

Ankestyrelsens praksisundersøgelse om

# Praktisk hjælp til 18-65- årige

Februar 2012



Ankestyrelsen



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>1 Resumé og anbefalinger</b>	<b>3</b>
1.1 Undersøgelsens hovedresultater	3
<b>2 Materiel vurdering af sagerne om praktisk hjælp</b>	<b>7</b>
2.1 Lovmæssig baggrund for vurdering af sagerne	7
2.2 Hovedresultater for den materielle vurdering	9
2.3 Overensstemmelse med regler og praksis	10
2.4 Sagens oplysning og dokumentationsniveau	12
2.5 Konkret og individuel vurdering af borgerens funktionsevne	13
2.6 Varigt eller midlertidigt behov	15
2.7 Stillingtagen til alle anmodninger om hjælp	18
2.8 Kontaktperson, erstatningshjælp og bytteret	21
2.9 Kommunernes brug af kvalitetsstandarder for praktisk hjælp	23
<b>3 Formel vurdering af sagerne om praktisk hjælp</b>	<b>28</b>
3.1 Hovedresultater for den formelle vurdering	28
3.2 Afgørelsernes form og indhold	28
<b>4 Karakteristika</b>	<b>36</b>
4.1 Praktisk hjælp	36
4.2 Vurderingen af funktionsevnen	39
4.3 Inddragelse af borgeren	44
4.4 Funktionsniveau og ydelse	45
Bilag 1 Metode	48
Bilag 2 Regelgrundlag	51
Bilag 3 Principafgørelser	53
Bilag 4 Indkaldelsesbrev	56
Bilag 5 Kommunefordelte tabeller	59
Bilag 6 Høringssvar	63



# 1 Resumé og anbefalinger

Ankestyrelsen har med denne praksisundersøgelse vurderet, om kommunerne foretager en individuel og konkret vurdering af den enkelte borgers behov ved tildelingen af praktisk hjælp. Personkredsen i undersøgelsen er defineret som borgere i aldersgruppen 18-65 år, der ikke selv kan udføre praktiske opgaver på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller på grund af særlige sociale problemer.

Der er i undersøgelsen særligt fokus på, om der i sagerne er det nødvendige grundlag for at træffe en afgørelse og på kommunernes anvendelse af kvalitetsstandarder i forbindelse med udmålingen af den praktiske hjælp. Ankestyrelsen har desuden ønsket at belyse, i hvilket omfang og hvordan kommunernes kvalitetsstandarder bliver brugt ved udmålingen af den praktiske hjælp.

Der indgår 169 afgørelser med tilhørende akter i undersøgelsen fra i alt 17 kommuner.

## 1.1 Undersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen viser, at 86 procent af kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med gældende regler og praksis på området, hvorimod 14 procent ville blive ændret eller hjemvist, hvis de var blevet forelagt Ankestyrelsen, som en klagesag.

I 96 procent af sagerne har kommunerne foretaget den lovbestemte konkrete og individuelle vurdering af borgerens funktionsevne som foreskrevet.

Undersøgelsen viser endvidere, at kommunerne i 86 procent af sagerne har foretaget den foreskrevne individuelle vurdering af, om der er forhold, der gør, at serviceniveauet konkret skal fraviges.

### 1.1.1 Oplysningsgrundlaget i sagerne

Kommunerne er forpligtede til at påse, at de enkelte sager er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at der kan træffes afgørelse. Dette har kommunerne overholdt i hovedparten af sagerne.

Samlet set er 91 procent af sagerne oplyst som foreskrevet. 81 procent af sagerne indeholder alle relevante oplysninger, og 10 procent mangler kun enkelte eller mindre væsentlige oplysninger.

Derimod mangler 9 procent af sagerne så væsentlige eller afgørende oplysninger, at de alene af den grund ville blive hjemvist eller ændret, hvis de var blevet forelagt Ankestyrelsen.

Selv om oplysningsgrundlaget er fyldestgørende i hovedparten af sagerne, så finder Ankestyrelsen, at der alligevel er et potentiale for forbedringer, således at borgeren i højere grad får kendskab til, hvilke oplysninger afgørelsen bygger på og hvilke forhold, der har været bestemmende for afgørelsens udfald.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad søger at oplyse borgeren om det oplysningsgrundlag – de faktiske oplysninger - som afgørelsen er baseret på

### 1.1.2 Kommunernes brug af kvalitetsstandarder

Kommunerne skal mindst én gang årligt revidere kvalitetsstandarden for praktisk hjælp i kommunen. Standarden skal indeholde generel serviceinformation om det niveau for hjælp og støtte, som borgeren kan forvente, hvis behovet for hjælp opstår.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 114 ud af 167 sager henviser til kvalitetsstandarderne, når der træffes afgørelse om praktisk hjælp. I mindre end en tredjedel af de 114 sager har kommunerne dog samtidig orienteret borgeren ved at vedlægge kvalitetsstandarden eller på anden måde orientere borgeren om indholdet af kvalitetsstandarden.

Ankestyrelsen finder, at borgerne bør sikres kendskab til det serviceniveau, som kommunen har lagt, når de ansøger kommunen om praktisk hjælp. Det er vigtigt, at borgeren har mulighed for at afstemme forventningerne på forhånd eller undervejs i forløbet. Det er især vigtigt, at dette kendskab sikres i forbindelse med, at der træffes afgørelse om borgerens ret til hjælp.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i forbindelse med ansøgningen om praktisk hjælp orienterer borgeren om, hvilken hjælp borgeren er berettiget til og kan forvente

Kommunerne orienterer borgeren om serviceniveauet via de udarbejdede kvalitetsstandarder

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad søger at gøre kvalitetsstandarder tilgængelige for borgeren

Det er Ankestyrelsens vurdering, at det ikke er tilstrækkeligt i afgørelsen at henvise til en beskrivelse af hjælpen, som denne er beskrevet i kvalitetsstandarder, såfremt der i kvalitetsstandarder alene er gengivet eksempler på, hvad den praktiske hjælp kan bestå af, og det ikke samtidig fremgår præcist af afgørelsen, hvilken hjælp, der er bevilget og omfanget heraf.

I denne undersøgelse får det den betydning, at særligt en enkelt kommune kommer til at fremstå med en høj fejlprocent for så vidt angår spørgsmålet, om afgørelsen er i overensstemmelse med lovgivning og praksis.

### **1.1.3 Kontaktperson, erstatningshjælp og fleksibel hjemmehjælp**

Kommunen skal informere modtagerne af praktisk hjælp om, hvem der er kontaktperson samt om muligheden for erstatningshjælp og muligheden for at benytte sig af fleksibel hjemmehjælp, hvilket vil sige retten til at bytte de tildelte ydelser.

I mere end halvdelen af sagerne har kommunerne undladt at oplyse borgeren om muligheden for erstatningshjælp. Det samme gælder muligheden for at benytte fleksibel hjemmehjælp. I en tredjedel af sagerne har kommunerne ikke oplyst, hvem kontaktpersonen er.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne indarbejder en fast procedure, der gør, at borgeren automatisk bliver oplyst om disse rettigheder. Derved forbedres den enkelte borgers indflydelse på modtagelsen og tilrettelæggelsen af hjælpen.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne sikrer, at borgeren altid oplyses om kontaktperson, erstatningshjælp og fleksibel hjemmehjælp

#### 1.1.4 Skriftlige afgørelser og klagevejledning

Borgeren har krav på en skriftlig afgørelse, der oplyser, hvilke ydelser kommunen har bevilget. Borgerens ret gælder alle typer af afgørelser.

Undersøgelsen viser, at kommunerne overholder dette i hovedparten af sagerne. I 89 procent af sagerne foreligger således en skriftlig afgørelse.

Kravet om skriftlig afgørelse betyder også, at der altid skal gives klagevejledning, medmindre borgerens behov er blevet imødekommet fuldt ud.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad efterlever kravene om, at borgeren skal have en skriftlig afgørelse og at afgørelsen skal være ledsaget af en klagevejledning, hvis borgeren ikke har fået fuldt ud medhold

#### 1.1.5 Henvisning til lovregler

Undersøgelsen viser, at det kun i 1 ud af 6 sager i høj grad er klart, hvilket lovgrundlag afgørelsen er truffet på. I lidt over halvdelen af sagerne fremgår dette i nogen grad, mens det i den resterende tredjedel af sagerne ikke er tilstrækkeligt klart, hvilke lovbestemmelser, der ligger til grund for afgørelsen.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad henviser til de lovbestemmelser, som ligger til grund for afgørelsen

#### 1.1.6 Ensartet metode og afgørelsespraksis

Ankestyrelsen har set nærmere på, i hvor høj grad anvendelsen af en ensartet metode i kommunen påvirker kvaliteten af sagsbehandlingen.

Undersøgelsen viser, at en udbredt anvendelse af en form for metode ved vurderingen af funktionsniveauet mv. er med til at sikre en mere ensartet afgørelsespraksis.

Indplaceringen på et funktionsniveau kan være et vigtigt pejlemærke for, om der er truffet en rigtig afgørelse, og om den vurdering af funktionsniveauet, som den anvendte metode viser, også kommer til udtryk i afgørelsens resultat.

Ankestyrelsen anbefaler, at den enkelte kommune anvender en standardiseret metode ved vurderingen af funktionsniveauet, idet det er med til at sikre en ensartet afgørelsespraksis

## 2 Materiel vurdering af sagerne om praktisk hjælp

Ankestyrelsen vil med denne praksisundersøgelse belyse, hvorvidt kommunerne foretager en individuel vurdering af den enkelte borgers konkrete behov ved tildelingen af praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Afgørelser om personlig hjælp og pleje samt madservice er ikke en del af undersøgelsen.

Praksisundersøgelsen omfatter i alt 175 sager indkaldt fra 17 forskellige kommuner. Kommunerne er - afhængigt af kommunens størrelse – blevet bedt om at indsende henholdsvis 5 eller 15 sager. Af de 175 sager er de 169 sager fundet egnede til at indgå i undersøgelsen.

Der er i undersøgelsen særligt fokus på, om der i sagerne er det nødvendige grundlag for at træffe en afgørelse og på kommunernes anvendelse af kvalitetsstandarder i forbindelse med udmålingen af den praktiske hjælp.

I den forbindelse har Ankestyrelsen ønsket at belyse i hvilket omfang og hvordan, kommunernes kvalitetsstandarder bliver brugt ved udmålingen af den praktiske hjælp.

Ankestyrelsen har valgt at indhente de nyeste sager på området og har i den forbindelse anmodet kommunerne om at indsende såvel sager om bevilling af praktisk hjælp, som sager om afslag på praktisk hjælp. Sagerne er indkaldt den 10. juni 2011, og undersøgelsen omfatter således afgørelser truffet umiddelbart forinden.<sup>1</sup>

Personkredsen i undersøgelsen er defineret som borgere i aldersgruppen 18-65 år, der ikke selv kan udføre praktiske opgaver på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller på grund af særlige sociale problemer.

Sager, hvor borgeren modtager hjælp efter servicelovens § 96 i form af borgerstyret personlig assistance, såkaldte BPA-ordninger, er på forhånd fravalgt. Årsagen til dette er, at behovet for hjælp i disse sager typisk vil have et større omfang end hjælp efter servicelovens § 83, og at borgeren får dækket behovet for praktisk hjælp gennem den borgerstyrede personlige assistance.

### 2.1 Lovmæssig baggrund for vurdering af sagerne

Kommunen skal tilbyde praktisk hjælp til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller på grund af særlige sociale problemer ikke selv kan udføre opgaven.

---

<sup>1</sup> Se Bilag 4: Indkaldelsesbrev

Reglerne om praktisk hjælp fremgår af servicelovens kapitel 16. Selve reglen om praktisk hjælp, som undersøgelsen har taget udgangspunkt i, findes i § 83, stk. 1, nr. 2.

**Serviceloven § 83, stk. 1, nr. 2**

"Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet"

**Serviceloven § 83, stk. 2**

"Tilbuddene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver"

Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som borgeren ikke selv kan udføre.

Når denne vurdering foretages, skal kommunen også fravige det serviceniveau, som kommunen har fastlagt, og som kommer til udtryk i kvalitetsstandarderne, hvis borgerens behov nødvendiggør dette.

Videre skal kommunen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra borgeren.

Ligesom kommunen skal vurdere, om der er behov for andre former for hjælp og støtte, når ansøgningen om praktisk hjælp behandles.<sup>2</sup>

**Serviceloven § 88, stk. 1**

"Kommunalbestyrelsen skal behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Ved vurderingen af behovet for hjælp skal kommunalbestyrelsen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren"

Der gælder et skriftlighedskrav for alle afgørelser om praktisk hjælp. I forbindelse med afgørelsen om praktisk hjælp skal kommunen samtidig oplyse om, hvem der er kontaktperson i tilfælde af spørgsmål fra borgeren, om selve den praktiske hjælp, eller i tilfælde af manglende levering af hjælpen.

---

<sup>2</sup> Dette fremgår af retssikkerhedsloven § 5



**Serviceoven § 89, stk. 1**

"I forbindelse med afgørelsen skal ansøgeren skriftligt oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunalbestyrelsen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en skriftlig oplysning herom til borgeren"

**Serviceoven § 89, stk. 2**

"Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med afgørelsen om hjælp efter § 83 oplyse om, hvilken person der kan kontaktes på myndighedens vegne, hvis modtageren af hjælpen har spørgsmål vedrørende den personlige og praktiske hjælp, eller hvis den tildelte hjælp ikke leveres i overensstemmelse med afgørelsen"

Kommunen skal endelig oplyse om muligheden for erstatningshjælp og om muligheden for fleksibel hjemmehjælp, det vil sige retten til at bytte de tildelte ydelser.<sup>3</sup>

## 2.2 Hovedresultater for den materielle vurdering

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 86 procent af sagerne har truffet afgørelser, der samlet set er rigtige, det vil sige i overensstemmelse med regler og praksis.

Undersøgelsen viser endvidere, at dette er sket på baggrund af et oplysningsgrundlag, der er vurderet til at være tilstrækkeligt i 91 procent af sagerne.

Videre viser undersøgelsen, at kommunerne i hele 96 procent af sagerne har foretaget den lovbestemte konkrete og individuelle vurdering af borgerens funktionsevne.

I 86 procent af sagerne har kommunerne foretaget den foreskrevne individuelle vurdering af, om der er forhold, der gør, at serviceniveauet konkret skal fraviges.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at kommunerne i 67 procent af sagerne henviser til kommunens kvalitetsstandarder for praktisk hjælp, uden samtidig at orientere borgeren om indholdet af disse.

Videre viser undersøgelsen, at kommunerne i en tredjedel af sagerne ikke oplyser om, hvem der er borgerens kontaktperson. Ligesom kommunerne undlader at oplyse om muligheden for erstatningshjælp og muligheden for fleksibel hjemmehjælp, det vil sige retten til at bytte de tildelte ydelser (bytteretten).

Overordnet set viser undersøgelsen således et positivt billede af håndteringen af sagsbehandlingen om praktisk hjælp i kommunerne.

---

<sup>3</sup> Dette fremgår af serviceoven §§ 90 og 94a

## 1.2.1 Profil af modtageren

### Profil af den typiske modtager af praktisk hjælp<sup>4</sup>

Undersøgelsen har vist, at den typiske modtager af praktisk hjælp har følgende profil:

- Det er en kvinde
- Hun er 52 år
- Hun får bevilliget rengøring hver 2. uge
- Hun har selv har søgt om praktisk hjælp
- Hun er vurderet til at have et funktionsniveau med moderate til svære begrænsninger<sup>5</sup>

## 2.3 Overensstemmelse med regler og praksis

Ankestyrelsen vurderer, at kommunerne i 86 procent af sagerne har truffet en afgørelse, der er i overensstemmelse med gældende regler og praksis på området, *jf. tabel. 2.1.*

**Tabel 2.1** Er afgørelsen samlet set rigtig?

	Antal	Procent
Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	145	86
Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag	24	14
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Der resterer således en mindre gruppe af afgørelser, hvor afgørelsen ville blive ændret eller sagen ville blive hjemvist, hvis der havde været tale om en klagesag.

Denne gruppe udgør 24 sager, svarende til 14 procent af de samlede sager, der er indgået i praksisundersøgelsen.

Ankestyrelsen har set på de bagvedliggende forhold, der har ført til denne vurdering, *jf. figur 2.1.*

<sup>4</sup> Profilen er sammensat af data for den typiske bruger (den hyppigst forekommende variabel i hver kategori) på nær alder, der er et gennemsnit af samtlige personer i undersøgelsen.

<sup>5</sup> Funktionsbeskrivelse efter Fællessprog II. Se afsnit 4.2.1 for en uddybning af funktionsniveauerne.

**Figur 2.1** Forhold, der har ført til, at sagen samlet set er vurderet til ikke at være korrekt



Note: Flere af de ovenstående forhold kan gøre sig gældende i de enkelte sager.

I 15 af de 24 sager har sagen ikke været tilstrækkeligt oplyst. Det vil sige, at flere og/eller væsentlige oplysninger har manglet eller også har helt afgørende oplysninger manglet. I disse tilfælde kan det ikke udelukkes, at afgørelsen kan være korrekt, men oplysningsgrundlaget har været for utilstrækkeligt til, at det har kunnet vurderes.

Se som et eksempel på dette:

**Sag nr. 031** Borgeren har ansøgt om hjælp til opvask og udsækning af frugt i pinsen, hvor ægtefællen ikke er hjemme. Kommunen har bevilget den ansøgte hjælp. Der er imidlertid ingen funktionsvurdering på sagen, eller en form for beskrivelse af borgerens funktionsniveau. Muligvis er borgeren kendt i kommunen i forvejen, men der indgår ingen akter herom i sagen, hvorfor sagen derfor reelt er umulig at prøve på det sparsomme grundlag. Det skal bemærkes, at Ankestyrelsen ved indkaldelsen af sager til undersøgelsen har understreget, at alt relevant materiale skal indsendes, jf. også nærmere nedenfor i afsnit 2.4 om sagens oplysning og dokumentationsniveau.

Alene i 6 ud af de 24 sager har kommunen undladt at foretage en konkret, individuel vurdering af borgerens funktionsevne. Endvidere har kommunen i 16 af de 24 sager, hvor kommunen har henvist til kommunens kvalitetsstandard/generelle serviceniveau,

undladt at foretage en konkret vurdering af, om borgerens behov nødvendiggør, at serviceniveauet bliver fraveget.

Videre viser undersøgelsen, at det i 15 ud af de 24 sager ikke klart fremgår, hvilken afgørelse der er truffet, og at det i 13 af sagerne heller ikke klart fremgår, med hvilken hjemmel afgørelsen er truffet. I 15 af de 24 sager er kravene til begrundelsen i afgørelsen enten slet ikke opfyldt eller kun opfyldt i ringe grad.

## 2.4 Sagens oplysning og dokumentationsniveau

Undersøgelsen viser, at afgørelserne typisk ses at være truffet med udgangspunkt i en funktionsbeskrivelse udarbejdet af den kommunale visitator på baggrund af et visitationsbesøg, uden at der er indhentet lægelige oplysninger. Ofte fremgår det ikke, om oplysningerne om borgerens helbredsforhold, funktionsniveau, sociale forhold m.v. stammer fra en læge, fra borgeren selv eller om det er visitators egen vurdering.<sup>6</sup>

Selvom der ingen lægelige oplysninger er på sagen, så har dette ikke medført, at sagen bliver betragtet som dårligt oplyst. Dette gælder også, selvom det tydeligt fremgår, at oplysningerne stammer fra eksempelvis en lægeerklæring eller en hospitalsjournal, som ikke er på sagen, eller at oplysningerne er hentet fra en af borgerens øvrige sager, men ikke er medsendt den konkrete sag om praktisk hjælp.

Sagen er alene blevet betragtet som dårligt oplyst, hvis det konkret er blevet vurderet, at sagen burde have været oplyst nærmere. Det kunne være, hvis der reelt kan rejses tvivl om, hvorvidt funktionsniveauet i virkeligheden er så dårligt som anført af borgeren og sagen derfor burde have været oplyst nærmere, inden den praktiske hjælp ydes.

Der er således ikke fundet grundlag for at stille krav om, at der foreligger en lægeerklæring på funktionsniveau og specifik diagnose i selve sagen, da det er visitators funktionsbeskrivelse, der danner udgangspunkt for afgørelsen.

Ankestyrelsen kan på grundlag af disse forudsætninger konstatere, at oplysningsgrundet har været i orden i den overvejende del af sagerne, som det fremgår af *tabel 2.2*.

**Tabel 2.2** I hvilket omfang er sagen oplyst?

	Antal	Procent
Ingen oplysninger mangler	137	81
Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	17	10
Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	9	5
Afgørende oplysninger mangler	6	4
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

<sup>6</sup> Se bilag 1: Metode

Ankestyrelsen finder dog, at der er et potentiale for forbedringer for kommunerne, således at borgeren i højere grad får kendskab til, hvilke faktuelle oplysninger afgørelsen bygger på, og hvilke forhold, der har været bestemmende for vurderingen og afgørelsens udfald.

Borgeren får derved et bedre indblik i, hvilke forhold det er, der konkret har ført til afgørelsen og kan sammenholde dette med det af kommunen udmeldte serviceniveau. Samtidig får borgeren også bedre mulighed for at forstå hvilke hensyn, der har været udslagsgivende.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad oplyser borgeren om det oplysningsgrundlag – de faktiske oplysninger - som afgørelsen er baseret på

## 2.5 Konkret og individuel vurdering af borgerens funktionsevne

Undersøgelsen viser, at kommunerne i størstedelen af sagerne har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens funktionsevne, som loven foreskriver, i forbindelse med behandlingen af anmodninger om praktisk hjælp.

**Tabel 2.3** Er der i sagen foretaget en konkret, individuel vurdering af borgerens funktionsevne?

	Antal	Procent
I høj grad	145	86
I nogen grad	17	10
I ringe grad	0	0
Nej	7	4
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Den konkrete individuelle vurdering er foretaget i høj grad i 86 procent af sagerne og i nogen grad i 10 procent af sagerne, det vil samlet set sige, at vurderingen er foretaget som foreskrevet i 96 procent af de målte sager, *jf. tabel 2.3*.

Dette skal samtidig sammenholdes med det faktum, at det alene i 14 procent af sagerne, svarende til 24 sager,<sup>7</sup> er vurderet, at afgørelsen ville blive ændret, eller sagen ville blive

<sup>7</sup> Jf. figur 2.1 ovenfor i afsnit 2.3 om overensstemmelse med regler og praksis

hjemvist, hvis der havde været tale om en klagesag. Hertil kommer at det alene var i 6 ud af de 24 nævnte sager, at kommunen havde undladt at foretage en konkret, individuel vurdering af borgerens funktionsevne. Det må således kunne lægges til grund, at ikke blot er kommunerne yderst konsekvente med hensyn til at få foretaget en funktionsvurdering; meget tyder på, at funktionsvurderingen samtidig bliver anvendt korrekt.<sup>8</sup>

Eksempler på, at der bliver bevilget hjælp uden, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens funktionsevne, kan ses i følgende sager:

**Sag nr. 023** En 45-årig kvinde ringer til kommunen for at få hjælp til rengøring, da hun ikke længere kan overkomme at gøre rent på grund af nervebetændelse i både arme og ben. Hun havde året forinden fået bevilliget praktisk hjælp, men frasagde sig hjælpen, da hun mente, at hun selv kunne overkomme det. På baggrund af den mundtlige henvendelse bliver kvinden bevilliget hjælp til gulvvask, støvsugning, fejning og til at få ordnet badeværelse hver 14. dag. Det fremgår ikke af sagen, hvad borgeren tidligere har fået bevilliget, og der foreligger heller ikke en skriftlig afgørelse på den nye bevilling i sagen. Endelig foreligger der ikke en funktionsvurdering på afgørelsestidspunktet. På denne baggrund har Ankestyrelsen vurderet, at afgørelsen er materielt forkert. Afgørende for denne vurdering har været, at der ikke er foretaget en konkret og individuel vurdering af kvindens funktionsevne på det tidspunkt, hvor hjælpen bliver bevilget. Bestemmelsen om, at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre, må betragtes som en regel, der har karakter af en egentlig garantiforskrift, som er med til at sikre, at afgørelsen er lovlige og rigtig.

**Sag nr. 024** Der er tale om en 60-årig kvindelig pensionist med en ryglidelse. Hendes ægtefælle er i kemobehandling på grund af tarmkræft med levermetastaser. Kvinden bliver bevilliget hjælp til rengøring hver 14. dag, så længe hendes mand er i kemobehandling. Bevillingen finder sted på baggrund af en telefonopringning. Kvindens funktionsniveau er ikke beskrevet i sagen, og sagen er i øvrigt meget dårligt oplyst. Ankestyrelsen vurderer, at afgørelsen er materielt forkert, særligt på baggrund af det forhold, at der ikke er foretaget en funktionsvurdering i forbindelse med bevillingen af hjælpen.

Et eksempel på, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering kan ses i følgende sag:

**Sag nr. 041** En enlig kvinde med uhelbredelig cancer med metastaser bliver bevilget rengøring hver anden uge i overensstemmelse med kvalitetsstandarden. Efter operation for brystcancer er der opstået recidiv med spredning til mave, hals og bækken. Kvinden kan ikke magte den grove rengøring, da hun udtrættes hurtigt og får smerter i højre side

---

<sup>8</sup> Se mere om funktionsniveau i kapitel 4 om karakteristika

af kroppen. Hun har betydelige hukommelsesproblemer og vidste under visitationen ikke, hvilken ugedag det var. Hun har svært ved at huske at tage sin medicin og får daglige besøg til omsorgsrelaterede opgaver. Borgeren er selv i stand til at købe ind og kan tilberede og anrette sine måltider. Borgeren er vurderet til at ligge i funktionsgruppe 2 efter funktionsgruppevurderingen. Ifølge kvalitetsstandarderne gives der rengøring hver anden uge til personer, hvis funktionsniveau gør det muligt selv at udføre dele af det huslige arbejde (f.eks. almindelig oprydning, ordne håndvask mm.) Ved afgørelsen er der taget udgangspunkt i en vurdering af borgerens evne til at klare dele af den almindelige husførelse, og hun er tildelt en hjælp, som passer til hendes funktionsniveau.

### 2.6 Varigt eller midlertidigt behov

Kommunen har pligt til at sikre, at borgere, der midlertidigt eller varigt har behov for praktisk hjælp, kan få tilbud om hjælp hertil.

Kommunen skal endvidere tage stilling til, om borgerens behov for hjælp er midlertidigt eller varigt, herunder om det er hele hjælpen eller kun dele af hjælpen, der er midlertidigt. Dette kan have betydning for, om modtageren skal betale for hjælpen, hvorfor det er vigtigt, at det konkret bliver vurderet, om behovet må antages at være midlertidigt eller varigt.

Følgende sag er et eksempel på, at manglende oplysninger om omfanget af betalingen i forbindelse med bevillingen af midlertidig hjælp, har ført til, at Ankestyrelsen har vurderet, at afgørelsen ikke er i overensstemmelse med regler og praksis:

**Sag nr. 170** En 58-årig kvinde bliver i forbindelse med udskrivning fra hospitalet bevilget midlertidig hjælp til rengøring og tøjvask. Sagen er vurderet til ikke at være i overensstemmelse med regler og praksis, da der er fastsat en egenbetaling på 24 kr. i timen, men det ikke fremgår ikke af sagen, hvor mange timer hjælp, der ydes. Kvinden kender således ikke den økonomiske forpligtelse, der er forbundet med hjælpen.

Tilsvarende gjorde sig gældende i følgende sag:

**Sag nr. 069** En 64-årig kvinde, der er hofteopereret, bliver bevilget midlertidig hjælp til rengøring, indkøb og tøjvask. Der er egenbetaling, men kvinden er ved afgørelsen hverken orienteret om den tidsmæssige udstrækning af hjælpen eller om størrelsen af det beløb, som hun skal betale i timen, hvorfor hun ikke kender til omfanget af egenbetalingen.

Hvis hjælpen bevilges varigt, som følge af en permanent nedsættelse af funktionsniveauet hos borgeren, kan der som udgangspunkt ikke opkræves betaling.

Et eksempel på, at der ikke opkræves betaling, kan ses i følgende sag, hvor hjælpen er bevilget midlertidigt, men opkrævning af betaling undlades:

**Sag nr. 114** Sagen omhandler en 62-årig kvinde diagnosticeret med Lupus, en gigtsygdom, der angriber væv og organer, hvilket giver smerter og træthed i musklerne. Kvinden får bevilget hjælp til rengøring midlertidigt. Hjælpen tildeles uden egenbetaling, da der er tale om en kronisk lidelse.

Tilsvarende gør sig gældende i følgende sag:

**Sag nr. 042** En fysisk og psykisk dårligt fungerende kvinde bevilges midlertidigt rengøring hver anden uge. Der er ikke stillet krav om betaling for hjælpen. Kvinden bor med sin ægtefælle, som har været ramt af stress og psykisk nedslidning i en periode. Han er netop begyndt at arbejde igen, efter at have været sygemeldt i en periode. Kvinden er tidligere medicin- og alkoholmisbruger og har nedsat lever- og nyrefunktion samt diabetes, dårligt blodomløb og hjerteflimmer. Hun var for nogle år siden ved at dø af organsvigt. Kvinden har fået diagnosen maniodepressiv psykose i forbindelse med manisk brug af parrets penge. Ægtefællen sørger for alt husligt og varetager betydelige opgaver i forbindelse med psykisk støtte og guidning af kvinden. Kvinden går ikke selv i gang med opgaver, hvis hun ikke bliver sat i gang. Ankestyrelsen vurderer, at det på baggrund af kvindens betydelige hjælpebehov, og ægtefællens fortsatte stressbetingede sygdomsfølger, er rigtigt at yde praktisk hjælp til familien. Ankestyrelsen vurderer samtidig, at det er rigtigt at gøre hjælpen midlertidig, indtil ægtefællen kan overtage opgaverne i hjemmet.

Som eksempel på en sag, hvor hjælpen ikke burde have været tildelt midlertidigt, men varigt, og der dermed heller ikke burde have været opkrævet egenbetaling, kan henvises til følgende sag:

**Sag nr. 059** Der er tale om en 53-årig mand med en lungesygdom. Lungernes funktion bliver dårligere og dårligere, og lungekapaciteten er på afgørelsestidspunktet alene svarende til 30 procent. Manden har balanceproblemer og kan meget lidt selv. Han har søgt om hjælp til ophængning/nedtagning af vasketøj. Hjælpen bevilges midlertidigt med egenbetaling. Der er oplysninger om, at borgerens helbred forværres. Ankestyrelsen vurderer, at det på denne baggrund er vanskeligt at se begrundelsen for, hvorfor hjælpen er givet midlertidigt og dermed med egenbetaling, og har vurderet at sagen ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Afgørelsen ville derfor blive ændret eller sagen hjemvist, hvis der havde været tale om en klagesag.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 86 procent af sagerne har taget stilling til, om borgerens behov for hjælp er midlertidigt eller varigt, *jf. tabel 2.4.*



**Tabel 2.4** Er der taget stilling til om borgerens behov for hjælp er midlertidigt eller varigt?

	Antal	Procent
Ja	145	86
Nej	24	14
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Ses der alene på de sager, hvor der er truffet afgørelse om midlertidig hjælp, kan det konstateres, at kommunerne i 70 procent af sagerne har oplyst borgeren om, at hjælpen er midlertidig, *jf. tabel 2.5*.

**Tabel 2.5** Hvis hjælpen er givet midlertidigt, er borgeren så blevet oplyst herom?

	Antal	Procent
Ja	43	70
Nej	7	11
Uoplyst	11	18
<b>I alt</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 100 pct. pga. afrunding

I de tilfælde, hvor hjælpen er bevilget midlertidigt, men modtageren ikke er blevet oplyst herom, kan det konkret have haft betydning for vurderingen af, om afgørelsen er materielt korrekt.

### Væsentlighedsvurdering

Ankestyrelsen har ud fra en konkret væsentlighedsvurdering i alle de i undersøgelsen omhandlede tilfælde fundet, at sagerne skulle vurderes som materielt korrekte, uanset borgeren ikke er blevet oplyst om, at hjælpen alene er bevilget midlertidigt. I nogle tilfælde hænger dette også sammen med, at borgeren ikke har modtaget en skriftlig afgørelse om bevillingen eller afslaget på praktisk hjælp.

Med denne væsentlighedsvurdering har Ankestyrelsen vægtet betydningen af formålet med de enkelte regler for tildeling af praktisk hjælp overfor, om den manglende efterlevelse af reglerne skal medføre ugyldighed. Helt afgørende har været, om der er tale om sagsbehandlingsregler, der har karakter af ordensforskrifter, eller om der er tale om regler, der har karakter af egentlige garantiforskrifter, hvor selve overholdelsen af reglen er en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed. Ankestyrelsen har konkret set på, om der har foreligget sådanne særlige omstændigheder, der må føre til, at afgørelsen opretholdes trods manglende overholdelse af reglerne. Det har været afgørende for denne vurdering, om manglen har været væsentlig. Ligeledes har det spillet ind, om der

har været tale om en begunstigende afgørelse for borgeren eller en bebyrdende afgørelse i form af et afslag på hjælp eller en nedjustering af allerede tildelt hjælp. Eksempelvis vil manglende skriftlig oplysning om hvilken hjælp, der er bevilget, eller manglende oplysning om kontaktperson, ikke nødvendigvis føre til, at afgørelsen bliver betragtet som ugyldig.

Se som eksempel på denne væsentlighedsvurdering følgende sag:

**Sag nr. 156** Sagen omhandler en 43-årig kvinde, der er i behandling for skizofreni og tillige har en paralytisk arm (en fuldstændig motorisk lammet arm). Der er et hjemmeboende barn på 14 år, som har nogle vanskeligheder efter at have været borttaget af sin far til udlandet i 4 år. Borgerens kontaktperson i kommunens opsøgende psykiatriske team anmoder om et visitationsbesøg med henblik på praktisk hjælp. Efter besøget bevilges hjælp til rengøring samt tøjvask i form af tilbud om vaskeriordning. Borgeren er bortset herfra selvhjulpen. Cirka 1 måned efter besøget anmoder kontaktpersonen om yderligere hjælp, da borgeren også har behov for hjælp til bad og opvask. Der bevilges herefter et ugentligt bad og hjælp til opvask 3 gange ugentligt. Hjælpen bevilges midlertidigt, idet visitator finder, at borgeren kunne være kandidat til projektet "Træning til hverdagen" (TTH). Borgeren og kontaktpersonen bliver forsøgt kontaktet telefonisk uden held. Det noteres herefter i journalen, at borger ikke er orienteret om hjælpen. Der sendes et brev til borgeren om, at hun har søgt om hjælp til bad og opvask, og at kommunen umiddelbart finder, at hun hører til målgruppen for TTH, og at hun derfor vil få besøg af en fysioterapeut. I brevet orienteres hun om, at hun vil få hjælp til de gøremål, hun ikke selv kan klare, mens hun er i projektet. Afgørelsen om midlertidig praktisk hjælp til opvask – som alene foreligger i form af et skriftligt notat i kommunens journal - er truffet 4 dage før kommunen sender sagen ind til Ankestyrelsen til brug for praksisundersøgelsen. Det vides derfor ikke, om borgeren efterfølgende er blevet skriftligt orienteret om afgørelsen. Uanset borgeren hverken er blevet oplyst skriftligt om den ekstra bevilgede hjælp eller oplyst om, at den yderligere hjælp alene er bevilget midlertidigt, har Ankestyrelsen ud fra denne væsentlighedsvurdering fundet, at afgørelsen samlet set må vurderes som materielt korrekt. Dette skyldes, at de regler, der ikke er blevet overholdt, mere har karakter af ordensforskrifter frem for at være direkte garantiforskrifter.

## 2.7 Stillingtagen til alle anmodninger om hjælp

### 2.7.1 Alle anmodninger

Når kommunen træffer afgørelse om bevilling af praktisk hjælp, skal kommunen ved vurderingen af behovet for hjælp tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra borgeren.<sup>9</sup> Undersøgelsen viser, at kommunen i 9 procent af sagerne har undladt dette,

---

<sup>9</sup> Dette fremgår af serviceloven § 88, stk. 1

*jf. tabel 2.6.* De 9 procent svarer til 15 sager, hvor der ikke, eksempelvis i form af en afgørelse, er taget stilling til den yderligere hjælp, som borgeren har udtrykt ønske om.

Dette skal sammenholdes med, at det i 28 procent af sagerne, svarende til 48 sager, ikke har været muligt at vurdere, om borgeren har ønsket yderligere hjælp end den hjælp, der er henholdsvis bevilget eller givet afslag på. I disse sager fremstår det derfor som uoplyst, om den lovbestemte stillingtagen har fundet sted, *jf. tabel 2.6.* Det reelle tal for manglende stillingtagen kan således være højere end de nævnte 15 sager.

**Tabel 2.6** Har borgeren ønsket yderligere hjælp end den hjælp, der er bevilget/givet afslag på?

	Antal	Procent
Ja	15	9
Nej	106	63
Uoplyst	48	28
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

### 2.7.2 Andre behov

Når kommunen behandler ansøgningen om praktisk hjælp, skal kommunen vurdere, om borgeren har behov for andre former for hjælp og støtte.

#### **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”

Undersøgelsen viser, at kommunerne i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om praktisk hjælp i 74 procent af sagerne, svarende til 125 sager, har vurderet, om der er behov for andre former for hjælp og støtte, *jf. tabel 2.7.*

**Tabel 2.7** Er det i sagen vurderet, om der er behov for andre former for hjælp og støtte i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om hjælp efter § 83?

	Antal	Procent
Ja	125	74
Nej	30	18
Uoplyst	14	8
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Som eksempler herpå kan nævnes følgende sager:

**Sag nr. 145** Sagen drejer sig om en 53-årig mand med nedsat fysisk funktionsevne som følge af psoriasisgigt. Han har fået bevilget varig hjælp til rengøring 1 time om ugen. Ved afgørelsen er der tale om revisitering. Det fremgår ikke af sagen, om der med afgørelsen er sket ændringer i forhold til det tidligere bevilligede. Det fremgår af funktionsvurderingen, at borgeren har svært ved en række ting, men at borgeren får hjælp fra sin mor og ikke ønsker kommunens hjælp. Dette fremgår tillige af afgørelsen. Det er endvidere aftalt, at borgeren skal kontakte visitationen, hvis han ønsker hjælp til blandt andet indkøb og tøjvask, at visitator undersøger muligheder for læring af EDB - afgørelsen er vedlagt pjece herom - og at ansøgning om hjælpemiddel viderebringes til rette afdeling i kommunen.

**Sag nr. 161** Der er tale om en 50-årig mand med følger efter en hjerneblødning i 2006 og en blodprop i venstre hjernehalvdel i 2008 samt diabetes. I forbindelse med revisitering vurderes borgeren fortsat at være berettiget til hjælp til rengøring. Herudover bliver det undersøgt, om der er behov for light writer og smartphone, som hjælpemiddelafdelingen anmodes om at tage sig af.

### 2.7.3 Afslag contra bevilling

Undersøgelsen viser, at der alene i 6 procent af sagerne er givet afslag på praktisk hjælp. Uanset at Ankestyrelsen i forbindelse med indkaldelsen af sagerne har anmodet om at modtage både bevillings- og afslagssager, så er langt størstedelen af sagerne bevillings-sager. Én kommune har i forbindelse med indsendelsen af sagerne tilkendegivet, at kommunen alene har indsendt bevillings-sagerne, idet afslagssagerne ikke har kunnet fremfindes i systemet. Dette kan være tilfældet i flere kommuner, hvorfor undersøgelsen ikke kan ses som et samlet udtryk for i hvor høj grad kommunerne træffer afgørelser om tilkendelse af praktisk hjælp.<sup>10</sup>

Et eksempel på afslag på praktisk hjælp ses i følgende sag:

<sup>10</sup> Se Bilag 1: Metode

**Sag nr. 082** Sagen drejer sig om en 54-årig mand, som efter flere blodpropper i hjernen har nedsat funktionsevne i venstre side. Borgeren benytter rollator og trehjulet scooter. Borgeren får i forvejen hjælp til rengøring og søger nu om praktisk hjælp til at folde tøj sammen. Borgeren får afslag på bevilling af hjælp hertil. Afgørelsen bliver begrundet med, at borgeren vurderes til selv at kunne udføre opgaven, dog over flere dage.

## 2.8 Kontaktperson, erstatningshjælp og bytteret

I forbindelse med afgørelsen om praktisk hjælp skal kommunen oplyse borgeren om, hvem der er fast kontaktperson i kommunen.<sup>11</sup> Kontaktpersonen skal være borgeren behjælpelig med at få svar på de spørgsmål, som borgeren har til den praktiske hjælp og herudover rådgive borgeren, om de rettigheder og tilbud, der er forbundet med hjælpen. I praksis vil det ofte være visitator, der også er den faste kontaktperson.

Borgeren kan således også rette henvendelse til kontaktpersonen i tilfælde af, at hjælpen ikke bliver leveret som aftalt eller helt udebliver, og det dermed kommer på tale at yde erstatningshjælp. Det er kommunen som myndighed, der har det endelige ansvar for, at afgørelsen om praktisk hjælp rent faktisk også bliver realiseret, uanset om der er indgået kontrakt med en offentlig eller privat leverandør om levering af hjælpen.<sup>12</sup>

Borgeren har som modtager af praktisk hjælp endvidere mulighed for og ret til at bytte ydelser - den såkaldte fleksible hjemmehjælp.<sup>13</sup> Formålet hermed er at forbedre borgerens mulighed for selv at påvirke og tilrettelægge den daglige hjælp og på den måde at tilgodese borgerens helt aktuelle behov. Adgangen til at bytte ydelser betyder, at borgeren både kan bytte til ydelser, der er omfattet af kommunens serviceniveau for praktisk hjælp og til ydelser, der ikke er en del af det fastsatte serviceniveau. Borgeren kan på denne måde eksempelvis bytte støvsugning ud med indkøb eller en gåtur. Kommunen har pligt til at oplyse borgeren om muligheden for at benytte retten til at bytte ydelser.

Undersøgelsen viser, at en stor del af kommunerne i forbindelse med afgørelsen om praktisk hjælp ikke oplyser om, hvem der er borgerens kontaktperson. I en tredjedel af sagerne har kommunen således ikke oplyst borgeren om, hvem der skal kontaktes i tilfælde af, at borgeren har spørgsmål til selve den praktiske hjælp eller i tilfælde af, at hjælpen slet ikke bliver leveret, *jf. tabel 2.8.*

---

<sup>11</sup> Dette fremgår af serviceloven § 89, stk. 2

<sup>12</sup> Dette fremgår af serviceloven § 90

<sup>13</sup> Dette fremgår af serviceloven § 94a

**Tabel 2.8** Er der oplyst om kontaktperson i tilfælde af spørgsmål fra borgeren om den praktiske hjælp eller manglende levering af hjælpen?

	Antal	Procent
Ja	109	66
Nej	52	32
Uoplyst	4	2
<b>I alt</b>	<b>165</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager, hvoraf spørgsmålet kun har kunnet besvares i 2 sager

Kommunerne ses endvidere i mere end halvdelen af sagerne at have undladt at oplyse om muligheden for erstatningshjælp, og det samme gør sig gældende for så vidt angår muligheden for at benytte sig af fleksibel hjemmehjælp, det vil sige retten til at bytte de tildelte ydelser, *jf. tabel 2.9 og 2.10.*

**Tabel 2.9** Er der oplyst om muligheden for erstatningshjælp?

	Antal	Procent
Ja	64	39
Nej	91	55
Uoplyst	10	6
<b>I alt</b>	<b>165</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager, hvoraf spørgsmålet kun har kunnet besvares i 2 sager

**Tabel 2.10** Er der oplyst om muligheden for fleksibel hjemmehjælp – bytteret i forhold til de tildelte ydelser?

	Antal	Procent
Ja	60	37
Nej	84	51
Uoplyst	21	12
<b>I alt</b>	<b>165</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager, hvoraf spørgsmålet kun har kunnet besvares i 2 sager

Det er en forudsætning for at borgeren kan benytte sig af bytteretten, at borgeren er blevet gjort bekendt med denne mulighed. I mere end halvdelen af sagerne oplyser kommunerne ikke om bytteretten, uanset kommunen har pligt til at informere om muligheden for fleksibel hjemmehjælp. Der synes derfor at være et klart forbedringspotentiale på dette område.

Borgeren er afhængig af, at kommunen oplyser om borgerens rettigheder. Når kommunerne undlader dette i det omfang, som undersøgelsen viser, bliver de bagved liggende hensyn til borgeren, som reglerne afspejler, ikke tilgodeset.

Ankestyrelsen har imidlertid fundet, at denne undladelse ikke skal føre til, at afgørelserne anses for at være forkerte. Baggrunden herfor er, at reglerne om, at kommunen skal oplyse om kontaktperson, erstatningshjælp og fleksibel hjemmehjælp, må opfattes som sagsbehandlingsregler, der har karakter af at være ordensforskrifter, og ikke regler, der har karakter af egentlige garantiforskrifter, det vil sige garantier for afgørelsens gyldighed.<sup>14</sup>

Ankestyrelsen anbefaler på den baggrund, at kommunerne får indarbejdet en procedure, der gør at borgeren automatisk bliver oplyst om disse rettigheder. Derved bedres den enkelte borgers indflydelse på modtagelsen og tilrettelæggelsen af hjælpen.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne sikrer, at borgeren altid bliver oplyst om kontaktperson, erstatningshjælp og fleksibel hjemmehjælp ved at indføre arbejdsgange, der understøtter dette

## 2.9 Kommunernes brug af kvalitetsstandarder for praktisk hjælp

I de tilfælde, hvor kommunerne har henvist til kvalitetsstandarden eller det generelle serviceniveau, som det er defineret i kommunens kvalitetsstandarder for praktisk hjælp, er der i 12 procent af sagerne ikke, eller kun i ringe grad, foretaget en konkret vurdering af, om borgerens behov nødvendiggør, at serviceniveauet skal fraviges, *jf. tabel 2.11*.

---

<sup>14</sup> Jf. nærmere om denne sondring – om væsentlighedsvurderingen - ovenfor i afsnit 2.6

**Tabel 2.11** Er der foretaget en konkret vurdering af, om borgerens behov nødvendiggør, at serviceniveauet fraviges?

	Antal	Procent
I høj grad	59	52
I nogen grad	39	34
I ringe grad	4	4
Nej	9	8
Uoplyst	3	3
<b>I alt</b>	<b>114</b>	<b>100</b>

Note 1: Tabellen summer ikke til 100 pct. pga. afrunding

Note 2: Tabellen viser kun sager hvor kommunen har henvist til kvalitetsstandarden eller det generelle serviceniveau, som det er defineret i kommunens kvalitetsstandarder for praktisk hjælp. Se tabel 2.12.

Formålet med kvalitetsstandarderne er, at de skal afspejle de politiske målsætninger, som kommunalbestyrelsen har fastsat for så vidt angår tilbud om praktisk hjælp i kommunen. Kvalitetsstandarden danner grundlag for den daglige indsats i kommunen og for det niveau, som er udgangspunktet for, hvad borgeren kan forvente, når behovet for hjælp opstår.

### 2.9.1 Fravigelse af serviceniveauet

Ved vurderingen af, om kommunen har foretaget den foreskrevne individuelle vurdering af, om der er forhold, der gør, at serviceniveauet konkret skal fraviges, har Ankestyrelsen lagt til grund, at vurderingen gerne må være foretaget i funktionsvurderingen eller journalen i øvrigt. Vurderingen behøver således ikke at fremgå direkte af selve afgørelsen. Det er lagt til grund, at i de tilfælde, hvor der er udarbejdet en funktionsvurdering, og der således er foretaget en bred helhedsvurdering af borgerens behov, så er denne vurdering indirekte foretaget. På denne baggrund ses det således også, at vurderingen er foretaget i 86 procent af sagerne, jf. ovenstående *tabel 2.11*.

Undersøgelsen indeholder således også mange eksempler på, at den individuelle vurdering er foretaget, og at borgerens forhold og behov konkret har ført til, at serviceniveauet er blevet fraveget til gunst for borgeren.

Eksempler på at kommunen har fraveget kvalitetsstandarden efter en konkret vurdering kan ses i følgende sager:

**Sag nr. 018** Sagen omhandler en 55-årig mand med diabetes og polyneuropati i hænder og fødder, hvilket medfører nedsat muskelkraft og følesans. Manden bruger kørestol indenfor og går udendørs med 2 albuestokke eller færdes ved hjælp af en 3-hjulet cykel. Tidligere har der været et alkoholmisbrug. Manden kan ikke gå ned i kælderen til vaskemaskinen, hvorfor der har hobet sig en del vasketøj op. Borgeren får bevilget rengøring hver 3. uge og tøjvask 2 gange om ugen til at begynde med (standarden er tøjvask 1 gang om ugen) og efter 1 måned nedsættes tøjvask til 1 gang om ugen. Sagen



er således et eksempel på, at serviceniveauet efter en konkret vurdering er fraveget til gunst for borgeren, for at hjælpe borgeren godt i gang.

**Sag nr. 062** Der er tale om 66-årig mand med nedsat lungefunktion, der permanent benytter ilt. Manden har KOL (lungesygdom) samt følger efter en arbejdsulykke, epilepsi og en blodprop. Mandens sundhedsmæssige tilstand gør, at støv påvirker hans vejrtrækning. I forbindelse med revisitation bliver der bevilget hjælp til rengøring hver 14. dag, frem for som hidtil hver 3. uge, hvilket er udtryk for serviceniveauet, som det er udmeldt i kommunens kvalitetsstandarder. Sagen er et eksempel på, at serviceniveauet er fraveget til gunst for borgeren, da det er lægeligt indikeret, at rengøring hver 3. uge ikke er tilstrækkeligt.

**Sag nr. 056** Sagen omhandler en 35-årig kvinde, der lider af muskelsvind. Hun er fast kørestolsbruger uden stå- eller gåfunktion og med nedsat kraft i armene. Kvinden er selvhjulpne med hensyn til forflytninger og personlig pleje. Hun har haft en fast hjælper tilknyttet, men denne ordning er ophørt, hvorfor der er søgt om praktisk hjælp. Der er en hjemmeboende datter på 9 år. Kvinden bliver bevilliget hjælp til rengøring og tøjvask. Udgangspunktet efter kvalitetsstandarder er, at hjælpen bliver ydet hver 14. dag. Efter en konkret vurdering får kvinden hjælpen bevilliget hver uge.

## 2.9.2 Orientering om serviceniveauet

Et af formålene med kvalitetsstandarderne er, at borgeren derigennem kan danne sig et indtryk af niveauet for hjælp i kommunen og dermed har en realistisk forventning om hvilken hjælp, der kan forventes bevilget.

Undersøgelsen viser imidlertid, at det ikke er så udbredt at orientere borgeren om kvalitetsstandarderne for praktisk hjælp, uanset at kommunen har henvist hertil i afgørelsen i to tredjedele af sagerne, *jf. tabel 2.12 og figur 2.2.*

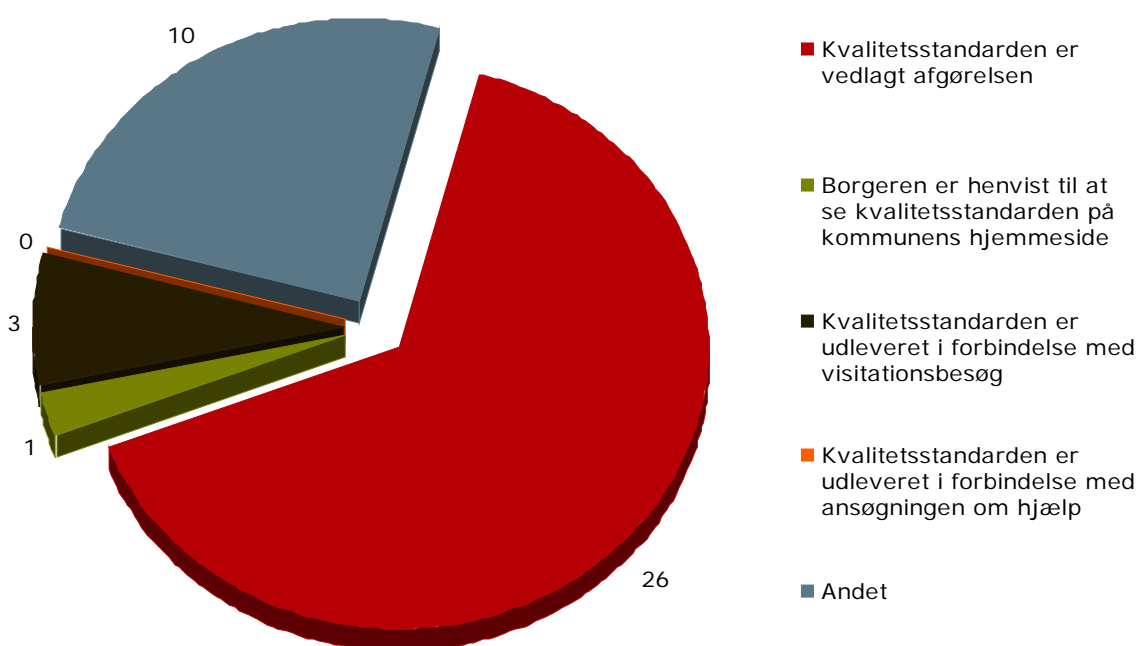
**Tabel 2.12** Har kommunen i afgørelsen henvist til eller anvendt kvalitetsstandarder for praktisk hjælp?

	Antal	Procent
Ja	114	67
Nej	55	33
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Kommunerne har således henvist til kvalitetsstandarderne i 114 af sagerne. Det er imidlertid kun i 40 ud af de 114 sager, at kommunen også samtidig har orienteret borgeren om indholdet af kvalitetsstandarder, enten ved at vedlægge denne afgørelsen eller på anden vis at orientere borgeren herom.

Kommunerne har forskellig praksis i forhold til at orientere borgeren om kvalitetsstandardens indhold, jf. figur 2.2.

**Figur 2.2** Kommunernes praksis for at orientere borgeren om kvalitetsstandarden



Note: Kategorien 'andet' dækker primært over sager hvor kommunen har oplyst, at kvalitetsstandarden er udleveret til borgeren, men hvor det ikke fremgår af sagen, hvornår dette er sket.

Ankestyrelsen vurderer, at det er vigtigt, at borgerne har kendskab til det serviceniveau, som kommunen har lagt, når de ansøger kommunen om praktisk hjælp og enten får denne bevilget eller afslået. Det er vigtigt, at forventningerne er afstemt på forhånd eller bliver afstemt undervejs i forløbet.

I undersøgelsen har spørgsmålet om – og i givet fald på hvilken måde – borgeren er blevet orienteret om serviceniveauet, haft betydning for, om sagen bliver vurderet som materielt korrekt.

I de tilfælde, hvor en kommune har henvist til kvalitetsstandarden i selve afgørelsen og det ikke samtidig fremgår klart af selve kvalitetsstandarden, hvad serviceniveauet er, kan dette have betydet, at afgørelsen er vurderet til at ville blive ændret eller sagen hjemvist, såfremt der havde været tale om en klagesag.

Årsagen til dette er en kombination af en afgørelse, der henviser til et niveau, som ikke er klart udmeldt og således ikke er borgeren bekendt, og en afgørelse, hvoraf det ikke

fremgår, hvor meget hjælp borgeren er tildelt og hvor ofte. I disse tilfælde kan det således ikke vurderes, om der er tale om en korrekt afgørelse.

På samme måde vil borgeren selv have vanskeligt ved at vurdere, om der er tale om en efter omstændighederne korrekt afgørelse, idet sammenhængen mellem det fastsatte serviceniveau og den konkrete afgørelse er uklar.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til en beskrivelse af hjælpen, som denne er beskrevet i kvalitetsstandarden, såfremt der i kvalitetsstandardens alene er gengivet eksempler på, hvad den praktiske hjælp kan bestå af, og det ikke samtidig fremgår præcist af afgørelsen, hvilken hjælp, der er bevilget og omfanget heraf.

I denne undersøgelse får det den betydning, at særligt en enkelt kommune kommer til at fremstå med en høj fejlprocent for så vidt angår spørgsmålet, om afgørelsen er i overensstemmelse med lovgivning og praksis.

Se i denne forbindelse også følgende sag:

**Sag nr. 147** Det fremgår ikke af afgørelsen, hvor meget hjælp borgeren har fået tildelt og hvor ofte. Der er i afgørelsen henvist til beskrivelsen i kvalitetsstandardens, men det fremgår heller ikke heraf, hvad kommunens serviceniveau er, og hvad borgeren dermed kan forvente af hjælp, idet der alene er givet eksempler på hjælp i kvalitetsstandardens. På grund af afgørelsens manglende klarhed er afgørelsen vurderet som materielt forkert.<sup>15</sup>

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i forbindelse med ansøgningen om praktisk hjælp orienterer borgeren om, hvilken hjælp borgeren er berettiget til og kan forvente

Kommunerne orienterer om serviceniveauet via de udarbejdede kvalitetsstandarder

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad søger at gøre kvalitetsstandardens tilgængelig for borgeren

---

<sup>15</sup> Sagen er tillige omtalt i kap. 3, afsnit 3.2.4 om klarhed

## 3 Formel vurdering af sagerne om praktisk hjælp

Praksisundersøgelsen har særligt fokus på, om kommunerne foretager en konkret og individuel vurdering af borgerens behov ved bevillingen af praktisk hjælp.

I dette kapitel har Ankestyrelsen set nærmere på, om kommunerne overholder de formelle krav, som loven stiller til afgørelsen.

### 3.1 Hovedresultater for den formelle vurdering

Praksisundersøgelsen viser, at der i 89 procent af sagerne foreligger en skriftlig afgørelse. Den særbestemmelse,<sup>16</sup> der gælder for området, som betyder, at borgeren altid skal oplyses skriftlig om afgørelsen om praktisk hjælp, bliver således efterlevet af kommunerne i langt den overvejende del af sagerne.

Undersøgelsen viser videre, at kravene til begrundelsen er opfyldt i 82 procent af sagerne. Det fremgår ved et nærmere kig på tallene bagved, at begrundelseskravet er opfyldt i høj grad i 54 procent af sagerne og i nogen grad i 28 procent af sagerne

Endelig viser undersøgelsen, at kommunerne i en tredjedel af sagerne ikke giver klagevejledning.

### 3.2 Afgørelsernes form og indhold

#### 3.2.1 Ansøgning om praktisk hjælp

I modsætning til de fleste ansøgningssager foreligger der ikke fra starten en egentlig – skriftlig - ansøgning fra borgeren om praktisk hjælp, når kommunen starter sagen op. Der er da heller ingen formelle krav til en sådan ansøgning.

Typisk vil det være en henvendelse fra borgeren selv, der fører til, at kommunen tager på et besøg i borgerens hjem – et visitationsbesøg. Under dette besøg vil den kommunale sagsbehandler – visitatoren - søge at afklare borgerens funktionsniveau og danne sig et overblik over borgerens sociale forhold og behov i øvrigt og sammenholde dette med borgerens egne ønsker om hjælp.

På denne baggrund kan det derfor også være vanskeligt at vurdere, hvad borgeren har søgt om, og hvilke tilbud kommunen har vejledt om. Det kan ligeledes være vanskeligt at vurdere, om ansøger følgelig har fået bevilget det ansøgte. Hvis det ikke kan konstateres, om borgeren har fået fuldt ud medhold betyder det, at der skal gives en begrundelse for afgørelsen i henhold til de almindelige forvaltningsretlige regler. Der skal

---

<sup>16</sup> Serviceloven § 89, stk. 1

herunder være en begrundet stillingtagen til de anmodninger om hjælp, som kommunen ikke har kunnet imødekomme.

### 3.2.2 Skriftlighed

Det er et krav, at ansøgeren skriftligt bliver oplyst om, hvilken hjælp der er bevilget. Kravet gælder for alle typer af afgørelser.

#### Regelforenkling

I forbindelse med vedtagelsen af lovforslaget om afbureaukratisering på området for ældre, handicappede m.fl. i 2010 blev de daværende visitationsregler for borgere i forbindelse med afgørelser om tildeling af praktisk hjælp forenklet.

Det tidligere krav om, at kommunen skulle udarbejde et skema til brug for afgørelsen om bevilling af praktisk hjælp blev således fjernet. Kravet betød, at alle afgørelser skulle indeholde et særligt skema med oplysninger om, hvilke opgaver hjælpen omfattede, formålet med hjælpen og for hvilken periode hjælpen skulle gives.

Samtidig blev det vedtaget, at kommunen ved mindre, begunstigende tilpasninger i hjælpen kan undlade at give en ny skriftlig oplysning til borgeren, og ikke mindst blev kravet om en begrundelse i afgørelser ved fuldt ud medhold fjernet.

#### Krav om skriftlighed

Denne forenkling betyder ikke, at borgeren ikke fortsat skal have skriftligt oplyst, hvilke ydelser kommunen har bevilget. Der gælder således fortsat et skriftlighedskrav for alle afgørelser. Det vil sige uanset om der bliver givet fuldt ud medhold, delvist medhold eller afslag. Der gælder således en særbestemmelse for afgørelser truffet efter kapitel 16 i serviceloven i forhold til de almindelige bestemmelser i forvaltningsloven, hvor der ikke er krav om skriftlighed.

Det er alene når der er tale om mindre begunstigende justeringer i hjælpen, at kommunen kan undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren.

Se som eksempel herpå følgende sag:

**Sag nr. 092** om justering af allerede bevilget hjælp til en 56-årig skizofren mand, der er misbruger. Justeringen finder sted efter en henvendelse fra hjemmeplejen. Borgeren er i forvejen bevilget rengøring hver 14. dag. Efter hjemmeplejens henvendelse øges intervallet til ugentlig rengøring. Justeringen er midlertidig indtil næste revurdering. Afgørelsen bliver ikke meddelt borgeren skriftligt, og det fremgår heller ikke af journalen, at han får mundtlig besked herom. Kommunen kan imidlertid undlade at give skriftlig meddelelse om mindre begunstigende justeringer af hjælpen, hvilket kommunen tilsyneladende har vurderet, at der er tale om her. Det vil altid være en konkret vurdering, om der alene er tale om en mindre tilpasning af hjælpen, eller om der er tale om en ændring, som borgeren skal orienteres skriftligt om. Ved vurderingen heraf spiller

det ind, om der er tale om samme type af ydelse, eller om der er tale om en helt ny type af ydelse og ligeledes, hvilken betydning ændringen har for borgeren. Samtidig skal det sammenholdes med den seneste skriftlige oplysning om hjælpen, som kommunen har givet borgeren. Her er der tale om samme type af ydelse, der tildeles i et større omfang end oprindeligt bevilget. Samlet set må der siges at være tale om en mindre, begunstigende tilpasning af hjælpen, hvorfor skriftlig oplysning til borgeren kan undlades.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at det er noteret i journalen, hvilken hjælp der henholdsvis bliver ydet eller afslået, når borgeren ikke samtidig modtager skriftlig oplysning herom.

Som omtalt ovenfor under afsnit 3.2.1. har undersøgelsen vist, at det kan være vanskeligt at klarlægge, hvad der er søgt om af hjælp eller udtrykt ønske om fra borgerens side og hvad der bliver bevilget eller givet afslag på fra kommunens side.

Undersøgelsen har vist, at der undervejs i et sagsforløb bliver givet mundtlige afslag på bevilling af praktisk hjælp. I nogle tilfælde fratager dette i et vist omfang borgeren muligheden for at klage over et sådant afslag, og det er heller ikke i overensstemmelse med kravet om, at borgeren skriftligt skal have oplyst, hvilken hjælp der er bevilget.

Det behøver ikke nødvendigvis at være udtryk for en forkert afgørelse, at der bliver givet et mundtligt afslag under et visitationsbesøg. Et eksempel herpå kan ses i følgende sag:

**Sag nr. 080** om en 29-årig kvinde med medfødt venstresidig lammelse, hvis gangfunktion og fysiske formåen er svingende. Kvinden søger om rengøringshjælp. Kvinden er mundtligt gjort opmærksom på, at hun ikke kan bevilges rengøringshjælp på grund af rask ægtefælle. Afslaget er noteret i journalen. Kvinden visiteres i stedet for til et træningsforløb i en periode på 3 måneder efter servicelovens § 86. Det mundtlige afslag på praktisk hjælp, givet efter § 83, opfylder ikke kravet om skriftlighed. Da der er tale om et afslag, ses kravet om klagevejledning heller ikke at være opfyldt. Ud fra en konkret væsentlighedsvurdering har Ankestyrelsen imidlertid vurderet, at dette ikke medfører, at afgørelsen er forkert.<sup>17</sup>

Som det fremgår af tabel 3.1 nedenfor foreligger der således også en skriftlig afgørelse i langt størstedelen af de sager, der er indgået i undersøgelsen.

---

<sup>17</sup> Jf. nærmere om væsentlighedsvurderingen i kapitel 2, afsnit 2.6

**Tabel 3.1** Hvilken form har afgørelsen?

	Antal	Procent
Skriftlig afgørelse	150	89
Skriftligt notat i kommunens journal	15	9
Anden form	4	2
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Et eksempel på at der skulle have været givet skriftlig oplysning til borgeren kan ses i følgende sag:

**Sag nr. 044** En 57-årig mand med skizofreni har bivirkninger af medicin i form af blandt andet træthed, øget appetit, vægtstigning (125 kg) samt kontaktsvaghed. Herudover har manden haft en blodprop i hjertet og har fået pacemaker. Oprindeligt har manden fået bevilget rengøring og indkøb hver uge. Der er tale om revisitation, hvor rengøringen reduceres i tid til 60 minutter, da borgeren selv kan hjælpe til med opgaven, og ydelsen sengetøjsskift udgår, da borgeren selv kan udføre opgaven. Det fremgår ikke, hvor meget tid, der var afsat forud. Indkøbsordningen nedsættes til hver 2. uge. Borgeren har ikke modtaget en afgørelse om ændringen. Da borgerens hjælp nedjusteres skulle han have haft skriftlig oplysning herom, da der ikke blot er tale om en mindre justering i hjælpen, som udelukkende er begunstigende. Afgørelsen findes derfor at være materielt forkert, da borgeren ikke er orienteret om, at der sker ændringer i hans hjælp, hvilket også får betydning for eventuel udnyttelse af bytteretten.

Som et eksempel på, at der ikke blot er tale om en mindre justering af den tildelte ydelse, men bevilling af en anden type ydelse, og der derfor skulle have været fremsendt en skriftlig afgørelse herom til borgeren, kan nævnes følgende sag:

**Sag nr. 149** om en 34-årig mandlig førtidspensionist, der bor i et bofællesskab. Manden er skizofren og stofmisbruger. Han får bevilget tøjvask som en ydelsesjustering og som supplement til tidligere bevilget rengøring. Kommunen foretager ikke rettelser i funktionsvurderingen, og fremsender ikke en afgørelse på ydelsesjusteringen. Bevillingen af tøjvask sker, fordi der fremsendes en liste fra bostedet med oplysning om hvilke beboere, der får hjælp til tøjvask. Borgeren er anført på listen, men har ikke bevilling på tøjvask. Borgeren får på denne baggrund bevilget tøjvask, uden ny visitering og uden fremsendelse af afgørelse herom. Der er tale om bevilling af en anden form for ydelse, end det tidligere bevilligede. Der er således ikke tale om en mindre, begunstigende tilpasning af hjælpen og manden skulle derfor være oplyst skriftlig om afgørelsen. Ud fra en konkret væsentlighedsvurdering fører dette imidlertid ikke til, at afgørelsen bliver betragtet som materielt forkert.

Et yderligere eksempel på, at borgeren skulle have været orienteret skriftligt om ændringen i hjælpen, er følgende sag:

**Sag nr. 046** En 58-årig kvinde fik i 1998 apopleksi med parese i højre side og afasi til følge. Hun har fortsat parese af højre arm og ben og halter ved gang. Kvinden går i en gruppe for senhjerneskadede og har hjemmevejleder 1 x ugentligt. Herudover har hun en ven, der hjælper hende med blandt andet støvsugning, når han er på besøg. Der er tale om revisitering, hvor kvinden findes fortsat at være berettiget til hjælp til rengøring. Hun har hele tiden modtaget hjælp hver 3. uge og fortsætter med dette. Da kvinden alene får almindelig rengøring uden hjælp til skift af sengetøj og støvftørring reduceres tiden fra 70 minutter til 50 minutter. Dette er i den konkrete sag udtryk for en reduktion, som borgeren ikke har fået meddelt, da beslutningen kun fremgår af journalen og ikke af afgørelsen. Kvinden er således ikke orienteret om, at der sker ændringer i hendes hjælp, i form af nedjustering af hjælpen, hvilket også får betydning for hendes eventuelle udnyttelse af bytteretten. På dette grundlag finder Ankestyrelsen, at afgørelsen er materielt forkert.

### 3.2.3 Klagevejledning

Kravet til, at der skal foreligge en skriftlig afgørelse betyder også, at der - i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler - skal gives klagevejledning. Det gælder dog ikke hvis borgerens behov er blevet fuldt ud imødekommet. Det afhænger af en konkret vurdering, om borgeren kan siges at have fået fuldt ud medhold. Undersøgelsen viser, at afgørelserne om praktisk hjælp i en tredjedel af sagerne ikke er fulgt af en klagevejledning.

**Tabel 3.2** Er der givet klagevejledning?

	Antal	Procent
I høj grad	112	66
I nogen grad	9	5
I ringe grad	12	7
Nej	36	21
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 100 pct. pga. afrunding

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne søger i højere grad at efterleve kravene om, at borgeren skal have en skriftlig afgørelse, og at afgørelsen skal være ledsaget af en klagevejledning, hvis borgeren ikke har fået fuldt ud medhold



### 3.2.4 Klarhed

Det fremgår klart, hvilken afgørelse der er truffet i langt de fleste sager, *jf. tabel 3.3.*

**Tabel 3.3** Fremgår det klart, hvilken afgørelse der er truffet?

	Antal	Procent
I høj grad	122	72
I nogen grad	29	17
I ringe grad	13	8
Nej	5	3
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Det fremgår typisk ikke af afgørelserne, hvor lang tid udførelsen af den enkelte ydelse forventes at vare, og ej heller hvor lang tid de samlede ydelser forventes at vare. Se eventuelt nærmere herom i kapitlet om karakteristika.

Selvom det ikke er angivet i minutter/timer hvor lang tid, der er afsat til opgaven, medfører dette imidlertid ikke i sig selv, at det kan siges, at det er uklart, hvilken afgørelse, der er truffet. Der kan dog undtagelsesvist være sager, hvor der er tale om midlertidig hjælp - og hvor der dermed også samtidig kan være tale om et betalingspørgsmål - som gør, at afgørelsen må betegnes som uklar, idet det i givet fald er uklart for borgeren, hvilken økonomisk forpligtelse, der er tale om.

Bytteretten<sup>18</sup> medfører altså ikke, at en afgørelse er uklar, selvom den forventede tidsramme ikke fremgår af afgørelsen. Det er først når bytteretten aktiveres, at den vejledende tidsramme skal oplyses. Det vil sige, at såfremt borgeren ønsker at benytte sig af bytteretten og beder om at få oplyst, hvad den forventede tidsramme er, så skal kommunen oplyse herom.

Eksempler på at en afgørelses manglende klarhed har ført til, at afgørelsen er vurderet som materielt forkert kan ses i følgende sager:

**Sag nr. 147** Der er tale om en 42-årig kvinde, der lider af en tarmsygdom. Sygdommen medfører, at hun har diarré op til 26 gange i døgnet, at hun kaster op ved anstrengelse og at hun kun vejer 40 kg. Kvinden afventer operation i maven. Kvinden er bevilget indkøb, tøjvask og rengøring. Det fremgår ikke, hvor meget hjælp borgeren har fået tildelt og hvor ofte. Der er i afgørelsen henvist til beskrivelsen i kvalitetsstandard, men det fremgår ikke heraf, hvad kommunens serviceniveau er, idet der alene er givet eksempler på hjælp.

<sup>18</sup> Se nærmere om bytteretten – den fleksible hjemmehjælp - i kapitel 2, afsnit 2.8

**Sag nr. 106** Sagen er et eksempel på en uklar og indforstået afgørelse. Det fremgår ikke af sagen, hvad der er bevilget hjælp til. Afgørelsen er vedlagt et afgørelsesskema, som er meget indforstået og hvoraf det ikke fremgår, hvad der ydes hjælp til. Det fremgår af afgørelsen, at borgeren har behov for pleje og omsorg hele døgnet og er bevilget 13 timer og 11 minutter om ugen. Da det ikke kan ses, hvad borgeren er bevilget hjælp til, og derfor heller ikke, om det er en rigtig afgørelse, ville Ankestyrelsen have hjemvist sagen.

### 3.2.5 Begrundelse

Udgangspunktet er, at en skriftlig afgørelse skal begrundes. Dette følger af de almindelige bestemmelser i forvaltningsloven. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen giver borgeren fuldt ud medhold. At borgeren har fået fuldt ud medhold betyder, at afgørelsen ikke må karakteriseres som negativ overfor parten. Det beror på en konkret vurdering af den enkelte sag, om borgeren har fået fuldt ud medhold ved ansøgningen om praktisk hjælp. Hvis det ikke kan konstateres, om borgeren har fået fuldt ud medhold, skal der derfor gives en begrundelse.

På dette grundlag er det i undersøgelsen vurderet, at kravene til begrundelsen er opfyldt i 82 procent af sagerne, det vil sige i langt den overvejende del af sagerne.

**Tabel 3.4** Er kravene til begrundelsen i afgørelsen opfyldt?

	Antal	Procent
I høj grad	91	54
I nogen grad	48	28
I ringe grad	20	12
Nej	10	6
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Et eksempel på en dårligt begrundet afgørelse, som har ført til, at afgørelsen samtidig er vurderet som materielt forkert kan ses i følgende sag:

**Sag nr. 146** Der er tale om en 23-årig kvinde født med rygmarvsbrok. Kvinden har vand i hovedet og shunt i hovedet med forbindelse til maven, dårlig højre skulder efter fald, nedsat balance og manglende følesans under fødderne. Kvinden får bevilget hjælp til rengøring og hjælp til at bære vasketøj ned/op. Hjælpen gives midlertidigt, og borgeren er oplyst om, at der ikke er egenbetaling. Det fremgår imidlertid ikke, hvor ofte hun får henholdsvis hjælp til rengøring og hjælp til at bære vasketøj ned/op. Med lidt god vilje kunne borgeren få en forventning om, at rengøring finder sted hver 14. dag, idet dette er nævnt som et eksempel i kvalitetsstandarden. Det fremgår dog lidt mere eksakt af kvalitetsstandarden, at tøjvask tilbydes hver anden uge, og kvinden kan således muligvis forvente at få hjælp til op-/nedbæring svarende til dette. Sagen er vurderet til at være

materielt forkert, da det ikke fremgår, hvor meget hjælp borgeren har fået tildelt og hvor ofte. Behovet for hjælp er ikke begrundet i forhold til funktionsevnenedsættelsen, ligesom det ikke fremgår, hvorfor hjælpen er tildelt midlertidigt.

Et yderligere eksempel på en mangelfuld begrundelse kan ses i

**Sag nr. 063** En 65-årig kvinde, der er opereret for diskusprolaps og derfor ikke må løfte og bære i 3 måneder, får bevilget midlertidig hjælp til rengøring – støvsugning og gulvvask – hver 3. uge i en afgrænset periode. Det fremgår ikke, hvor mange timer/hvor lang tid hjælpen forventes at vare. Da borgeren selv skal betale for hjælpen, kender hun således ikke den økonomiske forpligtigelse. Da der netop er et betalingssspørgsmål, og det er vanskeligt at vurdere, om borgeren har fået fuldt ud medhold, burde det have været oplyst, hvor mange timers rengøring borgeren kan forvente at få.

### 3.2.6 Henvisning til lovregler

Undersøgelsen viser, at det i størstedelen af sagerne ikke fremgår klart med hvilken hjemmel afgørelsen er truffet, *jf. tabel 3.5*.

**Tabel 3.5** Fremgår det klart med hvilken hjemmel afgørelsen er truffet?

	Antal	Procent
I høj grad	26	15
I nogen grad	88	52
I ringe grad	26	15
Nej	29	17
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 100 pct. pga. afrunding

Det er vigtigt, at kommunen oplyser borgeren om, hvilket lovgrundlag afgørelsen er baseret på. Det er Ankestyrelsens vurdering, at det ikke er tilstrækkeligt, at der alene er henvist til § 83. Henvisningen bør være mere præcis, med henvisning til stk. og nr. Det vil sige § 83, stk. 1, nr. 2, når der er tale om praktisk hjælp. Hvis der er tale om midlertidig hjælp og der således tillige kan blive tale om et betalingssspørgsmål, finder Ankestyrelsen tillige, at der bør henvises til betalingsbekendtgørelsen.

Ved vurderingen af, om hjemlen klart fremgår, er det ikke indgået, hvorvidt selve lovhjemlen har været vedlagt afgørelsen eller ej.

Der ses at være et forbedringspotentiale på dette område.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad søger at henvise til de lovbestemmelser, som ligger til grund for afgørelsen

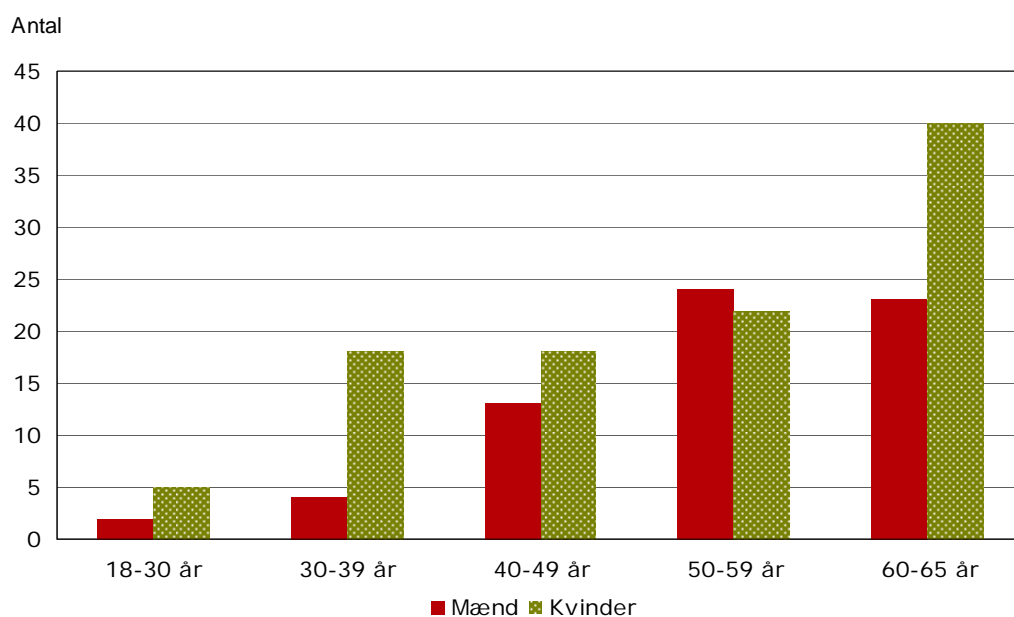
## 4 Karakteristika

Til brug for praksisundersøgelsen om praktisk hjælp har Ankestyrelsen indkaldt 175 sager, hvoraf de 169 sager er fundet egnede til at indgå i undersøgelsen. Ankestyrelsen har set nærmere på disse sagers karakteristika.

Den hyppigste modtager af praktisk hjælp, blandt de sager der indgår i undersøgelsen, er kvinde - ud af de 169 sager omhandler de 103 sager således kvinder. Der ses også at være en aldersmæssig overvægt af modtagere af hjælp, der er fyldt 50 år og derover.

Den nærmere fordeling på alder og køn i de undersøgte sager fremgår af *figur 4.1*.

**Figur 4.1** Alder fordelt på mænd og kvinder



### 4.1 Praktisk hjælp

#### 4.1.1 Forskellige former for praktisk hjælp

Undersøgelsen viser, at praktisk hjælp hovedsageligt bliver givet i form af hjælp til rengøring, tøjvask samt indkøb. Rengøring omfatter eksempelvis gulvvask, støvsugning, aftørring af stov, skift af sengelinned, opvask samt udbæring af affaldsposer.

Hjælpen har et aktiverende sigte, hvilket kommunerne er meget opmærksomme på. Målet med hjælpen er således også enten at gøre borgeren i stand til at klare sig selv, eller, hvis dette ikke er muligt, at borgeren bliver i stand til selv at klare så mange

opgaver som muligt. I flere af sagerne ses det således også, at den praktiske hjælp kombineres med andre former for hjælp og støtte, eksempelvis i form af træning eller socialpædagogisk bistand.

#### 4.1.2 Ydelsens varighed og hyppighed

Undersøgelsen viser, at det i hovedparten af sagerne ikke fremgår hverken hvor lang tid udførelsen af den enkelte ydelse forventes at vare og/eller hvor lang tid de samlede ydelser forventes at vare, *jf. tabel 4.2 og 4.3.*

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i langt de fleste sager hverken kan betragtes som nødvendigt eller som et krav, at det er angivet, hvor lang tid der er afsat til for eksempelvis at gøre rent eller at købe ind. Det kan være relevant at oplyse herom, hvis der er tale om midlertidig hjælp og der i den forbindelse vil skulle opkræves betaling, eller hvis borgeren ønsker at benytte sig af sin mulighed for at bytte sine bevilgede ydelser, den såkaldte fleksible hjemmehjælp.<sup>19</sup>

**Tabel 4.2** Er den praktiske hjælp bevilget med angivelse af, hvor lang tid udførelsen af den enkelte ydelse forventes at vare i timer/minutter?

	Antal	Procent
Ja	52	32
Nej	107	66
Uoplyst	4	2
<b>I alt</b>	<b>163</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager

**Tabel 4.3** Er den praktiske hjælp bevilget med angivelse af, hvor lang tid de samlede ydelser forventes at vare i timer/minutter?

	Antal	Procent
Ja	57	35
Nej	102	63
Uoplyst	4	2
<b>I alt</b>	<b>163</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager

Omvendt fremgår det i størstedelen af sagerne, hvor ofte hjælpen skal finde sted. Det vil sige, at det er angivet om hjælpen skal ydes flere gange om ugen, 1 gang om ugen, hver 2. uge, hver 3. uge et cetera, *jf. tabel 4.4.*

<sup>19</sup> Se nærmere herom i kapitlet om den formelle vurdering, afsnit 3.2.4 om klarhed og kapitlet om den materielle vurdering, afsnit 2.8 om kontaktperson, erstatningshjælp og bytteret

**Tabel 4.4** Er den praktiske hjælp bevilget med angivelse af, hvor ofte/med hvilket interval hjælpen skal finde sted?

	Antal	Procent
Ja	139	86
Nej	20	12
Uoplyst	4	2
<b>I alt</b>	<b>163</b>	<b>100</b>

Note: Tabellen summer ikke til 169 sager, da der er 6 rene afslagssager

Undersøgelsen viser, at tendensen er, at rengøring som hovedregel bevilges med et interval svarende til hver 2. eller 3. uge. Tøjevask finder som oftest sted hver 2. uge, mens indkøb foretages 1 gang om ugen, *jf. tabel 4.5*.

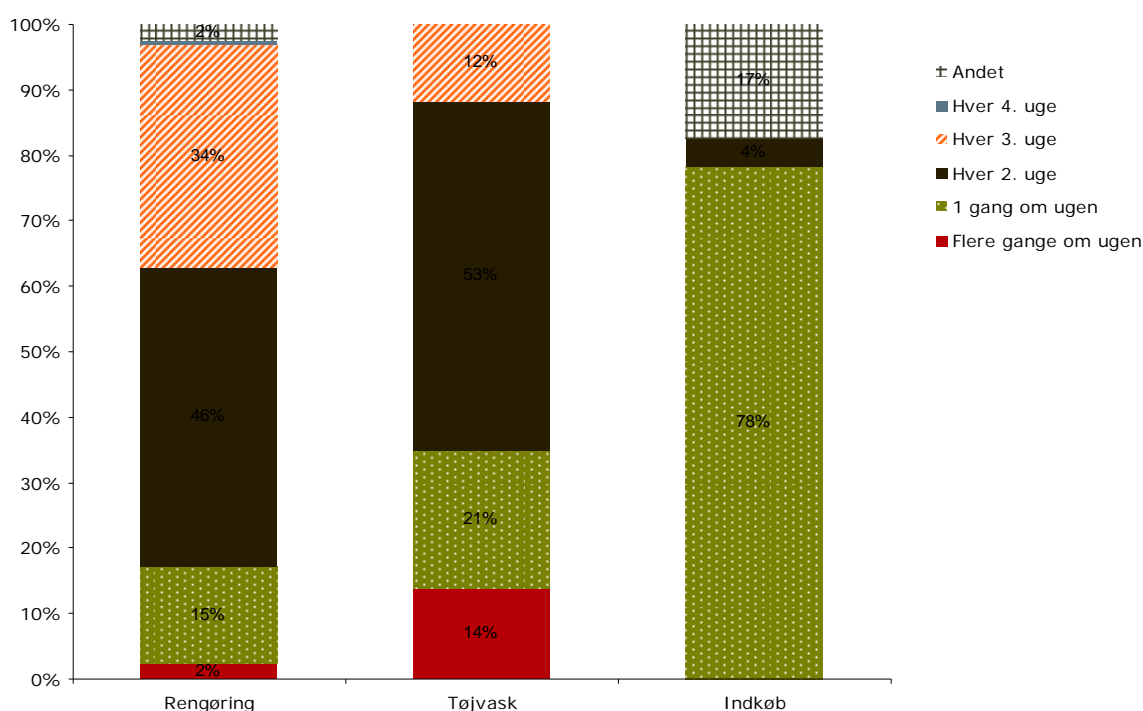
**Tabel 4.5** Hvor ofte ydes hjælpen

	Rengøring	Hovedrengøring	Tøjevask	Indkøb	Andet
Flere gange om ugen	3	0	6	0	15
1 gang om ugen	19	0	9	18	6
Hver 2. uge	58	0	23	1	1
Hver 3. uge	43	0	5	0	3
Hver 4. uge	1	0	0	0	1
Andet	3	1	0	4	9
<b>I alt</b>	<b>127</b>	<b>1</b>	<b>43</b>	<b>23</b>	<b>35</b>

Note: Der har været mulighed for at afkrydse flere svarmuligheder

I 46 procent af de i undersøgelsen indgåede sager har borgeren således modtaget rengøring hver 2. uge, mens 34 procent har modtaget rengøring hver 3. uge. For så vidt angår tøjvask viser undersøgelsen, at borgerne i 53 procent af sagerne får dette bevilget hver 2. uge, mens indkøb i 78 procent af sagerne bliver bevilget 1 gang om ugen, *jf. figur 4.2.*

**Figur 4.2** Hyppighed af den visiterede hjælp



## 4.2 Vurderingen af funktionsevnen

### 4.2.1 Afdækning af funktionsniveau

Undersøgelsen viser, at kommunerne i stor udstrækning anvender en form for metode ved vurderingen af borgerens funktionsniveau.

I 79 procent af sagerne ses det således, at kommunerne har anvendt en metode ved vurderingen af borgerens funktionsniveau, *jf. tabel 4.6.*

**Tabel 4.6** Har kommunen anvendt en metode ved vurderingen af borgerens funktionsniveau?

	Antal	Procent
Ja	133	79
Nej	36	21
<b>I alt</b>	<b>169</b>	<b>100</b>

Der findes forskellige standardiserede klassificeringsmetoder. Én metode er fælles sprog II, som er et af KL udviklet værktøj til styrkelse af sundhedsfaglig dokumentation. Fælles sprog anvendes i relation til voksne borgere (+18 år), der modtager hjælp efter sundheds- og serviceloven. Fælles sprog II er en videreudvikling af fælles sprog I, som opererer med ét funktionsniveau mindre end fælles sprog II.

Niveauinddelingen som anvendes i fælles sprog I og II ved afdækning af funktionsevnen ser således ud:<sup>20</sup>

#### Fælles sprog I

Funktionsniveau 1: Borgeren overkommer/overskuer/tager initiativ til

Funktionsniveau 2: Borgeren klarer stort set at overkomme/overskue/tage initiativ til

Funktionsniveau 3: Borgeren har vanskelighed ved at overkomme/overskue/tage initiativ til

Funktionsniveau 4: Borgeren er ude af stand til at overkomme/overskue/tage initiativ til

#### Fælles sprog II

Niveau 0 - Ingen/ubetydelige begrænsninger

Niveau 1 - Lette begrænsninger

Niveau 2 - Moderate begrænsninger

Niveau 3 - Svære begrænsninger

Niveau 4 - Totale begrænsninger

Ud af de 133 sager i undersøgelsen, hvor kommunerne har anvendt en metode ved vurdering af borgerens funktionsniveau, har kommunerne i 57 procent af sagerne anvendt fælles sprog I eller II. I 43 procent af sagerne har kommunerne anvendt en anden form for metode til at afdække borgerens funktionsniveau, *jf. tabel 4.7.*

<sup>20</sup> Kilde: "Værd at vide om Fælles sprog – Kom videre med Fælles sprog", KL, (Kommuneinformation december 2002) og "Fælles sprog II – Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde", KL, (2004).



**Tabel 4.7** Hvilken metode har kommunen anvendt ved vurderingen af borgerens funktionsniveau?

	Antal	Procent
Fælles sprog I	24	18
Fælles sprog II	50	38
En kombination af Fælles sprog I og II	2	2
Anden metode	57	43
<b>I alt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>

Note: På grund af afrundinger summerer procenten ikke til 100.

### Anvendelsen af fælles metode kan have en betydning for kvaliteten af sagsbehandlingen

Ankestyrelsen har set nærmere på, i hvor høj grad anvendelsen af en ensartet metode i kommunen påvirker kvaliteten af sagsbehandlingen.

Ses der alene på, om sagerne samlet set er vurderet til *ikke* at være korrekte, er der en lille overrepræsentation af de sager, hvor der ikke er anvendt en metode til at vurdere funktionsevnen. Således udgør de sager, hvor der ikke er anvendt en metode, 25 procent af de sager, der er vurderet til *ikke* at være korrekte, mod 21 procent af sagerne samlet set.

Forskellen bliver dog mere tydelig, når der fokuseres på en række af de materielle og formelle krav, der ikke nødvendigvis har medført, at sagen samlet set er vurderet til ikke at være korrekt. Dette skyldes, at tilvalg af en metode til at afdække funktionsniveauet, i højere grad bevirker, at sagen bliver vurderet som værende korrekt 'i høj grad' end korrekt 'i nogen grad'.

Ses der på, om kravene til begrundelsen er opfyldt i afgørelsen, er det tydeligt, at der specielt er forskel på, om sagerne kan få vurderingen 'i høj grad' eller 'i nogen grad', *jf. tabel 4.8.*

**Tabel 4.8** Kravene til begrundelsen er opfyldt i afgørelsen, opdelt i metode versus ingen metode

	Anvendt metode		Ingen metode	
	Antal	Procent	Antal	Procent
I høj grad	79	59	12	33
I nogen grad	31	23	17	47
I ringe grad	15	11	5	14
Nej	8	6	2	6
<b>I alt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

Når der fokuseres på, i hvilket omfang sagen er oplyst, ses samme tendens. 85 procent af sagerne, hvor der benyttes en metode vurderes til 'Ingen oplysninger mangler', mod 67 procent af de sager, hvor der ikke benyttes en metode. Dertil er det kun i 7 procent af sagerne, hvor der er anvendt en metode, hvor det er vurderet at 'Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler' eller 'Afgørende oplysninger mangler'. Det tilsvarende tal for de sager, hvor der ikke er anvendt en metode er 16 procent, *jf. tabel 4.9*.

**Tabel 4.9** I hvilket omfang sagen er oplyst, opdelt i metode versus ingen metode

	Anvendt metode		Ingen metode	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ingen oplysninger mangler	113	85	24	67
Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	11	8	6	17
Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	6	5	3	8
Afgørende oplysninger mangler	3	2	3	8
<b>I alt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

Også når der ses på, om der er taget stilling til, om hjælpen er midlertidig eller varig og om det er vurderet om der er behov for andre former for hjælp, er der en tendens til at kommunernes sagsbehandling er af en højere kvalitet, hvis de benytter en metode til at afdække funktionsniveauet, *jf. tabel 4.10 og 4.11*.

**Tabel 4.10** Er der taget stilling til om hjælpen er midlertidig eller varig, opdelt i metode versus ingen metode

	Anvendt metode		Ingen metode	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	117	88	27	75
Nej	16	12	9	25
<b>I alt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

**Tabel 4.11** Er det vurderet om der er behov for andre former for hjælp, opdelt i metode versus ingen metode

	Anvendt metode		Ingen metode	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	106	80	19	53
Nej	17	13	13	36
Uoplyst	10	8	4	11
<b>I alt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

På den baggrund vurderer Ankestyrelsen, at den udbredte anvendelse af en form for metode ved vurderingen af funktionsniveauet er med til at sikre en ensartet afgørelsespraksis dels i den enkelte kommune og dels på tværs af kommunerne. Indplaceringen på et funktionsniveau kan være et vigtigt pejlemærke for, om der er truffet en rigtig afgørelse, og om den vurdering af funktionsniveauet, som den anvendte metode viser, også kommer til udtryk i afgørelsens resultat.

Ankestyrelsen anbefaler, at den enkelte kommune anvender en standardiseret metode ved vurderingen af funktionsniveauet, idet det er med til at sikre en ensartet afgørelsespraksis

### 4.3 Inddragelse af borgeren

I mere end halvdelen af de sager, der er indgået i undersøgelsen, har det været borgeren selv, der har taget initiativ til at ansøge kommunen om praktisk hjælp, *jf. tabel 4.12.*

**Tabel 4.12** Hvem har ansøgt om praktisk hjælp?

	Antal	Procent
Borgeren	93	55
Pårørende	13	8
Sundhedspersonale	22	13
Hjemmeplejen	4	2
Hjemmehjælper	1	1
Kommunal sagsbehandler	8	5
Andre	26	15
<b>Sager i alt</b>	<b>169</b>	

Note: Der har været mulighed for at afkrydse flere svarmuligheder, men der kan være sager, hvor der ikke er svaret

I en del sager ses sagen om praktisk hjælp at være startet op på baggrund af en henvendelse eller ansøgning fra sundhedspersonale. Det kan være hjemmesygeplejen eller hospitalspersonale, der retter henvendelse til kommunen i forbindelse med det opfølgende forløb efter udskrivning fra hospital. Visitationen af praktisk hjælp ses i den forbindelse ofte at finde sted, inden borgeren udskrives fra hospitalet. I lidt færre sager er henvendelsen kommet fra en pårørende til borgeren, der har brug for praktisk hjælp. Gruppen af "andre", der søger om praktisk hjælp på vegne af borgeren, dækker over interesseorganisationer og foreninger som Ældresagen, Dansk Røde Kors, Scleroseforeningen samt misbrugs- og rehabiliteringsscentre.

**Tabel 4.13** Hvordan er kontakten til borgeren foregået i forbindelse med visitationen?

	Antal	Procent
Der har været afholdt besøg i borgerens hjem i forbindelse med visitationen	145	86
Borgeren er blevet kontaktet telefonisk	21	12
Borgeren er blevet kontaktet pr. brev	20	12
Borgeren er selv mødt frem personligt i kommunen	1	1
Der er indhentet oplysninger om borgerens sag fra en leverandør i tilfælde af revisitering	2	1
Andet	17	10
<b>Sager i alt</b>	<b>169</b>	

Note: Der har været mulighed for at afkrydse flere svarmuligheder

Kommunerne skal sikre, at der er det fornødne grundlag for at foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for praktisk hjælp ved at inddrage borgeren i visitationen. Undersøgelsen viser, at kommunerne i langt de fleste tilfælde vælger at sikre dette ved at tage på besøg i borgerens hjem.

Visitationsbesøg kan undlades, såfremt kommunen allerede er i besiddelse af de fornødne oplysninger via eksempelvis en privat leverandør eller en hjemmehjælp, der opdaterer kommunen om borgerens aktuelle behov og funktionsniveau. Det vil typisk være i tilfælde af revisitering af hjælpen, at kommunen kan benytte sig heraf.

I mere end en tredjedel af sagerne i undersøgelsen har der vist sig at være tale om revisitering.

#### 4.4 Funktionsniveau og ydelse

Ankestyrelsen har set nærmere på, om der kan udledes nogle tendenser i bevillingen af praktisk hjælp ved dels at se på, hvordan modtagerne fordeler sig aldersmæssigt i forhold til hvem, der har søgt (kvinder/mænd), dels ved at se på funktionsniveauet i forhold til alder, og endelig ved at se på hvor ofte hjælpen bevilges i forhold til funktionsniveauet. Dette er dog til en vis grad begrænset af, at det i forhold til beskrivelsen af funktionsniveauet, alene er oplysninger fra de sager, hvor kommunerne har anvendt enten fælles sprog I eller II som metode, der er anvendt.

**Tabel 4.14** Hvem har ansøgt om praktisk hjælp for mændenes vedkommende?

	Under 30 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-65 år	I alt
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal
Borgeren	1	2	4	13	10	<b>30</b>
Pårørende	0	0	1	2	4	<b>7</b>
Sundhedspersonale	1	0	1	3	6	<b>11</b>
Hjemmeplejen	0	0	0	2	1	<b>3</b>
Hjemmehjælper	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Kommunal sagsbehandler	0	0	2	1	1	<b>4</b>
Andre	0	2	3	1	3	<b>9</b>
<b>I alt</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>64</b>

Note: Der har været mulighed for at angive flere svarmuligheder. Der er ikke svaret i alle sager.

**Tabel 4.15** Hvem har ansøgt om praktisk hjælp for kvindernes vedkommende?

	Under 30 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-65 år	I alt
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal
Borgeren	2	12	14	11	24	<b>63</b>
Pårørende	2	0	0	2	2	<b>6</b>
Sundhedspersonale	0	0	2	4	5	<b>11</b>
Hjemmeplejen	0	0	0	0	1	<b>1</b>
Hjemmehjælper	0	0	0	0	1	<b>1</b>
Kommunal sagsbehandler	1	1	0	0	2	<b>4</b>
Andre	0	4	3	5	5	<b>17</b>
<b>I alt</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>40</b>	<b>103</b>

Note: Der har været mulighed for at angive flere svarmuligheder. Der er ikke svaret i alle sager.

Undersøgelsen viser, at der ikke er den store forskel på hvem det er, der ansøger om praktisk hjælp, set i forhold til hvordan modtagerne fordeler sig aldersmæssigt og sammenholdt med, om det er en kvinde eller en mand, der har behov for praktisk hjælp.<sup>21</sup>

Ankestyrelsen har fokuseret særligt på funktionsbeskrivelsen for 'mobilitet' og 'daglig husførelse'. Nedenstående boks viser de hyppigst anvendte kombinationer af disse funktionsniveauvurderinger,<sup>22</sup> og hvilken hjælp borgeren typisk modtager.

<sup>21</sup> Jf. nærmere ovenfor under afsnit 4.3 om inddragelse af borgeren

<sup>22</sup> Funktionsniveauerne er nærmere beskrevet i afsnit 4.2.1

## Den typiske ydelse set i forhold til borgerens funktionsniveau

### Fællessprog I

#### **Mobilitet 1 / Daglig husførelse 2 eller 3:**

- Får oftest rengøring hver 3. uge
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til indkøb hver 2. uge
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til 'andet'<sup>23</sup> hver 2. uge

#### **Mobilitet 2 / Daglig husførelse 2**

- Får oftest rengøring hver 2. uge
- Dertil ofte tøjvask hver 2. uge
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til indkøb en gang om ugen
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til 'andet' hver 2. uge

#### **Mobilitet 2 / Daglig husførelse 3 eller 4:**

- Får oftest rengøring hver uge eller hver 2. uge
- Dertil ofte tøjvask 1 gang om ugen
- Dertil ofte hjælp til indkøb en gang om ugen
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til 'andet' en gang om ugen

### Fællessprog II

#### **Mobilitet 1 / Daglig husførelse 3:**

- Får oftest rengøring hver 2. eller hver 3. uge
- Dertil i få tilfælde tøjvask hver eller hver 2. uge

#### **Mobilitet 1 / Daglig husførelse 4:**

- Får oftest rengøring hver 2. eller hver 3. uge
- Dertil i få tilfælde 'andet' en gang om ugen

#### **Mobilitet 2 / Daglig husførelse 2 eller 3:**

- Får oftest rengøring hver 2. uge
- Dertil i nogle tilfælde tøjvask hver 2. uge
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til indkøb en gang om ugen
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til 'andet' en gang om ugen

#### **Mobilitet 3 / Daglig husførelse 3 eller 4:**

- Får oftest rengøring hver 2. uge
- Dertil ofte tøjvask hver eller hver 2. uge
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til indkøb en gang om ugen
- Dertil i nogle tilfælde hjælp til 'andet' en gang om ugen

<sup>23</sup> Hjælp til 'andet' kan for eksempel være hjælp til at vaske op, bære affald ud, bestille varer/skrive indkøbsseddel og til at lave mad.

## Bilag 1 Metode

### Lovgivningsmæssigt grundlag

Ankestyrelsen, beskæftigelsesankenævnene og de sociale nævn har en forpligtelse til at koordinere, at afgørelser, der kan indbringes for Ankestyrelsen og nævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Om lovgrundlaget henvises til kapitel 11 i lovbekendtgørelse nr. 656 af 15. juni 2011 om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) og §§ 40 - 45 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1635 af 22. december 2010 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ankestyrelsen har ansvaret for praksiskoordineringen på landsplan, mens nævnene har ansvaret på regionalt plan. Praksisundersøgelser er et redskab, som benyttes med henblik på at få klarhed over, om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen og med henblik på at sikre ensartethed og ligebehandling på landsplan. Hvis undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelserne et grundlag for at målrette den fremadrettede vejledningsindsats.

Praksisundersøgelsen skal i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et kommunalbestyrelsesmøde i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for at sikre retssikkerhed i kommunerne.

### Legalitetsvurdering

Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal sager, en stikprøve, fra underinstanserne og foretager en gennemgang af disse med henblik på en legalitetsvurdering.

Legalitetsvurderingen indebærer dels en materiel vurdering af afgørelsernes rigtighed i forhold til lovgivning og Ankestyrelsens praksis, dels en formel vurdering af sagerne i forhold til de forvaltningsretlige regler og særlige sagsbehandlingsregler.

### 1.2 Udvalgelse af sager

Kommunerne er blevet bedt om at indsende sager, hvor kommunen har truffet afgørelse enten om bevilling af praktisk hjælp eller om afslag på bevilling af praktisk hjælp efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2.

Personkredsen er defineret som borgere i aldersgruppen 18-65 år, der ikke selv kan udføre praktiske opgaver på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller på grund af særlige sociale problemer.



Ankestyrelsen har på forhånd udelukket sager, hvor borgeren modtager hjælp efter servicelovens § 96, det vil sige i form af en BPA-ordning (borgerstyret personlig assistance).

I alt 17 kommuner har indsendt sager til praksisundersøgelsen. For at sikre flest mulige sager i undersøgelsen,<sup>24</sup> er de kommuner, der ud fra størrelse og socioøkonomiske forhold forventeligt har flest af den aktuelle type sager, blevet bedt om at indsende 15 sager, mens de øvrige kommuner er blevet bedt om at indsende 5.<sup>25</sup>

Følgende kommuner er blevet bedt om at indsende 15 sager: Frederiksberg, Fredericia, Gladsaxe, Vordingborg, Brøndby, Greve, Næstved, Silkeborg og Vejle.

Følgende kommuner er blevet bedt om at indsende 5 sager: Bornholm, Lemvig, Skive, Stevns, Faaborg-Midtfyn, Norddjurs, Vallensbæk og Varde.

Det har imidlertid ikke været muligt for alle deltagende kommuner at indsende det ønskede antal sager. Ankestyrelsen har modtaget 175 sager fra de 17 kommuner. 6 af disse sager er udgået, idet de ikke opfyldte ovenstående kriterier for sagsudvælgelse, og der indgår herefter 169 sager i undersøgelsen.

Årsagerne til, at de 6 sager er udgået er blandt andet:

- Sagen omhandler kun bevilling af madservice
- Borgeren har kun ansøgt om og fået personlig pleje

De udvalgte kommuner indgår alle i en treårs-plan om deltagelse i Ankestyrelsens og nævnenes praksisundersøgelser. Treårs-planen bygger på en inddeling af samtlige kommuner i tilnærmelsesvis tre lige store grupper. Hver gruppe indgår hvert tredje år i praksisundersøgelserne, det vil sige at kommunerne i denne undersøgelse er udvalgt blandt i alt 35 kommuner, som deltager i praksisundersøgelser i 2011. Kommunerne er udvalgt med vægt på spredning i forhold til geografisk placering samt indbyggerstørrelse.

### **Sager hvor der er givet afslag**

Ankestyrelsen har i forbindelse med indkaldelsen af sagerne anmodet om at modtage både bevillings- og afslagssager. Det kan dog konstateres at langt størstedelen af sagerne er bevillingssager. Der er således alene i 6 procent af sagerne givet afslag på praktisk hjælp.

---

<sup>24</sup> Erfaringer fra tidligere sammenlignelige praksisundersøgelser viser, at de mindre kommuner ofte ikke har det ønskede antal sager til brug for praksisundersøgelsen. Dermed bliver det samlede sagsgrundlag mindre end forudsat ved undersøgelsens iværksættelse. For at imødegå denne problematik, er det indkaldte sagsantal i denne praksisundersøgelse gradueret ud fra en forventning om kommunernes samlede sagsmængde på området.

<sup>25</sup> Her er ikke alene taget højde for kommunernes indbyggertal, men også foretaget en vurdering af den forventede sagsmængde baseret på kommunernes socioøkonomiske forhold.

Én kommune har i forbindelse med indsendelsen af sagerne tilkendegivet, at kommunen alene har indsendt bevillingssagerne, idet det ikke har været praktisk muligt at finde afslagssagerne i kommunens sagsbehandlingssystem. Dette kan være tilfældet i flere kommuner, og undersøgelsen kan derfor ikke ses som et samlet udtryk for i hvor høj grad kommunerne træffer afgørelser om tilkendelse af praktisk hjælp.

### 1.3 Måleskema og vurderingsgrundlag

#### Måleskema

I forbindelse med Ankestyrelsens vurdering af de indsendte sager er anvendt et måleskema, hvor der indgår de målelementer, som er relevante for den konkrete praksisundersøgelse. For at give mulighed for et mere nuanceret billede af sagsbehandlingen og grundlag for en bedre tilbagemelding til kommunerne, er der så vidt muligt anvendt graduerede svarmuligheder i vurderingerne.

Ankestyrelsen fremsender de udfyldte måleskemaer til den enkelte kommune med styrelsens vurderinger i forbindelse med afrapportering af praksisundersøgelsen.

#### Relevante sagsakter

Kommunerne er blevet bedt om at indsende samtlige relevante akter i sagerne, herunder også journalnotater samt informationsmateriale, der er udleveret til borgeren af kommunen. Ankestyrelsen har bedt kommunerne om at være særligt opmærksomme på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder ældre relevante akter af betydning for afgørelsen.

Det er ved undersøgelsen lagt til grund, at samtlige sagsakter er modtaget, og at Ankestyrelsen derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Ankestyrelsen har således ikke efterfølgende rettet henvendelse til kommunen om eventuelle manglende akter. Sagerne er dermed alene bedømt ud fra de dokumenterede oplysninger.

#### Vurderingskriterier

De enkelte sager er blevet vurderet ud fra, om de samlet set er truffet i overensstemmelse med gældende lovgivning og praksis.

Der er tale om en stikprøve, som omfatter et mindre antal sager fra hver af de deltagende kommuner. Undersøgelsen tager dermed ikke sigte på at vurdere praksis i den enkelte kommune.

## Bilag 2 Regelgrundlag

### Serviceoven

Regelgrundlaget indeholder et uddrag af de bestemmelser i lov om social service (serviceloven), der har dannet udgangspunkt for spørgsmålene i måleskemaet til undersøgelsen om praktisk hjælp. Serviceloven er lov nr. 573 af 24. juni 2005, som senest er bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 904 af 18. august 2011.

### Kapitel 16 Personlig hjælp

**§ 83.** Kommunalbestyrelsen skal tilbyde

- 1) personlig hjælp og pleje,
- 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og
- 3) madservice.

Stk. 2. Tilbuddene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Stk. 3. Tilbuddene efter stk. 1 kan ikke gives som generelle tilbud efter § 79.

Stk. 4. Kommunen skal ved tilrettelæggelsen af pleje og omsorg m.v. for en person med en demensdiagnose så vidt muligt respektere dennes vejledende tilkendegivelser for fremtiden med hensyn til bolig, pleje og omsorg (plejetestamenter).

**§ 87.** Kommunalbestyrelsen skal sikre, at de opgaver, der er nævnt i §§ 83-85, i fornødent omfang kan varetages døgnet rundt.

### Afgørelse m.v.

**§ 88.** Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter dette kapitel. Kommunalbestyrelsen skal behandle anmodninger om hjælp efter § 83 ved en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre. Ved vurderingen af behovet for hjælp skal kommunalbestyrelsen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren.

Stk. 2. Tilbuddene om hjælp efter § 83 skal bidrage dels til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Tilbuddene skal løbende tilpasses modtagerens behov.

Stk. 3. Tilbud efter § 86 gives efter en konkret, individuel vurdering af træningsbehovet. Genoptræningstilbud efter § 86, stk. 1, gives med henblik på så vidt muligt at bringe personen op på det funktionsniveau, som den pågældende havde inden sygdommen. Tilbud efter § 86, stk. 2, gives til personer, som har brug for en individuel træningsindsats med henblik på at kunne vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder.

**§ 89.** I forbindelse med afgørelsen efter dette kapitel skal ansøgeren skriftligt oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunalbestyrelsen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med afgørelsen om hjælp efter § 83 oplyse om, hvilken person der kan kontaktes på myndighedens vegne, hvis modtageren af hjælpen har spørgsmål vedrørende den personlige og praktiske hjælp, eller hvis den tildelte hjælp ikke leveres i overensstemmelse med afgørelsen, jf. § 90.

**§ 90.** Hjælp efter §§ 83 og 86 skal leveres i overensstemmelse med den afgørelse, kommunalbestyrelsen har truffet efter §§ 88 og 89. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at den tildelte hjælp efter § 83 leveres inden for en rimelig frist, hvis leverandøren ikke kan overholde de aftaler, der i forbindelse med afgørelsen efter § 88, stk. 1, er indgået om levering af hjælpen.

#### **Tilrettelæggelse og levering af hjælpen**

**§ 91, stk. 1.** Kommunalbestyrelsen har pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter § 83 kan vælge mellem forskellige leverandører af hjælpen. Til dette formål skal kommunalbestyrelsen sikre, at kvalificerede private leverandører får adgang til at levere ydelser efter § 83. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og offentliggøre de kvalitetsmæssige krav, der stilles til leverandører af personlig og praktisk hjælp efter § 83, jf. § 139, herunder krav til, hvilket beredskab der, jf. § 90, kræves af leverandørerne for at sikre, at de afgørelser, der er truffet efter § 83, kan effektueres. Kvalitetskravene skal være saglige, konkrete og velunderbyggede og må ikke være konkurrenceforvridende.

**§ 94.** En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 83, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunalbestyrelsen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, om leverancesikkerhed, jf. § 90, og om betaling m.v.

**§ 94 a.** Personer, der modtager hjælp efter § 83, kan vælge en helt eller delvis anden hjælp end den, der er truffet afgørelse om, jf. §§ 88 og 89. En tilkendt ydelse, der fravælges efter 1. pkt., kan ikke efterfølgende kræves leveret efter § 90.

## Bilag 3 Principafgørelser

De nævnte Principafgørelser kan læses i fuld længde i Ankestyrelsens Principdatabase på [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

### Principafgørelser om praktisk hjælp

**221-11** En kommune, der traf afgørelse om praktisk hjælp i hjemmet, var berettiget til at tage hensyn til, i hvilket omfang ansøgers ægtefælle var i stand til at varetage opgaver i hjemmet. Kommunen skal bedømme ansøgers samlede situation, når der træffes afgørelse om praktisk hjælp. I denne bedømmelse forudsættes det, at øvrige medlemmer af den fælles husstand deltager i udførelsen af opgaver i hjemmet.

**C-31-08** Der kunne ikke gives afslag på hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet med henvisning til, at ansøger kunne bruge timer fra bevilliget ledsagerordning hertil. I den konkrete sag fik ansøger dog ikke bevilliget hjælp eller støtte til rengøring og indkøb. Ansøger havde en ægtefælle, som kunne varetage opgaverne med rengøring og indkøb, og ansøger kunne selv klare visse praktiske opgaver i hjemmet og al personlig pleje.

**C-54-06** Hjælp til betjening af sexualhjælpepidler faldt udenfor de ydelser, hvortil der kunne ydes hjemmehjælp. En stærkt handicappet mand var derfor ikke berettiget til hjemmehjælp, der kunne gøre ham i stand til at benytte et sexualhjælpepidde.

**C-51-06** Selv om en afgørelse om nedsættelse af omfanget af praktisk hjælp i hjemmet i det enkelte tilfælde skete som følge af en ændring af kommunens generelle serviceniveau, havde de sociale klageinstanser kompetence til at påse, hvorvidt kommunens afgørelse var truffet ud fra en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp.

**C-52-05** Ankestyrelsen fandt ikke, at en kommunes afslag på yderligere hjemmehjælp alene med henvisning til, at den ydede hjælp var maksimal hjælp i forhold til kommunens kvalitetsstandard, var i overensstemmelse med loven. Ankestyrelsen lagde vægt på, at kommunen ikke ved sin afgørelse konkret havde begrundet, hvorfor kommunen ikke fandt grundlag for at fravige kommunens generelle serviceniveau.

**C-3-05** Kommunen skulle behandle alle anmodninger om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet efter en konkret individuel vurdering af behovet. Kommunen burde således have foretaget en konkret individuel vurdering af behovet for hjælp til strygning af tøj. Det forhold, at strygning af tøj ikke var omfattet af kommunens kvalitetsstandarder, kunne ikke i sig selv medføre afslag på den ansøgte hjælp. En kommunes kvalitetsstandarder måtte anses for en generel serviceinformation i forhold til

borgerne i kommunen og kunne ikke tilsidesætte kravet om, at der skulle foretages en konkret, individuel vurdering af behovet i det enkelte tilfælde.

**C-1-05** En ansøger var ikke berettiget til at få medtaget 2 timers rengøring ugentligt ved beregningen af nødvendige merudgifter. Ankestyrelsen fandt, at hjælp til rengøring som udgangspunkt skulle ydes efter bestemmelsen i serviceloven om hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Ankestyrelsen fandt endvidere, at hjælp til daglige håndsreakninger som f.eks. rengøring kunne være omfattet af reglerne om merudgifter f.eks. i forbindelse med udsving i helbredstilstanden, ved behandlinger etc. Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at der i husstanden var en rask ægtefælle, der kunne deltage i opgaveudførelsen i hjemmet og at der ikke i sagen var beskrevet sådanne særlige forhold, der kunne bevirke, at kvinden i perioder havde opfyldt betingelserne for at få hjælp til rengøring efter reglerne om nødvendige merudgifter.

**C-16-01** En kommunes kvalitetsstandard om, at hjælp til indkøb ville blive opfyldt ved generelt at refundere borgere - der selv kunne ringe efter og modtage varer - et kontantbeløb indenfor et årligt maksimum for udbringning af varer, fandtes i strid med serviceloven. Hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, herunder indkøb, skal gives efter en konkret individuel vurdering af behovet. Ankestyrelsen fandt ikke, at serviceloven indeholder hjemmel til at erstatte nødvendig personlig hjælp med et kontant tilskud. Ankestyrelsen lagde vægt på lovens bestemmelser om henholdsvis personlig hjælp og kontant tilskud. Ankestyrelsen fandt samtidig, at behov for indkøb af dagligvarer efter en konkret vurdering kan opfyldes ved udbringning af varer i stedet for hjælp i form af ledsagelse til at få købt ind.

**C-18-01** Ankestyrelsen fandt - på grundlag af oplysningerne om, at to voksne sønner på 47 og 45 år anvendte ansøgers bolig på samme vilkår som hun selv - ikke tilstrækkeligt grundlag for at ændre kommunens skøn, hvorefter ansøger ikke havde behov for hjælp til støvsugning og gulvvask, uanset hun ikke selv kunne udføre disse opgaver.

**C-17-01** Handicappede forældre kan efter en konkret vurdering være berettigede til at modtage hjemmehjælp til at klare opgaver i forhold til deres børn.

**C-17-99** Ankestyrelsen har behandlet 4 sager om fortolkning af reglerne om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet (hjemmehjælp). I alle 4 sager havde kommunen frataget ansøgerne en hidtil bevilget hjælp til rengøring. I en af sagerne fandt Ankestyrelsen, at sagen ikke havde været tilstrækkeligt oplyst og heller ikke tilstrækkeligt konkret beskrevet med henblik på evnen til selv at kunne udføre rengøringsarbejde. I øvrigt burde alle sagens akter herunder journalnotater og vurderingsskema have været fremsendt til nævnet. I 2 af sagerne fandt Ankestyrelsen, at hjælpen var frataget under henvisning til kriterier i kommunernes serviceniveau/kvalitetsstandarder, som var i strid med serviceloven. I den fjerde sag fandt Ankestyrelsen, at det var i strid med serviceloven, at man ikke kunne modtage hjælp til rengøring, hvis man var vurderet til funktionsniveau 2 i vurderingsmodellen "Fællessprog

på ældre og handicapområdet, okt. 98", uanset at det ved en konkret individuel vurdering var konstateret, at ingen i husstanden var i stand til at foretage støvsugning og gulvvask.

## Bilag 4 Indkaldelsesbrev



Ankestyrelsen

### Praksisundersøgelse om praktisk hjælp efter servicelovens § 83

Ankestyrelsen gennemfører i 2011 en praksisundersøgelse, om kommunernes behandling af sager om praktisk hjælp efter servicelovens § 83 stk. 1, nr. 2, og anmoder hermed xx kommune om at deltage i undersøgelsen.

Deltagelse i praksisundersøgelsen medfører, at kommunen

**senest fredag den 1. juli 2011**

bedes indsende xx sager til Ankestyrelsen, som vil blive vurderet i forhold til servicelovens regler om praktisk hjælp.

Kommunen bedes på mail [analyse@ast.dk](mailto:analyse@ast.dk) oplyse en kontaktperson på området for praktisk hjælp. Angiv venligst journalnummer 0000301-11.

### Undersøgelsens fokus

Fokus i undersøgelsen er, hvorvidt kommunen foretager en individuel vurdering af den enkelte borgers konkrete behov ved tildeling af praktisk hjælp. Der vil særligt være fokus på anvendelsen af kommunens kvalitetsstandarder i forbindelse med udmålingen af den praktiske hjælp, og om der i sagerne er det nødvendige grundlag for at træffe en afgørelse.

Ankestyrelsen skal anmode kommunen om at:

- indsende de xx **nyeste sager**, hvor kommunen har truffet afgørelse enten om bevilling af praktisk hjælp eller om afslag på bevilling af praktisk hjælp efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 2
- indsende en kopi af kommunens kvalitetsstandarder for praktisk hjælp gældende for 2011



### Udvælgelse af sager

Vi definerer personkredsen som borgere i **aldersgruppen 18-65 år**, der ikke selv kan udføre praktiske opgaver på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller på grund af særlige sociale problemer.

Vi ønsker **ikke** sager, hvor borgeren modtager hjælp efter servicelovens § 96, det vil sige i form af en BPA-ordning (borgerstyret personlig assistance).

Sagerne må **ikke** være anket og videresendt til nævnet med henblik på behandling.

**Samtlige akter** i sagerne bedes indsendt, herunder informationsmateriale der er udleveret til borgeren af kommunen. Vi beder kommunen være særlig opmærksom på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder ældre relevante akter af betydning for afgørelsen. Foreligger der elektroniske sagsakter bedes disse udskrevet og medsendt sagen.

Vi henleder opmærksomheden på, at vi ved undersøgelsen vil lægge til grund, at vi har modtaget samtlige sagsakter, og at vi derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Det kan således ikke forventes, at vi efterfølgende retter henvendelse til kommunen om eventuelle manglende akter.

Akterne bedes indsendt i kopi, idet akterne ikke vil blive returneret. Det er ikke nødvendigt at anonymisere akterne. Alle akter makuleres efter den endelige afrapportering af undersøgelsen.

Sagerne bedes **indsendt samlet** pr. post. CPR-nummer må ikke anvendes som identifikation.

### Undersøgelsens omfang

Undersøgelsen gennemføres i 17 udvalgte kommuner, og der indkaldes i alt 170 sager. En samlet oversigt over de kommuner, der deltager i undersøgelsen, fremgår af nedenstående *bilag 1*.

### Offentliggørelse af resultater

Ankestyrelsen vil give en konkret tilbagemelding på de enkelte sager, når den foreløbige afrapportering sendes til kommunerne. Udvalgte hovedresultater vil blive offentliggjort på kommuneniveau.

Det forventes, at resultaterne fra undersøgelsen vil blive sendt i høring hos de deltagende kommuner i midten af 4. kvartal 2011. Inden høringsfristens udløb vil Ankestyrelsen desuden invitere til et dialogmøde. Den endelige rapport om undersøgelsen vil først herefter blive offentliggjort. Undersøgelsen vil desuden blive gjort tilgængelig på Ankestyrelsens hjemmeside.

Det bemærkes i øvrigt, at de praksisundersøgelser, som kommunen har deltaget i, skal forelægges kommunalbestyrelsen på et møde, jf. retssikkerhedslovens § 79a.

### **Undersøgelsens baggrund**

Undersøgelsen sker som led i Ankestyrelsens forpligtelse efter retssikkerhedsloven til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen, de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

De sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene har ligeledes pligt til inden for deres område at foretage praksiskoordinering på det regionale plan.

Yderligere information om Ankestyrelsens praksisundersøgelser findes på Ankestyrelsens hjemmeside [www.ast.dk](http://www.ast.dk) under praksisundersøgelser.

## Bilag 5 Kommunefordelte tabeller

**Tabel 1** Sager i overensstemmelse med lovgivning og praksis

Kommune	Afgørelsen er samlet set rigtig	Afgørelsen ville være blevet ændret eller hjemvist, hvis det var en klagesag	I alt
Bornholm	4	1	5
Brøndby	12	1	13
Fredericia	12	2	14
Frederiksberg	7	7	14
Faaborg-Midtfyn	5	0	5
Gladsaxe	14	1	15
Greve	14	0	14
Lemvig	5	0	5
Norddjurs	4	0	4
Næstved	12	3	15
Silkeborg	14	1	15
Skive	3	2	5
Stevns	4	1	5
Vallensbæk	4	1	5
Varde	5	0	5
Vejle	15	0	15
Vordingborg	11	4	15
I alt	145	24	169

**Table 2** Oplysningsgrundlaget samlede tilstrækkelighed

Kommune	Ingen oplysninger mangler	Enkelte mindre oplysninger mangler	Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	Afgørende oplysninger mangler	I alt
Bornholm	4	0	1	0	5
Brøndby	11	1	1	0	13
Fredericia	8	4	1	1	14
Frederiksberg	12	0	2	0	14
Faaborg-Midtfyn	5	0	0	0	5
Gladsaxe	13	1	1	0	15
Greve	13	1	0	0	14
Lemvig	5	0	0	0	5
Norddjurs	3	1	0	0	4
Næstved	10	2	0	3	15
Silkeborg	9	5	1	0	15
Skive	4	1	0	0	5
Stevns	5	0	0	0	5
Vallensbæk	5	0	0	0	5
Varde	5	0	0	0	5
Vejle	14	1	0	0	15
Vordingborg	11	0	2	2	15
I alt	137	17	9	6	169

**Tabel 3** Fremgår det klart, hvilken afgørelse der er truffet?

Kommune	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Nej	I alt
Bornholm	5	0	0	0	5
Brøndby	12	1	0	0	13
Fredericia	5	7	1	1	14
Frederiksberg	3	5	6	0	14
Faaborg-Midtfyn	5	0	0	0	5
Gladsaxe	11	2	2	0	15
Greve	11	3	0	0	14
Lemvig	5	0	0	0	5
Norddjurs	4	0	0	0	4
Næstved	10	2	0	3	15
Silkeborg	11	4	0	0	15
Skive	2	1	2	0	5
Stevns	4	0	1	0	5
Vallensbæk	3	1	1	0	5
Varde	5	0	0	0	5
Vejle	12	2	0	1	15
Vordingborg	14	1	0	0	15
I alt	122	29	13	5	169

**Tabel 4** Er kravene til begrundelsen i afgørelsen opfyldt?

Kommune	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Nej	I alt
Bornholm	4	1	0	0	5
Brøndby	8	4	0	1	13
Fredericia	4	5	2	3	14
Frederiksberg	3	3	7	1	14
Faaborg-Midtfyn	3	2	0	0	5
Gladsaxe	10	3	2	0	15
Greve	10	4	0	0	14
Lemvig	0	5	0	0	5
Norrdjurs	4	0	0	0	4
Næstved	11	1	1	2	15
Silkeborg	7	7	1	0	15
Skive	4	0	1	0	5
Stevns	1	3	1	0	5
Vallensbæk	3	1	0	1	5
Varde	4	1	0	0	5
Vejle	5	5	4	1	15
Vordingborg	10	3	1	1	14
<b>I alt</b>	<b>91</b>	<b>48</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>169</b>

## Bilag 6 Hørings svar

Ankestyrelsen sendte den 22. december 2011 den foreløbige rapport om praksisundersøgelsen, om praktisk hjælp til 18-65-årige, i høring i de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Sammen med den foreløbige rapport modtog kommunerne de udfyldte måleskemaer med Ankestyrelsens vurdering af de konkrete sager.

Kommunens eventuelle bemærkninger til den foreløbige rapport skulle være Ankestyrelsen i hænde senest den 18. januar 2012.

De deltagende kommuner var inviteret til dialogmøde i Odense den 13. januar 2012. 14 ud af de 17 kommuner deltog med i alt 27 repræsentanter.

Ankestyrelsen fremlagde resultaterne af undersøgelsen med fokus på eksempler og udvalgte problemstillinger. Videre holdt Ankestyrelsen et oplæg om ankeinstansernes prøvelse af serviceniveau, herunder kvalitetsstandarder, med fokus på nyere praksis om praktisk hjælp og kvalitetsstandarder. Endelig havde Ankestyrelsen inviteret en repræsentant fra Kommunernes Landsforening til at fortælle om arbejdet med Fælles Sprog II og III.

Ankestyrelsen oplevede en engageret, faglig og saglig dialog under mødet.

### Hørings svar

Ankestyrelsen har modtaget bemærkninger fra 5 af de 17 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Der er dels tale om generelle bemærkninger til rapporten og dels tale om bemærkninger, der relaterer sig til de enkelte sager og måleskemaer.

Ankestyrelsen har for så vidt angår de konkrete bemærkninger gennemgået de enkelte sager igen. Det har ført til mindre ændringer i 4 af sagerne fra en enkelt kommune. Den berørte kommune har modtaget de ændrede måleskemaer.

Det er videre anført i et par af høringssvarene, at årsagen til Ankestyrelsens vurdering af de konkrete sager, kan skyldes, at der er oplysninger, der ikke er blevet indsendt sammen med sagerne.

Ankestyrelsen har noteret sig dette, men skal bemærke, at målingerne er foretaget på baggrund af det indsendte materiale. Det er ved undersøgelsen lagt til grund, at samtlige sagsakter er modtaget, og at Ankestyrelsen derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Ankestyrelsen har således ikke efterfølgende rettet henvendelse til kommunen om eventuelle manglende akter, men har bedømt sagerne ud fra de dokumenterede oplysninger.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Se nærmere herom i Bilag 1 Metode

En enkelt kommune har anmodet om, at Ankestyrelsen ikke stiller krav, der ikke er lovbestemte. Anmodningen sigter på Ankestyrelsens anbefaling om, at kommunerne i højere grad skal søge at efterleve kravene om, at borgeren skal have en skriftlig afgørelse. Den pågældende kommune anfører, at kravet om skriftlige afgørelser er afløst af et krav om skriftlig besked, eksempelvis via et aftaleskema, og at dette krav alene gælder, når borgeren får bevilget den ønskede hjælp.

Ankestyrelsen skal bemærke, at der gælder et skriftlighedskrav for alle afgørelser. Det vil sige uanset om borgeren får fuldt ud medhold, delvist medhold eller afslag på praktisk hjælp. Ankestyrelsen skal for yderligere uddybning henviser til rapportens afsnit 3.2.2 om skriftlighed.

Ankestyrelsen skal i samme forbindelse bemærke, at et af formålene med praksisundersøgelsen er, at Ankestyrelsen kommer med anbefalinger til kommunerne til mulige forbedringer af sagsbehandlingen. Ankestyrelsens anbefalinger hviler på lovkrav og almindelige forvaltningsretlige regler, dette gælder således også Ankestyrelsens anbefaling om, at kommunerne i højere grad søger at efterleve kravene om, at borgeren skal have en skriftlig afgørelse.

Flere af kommunerne har oplyst i høringssvarene, at de har taget rapporten til efterretning. Nogle kommuner oplyser, at de allerede har sat forskellige tiltag i værk, som opfølgning på rapportens resultater og er ved at indarbejde disse i kommunens arbejdsgange, mens andre kommuner oplyser, at de er i gang med at drøfte en implementering af rapportens anbefalinger.