
September 2021

Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktions- nedsættelse

Udarbejdet af
Retssikkerhedsenheden

RETSSIKKERHEDSENHEDEN I ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-398-6

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	SAMMENFATNING	4
	Hovedresultater	5
	Læsevejledning	11
KAPITEL 2	VEJLEDNINGSPLIGTEN OG UNDERSØGELSENS MÅLGRUPPE	13
	Kommunernes vejledningspligt	14
	Retssikkerhedsenhedens tre undersøgelser om vejledningspligten	15
	Vejledning til voksne med funktionsnedsættelse	16
	Forhold af betydning for vejledning til målgruppen	18
KAPITEL 3	INDGANGE TIL VEJLEDNING I KOMMUNEN	24
	Kommunernes beskrivelser af indgange til vejledning	25
	Borgernes oplevelse af indgangen til kommunen	32
KAPITEL 4	RAMMER FOR VEJLEDNINGEN	39
	Kommunerne om de fysiske rammer for vejledningen	40
	Borgerne om de fysiske rammer for vejledningen	42
	Kommunerne om kompetencer, sprogbrug og samtaleteknikker	45
	Borgerne fremhæver empati og faglighed	51
KAPITEL 5	INDHOLDET I VEJLEDNINGEN	55
	Målretning eller overblik	56
	Kommunernes arbejde med helhedsorienteret vejledning	57
	Kommunernes prioritering af vejledningens indhold	61
	Borgernes oplevelse af vejledningens indhold	65
	Behov for vejledning om overgang fra barn til voksen	75
KAPITEL 6	KLAGEVEJLEDNING	77
	Hvordan giver kommunerne klagevejledning	78
	Borgernes oplevelse af klagevejledningen	82
BILAG 1	METODE	89

KAPITEL 1

Sammenfatning

Medlemmerne af det rådgivende organ har bedt den uafhængige retssikkerhedsenhed, der er i forankret i Ankestyrelsen, om at gennemføre i alt tre undersøgelser om kommunernes vejledningspligt over for borgere.

De tre undersøgelser handler om tre målgrupper: Børn og unge i udsatte positioner, voksne i udsatte positioner og voksne med funktionsnedsættelse.

Denne undersøgelse handler om kommunernes vejledning til voksne borgere med funktionsnedsættelse og er den første af de tre undersøgelser, retssikkerhedsenheden har gennemført. Alle tre undersøgelser afleveres til det rådgivende organ i 2021.

Læs mere om [den uafhængige retssikkerhedsenhed](#) og se alle offentliggjorte undersøgelser.

KOMMUNENS VEJLEDNINGSPLIGT

Formålet med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne pga. fejl, manglende viden eller misforståelser ikke får den rette hjælp.

Kommunens vejledning skal være helhedsorienteret og tage højde for alle muligheder for støtte efter sociallovgivningen, jf. retssikkerhedslovens § 5.

Kommunen skal også vejlede borgeren om muligheden for at klage over en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 25.

UNDERSØGELSENS FORMÅL

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan kommuner varetager vejledningspligten over for borgere med funktionsnedsættelse, og hvordan kommuner, borgere og pårørende oplever vejledningen.¹

Undersøgelsen skal desuden beskrive eksempler på gode erfaringer og udfordringer i forhold til vejledningen, som kommuner, borgere og pårørende oplever.

¹ Undersøgelsen handler i vidt omfang om relationen mellem medarbejdere i kommunen og borgere og pårørende. Dette og andre relevante temaer er også berørt i en række af Ankestyrelsens undersøgelser, blandt andet: "[Hjemmetræning delrapport 2](#)" (2019), "[Samarbejdet mellem kommuner og forældre til børn med handicap](#)" (2020), "[Anbringelser uden samtykke af børn og unge med funktionsnedsættelse](#)" (2020), "[Kommunernes brug af servicelovens §§ 82a-c](#)" (2020).

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på kvalitative interview med:

- 23 borgere med forskellige typer af funktionsnedsættelse.
- 7 pårørende til borgere med funktionsnedsættelse.
- Medarbejdere fra voksenhandicapområdet i 5 kommuner, samt medarbejdere fra beskæftigelsesområdet i 3 af de 5 kommuner.

Derudover har en række centrale aktører på området bidraget til at kvalificere undersøgelsen.²

I rapporten beskriver vi kommuners og borgeres udsagn. Rapporten indeholder ikke en juridisk vurdering af kommunernes praksis og har ikke fokus på, om kommunernes praksis er lovmedholdelig eller ej. Vi henviser løbende til lovgivningen og Ankestyrelsens praksis på området.

Metode og datagrundlag er uddybet i bilag 1.

HOVEDRESULTATER

Nedenfor præsenterer vi undersøgelsens hovedresultater.

Flere forhold har betydning for kommunernes vejledning af borgere med funktionsnedsættelse

Det fremgår af interviewene med kommuner og borgere, at en række forhold har særlig betydning, når kommunerne vejleder borgere med funktionsnedsættelse:

- Der er tale om en bred målgruppe med forskelligartede funktionsnedsættelser. Det stiller store krav til sagsbehandlernes viden og kompetencer.
- Borgerne modtager ofte indsatser fra flere forskellige enheder. Derfor har borgerne flere forskellige indgange og kontaktpersoner i kommunen.

² Aktørerne omfatter udvalgte medlemmer af det rådgivende organ og en række eksterne eksperter: Socialstyrelsen, VIVE, Dansk handicapforbund og Diabetesforeningen.

- Pårørende og organisationer er ofte en del af billedet. Det oplever kommunerne både som en stor ressource og en udfordring. Borgerne oplever, at det klæder dem på og skaber tryghed i vejledningssituationen.
- Borgernes relation til medarbejderne i kommunen spiller en stor rolle, og for en del borgere er relationen til kommunen præget af mistillid. Det har betydning for, hvordan borgere oplever vejledningen.

Interviewene viser, at det er nødvendigt, at kommunen tager højde for disse forhold for at målrette vejledningen til borgere med funktionsnedsættelse.

Indgange til vejledning i kommunen

Undersøgelsen viser, at en klar indgang til vejledning fra kommunen har stor betydning for, at borgerne modtager den vejledning, de har krav på. Det gør sig både gældende ved det første møde med kommunen og i sager, hvor borgeren allerede modtager støtte.

Åben rådgivning og hjælp til at finde vej

Nogle kommuner fortæller, at de har en åben rådgivning eller samlet indgang, hvor borgere kan henvende sig fysisk eller via telefon for at få vejledning og eventuelt støtte. Alle kommunerne har desuden fokus på at hjælpe borgere, der henvender sig, videre til den rette medarbejder i kommunen. Eksempelvis ved, at en medarbejder fra kommunen selv ringer eller skriver til en anden enhed frem for blot at vise borgeren videre.

Borgerne efterspørger en klar indgang

Én indgang til at få vejledning er netop noget af det, flere af de interviewede borgere efterspørger.³ Flere af dem oplever, at det kan være svært at få adgang til vejledning fra kommunen, fordi der er mange forskellige indgange, og fordi de ikke har navn og kontaktoplysninger på deres sagsbehandler – eller ved, hvem deres sagsbehandler er. Derfor er det ofte uoverskueligt og uklart for borgerne, hvor de skal henvende sig.

”Jeg ringer på kommunens hovednummer. Og så bliver jeg stillet om. Så får jeg tit en medarbejder i røret, som stiller mig videre, og når jeg så har været stillet videre 10 gange, så bliver jeg sendt tilbage til den første, og så kommer jeg ikke længere end det.” (Mand, 37 år, har sclerose)

”Når jeg har været stillet videre 10 gange, så bliver jeg sendt tilbage til den første, og så kommer jeg ikke længere end det.”

³ Rapporten indeholder flere eksempler som dette på, at de interviewede borgere efterspørger en praksis i deres møde med kommunen, som de kommuner, der indgår i undersøgelsen, fortæller, at de udfører. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at de interviewede borgere i de fleste tilfælde ikke er tilknyttet de interviewkommuner, der indgår i undersøgelsen, og derfor udtaler sig med udgangspunkt i et møde med andre kommuner.



Ingen af borgerne har fortalt om erfaringer med åben rådgivning som den, nogle af interviewkommunerne beskriver.

UDVALGTE GODE ERFARINGER IFØLGE BORGERE OG KOMMUNER

- Sagsbehandleren kan tage imod borgerens kontaktoplysninger ved første henvendelse og tilbyde at ringe tilbage til borgeren – i stedet for at borgeren selv skal ringe videre.
- En samlet modtagelse eller åben rådgivning kan understøtte god, indledende vejledning og giver samtidig et godt afsæt for, at kommunens medarbejdere kan hjælpe borgeren videre.
- Det har stor betydning for borgerne at have en eller flere medarbejdere i kommunen, som de har en relation til, og som de ved, at de kan kontakte for at få vejledning.

Rammerne for vejledningen

Undersøgelsen viser desuden, at en væsentlig del af kommunernes tilpasning af vejledningen til borgerne sker i den praktiske tilrettelæggelse af vejledningen. Det handler både om tilpasning til borgerens livssituation, funktionsnedsættelse og individuelle ønsker og behov.

Møder i borgerens hjem kvalificerer vejledningen

I forhold til de fysiske rammer for vejledningen har alle de interviewede kommuner gode erfaringer med at holde vejledningsmøder i borgerens hjem. Det er med til at kvalificere vejledningen og særligt at understøtte den helhedsorienterede vejledning, at sagsbehandleren ser borgerens bolig og får indblik i hverdagen.

Denne oplevelse deler flere af de interviewede borgere, der har positive erfaringer med møder i hjemmet.

”Jeg synes, de skal se, hvor vi kommer fra, hvilket sted vi bor, og hvordan vi er indrettet, hvilke hjælpemidler vi har i huset. For det har meget at gøre med den hjælp, vi skal have.” (Kvinde, 49 år, sidder i kørestol)

Fokus på sprogbrug, omstillingsparathed og praktiske forhold
Kommunerne beskriver en række forskellige måder, de arbejder med at tilpasse vejledningen til borgerens forudsætninger. Det omfatter blandt andet, at sagsbehandleren:

**MØDER I
HJEMMET
UNDERSTØTTER
HELHEDS-
ORIENTERING**

- er opmærksom på sit sprogbrug, der hverken skal være for lovtungt eller for indforstået i forhold til organiseringen i kommunen.
- er omstillingsparat i mødet med borgeren, eksempelvis i måden de omtaler borgerens funktionsnedsættelse på.
- spreder vejledningen ud over flere gange om nødvendigt for at give borgeren plads til at åbne op og sikre, at de i vejledningen kommer omkring alle relevante støttebehov.
- kan tage skriftlige referater til borgeren for at understøtte borgerens forståelse og overblik over, hvad de har talt om.

Det kræver ifølge medarbejderne i kommunerne en stærk faglighed at give god vejledning, der er tilpasset borgerens forudsætninger. Vejledningen stiller store krav til sagsbehandlerens kommunikation, og der er tale om omfattende og komplekse lovområder. Derfor gør sagsbehandlerens erfaring også en stor forskel i vejledningen.

For borgerne er empati og faglighed nøgleord

De interviewede borgere har meget blandede erfaringer med, hvordan kommunen tilpasser vejledningen til deres forudsætninger. Flere fremhæver, at det, der har størst betydning for, om de oplever, at vejledningen bliver tilpasset deres forudsætninger, er sagsbehandlerens lydhørhed og interesse for deres situation.

"De skal møde borgeren, der hvor han/hun er, og ikke tage ting henover hovedet på dem. Hvis jeg skulle være sagsbehandler for mig selv, ville jeg sige: "Hvad tænker du? Hvad synes du? (...) lytte til, hvorfor borgeren synes, noget ikke er godt eller rart. Eller forklare, hvorfor man træffer en beslutning." (Kvinde, 24 år, har autisme)

Som kvinden ovenfor, efterspørger flere af de borgere, vi har interviewet, mere lydhørhed og empati i vejledningssituationer. Nogle borgere oplever desuden, at sagsbehandleren ikke har en stærk nok faglighed i form af et godt nok kendskab til lovgivningen eller funktionsnedsættelsen, og derfor ikke formår at tilpasse vejledningen til borgerens situation.



UDVALGTE GODE ERFARINGER IFØLGE BORGERE OG KOMMUNER

- Møder i borgerens hjem giver et godt indblik i borgerens samlede situation og kvalificerer vejledningen.

"De skal møde borgeren, der hvor han/hun er, og ikke tage ting henover hovedet på dem."

VUM – VOKSENUDREDNINGSMETODE

Et redskab sagsbehandlere kan bruge til at understøtte udredningen af voksne borgers støttebehov.

Kommunen skal vejlede om alle støttemuligheder, borgeren kan være berettiget til jf. retssikkerhedslovens § 5 og principmeddelelse 22-18.

- Sproget i vejledningssituationen skal tilpasses den enkelte borger, hvilket kræver, at man som sagsbehandler skal være omstillingsparat i mødet med borgeren.
- Det er vigtigt, at sagsbehandleren opsummerer vejledningen – både løbende og ved afslutningen af mødet.
- Skriftlige referater fra møder kan være et godt redskab til at understøtte, at vejledningen er forståelig for borgeren.
- Sagsbehandleren skal inden et møde sætte sig ind i borgerens konkrete sag og muligheder for støtte – dog uden på den baggrund at have fastlåste forventninger om, hvordan borgerens funktionsnedsættelse kommer til udtryk.

Indholdet i vejledningen

Indholdet af vejledningen handler i vid udstrækning om, hvorvidt vejledningen er helhedsorienteret – det vil sige, at den omfatter alle relevante muligheder for støtte, borgeren har behov for.

Kommunerne bruger blandt andet VUM og sparring til at understøtte helhedsorientering

I forhold til, hvordan de sikrer en helhedsorienteret vejledning, beskriver interviewkommunerne blandt andet, at de har fokus på helhedsorienteret udredning eksempelvis ved at bruge VUM som afsæt for vejledningen. Derudover gør de brug af sparring og samarbejde på tværs af enheder i kommunen.

Kommunerne målretter vejledningen – borgerne savner helhedsorientering og overblik

Kommunerne beskriver, at de som hovedregel forsøger at målrette vejledningen til borgerens situation og behov, så borgerens mest presserende behov adresseres først. Dels for at undgå at overvælde borgeren med for mange muligheder på én gang, dels for at undgå at skabe forventninger hos borgeren, der ikke kan indfries.

Samtidig beskriver flere af borgerne, at de savner overblik over deres muligheder for støtte. De oplever blandt andet, at de kun bliver vejledt om de støttemuligheder, som de selv henvender sig om, og derfor ikke har mulighed for at få et overblik over de forskellige (andre) muligheder for støtte, kommunen kan give.

Derudover oplever flere, at vejledningen ikke er tilstrækkeligt helhedsorienteret. Blandt andet fordi kommunens medarbejdere har et for ensidigt fokus på deres funktionsnedsættelse og ikke tager tilstrækkeligt højde for deres samlede livssituation - fx at borgeren har brug for støtte til at deltage i sociale aktiviteter eller til at håndtere en livskrise.



UDVALGTE GODE ERFARINGER IFØLGE BORGERE OG KOMMUNER

- Brug af VUM ved de indledende møder understøtter helhedsorienteret vejledning.
- Samarbejde på tværs af fagområder understøtter helhedsorienteret vejledning. Det kan fx være i form af indledende møder med borgeren, hvor repræsentanter fra forskellige fagområder deltager.
- Sagsbehandleren skal præsentere relevante støttemuligheder, som borgeren ikke selv kender til eller efterspørger vejledning om.
- Hvis borgeren eller sagsbehandleren under vejledningen bringer støttemuligheder op, som sagsbehandleren vurderer, at borgeren muligvis ikke er i målgruppen for, gør sagsbehandleren det klart, at borgeren har mulighed for at søge om støtten uanset.

SUPPLERENDE MUNDTLIG VEJLEDNING TIL BORGERE, DER STÅR ALENE

Klagevejledning

Klagevejledningen udgør en særskilt del af kommunernes vejledningspligt over for borgerne.

Skriftlig vejledning kan suppleres mundtligt

Samtlige af de interviewede kommuner fortæller, at de som standard sender en skriftlig klagevejledning til borgerne sammen med en afgørelse. Flere kommuner har gode erfaringer med at supplere den skriftlige afgørelse og klagevejledningen med mundtlig vejledning, når borgeren ikke har andre omkring sig, der kan hjælpe med at forstå afgørelsen eller klagevejledningen.

Borgerne modtager skriftlig klagevejledning – men oplever til gengæld processen som uoverskuelig

Borgerne oplever også generelt, at de får skriftlig vejledning om, at de kan klage over en skriftlig afgørelse fra kommunen. Borgerne, vi har interviewet, oplever dermed ikke umiddelbart en udfordring i forhold til at blive vejledt om deres klagemuligheder.



Til gengæld har en del borgere en oplevelse af, at det er meget ressourcekrævende at klage, hvilket kan betyde, at borgerne vælger ikke at klage over en afgørelse, de ellers er uenige i.

UDVALGTE GODE ERFARINGER IFØLGE BORGERE OG KOMMUNER

- I vejledningssituationer kan kommunerne med fordel eksplicit skelne imellem vejledning og afgørelse. Fx ved at spørge borgeren, om de ønsker at ansøge om en bestemt ydelse.
- Sagsbehandleren kan supplere den skriftlige, standardiserede klagevejledning med en mundtlig vejledning, der er tilpasset borgeren. Det er særligt relevant, når borgeren ikke har pårørende eller andre omkring sig til at hjælpe dem.
- Klagevejledningen kan suppleres med vejledning om processen, hvis borgeren vælger at klage.

LÆSEVEJLEDNING

Ud over denne sammenfatning er rapporten inddelt i fem kapitler:

Kapitel 2 rammesætter undersøgelsens resultater og indeholder beskrivelser af lovgivning om kommunernes vejledningspligt og forhold med betydning for vejledningen til målgruppen.

Kapitel 3 handler om borgernes indgange til vejledning i kommunerne.

Kapitel 4 handler om rammerne for kommunernes vejledning, og hvordan sagsbehandleren i vejledningen tager højde for borgernes forudsætninger.

Kapitel 5 belyser indholdet af vejledningen med fokus på, om og hvordan kommunerne giver helhedsorienteret vejledning.

Kapitel 6 handler om kommunernes klagevejledning, og hvordan den målrettes borgere med funktionsnedsættelse.

Særlige elementer i rapporten

Foruden beskrivelser af undersøgelsens resultater indeholder rapporten følgende elementer, der fremhæver gode erfaringer og udfordringer med vejledningen:



- Eksempler, der handler om konkrete borgere, og som eksemplificerer gode erfaringer og udfordringer. Eksemplerne er anonymiserede.

Eksemplerne er fremhævet ved brug af de to ikoner for henholdsvis gode erfaringer og udfordringer, der ses her til venstre.



- Opsummeringer af gode erfaringer og udfordringer, der dels er baseret på interviewene, dels er kvalificeret af relevante aktører på området.

Opsummeringerne er fremhævet ved brug af to andre ikoner for henholdsvis gode erfaringer og udfordringer, der ses her til venstre.

KAPITEL 2

Vejledningspligten og undersøgelsens målgruppe

I dette kapitel rammesætter vi undersøgelsens resultater ved at beskrive nogle overordnede forhold om kommunernes vejledning til voksne med funktionsnedsættelse, som konklusionerne i de efterfølgende kapitler skal forstås ud fra.

RAMMER I LOVGIVNINGEN

Kapitlet belyser:

- de lovgivningsmæssige rammer for kommunernes vejledningspligt.
- undersøgelsens afgrænsning.
- forhold, der har særlig betydning for vejledningen til voksne med funktionsnedsættelse.

I forhold til de lovgivningsmæssige rammer er der en generel vejledningspligt, der er beskrevet i forvaltningsloven; en vejledningspligt på det sociale område, der er beskrevet i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herafter kaldet retssikkerhedsloven); og en vejledningspligt over for borgere omfattet af serviceloven.

KAPITLETS HOVEDPUNKTER

- Kommunernes vejledningspligt fremgår blandt andet af forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5. Pligten til at give klagevejledning fremgår blandt andet af forvaltningslovens § 25.
- Vejledningen til voksne med funktionsnedsættelse handler især om støttemuligheder. Helhedsorientering er et centralt tema, idet kommunen skal vejlede borgerne i forhold til alle spørgsmål og ansøgninger efter den sociale lovgivning.
- Nogle af de overordnede forhold, der har betydning for kommunernes vejledning til målgruppen, er, at der er stor variation i graden og typen af funktionsnedsættelse; at borgerne ofte modtager støtte fra forskellige enheder i kommunen; at der ofte er pårørende og/eller organisationer involveret i kontakten; og at borgerens relation til kommunen i flere tilfælde er præget af mistillid.

KOMMUNERNES VEJLEDNINGSPLIGT⁴

Når en borger har behov for støtte fra kommunen, kan kommunen efter forvaltningslovens § 7 være forpligtet til at yde vejledning til borgeren om dennes muligheder og rettigheder.

§

FORVALTNINGSLOVENS § 7

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

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder alene i tilknytning til sager, hvori der er, eller vil blive, truffet afgørelse. Det følger dog af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning, selvom der ikke er tale om en afgørelsessag. En sådan pligt kan også følge af særregler i lovgivningen.

Det overordnede formål med kommunernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.

Vejledningspligten skærpes, hvis borgeren har særlige problemer så som ordblindhed eller et andet kommunikationsproblem.

Vejledningens indhold og omfang afhænger af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger. Den kan gives både skriftligt og mundtligt. Det afgørende er, at vejledningen gives på en sådan måde, at den opfylder sit formål; nemlig at imødekomme borgerens informationsbehov.

Det følger af god forvaltningsskik, at kommunerne ikke alene bør vejlede, når borgere retter henvendelse herom, men også på eget initiativ når de er i kontakt med borger, og det forekommer naturligt og relevant at vejlede.

Kommunerne skal være opmærksomme på deres pligt til at foretage en **helhedsvurdering af borgernes samlede behov** for hjælp. Det indebærer en pligt til at vejlede borgerne i forhold til alle spørgsmål og ansøgninger efter den sociale lovgivning. Som led i helhedsvurderingen skal kommunerne også

LOVGIVNING OG GOD FORVALTNINGS- SKIK

⁴ Dette afsnit er baseret på [ombudsmandens beskrivelse](#) af vejledningspligten og de nævnte uddrag af lovgivningen.

vurdere, om borgerne kan have behov for støtte efter anden lovgivning. Det fremgår af retssikkerhedsloven § 5.

§

RETSSIKKERHEDSLOVENS § 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.

Ifølge forvaltningsloven § 25 har kommunerne desuden en særskilt pligt til at vejlede borgere om deres **mulighed for at klage**.

§

FORVALTNINGSLOVENS § 25

Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist.

Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

RETSSIKKERHEDSENHEDENS TRE UNDERSØGELSER OM VEJLEDNINGSPLIGTEN

Retssikkerhedsenheden gennemfører i alt tre undersøgelser om kommunernes vejledningspligt over for tre forskellige målgrupper:

- Voksne med funktionsnedsættelse
- Voksne i udsatte positioner
- Børn og unge i udsatte positioner og deres forældre.

I alle tre undersøgelser fokuserer vi på kommunernes vejledningsforpligtelse i form af følgende:

1. Pligten til at vejlede borgerne om hvilken støtte de kan være berettigede til inden for forskellige lovområder, jf. forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5 – både indledningsvis og i forbindelse med opfølgning.

MULIGHEDER FOR STØTTE CENTRALT I VEJLEDNINGEN

2. Pligten til at vejlede borgere om deres mulighed for at klage over en afgørelse fra kommunen, jf. forvaltningslovens § 25.
3. Evt. særlige fokusområder for en given målgruppe.

Denne undersøgelse handler om kommunernes vejledning til voksne med funktionsnedsættelse.

VEJLEDNING TIL VOKSNE MED FUNKTIONSNEDSÆTTELSE

Kommunernes vejledning til voksne med funktionsnedsættelse handler særligt om, hvilke muligheder der er for støtte og hvilke enheder i kommunen, der bevilger hvilke former for støtte. Med andre ord er det især denne type af information, borgerne på dette område har behov for – både indledende og løbende.

Derudover er et centralt tema i forhold til vejledning til voksne med funktionsnedsættelse, at vejledningen skal være helhedsorienteret. Flere borgere har behov for støtte fra forskellige områder inden for serviceloven såvel som fra andre områder som fx beskæftigelsesområdet. Derfor er det vigtigt, at kommunerne i vejledningen har blik for borgerens samlede livssituation.

Ud over den generelle vejledningspligt, der er beskrevet ovenfor, har kommunerne en vejledningspligt over for borgere omfattet af serviceloven, der fremgår af servicelovens § 10. Dertil kommer en særlig forpligtelse over for målgruppen af voksne med funktionsnedsættelse. Den består i at tilbyde rådgivning, jf. servicelovens § 12, stk. 1.

§

SERVICELOVEN § 12

Kommunalbestyrelsen skal sørge for tilbud om gratis rådgivning til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.

Tilbuddet om rådgivning skal også omfatte opsøgende arbejde.

Derudover er der særlige regler for vejledning til familier med børn med funktionsnedsættelse.⁵

⁵ Der er desuden mulighed for at kommuner og borgere kan få rådgivning fra Den Uvil-dige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH) i sager om støtte til borgere med

Omfanget af behovet for vejledning

Det er ikke muligt at opgøre, hvor stort behovet for vejledning er blandt voksne med funktionsnedsættelse. Vi kan dog få en indikation af behovets omfang ved at se på antallet af borgere, der modtager en ydelse efter bestemmelser i serviceloven, der er relateret til voksenhandicapområdet.

Tabel 1.1 viser antallet af borgere, der modtog en ydelse efter servicelovens bestemmelser relateret til voksenhandicapområdet i 4. kvartal 2019. Som det fremgår af tabellen, har kommunerne indberettet i alt 67.789 modtagere af de pågældende ydelser i 4. kvartal 2019.

TABEL 2.1 ANTAL MODTAGERE AF YDELSER EFTER SERVICELOVENS BESTEMMELSER RELATERET TIL VOKSENHANDICAP-OMRÅDET, 4. KVARTAL 2019

Bestemmelse i serviceloven	Antal borgere
§ 85 – Socialpædagogisk bistand	38.188
§ 95 – Kontante tilskud	307
§ 96 – Borgerstyret Personlig Assistance	1.236
§ 102 - Behandling	305
§ 103 – Beskyttet beskæftigelse	6.381
§ 104 – Aktivitets- og samværstilbud	12.264
§ 107 – Midlertidigt botilbud	5.050
§ 108 – Længerevarende botilbud	4.058
I alt	67.789*

Note: Det er kun muligt at opdele ydelsestyperne på målgrupper for en mindre del af kommunerne, der har indberettet. Derfor har vi valgt at lave en samlet opgørelse for voksne med funktionsnedsættelse og voksne med sociale problemer. Det betyder, at en del af modtagerne af de pågældende ydelser ikke er borgere med funktionsnedsættelser, men borgere med udelukkende sociale problemer. Servicelovens § 100 indgår ikke i tabellen, da det siden 2018 ikke har været muligt at indberette ydelser efter denne bestemmelse til Danmarks Statistik.

* Borgere kan modtage flere ydelsestyper og vil i givet fald optræde flere gange i opgørelsen. Der er tale om unikke borgere indenfor den enkelte ydelsestype, den samme borgere kan dog fremgå under flere forskellige ydelsestyper.

Kilde: Danmarks statistik, 2021. Tallene er baseret på indberetninger fra 75 kommuner. Ikke alle kommuner har indberettet for samtlige ydelsestyper.

Derudover kan vi via opgørelser fra Ankestyrelsen se omfanget af klager efter bestemmelserne relateret til voksenhandicapområdet. Omfanget af klager til Ankestyrelsen siger dog ikke i sig selv noget om, hvorvidt kommunerne yder tilstrækkelig vejledning til borgerne.

funktionsnedsættelse, jf. § 15 i serviceloven, og kommuner kan inddrage Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation i Socialstyrelsen (VISO) i specialiserede og komplicerede sager, jf. § 13 i serviceloven.

Som det fremgår af tabel 1.2, behandlede Ankestyrelsen 1.641 klager over afgørelser efter bestemmelserne i hele 2019.

TABEL 2.2 REALITETSBEHANDLEDE SAGER I ANKESTYRELSEN EFTER SERVICELOVENS BESTEMMELSER RELATERET TIL VOKSENHANDICAP-OMRÅDET, HELE 2019

Bestemmelse i serviceloven	Ændrede/ ophævede sager	sager	tadfæstede sager	Antal sager i alt
§ 85 – Socialpædagogisk bistand	35	168	116	319
§ 95 – Kontante tilskud	9	35	35	79
§ 96 – Borgerstyret Personlig Assistance	16	53	102	171
§ 100 – Merudgifter	62	265	340	667
§ 102 - Behandling	2	17	52	71
§§ 103 og 105, stk. 2 – Beskyttet beskæftigelse	2	5	4	11
§ 104 – Aktivitets- og samværstilbud	7	16	27	50
§ 107 – Midlertidigt botilbud	41	102	71	214
§ 108 – Længerevarende botilbud	6	28	25	59
I alt	180	689	772	1.641

Note: Det er ikke muligt at opdele data fra Ankestyrelsen på målgrupper. I opgørelserne indgår derfor også klagesager vedrørende borgere, der udelukkende har sociale problemer.

Kilde: Ankestyrelsen, 2021

Det er vigtigt at bemærke, at opgørelserne fra de to kilder ikke kan sammenholdes direkte, blandt andet fordi data fra Ankestyrelsen dækker et år, mens data fra Danmarks Statistik kun dækker et kvartal.

FORHOLD AF BETYDNING FOR VEJLEDNING TIL MÅLGRUPPEN

I dette afsnit beskriver vi en række forhold, der er væsentlige at have for øje i forhold til at forstå kommunernes og borgernes erfaringer med vejledningen, der præsenteres i resten af rapporten.

FORUDSÆTNINGER FOR VEJLEDNINGEN

Stor variation i typen og graden af funktionsnedsættelse
Overordnet kendetegner det målgruppen, at der er en meget stor bredde i typen og graden af funktionsnedsættelse. Målgruppen omfatter blandt andet:

- borgere med kognitive funktionsnedsættelser, fx udviklingshæmning
- borgere med psykiske funktionsnedsættelser såsom skizofreni
- borgere med fysiske funktionsnedsættelser, fx personer, der er gangbesværede
- borgere, der er varigt medicinsk behandlede, fx borgere med sclerose, gigt og lignende
- borgere med kommunikationsfunktionsnedsættelser, fx døvblinde.

Det stiller krav til sagsbehandlernes kendskab til forskellige typer og grader af funktionsnedsættelser og deres faglige viden om, hvordan vejledningen målrettes den enkelte borger.

Jf. retssikkerhedslovens § 5 skal vejledningen tage afsæt i borgerens samlede livssituation og stiller derfor også krav til, at sagsbehandlerne forholder sig til mere end blot funktionsnedsættelsen, når de er i kontakt med en borger om støttemuligheder.

Situationer, hvor vejledningen stiller særligt store krav til sagsbehandlerne

De kommunale sagsbehandlere skal tilpasse vejledningen, så den tager højde for borgerens forudsætninger. De sagsbehandlere vi har talt med, fremhæver nogle situationer, hvor de oplever, at det kan være særligt udfordrende at give god vejledning:

- *Når borgeren og sagsbehandleren har forskellige opfattelser af borgerens funktionsniveau.* Der kan eksempelvis være tale om borgere, der kommer ind via en henvendelse fra psykiatrien eller beskæftigelsesområdet, som ikke selv oplever at have behov for støtte efter serviceloven, og derfor ikke er motiveret til at modtage vejledning.
- *Når borgeren er kognitivt meget dårligt fungerende, men ikke er i målgruppen for at få en værge.* Disse borgere kan ifølge de interviewede sagsbehandlere have meget svært ved at forstå og handle på vejledningen.
- *Når borgeren har pådraget sig en funktionsnedsættelse pludseligt.* Eksempelvis ved en ulykke der med ét ændrer borgers livsbetingelser drastisk.
- *Når der er behov for tolkebistand på grund af borgerens funktionsnedsættelse.* Det kan eksempelvis være borgere, der er døvblinde, og hvor sagsbehandleren har svært ved at gennemskue, om vejledningen bliver formidlet korrekt af tolken.

STOR VARIATION I MÅLGRUPPEN STILLER KRAV TIL VEJLENDINGEN

INDSATSER FRA FLERE FORSKELLIGE ENHEDER

Eksemplerne vidner om den store variation i borgernes udfordringer og behov, som sagsbehandlerne skal håndtere i deres vejledning.

Borgerne modtager ofte indsatser fra flere forskellige enheder i kommunen

Et vilkår, der gør sig gældende for mange borgere med funktionsnedsættelser, er, at de har brug for ydelser fra forskellige enheder i kommunen. Organisatorisk er kommunerne typisk opdelt og specialiseret i forhold til lovgivningen. Det betyder, at de relevante ydelser til målgruppen ofte er spredt ud over flere forskellige enheder i kommunen, og borgerne har derfor mange forskellige indgange og kontaktpersoner i kommunen.

En sagsbehandler fra en af interviewkommunerne fortæller, at hun oplever, at det kan virke uoverskueligt for mange borgere:

”Hvis borgeren både har en indsats fra handicaprådgivningen, merudgifter, kørsel og hjælpemidler. Så er der jo mange forskellige instanser, som borgeren er nødt til at være i kontakt med på forskellige tidspunkter. Jeg synes godt, at vi kan finde ud af at vejlede borgeren om, hvor de skal søge den hjælp, de har brug for. Men så kan det nok alligevel virke lidt uoverskueligt, hvis der er mange forskellige indsatser, man har brug for, fra forskellige områder.”
(Sagsbehandler, voksenhandicap)

De interviewede borgere beskriver, at de ikke altid er sikre på hvor, de skal henvende sig for at få vejledning, og at de savner et samlet overblik over de støttemuligheder, der findes. Flere borgere efterspørger eksempelvis en koordinerende sagsbehandler som reaktion på de mange forskellige indgange. Dette uddybes i rapportens kapitel 3.

Pårørende og organisationer er ofte en del af billedet

Interviewene til undersøgelsen vidner om, at det er en grundlæggende præmis for kommunernes vejledning af borgere på voksenhandicapområdet, at der ofte i en eller anden grad er pårørende eller organisationer, der hjælper borgeren.

I undersøgelsen fokuserer vi på myndige borgere, hvorfor de pårørendes rolle hovedsageligt har karakter af bisidder. I enkelte tilfælde fungerer de pårørende som værger.

§

SERVICELOVENS § 82, STK. 2

Kommunalbestyrelsen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne.

Kommuner: Pårørende kan både være en ressource og en udfordring i vejledningen

Medarbejderne i kommunerne beskriver, hvordan inddragelsen af pårørende i vejledningssituationer er en balancegang. De pårørendes viden om borgeren udgør en ressource i vejledningen, samtidig med at pårørende ikke skal komme til orde på bekostning af borgeren.

"Jeg har næsten lige siddet til et møde med en ung pige og hendes forældre, hvor pigen skulle flytte hjemmefra. Jeg kunne fornemme, at moren rigtig gerne ville styre samtalen. Der lavede vi en aftale om, at det altid var pigen, der skulle svare først. Så kunne moren altid supplere, hvis hun havde noget at sige. På denne måde blev pigen ikke påvirket af morens svar. Det er en måde, man kan gøre det på, hvor alle føler sig hørt. For moren skal selvfølgelig også have lov til at føle sig hørt" (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Balancegangen handler også om, at sagsbehandlerne skal kunne holde fokus på borgerne i vejledningssituationen – også selvom der er pårørende til stede, og det måske er de pårørende, der taler mest. En pårørende fortæller:

"Jeg oplever ofte, at jeg må bede dem til mødet om at henvende sig til Anton. Fordi det tit er mig, der taler, kommer de til at henvende sig til mig og ekskludere ham fra fællesskabet. Jeg starter nogle gang med at sige, at det kan være, det er mærkeligt, det er mig, der er talerør, men det er faktisk Anton, det handler om. Så jeg siger, at de skal henvende sig til ham. Og så skal jeg nok svare, hvis jeg føler, han ikke kan. Det er ofte en stor udfordring." (Mor til mand med infantil autisme)

Foreninger og organisationer er med til at klæde borgerne på og skaber tryghed som bisiddere

For flere af de borgere, vi har talt med, er de pårørende ikke involveret i kontakten til kommunen. Flere af dem har dog i forskellige sammenhænge fået hjælp af foreninger og organisationer i forbindelse med deres kontakt til kommunen. Det kan betragtes som et udtryk for, at borgerne har behov for at sikre sig, at de modtager den relevante vejledning. Derudover

BALANCEGANG AT HOLDE FOKUS PÅ BORGERENS ØNSKER

Kommunen skal yde den relevante og tilstrækkelige vejledning, uanset om borgeren får hjælp af pårørende og/eller organisationer.

inddrager borgerne foreninger og organisationer som en måde at skabe tryghed i mødet med kommunen:

"Jeg føler mig mere tryk. Kommunen kan ikke snurre rundt med mig. Det har jeg før prøvet uden bisidder. Ligegyldigt hvad vi snakkede om, så fik jeg altid nej." (Mand, 43 år, er lam fra nakken og ned)

"Da jeg fik bevilget fleksjob, var bisidderen fra organisationen en uvurderlig støtte for netop at komme igennem kommunikativt med de personer, der sad ved kommunen." (Kvinde, 48 år, har sclerose)

Borgernes relation til kommunen spiller en stor rolle i vejledningen

Et tværgående tema i interviewene er, at relationen mellem borger og kommune har stor betydning for den vejledning, borgerne modtager, og hvordan den opleves.

For en del borgere er relationen præget af mistillid. Dels borgernes mistillid til kommunen, som de oplever er mere optaget af at begrænse kommunens ressourceforbrug end af at hjælpe dem. Dels borgernes oplevelse af, at kommunens medarbejdere har mistillid til dem og deres motiver. En borger fortæller:

MISTILLID KAN SPÆNDE BEN I VEJLEDNINGEN

"De har en anden agenda end at hjælpe os og hjælpe borgeren. Deres agenda er at bespare og bespare"

"Det, jeg har fundet ud af, efter al den tid som syg, er, at kommunen er der ikke for borgernes skyld. De er der for kommunens skyld. Hvis de har fået at vide, de skal spare på et område, jamen så... det, føler jeg bare, er så forkert. De måtte hellere være der for borgeren, være mere behjælpelige, mere imødekommende end at være afvisende over for borgeren fra start af. Jeg er godt klar over, at der kan være nogen, der snyder. Men jeg nægter simpelthen at tro på, at det er alle, der søger førtidspension, kontanthjælp, fleksjob og hvad de ellers har med at gøre." (Mand, 40 år, har sclerose)

"Jeg vil sige, at kommunerne, i hvert fald det forløb, vi har været igennem, de spiller tydeligvis ikke på vores side. De har en anden agenda end at hjælpe os og hjælpe borgeren. Deres agenda er at bespare og bespare." (Forældre til mand med Downs syndrom)

Noget af det, borgere og pårørende lægger allermest vægt på i forhold til at modtage vejledning, er, at de bliver mødt med empati og lydhørhed over for deres konkrete behov. Dette udtrykkes i kapitel 4.

[Frygt for at støtten bliver nedsat eller fjernet](#)

Nogle af de interviewede borgere og pårørende fremhæver i interviewene, at de løbende frygter, at kommunen vil reducere den støtte, de får. Det er en af grundene til, at det kan give anledning til stor frustration for borgerne, hvis sagsbehandleren i udredningen og vejledningen ikke har et helhedsorienteret blik på borgerens liv. Denne frygt har også stor betydning for borgernes relation til kommunen og dermed for, hvordan borgerne oplever vejledningen.

Indgange til vejledning i kommunen

Dette kapitel handler om, hvordan borgerne kommer i kontakt med kommunen, når de har behov for vejledning på voksenhandicapområdet. Det kan både være borgere, der endnu ikke har en sag i kommunen, og borgere, som allerede har en sag fx på børn- og unge- eller beskæftigelsesområdet.

Derudover handler kapitlet om borgernes mulighed for at komme i kontakt med kommunens medarbejdere, når de allerede har en sag i kommunen og har behov for løbende vejledning.

KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommuners beskrivelser af indgangene til kommunen:

- Nogle interviewkommuner har gode erfaringer med at have en samlet indgang for borgere med funktionsnedsættelse. Her kan borgerne dels modtage den første vejledning om støttemuligheder, dels blive hjulpet videre til den relevante enhed i kommunen.
- I alle interviewkommunerne beskriver medarbejderne, at de lægger vægt på at hjælpe borgerne med at finde frem til den rette indgang til kommunen. Det gør de eksempelvis ved selv at ringe videre på borgerens vegne eller ved at ringe videre, mens borgeren er på medhør.

Borgeres beskrivelser af indgangene til kommunen:

- Flere af de interviewede borgere oplever, at det kan være svært at finde den rette indgang til kommunen – både når de første gang skal i kontakt med voksenhandicapområdet, og når de allerede har en sag. Det betyder, at det kan være svært at nå frem til den medarbejder, der kan give den relevante vejledning.
- Nogle borgere fremhæver, at det har stor betydning for dem at have en relation til en eller flere medarbejdere i kommunen, som de altid kan henvende sig til. Borgere oplever dermed, at sådanne relationer gør vejledningen mere tilgængelig for dem.

**FOKUS PÅ AT
HJÆLPE
BORGEREN DET
RETTE STED HEN**

§

KOMMUNERNES BESKRIVELSER AF INDGANGE TIL VEJLEDNING

Ved den første kontakt skal medarbejderne på voksenhandicapområdet vejlede om, hvilke former for støtte borgeren kan være berettiget til. Derudover er der ofte behov for vejledning om, hvor i kommunen borgeren skal henvende sig for at ansøge om støtte.

Uanset om det er nye borgere eller borgere, der allerede har en sag i kommunen, har flere af interviewkommunerne gode erfaringer med at have en samlet indgang, hvor borgerne kan modtage den første umiddelbare vejledning om støttemulighederne på voksenhandicapområdet.

Alle interviewkommuner beskriver desuden, at det kan være svært som borger at finde ud af, hvilken enhed i kommunen der kan hjælpe dem. Derfor betragter flere af dem det som en del af deres vejledningsforpligtelse at hjælpe borgerne det rigtige sted hen.

Gode erfaringer med indledende vejledning i samlet modtagelse

I tre af interviewkommunerne fortæller medarbejderne, at de har en samlet modtagelse eller en åben rådgivning, hvor borgere med funktionsnedsættelse eller sociale problemer kan henvende sig. Her kan borgerne:

- modtage umiddelbar vejledning om mulighederne for støtte
- få hjælp til at finde frem til den enhed i kommunen, der kan hjælpe
- eventuelt modtage tidlig og forebyggende støtte efter servicelovens § 82a-b.

TIDLIG OG FOREBYGGENDE INDSATS EFTER §§ 82A-B

Kommunerne kan tilbyde gruppebaseret hjælp og støtte (§ 82a) og individuel, tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte (§ 82b). Støtten tilbydes til personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer og personer, der er i risiko for at udvikle denne type problemer.

I en af interviewkommunerne hedder den samlede indgang for borgerne "den gode modtagelse". Borgerne kan rette telefonisk henvendelse til modtagelsen eller skrive til dem, og på den baggrund bliver de indkaldt til en samtale. Borgerne kan

**ÅBEN
RÅDGIVNING
BIDRAGER TIL
HURTIG
AFKLARING**



også "komme ind fra gaden", som en af sagsbehandlerne fortæller. Ved samtalen foretager kommunens medarbejdere en vurdering af, om borgeren skal hjælpes videre, eller om det er tilstrækkeligt med et kortere forløb med støtte i regi af modtagelsen. Når samarbejdspartnere fx fra beskæftigelsesområdet henvender sig til voksenhandicapområdet om en konkret borger, vil de som udgangspunkt også blive henvist til at gå via modtagelse, med mindre borgeren åbenlyst har et stort støttebehov. I så fald vil de blive inviteret til en udredningssamtale i voksenhandicapområdet med det samme.

I en anden interviewkommune har de tilsvarende en åben rådgivning, som giver borgere med funktionsnedsættelse og sociale problemer mulighed for at få hurtig hjælp og vejledning. Den åbne rådgivning i kommunen har åbent to dage om ugen, hvor borgeren kan få vejledning via personligt fremmøde eller gennem telefonisk kontakt. Hvis der er tale om en borger med et tydeligt massivt støttebehov, sendes borgeren direkte videre til udredning i kommunens voksenhandicaprådgivning. Hvis der modsat er tale om en borger, hvor behovet for støtte og vejledning umiddelbart kan afhjælpes med afklarende samtaler i den åbne rådgivning, tilbydes borgeren dette.

I begge disse kommuner fremhæver medarbejderne, at de oplever, at den samlede modtagelse bidrager til hurtigt at afklare borgernes støttebehov og hjælpe dem videre. Nedenstående er et konkret eksempel fra en af kommunerne.

**GOD ERFARING FRA KOMMUNE: ÅBEN RÅDGIVNING
BIDRAGER TIL HURTIG AFKLARING AF STØTTEBEHOV**

Peter på 52 år henvender sig i den åbne rådgivning, fordi han er alvorligt syg med kræft og har akut behov for hjælp. I samtalen fortæller Peter, at han gerne vil søge om førtidspension. Han ved ikke, hvor han skal henvende sig for at ansøge om hjælp, og han har ikke overskud til at handle på sin situation. I den åbne rådgivning giver Peter samtykke til, at rådgiveren kontakter kommunens beskæftigelsesforvaltning telefonisk, imens han lytter med til samtalen.

I samtalen videregiver rådgiveren information om Peters situation, og sagen kan derfor oprettes og behandles hurtigt i beskæftigelsesforvaltningen. Peter får bevilget førtidspension kort tid efter hans første henvendelse i den åbne rådgivning.

Kommunen oplever på den måde, at deres åbne rådgivningstilbud bidrager til en hurtig afklaring af Peters støttebehov.

Eksemplet er anonymiseret.

I den tredje kommune fortæller en sagsbehandler, at de både har den åbne rådgivning og en vagttelefon. Begge steder kan borgere altid henvende sig og tale med en rådgiver, få råd og vejledning og om nødvendigt blive hjulpet videre. Sagsbehandleren fortæller, at medarbejderne i den åbne rådgivning har et bredt kendskab til kommunale og frivillige tilbud i kommunen.

Ikke alle kommuner har åben rådgivning

I den fjerde kommune fortæller de, at kommunen har en samlet overordnet indgang for borgere. Den er dog så overordnet, at medarbejderne her blot kan hjælpe borgerne videre, men ikke give dem vejledning om støttemuligheder på bestemte områder. Denne vejledning finder derfor fortsat sted i regi af voksenhandicapområdet.

Den femte interviewkommune har ingen samlet indgang. Her fortæller en af de interviewede medarbejdere fra voksenhandicapområdet, at de modtager mange henvendelser fra borgere og bruger meget tid på at hjælpe dem videre. Kommunen har fokus på at medarbejderne skal være tilgængelige så man som borger altid kan få fat i en medarbejder. De arbejder aktuelt med, hvordan denne tilgængelighed kan sikres på en mere hensigtsmæssig måde.

Fokus på at tage borgerne i hånden

I alle fem interviewkommuner fortæller medarbejderne, at de er meget bevidste om, at det som borger kan være svært at finde ud af, hvor i kommunen man kan få hjælp. Denne udfordring forsøger kommunerne at imødekomme på forskellige måder. Alle de interviewede medarbejdere betragter det som en del af deres arbejde og vejledningsforpligtelse at hjælpe borgerne med at finde ud af, hvor de kan få hjælp.

Svært for borgerne at finde rundt

I de to kommuner, der ikke har en samlet indgang for borgere med funktionsnedsættelse, oplever medarbejderne, at det for mange borgere kan være svært at vide, hvor de skal henvende sig. I begge disse kommuner betragter medarbejderne på voksenhandicapområdet det også som en del af deres opgave at hjælpe borgere med at finde frem til den enhed i kommunen, der kan hjælpe. En medarbejder fortæller:

”Mange af dem har en oplevelse af, at de bliver sendt rundt, og vil måske give op, inden de overhovedet finder frem til

UKLAR INDGANG KAN GIVE MANGE TIDKRÆVENDE HENVENDELSER

”Vi kan også selv have svært ved at finde ud af, hvem vi skal kontakte. Hvis man så er uden for kommunen og i forvejen måske ikke har så mange ressourcer, så er det helt håbløst”

**SÆRLIG
OPMÆRKSOMHED
PÅ BORGERE, DER
STÅR ALENE**

den, de skal snakke med. Hvis ikke man tager dem i hånden og hjælper dem. Og det synes jeg i virkeligheden er vores fornemste pligt. Vi kan også selv have svært ved at finde ud af, hvem vi skal kontakte. Hvis man så er uden for kommunen og i forvejen måske ikke har så mange ressourcer, så er det helt håbløst. Så det er en stor del af vores arbejdsopgave. Men det er lettere sagt end gjort.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Som medarbejderen understreger, kan det dog også være svært for kommunens egne medarbejdere at finde ud af, hvilke enheder der håndterer hvad.

I den anden kommune fremhæver de, at deres pligt til at hjælpe borgerne videre særligt gælder, hvis der er tale om borgere, der ikke har nogen pårørende eller andre til at hjælpe sig. En sagsbehandler fortæller:

”Den koordinerende rolle tænker jeg, at vi har. Hvis borgeren ikke har andre i sit liv, nogen på bostedet eller nogen pårørende. Det kan være helt lavpraktisk, at man tager med borgeren ned på borgerservice og søger om indskudslån, hvis der ikke er andre muligheder. Eller det kan være os, der tager kontakt til et eller andet sted og siger, at de skal tage kontakt til borgeren. Vi undersøger rigtig tit noget for borgeren, selvom det ikke er os, der skal bevilge det. Noget der går ud over vores ramme, fordi borgeren ikke kan gøre det selv eller borgeren ikke ved hvor man skal gøre det henne.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Åben rådgivning er et godt afsæt for at hjælpe borgerne videre
For de tre kommuner, der har en samlet modtagelse eller åben rådgivning for borgere med funktionsnedsættelse, spiller disse enheder en central rolle i forhold til at sikre, at borgerne har ét sted, hvor de kan henvende sig – og som så kan hjælpe dem videre.

”Vi sætter en ære i, at når vi får en borger i røret, som måske har ringet rundt, så siger vi, at nu stopper din ringen rundt her.”

I en af interviewkommunerne fortæller de, at hvis det under den første samtale med en borger viser sig, at borgeren har behov for støtte fra andre enheder end voksenhandicapområdet, så vil medarbejderen oftest tage imod borgerens kontaktoplysninger og selv kontakte den pågældende myndighed. En sagsbehandler fortæller:

”Jeg synes blandt jeg selv og mine kollegaer, at vi sætter en ære i, at når vi får en borger i røret, som måske har ringet rundt, så siger vi, at nu stopper din ringen rundt her. Nu undersøger jeg det, og så ringer jeg tilbage til dig. For det er et giga stort område, og vi kan ikke vide alt. Men så må

vi jo finde ud af det til borgeren og tage noter selv.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Medarbejderne i kommunen fortæller, at der godt kan opstå situationer, hvor de selv er nødt til at kontakte flere forskellige myndigheder i kommunen, før de når frem til den rette indgang. Det gør dog en forskel for borgeren, at det er en medarbejder fra den åbne rådgivning, der fører ordet, og støtter borgeren i den indledende kontakt til myndighederne:

”Vi oplever, at borgeren tager det mere roligt, fordi vi sidder sammen med dem, og vi oplever frustrationen sammen med dem. Nogle gange spørger vi også, om vi må få borgere samtykke til, at vi selv kan følge op på det. Og så kontakter vi borgeren efterfølgende, når vi har fået hul igennem.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

I en af kommunerne understreger medarbejderne på voksenhandicapområdet, at selvom de har den åbne rådgivning, kommer de stadig i kontakt med borgere, der skal hjælpes videre. Det ansvar tager de selvfølgelig på sig, særligt hvis borgeren, som en af dem siger, ”har cyklet lidt rundt”:

”Ind imellem får vi også borgere, som vi skal sende videre til jobcentret. Og hvis jeg kan høre på borgeren, at det er en der har cyklet lidt rundt i systemet, så er det der, jeg siger: ”Skal jeg ikke finde ud af, hvem det er du skal snakke med, og så bede dem om at ringe tilbage til dig?”. Jeg siger ikke bare, at det ikke er mit bord, og at de skal ringe videre. Vi prøver at afklare hvad det handler om, og så hjælper vi borgeren.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

INDGANGE VIA BESKÆFTIGELSE

Opsporing af sociale behov i beskæftigelsesregi

Behovet for vejledning om hjælp efter serviceloven kan også opstå for borgere, der allerede er i kontakt med beskæftigelsesforvaltningen og dermed allerede har en kontakt ind i kommunen. Det vil derfor typisk være sagsbehandleren i beskæftigelsesregi, der guider borgeren videre eller selv vejleder om mulighederne for hjælp.

I en af interviewkommunerne fortæller en medarbejder fra beskæftigelsesforvaltningen, at hun ofte vil sparre med kollegaer fra socialforvaltningen, hvis hun vurderer, at der kan være behov for hjælp efter serviceloven:

”Der kan godt være tilfælde, hvor jeg er i tvivl. Men jeg ville aldrig selv afgøre det [behovet for hjælp efter serviceloven]. Så ville jeg sparre med nogen, inden jeg selv sætter noget i gang. Jeg kan godt finde på at ringe til specialrådgivningen

for at høre om borgeren overhovedet er inden for målgruppen.” (Sagsbehandler, beskæftigelse)

I en anden interviewkommune fortæller en medarbejder på beskæftigelsesområdet, at der som udgangspunkt altid tilknyttes en person til at søge om andre ydelser, hvis der opstår behov for hjælp ud over forsørgelse. Det kan være en mentor, en bostøtte eller en kontakt i borgerservice.

Brug af henvendelseskemaer

Flere af kommunerne nævner, at når en medarbejder fra beskæftigelsesområdet vurderer, at en borger kan have behov for støtte fra voksenhandicapområdet, udfylder medarbejderen et skema som sendes til voksenhandicap. En sagsbehandler på beskæftigelsesområdet fortæller:

”Vi har et skema, vi skal udfylde, hvor vi skriver noget om borgerens situation, hvad har han brug for hjælp til, hvad tænker vi udfordringerne er fremadrettet.” (Sagsbehandler, beskæftigelsesområdet)

SKEMAER KAN UNDERSTØTTE GOD OVERLEVERING

En kollega fra voksenhandicapområdet fortæller supplerende, at de bruger skemaet for at undgå, at borgere overleveres til et andet område uden at der sker en overlevering af viden om borgeren. Hun understreger desuden, at det kun sker med borgerens samtykke.

I en anden kommune bruger de et lignende skema på kommunens hjemmeside, som medarbejderen fra beskæftigelsesområdet udfylder sammen med borgeren. De fortæller, at det samme skema bruges ved overlevering af borgere fra psykiatrien til voksenhandicapområdet.

I en tredje kommune oplever en sagsbehandler på voksenhandicapområdet, at det fungerer godt at bruge et henvendelseskema. Hun vil dog gerne have telefonisk kontakt med medarbejderen fra beskæftigelse, før skemaet sendes, fordi hun oplever, at de får for mange borgere fra beskæftigelsesområdet, der ikke er inden for deres målgruppe. Derfor sætter hun stor pris på tværfaglige møder, hvor borgeren deltager sammen med repræsentanter for begge områder:

De sager, hvor det kører bedst er helt sikkert dem, hvor de ”indkalder til et møde, hvis de er i tvivl og ser, at borgeren måske kunne have brug for hjælp, der ligger hos os. Så borgerne får informationerne direkte fra os.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Løbende vejledning gives i forbindelse med opfølgning

I forhold til hvordan og hvornår borgerne modtager vejledning, når de allerede modtager støtte, fortæller flere kommuner, at

**VEJLEDNING
UNDERVEJS I
INDSATS SKER
VED OPFØLGNING**

den primært finder sted i forbindelse med opfølgning- eller handleplansmøder. Her vurderer medarbejderne, om den støtte, borgeren modtager, fortsat er den rette, og giver vejledning om eventuelle andre relevante muligheder.

En sagsbehandler i en af interviewkommunerne fortæller:

”Som regel er det ved handleplansmøderne med borgeren, hvor der kan opstå en situation, hvor vi kan blive opmærksomme på, at der kan være behov for noget andet. Når jeg sidder til et handleplansmøde og jeg tænker, at der er behov for noget andet, så oplyser jeg borgeren om mulighederne og vejleder dem om det. Jeg fortæller, hvorfor jeg tænker, som jeg gør, og vurderer som jeg gør. Og så får vi sat processen i gang derfra.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Hun lægger dog vægt på, at der også er mulighed for vejledning imellem handleplansmøderne, hvis borgeren selv henvender sig om muligheden for mere eller anden støtte. Sagsbehandleren fremhæver samtidig, at der er stor forskel på, hvor meget de følger op og giver løbende vejledning. For de borgere, der bor på botilbud og har gjort det i mange år, fortæller hun, at den løbende vejledning primært finder sted på et årligt handleplans- eller opfølgningsmøde. Men for borgere der eksempelvis har en erhvervet hjerneskade, og som kommunen ikke kender, vil opfølgningen i hvert fald i starten ske langt hyppigere:

”Der er vores sagsgang jo helt anderledes. Især i starten. (...) Der sker rigtig mange nye ting, i det første års tid efter borgere med hjerneskade er kommet ind i systemet. Det er en markant anden råd og vejledningssituation end for de andre målgrupper. (...) Der holder jeg ofte opfølgning hver 3. uge. Der sker jo en helt anderledes løbende vejledning og justering af den støtte der er sat i værk.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Omfanget af den indledende og løbende vejledning og hyppigheden af opfølgningen afhænger dermed ifølge sagsbehandleren af, om det er en ny eller en kendt borger, af borgerens funktionsnedsættelse, samt den støtte, de modtager.

Nogle af sagsbehandlerne fremhæver, at de i vidt omfang forventer, at medarbejderne fx på borgerens botilbud, enten selv vejleder eller gør opmærksomme på, hvis der er behov for opfølgning og vejledning fra sagsbehandleren ud over de faste vejledningsmøder.



INDAGNGE TIL KOMMUNEN ER UOVERSKUELIGE

”Jeg skulle i rigtig høj grad selv finde ud af, hvilken afdeling jeg skulle henvende mig til, alt efter om det handlede om den ene type hjælpemidler eller den anden type hjælpemidler eller merudgifter”

KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- En samlet modtagelse eller åben rådgivning kan understøtte god, indledende vejledning og giver samtidig et godt afsæt for at hjælpe borgeren videre.
- Ved tvivl om, hvem der kan hjælpe, kan sagsbehandleren tage imod borgerens kontaktoplysninger ved første henvendelse og tilbyde at ringe tilbage til borgeren – i stedet for at borgerens selv skal ringe videre.
- Sagsbehandleren kan også kontakte relevante myndigheder sammen med borgeren, hvor borgeren lytter med under samtalen.
- Når medarbejdere på beskæftigelsesområdet vurderer, at en borger kan have behov for støtte fra voksenhandicapområdet, er det vigtigt med en god overlevering – fx ved brug af henvendelseskemaer.

BORGERNES OPLEVELSE AF INDGANGEN TIL KOMMUNEN

Interviewene med borgere tegner overordnet et billede af, at flere af dem har svært ved at gennemskue, hvor i kommunen de skal henvende sig, når de har behov for vejledning. Det kan både være ved den første kontakt til voksenhandicapområdet og løbende i en allerede eksisterende sag.

I forhold til løbende vejledning til borgere, der allerede har en sag, fortæller flere, at det har stor betydning at have en relation til en eller flere medarbejdere i kommunen, som de altid kan kontakte.

Det første møde med kommunen

Nogle borgere beskriver, at det var udfordrende for dem at finde ud af, hvor de skulle henvende sig, første gang de skulle i kontakt med kommunen. Det er med andre ord en situation, hvor nogle af de interviewede borgere beskriver, at de i høj grad manglede vejledning.

Det kommer blandt andet til udtryk hos en borger, som fra start havde behov for at henvende sig til flere forskellige enheder for at få hjælp, og som manglede hjælp til at finde vej rundt i det kommunale system:

”Jeg skulle i rigtig høj grad selv finde ud af, hvilken afdeling jeg skulle henvende mig til, alt efter om det handlede om

**KOMMUNERNE
KAN BLIVE BEDRE
TIL AT GUIDE –
PÅ HJEMMESIDE
OG TELEFONISK**

den ene type hjælpemidler eller den anden type hjælpemidler eller merudgifter. Det er ikke noget, jeg fik særligt meget vejledning om, hvor jeg skulle henvende mig. Jeg havde én visitator, som jeg følte var meget lydhør og som prøvede at vejlede mig i, hvilke argumenter der kunne bruges og hvilke ting, de vægtede i forhold til hjælpemidler. Men ellers har det været meget begrænset, hvilken hjælp jeg fik til at finde vej i systemet.” (Mand, 45 år, tetraplegiker)

Den samme borger efterspørger i den situation, at kommunen i højere grad havde hjulpet ham med nogle helt lavpraktiske kontaktinformationer om, hvor han skulle ringe hen, i stedet for at blive sendt videre til kommunens hovednummer.

I forlængelse af dette efterspørger en anden borger, at kommunen bliver mere tydelig på deres hjemmeside med konkret information om, hvor man kan henvende sig, og hvad de forskellige ydelser betyder.

En anden borger, som havde behov for støtte fra kommunen efter et ophold på et genoptræningscenter på grund af en blodprop, fortæller også, at det første møde med kommunen var meget forvirrende:

”Jeg ringede til gud og hver mand. Nogen sagde, at det var ikke der, jeg skulle ansøge. Hende min koordinator, hun var meget sød, men hun havde ikke noget at skulle have sagt. Hun kiggede lidt på de forskellige ting. Det var mig selv, der fandt ud af, at en af ansøgningerne var kommet det forkerte sted hen. Det vidste hun ikke.” (Kvinde, 62 år, har nedsat bevægelighed)

Som det fremgår, havde denne borger en koordinator, omend borgeren ikke oplevede det som en stor hjælp. Andre borgere efterspørger netop en koordinerende sagsbehandler.

Det kan være svært at navigere i de mange indgange

Flere af de interviewede borgere beskriver løbende frustrationer ved at skulle navigere i et kommunalt system, hvor der er mange indgange. Det gælder ikke kun ved den første kontakt, men også når de allerede har en sag i kommunen. En borger fortæller:

”Jeg ringer på kommunens hovednummer. Og så bliver jeg stillet om. Så får jeg tit en medarbejder i røret, som stiller mig videre, og når jeg så har været stillet videre 10 gange, så bliver jeg sendt tilbage til den første, og så kommer jeg ikke længere end det.” (Mand, 37 år, har sclerose)



Nogle borgere efterspørger at have en sagsbehandler med en koordinerende funktion, som de kender og kan henvende sig til med forskellige spørgsmål. Det gælder blandt andet kvinden i eksemplet herunder.

UDFORDRING FOR BORGER: VED IKKE, HVEM MIN SAGSBEHANDLER ER

Kira er 48 år og har sclerose. Hun er i dag førtidspensionist, har en række forskellige hjælpemidler og får desuden rengøring hver 14. dag.

Kira fortæller, at den største udfordring for hende i forhold til kontakten til kommunen, er, at hun aldrig ved, hvem hun skal henvende sig til med konkrete spørgsmål. Hun savner at have en sagsbehandler med en mere koordinerende funktion:

"Den største udfordring i alt det her er, at det er en jungle at finde ud af, hvordan jeg skal navigere. Jeg mangler den koordinerende funktion. Jeg var inde på kommunes hjemmeside for at se, hvad jeg skal gøre, når jeg er voksen og har et handicap. De har faktisk en fin beskrivelse, hvor der står, når du kontakter kommunen, så bliver du tildelt en sagsbehandler. Men på trods af, at jeg har talt med et menneske i dag, så ved jeg stadig ikke, om hun er min sagsbehandler. Jeg tror simpelthen ikke, at jeg har en sagsbehandler. Hun er et merudgifts menneske, men hun ville ikke påtage sig rollen i at være min sagsbehandler i en sådan koordinerende funktion, så det har jeg stadig ikke."

Hun oplever, at det særligt er vanskeligt, når hun har brug for et nyt hjælpemiddel eller ny form for hjælp. Der ved hun ikke, hvem hun skal henvende sig til:

"Da jeg ringede til kommunen i sidste uge og sagde, nu vil jeg egentlig godt tale med nogen om nogle nye ting, så blev jeg spurgt: "Hvad drejer det sig om, drejer det sig om merudgifter eller bostøtte?". Og jeg sagde: "Jamen, jeg vil egentlig bare gerne tale med en sagsbehandler". Og der nåede jeg at tale med tre forskellige mennesker, før jeg så landede hos hende, der har med merudgifter at gøre, men jeg har stadig ikke fundet min sagsbehandler."

Kira oplevede dermed, at der ikke var mulighed for, at hun kunne tale med sin sagsbehandler, men derimod kun

**MANGE INVOLVE-
REDE GØR DET
UKLART, HVOR
BORGERNE SKAL
HENVENDE SIG**

med personer, der kunne forholde sig til den konkrete støtte, hun allerede modtog. Som det fremgår, er dette til stor frustration for Kira, og betyder, at hun generelt oplever, at hun ikke kan få den vejledning, hun har behov for.

Eksemplet er anonymiseret.

Flere af de interviewede borgere fortæller, ligesom Kira i eksemplet herover, at de ikke ved, hvem deres sagsbehandler er. For mange hænger det sammen med, at der er flere medarbejdere i kommunen, der er involveret i deres sag. Flere af dem fortæller, at de savner at få navn og kontakinfo på én person, som de kan henvende sig til med spørgsmål. En borger siger:

"Hele vejen igennem har vi savnet, at der var én person i kommunen, som vi altid kunne få fat i. Ikke nødvendigvis en der skulle håndtere alle sagerne, men en der havde et overblik over, hvor det skulle skubbes hen." (Kvinde, 63 år, har senhjerneskade)

Når indgangen til kommunen kan virke kompleks for borgerne, kan det betyde, at selve det at kontakte kommunen og bede om hjælp kan være meget ressourcekrævende.

Flere af de borgere, vi har talt med, fortæller, at flere års kontakt med kommunen efterhånden har givet dem et godt kendskab til de forskellige indgange i kommunen.

UDFORDRING FOR BORGERE

- Som borger kan det være svært at finde den rette indgang til kommunen og dermed at nå frem til den medarbejder, der kan give den relevante vejledning. På den måde oplever borgerne ikke altid, at vejledningen er tilgængelig. Det gælder både, når man ikke tidligere har haft kontakt til kommunens voksenhandicaprådgivning, og når man allerede har en sag – og dermed både i forhold til indledende og løbende vejledning.

En ekspert fremhæver, at det har betydning for mange borgere, at kommunen har et tilbud om vejledning, der ikke er tilknyttet bestemte sagsområder og som er tydeligt og tilgængeligt for borgerne.

**OPBYGNING AF
RELATION
UNDERSTØTTER
VEJLEDNING**

Vejledningen fungerer godt, når der er opbygget en relation

Nogle af de interviewede borgere fortæller, at de over tid har opbygget en relation til en eller flere medarbejdere fra kommunen, som de altid vil henvende sig til med spørgsmål. Det gør en stor forskel for borgerne, fordi disse medarbejdere fungerer som deres indgang til kommunen.

En borger, som har en række forskellige hjælpemidler, fortæller, at hun ikke er i tvivl om, hvor hun skal henvende sig for at få hjælp, når det handler om konkret vejledning om hjælpemidlerne. Her har hun opbygget en god relation til en ergoterapeut fra kommunen, som giver god faglig vejledning og sparring i forhold til at afhjælpe nogle af de udfordringer, hendes sygdom medfører:

"Jeg har søgt om mange hjælpemidler, og der kom så en ud fra kommunen - en ergoterapeut - for at se, hvad jeg havde behov for af hjælpemidler herhjemme. Hun var super sød og der var god kemi, og vi gik rundt og hun tjekkede lejligheden. Hun gik rundt og vurderede, hvad jeg kunne få af hjælpemidler, eksempelvis et rullebord fordi spisestuen ligger lidt langt fra køkkenet, og jeg fik en kontorstol, fordi jeg arbejder hjemmefra. Jeg fik også en rollator. Og alt det der det gik faktisk super nemt igennem." (Kvinde, 53 år, har sclerose)

Den samme ergoterapeut har ved vejledningen også fortalt borgeren om en række andre tiltag, som kunne være relevante.

En anden borger, der har en BPA-ordning, fortæller, at netop den personlige relation til en sagsbehandler har stor betydning for hendes oplevelse af den vejledning, hun får fra kommunen. Hun understreger, at det personlige møde med sagsbehandleren ikke kan erstattes af et besøg på en hjemmeside:

"Jeg synes, vi mangler, at man stadig kan ringe ind og sige "Goddag. Jeg hedder Hans Hansen og jeg har fået støttestrømper, og jeg skal have en strømpepåtager, for jeg kan ikke tage dem på selv. Er det noget du kan hjælpe med?" At man ikke bare får svaret, "Ja, du skal gå ind på borger.dk og ansøge om det"." (Kvinde, 49 år, har et bevægelseshandicap)

En af de borgere, vi har talt med, har en god relation til sin hjemmevejleder, som udover at hjælpe med forskellige dagligdagsting, også hjælper med kontakten til kommunen. Borgeren beskriver selv, at hun har oplevet en række svigt fra kommunen, og derfor har svært ved selv at stå for kontakten:

MANGLER INFORMATION OM SKIFT AF SAGSBEHANDLER

"Min hjemmevejleder står næsten 100 procent for kontakten udadtil. Og så også fordi jeg typisk ikke gider at snakke med nogen af dem, der er omkring mig." (Kvinde, 24 år, har autisme)

Når vi spørger om, hvem hun ville tage kontakt til for at få viden om hjælp fra kommunen, svarer hun, at det altid vil være hjemmevejlederen, der i første omgang er indgangen. Det er hendes erfaring, at det ellers kan være meget vanskeligt at finde den rigtige indgang.

Udfordringer med skift af sagsbehandler

I kraft af at relationen og tydelige kontaktinformationer er vigtige for flere borgere, er det også sårbart, når borgeren skal skifte sagsbehandler. En borger udtrykker i den forbindelse frustration over den manglende information ved skift af sagsbehandler:

"Når man skifter sagsbehandler, så vil jeg gerne have det at vide. Hvordan skal jeg ellers vide, hvem jeg skal kontakte, hvis der er noget, der er svært og min hjemmevejleder ikke kan hjælpe? Ellers står jeg igen på bar bund og skal ringe rundt, og hvor folk ikke ved noget. Det er tit, jeg ringer til kommunen og siger, at jeg skal snakke med min sagsbehandler. Så spørger de "Hvilken sagsbehandler?", og så ved jeg faktisk ikke, hvad jeg skal svare." (Kvinde, 24 år, har autisme)

En anden borger har oplevet, at hun via sin kontaktperson har fået at vide, at hun har fået en ny sagsbehandler. Borgeren har det vanskeligt med kontakten til kommunen på grund af hendes handicap, så hun havde ønsket, at hun selv var blevet introduceret for den nye sagsbehandler:

"Jeg vil gerne vide, hvem min nye sagsbehandler er og hvordan hun er, men det har været svært med kommunikationen. Jeg har ikke hilst på hende før. Og jeg får ikke besked fra kommunen, når der sker et skift af sagsbehandler. Det er kun, hvis jeg tilfældigt taler med nogen, at jeg får det at vide." (Kvinde, 27 år, har autisme)



BORGERES GODE ERFARINGER OG ØNSKER

- Det har stor betydning for borgerne at have en eller flere medarbejdere i kommunen, som de har en rela-

tion til, og som de ved, at de kan kontakte. Det kan enten være en sagsbehandler eller fx en visitator eller hjemmevejleder. Den personlige relation betyder, at borgerne oplever, at de kan få vejledning, når de har behov for det.

To eksperter fremhæver også borgernes behov for at have en medarbejder, der fungerer som en indgang til kommunen, som noget, der har stor betydning for mange borgere.

- Når borgerne får en ny sagsbehandler, vil de meget gerne have det at vide, så de ved, hvem de skal kontakte med spørgsmål.
-

Rammer for vejledningen

Dette kapitel belyser, hvordan kommunernes vejledning praktisk er tilrettelagt. Det omfatter blandt andet:

- hvor vejledningen foregår.
- hvornår sagsbehandlerne yder løbende vejledning.
- hvordan sagsbehandlerne sikrer, at vejledningen er tilgængelig for borgerne og tilpasset den enkeltes forudsætninger. Herunder hvilke kompetencer det kræver, og hvilke samtaleteknikker de bruger.

Kapitlet belyser både kommunernes og borgernes perspektiv på de praktiske rammer for vejledningen om støttemuligheder.

KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommunernes beskrivelser af rammerne for vejledningen:

- Sagsbehandlerne vil generelt gerne mødes fysisk med borgerne og meget gerne i borgernes hjem. Det kvalificerer deres vejledning, fordi det giver et andet indblik i borgerens situation, end de kan få over telefon eller video.
- I forhold til hvordan vejledningen tilpasses borgerens forudsætninger, fortæller sagsbehandlerne blandt andet, at de er opmærksomme på deres sprogbrug; lægger vægt på at være omstillingsparate i mødet; spreder vejledningen ud over flere gange om nødvendigt og tager skriftlige referater til borgeren.
- Sagsbehandlerne fremhæver generelt, at det kræver en stærk faglighed at give god vejledning, og at erfaring gør en stor forskel.

Borgernes beskrivelser af rammerne for vejledningen:

- Det fysiske møde, gerne i hjemmet, fremhæves af flere borgere som noget, der bidrager til at kvalificere vejledningen betydeligt.
- Borgerne fremhæver især sagsbehandlerne faglige niveau og deres empatiske evner som afgørende for, om de oplever at modtage en god vejledning, der er tilpasset dem og deres forudsætninger.

- Nogle borgere oplever, at de og deres sagsbehandlere taler forbi hinanden, fordi borgerne ikke kender "det kommunale sprog", som de oplever er meget præget af paragraffer og kassetænkning.

KOMMUNERNE OM DE FYSISKE RAMMER FOR VEJLEDNINGEN

I interviewene lægger kommunerne vægt på, at det kvalificerer deres vejledning, når de mødes med borgeren fysisk – og særligt, når de mødes i borgerens hjem.

Det betyder meget at mødes fysisk

Sagsbehandlere i flere kommuner fortæller, at de lægger stor vægt på at mødes fysisk med borgerne, frem for at tale i telefon eller mødes over video.

Ved fysiske møder fortæller sagsbehandlere fx, at de bedre kan aflæse borgerens mimik og vurdere, om der er spørgsmål, de ikke forstår. En sagsbehandler fortæller, at det har været godt at lære i forbindelse med restriktionerne under Covid-19, at møderne også kan holdes over video. Primært fordi det ofte er muligt hurtigere at få arrangeret et virtuelt møde med borgere og pårørende, end et fysisk. Hun mener dog ikke, at det kan eller bør erstatte fysiske møder:

"Jeg synes, det giver en anden opmærksomhed og en anden dialog [at mødes fysisk]. Man kan bedre mærke hinanden og det er nemmere at få en fornemmelse af, hvordan de råd og den vejledning, jeg giver, bliver modtaget, og om den bliver rigtig forstået." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Denne sagsbehandler lægger vægt på, at når det er "åbenlyst" for hende, at borgerens udfordringer i første omgang kan løses i et af kommunens tilbud efter § 82, vil hun typisk ringe til borgeren og tilbyde det. Hvis hun er i tvivl om, hvorvidt borgeren er i målgruppen for den støtte, hun kan bevilge, vil hun altid tilstræbe at mødes fysisk med borgeren.

En sagsbehandler i en anden kommune fortæller, at hun synes, det er sværere at aflæse borgerne, hvis mødet foregår over video, som det har gjort flere gange i forbindelse med begrænsningerne af fysisk kontakt grundet Covid-19:

"Når vi mødes fysisk, kan vi jo se borgerens mimik. Det giver rigtig meget. Jeg synes, det er forlorent over video. Det

"det er nemmere at få en fornemmelse af, hvordan de råd og den vejledning, jeg giver, bliver modtaget, og om den bliver rigtig forstået"

KENDSKAB TIL BORGEREN GØR VIDEOMØDER NEMMERE

kan være den der lille usikkerhed i øjet, hvor du kan se, at de ikke har forstået dit spørgsmål. Det kan du ikke se på video.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Når de kender borgeren i forvejen, oplever sagsbehandlerne, at de bedre kan afholde møder over video. Men der er også borgere, hvor de slet ikke ser et videomøde som en mulighed, fx hvis borgerens funktionsnedsættelse gør det svært at føre en dialog over video. Her mødes sagsbehandlerne fortsat fysisk med borgerne i deres eget hjem.

Betydningen af at mødes i borgerens hjem

I stort set samtlige interviewkommuner fortæller medarbejderne, at fysiske møder med borgerne er særligt værdifulde, hvis de finder sted i borgerens hjem. På den måde får sagsbehandlerne et bredere indblik i borgerens situation og behov og opnår vigtig viden i forhold til at kunne give en helhedsorienteret vejledning. En sagsbehandler fortæller:

”Du kan sagtens få et stykke papir ind, hvor du får en borgers situation beskrevet. Men når du sidder over for dem, så kan du få en helt anden fornemmelse. Nogle gange når en borger kommer op på rådhuset, så kan de jo godt se velsoigneret ud. Men når du så kommer hjem til dem, så kan du jo se, at alt er kaos. Så vil jeg kunne foreslå, at vi også skal snakke om rengøring. Der er også mange, der foretrækker det. Så er vi på deres hjemmebane. Men der er også nogen, der slet ikke vil have os ind ad døren.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

MØDER I HJEMMET ER EN FORDEL FOR NOGLE BORGERE

En anden sagsbehandler fremhæver, at hun oplever, at mange borgere føler sig bedre mødt, når mødet foregår i deres hjem. Det gælder særligt borgere, hvis støttebehov samtidig betyder, at de har svært ved at forlade hjemmet:

”De fleste borgere, jeg har, de føler sig mødt på en helt anden måde, når det er hjemme hos dem selv. Vi har mange, der har angst og ikke tør komme ud af døren. Så de føler, at det er trygt og godt at mødes derhjemme.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

En medarbejder fra socialpsykiatrien i samme kommune fortæller supplerende, at det for mange borgere kan være lidt skræmmende at skulle mødes i kommunens lokaler. Særligt for disse borgere kan det give en bedre oplevelse af vejledningen, hvis den foregår i deres hjem, ”på deres egen banehalvdel”, som medarbejderen siger.

De fysiske møder i borgerens hjem fremhæves også som en god anledning til at få indblik i de pårørendes rolle. En sagsbehandler fortæller:

“Jeg har været hjemme og besøge en borger med Alzheimer. Det var en sag på ældreområdet, hvor familien tænkte, at han havde brug for noget mere. På papiret så det fint ud, ressourcestærk familie. Men hans kones manglede forståelse af hans sygdom, det var meget tydeligt. Hun forstod slet ikke, hvad sygdommen betød. Han kom hurtigt ind på et botilbud.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Nogle af de interviewede sagsbehandlere understreger, at det omvendt for nogle borgere kan være grænseoverskridende at få besøg af kommunens medarbejdere derhjemme, mens nogle borgere bedre kan lide at mødes over video. I flere af interviewkommunerne fremhæver de, at de altid spørger borgerne, hvad de helst vil.

I en af interviewkommunerne fortæller de, at de foretrækker at mødes med borgeren i kommunens lokaler, fordi det er mindre tidskrævende. En sagsbehandler understreger dog, at der også er situationer, hvor de tager hjem til borgeren, fx hvis borgeren har svært ved at komme til dem. Derudover fremhæver hun, ligesom de øvrige kommuner, at det kan være en fordel at komme hjem til borgeren, fordi det kan give et mere samlet indtryk af borgerens liv.



KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- Det fysiske møde med borgeren gør det nemmere at få en god dialog og sikre sig, at borgeren forstår vejledningen.
- Møder i borgerens hjem giver et godt indblik i borgers samlede situation og kvalificerer vejledningen.

BORGERNE OM DE FYSISKE RAMMER FOR VEJLEDNINGEN

Også blandt de interviewede borgere og pårørende er der flere, der fremhæver værdien af at mødes fysisk og eventuelt i deres eget hjem. Nogle borgere fremhæver positive erfaringer med fysiske møder, mens andre efterspørger flere fysiske møder.

Positive oplevelser med hjemmebesøg

Blandt dem, der beskriver positive oplevelser med hjemmebesøg, er en borger, der fortæller, at kommunens medarbejdere typisk besøger ham i hans hjem. Det er ikke noget, han selv beder om, men han oplever det positivt, fordi han mener, at hans behov på den måde bliver tydeligere for kommunens medarbejdere.

Sanne er et andet eksempel på en borger, der har haft meget positive oplevelser med hjemmebesøg, særligt i forbindelse med afprøvning af hjælpemidler. Hendes fortælling præsenteres herunder.



GOD ERFARING FRA BORGER: STOR VÆRDI NÅR MAN MØDES I HJEMMET

Sanne er 49 år og har siddet i kørestol i 16 år. Hun har en BPA-ordning og forskellige hjælpemidler.

Tidligere i sit forløb oplevede Sanne, at sagsbehandleren fra kommunen ikke var interesseret i at se hendes hjem. Det er dog anderledes i dag, hvilket hun sætter stor pris på:

“Dengang var det mig, der mødte op i kommunen, så hun havde intet kendskab til, hvor jeg kom fra. Det er heldigvis lavet om i dag. Der kommer de jo hjem til en, hvilket gør noget andet. Jeg synes, de skal se, hvor vi kommer fra, hvilket sted vi bor, og hvordan vi er indrettet, hvilke hjælpemidler vi har i huset. For det har meget at gøre med den hjælp, vi skal have.”

I forbindelse med at Sanne skulle have en ny kørestol, oplevede hun specifikt, at det, at kommunens medarbejdere besøgte hende i hjemmet, var afgørende for, at hun fik en kørestol, der var tilpasset hendes behov i hverdagen:

“Da vi afprøvede den, var det jo også hjemme i mit eget hus og min egen have, og de var også med i skoven med mig. Det synes jeg også var fantastisk. At jeg ikke skal komme op i et lokale oppe på kommunen eller en hjælpemiddelcentral. Det er ikke de steder, hvor jeg kan se, om det fungerer. Det var sådan, at det blev en af de stole, de havde med, der var den bedste. Rent faktisk var det den dyreste af dem. Men det var den bedste. Og jeg vaklede mellem, om det skulle være den ene, jeg valgte, eller om det skulle være den her. Så siger hun, jamen hvis du mærker

**BORGERE:
MØDER I
HJEMMET
IMØDEKOMMER
FUNKTIONS-
NEDSÆTTELSE**

rigtig efter, hvilken stol føles så mest rigtig? Jamen det gjorde den, de havde valgt. Og den var 25.000 kr. dyrere. Men det var ikke dét, der blev tænkt på. Der blev tænkt på, at her er en stol, Sanne har det godt i.”

Sanne oplever på den måde, at det både kan kvalificere kommunens vejledning til borgeren og afprøvningen af hjælpemidler, at man mødes i borgerens hjem.

Eksemplet er anonymiseret.

Efterspørger fysiske møder i hjemmet

Borgerne, der efterspørger, at medarbejderne fra kommunen i højere grad gennemfører vejledning i borgerens hjem, har flere forskellige bevæggrunde til det. Et fælles træk er, at borgerne oplever, at det vil imødekomme funktionsnedsættelsen i højere grad – fordi transporten til kommunen kan være krævende eller fordi vejledningen kvalificeres af at foregå i hjemmet.

Blandt dem der efterspørger, at kommunens medarbejdere besøger dem i deres hjem, er blandt andet en borger, der sidder i kørestol. Hun ville ønske, at kommunens medarbejdere kom på hjemmebesøg, i stedet for at hun og hendes mand skal have besværet med at komme ind og ud af bilen for at tage hen til kommunen.

En pårørende fortæller, at hun ville ønske, at kommunens medarbejdere mødtes fysisk med hendes søn, når der er noget, de skal drøfte. Hun mener, at det både vil give en bedre dialog, og give dem en bedre fornemmelse af sønnens funktionsnedsættelse:

”Jeg synes, de skal komme ud i hans hjem. Hvis der er noget. Enten skal de komme ud til ham eller han skal komme på kommunen. Det er vigtigt, at man mødes og har en dialog. Også så de kan fornemme, hvor meget han selv kan. Hans tale er ikke altid så god. Man skal have god tålmodighed.” (Mor til mand med udviklingshæmning)

Endnu andre borgere og pårørende har mere blandede oplevelser. En borger oplever eksempelvis, at det primært er møder om opmåling af hjælpemidler, der foregår fysisk i hjemmet. En pårørende fortæller, at kommunens medarbejdere kommer til møder i deres hjem, men kun hvis de selv beder om det. Når det sker, oplever de det positivt, fordi det gør det nemmere for dem at forklare deres situation som familie. En anden pårørende fortæller, at de sætter pris på fysiske møder, men at deres datter ikke selv kan deltage i de fysiske møder, fordi hun bliver meget påvirket af, hvis forældrene bliver sure.



BORGERES GODE ERFARINGER OG ØNSKER

- De borgere, der får besøg af kommunens medarbejdere i deres eget hjem, oplever generelt dette som positivt. Flere borgere nævner, at det kan være en del af at tage højde for deres funktionsnedsættelse i vejledningssituationen. Eksempelvis fordi det bliver mere tydeligt for sagsbehandleren, hvad borgerens behov er, eller fordi borgerne har lettere ved at forklare, hvad de ønsker.
- Nogle borgere oplever ikke, at kommunens medarbejdere kommer på besøg, men efterspørger det af samme årsager, som andre borgere finder de fysiske møder positive.
- To eksperter nuancerer, at det er vigtigt, at møderne tilrettelægges, så de giver mening for borgeren. For nogle borgere kan det opleves som grænseoverskridende at få besøg af en sagsbehandler i hjemmet. Derfor skal muligheden bruges, når det giver mening.

KOMMUNERNE OM KOMPETENCER, SPROGBRUG OG SAMTALETEKNIKKER

De interviewede sagsbehandlere fremhæver, at god vejledning stiller krav til deres faglige kompetencer og erfaring og den måde, de kommunikerer på i mødet med borgerne. Derudover beskriver de en række forskellige måder de arbejder med at sikre, at vejledningen tilpasses borgerens situation og forudsætninger.

Faglige kompetencer og erfaring

Helt grundlæggende peger medarbejderne i flere af interviewkommunerne på at for at kunne give god vejledning, skal sagsbehandlerne have den nødvendige viden. Dels skal de have dybdegående viden om deres eget fagområde, dels skal de have et mere overordnet kendskab til de andre områder, som det kan være relevant at yde vejledning om.

Erfaring har stor betydning

Både i forhold til faglige og kommunikative kompetencer fremhæver medarbejderne i flere af kommunerne, at evnen til at yde god vejledning også kommer med erfaring. I en kommune fortæller sagsbehandlerne, at de kompetencer, de gør brug af i en vejledningssituation, i høj grad er "uformelle" og kommer af erfaring. Derfor forsøger de også at tage højde for

**GOD VEJLEDNING
KOMMER MED
ERFARING**

forskellige grader af erfaring, når de fordeler sager imellem sig.

I tre andre kommuner fortæller de tilsvarende, at det kræver erfaring at "læse" borgeren og ramme den rigtige måde at kommunikere på i mødet. Mange af de samtaleteknikker, sagsbehandlerne bruger, oplever de "ligger på ryggen", og dermed er noget, de i høj grad bruger ubevidst. Som flere af medarbejderne fremhæver betyder det også, at det kan være svært at være nyuddannet og give god vejledning. En sagsbehandler fortæller:

"Det kan være svært at vurdere, hvor meget man egentlig skal sige, og hvor meget man egentlig skal give råd og vejledning om"

"Jeg gør det jo ud fra min erfaring. Hvis man er nyuddannet og er i sit første job, så tænker jeg godt, at man kan blive udfordret på sin vejledningsforpligtelse. Den er lidt fluffy på en måde. Det kan være svært at vurdere, hvor meget man egentlig skal sige, og hvor meget man egentlig skal give råd og vejledning om. Og føler man selv, at man har tilstrækkelig viden for at kunne give den gode råd og vejledning? Det kan være svært, hvis man er nyuddannet." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Sagsbehandleren fortæller, at hun selv sørger for at holde sig opdateret på de områder, hun ikke selv sidder med. På den måde kan hun give en overordnet vejledning på de områder. Det vil hun også råde nyuddannede socialrådgivere til.

Kommunikationsformer, sprogbrug og samtaleteknikker

Udover faglig viden og erfaring fremhæver flere af de interviewede sagsbehandlere, at det kræver gode kommunikative kompetencer at yde god vejledning. En sagsbehandler fra en af kommunerne siger:

"Det der har størst betydning for god vejledning, er kommunikationen i vejledningen. Det er selvfølgelig også vigtigt, at man giver den rette vejledning. Men du skal sørge for, at din kommunikation er på et niveau, som matcher modtagerens." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Kommunikationen skal tilpasses borgeren

Særligt i to af kommunerne lægger medarbejderne i interviewene stor vægt på, at deres kommunikation i forbindelse med vejledningen skal tilpasses borgerens kognitive funktionsniveau. De er fx meget opmærksomme på, hvor lange sætninger og hvor svære ord de bruger:

"Man finder jo hurtigt ud af, hvor meget kontakt der er. Om de kan sige goddag og farvel. Man kan spørge til, om de er bekymrede for at komme ind på kommunen. Og hvis de så

**SVÆRE
FUNKTIONS-
NEDSÆTTELSE
SKÆRPER
KRAV TIL
KOMMUNIKATION**



ikke forstår ordet bekymring, så ved man, at man skal tune om.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Specielt i forhold til vejledning til borgere med svære funktionsnedsættelser fremhæver sagsbehandlerne i disse to kommuner, at det er vigtigt at tilpasse sin kommunikation til borgeren. En sagsbehandler giver her et eksempel:

”Jeg skal formulere mig på en måde, så det fungerer. Det er jo dels noget, jeg gør på baggrund af mit kendskab til borgerens diagnoser. Men det er også noget, der kommer i løbet af samtalen. Det er vigtigt, at man kan omstille sig undervejs i mødet, så det bliver den rigtige kommunikation for borgerne. Og det stiller store krav til os og vores kommunikation. Jeg havde et møde med en borger for et par uger siden, hvor det først inde i mødet gik op for mig, at han svarede kun ja og nej. Så alle mine spørgsmål skulle formuleres på en måde, så han kunne svare ja og nej.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

GOD ERFARING FRA KOMMUNE: VIGTIGT HVILKE ORD, MAN BRUGER – OG AT VÆRE OMSTILLINGS-PARAT

En sagsbehandler fortæller om et møde med borgeren Hans på 37 år. Ved mødet præsenterer sagsbehandleren sig som socialrådgiver fra voksenhandicapafdelingen. Sagsbehandleren finder dog hurtigt ud af, at det for Hans er vigtigt at bruge betegnelsen ”funktionsnedsættelse” i stedet for ”handicap”. Det gør sagsbehandleren opmærksom på, hvor vigtigt det er præcis hvilke ord, hun bruger. Derudover bidrager det til hendes forståelse af, hvem Hans er:

”Det er en god start til at forstå, hvordan han har brug for, at jeg skal tale med ham. Han har jo fuldstændig ret. Jeg er bare vant til at kalde det voksenhandicap. Det giver mig en god opmærksomhed på, hvordan jeg skal tale med ham i resten af mødet.”

Mødet med Hans har betydet, at sagsbehandleren i dag er meget opmærksom på, hvilke ord hun bruger. Derudover starter hun ofte et møde med at prøve at få borgeren til selv at beskrive sine udfordringer. Det giver hende et godt indblik i, hvordan borgeren ser sig selv.

Som sagsbehandleren understreger, er dette samtidig et eksempel på, at man som sagsbehandler ikke kan forberede sig på alt, men er nødt til at være omstillingsparat ved mødet for at kunne tilpasse kommunikationen til borgeren.

Eksemplet er anonymiseret.

Forberedelse er vigtigt

I en tredje kommune fremhæver en sagsbehandler betydningen af forberedelse i forhold til at tilpasse kommunikationen til borgeren. Hun fortæller, at hun altid forud for et møde overvejer og indstiller sig på, hvad der kendetegner den borger, hun skal mødes med:

"Det er altid vigtigt at gøre sig nogle overvejelser, inden man går ind til en samtale. At spørge sig selv: Hvad er det for en borger, jeg skal ind og holde møde med? Er det en borger, der ikke kan rigtig godt dansk, skal man have en tolk med. Er det en direktør-far, der sidder med sin handicappede datter? Allerede inden man går ind til mødet, så har man en idé om hvilket mindset, man har på. Vi prøver at møde borgeren så ligeværdigt som muligt. Det er selvfølgelig også meget afgørende [at forberede sig på], hvad det er, vi skal tale om. Er det fx et botilbud eller BPA". (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Sagsbehandleren fremhæver desuden som selvfølgelig, at hun forbereder sig på, hvad mødet skal handle om.

Vejledning over flere gange

I tre af kommunerne fremhæver medarbejderne i interviewene, at god vejledning ofte er nødt til at være spredt ud over flere møder. En sagsbehandler fortæller, at hun ofte oplever, at det er nødvendigt at mødes flere gange for at "nå ind til det, det handler om". Hun oplever også, at dette bliver positivt modtaget af borgerne:

"Det er min oplevelse, at borgerne tager godt i mod det. De føler, at de bliver lyttet til, og at man gerne vil forstå dem, forstå deres udfordringer og baggrund, så man kan hjælpe dem ud fra det. Det handler om at få fat i essensen. Det er også en erkendelse af, at det kan være svært for borgerne at åbne sig op på en time med et fremmed menneske. Sådan ville vi andre også have det. Og fortælle om ens allerdybeste forhold. Det skal man også have en respekt for." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

VEJLEDNING KAN STÆRKE SIG OVER FLERE MØDER

Sagsbehandleren fortæller videre, at det er vigtigt for hende ikke at være "for styrende" i samtalerne med borgerne, men lade borgeren fortælle relativt frit:

"Jeg kan sagtens komme med en remse om, hvad vi skal snakke om og forsøge at vejlede dem ud fra det. Men det er i virkeligheden, når borgeren får lov at fortælle, at jeg kan vejlede dem i det, der er centralt lige præcis for dem. Så jeg gør meget ud af, at det er dem, der skal fortælle, fordi det er der, jeg kan give dem den bedste vejledning. Måske når man hen til, at det er noget helt andet hjælp, de i virkeligheden søger, når man får talt sig ind i det. Det kan være svært at få frem, hvis det er mig, der er alt for styrende i samtalen." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Det er også medvirkende til, at det af og til kan være nødvendigt at mødes flere gange for at få afdækket borgerens behov og givet den rigtige vejledning.

I en anden kommune fortæller medarbejderne, at det også kan være nødvendigt at yde vejledning af flere omgange, hvis borgeren ikke kan håndtere mange skift på én gang. Eller hvis kommunen eksempelvis gerne vil tilbyde borgeren plads på et botilbud, men borgeren og evt. de pårørende ikke er klar til det.

Andre gode erfaringer

Medarbejderne i interviewkommunerne fremhæver også en række andre gode erfaringer i forhold til, hvilke former for kommunikation og samtaleteknikker, de oplever, resulterer i den bedste vejledning.

En sagsbehandler fremhæver, at hvis der er pårørende til stede, kan det være en god idé at give vejledningen to gange – først på en måde der er målrettet borgeren, og bagefter på en måde der er målrettet de pårørende.

UNDGÅ KOMMUNE UDTRYK

Hun mener desuden, at det er vigtigt ikke at holde fast i det sprog, man anvender i det kommunale system:

"Hvis du holder fast i standardudtryk, som forstås i det kommunale system, så kan du ende i en situation, hvor du slet ikke har givet en råd og vejledning. For det kommunale sprog er ikke forståeligt for normale mennesker. Det er vigtigt, at vi oversætter vores kommunale sprog til noget, man kan forstå. Ellers kan vi måske sætte flueben ved, at vi har gjort det, men vi har reelt ikke givet en ordentlig vejledning. Og så er den jo ubrugelig." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

OPSUMMERE VEJLEDNINGEN

I to kommuner fremhæver sagsbehandlerne, at det er vigtigt at opsummere vejledningen – både løbende og ved afslutningen af mødet. Også opsummeringen skal dog tilpasses den konkrete borgers forudsætninger. En sagsbehandler fortæller:

”Hvis jeg snakker med en, der er psykisk syg, men normalt begavet. Så ville jeg samle op og fortælle, hvad det er, vi har talt om. Jeg kunne også finde på at spørge borgeren, hvad de oplever, at vi har snakket om. (...) I forhold til de sent udviklingshæmmede tror jeg, at jeg ville prøve at spørge om det samme på forskellige måder, så jeg var sikker på, at de har forstået mig.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

I en af kommunerne fortæller sagsbehandlerne, at de oplever, at ”smalltalk” er vigtigt for at etablere en relation og et tillidsforhold, og for at sagsbehandleren får en fornemmelse af borgerens kognitive niveau. Det betyder også, at det er vigtigt at tage sig tid til at tale om andet og mere end mødets emne.

Her fremhæver de desuden, at sagsbehandleren ved opfølgingsmøder med fordel kan være opmærksom på, om borgeren er nervøs for, at kommunen fratager dem støtte. Det kan være en god idé at starte med at spørge, om borgeren er nervøs for det, for på den måde – som en sagsbehandler siger det – ”at få snakket om elefanten i rummet”.

Sagsbehandlerne i denne kommune foreslår desuden, at man som sagsbehandler skal have fokus på at bruge åbne spørgsmål og lytte aktivt. Og at det kan være godt at gå en tur under samtalen, hvis det er muligt.

Endelig fremhæver sagsbehandlerne i flere kommuner, at skriftlige referater fra møder kan være et godt redskab til at understøtte, at vejledningen er forståelig for borgeren. Flere kommuner fortæller, at de ofte gør brug af dette, særligt hvis de er i tvivl om, hvorvidt borgeren har forstået vejledningen. I den forbindelse fremhæver nogle af de interviewede medarbejdere, at det er vigtigt, at lictal og sprogbrug i sådan et referat er tilpasset borgeren.



KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- Sproget skal tilpasses den enkelte borger, hvilket kræver, at man som sagsbehandler skal være omstillingsparat i mødet med borgeren.

- Det kan være nødvendigt at sprede vejledningen ud over flere gange, for at "nå ind til det, det handler om".
- Det være en god idé at give vejledningen to gange – først på en måde, der er målrettet borgeren, og bagefter på en måde, der er målrettet de pårørende.
- Det er vigtigt ikke at holde fast i det sprog, man anvender i det kommunale system.
- Det er vigtigt at opsummere – både løbende og ved afslutningen af mødet.
- "Smalltalk" er vigtigt for at etablere en relation og et tillidsforhold, og for at sagsbehandleren får en fornemmelse af borgerens kognitive niveau.
- Skriftlige referater fra møder kan være et godt redskab til at understøtte, at vejledningen er forståelig for borgeren.

BORGERNE FREMHÆVER EMPATI OG FAGLIGHED

Når vi spørger borgerne og de pårørende, hvad der er særligt vigtigt for dem i vejledningssituationer, handler det i vidt omfang om den måde, de bliver mødt på: Om de oplever at blive mødt med empati, interesse og et ønske om at forstå. Derudover fremhæver flere af borgerne, at det er vigtigt for dem, at de oplever, at sagsbehandleren har en stærk faglighed.

Disse to forhold fremstår på baggrund af interviewene som afgørende for, i hvilken grad borgerne oplever, at vejledningen er tilpasset dem og deres forudsætninger.

Endelig er der også borgere, der oplever, at de og kommunens sagsbehandlere taler forbi hinanden, fordi sagsbehandlerne bruger et "kommunalt sprog" præget af paragraffer og kasse-tænkning. Et sprog, som borgerne vel at mærke ikke forstår eller selv taler.

Lyt, inddrag og prøv at forstå

En gennemgående pointe for de borgere, vi har talt med, er, at de ønsker at sagsbehandlerne gør mere ud af at prøve at forstå deres situation.

En ung kvinde fortæller her, hvad der er vigtigt for hende i mødet med sagsbehandlerne fra kommunen:

ØNSKER STØRRE FOKUS PÅ AT FORSTÅ BORGE- RENS SITUATION

"De skal møde borgeren, der hvor han/hun er, og ikke tage ting henover hovedet på dem. Hvis jeg skulle være sagsbehandler for mig selv, ville jeg sige: "Hvad tænker du? Hvad synes du? Jeg tænker det her, hvad tænker du?" Altså inddrage. Sætte sig ned og lytte til, hvorfor borgeren synes, noget ikke er godt eller rart. Eller forklare hvorfor man træffer en beslutning." (Kvinde, 24 år, har autisme)

Flere nævner, at de oplever, at kommunens medarbejdere har for lidt fokus på at forstå dem og deres situation. En pårørende, som er mor til en ung mand med en funktionsnedsættelse, fortæller:

"Jeg ville sætte stor pris på at blive mødt med et ordenligt menneskesyn og empati (...) At man prøver at lytte seriøst til os som borgere og høre, hvad vores udfordringer er i vores hverdag. Hvad har I egentlig brug for. Man føler hele tiden den der tilgang med, "hvornår flytter de deres søn på institution". Og der er ikke noget, jeg hellere ville, hvis der var et ordenligt tilbud, der kunne håndtere vores søns behov." (Forældre til mand med Downs syndrom)

De faglige kompetencer er vigtige

En borger beskriver, at hun normalt synes, at kommunens medarbejdere er gode til at tage højde for hendes funktionsnedsættelse, når de mødes. Hun oplever også, at de normalt er gode til at lave helhedsvurderinger af hendes situation. Hun har dog fået en ny sagsbehandler, som hun er utilfreds med, fordi hun ikke oplever, at sagsbehandleren har den nødvendige faglige viden. Borgeren har derfor oplevet, at det var "mig der skulle klæde hende på".

En pårørende fortæller her, hvad der er vigtigt for hende i mødet med kommunens medarbejdere:

"At man føler, at de mennesker, man sidder overfor, er klædt på til opgaven. Det føler vi på ingen måde nu. Vi blev mødt af en socialrådgiver, der ikke kender paragrafferne. Bisidderen, der var med fra LEV, var mere end rystet. De er inkompetente. Det har ikke noget med personen at gøre, men man må som kommune have et ansvar for det. (...) Det ville give respekt, hvis man blev mødt af en myndighed, der kunne magte opgaven. Der kunne vejlede os. Det er meget vigtigt, men det er ikke det, vi oplever. Derfor har jeg heller ikke tillid. Jeg ved, at det, de siger, ikke er rigtigt. Bagefter undersøger jeg det, og finder ud af, at det ikke er rigtigt." (Mor til mand med Downs syndrom)

**VEJLEDNINGEN
AFHÆNGER AF AT
BORGEREN
BRUGER DE RETTE
BETEGNELSER**

Som denne pårørende fortæller, har oplevelsen af utilstrækkelige faglige kompetencer hos sagsbehandlerne stor betydning for, at hun ikke har tillid til kommunen.

Sprogbrug spænder ben i vejledningen

Enkelte borgere oplever, at det er nødvendigt at kunne tale ind i den kommunale terminologi, herunder særligt lovgivningens paragraffer, for at kunne gøre sig forståelig og få relevant vejledning. Det er frustrerende, fordi borgerne har brug for med egne ord at kunne udtrykke et behov for hjælp, som sagsbehandleren griber og placerer i den rette kasse i kommunen – uden nødvendigvis at delagtiggøre borgeren i den proces.

En borger beskriver eksempelvis et møde med en sagsbehandler, der blandt andet handlede om kvindens behov for forskellige hjælpemidler. Hun oplevede, at sagsbehandleren var mere optaget af at afklare, hvilken funktion hjælpemidlerne tjente, for at kunne placere dem i den rigtige lovgivningsmæssige kasse. For kvinden fyldte det ikke, om hjælpemidlet var inden for den ene eller den anden kasse. Hun havde brug for at blive vejledt om, hvorvidt hendes udgift kunne dækkes af kommunen:

”Jeg skal lære kommunens sprog. Eksempelvis så siger jeg, at jeg har anskaffet mig de her kompressionshandsker, og så fik jeg en forklaring om, at hvis de afhjælper mig i det daglige, så er det et hjælpemiddel, men hvis det lindrer, så er det en merudgift (...) Det eneste jeg kan gøre, det er at forklare, hvad er det, jeg har gjort. Vi taler forbi hinanden gang på gang, synes jeg” (Kvinde, 48 år, har sclerose)

En anden borger beskriver lignende erfaringer med, at sagsbehandleren er mest optaget af at opliste bestemmelser fra lovgivningen fremfor at omsætte lovstoffet til borgerens virkelighed. Hun fortæller om et møde med sagsbehandleren, der blandt andet handlede om hjemmevejledning. Her oplevede hun, at hun selv var nødt til at kunne tale ind i det sprog, sagsbehandleren brugte, for at forstå hvad det var, sagsbehandleren vejledte hende om. Hun ønskede i stedet, at sagsbehandleren havde været mere konkret i vejledningen og forklaret, hvad de forskellige bestemmelser betød:

”Skære det helt ned, så man koger det helt ind til, hvad det betyder. Fremfor at læse op af en bog, hvor paragraffen står. Så oversætte det mere, så det ikke er ligesom at lytte til en læge, der forklarer knogleled.” (Kvinde, 24 år, har autisme)



BORGER ES GODE ERFARINGER OG ØNSKER

- For borgerne er det vigtigt, at sagsbehandlerne lytter til dem, udviser empati i samtalen og prøver at forstå borgerens situation, når de skal vejlede.
- Det er også vigtigt for borgerne, at de oplever, at sagsbehandlerne er fagligt klædt på til vejledningsopgaven. Nogle oplever positivt, at det som regel er tilfældet – mens andre oplever, at sagsbehandlerne ofte ikke har den nødvendige faglige viden. To eksperter er enige i, at behovet for at føle sig i fagligt trygge hænder er noget, der er centralt for mange borgere. En ekspert nuancerer, at mange borgere har forståelse for, at der kan være områder, sagsbehandleren ikke har indsigt i. Her er det vigtigt, at sagsbehandleren forventningsafstemmer behovet for at indhente viden fra andre medarbejdere og overholder eventuelle aftaler om at vende tilbage med svar på borgerens spørgsmål.
- Nogle borgere efterspørger, at sagsbehandlerne er mere konkrete i deres vejledning og oversætter paragraffer og lovtekst, så borgerne forstår, hvad det betyder for dem.

KAPITEL 5

Indholdet i vejledningen

Dette kapitel handler om indholdet af den vejledning, som borgerne modtager.

Kapitlet belyser sagsbehandlernes arbejde med at give borgerne helhedsorienteret vejledning, der samtidig målrettes borgernes behov. Derudover belyser kapitlet borgernes oplevelse af indholdet af den vejledning, de modtager.



KRAV OM HELHEDSORIENTERET VEJLEDNING, MEN INGEN SPECIFIKKE KRAV TIL VEJLEDNINGENS INDHOLD

Som beskrevet i kapitel 2 er kommunerne forpligtede til at yde helhedsorienteret vejledning, jf. retssikkerhedsloven § 5. Ved vejledningen skal sagsbehandlerne være opmærksomme på mulighederne for støtte efter den sociale lovgivning.

Derudover er der ikke specifikke krav til vejledningens indhold. Det fremgår af ombudsmandens myndighedsguide blandt andet, at hovedsynspunktet er, at vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for et retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser. De nærmere krav til vejledningens indhold og omfang afhænger af omstændighederne og de spørgsmål, som borgeren eventuelt stiller.⁶

KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommunernes beskrivelser af arbejdet med indholdet i vejledningen:

- Sagsbehandlerne bruger VUM, sparring og fælles møder på tværs af enheder og forvaltninger til at understøtte, at borgeren får en helhedsorienteret vejledning om støttemuligheder.

⁶ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/

- I kommunerne er der fokus på at målrette og skære vejledningen om støttemuligheder til for at give borgerne den bedst mulige vejledning ud fra deres konkrete situation og forudsætninger.
- En udfordring for sagsbehandlerne i forhold til at yde helhedsorienteret vejledning er, at den samlede lovgivning, de skal være bevidste om ved vejledningen, er omfattende.

Borgernes beskrivelser af indholdet i vejledningen:

- Borgerne oplever ikke, at kommunernes vejledning er tilstrækkeligt helhedsorienteret. Flere oplever, at de stort set ikke får anden vejledning end den, de selv beder om, og at de mangler overblik over deres muligheder.
- Flere borgere oplever, at kommunens vejledning ikke tager afsæt i deres samlede livssituation, men kun i deres funktionsnedsættelse.
- For borgerne er det vigtigt, at sagsbehandlerne inden mødet sætter sig ind i deres konkrete sag og deres muligheder for støtte – dog uden på den baggrund at have fastlåste forventninger om, hvordan borgerens funktionsnedsættelse eller diagnose kommer til udtryk.

MÅLRETNING ELLER OVERBLIK

På tværs af interviewene med borgere og sagsbehandlere tegner der sig et billede af, at der grundlæggende er forskellige opfattelser af, hvordan kommunerne giver relevant, helhedsorienteret vejledning.

Sagsbehandlerne i interviewkommunerne fortæller, at de lægger vægt på at målrette og skære vejledningen til ud fra et ønske om at ramme borgernes behov bedst muligt. De præsenterer derfor ikke en borger for alle muligheder på én gang. Det skyldes dels, at de oplever, at det kan være overvældende for borgerne. Og dels, at de ikke vil opbygge forventninger hos borgeren om, at de kan få bevilget forskellige former for støtte, hvis forventningerne ikke kan indfries. De forsøger derfor at prioritere indholdet i deres vejledning, så det er de mest presserende behov, der adresseres først.

Borgerne giver derimod generelt udtryk for, at de ønsker et bredt overblik over de støttemuligheder, der findes. Flere af

FORSKELLIGE OPFATTELSER AF HVAD DER ER RELEVANT VEJLEDNING

dem oplever ikke, at kommunens vejledning giver dem det overblik, men at de kun modtager vejledning om det, de selv henvender sig om, eller som kommunen på forhånd har vurderet er relevant. Samtidig beskriver nogle, at det er svært at få adgang til den viden, de har brug for, fordi sagsbehandlerne fungerer som gatekeepere for et omfattende lovområde og en uoverskuelig organisering i kommunerne (se også kapitel 3). Samlet set betyder det, at borgerne ofte oplever, at de ikke har adgang til den information og vejledning, de har brug for.

Interviewene tegner dermed et billede af et paradoks i forhold til indholdet i kommunernes vejledning: Borgerne giver udtryk for, at de gerne vil vejledes bredere og om flere forskellige muligheder, mens sagsbehandlerne – af hensyn til borgerne – lægger vægt på at målrette vejledningen og tilpasse den til den enkelte borgers situation.

I de nedenstående afsnit uddyber vi borgeres og sagsbehandlers perspektiver på indholdet af vejledningen om støttemuligheder.

KOMMUNERNES ARBEJDE MED HELHEDSORIENTERET VEJLEDNING

At vejlede helhedsorienteret handler dels om at vejlede ud fra en helhedsvurdering af borgerens situation og behov, dels om at vejlede om støtte inden for forskellige dele af socialområdet. For at kunne vejlede helhedsorienteret beskriver kommunerne, at de gør brug af VUM, og desuden at samarbejde på tværs af fagområder er afgørende.

Helhedsorienteret vejledning kræver en helhedsorienteret udredning og vurdering af borgerens behov. Udredningen er en forudsætning for at få kendskab til forhold i borgerens liv, der er retningsgivende for den vejledning, de giver. Beskrivelsen af sagsbehandlernes arbejde med at give helhedsorienteret vejledning er derfor til en vis grad også en beskrivelse af deres arbejde med at udrede og vurdere borgerens behov.

Bruger primært VUM til at understøtte helhedsorienteret vejledning

Sagsbehandlerne arbejder på forskellige måder med at sikre, at de kommer omkring alle relevante forhold i vejledningen af borgerne.

Som konkret redskab bruger sagsbehandlerne i alle fem interviewkommunerne VUM (voksenudredningsmetoden). VUM er en metode, der kan bruges til at udrede borgerens situation, når kommunen skal yde støtte. Metoden kan samtidig bruges

Kommunens vejledning skal være helhedsorienteret, jf. retssikkerhedslovens § 5.

VOKSENUDREDNINGSMETODEN – VUM

En metode der bruges til at understøtte kvaliteten og lovmedholdigheden af sagsbehandlingen for voksne med handicap, psykiske vanskeligheder eller sociale problemer.

til at understøtte, at sagsbehandlerne får vejledt borgeren om alle relevante støttemuligheder.

I alle fem kommuner anvender sagsbehandlerne VUM eller justerede versioner af metoden som et redskab i samtaler med borgere. Sagsbehandlerne fortæller, at metoden hjælper dem til at huske at tale med borgeren om en række forhold i borgerens liv, som kan give anledning til vejledning.



GOD ERFARING FRA KOMMUNE: VISUALISERING AF TEMAER I VUM BIDRAGER TIL HELHEDSORIENTET VEJLEDNING

En sagsbehandler bruger overskrifterne fra VUM metoden til at understøtte vejledningen af borgere. Sagsbehandleren viser borgeren overskrifterne fra VUM-skemaet på mødet. Det fungerer som en visualisering af de temaer, der er aktuelle for borgeren.

Undervejs kan sagsbehandleren også selv give temaerne nogle farvekoder, der gør det endnu mere visuelt for borgeren, hvad de har talt om på mødet. Det hjælper sagsbehandleren med at være tydelig over for borgeren om, hvordan hun vurderer borgerens støttebehov.

Sagsbehandleren oplever dog, at visualiseringen for nogle borgere kan blive for overvældende. Hun understreger derfor, at det er vigtigt at gøre sig klart forud for mødet, hvad borgeren kan rumme.

Samarbejde på tværs af kommunen bidrager til den helhedsorienterede vejledning

De interviewede sagsbehandlere fremhæver, at en udfordring i forhold til at give helhedsorienteret vejledning er den omfattende lovgivning på socialområdet. Det stiller store krav til den enkelte sagsbehandlers overblik og viden. Derfor fortæller de, at de har forskellige formelle og uformelle arbejdsgange for samarbejde på tværs af enheder og forvaltninger internt i kommunerne, som understøtter, at sagsbehandlerne kommer omkring relevante støttemuligheder i vejledningen.

Fælles møder med borgere

I flere kommuner har sagsbehandlerne erfaringer med at holde møder med borgere, hvor der deltager medarbejdere fra forskellige fagområder, og borgeren dermed kan få vejledning på tværs af områderne. Det er forskelligt i kommunerne, om disse møder afholdes systematisk eller foregår ad hoc.

**FÆLLES MØDER-
KVALIFICERER
VEJLEDNING OG
GIVER BORGEREN
OVERBLIK**

I en af kommunerne fortæller sagsbehandlerne, at de gør brug af muligheden for at holde fælles vejledningsmøder, når der er tale om en borger med dobbeltproblematikker, eksempelvis en borger der er blind og har et stofmisbrug. I kommunen er voksenhandicapområdet organiseret omkring to teams: Psykiatri og handicap. Sagsbehandlerne oplever i stigende grad, at borgernes behov for støtte går på tværs af den faglige organisering. Derfor er det en fordel, at medarbejdere med forskellig viden deltager på møder. En sagsbehandler fortæller om deres positive oplevelser med denne praksis:

”Det giver en helt anden drøftelse og helhedsorientering i forhold til borgerens situation. Det kan godt være, at vi må lukke den ned og sige, at vi ikke kan give hjælp, men det giver også en helt anden forståelse for borgeren, og giver mulighed for at få en god snak om støttemuligheder.”
(Sagsbehandler, voksenhandicap)

Sagsbehandleren oplever, at det kan være vanskeligt at få prioriteret de fælles møder, men at møderne er med til at løfte kvaliteten af vejledningen, borgeren modtager. Hun fremhæver i øvrigt, at det kan være ressourcebesparende for kommunen at få afklaret støttemuligheder på tværs af områder ved ét samlet møde tidligt i forløbet. Derudover oplever hun, at de fælles vejledningsmøder er med til at udbrede viden om forskellige støttemuligheder blandt sagsbehandlerne, og er dermed kvalificere fremtidig vejledning af borgere med funktionsnedsættelser.

I en anden kommune, hvor en del af den indledende vejledning af borgerne foregår i et åbent rådgivningstilbud, skiftes sagsbehandlerne fra voksenhandicapområdet til at holde møderne sammen med en medarbejder fra den åbne rådgivning. Medarbejderne supplerer hinanden med bred viden om mulighederne og mere områdespecifik viden om støtte til borgere med funktionsnedsættelser. På den måde får borgeren en helhedsorienteret vejledning fra start.

Sagsbehandlere fra voksenhandicapområdet fortæller, at de også deltager i møder i psykiatrien, på ældreområdet og i ungeindsatsen med henblik på at understøtte tværfagligheden og helhedsorienteringen i vejledningen af borgerne.

Samarbejde ved overgang fra barn til voksen

I forhold til vejledning til unge, der overgår til voksenområdet, fortæller sagsbehandlerne i en af kommunerne, at der er en fast arbejdsgang med forberedende møder på tværs af forvaltninger, når den unge er fyldt 16. Her bliver den unge og forældrene vejledt om, hvad der skal ske, når den unge fylder 18 år. Når den unge nærmer sig 18 år, holder de igen nogle faste

**MÅLRETNING AF
KOMMUNIKATION
OG RAMMER
GENNEM
FORBEREDELSE**

overdragelsesmøder, hvor de planlægger og koordinerer det videre arbejde, så der ikke "sker slip i støtten", som en sagsbehandler forklarer.

Forberedelse understøtter helhedsorienteret vejledning

I to af interviewkommunerne fortæller medarbejderne om, hvordan de forbereder sig til møder med borgere. Interviewene vidner om, at forberedelsen for disse sagsbehandlere understøtter, at de kan give helhedsorienteret vejledning.

I den ene kommune fortæller de, at deres forberedelse blandt andet består i at være opmærksomme på borgerens udfordringer i forhold til at tilpasse deres kommunikation. Den består også i at afdække, hvem der er relevante deltagere i mødet. En sagsbehandler siger:

"Hvis vi ved, at vi skal ud og tale med en, der har udfordringer inden for autismeområdet, så er vi opmærksomme på vores kommunikation. Vi tænker også over, hvem vi eventuelt skal tage med til mødet. Vi henvender os til relevante fagpersoner, som er i kontakt med borgeren. Fx hvis borgeren er på STU forløb, så kan det være, at en kontaktperson/lærer skal med på mødet." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

En sagsbehandler fra den anden kommune fortæller, at forberedelsen for hende især handler om at sikre sig, at hun har en opdateret overordnet viden om de områder uden for hendes eget centrale fagområde, som det kan blive relevant at vejlede om:

"Jeg spørger gerne mine kollegaer, inden jeg har sådan nogle møder, hvis jeg ved, at der kan komme noget op. Ellers har jeg i mit tidligere job siddet med alle områder, så jeg har et overordnet kendskab til de fleste områder. Jeg kan godt forklare kriterierne for de forskellige områder uden at have alle detaljer med. Det sørger jeg for, at jeg altid har i baghovedet. Hvis det er noget, borgeren ønsker at gå videre med, så hjælper jeg borgerne til at tage kontakt til den rette medarbejder." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

På den måde er forberedelsen for denne sagsbehandler et vigtigt element i forhold til at kunne vejlede helhedsorienteret.



UDFORDRING FOR KOMMUNER

- Det stiller store krav til den enkelte sagsbehandlers overblik og viden at skulle give helhedsorienteret vejledning om støtte inden for forskellige dele af socialområdet.

KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- Brug af VUM i de indledende samtaler kan understøtte helhedsorienteret vejledning ved at hjælpe sagsbehandlerne til at komme omkring alle relevante aspekter af borgerens situation.
En ekspert supplerer de gode erfaringer med VUM med, at livssituationer beskrevet i handicapkonventionens artikler også kan anvendes som en ramme for, at sagsbehandleren kommer hele vejen rundt om borgerens behov i samtalen.
- Samarbejde på tværs af fagområder understøtter helhedsorienteret vejledning. Det kan fx være i form af indledende møder med borgeren, hvor repræsentanter fra forskellige fagområder deltager.
- God forberedelse understøtter helhedsorienteret vejledning. Fx ved at sagsbehandleren overvejer, hvilke andre fagpersoner, det kan være relevant at invitere med til et møde. Eller ved at sagsbehandleren orienterer sig hos kollegaer fra andre fagområder end sit eget om støttemuligheder, som hun vurderer, at det kan blive relevant at vejlede om.

KOMMUNERNES PRIORITERING AF VEJLEDNINGENS INDHOLD

For at give den bedst mulige vejledning fortæller nogle af de interviewede sagsbehandlere, at de i hver vejledningssituation er nødt til at prioritere i, hvad de vejleder borgerne om. Ifølge sagsbehandlerne er det en balancegang mellem at give en bred helhedsorienteret vejledning om de støttemuligheder, der findes i lovgivningen, og en mere målrettet vejledning, der er tilpasset den enkelte borgers situation på det givne tidspunkt. Når sagsbehandlerne prioriterer ikke at vejlede om alle støtte-

muligheder på én gang, skyldes det dels, at de ikke vil overvælde borgeren med omfattende lovgivning, dels at de ikke vil skabe forventninger hos borgeren, der ikke kan indfries.



KOMMUNEN SKAL VEJLEDE OM ALLE RELEVANTE MULIGHEDER FOR STØTTE

Kommunen er forpligtet til at vejlede borgeren om alle former for støtte, som de vurderer, at borgeren kan være berettiget til.

Hvis kommunen undlader at vejlede om støttemuligheder, som det senere viser sig, at borgeren er i personkredsen for, risikerer kommunen krav om realudligning. Realudligning indebærer, at borgeren skal stilles, som om kommunen havde ydet korrekt og fyldestgørende vejledning. Det kan fx betyde, at borgeren er berettiget til hjælp fra et tidligere tidspunkt end ansøgningstidspunktet. Jf. principmeddelelse 22-18.

FORSØGER AT IMØDEKOMME BORGERENS SITUATION VIA PRIORITERING

Prioriterer det mest presserende

Nogle af de interviewede sagsbehandlere fremhæver, at lovgivningen rummer en bred vifte af muligheder for støtte til borgere med funktionsnedsættelser, men at alle muligheder ikke er lige relevante for den enkelte borger. For at sikre den bedst mulige vejledning udvælger sagsbehandlerne bestemmelser, som de vurderer, matcher borgerens behov, og vejleder i første omgang om dem. En sagsbehandler siger:

”Vi er nødt til at være opmærksomme på ikke at smide alt på bordet på en gang. Vi kan jo ikke sidde og fortælle borgeren om alle ting i serviceloven, for det er jo ikke det, der er relevant for alle borgere. Det skal være overskueligt for borgeren, hvad rammen er.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Sagsbehandlerne vurderer, at en bred gennemgang af støttemulighederne, der fremgår af lovgivningen, kan virke overvældende for borgerne. Derfor vælger de at vejlede ud fra de forhold i borgerens situation, der ud fra sagsbehandlerens faglige vurdering fremstår mest presserende. En sagsbehandler fra en anden kommune fortæller:

”Jeg har jo typisk borgere i forløb i flere år. Vi prøver at tage det vigtigste først. Nogle gange sår jeg nogle frø hos borgeren. Og så kan vi snakke mere om det næste gang, hvis jeg fornemmer, at borgeren er klar til det, eller jeg fornemmer, at behovet er blevet mere præsent. Borgerne kan

slet ikke rumme alting på engang. Man kan ikke vejlede om alt på en gang.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Som det fremgår, vil denne sagsbehandler løbende vejlede om flere støttemuligheder, når hun vurderer, at det er relevant, og borgeren er klar til det.

Vil ikke skabe forventninger, der ikke kan indfries

Nogle sagsbehandlere udtrykker en bekymring for, at vejledning, der ikke tager højde for borgerens konkrete situation og rammerne i lovgivningen, kan skabe forventninger hos borgerne, som ikke kan indfries. Det er sagsbehandlerens bekymring, at borgerne kan have svært ved at gennemskue, hvilken støtte de kan forvente at få, hvis sagsbehandleren ukritisk gennemgår bestemmelserne i serviceloven:

”Nogle opfatter jo ting meget bogstaveligt og konkret. Hvis jeg har sagt noget, så kan borgerne opfatte det som om, at det er noget, de er berettiget til at få. Det kan være en svær balance, hvis de er målgruppen for noget og ikke i målgruppen for noget andet. Så kan de ikke forstå, at de ikke er i målgruppen for alt. Det kan være svært at forklare borgerne.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Overblik uden falske forhåbninger

En sagsbehandler i en anden kommune beskriver, hvordan hun forsøger at ramme en balancegang imellem at give borgeren et overblik, men uden at vejlede om muligheder, som hun vurderer, ikke er relevante for borgeren.

BORGEREN HAR BRUG FOR OVERBLIK

Sagsbehandleren fortæller, at hun altid vil fremlægge alle muligheder for støtte, hvor hun vurderer, at borgeren er i målgruppen – uanset, at hun har en faglig holdning til, hvilken af mulighederne, der vil være bedst. Det mener hun, er vigtigt for at give borgerne et overblik over de muligheder, der findes. Som udgangspunkt vejleder hun dog kun om støttemuligheder, hvor hun vurderer, at borgeren er inden for målgruppen:

”Man skal jo kun vejlede om muligheder, der er reelle muligheder. Hvis jeg vurderer, at borgeren ikke er i målgruppen for et botilbud, så vejleder jeg ikke om et botilbud.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Hvis hun alligevel vælger at nævne fx muligheden for et botilbud for en borger, som hun vurderer, ikke er i målgruppen, vil hun altid understrege, at det er hendes vurdering:

Men det kan være, at jeg siger til dem: ”Der findes noget, der hedder botilbud. Jeg vurderer, at I ikke er i målgruppen, men I er meget velkomne til at søge om det alligevel”. For

det kan man jo altid, og det er vigtigt at gøre opmærksom på.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)



GOD ERFARING FRA KOMMUNE: AT PRÆSENTERE ALLE RELEVANTE MULIGHEDER UNDERSTØTTER BORGERENS OVERBLIK

Dorte på 60 år fik for nogle år siden en hjerneskade. Efter indlæggelsen kom hun i genoptræning og skulle derefter udskrives. Dorte ønskede at få vejledning om mulighederne for at bo hjemme hos sin datter og datterens mand. Sagsbehandleren vurderede, at hun havde behov for mere støtte og ville derfor vejlede Dorte om botilbud. Sagsbehandleren fortæller:

“Vi havde mange møder, både med borgeren og de pårørende, om hvad der skulle ske, når hun skulle udskrives. Hun ville meget gerne hjem. Vi syntes ikke, at det var den bedste løsning. Vi syntes, hun skulle på et botilbud. Men det var meget væsentligt for hende at komme hjem.”

Sagsbehandleren besluttede at lave et dokument, hvor hun beskrev alle de relevante muligheder for støtte, Dorte kunne være berettiget til. Sagsbehandleren beskrev både den støtte, hun vurderede, Dorte skulle have, og de muligheder, hun selv havde udtrykt ønske om. Efterfølgende holdt de et møde, hvor de gennemgik dokumentet. Det fungerede også som en oversigt, Dorte og hendes familie kunne støtte sig til undervejs i afklaringen.

Dorte valgte at flytte ind hos datteren. Efter en periode flyttede hun på et botilbud. Sagsbehandleren oplevede samarbejdet som meget velfungerende, selvom Dorte i første omgang valgte en anden støttemulighed end den, sagsbehandleren pegede på:

“Det er nok også fordi, de har følt, at vi har taget dem i hånden ind i systemet. Et system der kan virke meget uoverskueligt. Det har været et godt samarbejde, og det har nok noget at gøre med, at vi har lagt os i selen for at give dem rigtig god råd og vejledning.”

Eksemplet er anonymiseret.



KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- Sagsbehandleren vejleder borgeren om de former for støtte, som hun vurderer, at borgeren er i målgruppen for. Det giver borgeren et overblik over de forskellige muligheder, som vil kunne imødekomme borgerens behov. Samtidig gør sagsbehandleren borgeren opmærksom på dennes faglige vurdering af, hvad der vil være bedst. Det er op til borgeren, hvad denne ønsker at søge om.
- Hvis borgeren eller sagsbehandleren selv bringer støttemuligheder op, som sagsbehandleren ikke vurderer, at borgeren er i målgruppen for, gør sagsbehandleren klart, at det er den faglige vurdering – men at borgeren selvfølgelig gerne må ansøge.

BORGERNES OPLEVELSE AF VEJLEDNINGENS INDHOLD

Helhedsorienteret vejledning har stor betydning for de interviewede borgere og pårørende. For dem betyder "helhedsorienteret" især, at vejledningen skal give dem et overblik over deres muligheder for støtte inden for forskellige lovområder og tage afsæt i deres samlede livssituation. Det skal danne grundlag for, at de selv kan træffe informerede beslutninger om, hvilken støtte de vil ansøge om.

For en stor del af de interviewede borgere og pårørendes vedkommende er oplevelsen dog, at kommunens vejledning ikke er helhedsorienteret. De oplever blandt andet, at:

- de kun får vejledning om de støttemuligheder, som de selv henvender sig om, og dermed ikke får et overblik over mulighederne for støtte.
- sagsbehandlerne ofte ikke har blik for deres samlede livssituation, men kun ser deres funktionsnedsættelse.
- sagsbehandlerne ikke får vejledt om mulighederne for støtte i forhold til nye behov, der affødes af den allerede tilbudte støtte.

Der er også eksempler på borgere, der har oplevet at modtage god vejledning. Disse eksempler præsenteres også i afsnittet. Samlet set efterspørger borgerne dog mere og mere helhedsorienteret vejledning.

§

FÅR KUN VEJLEDNING OM DET, MAN HENVENDER SIG OM

MANGLENDE ELLER MANGELFULD VEJLEDNING

Det fremgår af vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, at borgeren også har mulighed for at klage over manglende eller mangelfuld rådgivning og vejledning.⁷

Vejledningen giver ikke viden om forskellige støttemuligheder

Flere borgere oplever, at kommunen ikke gør nok for at hjælpe dem med at danne sig et overblik over de muligheder, der findes. De oplever, at de selv skal være opsøgende i forhold til at få vejledning, og at den vejledning, de modtager, kun handler om støtte, som de selv specifikt efterspørger, eller som sagsbehandleren på forhånd har besluttet er relevant.

En borger fortæller:

"I forhold til kommunens vejledning, så hedder det sig, så vidt jeg ved, at de skal vejlede borgeren i hvilke muligheder der er. Det kan jeg nærmest ikke huske, jeg nogensinde har fået noget vejledning i. Det er noget, jeg har hørt gennem mit eget netværk, hvad der er af muligheder, og så henvender jeg mig til kommunen og spørger, om det ikke er rigtigt, at en bestemt støtte kunne være relevant for mig. Det er ikke noget kommunen kommer med." (Mand, 45 år, tetraplegiker)

En borger, der bruger kørestol, forklarer om en situation, hvor han ønskede at få tilpasset indretningen i køkkenet i sit hjem, så han fik bedre adgang til at benytte komfuret. Kommunen burde efter borgerens opfattelse i højere grad forsøge at forstå og imødekomme hans behov, fremfor at vejlede om den løsning som kommunen vurderer er den bedste:

"Når du går ind til en bilforhandler og skal have en bil, der skal løse dit behov, så kommer han jo også med mere end en løsning. Han analyserer dit behov, og så prøver han på at give nogle valgmuligheder. Det får du ikke fra kommunen." (Mand, 57 år, har nedsat bevægelighed)

"Svært at søge om noget, man ikke ved, hvad er"

⁷ Jf. vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019, punkt 234.

"Jeg synes bare ikke, det er op til borgeren selv at orientere sig i de 5000 forskellige slags hjælpemidler, man muligvis er, muligvis ikke er, berettiget til."

En borger fremhæver, at hun ikke selv har overblik over alle de støttemuligheder, som kan kompensere for hendes funktionsnedsættelse. Hun mangler konkret helhedsorienteret vejledning om hjælpemidler:

"Det er svært at søge om noget, man ikke ved, hvad er. Det kunne være fedt, hvis der var en person, der satte sig ned og spurgte, hvad jeg havde brug for, for at kunne deltage aktivt på en computer. Så kan sagsbehandleren for eksempel foreslå nogle forskellige læseprogrammer, fordi jeg har svært ved at læse. Men det er der ikke nogen, der gør. Når man er blind, så kommer den service automatisk, fordi man har et synligt handicap. Men når man har et usynligt handicap, får man ikke den information. Jeg synes bare ikke, det er op til borgeren selv at orientere sig i de 5000 forskellige slags hjælpemidler, man muligvis er, muligvis ikke er, berettiget til." (Kvinde, 28 år, er udviklingshæmmet)

Behov for hjælp fra netværk og organisationer

Flere pårørende fremhæver, at de oplever at være overladt til selv at finde informationer, fordi sagsbehandleren ikke vejleder dem på en måde, der giver et overblik over de forskellige muligheder, der kan være. De er i stedet nødt til at opsøge viden selv fra deres netværk, her i blandt interesseorganisationer.

Flere borgere og pårørende forklarer samtidig, at de selv har haft ressourcerne til at opsøge vejledning fra kommunen eller fra andre borgere, professionelle og organisationer. Men de udtrykker bekymring for den gruppe af borgere, som har dårligere forudsætninger for at opsøge kommunen og selv efterspørge relevant vejledning.

Ukritisk vejledning kan også være et problem

Den brede, helhedsorienterede vejledning om forskellige støttemuligheder kan dog ifølge enkelte borgere også have en bagside, fordi borgeren kan ende med at sidde tilbage med en oplevelse af, at vejledningen var misvisende. Det er derfor vigtigt, at borgerne også vejledes om, at de kan risikere at få afslag, når de ansøger. Det uddybes i eksemplet herunder.



UDFORDRING FOR BORGER: VEJLEDT OM STØTTEMULIGHEDER, MEN IKKE OM MULIGHEDEN FOR AFSLAG

Hanne på 62 år har mistet en del af førligheden efter en blodprop i hjernen. Hun fortæller, at hun fik besøg af en hjerneskadekonsulent i hjemmet umiddelbart efter udskrivelsen fra sygehuset. Efter en snak om Hannes hverdag i hjemmet vejledte konsulenten blandt andet om, at

Hanne kunne søge om dækning af merudgifter til en række ting, Hanne ikke havde været opmærksom på. Hanne var indledningsvis meget tilfreds med den helhedsorienterede vejledning om muligheder, hun ikke selv havde været opmærksom på. Men da hun ansøgte om dækning af en række af de forskellige merudgifter, konsulenten havde nævnt, fik hun afslag på flere af ansøgningerne. Det forvirrede hende:

"Jeg var totalt forvirret. For hun havde sagt en masse, og når det så kom til stykket, så kunne jeg slet ikke få det alligevel (...) Jeg ville hellere have, at hun listede op hvad der var muligt at få. Så kunne hun sige, at jeg måske kunne få afslag, men at jeg måske i princippet ville have mulighed for det."

For Hanne handler det ikke om, at hun kun skal vejledes om støtte, som hun er sikker på at kunne få bevilget af kommunen. Det handler snarere om, at kommunens medarbejdere skal gøre klart, at de ikke kan garantere, at hun kan få bevilget de forskellige former for støtte, som de vejleder om.

Eksemplet er anonymiseret.

Oplevelse af, at sagsbehandlerne forsøger at undgå flere ansøgninger om støtte

Enkelte borgere er af den opfattelse, at den begrænsede vejledning, der udelukkende handler om det, borgeren henvender sig om, skyldes hensyn til at begrænse udgifterne til støtteindsatser. Det er ikke noget borgernes sagsbehandlere har sagt, men en klar oplevelse, borgerne sidder tilbage med efter vejledningen:

"Man får det, man direkte beder om, og ikke andet. Sæt nu der kom en ansøgning mere. Så du får lige nøjagtig svar på det, du beder om, og ikke mere. Jeg kunne godt have tænkt mig, at hun beskrev muligheder for, hvad man kan gøre." (Mand, 57 år, har nedsat bevægelighed)

En anden borger oplever, at økonomien er i fokus lige fra den første kontakt til kommunen, hvor sagsbehandlerne er specialiserede inden for et område og sidder med bevillingen af den specifikke ydelse:

"De er allerede i gang med at overveje, kan vi bevilge det her, mens de sidder og laver rådgivning. Vi er næsten halvejs på vej ind i bevillingsovervejelserne, når du kommer i kontakt med en rådgiver." (Kvinde, 48 år, har sclerose)

**VEJLEDNING SKAL
IKKE KUN
TILPASSES
FUNKTIONS-
NEDSÆTTELSE**

Som det fremgår, mener denne borger, at kommunens medarbejdere i højere grad bør adskille vejledning om forskellige muligheder fra overvejelser om, hvad der rent praktisk kan bevilges.

Ikke blik for borgerens samlede situation

I forhold til at vejlede helhedsorienteret har det for mange af borgerne stor betydning, at sagsbehandleren forsøger at sætte sig ind i deres samlede livssituation og vejleder ud fra det. Indholdet i vejledningen skal ifølge borgerne både tilpasses funktionsnedsættelsen, men også de omstændigheder borgeren er i.

Nogle borgere og pårørende beskriver, at sagsbehandlerne ofte vejleder om lige præcis det spørgsmål, de har henvendt sig om, men glemmer at spørge ind til borgerens samlede livssituation. En borger forklarer:

"Jeg savner stadig, at der var en der havde sagt: Lad os lige se på din situation. Hvordan får du egentlig din hverdag til at fungere, hvor mange børn har du hjemme, hvordan sørger du for indkøb? Alle de der ting." (Kvinde, 48 år, har sclerose)

Ser kun funktionsnedsættelsen

Nogle borgere og pårørende fremhæver, at noget af det, der er vigtigt, når sagsbehandlere vejleder, er, at de ser hele mennesket og ikke kun funktionsnedsættelsen. De fremhæver fx, at borgere med funktionsnedsættelser i lige så høj grad har brug for et socialt liv, som de har brug for praktisk hjælp i hjemmet eller personlig pleje. En pårørende fortæller:

"Jeg synes slet ikke, de har haft forståelse for, at han er ung, og hvilke behov han har. Det er meget plejeopgaven, der kommer til at fylde det hele. Sådan er det også meget på plejehjemmet nu. Han har for eksempel fået en sonde lagt ind. Så nu er han bare Kasper med sonden. De glemmer det sociale, og det udfordrende i det. Det er kun plejeopgaven, de fokuserer på. De glemmer, at han har alle de andre behov, som vi andre også har." (Mor til mand med sclerose)



UDFORDRING FOR BORGER: SAGSBEHANDLEREN SKAL SE HELE MENNESKET OG IKKE KUN HANDICAPPET

John på 43 år blev lam fra halsen og ned efter en ulykke, og sidder nu i kørestol. Han fortæller om dengang, han blev udskrevet fra hospitalet.

Sagsbehandleren vejledte på en god måde om de praktiske forhold, der knyttede sig til kørestolen. John var dog samtidig i dyb krise over, at hans liv var blevet ændret fra den ene dag til den anden og ønskede, at sagsbehandleren havde spurgt ind til, hvordan han havde det. Han kunne blandt andet godt tænke sig, at have fået vejledning om muligheden for at få bevilliget psykologtimer.

”Det er vigtigt, at de ser personen og ikke kun de ting, der gør personen handicappet. De skal lukke øjnene for kørestolen og snakke til personen i stedet for til den handicappede.”

Eksemplet er anonymiseret.

Nye behov affødt af den iværksatte støtte

En anden borger fremhæver et andet aspekt af den helhedsorienterede vejledning: At kommunen skal være opmærksom på at vejlede om, hvad et tilbud om støtte kan afføde af udfordringer og nye behov for hjælp hos borgeren.

Borgeren forklarer om en handicapbolig, hun fik tilbudt af kommunen. Da tiden kom til, at kvinden og hendes familie skulle flytte til den nye bolig, fandt de ud af, at kommunen ikke ville bevillige hjælp til at klare flytningen eller dække indskuddet. Noget som kvinden ikke var blevet vejledt om, før hun sagde ja til boligen. Efterfølgende har det vist sig, at haven er for stor og ressourcekrævende at holde i forhold til kvindens funktionsnedsættelse. Men familien er selv nødt til at betale nogen for at passe haven. Kvinden ønskede, at kommunen havde set på helheden omkring den konkrete indsats – en handicapbolig – der blev tilbudt:

”De skulle have vejledt bedre om processen og de forskellige skridt i forbindelse med det. Når du flytter, er det for egen regning, når du siger ja, skal du selv kunne betale indskuddet og du skal kunne flytte dine ting selv, fordi det giver vi ikke støtte til. Men den information giver de ikke.”
(Kvinde, 50 år, har sclerose)

Helhedsorienteret vejledning kræver forberedelse

Nogle af de interviewede borgere fremhæver, at god, helhedsorienteret sagsbehandling kræver, at sagsbehandleren er forberedt. Disse borgere lægger særligt vægt på, at sagsbehandleren skal have sat sig ind i deres specifikke sag – og ikke kun deres diagnose.

Nogle borgere beskriver situationer, hvor de har oplevet, at den kommunale sagsbehandler ikke har sat sig ind i deres sag

forud for mødet. En borger fortæller fx om et møde, hvor hun ikke oplevede, at sagsbehandleren var forberedt overhovedet. Mødet fandt sted kort efter, at borgeren havde fået at vide, at hun har sclerose. Sagsbehandleren startede mødet med at spørge borgeren selv, hvad sclerose er. Borgeren fortæller:

”Det skuffede mig egentlig meget, fordi jeg tænkte: Nu er jeg syg, og nu har jeg brug for nogen, der kan tage hånd om mig. Hvis man ikke er forberedt til et møde, så føler jeg ikke, at der bliver taget hånd om mig (...) Medarbejderens vidste ikke, hvad min sygdom handlede om, og hun vidste ikke, hvad kommunen kunne hjælpe med. Så hun vidste ikke rigtig noget.” (Kvinde, 57 år, har sclerose)

Denne borger savnede dermed primært, at sagsbehandleren havde forberedt sig ved at sikre sig et indblik i borgerens sygdom og mulighederne for støtte.

To af de interviewede borgere, der begge har autisme, fortæller, at de ofte har oplevet, at den kommunale sagsbehandler har forberedt sig ved at læse om deres diagnose. Men at sagsbehandleren møder dem med en forventning om, at de er ”typiske autister” – uden at have sat sig ind i deres specifikke sag. Det uddybes i eksemplet herunder.



UDFORDRING FOR BORGER: DE SÆTTER SIG IKKE IND I, HVEM JEG ER

Signe er 24 år. Hun blev som 15-årig diagnosticeret med infantil autisme og har siden boet på forskellige bosteder og kortvarigt i egen lejlighed.

Signes fortælling er præget af en oplevelse af at blive ”tabt og kastet rundt”, senest i beskæftigelsessystemet, hvor hun har været igennem forløb, der har været meget krævende for hende. Derudover er hendes fortælling præget af frustration over at have oplevet mange skift i sagsbehandlere. Adspurgt om, hvad Signe har savnet i mødet med sine sagsbehandlere, fortæller hun:

”De skulle sætte sig bedre ind i, hvem jeg er og ikke mine papirer. Fx står der i mine papirer, at jeg er infantil autist, og hvis man googler det, får man et helt andet billede af, hvem jeg er. Jeg kan mærke det med det samme, hvis de har læst det inden. 100%. Jeg har aldrig oplevet, ikke at kunne mærke på mine sagsbehandlere, at de har læst mine papirer (...) Jeg har middelgrad af infantil autisme, og det, man kan læse om,

er ofte høj grad, hvor det både er fysisk og psykisk. Jeg har engang haft en sagsbehandler, der sad over for mig og sagde "Er du sikker på, det er den rigtige diagnose?". Jeg havde også en sagsbehandler, som jeg ikke kunne med. Jeg havde et mål i min plan om, at jeg gerne ville tage et kørekort, og sagsbehandleren sagde så, at en typisk infantil autist ville have svært ved at tage et kørekort. Der var jeg mega stædig og sagde: "For det første er jeg ikke typisk autist - det er der ikke nogen, der er! Og for det andet skal du ikke bestemme, hvad jeg skal". Så gik jeg ud og brugte et halvt år på at få et kørekort. Det er svært at være i, at der hele tiden er nogen, der siger, jeg ikke kan, og at jeg så skal bevise noget."

Signe oplever, at hendes sagsbehandlere har forberedt sig på møderne – men at deres forberedelse primært har bestået i at sætte sig ind i hendes diagnose snarere end hendes konkrete sag.

Eksemplet er anonymiseret.

Omvendt fortæller en anden borger, at hun generelt oplever, at hendes nuværende sagsbehandler har sat sig ind i hendes sag, før de mødes:

"Hun har ikke set mig, men hun har været inde at kigge på min sag (...). I forhold til rådgivningsdelen siger hun: Der er to ting, du skal både være berettiget til at få merudgifter og så skal du op på et vist beløb. Og i forhold til berettigelsen, der sagde hun: Det, tænker jeg, er du nok berettiget til. Uden at hun dog gik mere specifikt ind i det. I: Men hun havde sat sig ind i din situation? Ja, hun vidste noget om mig, så det var rart." (Kvinde, 48 år, har sclerose)

Alene oplevelsen af, at sagsbehandleren inden mødet i et eller andet omfang havde forholdt sig til hendes sag, bidrog dermed positivt til borgerens oplevelse af mødet.

Eksempler på god, helhedsorienteret vejledning fra et borgerperspektiv

Blandt borgerne er der også enkelte, der samlet set oplever at få relevant og fyldestgørende vejledning. Derudover har flere af de interviewede borgere enkeltstående erfaringer fra situationer, hvor de oplevede at få god og relevant vejledning om støttemuligheder fra kommunen.

Nedenfor er to eksempler på situationer, hvor borgerne har oplevet at modtage god vejledning.



GOD ERFARING FRA BORGER: SAGSBEHANDLEREN ER LYDHØR OG FORTÆLLER OM MULIGHEDER, BORGEREN IKKE KENDTE

John på 43 år har en lammelse fra nakken og ned og bruger derfor kørestol. John holdt et møde med en ny sagsbehandler om sin BPA-ordning (borgerstyret personlig assistance) og de merudgifter, han får dækket.

På mødet var sagsbehandleren imødekommende, lyttede til Johns spørgsmål, og var god til at forklare, hvad hans muligheder var. Sagsbehandleren vejledte blandt andet John om, at han kan få dækket visse udgifter til hjælpere, han har ansat på BPA ordningen. Hun henviste ham også til en vejledning om ordningen, som kommunen har udarbejdet. John fortæller:

”Jeg spurgte om nogle ting inden for de forskellige områder, så fortalte hun, hvad der kunne lade sig gøre. Hun fortalte også hvad jeg selv skulle gøre. Jeg vidste ikke, at jeg kunne få et beløb, hvis jeg er ude og spise med hjælpere. Der kan jeg få 2000 kroner om året. Hun nævnte også for mig, at kommunen har en brugervejledning om BPA-ordningen. Det har jeg slet ikke hørt om før.”

For John var det en positiv oplevelse, at sagsbehandleren tog sig tid til at lytte og svare på hans spørgsmål. Den gode dialog betød, at John fik vejledning om nogle muligheder, han ikke selv havde kendt til.

Eksemplet er anonymiseret.

GOD ERFARING FRA BORGER: SAGSBEHANDLEREN VEJLEDER OM MULIGHEDER OG LÆGGER BESLUTNINGEN OVER TIL BORGEREN

Katrine er 28 år gammel og udviklingshæmmet. Hun bor på et botilbud, men ønsker at flytte i sin egen lejlighed. Under en samtale med en sagsbehandler får Katrine vejledning om de muligheder, hun vil have for at få støtte, når hun en dag flytter fra botilbuddet.

Sagsbehandleren bruger tid på at forstå, hvad Katrine godt kan klare selv, og hvad hun eventuelt kan få brug for støtte til at klare. Sagsbehandleren vejleder blandt

andet Katrine om, at der findes et åbent rådgivningstilbud i kommunen, som vil kunne hjælpe Katrine med at få læst post. Katrine fortæller:

”Det var et behageligt møde, hvor hun også lyttede til mine behov og virkede interesseret i mig, i stedet for at jeg bare var nr. 15 i kommunen. Det var det bedste indtryk, jeg har haft af en sagsbehandler. Ellers er sagsbehandlere tit bare noget, man skal have, for have en.”

Sagsbehandleren tydeliggør i vejledningen, at det i sidste ende er Katrines beslutning, hvilke støttemuligheder hun vil benytte sig af, og at det er okay, at hun siger nej til et tilbud, eller vælger en anden mulighed. Det oplevede Katrine meget positivt.

Eksemplet er anonymiseret.



BORGERES GODE ERFARINGER OG ØNSKER

- Sagsbehandleren skal være nysgerrig på borgerens samlede situation og behov, og på den baggrund vejlede borgeren om forskellige muligheder for støtte.
- Borgeren skal gerne have en oplevelse af at have overblik over hvilken støtte, han eller hun kan ansøge om.
- Sagsbehandleren må meget gerne præsentere relevante muligheder, som borgeren ikke selv kender til eller efterspørger vejledning om.
- Vejledningen skal tage afsæt i funktionsnedsættelsen, men baseres på en afdækning af borgerens samlede livssituation.
En ekspert er enig i, at det er noget, der har stor betydning for mange borgere og foreslår, at kommunerne er opmærksomme på at henvise til organisationer og foreninger, der kan understøtte borgerens livsmestring.
- Sagsbehandleren skal inden et møde sætte sig ind i borgerens konkrete sag og muligheder for støtte – dog uden på den baggrund at have fastlåste forventninger om, hvordan borgerens funktionsnedsættelse eller diagnose kommer til udtryk.
En ekspert vurderer også, at det har betydning for mange borgere, at sagsbehandleren ser mennesket fremfor funktionsnedsættelsen.

- Ved vejledningen skal sagsbehandleren tydeliggøre, at fordi støttemuligheden eksisterer og umiddelbart forekommer relevant, er det ikke er ensbetydende med, at borgeren kan få bevilget denne støtte. En ansøgning kan altid ende med et afslag, men borgeren er velkommen til at søge.
En ekspert er enig i, at det kan være en fordel for borgere, at der er åbenhed om, at en ansøgning kan føre til afslag, og at sagsbehandleren med fordel kan vejlede om, hvad det betyder samt muligheden for at klage.

BEHOV FOR VEJLEDNING OM OVERGANG FRA BARN TIL VOKSEN

En del af de borgere, der har deltaget i undersøgelsen, har modtaget støtte fra kommunen, siden de var børn. Når borgere fylder 18 år, overgår varetagelsen af borgerens sag typisk fra den enhed eller forvaltning, der varetager det specialiserede børneområde til voksenhandicapområdet i kommunen.


Nogle af borgerne og de pårørende fremhæver overgangen fra børne- til voksenområdet, når borgeren fylder 18 år, som en situation, hvor de i høj grad manglede vejledning. De oplevede ret pludseligt at miste støtte, eller at støtten blev nedsat, uden at de modtog nogen vejledning i den forbindelse. En pårørende fortæller:

”Da vores piger flyttede på bosted som voksne, det var som at ramme hovedet mod en mur”

”Da vores piger flyttede på bosted som voksne, det var som at ramme hovedet mod en mur. Der var jo helt andre ressourcer. Der kunne jeg godt ønske mig, at man var blevet vejledt lidt mere om, at der er mindre ressourcer på voksenområdet, og der vil ikke være samme muligheder for omsorg og nærvær. Det har jeg savnet.” (Mor til datter med udviklingshæmning)

En ung kvinde, der har infantil autisme, oplevede overgangen til voksenområdet som meget svær, fordi kommunen ikke vejledte hende om, hvad hun kunne forvente, når hun blev myndig. Hun havde både brug for vejledning om, hvilken støtte hun kunne forvente at få, om hvordan processen var, og hvad der blev forventet af hende:

”Det var bare, at nu var jeg voksen, og nu røg jeg til ældrehandicap, og nu skiftede jeg sagsbehandler igen. Så det var bare ren information frem for overgang. Jeg fik bare et brev om, at nu jeg var blevet 18, så var jeg i ældre-handicap og



så navnet på min nye sagsbehandler.” (Kvinde, 24 år, har autisme)

Klagevejledning

Kommunernes pligt til at vejlede borgerne om deres mulighed for at klage over kommunens afgørelser om støtte er en særskilt vejledningsforpligtelse. Dette kapitel beskriver, hvordan interviewkommunerne giver klagevejledning, og hvad de lægger vægt på i den forbindelse. Derudover belyser kapitlet, hvordan borgerne oplever den klagevejledning, de modtager.

§

KLAGEVEJLEDNING

Når kommunen giver borgeren råd og vejledning om muligheder for hjælp, skal kommunen være opmærksom på, om der er i den forbindelse meddeles en beslutning, der går på, om borgeren har ret eller ikke ret til en ydelse og som derfor kan betragtes som en afgørelse.

FORVALTNINGSLOVENS § 25

Når kommunen giver borgeren en skriftlig afgørelse, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal kommunen samtidig give borgeren en klagevejledning, medmindre borgeren får fuldt ud medhold.

I klagevejledningen skal fremgå, hvem borgeren kan klage til, hvordan borgeren skal gøre, og hvad tidsfristen for at klage er.

Den almindelige vejledningspligt medfører, at kommunen også om fornødent skal give borgeren klagevejledning ved en mundtlig afgørelse.⁸

KAPITLETS HOVEDPUNKTER

Kommunernes beskrivelser af klagevejledningen:

- Nogle af de interviewede medarbejdere i kommunerne fortæller, at de skelner klart imellem, hvornår de vejleder, og hvornår de træffer en afgørelse – og borgeren

⁸ Jf. vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, punkt 140.

dermed skal have klagevejledning. Andre er også opmærksomme på den skelnen, men vurderer, at de kunne blive bedre.

- Alle interviewkommuner fortæller, at de sender en standard skriftlig klagevejledning sammen med alle afgørelser.
- I nogle kommuner fortæller medarbejderne, at de ofte supplerer med mundtlig klagevejledning for at sikre sig, at borgeren har forstået, hvad de skal gøre. Det gør sig særligt gældende, hvis borgeren ikke har pårørende eller andre omkring sig til at hjælpe.

Borgernes beskrivelser af klagevejledningen:

- De interviewede borgere fortæller, at de som hovedregel modtager skriftlig klagevejledning sammen med afgørelser. Der er dog enkelte undtagelser.
- For borgerne er den primære udfordring dermed ikke manglende klagevejledning. Det er snarere, at de ofte har svært ved at forstå sproget i kommunernes afgørelser herunder begrundelserne for dem. Derudover er en betydelig udfordring, at borgerne oplever, at det er for ressourcekrævende at klage.

HVORDAN GIVER KOMMUNERNE KLAGEVEJLEDNING

Dette afsnit belyser, hvordan de interviewede kommuner giver klagevejledning.

Det fremgår af interviewene, at alle kommunerne sender en skriftlig klagevejledning sammen med deres afgørelser. Derudover er der forskel blandt kommunerne på, dels hvor stor vægt de lægger på at skelne imellem vejledning og afgørelser, dels hvad de gør for at tage højde for borgerens forudsætninger og sikre, at borgeren forstår klagevejledningen.

Vigtigt at det er klart, hvornår kommunen træffer en afgørelse

Ifølge lovgivningen skal kommunen vejlede borgerne om mulighederne for at klage, når kommunen træffer en afgørelse. Derfor er det vigtigt, at kommunerne skelner imellem, hvornår de yder vejledning, og hvornår de træffer en afgørelse, som

ITALESÆTTER HVORNÅR DER ER TALE OM EN AFGØRELSE

kræver en klagevejledning. I tre kommuner er sagsbehandlere særligt opmærksomme på at tydeliggøre skellet i vejledningssituationen.

I en kommune lægger de interviewede sagsbehandlere vægt på, at de ikke træffer afgørelser i en vejledningssituation. De gør meget ud af at formidle forskellen på vejledning og en afgørelse til borgeren:

"Vi siger ret ofte: "Det er jo ikke en afgørelse det her, det er en vejledning". Jeg havde fx en kvinde, der ringede og ville søge om merudgifter. Hun havde diabetes type 2. Der giver jeg hende vejledning i forhold til, at vi skal have lavet en VUM, vi skal afdække, om du er inden for personkredsen. Og jeg siger til hende, at vi har brug for at have et møde, for umiddelbart ville jeg ikke vurdere, at du er inden for personkredsen baseret på din diagnose. Men du er velkommen til at søge, så vil du blive partshørt, få en afgørelse og en klagevejledning." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

I en anden kommune fortæller de interviewede sagsbehandlere, at de også lægger vægt på at skelne imellem, hvornår de vejleder, og hvornår de træffer afgørelse. Eksempelvis ved at huske at spørge borgeren, om de ønsker at ansøge om en given form for støtte. En sagsbehandler siger:

"Jeg spørger borgeren, om det er en ansøgning, og om borgeren ønsker en skriftlig afgørelse på det. Man kunne sagtens drøfte forskellige muligheder i serviceloven uden at sende en afgørelse. Det er ansøgningen, der afgør det. Og hvis vi er i tvivl, om vi skal betragte det som en ansøgning eller ej, så spørger vi ind til det." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

I en kommune fortæller en sagsbehandler, at hun tidligere ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på, hvornår hun træffer en afgørelse og dermed er forpligtet til at give klagevejledning, men at hun er meget opmærksom på det i dag:

"Jeg har for eksempel været ude på opfølgning på § 85, hvor vi går fra en pakke 2 til 3, fordi det går bedre. Så fortæller jeg det til borgeren, som er enig, og så ændrer jeg pakken. Jeg har ikke tidligere været opmærksom på, at det er en afgørelse. Men det er det jo. Så jeg giver borgeren en afgørelse med en klagevejledning." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

**MUNDTLIG
OPFØLGNING KAN
VÆRE EN HJÆLP
FOR BORGERNE**



Sagsbehandlerne i denne kommune fortæller, at de er blevet mere opmærksomme på, at selvom borgeren på et møde accepterer, at kommunen justerer i støtten, skal de stadig have en afgørelse og en klagevejledning.

Supplerer standardbreve med mundtlig vejledning

I alle interviewkommuner fortæller de, at der automatisk følger en skriftlig klagevejledning med, når de sender borgerne en afgørelse. Derudover fortæller nogle af kommunerne, at de i nogle tilfælde vælger at supplere den skriftlige klagevejledning mundtligt for at sikre sig, at borgeren forstår, at de kan klage, og hvordan de kan bære sig ad med det.

En sagsbehandler supplerer eksempelvis den skriftlige klagevejledning, når borgeren ikke har nogen omkring sig, der vil kunne hjælpe med at klage. Det kan eksempelvis være pædagoger, bostøtte, pårørende.

”Hvis det er borgere, der modtager støtte, forventer jeg, at der er nogen omkring borgeren, der kan hjælpe. Hvis det er nogen, der ikke får støtte, så er jeg nødt til at forklare dem lidt mere.” (Sagsbehandler, voksenhandicap)

En sagsbehandler fra en anden kommune fortæller, at de altid sender en standard klagevejledning med, når de sender en afgørelse. Hun lægger dog vægt på, at de som kommune skal være opmærksomme på, om de skal gøre noget ekstra for at formidle klagevejledningen til borgeren. Ofte oplever sagsbehandleren, at der er pårørende, der kan hjælpe borgeren med at forstå afgørelsen og klagevejledningen. Men hvis der ikke er pårørende inde i billedet, eller hvis hun er i tvivl, om borgeren har forstået det, ringer hun altid og sikrer sig, at det er tilfældet. Hun sørger derudover altid for at gøre borgerne opmærksomme på klagefristen, når de får afgørelsen.

GOD ERFARING FRA KOMMUNE: MUNDTLIG OPFØLGNING PÅ SKRIFTLIG KLAGEVEJLEDNING

Louise på 28 år modtager bostøtte en gang om måneden. På et tidspunkt vurderer sagsbehandleren på baggrund af borgerens beskrivelser og den foreliggende handleplan, at Louise ikke længere har behov for bostøtten. Det fortæller sagsbehandleren Louise på et opfølgingsmøde. Louise siger på mødet, at hun er uenig i, at hun ikke har behov for bostøtte. Sagsbehandleren holder fast i, at hun vurderer, at der ikke er grundlag for en bostøtteindsats, og at bevillingen vil lukke to måneder senere.

Efter mødet sender sagsbehandleren Louise en skriftlig afgørelse og en klagevejledning. Hun ringer samtidig til Louise og siger, at bostøtten meget gerne må hjælpe Louise med at klage.

Sagsbehandleren oplever, at hun og Louise har en god dialog, og at de er "enige om at være uenige på en god og ordentlig måde". Sagen ligger nu i Ankestyrelsen.

Eksemplet er anonymiseret.

I en tredje kommune fortæller en sagsbehandler, at hvis borgerne får afslag på en ansøgning om støtte, ringer sagsbehandleren altid til dem og meddeler det mundtligt, inden de får den skriftlige afgørelse. Ved at tale med dem oplever hun, at hun bedre kan begrunde afslaget. Det giver samtidig borgerne mulighed for med det samme at fortælle hende, hvis de ønsker at klage. Derudover fortæller sagsbehandleren, at der er borgere, som hun og hendes kollegaer oplever, har vanskeligt ved at agere på en skriftlig afgørelse og eksempelvis få klaget, på grund af deres funktionsnedsættelse. Her er sagsbehandlerne særligt opmærksomme på at få givet en god mundtlig klagevejledning, enten via et møde eller over telefonen.

I en fjerde interviewkommunerne fremhæver en sagsbehandler, at en anden måde at hjælpe borgerne på, er ved at fortælle dem, at en klage ikke behøver at være skriftlig:

"Jeg har for eksempel sagt til borgeren over telefon, at det er fint, de bare siger det mundtligt til mig. Så laver jeg et telefon notat på det, så er det din klage. Det er nok, at du siger det til mig. Så er vi i gang." (Sagsbehandler, voksenhandicap)

Hun nævner også, at de ofte opfordrer borgerne til at søge hjælp til at klage hos deres pårørende, eller fx en bostøtte eller kontaktperson.

Behov for at målrette den skriftlige klagevejledning

En sagsbehandler fra en anden kommune fortæller, at hun ofte vurderer, at det er nødvendigt at omformulere den standardiserede skriftlige klagevejledning, der ligger i kommunens sagsbehandlingssystem. Noget af det, der kan være u hensigtsmæssigt, er, at lixtallet er alt for højt til de borgere, der modtager vejledningen. Derfor skriver hun nogle gange sine egne breve til borgerne for at sikre sig, at kommunikationen i brevet er tilpasset borgeren, og klagevejledningen dermed er tydelig:

"Så tænker jeg over en masse huskeregl er om at skrive enkelt, og så sætter jeg dem ind i en LIX beregner. Jeg har

INGEN FORMKRAV TIL EN KLAGE

Der er ikke nogen formkrav til en klage. Det betyder, at der ikke er krav til, hvordan borgeren klager (mundtligt eller skriftligt).

borgere, der sagtens kan læse, hvis jeg tænker over, hvordan jeg skriver. Men der er nogle paragraffer, som kan være svære at omskrive.” (Sagsbehandler, handicapområdet)

Sagsbehandlerne har talt med deres ledelse om at ændre skabelonerne i sagsbehandlingssystemet, men har fået at vide, at det ikke er muligt.



KOMMUNERS GODE ERFARINGER

- I vejledningssituationer kan kommunerne eksplicit skelne imellem vejledning og afgørelse. Eksempelvis ved at spørge borgeren om de ønsker at ansøge om en bestemt ydelse – i hvilket tilfælde de vil få en afgørelse og klagevejledning.
- Nogle af kommunerne gør meget ud af at supplere den skriftlige, standardiserede klagevejledning med en mundtlig vejledning, der er tilpasset borgeren. Det gælder især, når borgeren ikke har pårørende eller andre omkring sig til at hjælpe dem. På den måde sikrer sagsbehandlerne sig, at borgeren har forstået, at de har mulighed for at klage og hvad de skal gøre, hvis de vil klage.
- Det er relevant at oplyse borgerne om, at de godt kan klage mundtligt til sagsbehandleren. En ekspert fremhæver, at sagsbehandlerne med fordel kan være opmærksomme på at vejlede borgerne om processen, når de klager mundtligt, og notere borgernes begrundelse for at klage.

BORGERNES OPLEVELSE AF KLAGEVEJLEDNINGEN

Overordnet tegner interviewene med borgere et billede af, at de som hovedregel modtager en skriftlig klagevejledning sammen med afgørelser fra kommunen. Flere fortæller, at de er tilfredse med dette. Der er dog enkelte borgere, der har oplevet ikke at modtage en afgørelse og klagevejledning eksempelvis ved afslag på støtte.

For borgerne er den primære udfordring dermed ikke manglende klagevejledning. Udfordringerne fra deres perspektiv består primært i, at det kan være svært at forstå kommunens afgørelser, at de ofte er uenige i kommunens afgørelser, og at det er tids- og ressourcekrævende at klage.

Borgerne modtager som hovedregel skriftlig klagevejledning

Flere af de interviewede borgere fortæller, at de altid modtager en skriftlig klagevejledning sammen med kommunens afgørelser. Enkelte borgere fortæller, at de aldrig har haft behov for at klage eller ikke har orket det, men at de modtager en skriftlig klagevejledning sammen med afgørelserne fra kommunen.



GOD ERFARING FRA BORGER: SAGSBEHANDLEREN HAR FORSTÅELSE FOR, NÅR VI KLAGER

Mariannes datter er multihandicappet og bor på et bosted. Hun er tilfreds med klagevejledningen og samarbejdet med kommunen. Det ændrer dog ikke ved, at hun er uenig i kommunens afgørelser.

Marianne beskriver generelt samarbejdet med kommunen som velfungerende. Hun oplever, at sagsbehandleren lytter til dem, selvom de ofte får afslag på deres ansøgninger. Hun oplever også, at kommunen begrundede deres afslag, og at de modtager klagevejledning. Og at sagsbehandleren har forståelse for, når de vælger at klage:

“Ofte får vi ikke en begrundelse, vi er enige i, og så ryger det til Ankestyrelsen. Ofte siger vores sagsbehandler jo, at jeg vil gerne bevilge det og det. Men der er jo bare en lov. Og så siger jeg: Ok, vi læser den nok ikke helt ens, men lad os prøve det af. Jeg føler ikke, hun gør det mod os. Hun gør det, fordi hun sidder bag et skrivebord, hvor der er nogle retningslinjer, hun skal følge. Og jeg kæmper jo for mit barn. Der er ingen dårlig stemning, fordi jeg klager og vi er uenige. Det er der ikke (...) Det handler meget om, hvordan man taler til hinanden. Det har så stor betydning.”

Eksemplet er anonymiseret.

Kommunen skal være opmærksom på, om der træffes en afgørelse i forbindelse med vejledningen, og borgeren derfor skal klagevejledes.

Eksempler på manglende klagevejledning

Enkelte borgere fortæller, at de ikke altid har fået en afgørelse, når kommunen har bevilget, fjernet eller justeret støttens omfang eller indhold, og de har i den forbindelse heller ikke fået klagevejledning. Manglende klagevejledning kan altså hænge sammen med, at borgeren ikke får en formel afgørelse fra kommunen. Det understreger vigtigheden af, at kommunerne skelner imellem, hvornår de vejleder, og hvornår de træffer afgørelser.

En borger fortæller eksempelvis, at en tidligere sagsbehandler lod ham vide, at han måtte vælge imellem, om han ville have

**ØNSKER
FOKUS PÅ OM
BORGEREN HAR
FORSTÅET
AFGØRELSEN**

"Jeg tror, man kunne tage rigtig mange misforståelser i den opringning."

et kørekort eller hjælpere. Borgeren har ikke fået en afgørelse eller en forklaring på, hvorfor han ikke kan få bevilget et kørekort:

"Jeg mangler en forklaring på, hvorfor jeg ikke kan tage kørekortet. Når jeg kan se, at andre godt kan. Jeg fik bare et meget kort svar. Jeg skulle vælge mellem kørekort og hjælpere. Og jeg kan ikke undvære mine hjælpere. Jeg fik det bare at vide, dengang jeg snakkede med min sagsbehandler. Så fik jeg bare det svar. At jeg kunne vælge kørekort eller hjælper." (Mand, 43 år, er lam fra nakken og ned)

Plads til forbedring

Nogle borgere har i interviewene fremsat forslag til, hvordan kommunernes klagevejledning kan forbedres.

En borger fortæller, at hun aldrig har oplevet at modtage mundtlig vejledning om, hvordan hun kan klage. Hun vurderer, at der er grundlag for at forbedre klagevejledningen:

"Den gode sagsbehandling starter med, at man ser på, om der er noget, borgeren ikke forstår. Hvis jeg ikke forstår den faglige og saglige begrundelse for et afslag, kan de jo starte der. Det synes jeg, er god sagsbehandling. Og det er også god vejledning. (...) Ofte vil det være en god ide, at når man får sit afslag eller afgørelse, så bliver man ringet op: "Har du forstået det her, eller er der nogen spørgsmål til det?". Det kunne være den første gode måde at gøre det på. Jeg tror, man kunne tage rigtig mange misforståelser i den opringning. (...) Derefter, hvis man så er enig om at være uenige, så kan de vejlede en i, hvordan man går ind og skriver en klage. Der er mange, der ikke ved, hvad man skal skrive i en klage. Der kan de vejlede en i, hvad man mere specifikt skal skrive, at man er uenig i. Det synes jeg egentlig, er en sagsbehandleropgave at vejlede i det. Men det gør de ikke." (Kvinde, 49 år, har et bevægelseshandicap)

En anden borger mener, at det er vigtigt, at kommunerne giver en god klagevejledning, der samtidig er overskuelig og ikke for lang:

"Det kunne godt gøres mere tydeligt. Måske en rubrik med at det er sådan og sådan, man gør, og så et nummer man kan ringe til, hvis det er svært. Men et helt A4-ark med klagevejledning, ser også uoverskueligt ud. Det skal være der, men ikke for meget." (Kvinde, 24 år, har autisme)

En tredje borger oplever, at den klagevejledning, han modtog med sin seneste afgørelse, ikke beskrev tilstrækkeligt konkret,

Forløbet i Ankestyrelsen er beskrevet [her](#), hvor mulighederne for at bidrage med nye oplysninger til sagen også fremgår.

hvad han skulle gøre. Han savnede oplysninger om processen, eksempelvis om hvorvidt han som borger kan tilføje nye oplysninger til sagen, når klagen behandles i kommunen og i Ankestyrelsen.

Forståelige afgørelser er en del af god klagevejledning

For at borgere kan vurdere, om de vil klage, er det vigtigt, at de er klar over, at der er truffet en afgørelse, hvad afgørelsen er, og hvad begrundelsen er.

Nogle af de borgere, vi har talt med, fortæller, at de har oplevet, at afgørelser fra kommunen kan være svære at forstå. Der er blandt andet eksempler på:

- at sproget eller begrundelsen for afgørelsen kan være svært at forstå.
- at det er uklart for borgerne, om der er tale om en afgørelse.

Endelig er der borgere og pårørende, der fortæller, at de modtager afgørelser, som de godt forstår rent sprogligt, og at der følger en klagevejledning med, men at de klager, fordi de er uenige i afgørelsen. For disse borgere er det dermed ikke manglende klagevejledning eller klagevejledningens form, der er udfordringen – men indholdet i kommunens afgørelser.

Svært at forstå sproget eller begrundelsen for afgørelsen

Flere af de interviewede borgere beskriver, at de ofte finder det svært at forstå kommunernes afgørelser. Dels kan afgørelserne rent sprogligt være svære at forstå, dels – og i relation hertil – kan det være svært at forstå kommunens begrundelse for afgørelsen.

Forældrene til en dreng, der bor på et bosted, fortæller, at de har modtaget mange afgørelser og klaget mange gange. De har modtaget afgørelserne skriftligt sammen med en skriftlig klagevejledning. På den måde var det tydeligt for dem, at de kunne klage, og hvordan de skulle gøre. De var dog nødt til at søge hjælp hos en organisation for at forstå kommunens begrundelse for afgørelserne:

”Den anden afgørelse var så ubehjælpelig, at jeg måtte skrive til dem, at jeg ikke forstår, hvad de skriver.”

”Det var simpelthen ubehjælpeligt. De fulgte overhovedet ikke vejledningen fra Ankestyrelsen om, hvordan man skriver en afgørelse. Den anden afgørelse var så ubehjælpelig, at jeg måtte skrive til dem, at jeg ikke forstår, hvad de skriver. Alt var forkert, både grammatik og formuleringer. Der var ingen underbygning for afgørelsen, og jeg skrev til sagsbehandlers chef to led oppe, og sagde, jeg blev nødt til at få en ordentlig underbygning, for jeg kunne ikke forstå det.” (Forældre til mand med downssyndrom)

**KOMMUNEN SKAL
SKRIVE PÅ
'ALMINDELIGT
SPROG'**

I et interview med en borger og dennes mor fortæller de begge, at de oplever, at brevene fra kommunen er meget svære at forstå. Moren siger:

"Jeg synes, at kommunerne har pligt til at skrive på almindeligt sprog – selvom der er tale om kompliceret stof. Jeg synes det er underligt, at man stadig skriver på et sprog, der er så svært at forstå til borgerne. Vi er alle sammen forpligtede til at kommunikere på en måde, som andre mennesker forstår." (Mor til kvinde på 27 år med autisme)

Flere af de interviewede borgere og pårørende fortæller, at de har fået hjælp fra forskellige organisationer i forbindelse med klageprocessen. Enten til at forstå afgørelsen, til at skrive klagen eller til at læse klagen igennem og kvalitetssikre den. Nogle af dem fremhæver denne hjælp som fuldstændigt uundværlig og efterspørger, at kommunerne henviser til, at man som borger kan få hjælp hos forskellige organisationer.

Uklart, om der er tale om en afgørelse

En borger fortæller, at han for nylig har fået en afgørelse, som han var nødt til at læse 3-4 gange, før han forstod den. Derudover fik han også hjælp af nogle bekendte. Det var ikke klart for borgeren, om der var tale om en partshøring eller en afgørelse, fordi der stod "partshøring" som overskrift. Det var den vedhæftede klagevejledning, der fik borgeren til at tænke, at det måtte være en afgørelse.

Ressourcekrævende at klage

Flere af de interviewede borgere fortæller, at de enten aldrig har klaget eller, at de har klaget før, men ikke vil gøre det igen. Det skyldes dog ikke manglende klagevejledning – men i de fleste tilfælde at de oplever, at det er krævende at klage, og derfor ikke kan overskue processen.

En mor til et barn, der bor på et bosted, fortæller eksempelvis, at hun og hendes mand har oplevet klageprocessen som meget ressourcekrævende:

"Det var noget, vi selv sad og skrev, samtidig med at vi passede vores unger. Vi tænkte hold op, hvor kunne det være rart med en sekretær. Som måske kunne komme med et udkast, og så kunne vi læse det igennem. Det har virkelig fyldt meget." (Mor til datter med udviklingshæmning)

**OPLEVES SOM
UOVERSKUELIGT
AT KLAGE**

En anden borger fortæller, at hun har klaget et par gange, hvor Ankestyrelsen har stadfæstet kommunens afgørelse. Det har været tydeligt for hende, at hun havde mulighed for at klage, og hvad hun skulle gøre. Hun er dermed tilfreds med

klagevejledningen fra kommunen. Men hun oplever, at klageprocessen er meget tung og krævende og tager lang tid. Derfor har hun mistet modet i forhold til at forsøge igen.

Nogle borgere efterspørger bedre hjælp fra kommunerne i klageprocessen. En del af den proces, som borgerne oplever som tids- og ressourcekrævende, ligger dog ikke alene hos kommunerne, men hos Ankestyrelsen og i forløbet på tværs af myndighederne.

Nogle borgere beskriver, at de generelt ikke har tillid til kommunen, og derfor ikke gør sig forhåbninger om, at de nogen sinde kan få den hjælp, de har behov for. Derfor har de også opgivet at klage. En borger forklarer, at hun har klaget en gang tidligere, men ikke har tænkt sig at gøre det igen:

"Jeg har opgivet det. Jeg har ingen tillid til kommunen, så derfor giver det ikke mening for mig at klage. Jeg stoler overhovedet ikke på dem." (Kvinde, 66 år, ledsygdom)



UDFORDRINGER FOR BORGERE

- Enkelte borgere har oplevet ikke at modtage klagevejledning i forbindelse med en afgørelse, formentlig fordi sagsbehandleren ikke har været opmærksom på at træffe en afgørelse om ændringer i støtten, borgeren modtager.
- Flere af de interviewede borgere har svært ved at forstå kommunernes afgørelser. Enten sproget i afgørelserne eller begrundelsen for afgørelserne – eller begge dele. Det kan medvirke til, at borgerne ikke føler sig klædt på at til klage.



BORGERES GODE ERFARINGER OG ØNSKER

- Flere borgere oplever, at det er fint at modtage en skriftlig klagevejledning sammen med afgørelsen.
- Nogle borgere giver udtryk for, at det ville være en fordel, hvis kommunen i højere grad gav mundtlig klagevejledning i forbindelse med en afgørelse, at klagevejledningen er kort og lettilgængelig, og at borgeren får flere oplysninger om processen, hvis de vælger at klage.

-
-
- Nogle borgere fremhæver det som noget positivt, at sagsbehandleren udviser forståelse for, at de klager og ikke lader det påvirke samarbejdet mellem parterne. En ekspert er enig i, at sagsbehandlerens håndtering af en klage er noget, der har betydning for mange borgere, da en klage kan virke konflikteskalerende. Derfor skal sagsbehandleren være opmærksom på at formidle, at det er helt i orden at klage.
-

BILAG 1

Metode

Undersøgelsen er baseret på interview med

- 23 borgere med funktionsnedsættelse
- Syv pårørende til borgere med funktionsnedsættelse
- Medarbejdere fra fem kommuner.

Derudover har vi interviewet relevante aktører på området i opstarten af undersøgelsen og inddraget dem i forbindelse med udarbejdelse af eksempler i afrapporteringen.

INDDRAGELSE AF EKSPERTER

I forbindelse med opstarten af undersøgelsen gennemførte vi ekspertinterview med en række medlemmer af det rådgivende organ og andre eksperter på området; Socialstyrelsen, VIVE, Dansk handicapforbund og Diabetesforeningen.

Formålet med interviewene var at afdække aktuelle temaer, udfordringer og gode erfaringer, der er relevante at få belyst i undersøgelsen.

Kvalificering af eksempler, gode erfaringer og udfordringer

Som en del af undersøgelsen har vi udarbejdet eksempler og opsummeringer af gode erfaringer og udfordringer, der knytter sig til vejledning. De er udarbejdet på baggrund af interview med borgere, pårørende og kommuner og er anonymiserede.

Eksemplerne har været i skriftlig høring hos de eksperter, vi interviewede indledningsvis, som ikke er en del af det rådgivende organ. Formålet er at perspektivere resultaterne i forhold til eksisterende viden på området og supplere interviewpersonernes erfaringer.

I afrapporteringen fremgår det, når beskrivelser af gode erfaringer og udfordringer er baseret på input fra eksperterne.

INTERVIEW MED BORGERE OG PÅRØRENDE

Vi har i alt gennemført 30 interview, fordelt på 23 borgere med funktionsnedsættelse og syv pårørende til borgere med funktionsnedsættelse. Interviewene blev gennemført i efteråret 2020.

Målgruppe

Undersøgelsens målgruppe er borgere over 18 år, der modtager handicapkompenserende ydelser efter serviceloven og som har følgende funktionsnedsættelser:

- Bevægelseshandicap
- Mentalt handicap
- Varigt medicinsk behandlede
- Kommunikationshandicap.

Der er med andre ord tale om en bred målgruppe af borgere med en række forskellige funktionsnedsættelser, som indgår i undersøgelsen.

Det gør sig ligeledes gældende for de pårørende, der indgår i undersøgelsen, at de er pårørende til borgere, der afspejler ovenstående målgrupper. De pårørende indgår i undersøgelsen for at belyse erfaringer fra sager, hvor borgerne ikke selv kan deltage i interview.

Rekruttering af borgere og pårørende

I rekrutteringen af borgere og pårørende til interview har vi tilstræbt både at gå gennem kommuner og organisationer for at sikre så bredt et erfaringsgrundlag i gruppen som muligt. Hovedparten af borgerne og de pårørende har vi fået kontakt til gennem organisationerne. Der er ikke på baggrund af interviewene nogen entydig sammenhæng imellem borgernes oplevelse af vejledningen og hvorvidt er rekrutteret gennem kommuner eller organisationer.

Rekrutteringen er foregået gennem de fem kommuner, der indgår i undersøgelsen og gennem en række organisationer; Dansk Handicap Forbund, Hjernesagen, LEV – Livet med Udviklingshandicap, ULF-ungdom – Udviklingshæmmedes Landsforbund, Scleroseforeningen, og et forældrenetværk i Landsforeningen Autisme.

Vi har desuden haft kontakt til en række andre organisationer, hvor det dog ikke er lykkedes at rekruttere borgere eller hvor foreningen har vurderet, at medlemmerne ikke er i målgruppen for undersøgelsen.

Formidling af kontakt

Kontakten til borgere og pårørende er foregået ved, at vi har sendt et brev til kontaktpersonen i kommunen eller organisationen, som de har videreformidlet til borgere og pårørende. I brevet har vi blandt andet beskrevet baggrunden for undersøgelsen og formålet med interviewet. Organisationer og kommuner har enten kontaktet borgere og pårørende direkte eller været i dialog med dem i forbindelse med anden rådgivning.

En organisation har desuden lagt et opslag på deres facebook-side. Hvis borgeren har udvist interesse for at deltage, har kontaktpersonen videregivet deres kontaktoplysninger til os. Vi har derefter kontaktet borgeren for at lave en interviewaftale.

Formål med interviewene

Formålet med interviewene har været at belyse borgere og pårørendes erfaringer ved vejledningen fra kommunen. I interviewene har vi blandt andet spurgt til:

- Om det er klart for borgeren, hvor de skal henvende sig for at få vejledning ved den indledende kontakt og undervejs i et forløb.
- Borgerens oplevelse af om vejledningen indeholder tilstrækkelig information om mulighederne for hjælp og støtte.
- Om borgeren oplever at blive vejledt om andre forhold end det, som borgerne selv søger om.
- Om borgeren modtager klagevejledning.
- Hvordan vejledningen foregår og om kommunen tager nogle hensyn til borgernes funktionsnedsættelse.

I interview med pårørende har vi desuden spurgt ind til den pårørendes rolle i sagen.

I alle interview har vi lagt vægt på at få beskrevet konkrete vejledningssituationer med henblik på at udarbejde eksempler på udfordringer og gode erfaringer med vejledning.

INTERVIEW MED KOMMUNER

Vi har gennemført syv interview med medarbejdere fra fem kommuner. Interviewene blev gennemført i efteråret 2020.

Deltagere ved interview er sagsbehandlere, som arbejder med ydelser til målgruppen og sagsbehandlere, som arbejder i eventuelle åbne rådgivningstilbud samt faglige koordinatore. I tre kommuner har medarbejdere fra beskæftigelsesforvaltningen også været repræsenteret.

Udvælgelse af kommuner

De fem kommuner er udvalgt ud fra et ønske om spredning i forhold til geografi og størrelse. I undersøgelsen indgår to store kommuner og tre mellemstore og små kommuner, der er jævnt fordelt i regionerne. Derudover har vi skelet til kommunernes og omgørelsesprocent i sager, Ankestyrelsen har behandlet, på forskellige handicapkompenserende ydelser.

Formål med interviewene

Formålet med interviewene med kommunerne har været at belyse:

- Kommunens rådgivningstilbud
- Generelle overvejelser om at vejlede borgere med handicap
- Vejledning i beskæftigelsesregi
- Helhedsorienteret vejledning
- Klagevejledning

På tværs af temaerne havde vi fokus på at afdække hvilke udfordringer kommunerne oplever i forhold til at give vejledning, initiativer og redskaber, der kan understøtte vejledningen, og eksempler på gode erfaringer med at vejlede borgere med funktionsnedsættelse.

DATABEHANDLING OG ANALYSE

Interviewene er blevet optaget på diktafon og efterfølgende transskriberet. Herefter er der foretaget en systematisk kodning med udgangspunkt i et kodetræ. Kodetræet bygger på temaer og spørgsmål fra interviewguiden i kombination med analysetemaer, som er opstået på baggrund af interviewene.

I afrapporteringen har vi benyttet eksempler fra interviewene til at illustrere gode erfaringer og udfordringer, interviewpersonerne har beskrevet. Eksemplerne er anonymiserede.

Alle citater og beskrivelser af konkrete situationer er ligeledes anonymiserede i rapporten.

HØRING

Interviewpersonerne fra kommunerne har fået de uddrag af rapporten, der er baseret på deres udtalelser, i faktuel høring. Formålet med høringen er at sikre, at vi har forstået udsagnene som de var ment.

Alle borgere har også fået tilbud om at få uddragene, der er baseret på interviewet med dem, i høring. De fleste borgere har takket ja til det. Uddragene er blevet sendt til borgerens e-boks eller som fysisk post til de borgere, der er undtaget fra digitalpost.