

Retsudvalget (2. samling)
REU alm. del - Bilag 433
Offentligt

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Gammeltonv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-15
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

Hjælp til nødvendige merudgifter som følge af nedsat funktionsevne – personkredsen i servicelovens § 100

30 MAJ 2008

Jeg sender til orientering en kopi – i anonymiseret form – af mit brev af i dag til Center for Døve og den tilhørende sagsfremstilling.

J.nr. 2007-4204-050/STM
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 13

Materialet sendes til orientering for Retsudvalget om den gældende retstilstand som følge af administrativ praksis vedrørende personkredsen i servicelovens § 100.

+ bilag

Den konkrete sag som jeg har behandlet, vedrører en døv kvinde. Hun ønskede økonomisk hjælp til sammen med sin mindreårige, hørende datter at deltage i et familiekursus for døve familier med hørende børn. De sociale myndigheder afslog at bevilge merudgiftsydelse efter § 100 i lov om social service. Afslaget var begrundet med at den døve kvinde ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter bestemmelsen.

Ankestyrelsen har – i overensstemmelse med de udstedte administrative forskrifter på området – fastlagt praksis sådan at en ansøger kun er omfattet af den personkreds der kan få hjælp efter servicelovens § 100,

- hvis der hos den pågældende er tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne,
- og funktionsevnenedsættelsen har konsekvenser for ansøgeren af indgribende karakter i dagligdagen,
- og der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Det vil blandt andet sige at personer med nedsat funktionsevne er afskåret fra et få dækket merudgifter som følge af den nedsatte funktionsevne efter servicelovens § 100 hvis der ikke er iværksat betydelige hjælpeforanstaltninger.

Af mit vedlagte (anonymiserede) svar til Center for Døve fremgår at jeg ikke mener at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne praksis.



Center for Døve har peget på at den fastlagte praksis indebærer at voksne døve som ikke har anden nedsættelse af funktionsevnen end den manglende hørelse, ikke vil kunne få dækket merudgifter som følge af hørehandicappet efter § 100. Imidlertid er netop døve i forarbejderne til bestemmelsen nævnt som et af eksemplerne på persongrupper der kan få hjælp efter merudgiftsbestemmelsen. Ligeledes er deltagelse i kurser i total kommunikation (tegn-sprogsundervisning mv.) for pårørende nævnt i forarbejderne som et klassisk eksempel på hvad der kan ydes hjælp til efter bestemmelsen.

Samlet efterlader min behandling af denne sag efter min opfattelse en vis tvivl om hvorvidt den fastlagte praksis er helt i overensstemmelse med intentionerne med merudgiftsbestemmelsen. Hertil kommer en vis usikkerhed om hvordan den fastlagte praksis harmonerer med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet.

På den baggrund mener jeg at det er mest korrekt at jeg orienterer Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen


Hans Gammeltoft-Hansen



Center for Døve
Generatorvej 2A
2730 Herlev

Att.: ...

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-15
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

30 MAJ 2008

A's sag om merudgifter

Jeg har nu gennemgået A's sag om merudgifter.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere afgørelserne fra Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune om afslag på hjælp til dækning af merudgifter efter § 100 i serviceloven.

Jeg mener heller ikke at jeg har grundlag for at kritisere at Ankestyrelsen afviste at behandle sagen.

Endelig mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere den praksis som myndighedernes afgørelser er udtryk for.

Jeg har imidlertid i dag ved enslydende breve orienteret Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen. Jeg vedlægger til orientering for Center for Døve en kopi af mit brev til Folketingets Retsudvalg.

Resultatet af min undersøgelse er nærmere beskrevet i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" på s. 3 ff.

Jeg vedlægger en sagsfremstilling sidst i brevet med gengivelse af uddrag af myndighedernes afgørelser.

For forståelsens skyld følger her en kort oversigt over forløbet i sagen:

Det fremgår af sagen at A, der er født i 1970, er døv. A har efter det oplyste ikke andre nedsættelser af funktionsevnen end den manglende hørelse. A er beskæftiget på ordinære vilkår og er – så vidt jeg forstår – fuldt selvhjulpnen i det daglige. Hun modtager invaliditetsydelse efter § 21 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. Hun bor sammen med sin mindreårige, hørende datter.

J.nr. 2007-4204-050/STM
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 20

Odense Kommune modtog den 24. januar 2007 en ansøgning fra A om tilskud til deltagelse i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Efter udarbejdelse af samtaleskema og sammenfatning traf Odense Kommune afgørelse i sagen den 12. februar 2007. Ved afgørelsen fik A afslag på ansøgningen om dækning af udgifter ved kursusdeltagelsen. Kommunen vurderede at A ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 100.

A klagede over kommunens afgørelse. Kommunen fastholdt afgørelsen den 27. februar 2007 og sendte sagen videre til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark.

Det sociale nævn traf afgørelse i sagen den 9. maj 2007. Nævnet ændrede ikke kommunens afgørelse. Ligesom kommunen mente nævnet ikke at A var omfattet af den personkreds som kan modtage hjælp til dækning af nødvendige merudgifter. Nævnets begrundelse er gengivet i den vedlagte sagsfremstilling.

Center for Døve klagede på A's vegne til Ankestyrelsen over nævnets afgørelse. Ankestyrelsen afslog den 19. juli 2007 at optage sagen til principiel eller generel behandling. Ankestyrelsen mente at retstilstanden var tilstrækkelig klar. Også Ankestyrelsens begrundelse er gengivet i den vedlagte sagsfremstilling.

Jeg modtog den 11. december 2007 en klage over myndighedernes afgørelser fra Center for Døve på As vegne. I klagen skrev centret blandt andet at alle voksne med nedsat hørelse som ikke har yderligere funktionsnedsættelser, er selvhjulpne og ikke gør brug af betydelige tekniske hjælpemidler. Den retstilstand som myndighedernes afgørelser i A's sag er udtryk for, vil indebære at voksne med nedsat hørelse udelukkes fra den personkreds der kan modtage støtte til nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 100. Centret udtrykte tvivl med hensyn til om dette er i overensstemmelse med bestemmelsens formål og lovgivers hensigt.

I anledning af centrets klage bad jeg den 28. januar 2008 myndighederne om udtalelser i sagen.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, udtalte sig i et brev af 12. februar 2008, og Ankestyrelsen udtalte sig i et brev af 19. marts 2008. Indholdet af udtalelserne er beskrevet nærmere i sagsfremstillingen sidst i brevet.

Ombudsmandens udtalelse

A's sag rejser flere spørgsmål. For det første om det var korrekt når myndighederne ikke anså A for omfattet af den personkreds som kan få hjælp til dækning af merudgifter efter § 100 i serviceloven. For det andet om den praksis som myndighedernes afgørelser i A's sag er udtryk for, ligger inden for rammerne af bestemmelsen i servicelovens § 100.

I det følgende gennemgår jeg først den bestemmelse som i dag findes i servicelovens § 100. Jeg ser i den sammenhæng på den udvikling der har ført til bestemmelsens nuværende indhold, på de forarbejder der ligger bag bestemmelsen, og på de tidligere og nugældende administrative forskrifter udstedt i medfør af bestemmelsen. Denne gennemgang belyser også hvordan personer med manglende eller nedsat hørelse har været og er nævnt i tilknytning til bestemmelsens anvendelsesområde. Derefter inddrager jeg det såkaldte kompensationsprincip på handicapområdet. Sidst i brevet fremgår min vurdering – på baggrund af alt det forudgående – af den praksis som Ankestyrelsen har fastlagt på området, og af myndighedernes afgørelser i A's konkrete sag.

Merudgifter – servicelovens § 100

Odense Kommune og Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, har ved afgørelserne i A's sag taget stilling til om A er omfattet af den personkreds som – efter servicelovens § 100 – kan få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse som følge af nedsat funktionsevne.

Servicelovens § 100 indeholder følgende:

"§ 100. Kommunalbestyrelsen skal yde dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år, med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepensionen. Det er en betingelse, at merudgiften er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i denne lov.

Stk. 2. (...)

Stk. 3. (...)

Stk. 4. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til, og betingelserne herfor.

Stk. 5. Personer, der modtager pension efter § 14 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension, er ikke berettiget til ydelser efter denne bestemmelse, medmindre de tillige er bevilget personlig hjælpepeordning efter § 96."

På tidspunkterne for afgørelserne fra Odense Kommune og Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, fremgik bestemmelsen af lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 med senere ændringer. I dag fremgår bestemmelsen af lovbekendtgørelse nr. 1117 af 26. september 2007 med senere ændringer. Bestemmelsens ordlyd er ikke ændret i perioden.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service. Det fremgår af forarbejderne til loven at bestemmelsen – med visse redaktionelle ændringer – er en videreførelse af § 84 i den tidligere lov om social service. § 84 blev indført ved vedtagelsen af den første servicelov (lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service). Ifølge forarbejderne afløste bestemmelsen den del af bistandslovens § 48, stk. 4, der handlede om merudgifter ved forsørgelsen. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i den tidligere servicelovs § 84 fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4985 f:

"Forslaget afløser den del af bistandslovens § 48, stk. 4, som handler om merudgifter ved forsørgelsen. Hjælpeordningerne og kontaktpersonordningen til døvblinde, som ligeledes havde hjemmel i bistandslovens § 48, stk. 4, findes nu i §§ 75 og 77.

Personkredsen, der efter forslaget skal kunne modtage hjælp efter bestemmelsen, er som udgangspunkt den samme som i bistandslovens § 48, stk. 4.

Afgrænsningen af personkredsen i bistandslovens § 48, stk. 4, er i Socialministeriets vejledning af 3. juli 1987 om hjælp efter bistandslovens § 48, angivet som 'personer over 18 år, som har et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, og som bor i eget hjem'. 'Udtrykket vidtgående handicap betyder i denne forbindelse, at der skal være tale om en vedvarende, dvs. en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af meget indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der ofte [min fremhævning] må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Den pågældende vil som regel være berettiget til invaliditetsydelse ..."

Socialministeren fastsatte nærmere regler om den berettigede personkreds i bekendtgørelse nr. 106 af 16. februar 1998 om afgrænsning af personkredsen efter lov om social service § 84, stk. 3. Denne bekendtgørelse indeholdt blandt andet følgende:

"§ 1. Hjælp til dækning af merudgifter ved forsørgelsen kan ydes til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne som følge af udviklingshæmning, sindslidelse, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat eller

manglende talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Stk. 2. Personer, der har medfødte misdannelser eller mangler, men ikke synligt eller umiddelbart konstaterbar nedsat funktionsevne, når forskrifter om diæt o.l. følges, kan få hjælp til dækning af merudgifter til diæt.

Stk. 3. Persongrupperne i stk. 1 og 2 kan få dækket merudgifter efter § 84, selv om de modtager invaliditetsydelse efter lov om social pension."

Bestemmelsen blev desuden behandlet i Socialministeriets vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap. Vejledningen indeholdt blandt andet følgende:

"121. Personkredsen omfatter personer på 18 år og derover, som har en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som følge af udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse, jf. bekendtgørelse om afgrænsning af personkredsen efter lov om social service § 84, stk. 3.

Der skal være tale om en vedvarende, dvs. en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af meget indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der ofte [min fremhævning] må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Den pågældende vil som regel være berettiget til invaliditetsydelse og eventuelt bistands- eller plejetillæg efter pensionslovgivningen."

Bestemmelsen i den tidligere servicelovs § 84 blev affattet på ny ved lov nr. 285 af 25. april 2001 om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform). Af forarbejderne til denne ændringslov fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 3136 ff:

"4.4. Handicapkompensation ydes efter serviceloven

Forligspartierne er enige om, at Socialministeriet skal udarbejde en bekendtgørelse om ændringerne i serviceloven, med henblik på at styrke retssikkerheden og sikre ensartede kriterier for den individuelle og konkrete vurdering af den enkelte ansøger. Bekendtgørelsen skal omfatte formålet med bestemmelserne om kompensation for nedsat funktionsevne, klar definition af den berettigede personkreds, og fastlæggelse af retningslinier for sagsbehandlingen, og herunder anvendelse af skriftlige handleplaner.

...

Som følge af bestemmelsen om, at ydelserne nu retter sig til alle, vil personkredsen for servicelovens § 84 være udvidet, og omfatte førtidspensionister og andre personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat funktionsevne, der betinger merudgifter ved den daglige livsførelse. Den gældende bestemmelse retter sig til en begrænset personkreds med betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

...

Funktionsevnekriteriet

Med servicelovens ikrafttræden fastsattes en ny målgruppebetegnelse, idet man forlod 'vidtgående fysisk eller psykisk handicap', og i stedet anvender betegnelsen 'personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne'.

Årsagen til den nedsatte funktionsevne vil ofte være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en betydelig og varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, som fx syn, hørelse, lammelser, hjerneska-
de, men det er vurderingen af graden af funktionsevnenedsættelsen, der er afgørende for berettigelsen til de særlige handicapkompenserende ydelser, og ikke den lægelige diagnose.

I FN's standardregler om lige muligheder for handicappede anvendes begrebet *handicap* om tab eller begrænsninger af mulighederne for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Handicap betegner her således *relationen mellem et menneske med nedsat funktionsevne og dets omgivelser*. Handicapbegrebet bliver på den måde et dynamisk begreb, der angiver, at grænserne for, at et menneske med en funktionsevnenedsættelse kan leve et normalt liv integreret i samfundet, ændres i takt med samfundets udvikling.

Det nye handicapbegreb lægger vægt på de barrierer i det omgivende samfund, et menneske med en nedsat funktionsevne støder imod, relationen mellem en persons nedsatte kropslige eller kognitive funktion og mulighederne i det omgivende samfund.

Vurderingen af funktionsevnen hos det enkelte menneske bliver derfor efter de gældende regler sat i relation til de tre overordnede principper for handicapindsatsen:

- Solidaritetsprincippet, (skattefinansiering af ydelser).
- Sektoransvarlighedsprincippet (hver sektor er ansvarlig for 'indretning', støtte og ydelser på sit område) og

- Kompensationsprincippet, (kompensering for følgerne af nedsat funktionsevne).

Kompensationsprincippet tager udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra funktionsevnenedsættelse til funktionsevnenedsættelse. Tildelingskriterierne for de enkelte ydelser er fastsat efter dette princip, og for nogle ydelser er også udmålingskriterierne fastsat her ud fra.

Kompensation sker enten ved naturalhjælp eller ved kompensation for væsentlige merudgifter. Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Det er en helhedsvurdering af den samlede livssituation for den enkelte og dennes familie, der ligger til grund for både ydelser og samlet støtte.

Den personkreds, der vil kunne komme i betragtning til en merudgiftsydelse, vil efter forslaget være personer med en varigt nedsat funktionsevne, som kan kompenseres blandt andet ved støtte til dækning af merudgifter. Begrebet nedsat funktionsevne bruges som ved tildeling af alle servicelovens ydelser, der skal kompensere en nedsat funktionsevne, som fx personlig hjælp, ledsagelse og hjælpemidler.

Den endelige afgørelse af niveauet for hvilke merudgifter der skal dækkes, må fastlægges ved den praksis som de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse træffer afgørelse om. I den forbindelse vil den Sociale Ankestyrelse blive anmodet om i de første fem år efter lovens ikrafttræden at prioritere koordinering af praksis på dette område højt, således at der så hurtigt som muligt fastlægges en sikker praksis på området."

Af de specielle bemærkninger i lovforslaget til bestemmelsen i § 84 fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 3158 ff:

"Formålet med ydelsen er at medvirke til, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og dennes eventuelle familie, kan leve så normalt som muligt på trods af den nedsatte funktionsevne.

Personkredsen omfatter personer mellem 18 år og 65 år, som har varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som følge af medfødt handicap eller senere opstået sygdom eller som følge af ulykkesskader. Som eksempler herpå kan nævnes udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerne-

skade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende og selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en betydelig og varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter og andre tilbud, der er afgørende for berettigelsen til de særlige kompenserende ydelser. Det er således ikke den lægelige diagnose og ikke arbejdsevnen, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at begå sig i sin daglige tilværelse.

Med forslaget vil forsørgelsesgrundlaget ikke have betydning i forhold til den personkreds, der kan opnå tilskud til dækning af nødvendige merudgifter, som følge af en nedsat funktionsevne. Den foreslåede bestemmelse omfatter alle voksne under 65 med varigt nedsat funktionsevne, uanset om forsørgelsesgrundlaget er førtidspension, erhvervsindkomst, dagpenge eller andet. Reglerne om, hvem der er berettigede til ydelsen er således gjort så gennemskuelige som muligt, hvilket styrker retssikkerheden.

...

Kompensation sker enten ved naturalydelse eller ved kontant merudgiftsydelse. Den handicappede skal afholde udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække nødvendige merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Det er en helhedsvurdering af den samlede livssituation for den enkelte og dennes familie, der ligger til grund for både ydelser og samlet støtte.

Merudgiftsydelsen efter forslagets § 84:

Merudgiftsydelsen er et supplement til servicelovens øvrige bestemmelser om støtte.

Merudgiftsydelsen skal sikre, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få dækket de nødvendige merudgifter til at få dagligdagen og almindelig livsførelse til at fungere.

...

Der kan ikke foretages en udtømmende opregning af, hvilke udgifter, der vil kunne opnås dækning for, idet merudgiftsbehovet vil være forskelligt fra person til person. I vurderingen vil bl.a. indgå pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold etc. Formålet er, at den pågældende kan fortsætte et liv så nær det normale som muligt.

...

Der kan ydes hjælp til dækning af merudgifter som følge af pågældende og eventuelt pårørendes nødvendige deltagelse i kurser, som tager sigte på at sætte de pågældende i stand til at leve et liv så nær det almindelige som muligt på trods af funktionsevnededsættelsen.

Det klassiske eksempel er deltagelse i kurser i total kommunikation (tegnsprogsundervisning mv.) for pårørende til personer med vidtgående hørehandicap. De udgifter, der kan være tale om, er fx rejseudgifter, merudgifter ved måltider og ophold, kursusafgift, kursusmaterialer, pasning af barn/børn, som ikke skal med på kurset."

Den tidligere bekendtgørelse nr. 106 fra 1998 blev afløst af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 869 af 23. oktober 2002 om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 84. Denne bekendtgørelse indeholdt blandt andet følgende:

"Personkreds

§ 1. Kommunen yder hjælp til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i lov om social service. Til personer, der er født før den 1. juli 1939, kan hjælpen ydes indtil det fyldte 67. år.

Stk. 2. Med varigt nedsat funktionsevne forstås en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

Stk. 3. (...)

Stk. 4. (...)"

Som det fremgår, blev beskrivelsen af hvad der forstås ved "varigt nedsat funktionsevne" herved ændret i forhold til de tidligere beskrivelser i forarbejder og vejledning, idet ordet "ofte", der i forarbejder og vejledning stod før formuleringen "må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger", udgik i bekendtgørelsens stk. 2.

Bestemmelsen i § 84 blev senere ændret ved lov nr. 319 af 5. maj 2004 om ændring af lov om social pension, lov om social service og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. (Opsat pension og justering af optjeningsregler). Af forarbejderne til denne ændringslov fremgår blandt andet følgende, jf. Socialudvalgets betænkning af 25. marts 2004 over forslag til lov om ændring af lov om social pension (Opsat pension og justering af optjeningsregler) (Folketingstidende 2003-04, tillæg B, s. 1191 f):

"For at være omfattet af servicelovens § 84 skal der være tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger, for at den pågældende kan opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som eksempler herpå kan nævnes nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, sindslidelser, epilepsi, hjerneskade, udviklingshæmning, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende, og selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til den særlige merudgiftsydelse. Det er således ikke den lægelige diagnose eller den pågældendes arbejdsevne, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.

Ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse vil blandt andet indgå den pågældendes aktivitetsniveau, erhvervsforhold, boligforhold, personlige forhold, helbredsforhold osv."

I dag gælder socialministerens bekendtgørelse nr. 626 af 15. juni 2006 om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af servicelovens § 100, stk. 4. I denne bekendtgørelse er ordlyden af § 1, stk. 2, om "varigt nedsat funktionsevne" uændret i forhold til § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 869 fra 2002, der er gengivet ovenfor.

Bestemmelsen i servicelovens § 100 er i dag desuden behandlet i Socialministeriets (nu Velfærdsministeriets) vejledning nr. 96 af 5. december 2006 om særlig støtte til voksne (vejledning nr. 5 til serviceloven). Af vejledningen frem-

går blandt andet følgende om formålet, personkredsen og eksempler på merudgifter:

"Formål

73. Formålet med ydelsen er at medvirke til, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og dennes familie kan leve et almindeligt liv som andre ikke-handicappede på samme alder og i samme livssituation.

Merudgiftsydelsen skal sikre, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få dækket de nødvendige merudgifter, som er en forudsætning for at få dagligdagen til at fungere.

...

Betingelser for støtte

74. Merudgiften skal være en nødvendig følge af den nedsatte funktionsevne. Dvs., at de udgifter, der kan dækkes, er udgifter, som den pågældende ikke ville have haft, hvis der ikke havde været tale om en nedsat funktionsevne.

Udgifter, som pågældende selv ville have afholdt, hvis der ikke havde foreligget særlige omkostninger ved den daglige livsførelse på grund af den nedsatte funktionsevne, skal derfor afholdes af den pågældende selv.

Der lægges herved på den ene side vægt på, at den pågældende skal afholde udgifter på linie med, hvad andre på samme alder og i samme livssituation har. På den anden side skal den pågældende ikke selv dække merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Personkreds

75. Personkredsen omfatter personer mellem 18 og 65 år, der har varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne som følge af medfødt handicap eller senere opstået handicap, sygdom eller som følge af ulykkesskader, samt personer der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepension. Merudgiften skal være en følge af den nedsatte funktionsevne.

76. Der skal være tale om en varigt nedsat funktionsevne, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværel-

se, og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som eksempler herpå kan nævnes udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende. Selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægelig diagnosticeret lidelse, der angiver en varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til den særlige merudgiftsydelse. Det er således ikke den lægelige diagnose eller den pågældendes arbejdsevne, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.

77. Vurderingen af, om personen opfylder betingelserne for at komme i betragtning til merudgiftsydelse, skal foretages uafhængigt af den løbende eller varige behandling, herunder medicinske behandling. Der henvises til Ankestyrelsens afgørelse SM C-29-04, samt SM C-16-06 om diabetes og SM C-6-06 om forhøjet blodtryk.

78. Ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse vil blandt andet indgå den pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold, herunder om den pågældende er forælder, helbredsforhold etc.

Funktionsevnenedsættelse er et begreb, som bruges ved tildeling af alle servicelovens ydelser, der skal kompensere for en nedsat funktionsevne, som fx personlig hjælp, ledsagelse, nødvendig boligindretning og hjælpemidler.

...

Eksempler på sandsynliggjorte merudgifter

91. I det følgende angives nogle eksempler på merudgifter, der kan dækkes efter servicelovens § 100 som følge af den varigt nedsatte funktionsevne. Der er ikke tale om en udtømmende liste. Der kan ofte være tale om komplicerede situationer, som opstår på grund af den varigt nedsatte funktionsevne.

...

Handicaprettede kurser

104. Der kan ydes hjælp til dækning af merudgifter som følge af den pågældendes og eventuelle børns eller pårørendes nødvendige deltagelse i kurser, som tager sigte på at sætte de pågældende i stand til at leve et liv som andre ikke-handicappede på samme alder og i samme livssituation.

Det klassiske eksempel er deltagelse i kurser i kommunikation (tegn-sprogsundervisning mv.) for pårørende til personer med vidtgående hørehandicap. Dernæst kurser som omhandler forskellige aspekter af temaet 'at leve med handicap', herunder forholdet til partneren, børn mv. De pårørende omfatter også familiens børn.

De udgifter, der kan være tale om, er fx rejseudgifter, merudgifter ved måltider og ophold, kursusudgifter, kursusmaterialer, pasning af barn/børn, som ikke skal med på kurset."

Fra nyere praksis kan jeg henvise til Ankestyrelsens principafgørelser C-48-06, C-46-06 og C-25-05, som jeg vedlægger til orientering.

Kompensationsprincippet

Bestemmelsen i servicelovens § 100 er udtryk for det såkaldte kompensationsprincip i dansk handicappolitik. Kompensationsprincippet er nærmere beskrevet i den 2. og afsluttende rapport (1996) fra Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser, som var nedsat af Socialministeriet. Af s. 55 ff i rapporten fremgår blandt andet:

"6.3. Kompensationsprincippet.

Afgørende for udmøntningen af solidaritetsprincippet i forhold til ydelsessystemet på handicapområdet har været udviklingen af princippet om kompensation for handicap. Efter dette princip skal personer med handicap i videst muligt omfang kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsnedsættelse, og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår en person er handicappet i en sådan grad, at der skal ydes kompensation for de merudgifter m.v. der følger af handicappet, henvises til kapitel 4 om gennemgang af regelsættet, herunder kriterier for ydelse af hjælp. Disse kriterier bygger normalt helt eller delvist på en vurdering af den enkeltes *konkrete behov*.

Kompensationsprincippet tager således udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra handicap til handicap. (...)

...

En del af handicapkompensationen sker ved at gøre samfundets tilbud tilgængelige for handicappede og en anden del sker ved at stille forskellige særlige ydelser til rådighed for mennesker med handicap.

Udgangspunktet i alle bestemmelser i bistandsloven, som tager sigte på at yde kompensation for følgerne af handicap er, at der skal ske kompensation for væsentlige merudgifter ved forsørgelsen, som personer med handicap har som følge af handicappet.

Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde den del af udgifterne, som svarer til de udgifter den pågældende selv ville have afholdt, hvis der ikke havde foreligget en funktionsnedsættelse, dvs. udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække merudgifter, der er en følge af handicappet.

En sådan regel er direkte formuleret i § 48 [i bistandsloven, som er videreført i § 100 i serviceloven; min bemærkning], men ligger også til grund for §§ 43, 58 og 59.

...

Udvalget har lagt kompensationsprincippet til grund for drøftelserne af regelsættet og er af den opfattelse, at kompensationsprincippet fortsat bør være udgangspunkt ved revision af regelsættet."

En tilsvarende beskrivelse af kompensationsprincippet findes – som det fremgår ovenfor – i forarbejderne til bestemmelsen i servicelovens § 100 (tidligere § 84) og i Socialministeriets vejledning om bestemmelsen.

Kompensationsprincippet er også beskrevet i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henvise til Kirsten Ketscher, *Socialret – principper, rettigheder, værdier*, 3. omarbejdede udgave (2008), s. 148 f.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om kompensationsprincippet. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 448 ff.

Ankestyrelsens praksis

Myndighedernes konkrete afgørelser i denne sag har direkte sammenhæng med den praksis på området som er fastlagt af Ankestyrelsen i en række principafgørelser der er udsendt i 2005 og senere. Jeg vil i dette afsnit forholde mig til denne praksis.

Ankestyrelsen har i praksis – i overensstemmelse de udstedte administrative forskrifter på området – lagt til grund at en ansøger kun er omfattet af den personkreds der kan få hjælp efter servicelovens § 100, hvis der hos den pågældende er tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og funktionsevnenedsættelsen har konsekvenser for ansøgeren af indgribende karakter i dagligdagen, og der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Jeg har i den forbindelse noteret mig at der siden 2005 har været tale om en fast praksis.

Jeg mener ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne praksis.

Dette skyldes for det første at der efter min opfattelse ikke i lovens ordlyd eller forarbejder er noget som klart er til hinder for den – temmelig restriktive – praksis som gælder på området. De hensyn som i praksis bliver tillagt afgørende betydning, kan genfindes både i forarbejderne og i de administrative forskrifter der knytter sig til bestemmelsen i servicelovens § 100.

Derudover er den gældende praksis – i overensstemmelse med lovgivers intentioner – dannet hos de administrative myndigheder, særlig hos Ankestyrelsen.

Som det fremgår af min gennemgang af retsgrundlaget, har lovgiver bemyndiget socialministeren til i en bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler om betingelserne for at få hjælp efter § 100. En tilsvarende bemyndigelse blev givet i forbindelse med bestemmelsen i den tidligere servicelovs § 84 – og endnu tidligere i tilknytning til bistandslovens § 48. Som det også fremgår ovenfor, har jeg bemærket at der – i merudgiftsbekendtgørelsen fra 2002 – tihsyneladende er sket en ændring (skærpelse) af de kriterier som kræves opfyldt før en ansøger kan anses for omfattet af personkredsen i § 100. Jeg henviser til min bemærkning på s. 9 f ovenfor om anvendelsen af ordet "ofte".

Jeg har i den forbindelse noteret mig at formuleringen i bekendtgørelsen fra 2002 om "varigt nedsat funktionsevne" (som er videreført i den nugældende bekendtgørelse) – som altså ikke indeholder ordet "ofte" – er gengivet i forarbejderne til en ændringslov til serviceloven fra 2004, jf. ovenfor.

Samlet mener jeg herefter ikke at der i lovens ordlyd eller forarbejder er noget som klart er til hinder for den praksis som Ankestyrelsen har anlagt. Jeg har

derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne praksis. Kritik fra min side forudsætter et sikkert grundlag, og jeg mener ikke at der foreligger et sådant sikkert grundlag i denne sag.

Det sociale nævn og Odense Kommunes afgørelser i A's sag

Afgørelserne i A's sag er truffet af Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser af om ansøgeren er omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, på vurderinger og afvejn timer af en række hensyn og omstændigheder. I denne afvejning indgår – som jeg også har redegjort for ovenfor – bl.a. oplysninger om og vurderinger af:

- om der er tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, **og**
- om funktionsevnenedsættelsen har konsekvenser for ansøgeren af indgribende karakter i dagligdagen, **og**
- om der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune, der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejn timer. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelser. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst, eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder.

Jeg kan derfor ikke kritisere afgørelsen af 9. maj 2007 fra Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, eller afgørelsen af 12. februar 2007 fra Odense Kommune.

Ankestyrelsens afvisning af at behandle A's sag

Ankestyrelsen afviste at behandle A's sag. Styrelsen mente ikke at sagen var af principiel eller generel betydning.

Af § 63, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) fremgår følgende om klager over det sociale nævns af-

gørelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007:

"§ 63. Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen kan dog på baggrund af en klage optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, eller kommunen, der kan anmode Ankestyrelsen om at optage sagen til behandling."

Det fremgår af bestemmelsen at afgørelser fra kommunerne som udgangspunkt kun kan behandles af én klageinstans, og at det er Ankestyrelsen der vurderer om en sag skal optages til behandling.

Bestemmelsen har fået sin nuværende ordlyd ved § 1, nr. 43, i lov nr. 574 af 24. juni 2005 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og andre love og om ophævelse af lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg mv. og lov om gennemførelse af visse tjenestemandretlige og pensionsmæssige forhold mv. i forbindelse med gennemførelse af lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand (Konsekvensrettelser på det sociale område som følge af kommunalreformen). Ifølge forarbejderne til ændringsloven er bestemmelsen en videreførelse af de tidligere gældende regler.

§ 63 i retssikkerhedsloven blev indført ved lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4897:

"Til § 63

Bestemmelsen er en videreførsel af den hidtil gældende regel om, at en afgørelse normalt kun kan efterprøves én gang, med mindre Ankestyrelsen skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning. Tilsvarende er kommunens klageadgang overført fra de enkelte sociale love."

Disse bemærkninger suppleres af bemærkningerne til lovens § 55, der blandt andet handler om votering i sager der er antaget til behandling efter lovens § 63, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4895 f:

"Til § 55

Der gælder det almindelige princip inden for det sociale område, at der normalt er klageadgang til én klageinstans. De sociale nævn er derfor normalt sidste klageinstans for kommunale og amtskommunale afgørelser. For at sikre at der ikke opstår uacceptable forskelle i praksis på

landsplan har Den Sociale Ankestyrelse dog mulighed for at antage sager af principiel eller generel betydning til behandling som 2. klageinstans. Afgørelsen i disse sager offentliggøres som led i Ankestyrelsens praksiskoordinerede virksomhed.

Begreberne 'principiel betydning' og 'generel betydning' forstås efter Ankestyrelsens praksis således:

En sag har principiel eller generel betydning hvis

- den omfatter forhold, Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler,
- den vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand, landsretterne eller af Højesteret,
- den rejser spørgsmål om administrative forskrifter, strider mod loven eller savner lovhjemmel,
- den vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller den i øvrigt berører et område, hvor Ankestyrelsen finder behov for at ændre praksis,
- hvor afgørelsen strider imod Ankestyrelsens offentliggjorte praksis,
- den har generel betydning for retsanvendelsen på det pågældende område, det vil sige, dens afgørelse har betydning ikke alene for den konkrete sag, men også for andre sager og altså indeholder et generelt aspekt,

Sager af generel betydning kan fx være sager:

- som er egnet til at udstikke retningslinier for et bestemt område,
- som kan belyse almindelig praksis,
- som viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt,
- som vedrører generelle forvaltningsretlige sagsbehandlingsspørgsmål, som det er af betydning at få lagt nogle normer for, inden for det sociale område."

Ankestyrelsen bygger sine afgørelser om at optage en sag til behandling eller ikke at gøre det på en vurdering og afvejning af om sagen må anses for at have principiel eller generel betydning. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at foretage denne vurdering og afvejning på en anden og bedre måde end Ankestyrelsen, der beskæftiger sig med dette sagsområde.

de i det daglige. Dette forhold understreges af at der her er tale om anvendelsen af en undtagelsesbestemmelse hvorefter adgangen til at få behandlet sagen i 2. klageinstans er begrænset.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af de vurderinger og afvejninger som Ankestyrelsens afgørelser bygger på. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere Ankestyrelsens afgørelser.

Ankestyrelsen begrundede sin afgørelse om ikke at behandle A's sag med at retsstillingen var tilstrækkelig klar, og henviste til principafgørelse C-48-06. Jeg mener ikke at jeg har grundlag for at kritisere denne vurdering.

Mine afsluttende kommentarer

Afslutningsvis finder jeg anledning til at bemærke at sådan som praksis er fastlagt, er personer med nedsat funktionsevne afskåret fra at få dækket merudgifter som følge af den nedsatte funktionsevne efter servicelovens § 100 hvis der ikke er iværksat betydelige hjælpeforanstaltninger.

Center for Døve peger på at dette i praksis vil gøre sig gældende for alle voksne døve som ikke har anden funktionsnedsættelse end hørehandicappet, da sådanne personer normalt er selvhjulpne og ikke gør brug af betydelige hjælpeforanstaltninger. Jeg mener at centrets vurdering er meget central.

Som jeg har redegjort for ovenfor, mener jeg ikke at jeg kan kritisere at Ankestyrelsen har anlagt den praksis som har udmøntet sig i den foreliggende afgørelse. Imidlertid er netop døve nævnt i forarbejderne som et af eksemplerne på persongrupper der kan få hjælp efter merudgiftsbestemmelsen. Ligeledes er deltagelse i kurser i total kommunikation (tegnsprogsundervisning mv.) for pårørende nævnt i forarbejderne som et klassisk eksempel på hvad der kan ydes hjælp til efter bestemmelsen. Samlet efterlader min behandling af denne sag efter min opfattelse en vis tvivl om hvorvidt den fastlagte praksis er helt i overensstemmelse med intentionerne med merudgiftsbestemmelsen. Hertil kommer en vis usikkerhed om hvordan den fastlagte praksis harmonerer med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet.

På den baggrund mener jeg det er mest korrekt at jeg orienterer Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Ankestyrelsen, Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune.

Jeg vedlægger de bilag centret har sendt mig, og jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi til orientering:

Ankestyrelsen

J.nr. ...

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark

J.nr. ...

Odense Kommune

J.nr. ...

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen at A, der er født i 1970, er døv. A har efter det oplyste ikke andre nedsættelser af funktionsevnen end den manglende hørelse. A er beskæftiget på ordinære vilkår og er – så vidt jeg forstår – fuldt selvhjulpne i det daglige. Hun modtager invaliditetsydelse efter § 21 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. Hun bor sammen med sin mindreårige, hørende datter.

Odense Kommune modtog den 24. januar 2007 en ansøgning fra A om tilskud til deltagelse i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Kommunen sendte den 26. januar 2007 et samtaleskema til A og bad hende om at udfylde de relevante dele af skemaet og sende det tilbage til kommunen.

A afleverede den 29. januar 2007 det udfyldte samtaleskema til kommunen. Så vidt jeg forstår på kommunens journalnotater, formulerede kommunen herefter en sammenfatning vedrørende funktionsevnen som blev sendt til A til bemærkninger. Sammenfatningen med A's tilføjelser blev modtaget af kommunen den 5. februar 2007. Af sammenfatningen fremgår blandt andet følgende:

"Jeg vil gerne have mulighed for at deltage i kurser og foredrag på lige fod med andre. Døve forældre med hørende børn har samme baggrund, sprog, kultur og er i samme situation.

Jeg vil gerne diskutere/dialog med min datter, hvis hun har brug for at snakke om emner.

...

Som døv har jeg svært ved at følge hørendes kommunikation om vigtige emner som børneopdragelse, udvikling, konflikter, pubertet og aktuelle emner mv.

Jeg kan umuligt at følge med dvs. at høre foredrag på offentlige steder eller på skolen. Jeg har stadig svært at snakke med min datters skoleveninders forældre om pubertetsalderen.

Jeg mangler at få vide mere om pubertetsalderen, kommunikation m.v.

...

Jeg kan anvende e mail og computer samt tekst telefon. Kurserne er også vigtige så min datter og jeg møder andre ligestillede og min datter kan identificere sig med andre hørende børn af døve forældre. Jeg har ikke tekst telefon"

I et brev af 12. februar 2007 meddelte Odense Kommune A afslag på ansøgningen om dækning af udgifter ved deltagelse i kursus for døve familier med hørende børn. Kommunen vurderede at A ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til nødvendige merudgifter efter servicelovens § 100. I begrundelsen for afslaget skrev kommunen blandt andet:

"Vi har lagt vægt på en konkret vurdering af oplysningerne om din funktionsevne i samtalskemaet med sammenfatning og dine oplysninger til sagen i øvrigt samt afgørelse fra Ankestyrelsen 08.11.2006, der er udsendt i SM C 48-06 den 01.12.2006.

Du er erhvervsmæssig beskæftiget på ordinære vilkår og modtager invaliditetsydelse efter § 21 i lov om social pension.

Vi har forståelse for, at dit hørehandicap er indgribende for din daglige tilværelse, men vi finder det ikke godtgjort, at der på nuværende tidspunkt er behov for iværksættelse af betydelige hjælpeforanstaltninger for at du kan opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Du opfylder dermed ikke betingelserne i § 100, stk. 1 jvf. bekg. nr. 626 af 15.06.2007, § 1, stk. 2."

Kommunen modtog den 26. februar 2007 en klage fra A over afgørelsen. Den 27. februar 2007 fastholdt kommunen sin afgørelse og sendte sagen videre til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark.

Det sociale nævn traf afgørelse i sagen den 9. maj 2007. Nævnet ændrede ikke kommunens afgørelse. Af nævnets begrundelse fremgår blandt andet:

"Begrundelsen for afgørelsen er, at nævnet finder, at De ikke er omfattet af den personkreds, der kan modtage støtte til dækning af nødvendige merudgifter.

På den baggrund har nævnet ikke taget stilling til, om udgiften til kursusdeltagelse er en nødvendig merudgift.

Efter servicelovens § 100 yder kommunen dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse, at merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i serviceloven.

Det fremgår af § 1, stk. 2 i socialministeriets bekendtgørelse nr. 626 af 15. juni 2006, om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 100, at der med varigt nedsat funktionsevne forstås en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende

karakter i den daglige tilværelse og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

Ankestyrelsen har fortolket ovenstående bestemmelse i forhold til svagtsynede/blinde i en afgørelse, der er offentliggjort som SM C 48-06. Afgørelsen vedlægges i kopi til Deres orientering. I afgørelsen trækker Ankestyrelsen nogle linjer for, hvor vidtgående indflydelse funktionsnedsættelsen skal have på den daglige livsførelse, for at funktionsnedsættelsen berettiger til tilskud efter servicelovens § 100.

Efter nævnets opfattelse er afgørelsen udtryk for et princip, der kan overføres til Deres situation som døv. Et hørehandicap er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at blive omfattet af personkredsen i servicelovens § 100. Der stilles yderligere krav om betydelige hjælpeforanstaltninger til afhjælpning af en nedsættelse i funktionsevnen i forhold til den daglige tilværelse.

Ved afgørelse af, om konsekvenserne af Deres nedsatte funktionsevne for Dem er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, har nævnet lagt vægt på sagens oplysning om, at De er fuldt selvhjulpen i dagligdagen og beskæftiget på ordinære vilkår.

Nævnet finder på den baggrund, at Deres hørehandicap ikke har konsekvenser af så indgribende karakter i Deres daglige tilværelse og ikke har medført, at der må iværksættes så betydelige hjælpeforanstaltninger som forudsat, for at der kan ydes støtte til dækning af merudgifter.

Nævnet finder således, at De, på trods af Deres hørehandicap, ikke er omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, hvorfor De ikke kan få tilskud til merudgifter til den ansøgte kursusdeltagelse."

Center for Døve klagede på A's vegne til Ankestyrelsen over nævnets afgørelse. Ankestyrelsen afslog den 19. juli 2007 at behandle sagen. Ankestyrelsen skrev blandt andet følgende som begrundelse for sin beslutning:

"Selv om afgørelsen har stor betydning for Dem, betyder det ikke i sig selv, at den har principiel eller generel betydning.

Retstilstanden er tilstrækkelig klar.

Vi har tidligere taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en person, der er selvhjulpen er omfattet af den personkreds, der kan modtage hjælp til nødvendige merudgifter. Vi henviser til Principafgørelse nr. C-48-06. Det fremgår heraf, at en synshandicappet efter en konkret og individuel vur-

dering kunne være omfattet af den personkreds, der kunne modtage merudgiftsydelser.

Afgørelsen heraf beroede på, om synshandicappet for den enkelte, havde konsekvenser af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og om synshandicappet medførte, at der måtte sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

Bemærkninger til klagen

Center for Døve har i klagen bl.a. henvist til vejledningen om merudgifter og har afsluttende bemærket, at alle voksne med nedsat hørelse i alderen 18 til 65 år, uden yderligere funktionsnedsættelser er selvhjulpne og gør ikke brug af betydelige hjælpeforanstaltninger, så allerede af den grund falder de uden for personkredsen i § 100, hvis der laves en analog slutning til SM C-48-06.

Vi henviser til, at de bemærkninger, som er fremført i klagen vedrørende hørehandicappedes funktionsniveau ikke adskiller sig væsentligt fra, hvad der også gælder for svagtseende."

Jeg modtog den 11. december 2007 en klage fra Center for Døve As vegne over myndighedernes afgørelser.

I anledning af centrets klage til mig bad jeg den 28. januar 2007 Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, om en udtalelse. Jeg bad nævnet om først at indhente en udtalelse fra Odense Kommune om sagen hvis nævnet skønnede at det var relevant. Jeg bad desuden nævnet om at sende mig udtalelsen gennem Ankestyrelsen, og jeg bad Ankestyrelsen om at udtale sig om sin afgørelse om at sagen ikke var af principiel eller generel betydning.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, udtalte herefter følgende i brev af 12. februar 2008:

"Vi skal i den anledning udtale,

- at vi henholder os til begrundelsen i ovennævnte afgørelse, hvor vi mener at have taget stilling til klagers anbringender,
- at vi mener, at afgørelsen er i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis og
- at vi ikke har yderligere bemærkninger til sagen."

Ankestyrelsen tilkendegav i brev af 19. marts 2008 at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Ankestyrelsen henviste til afgørelsen af

19. juli 2007 og den begrundelse for ikke at antage sagen til principiel eller generel behandling som var anført i afgørelsen.

Jeg sendte den 2. april 2008 udtalelserne til Center for Døve sådan at centret kunne komme med eventuelle bemærkninger. Center for Døve tilkendegav kort efter at udtalelserne ikke gav centret anledning til yderligere bemærkninger.

