eller lignende på vegne af den borger, sagen vedrører.

På baggrund af vores konklusioner har vi følgende anbefalinger:

Anbefalinger

Nævnets anbefalinger

- Kommunerne skal være opmærksomme på, at sagerne indeholder tilstrækkeligt med oplysninger til, at det kan vurderes, om borgerne opfylder betingelserne i servicelovens § 97 eller ej.
- Ved vurderingen af de indholdsmæssige krav til ledsageordningen skal kommunerne være opmærksomme på Ankestyrelsens praksis på området.
- Hvis der gives afslag efter § 97, skal kommunerne i relevant omfang foretage en helhedsvurdering af, om der er grundlag for at bevilge ledsagelse efter andre regler, herunder § 85. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til, at en borger i botilbud forudsættes at få sit ledsagebehov dækket.
- Kommunerne skal huske at henvise til ledsagebekendtgørelsen i sager, hvor der gives afslag på et grundlag, der ikke umiddelbart kan udledes af selve lovteksten i § 97.
- Kommunerne skal henvise til alle faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen.
- En klagevejledning skal formuleres, så det fremgår, at en klage kan indgives skriftligt eller mundtligt. Det bør tilføjes, at klagefristen udløber ved kontortids ophør på den sidste fristdag. Kommunerne kan med fordel lade klagevejledningen indgå i selve afgørelsen, i stedet for som bilag hertil.
- Kommunerne skal være opmærksomme på, om det er påkrævet at foretage partshøring.
- Kommunerne kan overveje hensigten med at anvende agterskrivelser.
- I sager, hvor en borger bliver repræsenteret af et familiemedlem, en bekendt etc., skal kommunerne tage stilling til, om en skriftlig fuldmagt er nødvendig.

3. Karakteristik af sagerne

I undersøgelsen har vi arbejdet med 4 svarmuligheder som årsag til afslaget på ledsagelse efter servicelovens § 97. Det har været muligt at angive flere end én årsag som grundlag for afslaget.

De 4 afslagsgrunde har været:

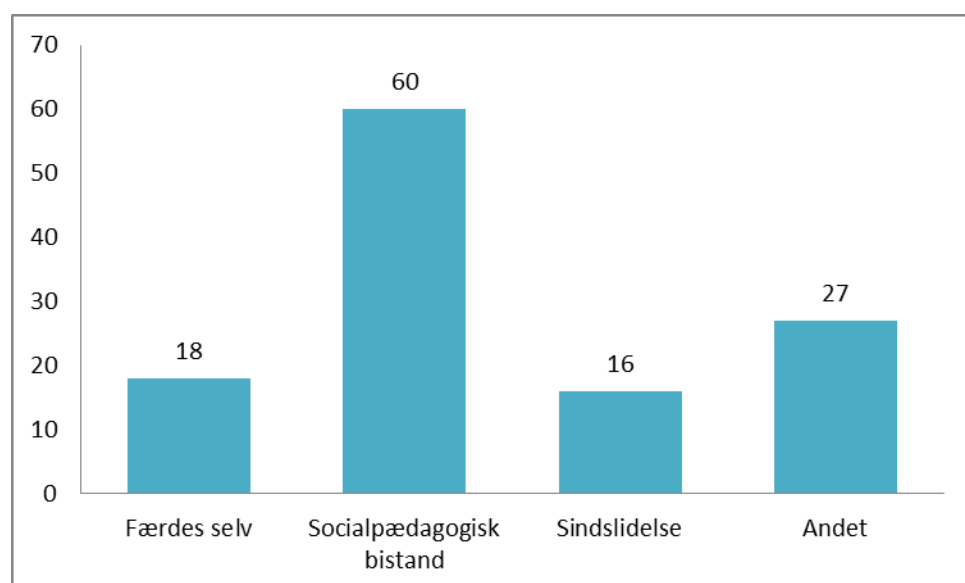
1. Evne til at færdes selv
2. Sociale årsager/behov for socialpædagogisk bistand
3. Sindslidelse
4. Andet (fx alder)

Den mest markante grund til afslag på ledsageordning er tilfælde, hvor kommunerne har vurderet, at borgeren har haft et sådant behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelse, at hjælp efter servicelovens § 97 har været udelukket. Således er dette angivet som årsag i 27 af de 45 undersøgte sager, svarende til 60%.

I 8 af sagerne er der peget på evnen til selv at færdes som årsag til afslaget. I 7 sager er afslaget givet med henvisning til sindslidelse.

I 12 af sagerne er angivet "Andet" som årsag. Disse, øvrige årsager dækker som nævnt over forhold som fx alder, men vedrører også tilfælde, hvor der er beskrevet behov, der falder udenfor en ledsagers opgaver. Andre sager har drejet sig om afslag, fordi der ikke er ønsket ledsagelse, men en besøgsven, herunder sager, hvor borgeren reelt slet ikke har efterspurgt ledsagelse. En sag har vedrørt et ønske om ledsagelse til/fra arbejde, hvilket ikke er formålet med § 97, mens der i en anden sag er givet afslag, fordi der for nylig var bevilget ekstra støttetimer i tilknytning til botilbuddet, blandt andet til ledsagelse.

Figur 3.1. Oversigt over årsager til afslag (i procent)



Summen giver mere end 100%, da det har været muligt at angive mere end én årsag.

Det forhold, at behov for socialpædagogisk bistand er den primære årsag til, at kommunerne har givet afslag på ledsageordning, er ikke overraskende.

Således må man fx gå ud fra, at de færreste borgere, der evner at færdes selv, har et ønske om ledsagelse.

Der er kun få sager, hvor det er alder, der er årsag til afslaget. Enkelte kommuner har ved indsendelsen af sagerne oplyst, at man allerede vejleder om aldersbetingelsen ved den første, indledende kontakt med de borgere, der i henhold til reglen er for gamle til at blive visiteret til ledsagelse. Herefter er en formalisering i form af en afgørelse sjældent relevant.

Kun et lille antal af sagerne drejer sig om borgere, hvor det er spørgsmålet om sindslidelse, der er det centrale for afgørelsen – i hvert fald i tilfælde, hvor en sindslidelse er det primære problem, således at der faktisk vil være grundlag for at afslå ansøgningen med henvisning hertil. Kun relativt sjældent er en borger i en sådan situation opmærksom på (eller efterspørger) ledsagelse. En borger med en sindslidelse vil ofte også modtage hjælp i forvejen; fx efter servicelovens § 99 eller § 85. Undersøgelsen har da også vist, at i flere af de sager, hvor sindslidelse har været et tema, er det en bisidder eller lignende, der har indgivet ansøgningen om ledsagelse på borgerens vegne.

4. Materiel vurdering af sagerne

4.1. Indledning

Nævnet har undersøgt kommunernes praksis i sager, hvor kommunerne har meddelt afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97.

Vi har ved den materielle vurdering særligt set på, om afgørelsen er i overensstemmelse med lovgivningen og praksis, og om der i sagerne er den tilstrækkelige dokumentation for, at personen ikke er berettiget til ledsagerordning.

Efter servicelovens § 97 skal kommunalbestyrelsen tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til personer under folkepensionsalderen, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år.

Det er en forudsætning, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Vurderingen af, om borgeren kan færdes alene, beror bl.a. på i hvilke sammenhænge og i hvilket omfang borgeren kan færdes uden ledsagelse.

Ankestyrelsen har i Principafgørelsen C-4-02 fastslået, at der ikke kan bevilges ledsageordning, selvom borgeren ikke kan færdes alene overalt, hvis borgeren kan færdes alene i et større lokalområde. I den konkrete sag kunne kvinden færdes i den by, hvor hun boede, hun kunne tage bus til nabobyen, kunne gå til tandlæge, frisør, på biblioteker, i svømmehal samt i forretninger og selv købe ind.

Ankestyrelsen har desuden i Principafgørelserne C-43-00 og 74-10 fundet, at selvom borgerne kunne færdes selv uden for hjemmet, var der funktioner forbundet med aktiviteter udenfor hjemmet, som borgerne ikke kunne klare uden bistand fra andre, og ansøgerne var på den baggrund berettiget til ledsageordning.

Ledsageordningen omfatter ikke personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager. Årsagen til denne undtagelse er, at arbejdet med denne persongruppe stiller nogle særlige krav med hensyn til indsigt og træning, der ligger ud over de kvalifikationer, som kommunens ledsagekorps forudsættes at skulle have.

Den omstændighed, at borgeren har en sindslidelse, afskærer dog ikke i sig selv borgeren fra at få en ledsageordning. Sindslidelsen skal samtidig nedsætte funktionsevnen. I Principafgørelsen C-26-07 led manden af skizofreni, men han var i behandling, stabil og omgængelig. Ankestyrelsen vurderede, at der ikke var et særligt behov for støtte under ledsagelsen udover den støtte, som var begrundet i hans fysiske lidelse, hvorfor manden fandtes berettiget til ledsageordning.

Det er efter reglerne desuden en betingelse, at personen kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold. Ankestyrelsen har i en række afgørelser præciseret denne afgrænsning.

I Principafgørelsen C-25-00 har Ankestyrelsen præciseret, at borgeren skal kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter, og borgeren skal være bevidst om indholdet i aktiviteterne.

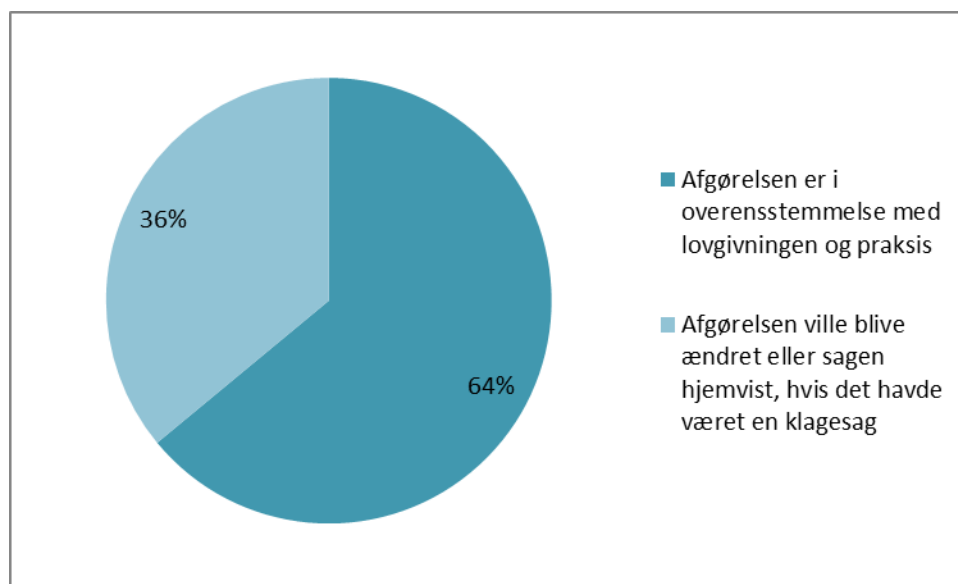
I Principafgørelsen C-17-03 fandtes borgeren ikke berettiget til ledsageordning, fordi den psykiske funktionsnedsættelse medførte et ganske udtalt behov for støttefunktioner omhandlende stort set alle tilværelsens forhold, og der var behov for stabile, sikre og synlige rammer også i forbindelse med ledsagelse.

Andre relevante afgørelser fra Ankestyrelsen er beskrevet i bilag 3. Derudover er ledsageordningen nærmere beskrevet i vejledningen om særlig støtte til voksne punkt 2-23. Der henvises til bilag 2.

4.2. Den samlede vurdering af afgørelsernes rigtighed

Vurderingen af de indsendte sagers rigtighed er foretaget i forhold til, om afgørelsen er i overensstemmelse med lovgivningen og praksis, eller om afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis nævnet havde behandlet sagen. Vi har vurderet, at afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis afgørelsen materielt set ikke er i overensstemmelse med lovgivningen og praksis, eller hvis afgørelsen er truffet på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag.

Figur 4.1. Den samlede vurdering af afgørelsernes rigtighed (i procent)



Der er i alt indgået 45 kommunale afgørelser i undersøgelsen. 29 sager, svarende til 64%, er i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. 16 sager, svarende til 36%, ville være blevet ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag.

I 15 af sagerne har det ikke været muligt for nævnet at vurdere, hvorvidt personen var berettiget eller ej, fordi sagerne ikke var tilstrækkeligt oplyste.

Kun i én sag er kommunens afslag vurderet til at være forkert. I denne sag (nr. 32) havde kommunen meddelt afslag med henvisning til, at borgeren ikke kunne efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk bistand. Borgeren havde Downs syndrom og

kunne ikke færdes alene, fordi han ikke var trafiksikker. Der var oplysninger om, at han havde behov for en vis struktur, og at han havde behov for hjælp til at blive afledt fra ideer, som han fik pga. en livlig fantasi. Det var dog samtidig oplyst, at han sagtens kunne følges med andre beboere fra det botilbud, hvor han boede, uden en støtteperson, at han ikke havde sociale vanskeligheder og var let at omgås. Vi vurderer ud fra de samlede forhold, at de beskrevne vanskeligheder ikke var så omfattende, at han ikke kunne efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk bistand.

Som nævnt i afsnit 3 har vi arbejdet med 4 mulige årsager til afslaget på ledsageordning efter servicelovens § 97.

Undersøgelsen har vist, at det primært er sager, hvor kommunen har henvist til, at borgeren selv kan færdes eller, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, hvor vi har vurderet, at afgørelsen ville være blevet ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag.

I de sager, hvor der er givet afslag med henvisning til, at borgeren har en sindslidelse, eller der er henvist til andre årsager som begrundelse for afslag, har vi i størstedelen af sagerne vurderet, at afgørelserne var i overensstemmelse med lovgivningen og praksis.

Eksempler på sager, der samlet set er vurderet i overensstemmelse med lovgivningen og praksis

Sag nr. 6

Der var søgt om ledsagelse til en 60-årig kvinde, der boede på plejehjem og var beskrevet som initiativløs samt meget afhængig af hjælp. Hun var permanent kørestolsbruger og kunne ikke benytte offentlig transport. I ansøgningen var det oplyst, at hun havde brug for hjælp til at tømme kateterpose (og til at spise og drikke). Der var meddelt afslag på ansøgningen med henvisning til, at ledsageordningen ikke omfatter hjælp til tømning af kateterpose, der betragtes som en plejopgave.

Vi vurderer, at afslaget er korrekt, da hjælp til at tømme kateterpose ikke kan anses for omfattet af de opgaver, som en ledsager kan pålægges. Ledsageordningen omfatter selve ledsagelsen og de funktioner, der er direkte forbundet med ledsagelsen, fx hjælp med at tage overtøj af og på og hjælp med kørestol og andre ganghjælpemidler. Ledsageordningen skal supplere servicelovens øvrige ydelser, men ikke erstatte dem, og omfatter således ikke fx praktisk hjælp i hjemmet.

Sag nr. 7

Borgeren havde i ansøgningen selv oplyst, at han kunne færdes uden ledsagelse, men havde behov for en voksen støtteperson for at klare hverdagen i og uden for job, og han ønskede derfor ledsagelse til og fra arbejde. Kommunen gav afslag med den begrundelse, at ledsageordningens formål er at give borgeren mulighed for at kunne komme hjemmefra, foretage indkøb, deltage i sociale aktiviteter, og altså ikke at ledsage borgeren til og fra arbejde.

Vi vurderer, at afslaget er korrekt. Formålet med ledsageordningen er ikke at ledsage en borger til og fra arbejde, og da borgeren efter det oplyste selv kan færdes i andre sammenhænge, kan pågældende ikke anses for omfattet af personkredsen.

Sag nr. 11

Borgeren led af PTSD og anden ikke-organisk psykose. Han kunne ikke selv tage initiativ, var irriteret, havde mange flashback-oplevelser og periodevis hallucinatoriske op-

levelser. Han havde angst, nedsat koncentration og meget påvirket hukommelse. Der var søgt om ledsagelse, fordi han ikke selv kunne finde rundt.

Vi vurderer, at afslaget er korrekt. Der foreligger ikke praksis om de konkrete lidelser, men diagnosen "anden ikke-organisk psykose" er i samme kategori som skizofreni i ICD-10. ICD-10 er et diagnosesystem udarbejdet af WHO, som mange lande anvender. Ankestyrelsen har i Principafgørelsen C-26-07 anset skizofreni for at være en egentlig sindslidelse.

Sagen var veloplyst i forhold til sindslidelsen, og vi har anset det for godtgjort, at det var sindslidelsen, der nedsatte funktionsevnen og nødvendiggjorde behovet for ledsagelse.

Sag nr. 37

Borgeren havde svære følger efter en hjerneblødning. Hun var ikke orienteret i tid, sted og egne data, var ikke i stand til at give udtryk for basale behov, havde nedsat hukommelse og havde vanskeligt ved at fastholde opmærksomheden. Hun benyttede rollator og der var søgt om ledsagelse til svømning. Behovet for ledsagelse skyldtes, at hun havde behov for hjælp til at komme til og fra svømmehallen, hjælp til af- og påklædning og hjælp til bad. Kommunen meddelte afslag med den begrundelse, at kommunen vurderede, at hun havde behov for pædagogisk hjælp under ledsagelse, og heller ikke selv kunne give udtryk for et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter.

Vi vurderer, at afslaget er korrekt. Kommunens vurdering af, at borgeren ikke kunne efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, var dokumenteret i sagens oplysninger.

4.3. Oplysningsgrundlaget i sagerne

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 10, at myndighederne har ansvaret for, at sager, der behandles efter loven, er tilstrækkeligt oplyste (officialprincippet).

For at kunne bedømme, om kommunens afslag er berettiget, skal der derfor foreligge tilstrækkelige oplysninger, der kan støtte den vurdering, som kommunen har foretaget.

Det betyder, at hvis kommunen har begrundet afslaget med, at borgeren selv kan færdes i tilstrækkeligt omfang, skal der foreligge oplysninger om, i hvilke sammenhænge borgeren selv kan færdes og omfanget heraf.

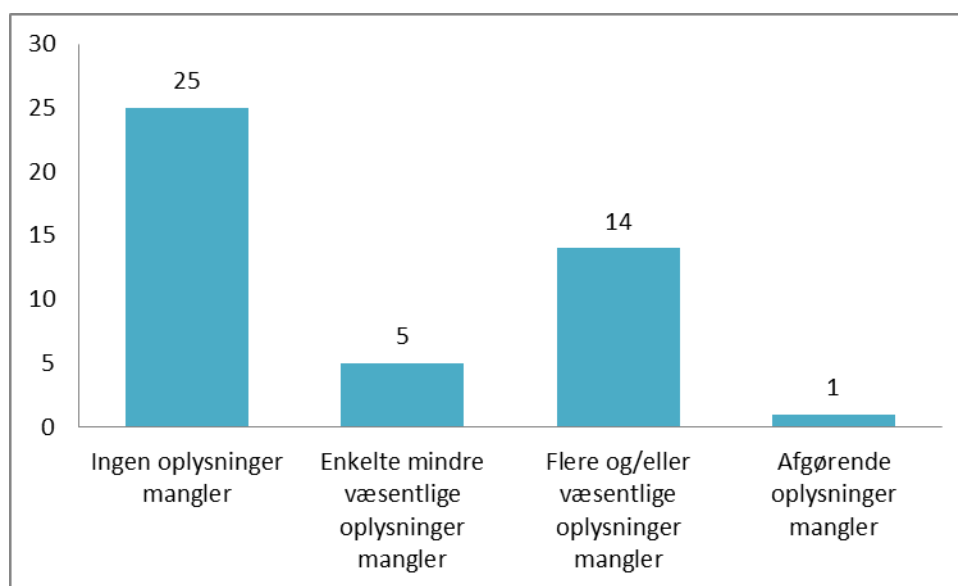
Hvis kommunen har begrundet afslaget med, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, skal der foreligge oplysninger om, i hvilket omfang og på hvilken måde borgerens funktionsniveau er nedsat, hvordan borgeren klarer dagligdagen og hvilken støtte borgeren har behov for i forbindelse med ledsagelse.

Hvis kommunen har begrundet afslaget med, at borgeren har en sindslidelse, skal der foreligge oplysninger om sindslidelsen, herunder i hvilket omfang sindslidelsen påvirker borgerens funktionsniveau.

Derudover afhænger det af en konkret vurdering, hvilke oplysninger der er nødvendige. Vi har ikke stillet det som et krav, at der i alle sager skal foreligge lægelige oplys-

ninger. Det er en konkret vurdering, om der burde være indhentet lægelige oplysninger i den enkelte sag.

Figur 4.3. Oplysningsgrundlaget



I 25 af sagerne mangler der ingen oplysninger, og i 5 sager mangler der kun enkelte mindre væsentlige oplysninger. I 29 af disse i alt 30 sager er afgørelsen i overensstemmelse med lovgivningen og praksis, mens afgørelsen i en enkelt sag ville være blevet ændret, hvis det havde været en klagesag. Der henvises til afsnit 4.2 ovenfor.

I 15 sager mangler der væsentlige eller afgørende oplysninger. De 15 sager ville som udgangspunkt være blevet hjemvist, hvis det havde været klagesager.

I de få sager, hvor kommunen har henvist til, at borgeren selv kan færdes, har problemet i de sager, hvor oplysningsgrundlaget ikke har været tilstrækkeligt, været at der har været for få oplysninger om, hvilke steder og i hvilke sammenhænge, borgeren selv kunne færdes.

Eksempel, hvor dokumentationen for, at borgeren kan færdes selv, er tilstrækkelig

Sag nr. 24

Sagen vedrører en 20-årig mand med nedsat psykisk funktionsevne som følge af hjerneskade. Kommunen meddelte afslag på ansøgningen med begrundelsen, at han selv kunne færdes og henviste til Principafgørelsen C-4-02. Af oplysningerne i sagen – bestående af lægemateriale, handleplan, ressourceprofil, samtaleskema, mødereferat mv. – fremgik blandt andet, at han kørte på knallert til tre nabobyer og kunne tage bussen til en fjerde by. Han havde bostøtte efter § 85, hvor han havde fået træning og introduktion til nye aktiviteter samt forberedelse af buskørsel og lignende.

Vi vurderer, at der er tilstrækkelig dokumentation for, at han kunne færdes selvstændigt i så mange sammenhænge, at han ikke var berettiget til ledsageordning.

Eksempel, hvor dokumentationen for, at borgeren kan færdes selv, ikke er tilstrækkelig

Sag nr. 27

Kommunen havde som grundlag for vurderingen af, at borgeren selv kunne færdes, lagt vægt på, at han selv kunne tage bybussen til arbejde og kunne benytte offentlige transportmidler, når han skulle besøge sin mor. Bostedet, hvor han boede, havde anskaffet et klippekort til ham, da han havde problemer med at købe billet.

Der var kun oplysninger om, at han kunne færdes selvstændigt i to sammenhænge, henholdsvis til og fra arbejde og besøg hos moderen. Dette kan ikke anses for at være tilstrækkelig dokumentation for, at borgeren kan færdes selvstændigt i fornødent omfang. I Principafgørelsen C-4-02 kunne borgeren færdes selvstændigt til flere forskellige steder. Var der tale om en klagesag, ville den derfor være blevet hjemvist med henblik på at indhente yderligere oplysninger om hans evne til at færdes alene.

I de sager, hvor kommunen har meddelt afslag med henvisning til, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, har der i en del sager manglet flere og/eller væsentlige oplysninger.

De oplysninger, der mangler, er primært oplysninger, som nærmere beskriver, hvilken støtte borgeren skal have i forbindelse med ledsagelse. I nogle sager har kommunerne alene henvist til, at borgeren i forvejen bor i et botilbud/modtager socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Dette udelukker ikke i sig selv, at borgeren kan være berettiget til ledsageordning. I enkelte sager har kommunerne henvist til, at borgeren skal opfordres til at komme i gang med aktiviteter, uden at det er nærmere beskrevet, i hvilken grad borgeren skal støttes til at tage initiativ til at komme af sted. Borgeren skal selv kunne give udtryk for ønske om forskellige aktiviteter, men ledsageren må gerne medvirke til at sørge for, at borgeren kommer af sted til aktiviteterne, jf. vejledningens punkt 11. Det afgørende er, om ledsageren skal opfordre eller støtte borgeren i et sådant omfang, at det har karakter af en egentlig socialpædagogisk støtte, som en ledsager ikke har de nødvendige forudsætninger for at yde.

Eksempler, hvor dokumentationen for, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, er tilstrækkelig

Sag nr. 41

Borgeren boede i et bofællesskab og havde søgt om ledsagelse, fordi han ikke kunne færdes sikkert i trafikken pga. kikkertsyn og risiko for epileptiske anfald. Han fik i bofællesskabet støtte og vejledning til personlig pleje og rengøring. Det var oplyst, at han i perioder var plaget af tvangshandlinger og var angst/usikker i forhold til nye opgaver og meget afhængig af en struktureret hverdag, han havde manglende empati, og hvis han fik modstand, kunne det udløse vredesudbrud, hvor han indimellem også blev voldelig.

Vi vurderer, at det på baggrund af disse oplysninger var godtgjort, at borgeren ikke kunne efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.

Sag nr. 28

Sagen vedrører en 49-årig mand, der fra lægelig side var beskrevet primært med psykiske problemer, såsom angst, depression, sarthed, kontaktsvaghed mv. Der var søgt om ledsagelse for at opnå en tryghedsfølelse i forhold til risiko for uheld og overfald. Kommunen havde givet afslag med henvisning til, at han kunne færdes selv og som følge af sociale/psykiske årsager.

Det er vores opfattelse, at det ikke var helt tydeligt, om en ledsager skulle have en særlig, faglig/uddannelsesmæssig baggrund, men vi har dog vurderet, at afgørelsen er korrekt.

Eksempler, hvor dokumentationen for, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold, ikke er tilstrækkelig

Sag nr. 15

Borgeren havde en psykisk funktionsnedsættelse og var spastisk lammet og som følge heraf kørestolsbruger. Hun boede i et bofællesskab og havde i en længere årrække haft ledsageordning efter servicelovens § 97 bevilget som følge af hendes fysiske funktionsnedsættelse. Kommunen traf afgørelse om ophør af ledsageordning med den begrundelse, at hendes nedsatte funktion krævede en del pædagogisk bistand. Kommunen henviste til, at hun netop boede i et bofællesskab tilknyttet pædagogisk personale. Der var ingen oplysninger i sagen om, hvilken støtte hun modtog i bofællesskabet. Det var i hendes journal fra en samtale med personalet i bofællesskabet refereret, at der ikke var tvivl om, at der i forhold til hende var behov for pædagogisk bistand ved ledsagelse.

Der forelå efter vores vurdering ikke tilstrækkelige oplysninger om borgerens behov for støtte. Den omstændighed, at hun bor i et bofællesskab og i forvejen modtager pædagogisk støtte, afskærer hende ikke i sig selv fra at få bevilget ledsageordning. Der kan i den sammenhæng henvises til Principafgørelsen C-25-00, sag nr. 2. Konkret mangler der oplysninger om, hvilket behov for støtte hun har i forbindelse med ledsagelse.

Sag nr. 34

Sagen drejede sig om en 26-årig kvinde, som blandt andet havde Downs syndrom. Kommunen havde meddelt afslag på ledsagelse med henvisning til behov for socialpædagogisk bistand. I sagen var dog ingen lægelige oplysninger eller fx en nærmere beskrivelse af funktionsevnen. I begrundelsen var nævnt, at hun havde brug for hjælp til ADL, uden det var nærmere specificeret. De problemer, hun havde i forhold til svømning, var der heller ikke oplyst noget om. Hendes tryghedsbehov manglede også en nærmere beskrivelse. Det vides i øvrigt ikke, hvorledes hun var forsørget, om hun havde hjælp efter § 85, om hun boede i botilbud, var i beskyttet beskæftigelse mv.

Ud fra sagens oplysninger er det ikke muligt at vurdere, om hun havde behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelse.

Sag nr. 44

Borgeren var en 63-årig, udviklingshæmmet mand med alkoholmisbrug samt kronisk depression og periodevis angst. Han var tilkendt højeste førtidspension, boede i bofællesskab og var i beskyttet beskæftigelse samt havde § 85-støtte (dog vistnok ikke til ledsagelse). Han drak øl hver dag, og alle hans lommepenge blev brugt til øl. Når han drak, havde han svært ved at overholde aftaler. Der var søgt om ledsagelse til at tage på ture med tog, til arrangementer etc. Han skulle have hjælp til at købe billetter. Kommunen havde meddelt afslag på ledsagelse med henvisning til behov for socialpædagogisk bistand.

Den foreliggende dokumentation i sagen er ikke tilstrækkelig til at sige, at en ledsager nødvendigvis skal have en socialpædagogisk baggrund, da man fx ikke kan se, om ledsageren skal afholde ham fra at drikke, eller om behovet drejer sig om noget andet. Det kan ikke afvises, at manden ville afholde sig fra at drikke, så længe han er/bliver

aktiveret. Han er som regel glad og kan fx godt håndtere ændrede planer samt skelne mellem fantasi og virkelighed.

I de 7 sager, hvor kommunen har givet afslag med henvisning til, at borgeren havde en sindslidelse, foreligger der i størstedelen af sagerne den nødvendige dokumentation herfor, samt at sindslidelsen nedsatte borgerens funktionsevne i et sådant omfang, at borgeren ikke er omfattet af personkredsen i servicelovens § 97.

Eksempel, hvor dokumentationen for sindslidelse er tilstrækkelig

Sag nr. 36

Sagen drejede sig om en 36-årig kvinde, hvor funktionsevnen primært var nedsat som følge af psykiske årsager på grund af misbrug. Hun var via psykiater i medicinsk behandling for ADD (Ritalin), og det var også oplyst i sagen, at hun var sindslidende som følge af bipolar affektiv sindslidelse og angst, ligesom en personlighedsforstyrrelse også var omtalt.

Selvom der mangler specifikke lægeoplysninger om de omtalte sindslidelser – der er fx omtalt en speciallægeerklæring i journalen, der dog ikke er vedlagt – så vurderer vi, at sagen er tilstrækkeligt beskrevet til, at kvindens primære problem må siges at være sindslidelse, hvorfor ledsagelse efter § 97 ikke er en mulighed.

Eksempel, hvor dokumentationen for sindslidelse ikke er tilstrækkelig

Sag nr. 22

Sagen drejede sig om en 53-årig mand. Kommunen havde meddelt afslag på ledsagelse med henvisning til, at han havde en sindslidelse. I sagen var oplyst, at han havde en psykisk lidelse, men ikke hvilken.

Det er på de foreliggende oplysninger uklart, om der reelt er tale om en sindslidelse eller ej. En psykisk nedsat funktionsevne er ikke i sig selv til hinder for ledsagelse, jf. ordlyden i § 97. Den manglende oplysning betyder, at vi i denne sag ikke kan se, om betingelserne for ledsagelse er opfyldt. Sagen ville derfor være blevet hjemvist, hvis den var blevet påklaget.

5. Helhedsvurdering

5.1. Indledning

5.1.1. Lovmæssig baggrund

Kommunens pligt til at foretage helhedsvurdering fremgår af retssikkerhedslovens § 5. Heraf fremgår også pligten til at være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Dette afsnit vedrører dog første led af bestemmelsen, der drejer sig om, at man skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning.

Det fremgår af pkt. 451 i vejledningen til retssikkerhedsloven, at retssikkerhedslovens § 5 mv. er et supplement til forvaltningsmyndigheders almindelige vejledningsforpligtelse, der følger af forvaltningslovens § 7.

Kort fortalt går pligten i retssikkerhedslovens § 5 ud på, at når en borger henvender sig med et ønske/behov, er det op til kommunen at træffe afgørelse efter de mest relevante regler. Viser det sig, at ansøgningen skal behandles i en anden afdeling, må kommunen af egen drift sørge for at videresende den hertil.

5.1.2. Ankestyrelsens praksis

Ankestyrelsen har i Principafgørelsen C-38-07 blandt andet fastslået, at servicelovens § 85 kan anvendes til at yde hjælp til ledsagelse til ikke selvvalgte aktiviteter. Denne hjælp kan ydes samtidig med ledsagelse til selvvalgte aktiviteter efter § 97.

Også i C-8-06 (om, hvornår der kan ske fradrag i de 15 timers ledsagelse pr. måned) er Ankestyrelsen inde på, at der er forskel på lægeordinerede og selvvalgte aktiviteter. Det blev i sagen blandt andet vurderet, at de selvvalgte aktiviteter ikke indeholdt socialpædagogisk bistand.

Hjælp til ledsagelse efter servicelovens § 85 forudsætter selvsagt, at personen er omfattet af denne personkreds, hvilket ofte vil være tilfældet i sager, hvor et afslag på ledsagelse efter § 97 netop er givet med henvisning til et behov for socialpædagogisk bistand.

Det Sociale Nævns praksis på dette område peger i øvrigt på, dels at det – selvom det ikke er udgangspunktet – ikke er udelukket at anvende § 97 til ledsagelse til ikke selvvalgte aktiviteter, fx lægebesøg; og dels, at det også er muligt at få ledsagelse efter § 85 til selvvalgte aktiviteter. Undersøgelsens resultater skal naturligvis ses i sammenhæng hermed.

5.1.3. § 97 og forholdet til § 85

I sager, hvor en kommune meddeler afslag på ledsagelse efter servicelovens § 97 som følge af et socialpædagogisk behov, vil der ofte være grundlag for også at foretage en vurdering af, om det er muligt at yde hjælp til den ansøgte ledsagelse efter § 85.

I sager, hvor en borger har en sindslidelse, der er den primære grund til, at vedkommende ikke har ret til ledsagelse efter servicelovens § 97, kan både ledsagelse efter § 85, men også hjælp efter § 99 være relevant.

Undersøgelsens fokus på helhedsvurdering vedrører dog mest (men altså ikke udelukkende) tilfælde med socialpædagogisk bistand, herunder forholdet til § 85, ikke mindst i kraft af, at den væsentligste del af sagerne drejer sig om, at der netop er givet afslag med henvisning til socialpædagogiske behov, jf. også afsnit 3.

Vi skal på dette sted fremhæve, at en sag godt kan være vurderet til, at der korrekt er givet afslag på ledsagelse efter servicelovens § 97, også selvom vi samtidig har været af den opfattelse, at en fornøden helhedsvurdering enten ikke har været tilstrækkelig eller måske slet ikke har fundet sted.

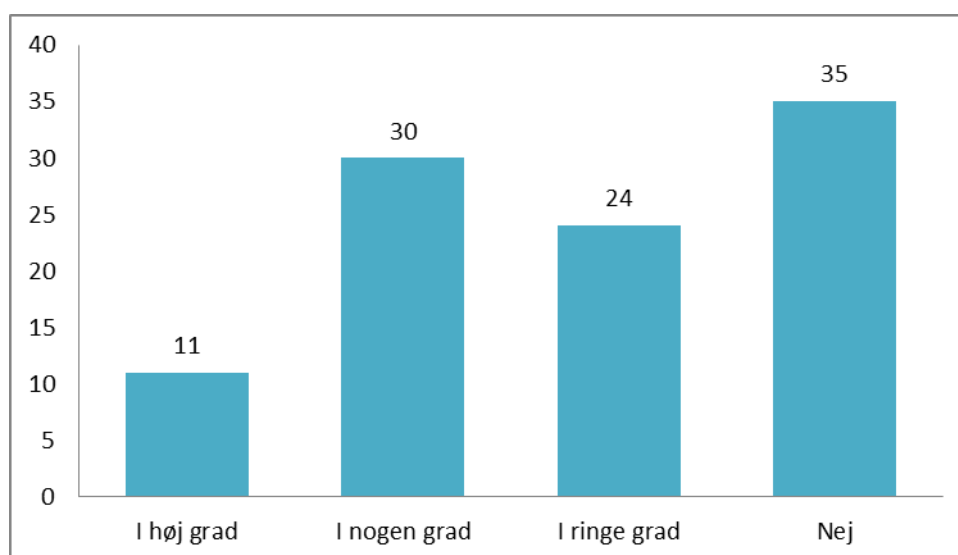
5.2. Undersøgelsens resultater

Af de i alt 45 undersøgte sager har vi vurderet, at det i 37 af sagerne har været nødvendigt, at kommunerne har overvejet ledsagelse efter andre regler, særligt servicelovens § 85.

I 4 sager – svarende til 11% af de sager, hvor det er relevant – har kommunerne i høj grad været opmærksomme på muligheden for ledsagelse (efter servicelovens § 85), mens det i nogen grad er tilfældet i 11 sager, svarende til 30%.

I 9 sager – hvilket udgør 24% – har kommunerne i ringe grad været opmærksomme herpå, og i 13 sager (det vil sige 35%) har kommunerne slet ikke været opmærksomme på helhedsvurderingen i henhold til retssikkerhedslovens § 5, jf. især servicelovens § 85.

Figur 5.1. Er der sket tilstrækkelig helhedsvurdering (i procent)



Samlet kan vi således konkludere, at i ca. 6 ud af 10 sager er kommunerne ikke helt gode nok til at få foretaget en tilstrækkelig helhedsvurdering i de undersøgte sager.

Konsekvensen heraf er, at en ansøger, der eksempelvis har fået afslag på ledsagelse efter servicelovens § 97 med henvisning til, at vedkommende har socialpædagogiske behov, ikke får behandlet sin ansøgning om ledsagelse efter den – viser det sig – mest relevante regel. Det betyder også, at kommunerne i knap 60% af sagerne, hvor det har været relevant, ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt, om borgeren skulle have hjælp til ledsagelse, typisk efter § 85.

Eksempel på en sag, hvor der i høj grad er sket helhedsvurdering

Sag nr. 26

Sagen vedrører en 51-årig mand med både nedsat fysisk og psykisk funktionsevne. Fra sygehus er blandt andet oplyst, at han kræver opsyn og er let afledelig. I handleplanen er det beskrevet, at han har svært ved at orientere sig. Udover fremadskridende gangproblemer er han også diagnosticeret med organisk, langsomt fremadskridende demens som følge af alkoholmisbrug. I afgørelsen om afslag efter § 97 har kommunen henvist til C-17-03 og vurderet, at han ikke kan færdes alene og har brug for socialpædagogisk bistand af en uddannet person. En uge efter visiteres han til hjælp efter § 85, hvorefter der senere udarbejdes ny handleplan, hvor det blandt andet fremgår, at han får hjælp til ledsagelse.

Eksempel på en sag, hvor der i nogen grad er sket helhedsvurdering

Sag nr. 17

Der ansøges om ledsagelse til biograf, koncerter og svømning. Hun har Downs Syndrom. Hun har selv underskrevet ansøgningen, som også er underskrevet af en hjemmevejleder. Det er oplyst, at hun ikke selv kan færdes udenfor lokalområdet, dvs. hun kan gå fra bopæl til busstop sammen med de øvrige beboere. Hun har brug for ledsagelse til og fra et sted og det er nødvendigt at ledsageren er til stede. Kommunen meddeler afslag med den begrundelse, at idet hun bor i et bofællesskab og er bevilget hjemmevejledning efter § 85, skønnes der ikke at være tale om ledsagelse uden socialpædagogisk indhold. Det er oplyst, at støtten efter § 85 også omfatter ledsagelse, men kommunen har ikke taget stilling til, om denne støtte fortsat er tilstrækkelig.

Eksempel på en sag, hvor der i ringe grad er sket helhedsvurdering

Sag nr. 31

Der er ansøgt om ledsagelse til gåture osv. og samvær. Det er i ansøgningen oplyst, at han har et kranietrauma, middelsvær demens pga. alkohol, forbigående sindssygetilstand (delir), bevidsthedsforstyrrelse og desorientering. Der er meddelt afslag med den begrundelse, at han ikke er omfattet af målgruppen, da der ikke, jf. vejledningen, kan bevilges ledsagelse til personer, som har nedsat funktionsevne pga. sociale årsager. Kommunen har lagt vægt på, at det fremgår af de lægelige oplysninger, at han lider af ret udtalt alkoholisk demens og fortsat drikker ret massivt. Herudover har lægen oplyst, at manden bor på et døgnbemandet bosted og har neglect (manglende fornemmelse af den ene side af kroppen). Lægens kendskab til ham er begrænset, og han har derfor kontaktet borgerens kontaktperson, som til lægen har oplyst, at han til dels selv kan finde rundt, i hvert fald går han selv og køber øl og andre ting, men at han hurtigt kan blive forvirret og aggressiv. Bostedet har også svært ved at håndtere ham.

Kommunen burde have taget stilling til, om der kunne bevilges ledsagelse efter § 85, evt. yderligere ledsagelse, hvis han i forvejen er bevilget dette i forbindelse med ophold i bosted.

Eksempel på en sag, hvor der ikke er sket helhedsvurdering

Sag nr. 12

59-årig kvinde med Alzheimers demens. Hun er stress-følsom og har behov for støtte og guidning. Der er brug for tilsyn fra hjemmeplejen mv. i perioder, hvor ægtefællen er ude at rejse. Kommunen har meddelt afslag på ansøgningen om ledsagelse efter § 97 med henvisning til behov for socialpædagogisk bistand.

Idet ansøgningen er afslået med henvisning til behov for socialpædagogisk bistand, burde kommunen have taget stilling til, om den ansøgte ledsagelse kunne bevilges efter § 85. Dette er dog ikke sket.

6. Vurdering af formelle regler

6.1. Indledning

Undersøgelsen har vist, at kommunerne i alle 45 sager har truffet en skriftlig afgørelse. Det er en fordel for både borgeren og kommunen (samt nævnet, hvis der klages), dels fordi det forvaltningsretligt set forpligter kommunerne til at begrunde afgørelserne, og dels fordi skriftlighed har en bevismæssig betydning, der gør det nemmere at efterprøve og dokumentere, at en afgørelse er meddelt, herunder hvad den går ud på.

Vi skal understrege, at en sag godt kan være vurderet til at være indholdsmæssigt korrekt, også selvom vi i nogle tilfælde samtidig har vurderet, at visse formelle forhold kunne have været efterlevet i et større omfang end sket.

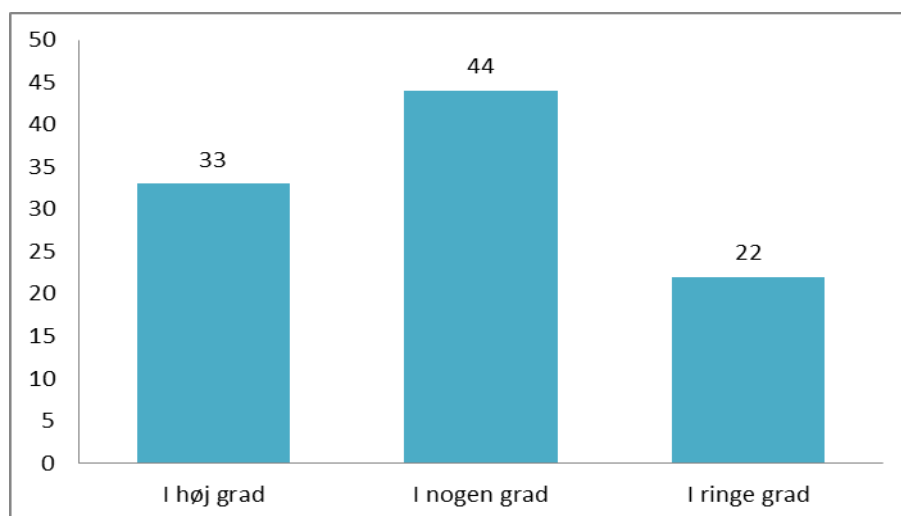
6.2. Begrundelse

Kravene til begrundelse af en skriftlig afgørelse, der ikke giver borgeren fuldt ud medhold, følger af forvaltningslovens § 22, jf. § 24. Kravene er koncentreret om 3 centrale forhold:

1. En afgørelse skal indeholde en henvisning til, efter hvilke retsregler den er truffet.
2. I det omfang, afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal der være redegjort for, hvilke hovedhensyn, der ligger bag skønsudøvelsen.
3. Om fornødent skal afgørelsen indeholde en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder, der er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen.

I 1/3 af sagerne – 15 ud af 45 – er begrundelsen i høj grad i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. I 20 sager (svarende til 44%) er begrundelsen i nogen grad i overensstemmelse med forvaltningsloven, mens begrundelsen i 10 sager, altså 22%, i ringe grad følger reglerne.

Figur 6.1. Er begrundelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 (i procent)



Summen giver 99% som følge af afrunding.

Sammenfattende viser undersøgelsen, at kommunernes begrundelser for afgørelserne i mere end ¾ af sagerne er tilfredsstillende, mens begrundelserne i lidt over 1/5 af sagerne ikke er tilstrækkelige. Som nævnt er der ingen sager, hvor der overhovedet ikke er nogen begrundelse.

En af de mest fremtrædende begrundelsesmangler drejer sig om manglende henvisning til regler (særligt ledsagebekendtgørelsens § 1, stk. 3, om sindslidelse og § 4 om socialpædagogisk bistand). En anden af de oftest forekommende fejl er manglende henvisning til faktiske forhold.

Eksempel på en begrundelse, der i høj grad er i overensstemmelse med reglerne

Sag nr. 13

I 2003 bevilges en hjerneskadet mand § 85-støtte, som forlænges. Ordningen bruges til at klare dagligdags opgaver. I november 2007 bliver støttepersonen syg, og kommunen annoncerer efter en ny. Den 28. januar 2008 er der fortsat ikke fundet én og ved en samtale oplyser borgeren, at han ikke har brug for en ledsager, men en person som kan hjælpe med at anke sager i forhold til kommunen samt hjælpe med en sag mod egen læge. Han fortæller, at han sagtens kan gå i byen selv og handle. Som følge heraf sender kommunen en skriftlig afgørelse den 29. januar 2008, hvor der gives afslag på en ledsager efter § 97 med den begrundelse, at borgeren har oplyst at han ikke har problemer med at handle og deltage i fritidsaktiviteter, og kommunen derfor vurderer, at han kan færdes alene. Kommunen træffer samtidig afgørelse om afslag på støtteperson efter § 99.

Eksempel på en begrundelse, der i nogen grad er i overensstemmelse med reglerne

Sag nr. 38

Kommunen har meddelt afslag på ledsageordning til en 37-årig kvinde med henvisning til behov for socialpædagogisk bistand. I begrundelsen er henvist til servicelovens § 97 og nogle få, faktiske omstændigheder fra en personlig udviklings- og læreplan (om, hvordan hun reagerer under pres). Vi vurderer, at kommunen godt kunne have henvist til flere faktiske omstændigheder – fx, at funktionsevnen er nedsat som følge af Downs syndrom – ligesom afgørelsen heller ikke indeholder en henvisning til ledsagebekendtgørelsens § 4 om socialpædagogisk bistand.

Eksempel på en begrundelse, der i ringe grad er i overensstemmelse med reglerne

Sag nr. 2

Sagen handler om en 80-årig kvinde med en væsentlig synsnedsettelse, der blandt andet har brug for en ledsager ved anvendelse af offentlige transportmidler mv. Kommunen har i afgørelsen henvist til servicelovens § 97 og til, at ansøger ikke er omfattet af personkredsen. Der er dog ikke henvist til faktiske omstændigheder, og dermed kan man ikke se, hvad årsagen til afslaget er. Alting peger på, at det er alderen, der er afgørende, men som nævnt er der altså hverken henvist til, hvor gammel ansøger er, eller at det er derfor, der er givet afslag.

6.3. Klagevejledning

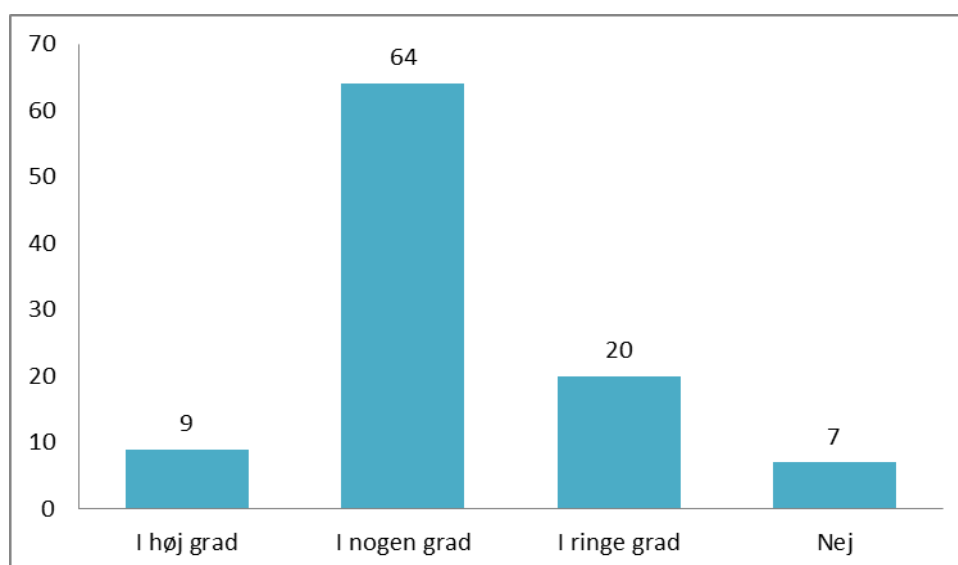
Reglerne om klagevejledning følger af forvaltningslovens § 25, stk. 1. For kommunerne på det sociale område betyder det, at der i forbindelse med skriftlige afgørelser om afslag skal vejledes om, at der er klageadgang til det sociale nævn. Klagevejledningen skal også indeholde oplysninger om, hvordan man klager samt om fristen på 4 uger.

I modsætning til forvaltningslovens regler om begrundelse, jf. lige ovenfor i afsnit 6.2., har reglerne om klagevejledning ikke betydning for lovligheden af en afgørelse. En manglende klagevejledning vil således normalt alene betyde, at klagefristen ikke anses for overskredet.

Resultaterne viser, at kommunerne i de fleste sager har været gode til at give klagevejledning. I 4 sager er klagevejledningen i høj grad i overensstemmelse med reglerne (9%), mens det i nogen grad er tilfældet i 29 sager (64%).

I 9 sager (20%) lever klagevejledningen i ringe grad op til kravene, mens klagevejledningen mangler i 3 sager (7%).

Figur 6.2. Lever klagevejledningen op til kravene (i procent)



Den mest karakteristiske fejl i klagevejledningerne er, når det på den ene eller anden måde fremgår, at kommunen forudsætter, at en klage skal indgives skriftligt. Der gælder ikke formkrav til en klage, der derfor også kan indgives telefonisk eller personligt. I sådanne situationer skal kommunen tage et notat af klagen og eventuelle oplysninger, der måtte fremkomme, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Det vil være en god idé, hvis kommunerne er opmærksomme på i klagevejledningerne at skrive, at klagefristen udløber ved kontortids ophør på fristens sidste dag.

Vi skal understrege, at hvis en klagevejledning har forudsat, at en klage skal indgives skriftligt, er den blevet kategoriseret under "i nogen grad". Hvis den eneste "mangel" er, at det ikke fremgår, at klagefristen udløber ved kontortids ophør på fristens sidste dag, hører klagevejledningen under "i høj grad".

De oftest forekommende eksempler på klagevejledninger, der i ringe grad lever op til reglerne er sager, hvor det er oplyst i afgørelsen, at der er vedlagt en klagevejledning, men hvor klagevejledningen imidlertid ikke er vedlagt. I sådan et tilfælde er borgeren alene oplyst om, at der er en klagemulighed, men der er ingen detaljerede oplysninger, om fx fremgangsmåden eller klagefristen.

For at mindske tvivl om, hvorvidt borgeren har fået en klagevejledning eller ej, kan kommunerne med fordel lade klagevejledningen indgå som en fast side i afgørelsen, herunder med sidenummerering.

6.4. Partshøring

Reglerne om partshøring finder man i forvaltningslovens § 19. Hovedreglen om, hvornår partshøring skal finde sted, fremgår af bestemmelsens stk. 1, mens stk. 2 opregner en række undtagelser.

Der skal ske partshøring, hvis kommunen har en faktisk oplysning, som borgeren ikke ved, at kommunen har; dog kun, når oplysningen er til ugunst for borgeren og er af væsentlig betydning for den afgørelse, der skal træffes.

Som tilfældet er med begrundelsespligten, er partshøring også en garantiforskrift, hvilket betyder, at gyldigheden af en afgørelse som udgangspunkt vil være afhængig af, at der ikke er partshøringsfejl.

I godt halvdelen af de undersøgte sager (24) har det ikke været aktuelt at foretage partshøring. Det skyldes typisk, at der ikke er indhentet oplysninger i sagen, og/eller, at oplysningerne kommer fra borgeren selv, ligesom der i enkelte sager er holdt møde, hvor borgeren er blevet gjort bekendt med grundlaget for afgørelsen.

I 16 af de tilbageværende sager har kommunerne korrekt foretaget partshøring, hvilket svarer til en andel på 76% af det samlede antal sager, hvor partshøring har været påkrævet. Det vil sige, at der i 5 sager – altså i 24% af de relevante sager – ikke har fundet partshøring sted. I mere end $\frac{3}{4}$ af sagerne, hvor det er relevant, efterlever kommunerne således pligten til at foretage partshøring.

I de 5 sager har kommunerne enten undladt at partshøre i lægelige oplysninger, oplysninger fra borgerens hjemmevejleder eller oplysninger fra personalet i borgerens botilbud.

6.4.1. Agterskrivelser

Undersøgelsen viser, at kommunerne ofte tilrettelægger partshøringen ved at sende en såkaldt agterskrivelse til borgeren. Det er et brev, der typisk indeholder et udkast til den afgørelse, kommunen forventer at træffe. Borgeren får så en frist til at komme med eventuelle bemærkninger.

På det sociale område er der ikke pligt til at sende agterskrivelser (eller udkast til afgørelse), som man fx kender det fra skattelovgivningen. Det vil sige, at når der i en sag ikke er grundlag for at foretage partshøring, fordi betingelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, ikke er til stede, kan en agterskrivelse være et skridt, der forlænger sagsbehandlingstiden unødigt.

I sager, hvor der er grundlag for at foretage partshøring, vil der som regel ikke være formelle problemer forbundet med at gøre dette i form af en agterskrivelse. Det vil normalt være tilstrækkeligt i henhold til forvaltningsloven.

Overordnet kan siges, at ulempen ved en agterskrivelse – når partshøring ikke er påkrævet – er, at et sådant brev på mange måder ligner en endelig afgørelse. En sjældent gang kommer kommunerne også til at give klagevejledning allerede sammen med agterskrivelsen.

Problemet herved er, at en borger måske vil reagere på agterskrivelsen ved at klage for tidligt, altså endnu inden selve afgørelsen er udarbejdet/modtaget. I nævnets daglige arbejde har vi set flere eksempler herpå.

Idet kommunen altid skal træffe (endelig) afgørelse efter en agterskrivelse, giver dette anledning til forvirring, og modtager nævnet en sag, hvor borgeren som følge af ovenstående har klaget for tidligt, er vi endnu ikke sagligt kompetente til at behandle den, hvorfor vi vil afvise. Det er som nævnt unødigt forvirrende og ressourcekrævende.

Kommunerne kan overveje, om der er grundlag for at ændre på anvendelsen af agterskrivelser; ikke mindst hvis kommunerne har kendskab til sager/områder, hvor de netop nævnte problemer har været til stede.

Det er særligt et problem, hvis kommunen efterfølgende ikke får meddelt den endelige afgørelse til borgeren, hvilket vi har set ét eksempel på i undersøgelsen. Herved har borgeren reelt fået afslag på sin ansøgning, men ingen klagevejledning.

6.5. Andre formelle forhold

6.5.1. Fuldmagt mv.

Størstedelen af de undersøgte sager, hvor vi har vurderet det nødvendigt, at kommunerne overvejer andre, formelle forhold, drejer sig om fuldmagt. På forvaltningsområdet i almindelighed og det sociale område i særdeleshed er det ganske udbredt at lade sig repræsentere af andre i en sag.

Man kan naturligvis også få hjælp i forbindelse med en sag, uden at det er hensigten, at vedkommende skal fungere som andet end en bisidder. I en sådan situation er en fuldmagt ikke nødvendig.

Hvis det imidlertid drejer sig om, at "hjælperen" overtager borgerens rettigheder og pligter, fungerer vedkommende som en egentlig partsrepræsentant. Medmindre der er tale om en advokat, revisor eller anden professionel part, herunder en værge, vil det være påkrævet med en fuldmagt. Er partsrepræsentanten værge for ansøger, kan repræsentationsforholdet dokumenteres ved værgebeskikkelsen.

I de undersøgte sager, hvor spørgsmål om fuldmagt har været aktuelle, er det en ægtefælle/et andet familiemedlem eller en hjemmevejleder/kontaktperson, der har hjulpet borgeren. Sådanne personer skal, jf. ovenfor, som udgangspunkt have fuldmagt til at føre en sag. Kommunerne må derfor øge opmærksomheden herpå.

I forlængelse af ovenstående kan vi også henlede opmærksomheden på servicelovens § 82, hvor det blandt fremgår, at kommunen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Kommunen skal også være opmærksom på, om der er behov for at bede statsforvaltningen om værgebeskikkelse.

6.5.2. Andet

I et enkeltstående tilfælde har kommunen anmodet borgerens læge om en stillingtagen til, hvorvidt betingelserne for ledsageordning er opfyldt eller ej. En sådan vurdering er det dog op til kommunen at foretage.

6.5.3. Retningslinjer

Det er ikke et lovkrav, at kommunerne skal udarbejde kvalitetsstandard på området for ledsagelse efter servicelovens § 97. Umiddelbart ser det da også ud til, at alene 2 af de i undersøgelsen 6 deltagende kommuner har lavet retningslinjer på dette område.

Om de 2 kendte § 97-kvalitetsstandarder kan bemærkes, at begge i høj grad er beskrevet sagligt og grundigt, og der er blandt andet taget højde for mange af de omstændigheder, der kan forekomme, og som for en stor dels vedkommende er omtalt i vejledningen på området (fx personkreds, antal timer, opgaver mv.).

7. Høring

Vi har den 18. november 2011 sendt et udkast af rapporten til de 6 deltagende kommuner samt Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen havde bemærkninger til den metodiske fremgangsmåde og til enkelte formuleringer, som har ført til, at vi har ændret enkelte afsnit i rapporten.

Ankestyrelsens bemærkninger til det metodiske var i forhold til en opdeling af den materielle vurdering på de enkelte afslagsårsager. Da undersøgelsen omfatter få sager, vil en opdeling på afslagsgrunde give et vurderingsgrundlag på endnu færre sager, hvilket metodisk ikke er hensigtsmæssigt. Dertil kommer, at der i nogle sager har været mere end én afslagsgrund, hvilket også gør resultaterne for de enkelte afslagsgrunde usikre.

Rapporten er derfor blevet tilrettet i overensstemmelse med Ankestyrelsens anbefalinger, således at der er fokus på det samlede resultat for alle sager suppleret med eksempler fra undersøgelsen. Ankestyrelsens anbefalinger har ikke haft betydning for målingen af de enkelte sager, og undersøgelsens konklusioner og anbefalinger er ligeledes uændrede.

Vi har også modtaget et høringssvar fra én af de seks deltagende kommuner.

Denne kommune vurderer, at der er megen læring i praksisundersøgelsen, og at den vil være et godt arbejdsredskab til brug for det fremtidige sagsarbejde på området.

Kommunen savner dog, at nævnet forholder sig nærmere til spørgsmålet om det lokale serviceniveau set i forhold til den individuelle vurdering; særligt i forhold til den rejste kritik vedrørende manglende helhedsvurdering. Kommunen bemærker, at der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem borgerens behov for ledsagelse til selvvalgte aktiviteter og det kommunale serviceniveau vedrørende § 85.

Det er korrekt, at spørgsmålet om serviceniveau ikke har været et tema i praksisundersøgelsen. Det er vores opfattelse, at et eventuelt kendskab til en kommunes serviceniveau på området for socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 ikke ville have ændret på rapportens konklusioner.

Vores primære pointe – at kommunerne skal være mere opmærksomme på pligten til at foretage helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5 – er i princippet upåvirket af, hvilket serviceniveau kommunerne har. Som kommunen selv påpeger, skal der altid finde en konkret vurdering sted i hvert enkelt tilfælde.

Selvom en kommune har et lokalt serviceniveau, skal en afgørelse inden for et sådant område være ledsaget af en begrundelse, der lever op til de formelle krav i forvaltningslovens § 24. Det skal derfor altid fremgå, hvorfor kommunen i en konkret sag fx har valgt ikke at fravige det vedtagne serviceniveau.

Flere sager i undersøgelsen har vist, at kommunerne er delvist opmærksomme på behovet for hjælp efter servicelovens § 85. Selvom en borger imidlertid i forvejen er visiteret til sådan hjælp, og et afslag på ledsagelse efter § 97 har været korrekt, er det

imidlertid ikke tilstrækkeligt alene at henvise til/konstatere, at vedkommende i forvejen modtager hjælp efter § 85, fx i tilknytning til et botilbud. Der er jo netop søgt om hjælp til en type ledsagelse, der ikke i forvejen er dækket.

Dermed ikke sagt, at der uden videre er ret til hjælp til ledsagelse efter § 85. Det er heller ikke sikkert, at det skal ske i det omfang, borgeren ønsker, herunder til alle aktiviteter. Vores primære budskab er dog, at kommunerne skal forholde sig hertil og træffe afgørelse herom, når det er relevant. Herefter er det nærliggende, at det kommunale serviceniveau spiller en rolle – hvilket der ikke i sig selv er noget til hinder for, så længe der finder en individuel vurdering sted og skønnet ikke er ulovligt.

Bilag 1: Hjemmel og metode for undersøgelsen

Det Sociale Nævn har pligt til i samarbejde med Ankestyrelsen at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for nævnet, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Der henvises til retssikkerhedslovens §§ 78-79.

Det Sociale Nævn har i år som en del af denne koordineringsopgave gennemført en praksisundersøgelse. Ved en praksisundersøgelse indhenter nævnet et antal sager fra kommunerne og foretager en vurdering af disse i forhold til lovgivningen og praksis. Vurderingen består dels af en materiel vurdering, det vil sige en vurdering af, om afgørelsen er korrekt i forhold til lovgivningen og praksis på det konkrete område, dels en formel vurdering af, hvorvidt de mere generelle forvaltnings- og retssikkerhedsmæssige regler er overholdt.

Afgrænsning og indkaldelse af sager til brug for undersøgelsen

Den aktuelle undersøgelse omfatter sager, hvor kommunen har meddelt afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97.

Vi har bedt Randers, Silkeborg, Lemvig, Skive, Norddjurs og Ringkøbing-Skjern kommuner om at indsende sager, hvor kommunen har meddelt afslag på ledsageordning. Sagerne måtte ikke være påklaget eller videresendt til nævnet med henblik på behandling.

I forbindelse med indkaldelsen af sagerne er kommunerne blevet bedt om at fremsende samtlige sagens akter. Vi har ikke efterfølgende anmodet om yderligere akter. Sagerne er derfor alene vurderet på baggrund af det foreliggende materiale.

Gennemførelsen af undersøgelsen

Undersøgelsen sker på grundlag af et fælles koncept for Ankestyrelsens og nævnenes praksisundersøgelser.

Måleskemaet, der på denne baggrund er udarbejdet som et fælles koncept, tilrettes inden for rammerne af den enkelte undersøgelse, således at de relevante spørgsmål indenfor det konkrete emne kan blive belyst. Måleskemaet i den udformning, det er anvendt i denne undersøgelse, indgår i rapporten som bilag 4.

Der er foretaget prøvemåling af 2 sager sammen med Ankestyrelsen for at sikre en ensartet vurdering af sagerne. De øvrige sager er vurderet af 2 sagsbehandlere i Det Sociale Nævn.

Udkastet til rapporten er sendt til høring i de 6 medvirkende kommuner sammen med de udfyldte måleskemaer for den enkelte kommunes sager. Rapporten er også sendt til høring i Ankestyrelsen.

Praksisundersøgelsen skal behandles på et møde af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner, jf. retssikkerhedslovens § 79 a, stk. 1. Vi har ved udsendelsen af den endelige rapport anmodet de deltagende kommuner om at orientere nævnet om

kommunalbestyrelsens behandling, herunder om hvilke foranstaltninger undersøgelses resultater har givet anledning til, jf. retssikkerhedslovens § 79 a, stk. 2.

Bilag 2: Regelgrundlag mv.

Lovbekendtgørelse nr. 904 af 18. august 2011 af lov om social service (Serviceloven)

§ 85. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

§ 97. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år. Ledsagelsen tilbydes til personer, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Stk. 2. Personer, der er visiteret til ledsagelse før folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, bevarer retten til ledsagelse efter overgang til folkepension.

Stk. 3. En person, som er berettiget til ledsagelse, jf. stk. 1 eller stk. 2, har ret til selv at udpege en person til at udføre opgaven. Kommunen skal godkende og ansætte den udpegede person.

Stk. 4. Der kan normalt ikke ske ansættelse af personer med en meget nær tilknytning til den, der er berettiget til ledsagelse efter stk. 1 eller stk. 2.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at tilbyde personer, som er berettiget til ledsagelse, jf. stk. 1 eller stk. 2, at få ydelsen udbetalt som et kontant tilskud til en ledsager, som de pågældende selv antager. Det er frivilligt for den berettigede at benytte tilbuddet.

Stk. 6. Modtageren kan opspare timer inden for en periode på 6 måneder. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte retningslinjer herfor.

Stk. 7. Modtagerens udgifter til ledsagerens befordring og andre aktiviteter med tilknytning til ledsageordningen kan dækkes med et beløb på op til 663 kr. årligt. Beløbet ydes af kommunalbestyrelsen efter anmodning fra modtageren.

Stk. 8. Der kan ikke ydes ledsagelse efter denne bestemmelse til personer, der har hjælperordning efter § 96.

Stk. 9. Socialministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler om betingelser for ledsageordningen.

§ 99. Kommunen sørger for tilbud om en støtte- og kontaktperson til personer med sindslidelser, til personer med et stof- eller alkoholmisbrug og til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig.

Bekendtgørelse nr. 1390 af 12. december 2006 om betingelser for ledsageordningen efter serviceloven (ledsagebekendtgørelsen)

I medfør af § 45, stk. 6, og § 97, stk. 9, i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 929 af 5. september 2006, fastsættes:

§ 1. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til:

- 1) Unge mellem 16 og 18 år, som ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. servicelovens § 45.
- 2) Personer under 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. servicelovens § 97.

Stk. 2. Personer, der er visiteret til 15 timers ledsagelse om måneden ved det fyldte 67. år, bevarer denne ret efter det fyldte 67. år.

Stk. 3. Ledsageordningen omfatter ikke personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager.

§ 3. Personer mellem 18 og 67 år, der opfylder betingelserne i § 1, har ret til ledsagelse uanset boform. Dette gælder også for personer, der bevarer retten til ledsagelse efter det fyldte 67. år.

Stk. 2. Unge mellem 16 og 18 år har ikke ret til ledsagelse, hvis de har et døgnophold efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 4, 5 og 8.

§ 4. Ledsageordningen indeholder ikke socialpædagogisk bistand, men udelukkende ledsagelse til aktiviteter, som brugeren selv bestemmer indholdet i, og ordningen er således begrænset til personer, der kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.

§ 5. Personer, der opfylder betingelserne for at få ledsagelse, har ret til 15 timers ledsagelse pr. måned til formål, som brugeren selv vælger.

Stk. 2. Hvis en person mellem 18 og 67 år i forvejen modtager ledsagelse i en form, der svarer til ledsagelse efter § 97, f.eks. som en integreret del af servicetilbud i eget hjem eller i et botilbud, fradrages denne i de 15 timers ledsagelse pr. måned. Dette gælder også for personer, der bevarer retten til ledsagelse efter det fyldte 67. år.

Lovbekendtgørelse nr. 656 af 15. juni 2011 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Retssikkerhedsloven)

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal 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. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

§ 60. Når det fremgår af lovgivningen, kan kommunalbestyrelsens afgørelser indbringes for det sociale nævn og kommunalbestyrelsens, herunder jobcenterets, afgørelser for beskæftigelsesankenævnet.

Stk. 2. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen. Dog kan klager over afgørelser i spørgsmål om konkurrenceforvridning efter § 33, stk. 1, og §§ 49 og 65 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats tillige indbringes for beskæftigelsesankenævnet af andre, som har en væsentlig interesse i afgørelsen.

Stk. 3. Afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 67. Klage til det sociale nævn, beskæftigelsesankenævnet og Ankestyrelsen skal ske inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Anmodning til Ankestyrelsen om optagelse af en sag til behandling efter § 57 skal ske inden for samme frist.

Stk. 2. Formanden for det sociale nævn eller formanden for beskæftigelsesankenævnet og chefen for Ankestyrelsen kan se bort fra, at fristerne ikke er overholdt, når der er særlig grund hertil. Afgørelser om at se bort fra klagefrister og afgørelser om klagefristernes beregning kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 78. Det sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet har pligt til inden for sit område at koordinere, at afgørelser, som indbringes for nævnet, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

Stk. 2. Som et led i denne koordinering følger nævnet praksis i kommunerne, jobcentre og nævnene og vejleder om ankeinstansernes praksis.

§ 79. Ankestyrelsen, beskæftigelsesankenævnet og det sociale nævn skal samarbejde om deres koordinationsopgave efter § 76 og § 78. Som led i denne opgave kan Ankestyrelsen, beskæftigelsesankenævnet og de sociale nævn indhente sager til gennemsyn. Oplysninger om afgørelser kan indhentes i såvel skriftlig som i elektronisk form.

§ 79 a. Kommunalbestyrelsen behandler Ankestyrelsens og nævnenes undersøgelser af kommunens praksis på et møde.

Stk. 2. Ankestyrelsen eller det nævn, der har foretaget en undersøgelse som nævnt i stk. 1, kan beslutte, at kommunalbestyrelsen skal orientere styrelsen eller nævnet om kommunalbestyrelsens behandling, herunder om, hvilke foranstaltninger undersøgelsens resultater har givet anledning til. Styrelsen eller nævnet kan fastsætte en frist for denne orientering.

Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 af forvaltningsloven

§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dets sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.

§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med

sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Forarbejder til servicelovens § 97 - 1996/1 LSF 229

Såvel kommuner som handicaporganisationer har i flere år peget på, at der har manglet hjemmel til at dække behov for ledsagelse af personer, som på grund af betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ikke har kunnet færdes på egen hånd uden for hjemmet. Mangelen på en egentlig ledsageordning har således betydet et hul i den række af foranstaltninger, som det offentlige har stillet til rådighed for at sikre normalisering og ligebehandling af personer med nedsat funktionsevne.

På baggrund af gennemførte forsøg med ledsageordning i 4 kommuner og efter anbefalinger fra Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser, foreslås ledsageordningen indført som en ny foranstaltning. Personer, der opfylder betingelserne, har ret til 15 timer pr. måned.

Indførelse af en ledsageordning vil lette presset på personlig hjælp og pleje m.v., og på hjælpeordninger efter forslagens § 75.

Ordningen foreslås at omfatte voksne under 67 år, som har en betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der medfører, at de ikke kan færdes på egen hånd uden for hjemmet.

Denne afgrænsning af personkredsen svarer til den afgrænsning, der er foreslået i Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser.

Efter forslaget omfatter ledsageordningen personer, der opfylder kriterierne uanset boform, dvs. herunder også personer med ophold i boformer efter kapitel 18. Ved vurderingen af, om der er et ledsagebehov, kan der dog tages hensyn til den hjælp, der i øvrigt ydes den pågældende, som en integreret del af botilbuddet, herunder socialpædagogisk bistand og anden form for hjælp.

Personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse og/eller af sociale årsager har ikke været omfattet af forsøget med ledsageordning og er ikke omfattet af bestemmelsen. Baggrunden herfor er, at arbejdet med sindslidende og med personer med nedsat funktionsevne af sociale årsager stiller særlige krav om indsigt og træning, der ligger ud over de kvalifikationer, det er forudsat, ledsagerne skal have.

Ledsageordningen omfatter selve ledsagelsen og de med denne direkte forbundne funktioner, som fx hjælp til at tage overtøj af og på, op- og nedslå kørestol m.v., men ikke praktisk hjælp i hjemmet, idet ledsageordningen skal supplere de øvrige serviceydelser. Ledsagelse ydes af kommunen som en naturalydelse fra et af kommunen etableret ledsagekorps.

Det foreslås, at personer, der opfylder kriterierne for at kunne få ledsagelse, skal have ret til ledsagelse i 15 timer pr. måned, uanset hvad pågældende ønsker at blive ledsaget til.

Det foreslås endvidere, at modtageren, efter kommunens nærmere fastlagte retningslinjer, indenfor en periode på 6 måneder, skal kunne spare timer sammen. Alle timer skal dog være brugt indenfor 6 måneder. Timer, der ikke er brugt, bortfalder.

Administrationen af ledsageordningen er foregået på forskellig måde i de 4 forsøgs-kommuner. Kommunerne har haft gode erfaringer med at inddrage personer med nedsat funktionsevne i administrationen af forsøgene.

Personer, der får hjælpeordning efter § 75, forudsættes at få deres behov for ledsagelse dækket inden for denne ordning.

Vejledning nr. 10 af 15. februar 2011 om særlig støtte til voksne

Kapitel 1

Generelt om ledsagelse

2. Ledsagelse efter servicelovens § 97 kan ydes til borgere mellem 18 år og folkepensionsalderen, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år. Borgere født før 1. juli 1960 vil således have mulighed for at få tilkendt ledsagelse efter servicelovens § 97 frem til de fylder 67 år, selv om folkepensionsalderen for dem er under 67 år (65-66½ år).

Ledsagelse tilbydes til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ikke kan færdes på egen hånd uden for hjemmet.

Ledsageordningen omfatter selve ledsagelsen og de funktioner, der er direkte forbundet med ledsagelsen, f.eks. hjælp med at tage overtøj af og på, hjælp til toiletbesøg samt hjælp med kørestol og andre ganghjælpemidler. Ledsageordningen skal supplere servicelovens øvrige ydelser, men ikke erstatte dem og omfatter således f.eks. ikke praktisk hjælp i hjemmet.

Borgere, der opfylder betingelserne for at få ledsagelse, har ret til 15 timer pr. måned, uanset hvad de pågældende ønsker at blive ledsaget til.

Borgere, der er visiteret til ledsagelse før folkepensionsalderen, bevarer denne ret efter overgangen til folkepension.

Kapitel 2

Formålet med ledsagelse

3. Formålet med ledsagelse er at medvirke til integration i samfundet af borgere med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, ved at give borgerne mulighed for at deltage i selvvalgte fritidsaktiviteter. Ledsageordningen skal ses som et led i bestræbelserne på at øge mulighederne for selvstændighed, valgfrihed og ansvar for egen tilværelse hos borgere med handicap.

Borgere med handicap har som andre behov for at kunne komme hjemmefra, købe ind, gå til massage eller lignende, samt deltage i kulturelle og sociale aktiviteter, uden at skulle bede familie, venner eller medarbejdere i bomiljøet om hjælp.

Både for borgere, der lever et relativt aktivt liv og for andre, der lever mere isoleret, vil ordningen kunne medvirke til, at de kan deltage i aktiviteter uden for hjemmet efter eget valg.

Kapitel 3

Personkredsen

4. Ledsagerordningen efter § 97 ydes til borgere mellem 18 år og folkepensionsalderen, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år. Ledsagelse ydes til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ikke kan færdes uden for hjemmet uden ledsagelse.

Ved vurdering af, om en borger er berettiget til ledsager efter servicelovens § 97 skal der, jf. Principafgørelse C-25-00 lægges vægt på:

- At borgeren ikke kan færdes alene uden for hjemmet på grund af en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
- At borgeren kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.
- At borgeren kan give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter.
- At borgeren er bevidst om indholdet i aktiviteten.

Der henvises til Principafgørelse C-17-03: "En ansøger, der var psykisk udviklingshæmmet på grund af en kromosomfejl (Cri Du Chats Syndrom) var ikke berettiget til en ledsageordning. Ankestyrelsen lagde vægt på, at ansøgeren ikke skønnedes at kunne efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold"

Der henvises endvidere til Principafgørelse 74-10: "En mand med afasi og tilstødende epilepsi efter apopleksi var omfattet af personkredsen for ledsageordning efter serviceloven. Den pågældende kunne ikke tale, skrive eller på anden måde gøre sig forståelig eller indgå i et samspil, der involverede kommunikation med andre end personer, der kendte ham godt.<..> Ankestyrelsen vurderede <..at en> ledsageordning i vidt omfang vil kunne afhjælpe følgerne af den nedsatte funktionsevne i relation til at færdes alene uden for hjemmet".

Borgere mellem 18 år og folkepensionsalderen, der opfylder betingelserne for ledsageordningen, har ret til ledsagelse uanset boform.

Det skal dog indgå i vurderingen af, om ledsagelse kan ydes til en borger mellem 18 år og folkepensionsalderen, der har ophold i eget hjem eller i et botilbud efter serviceloven, i hvilket omfang der i forvejen ydes individuel ledsagelse som et led i det samlede tilbud, der ydes den pågældende, jf. §§ 83 og 85.

Det forhold, at ledsagelse foregår i små grupper (f.eks. 2-4 beboere), udelukker ikke, at dette kan betegnes som individuel ledsagelse, hvis den enkelte beboer selv har valgt den pågældende aktivitet med ledsagelse. Et eksempel kunne være, at en beboer ønsker at gå i biografen. Hvis en anden beboer har samme ønske, fratager dette ikke ledsagelsen dens individuelle karakter.

5. Ordningen omfatter ikke borgere med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager. Se dog Principafgørelse C-42-00: "Ansøger, som led af en organisk hjernelidelse (Gerstmanns syndrom), der grundlæggende var af somatisk ka-

rakter, fandtes omfattet af personkredsen for ledsageordningen, uanset at der var psykiske symptomer i et vist omfang".

Borgere med en sindslidelse kan, hvis betingelserne herfor er opfyldt, få tilbudt en støtte- og kontaktperson efter servicelovens § 99. Se nærmere herom i vejledning 2 til serviceloven.

6. Borgere, som har borgerstyret personlig assistance (BPA) efter servicelovens § 96 eller kontaktperson til døvblinde efter § 98 forudsættes at få deres ledsagebehov dækket inden for disse ordninger.

Kapitel 4

Tildeling af ledsager

7. Den kommunale myndighed træffer efter en konkret vurdering afgørelse om, om en borger opfylder betingelserne for at få ledsagelse. Denne afgørelse er uafhængig af, hvad ledsagelsen ønskes brugt til.

Ledsagelse i forbindelse med et botilbud

8. Borgere, der opfylder betingelserne for ledsageordningen, har ret til ledsagelse uanset boform.

9. Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ledsagelse til borger, der i forvejen modtager ledsagelse som en del af et samlet servicetilbud i eget hjem eller i et botilbud, tages der ved den kommunale myndigheds vurdering af, om der er et yderligere ledsagerbehov efter denne bestemmelse, hensyn til den hjælp, der i øvrigt ydes den pågældende.

Det vil typisk dreje sig om borgere, der har handicap, som bevirker, at de har behov for en meget beskyttet boform, men som alligevel er i stand til at efterspørge individuel ledsagelse, f.eks. til deltagelse i aftenskole, danseskole, biograf, idræt eller andre aktiviteter. Ledsagelsen skal give borgerne mulighed for at deltage i aktiviteter efter eget valg, uden at skulle bede medarbejdere i bomiljøet om hjælp.

Ved tilrettelæggelse af ledsagelsen skal der tages hensyn til den hjælp, der i øvrigt ydes den pågældende som en integreret del af botilbuddet. Det betyder, at beboere, der i forvejen modtager individuel ledsagelse til en aktivitet, som de selv har valgt, men som de alene på grund af deres handicap ikke kan deltage i uden ledsagelse, ikke har krav på yderligere 15 timers ledsagelse, men op til i alt 15 timers ledsagelse. Ledsageordningen skal ikke fungere som en erstatning for den socialpædagogiske bistand og anden form for hjælp.

Ved vurderingen af, om en beboer i forvejen modtager individuel ledsagelse til en aktivitet i en form, der modsvarer ledsagelse efter § 97, skal der blandt andet lægges vægt på, om der er tale om en aktivitet, som borgeren selv har valgt, og som ikke indeholder socialpædagogisk bistand. I Principafgørelse C-8-06 afgjorde Ankestyrelsen, at en aktivitet, som var lægeordineret, ikke var selvvalgt. Der kunne i den forbindelse ikke lægges vægt på, at den pågældende var glad for aktiviteten. Aktiviteter som be-

søg hos frisør, restaurant eller indkøb af mad og tøj var derimod selvvalgte, og dermed svarende til ledsagelse efter § 97.

Opsøgende arbejde

10. Mange borgere med handicap, vil selv søge ordningen. Erfaringerne viser dog også, at der er nogle borgere, der klart opfylder betingelserne, men som ikke efterspørger ordningen på grund af lang tids isolation, akut ændret livssituation eller mangel på muligheder, og hvor der kræves opsøgende arbejde for at få den enkelte til at gøre brug af tilbuddet.

Kapitel 5

Ledsageordningens indhold

11. Brugeren bestemmer, hvortil ledsagelsen skal ske, og hvad der skal ske. Ledsagelsen omfatter ikke socialpædagogisk bistand. Ledsagelse som led i socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 gennemgås i Vejledning nr. 2 til serviceloven.

Ledsagelse skal benyttes til selvvalgte aktiviteter, og skal derfor som udgangspunkt ikke benyttes til nødvendige lægebesøg, undersøgelser, lægeordineret rideterapi mv. Der henvises til praksisafgørelse C-38-07 og C-8-06.

Der er ikke som udgangspunkt nogen begrænsning på i hvilket tidsrum der kan ydes ledsagelse. Ledsagelse kan således også ydes eksempelvis om aftenen.

Der er ikke tale om, at ledsageren skal fungere som kontakt- og støtteperson eller besøgsven. Ledsageren skal være opmærksom på, at tiden ikke bruges til at sidde hjemme, men medvirke til opfyldelsen af det egentlige formål, nemlig at komme ud til ønskede aktiviteter.

12. Ledsageopgaven afspejler brugerens handicap og ledsagebehov.

For brugere med fysiske handicaps kan ledsageren f.eks. støtte brugeren, når denne skal udendørs, finde varer under indkøb, tage dem ned fra hylderne og bære indkøbte varer hjem. Ledsageren kan hjælpe til med kørestolen ved besværlige passager, hjælpe brugeren på toilettet, køre bil for brugeren, eventuelt tage med ud i naturen, i biograf eller til andre forlystelser. For brugere som f.eks. spastikere eller andre, der har svært ved at gøre sig forståelig over for fremmede, kan ledsageren hjælpe til med kommunikationen.

For blinde eller svagtseende kan der ligeledes hjælpes til med indkøb af dagligvarer eller tøj og gaver, eller med andre aktiviteter, hvor brugeren skal bruge hjælper, f.eks. motionere på tandemcykel, være med ved svømning eller andre fritidsaktiviteter.

Ledsageren må være opmærksom på, hvordan brugeren har det, og være klar til at sørge for hjælp, hvis brugeren får anfald eller bliver dårlig.

Kapitel 6

Opspareordningen

13. Brugeren kan inden for en periode på 6 måneder spare timer sammen. Timer, der er opsparet men ikke forbrugt, bortfalder efter 6 måneder. Opsparingen bortfalder ikke ved årsskifte.

Kommunalbestyrelsen fastsætter retningslinier for opsparing. Kommunalbestyrelsen skal vejlede brugeren om opspareordningen, f.eks. i forbindelse med visitationen.

Ledsageordningen tilrettelægges, således at kommunalbestyrelsen har mulighed for i videst mulige omfang at imødekomme brugerens ønsker, men også således at ordningen bliver mulig at administrere. Det betyder, at tilrettelæggelse af arbejds- og ansættelsesforhold for ledsagerne kan gøre det nødvendigt for brugerne at indstille sig på, at ledsagelsen må foregå på et af de tidspunkter, hvor der er ledig kapacitet. Brugerne må være indstillet på, at det i særlige belastningssituationer kan være vanskeligt at imødekomme alles ønsker om bestemte tidsmæssige placeringer.

For at sikre den bedst mulige overensstemmelse mellem brugernes ønsker og kommunalbestyrelsens muligheder er det derfor vigtigt, at brugeren i god tid inden tidspunktet for den ønskede aktivitet træffer aftale med kommunen om, hvordan opsparingen skal tilrettelægges, og hvornår den skal bruges.

Ved opspareordningen forudsættes det således, at kommunalbestyrelsen f.eks. kan fastsætte, at

- med mindre, der er truffet aftale om opsparingen, kan kommunalbestyrelsen vælge, at ikke forbrugte timer automatisk falder bort,
- alle timer i den indeværende måned skal anvendes, inden den opsparede tid bruges,
- brugen af den opsparede tid skal ske i rækkefølge fra den nærmest foregående måned og videre månedsvis bagud inden for de seks måneder, og at
- ikke forbrugte timer fra den første af de 6 måneder vil falde væk efter udløbet af 6 måneders perioden, hvis de ikke er blevet anvendt.

Det betyder, at brugeren inden for en 6 måneders periode maksimalt kan disponere over 90 timer til forbrug eller opsparing, og således ikke i en given måned kan have mere end 90 timer til rådighed.

Opspareaftalen kan indgås, når der er behov for det og således også hen over et årsskifte.

Ledsagetimer kan ikke bruges på forskud.

14. Brugers forbrug af ledsagetimer til den enkelte ledsageopgave beregnes, så antallet af timer som udgangspunkt svarer til det antal timer, hvor der i forbindelse med den enkelte ledsageopgave ydes løn til ledsageren. Det betyder, at brugere, der ønsker ledsagelse til rejser, må gøres opmærksomme på, at den ekstra tid, der medgår til ledsagerens tilbagerejse, fratrækkes i brugerens ledsagetimer. Under ledsageopgaver inden for lokalområdet gælder dette ikke. Eventuelle lønomkostninger til ledsageren imellem de enkelte ledsageopgaver afholdes af kommunalbestyrelsen.

Hvis der i forbindelse med rejser er ventetid eller overnatning, som ikke honoreres som ledsagetimer, men efter andre takster, kan de beregnede ledsagetimer, som fratrækkes i brugerens ledsagetimer, ikke overstige et tilsvarende antal timer efter omregning til fulde løntimer.

Kapitel 7

Tilrettelæggelse af ledsageordningen

15. Kommunalbestyrelsen har pligt til at yde ledsagelse som en naturalydelse, medmindre brugeren vælger at benytte sig af muligheden for selv at udpege en ledsager eller få udbetalt et kontant beløb til ansættelse af en ledsager.

16. Brugeren kan vælge selv at udpege en ledsager som ansættes af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen har fortsat arbejdsgiveransvaret, og skal dermed varetage den administration, der vedrører ordningen, herunder udarbejdelse af ansættelseskontrakt, løn, forsikring og arbejdsforhold. Aftale om den konkrete ledsagesopgave kan indgås direkte mellem bruger og ledsageren, men skal meddeles kommunalbestyrelsen som et led i opgørelsen af timeforbruget. Kommunalbestyrelsen skal vurdere, om den udpegede ledsager kan anses for egnet til opgaven. Af hensyn til kommunalbestyrelsens administration af opgaven bør det tilstræbes, at brugeren så vidt muligt begrænser antallet af ledsagere.

17. Kommunalbestyrelsen kan desuden vælge at tilbyde brugeren af ledsageordningen at få ydelsen udbetalt som et kontant tilskud, så brugeren selv kan ansætte en ledsager. Hvis brugeren vælger at få udbetalt ledsagerordningen som et kontant tilskud, overtager brugeren arbejdsgiveransvaret. Det indebærer, at brugeren er ansvarlig for ansættelse, lønudbetaling, skattetræk mv., opgørelse af de timer, der skal betales for, indbetaling af f.eks. ATP-bidrag og udregning og udbetaling af feriepenge. Brugeren kan dog aftale med kommunalbestyrelsen, at kommunalbestyrelsen efter anvisning fra brugeren og med accept fra ledsageren varetager praktiske opgaver såsom udbetaler løn direkte til ledsageren og forestår skattetræk mv.

Hvis ydelsen udbetales som et kontant tilskud, kan beløbet maksimalt svare til de faktiske omkostninger, som kommunalbestyrelsen har ved at udføre en tilsvarende opgave. Det betyder, at kommunalbestyrelsen ved beregningen skal medtage alle omkostninger til administration af ordningen, jf. opgørelsesmetoden for kontant tilskud af hjemmehjælp efter servicelovens § 95, stk. 2.

Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at tilbyde brugeren at få ydelsen udbetalt som et kontant tilskud. Ved vurderingen af, om en bruger skal tilbydes at få ydelsen udbetalt som kontant tilskud, skal der lægges vægt på, om brugeren er i stand til at varetage arbejdsgiveransvaret.

18.. Begge muligheder giver brugeren af ledsagerordningen en mulighed for at vælge en ledsager, som har tid til at ledsage, når brugeren ønsker det. Samtidig vil brugeren i højere grad have mulighed for at vælge en ledsager ud fra interessefællesskab.

Da ledsageordningen skal dække ledsagelse, der ligger ud over den ledsagelse, som en ægtefælle eller andre med nær tilknytning til brugeren ellers yder, kan der normalt ikke ske ansættelse af personer, der har nær tilknytning til brugeren af ledsageordningen.

Kommunalbestyrelsen bør, som led i det almindelige tilsyn, sørge for, at ordningen fungerer tilfredsstillende.

19. Tilrettelæggelsen af ledsageordningerne kan gennemføres i et integreret samarbejde med handicap- og ældreorganisationerne. Erfaringerne har også vist, at kommunalbestyrelsen har haft udbytte af at inddrage borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne i administration og tilrettelæggelse af ordningen.

20. For at kommunalbestyrelsen kan få mulighed for at imødekomme brugerens ønsker om ledsagelse, er det vigtigt, at det så vidt muligt i god tid aftales, hvortil og hvornår ledsagelse ønskes, således at kommunalbestyrelsen kan tilrettelægge ordningen mest hensigtsmæssigt.

Kapitel 8

Ledsagernes kvalifikationer

21. Ledsagerne bør rekrutteres blandt borgere, der har interesse i og/eller erfaringer med at arbejde med borgere med handicap. Det kan f.eks. være borgere, som tidligere har arbejdet inden for handicapområdet eller lignende, men der kan også være tale om borgere, som viser interesse for, venter på eller er i gang med en uddannelse inden for det sociale eller pædagogiske område.

22. Udgangspunktet er, at ledsagerne skal have en introduktion til arbejdet, også i de situationer, hvor brugeren selv udpeger ledsageren. Ledsageren bør have handicap-kendskab, samt kendskab til etik og praktiske færdigheder i at udøve hjælpen, som f.eks. løfteteknik.

23. Ved valg af ledsagelse til den enkelte bruger skal der tilstræbes et interessefællesskab og så vidt muligt den samme ledsager til den enkelte bruger, ligesom det bør tilstræbes at finde en ledsager i samme aldersgruppe som brugeren.

Bilag 3: Udvalgte Principafgørelser fra Ankestyrelsen

C-15-99

Resumé:

Ansøger, som ikke kunne færdes alene på grund af angstneurose/panikangst, var ikke berettiget til ledsageordning, fordi ordningen ikke omfatter nedsat funktionsevne på grund af sindslidelse.

C-16-99

Resumé:

En ansøger var ikke berettiget til ledsageordning, da der efter de objektive lægelige oplysninger ikke var påvist lammelser eller nedsat kraft i benene. Det var ikke godtgjort, at ansøger, som det var anført, var afhængig af kørestol ved afstande over 50 m. Ansøger fandtes således at være i stand til at færdes alene uden for hjemmet.

C-25-00

Resumé:

Ankestyrelsen har i et principielt møde behandlet nogle sager om betingelserne for ledsageordningen.

Generelt:

Ved vurderingen af om der kunne bevilges ledsageordning lagde Ankestyrelsen vægt på:

- om ansøgeren ikke kunne færdes alene uden for hjemmet på grund af en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne
- om ansøgeren ansås for at kunne efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold
- om ansøgeren ansås for at kunne give udtryk for - ikke nødvendigvis verbalt - et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og om ansøgeren var bevidst om indholdet.

Ankestyrelsen lagde de foreliggende funktionsbeskrivelser til grund for afgørelserne.

I Ankestyrelsens bedømmelse af sagerne indgik, at selve formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet af personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne. Tillige følger det af servicelovens indledende formålsbestemmelse, at formålet med hjælpen efter loven er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Ankestyrelsen fandt ikke at der i forbindelse med ledsageordningen kan stilles krav om, at ansøger selv er i stand til at administrere ordningen (sag nr. 2).

Ankestyrelsen fandt det muligt at opfylde lovens betingelser med non-verbal kommunikation, forudsat det kan forstås hvilke aktiviteter brugeren ønsker at deltage i (sag nr. 3).

Ankestyrelsen fandt, at der kan bevilges en ledsageordning under langvarig indlæggelse på sygehus, idet retten til ledsagelse gælder uanset boform (sag nr. 5).

I sag nr. 1 og 2 var ansøgerne berettiget til en ledsageordning til aktiviteter, som ikke var en integreret del af botilbuddene hvor ansøgerne havde ophold.

I sag nr. 3 var ansøgeren ligeledes berettiget til en ledsageordning til aktiviteter, som ikke var en integreret del af servicetilbud i eget hjem.

I sag nr. 4 var det ikke udelukket at ansøgeren kunne være i stand til at efterspørge individuel ledsagelse, uanset ansøgeren ikke havde noget verbalt sprog. Sagen fandtes ikke tilstrækkeligt belyst vedrørende ansøgers aktuelle funktionsniveau.

I sag nr. 5 fandtes der under langvarig indlæggelse på sygehus at være hjemmel til at bevilge ledsageordning, hvis betingelserne efter en konkret vurdering er opfyldt.

C-42-00

Resumé:

Ansøger, som led af en organisk hjernelidelse (Gerstmanns syndrom), der grundlæggende var af somatisk karakter, fandtes omfattet af personkredsen for ledsageordningen, uanset at der var psykiske symptomer i et vist omfang.

C-43-00

Resumé:

Ansøger, der som følge af en spastisk lammelse primært var kørestolsbruger, var berettiget til en ledsageordning.

Selvom ansøger kunne transportere sig selv uden for hjemmet i kørestol - og evt. bil - var der funktioner forbundet med aktiviteter udenfor hjemmet, som ikke kunne klares uden bistand fra andre.

Det indgik i bedømmelsen, at formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet. Endvidere følger det af servicelovens formålsbestemmelse, at formålet med hjælpen efter loven er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Endelig henvistes til forarbejderne til loven, hvorefter ledsageordningen omfatter selve ledsagelsen og de med denne direkte forbundne funktioner.

C-4-02

Resumé:

En kvinde med Downs Syndrom, der kunne færdes alene i et større lokalområde, var ikke berettiget til ledsageordning.

Ankestyrelsen vurderede således, at kvinden ikke opfyldte lovens betingelse om ikke at kunne færdes alene udenfor hjemmet.

Ankestyrelsen lagde vægt på lovens ordlyd og inddrog formålet med hjælp efter lov om social service og formålet med ledsagelse og fandt, at ledsageordningen var be-

grænset til personer, der på grund af en funktionsnedsættelse ikke kunne færdes alene udenfor hjemmet og deltage i aktiviteter m.v. uden altid at skulle bede andre om hjælp.

Ankestyrelsen lagde herefter vægt på, at selv om kvinden ikke kunne færdes alene overalt, kunne hun efter eget valg færdes alene i et større lokalområde, herunder i den by, hvor hun boede, og hun kunne tage med bus til nabobyen. Hun kunne endvidere gå til tandlæge, frisør, på biblioteket, i svømmehal samt i forretninger og selv købe ind.

C-17-03

Resumé:

En ansøger, der var psykisk udviklingshæmmet på grund af en kromosomfejl (Cri Du Chats Syndrom) var ikke berettiget til en ledsageordning.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at ansøgeren ikke skønnedes at kunne efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.

C-8-06

Resumé:

Ledsagelse, der gives af botilbuddet til lægeordineret ridefysioterapi, var ikke ledsagelse i en form, der svarede til den individuelle ledsageordning efter serviceloven. Timerne skulle derfor ikke fratrækkes ledsageordningen. Ankestyrelsen lagde vægt på, at terapien var lægeordineret.

Ledsagelse til aktiviteter på botilbuddets hjemmedage var derimod ledsagelse i en form, der svarede til ledsageordningen efter serviceloven. Timerne skulle derfor fratrækkes ledsageordningen. Ankestyrelsen lagde vægt på, at de aktiviteter, der fandt sted på hjemmedagene, var selvvalgte

C-48-06

Resumé:

...

Videre havde manden ikke ret til ledsageordning, da han ikke fandtes at opfylde betingelsen om ikke at kunne færdes alene udenfor hjemmet.

Ledsageordningen fandtes således at være begrænset til personer, der på grund af en funktionsnedsættelse ikke kunne færdes alene udenfor hjemmet og deltage i aktiviteter m.v. uden altid at skulle bede andre om hjælp.

C-26-07

Resumé:

En beboer i et botilbud, der både havde en fysisk lidelse og en sindslidelse, var omfattet af personkredsen i servicelovens bestemmelse om ledsageordning. Han var således berettiget til ledsageordning til aktiviteter, som ikke var en integreret del af botilbud-

det. Beboeren havde i mange år haft sklerose og samtidig en psykisk lidelse i form af skizofreni. Den psykiske lidelse var sekundær i forhold til den fysiske lidelse, der var årsagen til funktionsevnededsættelsen.

C-38-07

Resumé:

En delvis lam mand fandtes omfattet af personkredsen til servicelovens bestemmelse om socialpædagogiske hjælpeforanstaltninger. Ankestyrelsen fandt, at der var hjemmel i bestemmelsen til at yde hjælp til for eksempel undersøgelser, lægebesøg og andre former for ikke selvvalgte aktiviteter.

Hjælpen kunne ydes samtidigt med, at der blev ydet støtte til selvvalgte aktiviteter efter bestemmelse om hjælp til ledsagelse.

Afgørende var, at hjælpen tog udgangspunkt i den enkeltes individuelle situation og nedsatte funktionsevne med respekt for den enkeltes egne behov og ressourcer.

74-10

Resumé:

En mand med afasi og tilstødende epilepsi efter apopleksi var omfattet af personkredsen for ledsageordning efter serviceloven.

Han kunne ikke tale, skrive eller på anden måde gøre sig forståelig eller indgå i et samspil, der involverede kommunikation med andre end personer, der kendte ham godt. Ansøger var således reelt afskåret fra at kommunikere med personer, der ikke havde et nært kendskab til ham.

Ankestyrelsen vurderede, at selvom ansøgeren kunne bevæge sig rundt i et større lokalområde ved egen hjælp, måtte besøg hos fx tandlæge, frisør, på bibliotek og i forretninger betragtes som væsentligt besværliggjort af hans manglende evne til at kommunikere. En ledsageordning vil i vidt omfang kunne afhjælpe følgerne af den nedsatte funktionsevne i relation til at færdes alene uden for hjemmet.

Bilag 4: Måleskema

Det Sociale Nævn, Midtjylland	
Måleskema til undersøgelse af kommunernes praksis ved afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97	
Identifikation af sagen	
Kommune	
Kommune nr.	
Sagsnr.	
Sagsbehandler (initialer)	
1. Grundoplysninger	
1.1. Borgerens fødselsdato	
1.2. Køn	1. Mand 2. Kvinde
2. Oplysninger om kommunens afgørelse	
2.1. Dato for kommunens afgørelse?	1. Dato 2. Uoplyst Evt. bemærkninger:
2.2. Hvad går kommunens afgørelse ud på? (vælg en eller flere)	1. Afslag pga. evne til at færdes selv 2. Afslag pga. sociale årsager/behov for socialpædagogisk bistand 3. Afslag pga. sindslidelse 4. Andet (fx alder) Evt. bemærkninger:
3. Den materielle vurdering af kommunens afgørelse	
3.1. Er afgørelsen samlet set rigtig?	1. Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis 2. Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag Bemærkninger:

<p>3.2. I hvilket omfang er sagen oplyst?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ingen oplysninger mangler 2. Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler 3. Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler 4. Afgørende oplysninger mangler <p>Bemærkninger:</p>
<p>3.3. Er der dokumentation for, at borgeren kan færdes alene?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant <p>Bemærkninger:</p>
<p>3.4. Er der dokumentation for, at borgeren ikke kan efterspørge ledsagelse uden socialpædagogisk indhold?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant <p>Bemærkninger:</p>
<p>3.5. Er der dokumentation for en væsentlig sindslidelse, og at sindslidelsen nedsætter funktionsevnen?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant <p>Bemærkninger:</p>

4. Vurdering af særlige regler	
<p>4.1. Har kommunen været opmærksom på evt. mulighed for hjælp til ledsagelse efter andre regler i serviceloven, fx § 85? Der henvises til § 5 i retssikkerhedsloven</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>Bemærkninger:</p>
5. Vurdering af formelle regler i øvrigt	
<p>5.1. Hvilken form har afgørelsen?</p>	<p>1. Skriftlig afgørelse</p> <p>2. Skriftligt notat i kommunens journal</p> <p>3. Anden form</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.2. Er begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med FVL §§ 22-24?</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>
<p>5.3. Er klagevejledningen korrekt? Der henvises til FVL § 25</p>	<p>1. I høj grad</p> <p>2. I nogen grad</p> <p>3. I ringe grad</p> <p>4. Nej</p> <p>5. Ikke relevant</p> <p>Bemærkninger:</p>

5.4. Har der været foretaget partshøring?	1. Ja 2. Nej 3. Partshøring er ikke aktuel Bemærkninger:
5.5. Giver sagen i øvrigt anledning til bemærkninger om formaliteten?	1. Ja 2. Nej Bemærkninger:
6. Vurdering af kommunens generelle retningslinjer	
6.1. Har kommunen vedtaget retningslinjer på området?	1. Ja 2. Nej Bemærkninger:
6.2. Hvis ja, er retningslinjerne da i overensstemmelse med regler og praksis?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej Bemærkninger:
6.3. Hvis ja, er afgørelsen da i overensstemmelse med retningslinjerne?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej Bemærkninger:

Bilag 5: Kommunefordelte oversigter

Skema 1

Er afgørelsen i overensstemmelse med lovgivningen og praksis?

	Ja	Nej	I alt
Lemvig Kommune	2	1	3
Norddjurs Kommune	3	1	4
Randers Kommune	3	2	5
Ringkøbing-Skjern Kommune	8	6	14
Silkeborg Kommune	10	2	12
Skive Kommune	3	4	7
I alt	29	16	45

Skema 2

I hvilket omfang er sagen oplyst?

	Ingen oplysninger mangler	Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	Afgørende oplysninger mangler	I alt
Lemvig Kommune	2	0	1	0	3
Norddjurs Kommune	3	0	1	0	4
Randers Kommune	1	2	2	0	5
Ringkøbing-Skjern Kommune	7	2	5	0	14
Silkeborg Kommune	10	0	1	1	12
Skive Kommune	2	1	4	0	7
I alt	25	5	14	1	45

Skema 3

Har kommunen foretaget en helhedsvurdering?

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Nej	Ikke relevant	I alt
Lemvig Kommune	0	1	0	0	2	3
Norddjurs Kommune	3	0	0	0	1	4
Randers Kommune	0	1	3	1	0	5
Ringkøbing-Skjern Kommune	1	3	5	3	2	14
Silkeborg Kommune	0	4	0	6	2	12
Skive Kommune	0	2	1	3	1	7
I alt	4	11	9	13	8	45



Statsforvaltningen

Midtjylland

St. Blichers Vej 6

Postboks 151

6950 Ringkøbing

Tel 7256 8300

midtjylland@statsforvaltning.dk

www.statsforvaltning.dk