

## Når kommunen træffer afgørelse

af konsulent Erik Jappe

Når der i kommunen skal træffes afgørelse på en ansøgning om hjælp efter f.eks. serviceloven, er det ofte en kompliceret proces. Dels kan selve lovgivningen være kompliceret, dels skal der inddrages mange elementer i vurderingen af en ansøgning.

I denne udgave af praksisnyt vil jeg se lidt på de faktorer, der skal inddrages og som eksempel bruge ledsageordningen efter servicelovens § 97.

### Afgørelsesbegrebet

Den forvaltningsretlige definition på en afgørelse er, at en myndighed i forhold til borgeren fastslår, hvad der er eller skal være gældende ret. Hvis borgeren f.eks. ansøger kommunen om at få bevilget en ledsageordning efter servicelovens § 97, vil kommunens bevilling/afslag være en afgørelse. Et afslag vil være en afgørelse, der kan påklages til Ankestyrelsen.

Derimod er processuelle beslutninger ikke afgørelser, der kan påklages til Ankestyrelsen. Sådanne beslutninger truffet som led i sagsbehandlingen kan påklages til kommunalbestyrelsen (se f.eks. [principafgørelse 94-13](#), som fastslår, at en beslutning om ikke at iværksætte en ny forældrekompetenceundersøgelse ikke er afgørelse, der kan påklages til Ankestyrelsen).

### Krav til en afgørelse

Der er ikke i lovgivningen opstillet specifikke krav til, hvordan en afgørelse skal udformes. Det følger dog af bl.a. forvaltningslovens regler, at der er visse krav, som en afgørelse skal leve op til. Bl.a. skal det fremgå af et afslag, hvilke oplysninger der er lagt vægt på i vurderingen. Det skal også fremgå, hvilken lovgivning der er inddraget, og de foretagne vurderinger skal begrundes.

### Om at skrive en afgørelse

I DUKH ser vi jævnligt kommunale afgørelser, der ikke lever op til de krav, der er til en afgørelse. Ankestyrelsen har i pjecen [At skrive en afgørelse](#) fra juni 2016 udarbejdet en opskrift til sagsbehandlere for, hvordan en afgørelse kan udformes, så den opfylder lovens krav.

### Konkret og individuel vurdering

Når kommunen i en sag skal foretage en konkret og individuel vurdering, betyder det, at kommunen konkret skal forholde sig til borgerens situation og vurdere den i forhold til lovgivningen. Læs evt. mere herom i [Praksisnyt nr. 3 om konkret og individuel vurdering](#).

I vurderingen indgår der i de fleste tilfælde elementer af skøn, idet det sjældent er entydigt, hvordan en lovbestemmelse skal fortolkes.

### Skøn

Det skøn, som en sagsbehandler skal foretage i en given sag, er ikke et frit eller vilkårligt skøn. I den forannævnte pjeces til sagsbehandlere er det anført:

*"I den sociale lovgivning er der ikke eksempler på et frit skøn. Dit skøn vil altid være mere eller mindre bundet. Det vil sige, at lovgivnings- og forvaltningsretlige principper eller praksis beskriver, hvilke forhold du skal lade indgå i vurderingen. Principperne kan også beskrive, hvilke forhold du skal lægge mest vægt på."*

### Personkreds og tildelingsbetingelser

Indenfor socialretten opereres der med 3 filtre, når der skal tages stilling til en ansøgers ret til en social ydelse:

- Personkreds - hvilke persongrupper er omfattet.
- Tildelingsregler - hvilke betingelser skal være opfyldte.
- Udmålingsregler - omfanget af den konkrete ydelse.

Når det skal vurderes, om ansøgeren er omfattet af en lovbestemmes målgruppe og opfylder lovens tildelingsbetingelser, skal der foretages en lang række vurderinger ud fra bl.a.

- handicappolitiske principper f.eks. sektoransvarlighedsprincippet,
- lovens formål og lovbemærkninger,
- bekendtgørelser og vejledninger,
- gældende principafgørelser,
- udtalelser fra Folketingets Ombudsmand,
- retspraksis,
- kommunalt fastsatte kvalitetsstandarder og serviceniveauer.

### Retlige spørgsmål

Efter [retssikkerhedslovens](#) § 69 kan Ankestyrelsen efterprøve retlige spørgsmål. I [retssikkerhedsvejledningen](#) pkt. 280 er det anført:

*"Det svarer til domstolenes efterprøvelse, således at klageinstanserne efterprøver afgørelser efter den sociale lovgivning lige så grundigt som domstolene. Det gælder også skønsmæssige afgørelser."*

Det betyder, at kommunen skal træffe afgørelser, der overholder lovgivningens krav, herunder kan leve op til en retlig efterprøvelse hos klageinstansen.

Det er således omfattende - og ofte meget komplicerede - vurderinger, som den enkelte sagsbehandler skal foretage, når der skal vurderes, om en borger kan få bevilget en ansøgt ydelse.

### **Eks.: Ledsageordning efter servicelovens § 97**

I det følgende vil jeg i korte træk gøre rede for de krav, der skal være opfyldt og de vurderinger, der skal foretages af sagsbehandleren ved en ansøgning om ledsageordning efter [servicelovens § 97](#). Det er en bestemmelse, hvor der skal foretages mange ganske komplicerede vurderinger, når det skal afklares, om borgeren er omfattet af personkredsen og opfylder tildelingsbetingelserne.

#### **Borgerens alder**

Borgeren skal være under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år (§ 97, stk. 1).

#### **BPA-ordning efter § 96**

Der kan ikke ydes ledsagelse personer, der har hjælperordning efter § 96 (§ 97, stk. 8).

#### **Nedsat funktionsevne**

Borgeren skal have en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (§ 97, stk. 1).

#### **Sindslidende m.fl.**

Ledsageordningen omfatter ikke personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager (bkg. § 1, stk. 3).

Der kan *ikke* gives afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse. Sagsbehandleren skal i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov. Det fremgår af [principafgørelse 78-15](#), hvor det også er anført:

*”Hvis det vurderes, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal der foretages en vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte.”*

#### **Socialpædagogisk støtte og bistand**

Ordnningen er begrænset til personer, der kan efterspørge individuel ledsagelse til selvvalgte aktiviteter uden socialpædagogisk indhold (bkg. § 4). Se [principafgørelse 78-15](#):

*”Der skal foretages en konkret vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Hvis borgeren har behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte, der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren, vil borgeren ikke være berettiget til ledsageordning.”*

Sagsbehandleren skal også være opmærksom på, at borgeren kan være berettiget til ledsageordning til nogle typer af aktiviteter, men have behov for socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 til andre typer af aktiviteter - der kan derfor være behov for, at ledsagebehovet dækkes efter flere forskellige bestemmelser (se [principafgørelse 78-15](#)).

#### **Helhedsvurdering**

Der skal foretages en helhedsvurdering ved ansøgning om hjælp jf. [retssikkerhedslovens § 5](#). Samspillet mellem servicelovens § 85 og § 97 er omtalt i [Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2/2012](#):

*”Størstedelen ... drejer sig om afslag på hjælp efter § 97 på grund af behov for socialpædagogisk bistand. I de fleste tilfælde har et sådant afslag ikke ført til, at kommunen også har vurderet ansøgningen om ledsagelse efter andre regler, særligt servicelovens § 85. Kommunerne skal derfor skærpe fokus på at behandle en ansøgning om hjælp efter alle de muligheder, der findes i den sociale lovgivning.”*

#### **Alene-kravet**

Ledsagelsen tilbydes til personer, der ikke kan færdes alene (§ 97, stk. 1). Heri ligger bl.a., at det skal vurderes, om borgeren 1) selv kan transportere sig hen til og 2) deltage i aktiviteten uden hjælp fra en ledsager. Fra [principafgørelse 95-16](#):

*”Kommunen skal samtidig inddrage oplysninger om, hvorvidt borgeren reelt kan deltage i den ønskede selvvalgte aktivitet uden hjælp, selvom borgeren selv kan transportere sig derhen. Det er ikke nok kun at lægge vægt på, at borger enten selv kan komme til og fra aktiviteten eller selv kan deltage i aktiviteten. Kommunen skal derfor foretage en helhedsvurdering af borgerens behov.”*

#### **Uden for lokalområdet**

Det skal vurderes, om borgeren har behov for hjælp til at deltage i selvvalgte aktiviteter uden for lokalområdet (se [principafgørelse 95-16](#)).

#### **Give udtryk for ønsker**

Det skal vurderes, om ansøgeren er i stand til at give udtryk for ønsker til selvvalgte aktiviteter. Det behøver dog ikke at være verbalt. Af [principafgørelse 74-10](#) fremgår det, at en mand, der havde fået en hjerneskade og tilstødende epilepsi efter en blodprop, var berettiget til en ledsageordning, selvom han ikke kunne tale, skrive eller på anden måde gøre sig forståelig. Han kunne dog indgå i et samspil og kommunikere med personer, der kendte ham godt. I [principafgørelse 95-16](#) er det anført:

*”Borgeren skal kunne efterspørge individuel ledsagelse og kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og skal være bevidst om indholdet.”*

#### **Inddragelse af overordnede formål m.v.**

Formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet. Endvidere følger det af servicelovens formålsbestemmelse, at hjælp efter loven skal kunne fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten ([principafgørelse 95-16](#)).

Hertil kommer, at sagsbehandleren skal være opmærksom på andre forhold som f.eks. fastsatte serviceniveauer og kvalitetsstandarder i kommunen.

#### **Afrunding**

At træffe en retlig korrekt afgørelse kan således være en kompliceret sag. De omfattende vurderinger, der skal foretages, kræver, at oplysningsgrundlaget jf. [retssikkerhedslovens § 10](#) er i orden. Det skal kommunen sørge for, ligesom det er kommunen, der skal sørge for, at alle de nævnte vurderinger bliver foretaget.

## Bilag: Tjekliste - ledsagelse efter servicelovens § 97

Afklaring - personkreds og tildelingsbetingelser:	Tjekket - sæt X:
<b>Borgerens alder:</b> Borgeren skal være under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år (§ 97, stk. 1).	
<b>Nedsat funktionsevne:</b> Borgeren skal have en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (§ 97, stk. 1).	
<b>Alene-kravet:</b> Ledsagelsen tilbydes til personer, der <i>ikke</i> kan færdes alene ... (§ 97, stk. 1).	
<b>BPA-ordning:</b> Der kan <i>ikke</i> ydes ledsagelse efter denne bestemmelse til personer, der har hjælperordning efter § 96 (§ 97, stk. 8).	
<b>Sindslidende m.fl.:</b> Ledsageordningen omfatter <i>ikke</i> personer med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager (bkg. § 1, stk. 3).	
<b>Socialpædagogisk bistand:</b> Ordningen er <i>begrænset</i> til personer, der kan efterspørge individuel ledsagelse til selvvalgte aktiviteter <i>uden</i> socialpædagogisk indhold (bkg. § 4).	

Vurderinger, der skal foretages:	Tjekket - sæt X:
<p><b>Kan ikke færdes alene overalt – lokalområde - finde vej m.v.:</b></p> <p><a href="#">Principafgørelse 78-15</a>: Borger med Aspergers syndrom med behov for hjælp til at finde vej og til at vælge den rigtige bus eller tog omfattet af § 97. Fra afgørelsen: ”Du bliver desuden let stresset i situationer, hvor der bliver stillet krav til dig, eller du skal noget, og du har behov for at vide, hvad du skal (se).”</p> <p><a href="#">Principafgørelse 95-16</a>: Kommunen skal foretage en konkret vurdering af de ønsker, borgeren har til den selvvalgte aktivitet i forhold til borgerens lokalområde. Hvis borgeren giver udtryk for et ønske om at deltage fx i koncerter og familiebesøg, som er uden for lokalområdet, kan kommunen ikke lægge vægt på, at der i lokalområdet udbydes aktiviteter, som borgeren kan deltage i uden ledsagelse, hvis aktiviteterne ikke svarer til borgerens selvvalgte aktiviteter.</p>	
<p><b>Kan færdes alene – har behov for hjælp for at kunne deltage i aktiviteten:</b></p> <p><a href="#">Principafgørelse 95-16</a>: Kommunen skal inddrage oplysninger om, hvorvidt borgeren reelt kan deltage i den ønskede selvvalgte aktivitet uden hjælp, selvom borgeren selv kan transportere sig derhen. Det er ikke nok, kun at lægge vægt på, at borger enten selv kan komme til og fra aktiviteten eller selv kan deltage i aktiviteten. Kommunen skal derfor foretage en helhedsvurdering af borgerens behov.</p>	
<p><b>Kan færdes alene i større lokalområde - manglende evne til at kommunikere:</b></p> <p><a href="#">Principafgørelse 74-10</a>: Selv om en ansøger kunne bevæge sig rundt i et større lokalområde ved egen hjælp, måtte besøg hos fx tandlæge, frisør, på bibliotek og i forretninger betragtes som væsentligt besværliggjort af hans manglende evne til at kommunikere. En ledsageordning vil i vidt omfang kunne afhjælpe følgerne af den nedsatte funktionsevne i relation til at færdes alene uden for hjemmet.</p>	
<p><b>Sindslidende:</b> Der kan <i>ikke</i> gives afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse (se <a href="#">principafgørelse 78-15</a>).</p>	
<p><b>Behov for socialpædagogisk støtte:</b> Der skal foretages en konkret vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Hvis borgeren har behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte, der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren, vil borgeren <i>ikke</i> være berettiget til ledsageordning (se <a href="#">principafgørelse 78-15</a>).</p>	
<p><b>Socialpædagogisk støtte til nogle typer af aktivitet, men ikke til andre:</b> Kommunen skal være opmærksom på, at borgeren kan være berettiget til ledsageordning til nogle typer af aktiviteter, men have behov for socialpædagogisk støtte til andre typer af aktiviteter - der kan derfor være behov for, at ledsagebehovet dækkes efter flere forskellige bestemmelser (se <a href="#">principafgørelse 78-15</a>).</p>	
<p><b>Give udtryk for ønsker:</b> Af <a href="#">principafgørelse 95-16</a> fremgår det, at borgeren skal kunne efterspørge individuel ledsagelse og kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og skal være bevidst om indholdet.</p>	
<p><b>Helhedsvurdering jf. retssikkerhedslovens § 5 – samspil mellem § 85 og § 97: <a href="#">Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2/2012</a>:</b> ”Størstedelen ... drejer sig om afslag på hjælp efter § 97 på grund af behov for socialpædagogisk bistand. I de fleste tilfælde har et sådant afslag ikke ført til, at kommunen også har vurderet ansøgningen om ledsagelse efter andre regler, særligt servicelovens § 85. Kommunerne skal derfor skærpe fokus på at behandle en ansøgning om hjælp efter alle de muligheder, der findes i den sociale lovgivning.”</p>	
<p><b>Inddragelse af overordnede formål:</b> Formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet. Endvidere følger det af servicelovens formålsbestemmelse, at hjælp efter loven skal kunne fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten (<a href="#">principafgørelse 95-16</a>).</p>	