

Ankestyrelsens praksisundersøgelse om
kommunernes anvendelse
af serviceniveauer

Januar 2014



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

| | Side |
|--|-----------|
| 1 Indledning og baggrund | 1 |
| 1.1 Praksisundersøgelsens hovedresultater | 4 |
| 2 Materiel vurdering af kommunens afgørelse | 7 |
| 2.1 Beskrivelse af lovgrundlaget | 7 |
| 2.2 Overensstemmelse med regler og praksis | 8 |
| 2.3 Sagens oplysning og dokumentationsniveau | 9 |
| 2.4 Konkret og individuel vurdering | 10 |
| 3 Anvendelse af serviceniveauer og inddragelse af økonomiske hensyn | 14 |
| 3.1 Serviceniveaues overensstemmelse med regler og praksis | 14 |
| 3.2 Serviceniveau og økonomiske hensyn i sagsbehandlingen | 15 |
| 3.3 Anvendelse af serviceniveau i afgørelsen | 16 |
| 3.4 Faglige og økonomiske hensyn | 18 |
| 4 Vurdering af formelle regler og særlige sagsbehandlingsregler | 21 |
| 4.1 Afgørelsens form og indhold | 21 |
| 4.2 Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler | 25 |
| 5 Karakteristika | 28 |
| Bilag 1 Metode | 33 |
| Bilag 2 Regelgrundlag | 41 |
| Bilag 3 Principafgørelser | 44 |
| Bilag 4 Indkaldelsesbrev | 49 |

1 Indledning og baggrund

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har bedt Ankestyrelsen om at udarbejde en undersøgelse af kommunernes praksis, der belyser, hvordan kommunerne anvender og henviser til fastsatte serviceniveauer og inddrager økonomiske hensyn, når de træffer konkrete afgørelser om hjælp efter serviceloven § 85, om socialpædagogisk bistand, og serviceloven § 107, om midlertidigt ophold i botilbud. I den forbindelse vil det blive belyst i hvilket omfang, de konkrete afgørelser er i overensstemmelse med lovgivning og praksis. Fokus for vurderingen af afgørelserne vil være, om der er foretaget en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp, og om der herved også er taget stilling til, om det fastlagte serviceniveau skal fraviges.

Baggrund

Baggrunden for undersøgelsen er, at det med virkning fra den 1. september 2012 blev præciseret i serviceloven, at afgørelser om hjælp efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn, jf. serviceloven § 1, stk. 3. Det blev samtidig i serviceloven § 138 præciseret, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer, kan træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for udmøntning af hjælp efter loven.

Ankestyrelsen bemærker, at det er kommunernes opfattelse, at ankesystemet sjældent tager højde for kommunernes serviceniveauer¹. Dette var en af årsagerne til ændringen af serviceloven, som tydeliggjorde den gældende retstilstand for kommunalbestyrelsernes inddragelse af saglige økonomiske hensyn og fastsættelse af lokale serviceniveauer, når de træffer afgørelser i konkrete sager. En anden årsag til lovændringen var, at der i praksis er uklarhed om, hvordan serviceniveauer og saglige økonomiske hensyn kan anvendes i konkrete afgørelser.

Sager

De 2 ydelsesområder er udvalgt på baggrund af en landsdækkende kortlægning forud for praksisundersøgelsen². Ankestyrelsen har i spørgeskemaundersøgelsen kortlagt, i hvilket omfang kommunerne har politisk vedtagne serviceniveauer og i givet fald på hvilke områder. Kortlægningen viser, at kommunerne hyppigt anvender serviceniveauer inden for de 2 ydelsesområder socialpædagogisk bistand og midlertidigt ophold i botilbud.

Ankestyrelsen har herefter indkaldt sager fra 9 forskellige kommuner, som har oplyst, at de har indført eller ændret deres serviceniveau efter lovændringen i september 2012. Ankestyrelsen har modtaget 102 sager, hvoraf 99 sager er fundet egnet til at indgå i

¹ "Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet" Juni 2011, udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Socialministeriet og Finansministeriet

² Se bilag 1 Metode

undersøgelsen³. Kommunerne er blevet bedt om at indsende både bevillings- og afslagsager, herunder sager, hvor der er ændret i en bevilling.⁴

Service niveauer

I praksis anvender kommunerne begreberne serviceniveauer, serviceniveaubeskrivelser og kvalitetsstandarder som udtryk for det samme. Ankestyrelsen har i denne praksisundersøgelse valgt at bruge begrebet serviceniveau.

Service loven § 138 giver en generel hjemmel til at udarbejde serviceniveauer på alle områder. Nogle bestemmelser i loven er mere oplagte at lave serviceniveauer for qua bestemmelsens ordlyd. I bestemmelser med et udpræget grad af skøn kan serviceniveauer bidrage til sagsbehandlerens afvejning af skønnet. Inden for de af undersøgelsen omfattede ydelsesområder § 85, om socialpædagogisk bistand, og § 107, om midlertidigt ophold i botilbud, har kommunerne ikke pligt til at udarbejde serviceniveauer. Modsat eksempelvis områderne personlig og praktisk hjælp samt kommunal genoptræning og vedligeholdelsestræning, jf. service loven §§ 83 og 86, hvor kommunalbestyrelserne er forpligtede til mindst én gang årligt at udarbejde kvalitetsstandarder. Disse skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for hjemmehjælp eller træning efter lovens §§ 83 og 86.⁵

Service lovens karakter af rammelov indebærer, at der er tiltænkt den enkelte kommunalbestyrelse en fleksibilitet i sammensætningen af løsninger og i anvendelsen af faglige metoder. Det indebærer et politisk handlerum til, at kommunalbestyrelsen på visse områder kan fastsætte lokale kvalitetsstandarder, retningslinjer eller lokale serviceniveauer (vejledende retningslinjer) om, hvilken type hjælp der typisk gives i forhold til bestemte typer af behov eller målgrupper. Dette handlerum varierer mellem de enkelte bestemmelser i service loven alt efter bestemmelsens udformning eller efter, om rummet for skøn er indsnævret som følge af en mangeårig retspraksis. Uanset om der er et rum for udøvelse af skøn og fastsættelse af lokale serviceniveauer, vil der altid i den konkrete sag skulle foretages en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats konkret afhjælper behovet hos borgeren, ligesom kommunalbestyrelsen er bundet af gældende regler og forvaltningsretlige grundsætninger, selv om der er fastsat et lokalt serviceniveau.

Det politiske handlerum skal altid udfyldes af kommunalbestyrelsen eller et udvalg og udøves naturligt i forbindelse med kommunalbestyrelsens udformning af generelle retningslinjer (mål, midler, standarder). Det lokale politiske råderum kan bruges til at

³ De 3 sager er udgået af undersøgelsen, da der er truffet afgørelse forud for kommunernes indførelse af eller ændring i serviceniveauet i september 2012

⁴ Se kapitel 5 Karakteristika for fordeling af sagstyper i undersøgelsen.

⁵ Se service loven § 139 samt bekendtgørelse nr. 342 af 26. marts 2013 om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp og træning efter service loven §§ 83 og 86

fastlægge retningslinjer for sagsbehandlingen og den konkrete afgørelse. Fastsættelse af serviceniveauer er således en lokalpolitisk beslutning.

Hvis kommunalbestyrelsen har fastsat et politisk besluttet serviceniveau, og serviceniveauet senere ændres, kan kommunalbestyrelsen ikke alene med henvisning til det ændrede serviceniveau, træffe afgørelse om anden hjælp eller hjælp i ændret omfang i forhold til den enkelte borger. Der kan f.eks. godt træffes afgørelse om hjælp i øget/nedsat omfang med henvisning til et ændret serviceniveau, men det kræver altid en ny, konkret og individuel afgørelse i forhold til den enkelte borger for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov, lige som det skal ske inden for rammerne af lovgivningen, retspraksis m.v.

Kommunalbestyrelsen kan ikke fastsætte lokale regler, der f.eks. betyder, at hensyn, som er obligatoriske, ikke skal inddrages i sagen. Der kan på den anden side godt fastsættes lokale krav om, at visse saglige hensyn obligatorisk skal inddrages i den konkrete afgørelse. Der kan ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

I det omfang, der er fastsat et serviceniveau, som er fastlagt inden for lovens rammer, bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse. Det betyder på den ene side, at kommunalbestyrelsen bliver bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet, og at kommunalbestyrelsen derfor som udgangspunkt skal kunne begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning. På den anden side betyder det også, at hvis der i afgørelsen henvises til et serviceniveau, skal ankemyndigheden, hvis der klages over afgørelsen, inddrage hensynet til kommunalbestyrelsens ret til at fastlægge serviceniveauet. Hvis ankemyndigheden sætter sin egen afgørelse i stedet for kommunalbestyrelsens i forbindelse med en ankesag, eller hvis ankemyndigheden træffer afgørelse i en egendriftsag, skal ankemyndigheden således inddrage kommunalbestyrelsens serviceniveau i afgørelsen, såfremt det er oplyst i sagen.

Generelle betragtninger om kommunernes udformning af serviceniveauer

Undersøgelsen viser, at kommunerne anvender serviceniveauer på forskellige måder. Tendensen er, at kommunerne har beskrevet et lokalpolitisk niveau på § 85, om socialpædagogisk bistand, mens det der kendetegner serviceniveauerne på § 107, om midlertidigt botilbud, er, at serviceniveauet lægger sig tæt op ad lovbestemmelsens ordlyd.

Det varierer hvor konkret og omfattende serviceniveauet er. På § 85 er enkelte kommuner meget konkrete i udformningen af serviceniveauet og har en fælles målgruppebeskrivelse samt anvender voksenudredningsmetoden, hvor den samlede funktionsvurdering angives på flere niveauer. Niveauerne er endvidere defineret i serviceniveauet, og det er beskrevet hvilken hjælp, kommunen yder på det enkelte niveau.

Andre kommuner anvender også niveauopdeling for hjælp efter § 85, men definerer ikke i serviceniveauet, hvilken funktionsnedsættelse der afgør, om borgeren er i målgruppen for de forskellige niveauer.

På § 107 er der enkelte kommuner, der i serviceniveauet har en beskrivelse af praktiske oplysninger om de enkelte botilbud i kommunen. Her handler serviceniveauet i højere grad om at beskrive indholdet af botilbuddet og hvilke principper det drives efter.

Størstedelen af de deltagende kommuner beskriver serviceniveauet for § 107 med lovens ordlyd og beskriver ikke nærmere målgruppen eller ydelsens indhold.

1.1 Praksisundersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen viser, at kommunernes afgørelser samlet set er rigtige, det vil sige i overensstemmelse med regler og praksis, i 81 procent af sagerne. I den overvejende del af sagerne – svarende til 93 procent – har kommunerne foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp, herunder af borgerens funktionsevne og/eller særlige sociale problemer.

Oplysningsgrundlaget i sagerne

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

Undersøgelsen viser, at oplysningsgrundlaget har været i orden i 86 procent af sagerne. Dette betyder omvendt, at oplysningsgrundlaget i 14 procent af sagerne ikke er i orden.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad oplyser borgeren om, hvilke faktiske oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen.

Dette hensyn kan tilgodeses ved at give borgeren en skriftlig afgørelse. Derved styrkes borgerens muligheder for at forstå hvilke forhold og hensyn, der har været udslagsgivende for vurderingen i sagen og for afgørelsens udfald.

Henvisning til serviceniveau i afgørelsens begrundelse

Undersøgelsen viser, at kommunerne i størstedelen af sagerne ikke henviser til fastsatte serviceniveauer i begrundelsen for afgørelsen. Ud af de undersøgte 99 sager har kommunerne alene i 12 sager henvist til serviceniveauet i begrundelsen for afgørelsen.

Vurdering af borgerens behov i forhold til serviceniveauet

I de 12 sager, hvor kommunen i afgørelsen har henvist til et serviceniveau viser undersøgelsen, at kommunerne har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov i forhold til det fastsatte serviceniveau i 10 af sagerne.

Serviceniveauers overensstemmelse med regler og praksis

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 29 ud af de 99 undersøgte sager har anvendt et fastsat serviceniveau og/eller inddraget økonomiske hensyn i sagsbehandlingen. Ankestyrelsens vurdering omfatter her alle sagens akter, herunder journalnotater, referater og afgørelser. I alle 29 sager vurderer Ankestyrelsen, at serviceniveauet eller de økonomiske hensyn er i overensstemmelse med regler og praksis.

Serviceniveau og økonomiske hensyn i sagsbehandlingen

Ud af de i alt 29 sager, hvor kommunen har anvendt et fastsat serviceniveau eller inddraget økonomiske hensyn, er det vurderet, at anvendelsen af de nævnte hensyn har haft betydning for sagens afgørelse i 20 ud af de 29 sager.

Videre viser undersøgelsen, at kommunerne, i 16 ud af de 29 sager, hvor det kan ses, at der er anvendt et fastsat serviceniveau eller inddraget økonomiske hensyn i sagsbehandlingen, også i selve afgørelsen har anvendt eller henvist hertil.

Ud af de 16 sager, er serviceniveauet og/eller de økonomiske hensyn anvendt aktivt i høj eller nogen grad i 5 sager. Det vil sige, at kommunen har argumenteret med serviceniveauet eller de økonomiske hensyn i begrundelsen for afgørelsen.

Orientering om serviceniveauet

Undersøgelsen viser, at det ikke er så udbredt at orientere borgeren om kommunens serviceniveauer, uanset at kommunen har henvist hertil i afgørelsen. I 2 sager er serviceniveauet vedlagt afgørelsen, og i 8 sager er borgeren henvist til selv at finde serviceniveauet på kommunens hjemmeside.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne, i det omfang de anvender serviceniveauet i afgørelsen, i højere grad søger at gøre serviceniveauet tilgængeligt for borgeren.

Skriftlighed og begrundelse

Borgeren har krav på en skriftlig afgørelse, når der er tale om en sag om socialpædagogisk bistand. Undersøgelsen viser, at kommunerne i sagerne om socialpædagogisk bistand ikke overholder kravet om skriftlighed i 28 procent af sagerne, hvilket svarer til 14 sager.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne så vidt muligt sikrer, at borgeren modtager en skriftlig afgørelse.

Begrundelsen skal opfylde forvaltningslovens krav om en god begrundelse. En afgørelse skal derfor, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en skriftlig begrundelse. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen giver borgeren fuldt ud medhold. Ankestyrelsen har vurderet, at kravene til begrundelsen er opfyldt i 78 procent af sagerne.

Ankestyrelsen bemærker, at kommunerne efter serviceloven § 89 er forpligtede til at anvende skriftlige afgørelser i sager om socialpædagogisk bistand.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler giver en begrundelse for afgørelsen.

Lovregler

Undersøgelsen viser, at kommunerne i langt størstedelen af sagerne ikke henviser til de lovbestemmelser, der ligger til grund for afgørelsen. Det fremgår således alene klart i 40 procent af sagerne, hvilket lovgrundlag afgørelsen er baseret på

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne henviser præcis til den eller de bestemmelser, som afgørelsen er truffet efter.

Der skal således anføres paragraf, stykke og nummer, medmindre afgørelsen er truffet efter hele paragraffen.

2 Materiel vurdering af kommunens afgørelse

2.1 Beskrivelse af lovgrundlaget

Kommunen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle, vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter serviceloven. Muligheden for at fastlægge kommunale serviceniveauer fandtes allerede forud for lovændringen, men fremgår nu udtrykkeligt af § 138 i serviceloven.

Serviceoven § 138

"Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven."

Det blev samtidig udtrykkeligt fastsat i serviceloven, at kommunen skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn, når den træffer afgørelser.

Serviceoven § 1, stk. 3, 3. pkt.

"Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn."

Endelig fremgår det nu udtrykkeligt, at kommunen altid skal foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, når kommunen træffer afgørelse.

Serviceoven § 1, stk. 3, 2. pkt.

"Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte."

I forbindelse med den konkrete og individuelle vurdering af borgerens behov for hjælp og støtte skal kommunen således også vurdere, om borgerens behov nødvendiggør, at kommunen fraviger det generelle vejledende serviceniveau, som den har fastlagt.

Kommunen skal tilbyde socialpædagogisk bistand til borgere, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Serviceoven § 85

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

Socialpædagogisk bistand ydes uafhængigt af borgerens boform. Socialpædagogisk bistand vil også være relevant at yde i forbindelse med et rehabiliteringsforløb, som følge af en sygdom eller en ulykke, hvor støtten indgår som et element i den samlede indsats overfor borgeren. Socialpædagogisk bistand vil ofte indgå i den hjælp og støtte, som borgere, der opholder sig i et midlertidigt botilbud, modtager, herunder i forbindelse med udslusning fra botilbuddet.

Kommunen skal tilbyde midlertidigt ophold i botilbud til borgere, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Serviceoven § 107

"Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold

- 1) til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og
- 2) til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte."

2.2 Overensstemmelse med regler og praksis

Ankestyrelsen vurderer, at kommunerne i 81 procent af sagerne har truffet en afgørelse, der samlet set er i overensstemmelse med gældende regler og praksis på området, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1 Er afgørelsen samlet set rigtig?

| | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis | 80 | 81 |
| Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag | 19 | 19 |
| I alt | 99 | 100 |

Det betyder, at hvis der havde været tale om en klagesag, ville afgørelsen i 19 procent af sagerne enten blive ændret eller sagen ville blive hjemvist til fornyet behandling og afgørelse.

De forhold, der har ført til denne vurdering er, at sagen har været utilstrækkeligt oplyst og/eller at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp, da den traf afgørelsen.

2.3 Sagens oplysning og dokumentationsniveau

Undersøgelsen viser, at oplysningsgrundlaget i hovedparten af sagerne – svarende til 86 procent - har været i orden. Det vil sige, at der ingen oplysninger mangler eller at der alene mangler enkelte mindre væsentlige oplysninger, og at oplysningsgrundlaget er tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse. Dette betyder omvendt, at oplysningsgrundlaget i 14 procent af sagerne ikke er i orden. Se nærmere tabel 2.2.

Tabel 2.2 I hvilket omfang er sagen oplyst?

| | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Ingen oplysninger mangler | 66 | 67 |
| Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler | 19 | 19 |
| Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler | 11 | 11 |
| Afgørende oplysninger mangler | 3 | 3 |
| I alt | 99 | 100 |

Følgende sager er eksempler på, at oplysningsgrundlaget er utilstrækkeligt:

Sag nr. 32 Sagen drejer sig om en 18-årig dreng med hjerneskade. Han er i aflastning på en § 107-institution 156 døgn årligt, og er bevilget dagbeskæftigelse samt transport til og fra dette. Det er vurderet, at afgørende oplysninger mangler på det tidspunkt, hvor kommunen træffer afgørelse om aflastning i botilbuddet, idet der alene foreligger 2 erklæringer fra 2009 om drengens funktionsevne og et beslutningsreferat fra hans skole fra december 2012. Der mangler dermed væsentlige oplysninger om drengens funktionsniveau, som det er nu.

Sag nr. 62 Sagen drejer sig om en 34-årig kvinde, der selv ansøger kommunen om socialpædagogisk bistand, da hun flytter sammen med sin kæreste. Kommunen giver afslag på dette. Kvinden har været igennem et længerevarende forløb med psykisk sygdom, hvor hun i lange perioder har været indlagt og efterfølgende boet på et botilbud. Kvinden har en datter, der er frivilligt anbragt. Kvindens funktionsniveau er svingende således, at hun nogle dage magter opgaver og andre dage ikke gør. Der er oplysninger om selvskadelig adfærd, og problemer med selv at være kontaktopsøgende. Hun har svært ved at opsøge kontakt til andre, herunder særligt telefonkontakt til læger og offentlige myndigheder. Hun er i løntilskudsjob 7 timer ugentligt, og herudover deltager hun i kommunens klub for psykisk sårbare. Afslaget på bevilling af en støttekontaktperson er begrundet med, at store dele af den støtte, som kvinden har behov for, kan tildeles gennem vejledning og støttende samtaler med klubmedarbejdere i kommunens klub. Ankestyrelsen vurderer, at kvindens behov for hjælp ikke er tilstrækkeligt belyst, ligesom der ikke foreligger oplysninger om, hvilken hjælp der konkret ydes af klubben og hvorvidt hendes behov vil kunne dækkes her.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i højere grad oplyser borgeren om, hvilke faktiske oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen.

Dette hensyn kan tilgodeses ved at give borgeren en skriftlig afgørelse. Derved styrkes borgerens muligheder for at forstå hvilke forhold og hensyn, der har været udslagsgivende for vurderingen i sagen og for afgørelsens udfald.

2.4 Konkret og individuel vurdering

Hjælpen efter serviceloven skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger og i samarbejde med borgeren, jf. serviceloven § 1, stk. 3, 2. pkt.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i den overvejende del af sagerne – svarende til 93 procent - har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp, herunder af borgerens funktionsevne og/eller særlige sociale problemer. Se nærmere tabel 2.3.

Tabel 2.3⁶ Har kommunen foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp, herunder af borgerens funktionsevne eller særlige sociale problemer?

| | Antal | Procent |
|--------------|-------|---------|
| I høj grad | 77 | 78 |
| I nogen grad | 15 | 15 |
| I ringe grad | 7 | 7 |
| Nej | 0 | 0 |
| I alt | 99 | 100 |

Henvisning til serviceniveau i afgørelsens begrundelse

Undersøgelsen viser, at kommunerne i størstedelen af sagerne ikke henviser til fastsatte serviceniveauer i begrundelsen for afgørelsen. Se nærmere tabel 2.4.

Tabel 2.4 Har kommunen i afgørelsens begrundelse henvist til et fastsat serviceniveau?

| | Antal | Procent |
|-------|-------|---------|
| Ja | 12 | 12 |
| Nej | 87 | 88 |
| I alt | 99 | 100 |

Vurdering af borgerens behov i forhold til serviceniveauet

I de 12 sager, hvor kommunen i afgørelsen har henvist til et serviceniveau viser undersøgelsen, at kommunerne har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov i forhold til det fastsatte serviceniveau i 10 af sagerne.

I 2 sager vurderer Ankestyrelsen, at der ikke er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov i forhold til det fastsatte serviceniveau. Se nærmere tabel 2.5.

⁶ Kategorierne I høj grad og I nogen grad er udtryk for, at vurderingen er i orden

Tabel 2.5 Hvis kommunen har henvist til et fastsat serviceniveau i afgørelsens begrundelse, er der så foretaget en konkret vurdering af borgerens behov i forhold til serviceniveauet?

| | Antal |
|--------------|-------|
| I høj grad | 9 |
| I nogen grad | 1 |
| I ringe grad | 2 |
| Nej | 0 |
| I alt | 12 |

Den manglende vurdering af borgerens behov i forhold til serviceniveauet kan ses i de følgende 2 sager:

Sag nr. 18 Sagen drejer sig om en 40-årig selvmordstruet mand. I forbindelse med et selvmordsforsøg bliver han tvangsindlagt på psykiatrisk center i 4 dage. Han bliver efterfølgende behandlet med samtale en gang om ugen på Center for Selvmordsforebyggelse. I forbindelse med tvangsindlæggelsen, rydder søsteren op i mandens hjem, som er fyldt med skrald og beskidt tøj. Manden er overvægtig, har diabetes, social fobi og angst. Han har haft en svær barndom, og har altid været enspænder. Han blev i maj 2012 sygemeldt fra sit arbejde som lastbilchauffør på grund af depression. Efter tvangsindlæggelsen, har han en samtale med kommunen, hvorefter han bliver bevilliget 1-4 timers socialpædagogisk bistand om ugen i 4 måneder, med henblik på afklaring af hans behov. Det fremgår af sagens akter, at der er valgt moderat støtte.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp. Det fremgår ikke hvorfor moderat støtte er valgt, fremfor let, stor eller omfattende støtte, som er de niveauer, kommunen har fastsat i serviceniveauet.

Sag nr. 23 Kommunen giver afslag på yderligere aflastningsdøgn på et § 107-botilbud til en ung 21-årig borger, der bor hjemme. Borgeren er retarderet, udviklingsforstyrret og kaster meget op. I afgørelsen henviser kommunen som begrundelse for afslaget til kommunens serviceniveau, hvorefter der maksimalt kan bevilges 90 aflastningsdøgn om året.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det fastsatte serviceniveau skal fraviges. Der mangler en beskrivelse af borgerens funktionsevne samt oplysninger om behov for hjælp, herunder dækning af behovet henholdsvis i hjemmet og på aflastningsstedet.

Følgende sag kan nævnes som eksempel på, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af borgerens behov i forhold til serviceniveauet:

Sag nr. 10 Sagen drejer sig om en 62-årig mand, der i 2009 får en hjerneskade som følge af en blodprop i hjernen. Han har psykisk nedsat funktionsevne, problemer med balancen, hukommelsen og lider af svimmelhed. Manden får tilkendt førtidspension i 2012. Han har været indlagt på psykiatrisk center med depression. I forbindelse med kommunens visitationsbesøg fremstår han selv og hjemmet pænt og rent. Hans fysiske funktionsniveau er forholdsvis godt. Psykisk vurderes hans funktionsniveau at være ringe, da han konstant føler sig forfulgt af rockere og narkopushere. Manden har behov for støtte til struktur i hverdagen, til at tale om sine psykiske problemer med forfølgelse og til større praktiske opgaver. Kommunen bevilger ham herefter 1-4 timers socialpædagogisk bistand om ugen.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp i forhold til det fastsatte serviceniveau. Kommunen har i serviceniveauet fastsat 5 ydelsesniveauer for tildeling af socialpædagogisk bistand og herunder fastsat, hvilken udmåling af hjælp indplacering på det enkelte niveau medfører.

3 Anvendelse af serviceniveauer og inddragelse af økonomiske hensyn

I dette kapitel ser Ankestyrelsen nærmere på, hvordan kommunerne anvender serviceniveauer og inddrager økonomiske hensyn.

3.1 Serviceniveauers overensstemmelse med regler og praksis

Lokale serviceniveauer skal fastsættes inden for de rammer, der følger af den konkrete bestemmelse i serviceloven og af lovgivningen i øvrigt, herunder generelle regler i retssikkerhedsloven og serviceloven om f.eks. kommunernes forsyningspligt og de generelle forvaltningsretlige regler og grundsætninger, som regulerer kommunens skønsudøvelse. Kommunen kan således ikke fastsætte lokale retningslinjer, der f.eks. betyder, at hensyn, som er obligatoriske ifølge lovgivningen, ikke skal inddrages i sagen. Kommunen kan derimod godt fastsætte lokale retningslinjer om, at visse saglige hensyn skal inddrages i den konkrete afgørelse. Kommunen kan ikke på forhånd udelukke en bestemt type foranstaltning eller fastsætte en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

Hvis kommunalbestyrelsen har fastsat et politisk besluttet serviceniveau, og serviceniveauet senere bliver ændret, kan kommunen ikke alene med henvisning til det ændrede serviceniveau, træffe afgørelse om anden hjælp til borgeren. Kommunen kan ændre omfanget af hjælpen med henvisning til et ændret serviceniveau, men det kræver altid en ny, konkret og individuel afgørelse for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov, lige som det skal ske inden for rammerne af lovgivningen og gældende retspraksis.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 29 ud af de 99 undersøgte sager, har anvendt et fastsat serviceniveau eller har inddraget økonomiske hensyn. Ankestyrelsens vurdering omfatter alle sagens akter, herunder journalnotater, referater og afgørelser. I alle 29 sager vurderer Ankestyrelsen, at serviceniveauet eller de økonomiske hensyn er i overensstemmelse med regler og praksis. Se nærmere tabel 3.1.

Tabel 3.1 Er det anvendte fastsatte serviceniveau eller de økonomiske hensyn, der er henvist til, i overensstemmelse med regler og praksis?

| | Antal | Procent |
|--------------|-------|---------|
| I høj grad | 19 | 66 |
| I nogen grad | 10 | 34 |
| I ringe grad | 0 | 0 |
| Nej | 0 | 0 |
| I alt | 29 | 100 |

3.2 Serviceniveau og økonomiske hensyn i sagsbehandlingen

I dette afsnit omfatter Ankestyrelsens vurdering alle sagens akter, herunder journalnotater, referater og afgørelser.

Praksisundersøgelsen viser, at kommunerne har anvendt et fastsat serviceniveau og/eller inddraget økonomiske hensyn i 29 ud af de 99 undersøgte sager. Anvendt betyder, at der ikke blot er henvist til serviceniveaet i journalen eller i afgørelsen, men at dette er anvendt aktivt ved beslutningen om hjælp til borgeren. Se nærmere tabel 3.2.

Tabel 3.2 Fremgår det af sagen, om kommunen har anvendt et fastsat serviceniveau eller økonomiske hensyn?

| | Antal | Procent |
|---|-------|---------|
| Ja, både serviceniveau og økonomiske hensyn | 2 | 2 |
| Ja, serviceniveau | 20 | 20 |
| Ja, økonomiske hensyn | 7 | 7 |
| Nej | 70 | 71 |
| I alt | 99 | 100 |

Som eksempler på, at Ankestyrelsen vurderer, at der i sagsbehandlingen er anvendt økonomiske hensyn ses følgende sager:

Sag nr. 22 Sagen drejer sig om en skizofren mand med ADHD, retardering og angst. Kommunen bevilger fortsat ophold i et § 107-botilbud. Af sagen fremgår, at stedet ikke er så dyrt i forhold til, hvad de tilbyder.

Sag nr. 24 Sagen drejer sig om en 22-årig mand, der får afslag på et § 107-botilbud. Kommunen vurderer, at borgeren i stedet skal bo i egen bolig med socialpædagogisk bistand, da dette er billigere end § 107-botilbuddet. Det fremgår af sagen, at der har været prisforhandlinger med botilbuddet, da sagsbehandleren finder, at den faste pris for § 107-botilbuddet er for dyr i forhold til, at manden ikke har et stort behov for personale eksempelvis om natten.

Ud af de i alt 29 sager, hvor kommunen har anvendt et fastsat serviceniveau eller inddraget økonomiske hensyn, er det endvidere vurderet, at dette i høj grad har haft betydning for sagens afgørelse i 10 sager, og i nogen grad har haft betydning i 10 sager. Samlet set har anvendelsen af de nævnte hensyn således haft betydning for sagens afgørelse i 20 sager ud af 29.

3.3 Anvendelse af serviceniveau i afgørelsen

I dette afsnit omfatter vurderingen alene sagens afgørelse.

Kommunerne har i 16 af de 29 sager, hvor der er anvendt et fastsat serviceniveau eller inddraget økonomiske hensyn, også anvendt eller henvist hertil i selve afgørelsen. Dette omfatter både sager, hvor der i afgørelsen er lavet en henvisning til serviceniveauet uden nærmere argumentation for brugen heraf, og de sager, hvor der i afgørelsen er argumenteret konkret ved anvendelsen af serviceniveauet. Se nærmere tabel 3.3.

Tabel 3.3 Har kommunen i afgørelsen anvendt og henvist til et fastsat serviceniveau eller økonomiske hensyn?

| | Antal | Procent |
|-------|-------|---------|
| Ja | 16 | 16 |
| Nej | 83 | 84 |
| I alt | 99 | 100 |

Ud af de 16 sager, hvor kommunen i selve afgørelsen har anvendt eller henvist til et fastsat serviceniveau eller inddraget økonomiske hensyn, er serviceniveauet og/eller de økonomiske hensyn anvendt aktivt i høj eller nogen grad i 5 sager. Det vil sige, at kommunen har argumenteret med serviceniveauet eller de økonomiske hensyn i begrundelsen for afgørelsen. I 1 enkelt sag er det vurderet, at serviceniveauet og/eller de økonomiske hensyn alene er anvendt aktivt i ringe grad.

I de tilfælde, hvor serviceniveauet og/eller de økonomiske hensyn slet ikke er anvendt aktivt, hvilket gør sig gældende i 10 ud af de 16 sager, er der enten henvist til serviceniveauet i begrundelsen eller andet sted i afgørelsen. Der kan være tale om en standardhenvisning enten i sammenhæng med oplysning om retsregler og praksis eller under klagevejledning.

Et eksempel på, at serviceniveaet er anvendt aktivt i begrundelsen ses i følgende sag:

Sag 26 Sagen drejer sig om en 20-årig kvinde, der gennem de sidste 4 år har boet på en STU-skole⁷, hvor hun har fået tildelt 10 timers socialpædagogisk bistand om ugen. Hun skal nu i gang med sidste del af sin STU og ønsker derfor at flytte til et andet tilbud, hvor hun har mulighed for at få mere støtte i dagligdagen. Hun søger derfor et § 107-botilbud. Kommunen giver afslag på ophold i et § 107-botilbud. I begrundelsen for afgørelsen citerer kommunen fra serviceniveauet, hvoraf det fremgår, at der som udgangspunkt ikke tilbydes døgnanbringelse, hvis der ikke er behov for støtte og overvågning om natten. Anvendelsen af serviceniveauet understøtter kommunens begrundelse om, at borgeren får den nødvendige støtte på skolen og at hun har udviklet sig til at klare sig i eget hjem med socialpædagogisk støtte.

Serviceniveauets betydning for afgørelsen

I 4 sager, hvor afgørelsen er begrundet med henvisning til det anvendte serviceniveau fremgår det, hvilken betydning serviceniveauet har haft for den konkrete afgørelse. I 1 af disse sager har henvisningen til serviceniveauet betydet, at der er givet afslag på hjælp, mens der i 2 af sagerne er bevilget hjælp. I 1 enkelt af sagerne er hjælpen faldet bort.

Som det fremgår af nedenstående tabel, er der 1 sag, hvor det er oplyst i afgørelsen, at serviceniveauet er ændret.

Tabel 3.5 Hvis der i afgørelsen er anvendt og henvist til et fastsat serviceniveau, er det da oplyst, om serviceniveauet er ændret?

| | Antal |
|---------------|-------|
| Ja | 1 |
| Nej | 12 |
| Ikke relevant | 3 |
| I alt | 16 |

Som eksempel på, at henvisningen til et ændret serviceniveau har betydet, at hjælpen er faldet bort ses følgende sag:

Sag 90 Sagen drejer sig om en 63-årig mand, der er dement som følge af opløsningsmidler. Han lider endvidere af depression og angst. Manden får 2 timers socialpædagogisk bistand om ugen. Kommunen har foretaget opfølgning i mandens sag på baggrund af kommunens nye serviceniveau. Opfølgningen betyder, at den tidligere ydede socialpædagogiske bistand falder bort, da kommunen vurderer, at manden ikke længere er omfattet af målgruppen, der kan få socialpædagogisk hjælp.

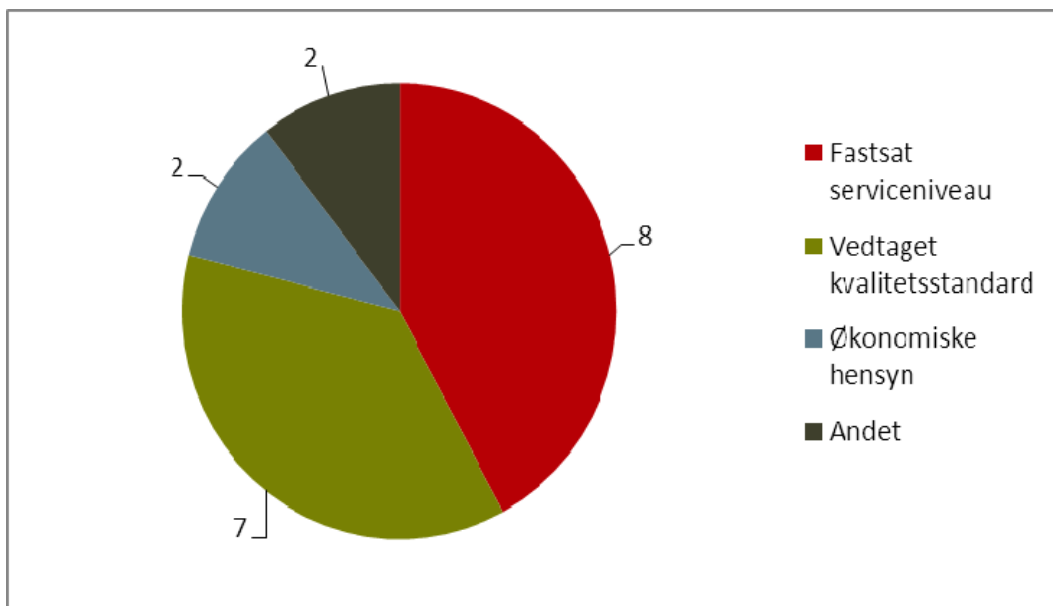
⁷ En særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse

Sagen er endvidere et eksempel på, at Ankestyrelsen vurderer, at sagen er materielt forkert, det vil sige, at afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis der havde været tale om en klagesag. Baggrunden er, at det ikke fremgår, hvorfor manden ikke længere er i målgruppen, der kan modtage socialpædagogisk støtte i det nye serviceniveau. Endvidere er oplysningsgrundlaget utilstrækkeligt, da der ikke foreligger en opdateret funktionsevnebeskrivelse og handleplan.

Henvisning i afgørelsen

Som nævnt indledningsvist har Ankestyrelsen valgt at anvende begrebet serviceniveau i denne undersøgelse. Figur 3.1 viser, om der er henvist til et serviceniveau, en kvalitetsstandard⁸ eller økonomiske hensyn i de 16 sager, hvor der er anvendt og henvist til et fastsat serviceniveau eller økonomiske hensyn. Som det fremgår, varierer det, hvilket begreb, der bliver anvendt i kommunerne.

Figur 3.1 Hvad har kommunen henvist til i afgørelsen?



Note: Figuren summer ikke korrekt, da det har været muligt at angive flere svarkategorier.

3.4 Faglige og økonomiske hensyn

Med lovændringen, som var en lovfæstelse af gældende ret, blev det præciseret, at afgørelser træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Det vil sige, at når

⁸ Undersøgelsen viser, at kommunerne anvender begreberne kvalitetsstandard og serviceniveau på samme måde. Ankestyrelsen anvender begrebet serviceniveau i undersøgelsen.

kommunen foretager en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, skal der inddrages både faglige og økonomiske hensyn.

Faglige hensyn skal forstås som de for eksempel behandlingsmæssige, socialfaglige og sundhedsmæssige hensyn, der er relevante i forhold til den konkrete borgers situation og i forhold til den konkrete sag.

Økonomiske hensyn skal forstås som hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og/eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. F.eks. bør kommunen vælge den billigste løsning, hvis borgerens behov for hjælp og støtte kan tilgodeses ved flere tilbud.

På denne baggrund har undersøgelsen alene i 4 ud af de undersøgte 99 sager fundet, at faglige og økonomiske hensyn er afvejet i forhold til hinanden i afgørelsen. Se nærmere tabel 3.6.

Tabel 3.6 Fremgår det af afgørelsen, om de faglige og økonomiske hensyn er afvejet i forhold til hinanden?

| | Antal |
|--------------|-------|
| I høj grad | 2 |
| I nogen grad | 2 |
| I ringe grad | 0 |
| Nej | 95 |
| I alt | 99 |

Orientering om serviceniveauet

Et af formålene med at fastsætte serviceniveauer er, at borgeren kan få et indtryk af niveauet for hjælp i kommunen og dermed få en realistisk forventning om hvilken hjælp, borgeren kan forvente at få bevilget.

Undersøgelsen viser imidlertid, at det ikke er så udbredt at orientere borgeren om kommunens serviceniveauer, uanset at kommunen har henvist hertil i afgørelsen. I 2 sager er serviceniveauet vedlagt afgørelsen, og i 8 sager er borgeren henvist til selv at finde serviceniveauet på kommunens hjemmeside. Kategorien andet dækker over sager, hvor det fremgår, at kommunen har anvendt et serviceniveau, men hvor det ikke er tydeligt, hvordan borgeren er blevet orienteret herom. Det er eksempelvis sager, hvor kommunen har henvist til, at støtten svarer til niveau 2 i støtte, men hvor det ikke er tydeligt, at dette refererer til kommunens serviceniveau.

Tabel 3.7 Hvis kommunen i afgørelsen har henvist til eller anvendt serviceniveauet for socialpædagogisk bistand eller midlertidigt ophold i botilbud, hvordan er borgeren i givet fald blevet orienteret herom?

| | Antal | Procent |
|---|------------|------------|
| Serviceniveauet er vedlagt afgørelsen | 2 | 2 |
| Borgeren er henvist til at se serviceniveauet på kommunens hjemmeside | 8 | 8 |
| Serviceniveauet er udleveret i forbindelse med visitationsbesøg | 0 | 0 |
| Serviceniveauet er udleveret i forbindelse med ansøgningen om hjælp | 0 | 0 |
| Andet | 6 | 6 |
| Har ikke henvist til serviceniveau | 85 | 84 |
| I alt | 101 | 100 |

Note: Tabellen summer ikke korrekt, da det har været muligt at angive flere svarkategorier.

Et andet af formålene med at fastsætte serviceniveauer er, at de skal afspejle de politiske målsætninger, som kommunen har fastsat for så vidt angår tilbud om socialpædagogisk støtte eller § 107-botilbud. Fastsættelsen af serviceniveauer danner grundlag for den daglige indsats i kommunen og for det niveau, som er udgangspunktet for, hvad borgeren kan forvente, når behovet for hjælp opstår.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne, i det omfang de anvender serviceniveauet i afgørelsen, i højere grad søger at gøre serviceniveauet tilgængeligt for borgeren.

4 Vurdering af formelle regler og særlige sagsbehandlingsregler

I dette kapitel ser Ankestyrelsen nærmere på, om kommunerne overholder de formelle krav og særlige sagsbehandlingsregler, som loven stiller til afgørelsen.

4.1 Afgørelsens form og indhold

Skriftlighed

For afgørelser om socialpædagogisk støtte fastsætter loven et krav om skriftlighed.

Serviceoven § 89, stk. 1

"I forbindelse med afgørelsen efter kapitel 16 skal ansøgeren skriftligt oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunalbestyrelsen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren."

Serviceoven stiller ikke tilsvarende krav om, at afgørelser, om ophold i botilbud, skal foreligge i skriftlig form. For disse afgørelser skal formkravene derfor vurderes efter forvaltningslovens bestemmelser.⁹ Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan imidlertid altid forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Praksisundersøgelsen viser, at der foreligger en skriftlig afgørelse i 70 af de undersøgte 99 sager. I 9 af sagerne foreligger der et skriftligt notat i kommunens journal, mens afgørelserne i 20 af sagerne har en anden form. En anden form dækker typisk over et mødereferat fra kommunens visitationsudvalg.

Ud af de 99 undersøgte sager omhandler godt halvdelen socialpædagogisk bistand. Ud af de 50 sager, som vedrører socialpædagogisk bistand, kan Ankestyrelsen konstatere, at kommunerne ikke har overholdt reglen om skriftlighed i 14 af sagerne, svarende til 28 procent.

Selvom serviceoven ikke stiller krav om en skriftlig afgørelse for så vidt angår § 107-botilbud, er det Ankestyrelsens vurdering, at en skriftlig afgørelse vil bedre den enkelte borgers indflydelse på selve modtagelsen og tilrettelæggelsen af hjælpen samt sikre at borgeren får et bedre grundlag for at vurdere, om borgeren eventuelt ønsker at klage over afgørelsen.

⁹ Se nærmere forvaltningsloven kapitel 3-7

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne så vidt muligt sikrer, at borgeren modtager en skriftlig afgørelse.

Ankestyrelsen har kunnet konstatere, at i de tilfælde, hvor der ikke foreligger en skriftlig afgørelse, er der eksempler på, at det heller ikke er noteret i kommunens journal, om og i givet fald hvordan afgørelsen er meddelt til borgeren.

Klarhed i afgørelsen

I en stor del af sagerne, svarende til 79 procent, fremgår det klart eller i nogen grad, hvilken afgørelse, der er truffet. I sager som omhandler socialpædagogisk bistand fremgår det ikke nødvendigvis af afgørelsen, hvor lang tid der er afsat til den enkelte form for støtte¹⁰, der indgår i ydelsen. I Ankestyrelsens vurdering af disse sager, medfører dette ikke nødvendigvis i sig selv, at det kan siges at være uklart, hvilken afgørelse, der er truffet selvom det ikke er angivet i minutter eller timer, hvor lang tid, der er afsat til støtte. Som minimum må det dog forventes at være angivet hvor ofte støtten ydes.

Følgende sag er et eksempel på, at det fremgår klart, hvilken afgørelse, der er truffet:

Sag nr. 28 Sagen drejer sig om en 36-årig mand med depression og Aspergers syndrom. Han er gift og har en lille søn. Han henvender sig til kommunen for at få hjemmevejlederstøtte, da selv små opgaver er uoverskuelige og svære. Han bliver stresset, når han bliver afbrudt, og har tvangshandlinger ved opgaver som oprydning, tøjvask o. lign. På denne baggrund vurderer kommunen, at manden er omfattet af personkredsen for socialpædagogisk bistand, og bevilger individuel hjemmevejlederstøtte i ½ til 2 timer pr. uge. Videre fremgår det af begrundelsen for afgørelsen, at der er behov for støtte i form af samtaler til at få værktøjer og mestreringsstrategier til at blive bedre til at organisere opgaver, til at lære at sige fra overfor opgaver og til udvikling af sociale kompetencer. Kommunen henviser til serviceniveauet både i begrundelsen for afgørelsen og under retsregler og praksis.

Følgende sag er et eksempel på, at det ikke fremgår klart, hvad afgørelsen går ud på:

Sag nr. 69 Sagen drejer sig om en 27-årig mand med diagnosen paranoid skizofreni. Han har været indlagt flere gange på psykiatrisk center, og er for nylig tilkendt førtidspension. Tidligere boede han på et kollegieværelse, hvor han ikke klarede sig godt. Boligen så uhumsk ud. Han tager ikke initiativ til noget. Han skal have støtte til alt, da det ikke er nok at fortælle, at han skal rydde op eller gøre rent. Man skal være fysisk til stede, for at han går i gang. Arbejdet med hverdagsopgaverne går generelt i et langsomt

¹⁰ Se eventuelt nærmere om selve støtten i kapitlet om karakteristika

tempo. Han glemmer at spise og han har svært ved at skabe relationer. Han er nu flyttet i en lejlighed. På afgørelsestidspunktet får han socialpædagogisk bistand 4 timer om ugen. Visitationsudvalget bevilger med afgørelsen 10 timers socialpædagogisk bistand om ugen. Det fremgår af sagen, at manden nu har behov for mere hjælp, men ikke til hvilke konkrete opgaver.

Begrundelse

Begrundelsen skal opfylde forvaltningslovens krav om en god begrundelse. En afgørelse skal derfor, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en skriftlig begrundelse. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen giver borgeren fuldt ud medhold.

Hvorvidt borgeren har fået fuldt ud medhold kan være vanskeligt at vurdere, da der sjældent foreligger en egentlig ansøgning om hjælp. Der skal derfor altid gives en begrundelse, hvis det ikke kan konstateres, om borgeren har fået fuldt ud medhold.

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

Dette betyder også, at såfremt det af kommunen politisk fastsatte serviceniveau har haft betydning for afgørelsen, skal det angives i begrundelsen, at det har været anvendt.

På denne baggrund har Ankestyrelsen vurderet, at kravene til begrundelsen er opfyldt i 78 procent af sagerne. Disse sager omfatter også sager, hvor borgeren har fået fuldt ud medhold, og hvor der derfor ikke stilles de samme krav til begrundelsen. Se nærmere tabel 4.1.

Tabel 4.1 Er kravene til begrundelsen opfyldt?

| | Antal | Procent |
|--------------|-----------|------------|
| I høj grad | 61 | 62 |
| I nogen grad | 16 | 16 |
| I ringe grad | 12 | 12 |
| Nej | 10 | 10 |
| I alt | 99 | 100 |

Et eksempel på en mangelfuld begrundelse kan ses i følgende sag:

Sag 91 Sagen drejer sig om en 41-årig misbruger, uden fast bopæl. Der er meget få oplysninger om mandens funktionsevne. Kommunen bevilger socialpædagogisk bistand i

3 måneder. Formålet med støtten er afklaring af boligforhold og redskaber til at kunne klare sig selv. Herudover er der ingen oplysninger i afgørelsen om støttens omfang i øvrigt.

Eksempler på, at der ikke foreligger en begrundelse, kan ses i følgende sager:

Sag 7 Sagen drejer sig om en 49-årig kvinde med personlighedsforstyrrelse og langvarigt alkoholmisbrug. Hun er tilkendt førtidspension som følge af psykiske og sociale vanskeligheder. Kvinden har gentagne gange været i misbrugsbehandling, terapi og antabusbehandling samt fem uger i døgnbehandling på et behandlingscenter. Forud for bevillingen af socialpædagogisk bistand er kvinden på et omsorgsophold i et botilbud efter § 107 i 6-7 måneder. I forbindelse med flytning til egen bolig bevilger kommunen 6 timers socialpædagogisk bistand, misbrugsbehandling og aktivitets- og samværstilbud. Af journalnotatet om et udslusningsmøde fremgår det, at kvinden er bevilliget pakke B – dvs. 4-6 timer ugentligt. Det er ikke begrundet, hvorfor pakke B er valgt.

Sag 68 En 25-årig kvinde med ADHD, mental retardering og misbrugsproblemer er bevilget socialpædagogisk bistand og søger om forlængelse af den løbende bevilling. Kommunen ændrer bevillingen fra 4 til 3 timer ugentligt med bemærkning om, at hjælpen 6 måneder senere skal flyttes fra en ekstern leverandør til eget korps. Der foreligger ingen skriftlig afgørelse og visitationsudvalget begrundet hverken nedsættelsen eller hvorfor der skal skiftes leverandør.

Ankestyrelsen bemærker, at kommunerne efter serviceloven § 89 er forpligtede til at anvende skriftlige afgørelser i sager om socialpædagogisk bistand.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler giver en begrundelse for afgørelsen.

Henvisning til lovregler

Undersøgelsen viser, at kommunerne i langt størstedelen af sagerne ikke henviser til de lovbestemmelser, der ligger til grund for afgørelsen. Det fremgår således alene klart i 40 procent af sagerne, hvilket lovgrundlag afgørelsen er baseret på. I 19 procent af sagerne fremgår det i nogen grad, hvilket lovgrundlag, der er anvendt.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en skriftlig afgørelse, har Ankestyrelsen vurderet det ud fra sagens bilag, for eksempel et referat fra et visitationsudvalgsmøde eller et journalnotat.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne henviser præcis til den eller de bestemmelser, som afgørelsen er truffet efter.

Der skal således anføres paragraf, stykke og nummer, medmindre afgørelsen er truffet efter hele paragraffen.

Klagevejledning

Da der er et skriftlighedskrav for afgørelser om socialpædagogisk bistand betyder dette, at afgørelsen skal være ledsaget af en klagevejledning. Dette gælder dog ikke, hvis borgeren har fået fuldt ud medhold.¹¹ Se i øvrigt nærmere ovenfor under afsnit 4.1 om begrundelse, hvad der forstås ved fuldt ud medhold.

I afgørelser om tilbud om midlertidigt ophold i botilbud, hvor der ikke er krav om skriftlighed, kan der ikke stilles krav om en klagevejledning. Hvis afgørelsen meddeles skriftligt, skal den være ledsaget af en klagevejledning. Dette gælder dog ikke, hvis borgeren får fuldt ud medhold.

4.2 Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler

Stillingtagen til alle anmodninger om hjælp

Når kommunen træffer afgørelse om at yde socialpædagogisk bistand, skal kommunen ved vurderingen af behovet for hjælp tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra borgeren.¹²

Undersøgelsen viser, at kommunen alene i 4 procent af sagerne, svarende til 2 ud af 50 sager, har undladt at tage stilling til alle anmodninger om hjælp. Ved vurderingen heraf har Ankestyrelsen lagt til grund, at der alene kan svares "I ringe grad" eller "nej" til spørgsmålet, hvis det tydeligt kan ses af sagen, at der er anmodninger om hjælp fra borgeren, som sagsbehandleren ikke har taget stilling til. Se nærmere tabel 4.2.

¹¹ Dette fremgår af forvaltningsloven § 25

¹² Dette er særligt fremhævet for afgørelser om ydelser omfattet af kapitel 16 i serviceloven. Se nærmere servicelovens § 88, stk. 1

Tabel 4.2 Har kommunen ved vurderingen af behovet for hjælp efter § 85 taget stilling til alle anmodninger om hjælp fra borgeren?

| | Antal | Procent |
|--------------|-------|---------|
| I høj grad | 42 | 84 |
| I nogen grad | 6 | 12 |
| I ringe grad | 0 | 0 |
| Nej | 2 | 4 |
| I alt | 50 | 100 |

Helhedsvurdering

Kommunen har pligt til at inddrage alle muligheder for hjælp efter den sociale lovgivning, ligesom hjælpen skal søges tilrettelagt ud fra en samlet helhedsvurdering af borgerens situation. Dette fremgår af retssikkerhedslovens § 5 og af servicelovens § 81.

Undersøgelsen viser, at denne helhedsvurdering er foretaget i 91 procent af sagerne. Se nærmere tabel 4.3.

Tabel 4.3 Har kommunen foretaget en helhedsvurdering af borgerens situation, herunder inddraget alle muligheder for hjælp?

| | Antal | Procent |
|--------------|-------|---------|
| I høj grad | 77 | 78 |
| I nogen grad | 13 | 13 |
| I ringe grad | 7 | 7 |
| Nej | 2 | 2 |
| I alt | 99 | 100 |

Den konkrete indsats

For afgørelser om tilbud efter § 107 er det særligt fremhævet, at afgørelsen skal indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes, og om formålet med indsatsen.

Serviceoven § 3, stk. 2

”Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter § 107, skal afgørelsen indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes, og formålet hermed.”

Undersøgelsen viser, at dette krav er opfyldt i hovedparten af sagerne. I 87 procent af sagerne indeholder afgørelsen således oplysninger herom. Ved vurderingen heraf har Ankestyrelsen anvendt såvel oplysninger, der fremgår af mødereferater fra visitationsudvalg og skriftlige afgørelser, jf. det forhold at der ikke er et skriftlighedskrav¹³ for afgørelser om midlertidigt ophold i et botilbud efter § 107. Se nærmere tabel 4.4.

Tabel 4.4 Indeholder afgørelsen om § 107-tilbuddet oplysninger om beslutningen om den konkrete indsats som iværksættes og formålet hermed?

| | Antal | Procent |
|---------------|-------|---------|
| I høj grad | 34 | 69 |
| I nogen grad | 9 | 18 |
| I ringe grad | 0 | 0 |
| Nej | 5 | 10 |
| Ikke relevant | 1 | 2 |
| I alt | 49 | 100 |

¹³ Se nærmere ovenfor under 4.1 Afgørelsens form og indhold.

5 Karakteristika

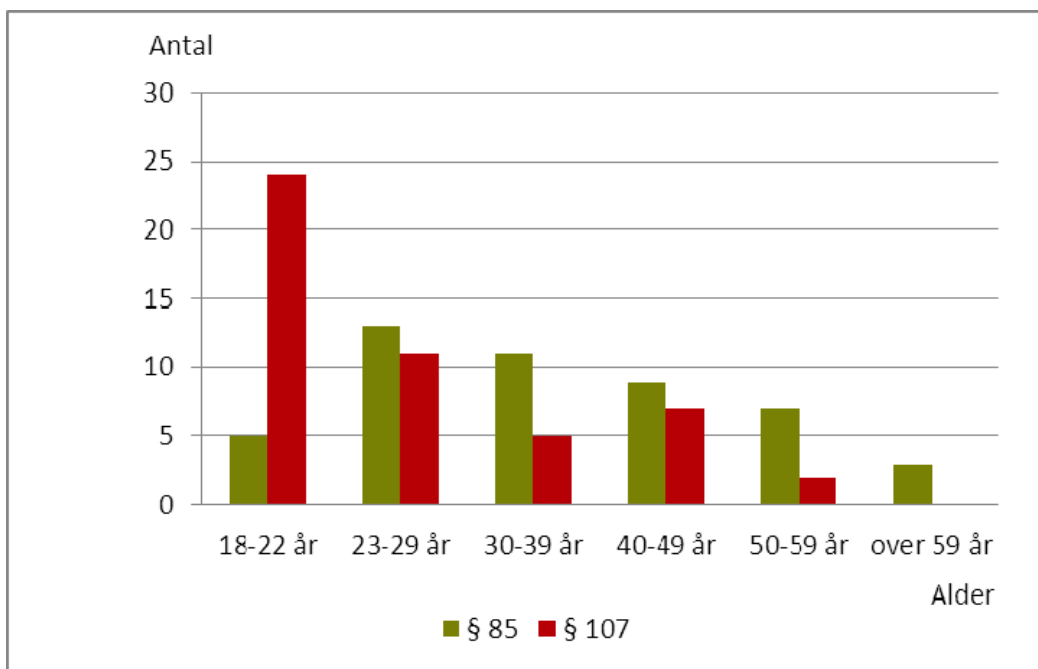
I dette kapitel ser Ankestyrelsen nærmere på, hvilke tendenser der kan udledes af praksisundersøgelsen omkring fordelingen af køn og alder i forhold til ydelsesområder, om boformer og om indholdet af støtten.

Aldersmæssig fordeling

Gruppen af borgere, der midlertidigt har ophold i et botilbud, har en markant overvægt af unge. Særligt ses de 18 til 22-årige repræsenteret blandt beboerne. Ud af 49 sager, om tilbud til borgere om et § 107-botilbud, ses de 18 til 22-årige at være repræsenteret i knap halvdelen af sagerne, svarende til 24 sager, mens de 23 til 29-årige er repræsenteret i 11 af sagerne. Se nærmere figur 5.1.

For så vidt angår socialpædagogisk støtte ses der en mere jævn aldersfordeling, hvor særligt borgere i aldersgruppen 23-59 år modtager støtte, mens de helt unge i aldersgruppen 18- 22 år udgør en noget mindre andel. Se nærmere figur 5.1.

Figur 5.1 Alder fordelt på § 85 og § 107



Note: 1 2 sager fremgår borgerens cpr.nr. ikke, hvorfor tabellen ikke summer til 99

Fordeling af ydelsesområder

Ankestyrelsen har indkaldt såvel bevillings- som afslagssager. Som det fremgår af nedenstående tabel 5.1 har kommunerne haft vanskeligt ved at fremfinde afslagssager. Ydelsesområderne fordeler sig således, at den ene halvdel af de indkaldte sager (50

sager) omhandler socialpædagogisk bistand, mens den anden halvdel (49 sager) omhandler sager om midlertidigt ophold i et § 107-botilbud. Se nærmere tabel 5.1.

Tabel 5.1 Hvad går kommunens afgørelse ud på?

| | Antal | Procent |
|--|-------|---------|
| Bevilling af socialpædagogisk bistand efter § 85 | 36 | 36 |
| Ændring i allerede bevilget socialpædagogisk bistand efter § 85 | 7 | 7 |
| Afslag på socialpædagogisk bistand efter § 85 | 7 | 7 |
| Bevilling af midlertidigt ophold i botilbud efter § 107 | 41 | 41 |
| Ændring i allerede bevilget midlertidigt ophold i botilbud efter § 107 | 3 | 3 |
| Afslag på midlertidigt ophold i botilbud efter § 107 | 5 | 5 |
| I alt | 99 | 100 |

Biform

I 48 ud af de 50 sager, hvor der er truffet afgørelse om socialpædagogisk bistand, er der oplysninger om, hvilken form for bolig borgeren bor eller opholder sig i. I hovedparten af de sager, hvor der er truffet afgørelse om socialpædagogisk bistand, viser undersøgelsen således, at borgeren bor i egen bolig. I 2 af sagerne bor borgeren i et bofællesskab eller et opgangsfællesskab, mens boformen i 6 af sagerne er oplyst som "Andet". Dette dækker dels over, at borgeren står uden bolig dels over, at borgeren bor hos forældrene. Se nærmere tabel 5.2.

Tabel 5.2 Hvilken form for bolig er der tale om?

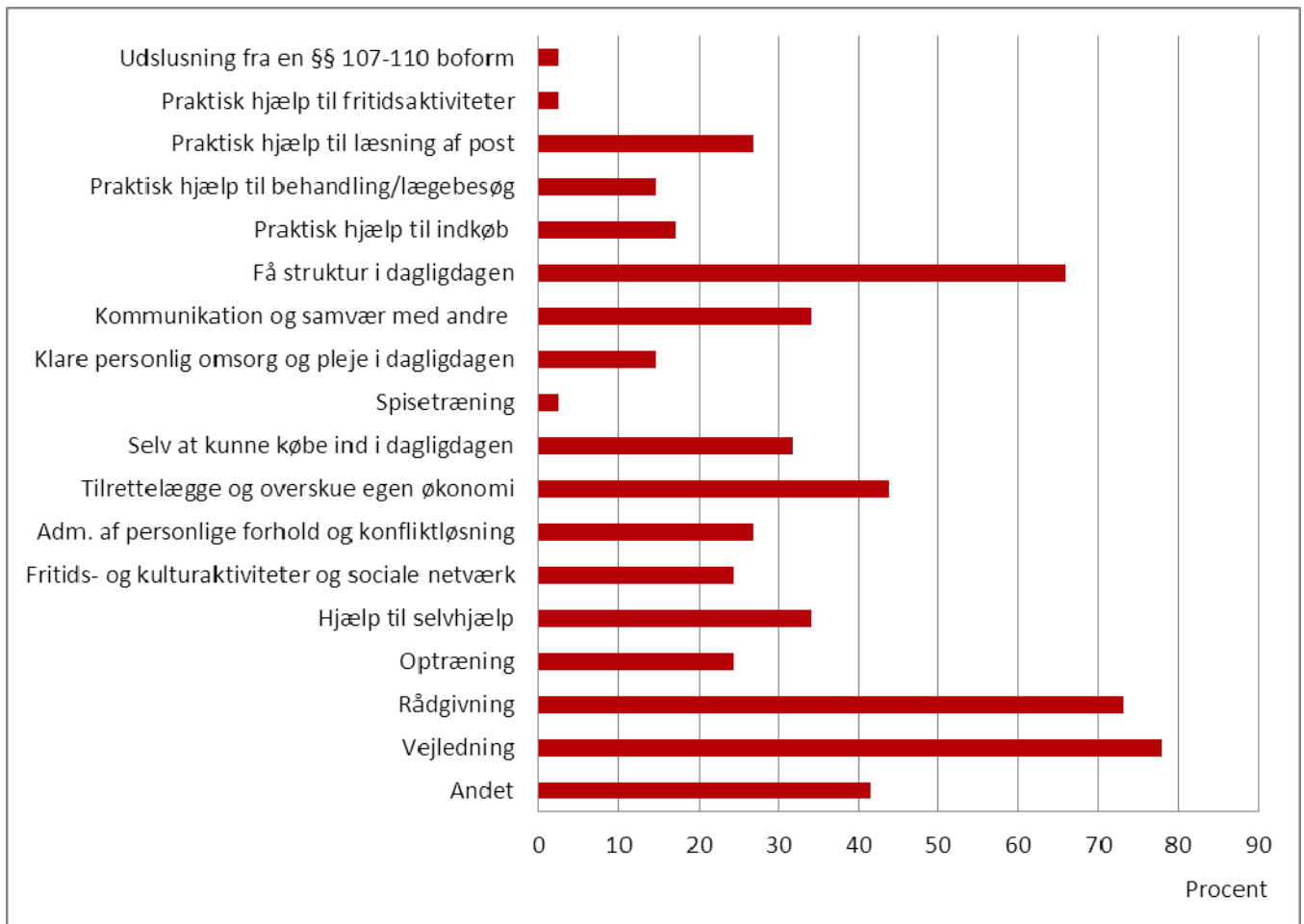
| | Antal | Procent |
|--------------------------------|-------|---------|
| Egen bolig | 42 | 88 |
| Bofællesskab/Opgangsfællesskab | 2 | 4 |
| Andet | 6 | 13 |
| I alt | 48 | 100 |

Socialpædagogisk bistand

I de sager, hvor der er bevilget socialpædagogisk bistand består støtten overordnet set i vejledning, rådgivning, optræning og hjælp til selvhjælp. En stor andel af borgerne ses at modtage hjælp til at tilrettelægge og overskue egen økonomi, støtte eller træning med henblik på selv at kunne købe ind i dagligdagen, støtte eller træning med henblik på selv at kunne klare at kommunikere og indgå i samvær med andre i dagligdagen og ledsagelse eller praktisk betonet hjælp til læsning af post mv. En form for støtte, der

optræder i 66 procent af sagerne, er støtte eller træning med henblik på at få struktur i dagligdagen.¹⁴

Figur 5.2 Hvilken form for hjælp/støtte er der tale om?



Note: Det har været muligt at angive flere svarkategorier

Anden støtte

I de sager, hvor der er truffet afgørelse om socialpædagogisk bistand efter § 85, er borgeren ofte også visiteret til personlig eller praktisk hjælp efter serviceloven § 83 og til aktivitets- og samværstilbud efter serviceloven § 104. Se nærmere tabel 5.3

¹⁴ Dette svarer til 27 ud af 41 sager. I 41 ud af 50 sager, hvor borgeren er bevilget socialpædagogisk bistand, fremgår det, hvori hjælpen består

Tabel 5.3 Hvilken anden form for støtte udover socialpædagogisk bistand (§ 85) modtager borgeren?

| | Antal | Procent |
|---------------------------------------|-----------|------------|
| Personlig eller praktisk hjælp (§ 83) | 10 | 36 |
| Madservice (§ 83) | 3 | 11 |
| Ledsagerordning (§ 97) | 1 | 4 |
| Beskyttet beskæftigelse (§ 103) | 2 | 7 |
| Aktivitets- og samværstilbud (§ 104) | 10 | 36 |
| Andet | 16 | 57 |
| I alt | 28 | 100 |

Note: Det har været muligt at angive flere svarkategorier

Anden form for støtte dækker typisk over misbrugsbehandling, støtte til hjælpemidler eller forbrugsgoder samt støtte til boligindretning. Der er endvidere eksempler på, at borgeren er tilknyttet en støtteperson efter serviceloven § 54 i forbindelse med et barns anbringelse uden for hjemmet.

I de sager, hvor der er truffet afgørelse om midlertidigt ophold i botilbud efter § 107, er borgeren ofte visiteret til socialpædagogisk støtte efter serviceloven § 85. Dette gør sig gældende i halvdelen af sagerne. Se nærmere tabel 5.4.

Tabel 5.4 Hvilken anden form for støtte udover ophold i midlertidigt botilbud (§ 107) modtager borgeren?

| | Antal | Procent |
|---------------------------------------|-----------|------------|
| Personlig eller praktisk hjælp (§ 83) | 1 | 4 |
| Socialpædagogisk bistand (§ 85) | 13 | 54 |
| Ledsagerordning (§ 97) | 1 | 4 |
| Beskyttet beskæftigelse (§ 103) | 4 | 17 |
| Aktivitets- og samværstilbud (§ 104) | 8 | 33 |
| Andet | 9 | 38 |
| I alt | 24 | 100 |

Note: Det har været muligt at angive flere svarkategorier

Støtte i botilbud

Det fremgår af undersøgelsen, at der i en fjerdedel af sagerne, er oplysninger om, at der indgår støtte i selve botilbuddet. Denne støtte består typisk af socialpædagogisk bistand samt vejledning og rådgivning i øvrigt. Se nærmere tabel 5.5 og 5.6.

Table 5.5 Hvis borgeren bor i botilbud, er der oplysninger om, hvorvidt der indgår støtte (servicetilbud) i selve botilbuddet?

| | Antal | Procent |
|---------------|-----------|------------|
| Ja | 26 | 26 |
| Nej | 19 | 19 |
| Ikke relevant | 54 | 55 |
| I alt | 99 | 100 |

Table 5.6 Hvis der indgår støtte i botilbuddet, hvilken form for støtte er der da tale om?

| | Antal | Procent |
|--------------------------------|-----------|------------|
| Vejledning | 17 | 65 |
| Rådgivning | 15 | 58 |
| Personlig eller praktisk hjælp | 4 | 15 |
| Madservice | 1 | 4 |
| Socialpædagogisk bistand | 20 | 77 |
| Vedligeholdelsestræning | 4 | 15 |
| Andet | 8 | 31 |
| I alt | 26 | 100 |

Note: Det har været muligt at angive flere svarkategorier



Bilag 1 Metode

Generelt om praksisundersøgelser

Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis.

Lovgivningsmæssigt grundlag

Om lovgrundlaget henvises til kapitel 11 i lovebekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013 om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) og §§ 45-46 i Social- og Integrationsministeriets bekendtgørelse nr. 722 af 19. juni 2013 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ankestyrelsen har ansvaret for praksiskoordineringen på landsplan. Praksisundersøgelser er et redskab, som benyttes til at belyse om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen og at sikre ensartethed og ligebehandling på landsplan. I de tilfælde, hvor undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelserne et grundlag for at målrette den fremadrettede vejledningsindsats.

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

Legalitetsvurdering

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

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

Udvælgelse af sager til praksisundersøgelsen

For at kvalificere udvælgelsen af sager til praksisundersøgelsen har Ankestyrelsen gennemført en landsdækkende kortlægning af udbredelsen af serviceniveauer på det specialiserede socialområde. I kortlægningen er kommunerne blevet bedt om at angive, inden for hvilke ydelsesområder de har et politisk vedtaget serviceniveau, og om dette er blevet indført eller ændret siden september 2012. Kortlægningen omfatter udvalgte ydelser på det specialiserede socialområde inden for både børne- og voksenområdet.

Resultaterne fra kortlægningen har dannet ramme for udvælgelse af kommuner og ydelsesområder til sagsmålingen i nærværende praksisundersøgelse.

Resultater fra kortlægningen

Kortlægningen viser, at anvendelse af serviceniveauer er udbredt inden for en række ydelsesområder på voksenområdet. Antallet af kommuner, som har ændret eller indført deres serviceniveau siden lovændringen trådte i kraft 1. september 2012, er dog forholdsvis begrænset. Undersøgelsen viser endvidere, at anvendelse af serviceniveauer i mindre grad er udbredt på børneområdet, hvor antallet af kommuner, som har ændret serviceniveau ligeledes er meget begrænset. Ankestyrelsen har udvalgt ydelsesområder til praksisundersøgelsen på baggrund af følgende kriterier:

Kriterier for udvælgelse af ydelsesområder:

- Ydelsesområder, hvor anvendelse af serviceniveauer er udbredt i mange kommuner
- Ydelsesområder, hvor serviceniveauer er blevet ændret siden 1. september 2012

Kriterier for udvælgelse af kommuner:

- Kommuner, som har ændret/indført deres serviceniveau siden september 2012

Udvælgelse af sager

Kortlægningen viser, at 81 kommuner har et politisk vedtaget serviceniveau for servicelovens § 85, og 69 kommuner har et politisk vedtaget serviceniveau for servicelovens § 107. Inden for begge ydelsesområder, er der endvidere en række kommuner, som har indført eller ændret deres serviceniveau siden lovændringen trådte i kraft september 2012. På den baggrund har Ankestyrelsen valgt at indkalde sager inden for nedenstående ydelsesområder.

- Socialpædagogisk bistand
- Botilbud til midlertidigt ophold

Socialpædagogisk bistand er udvalgt, fordi der sjældent sås klagesager i Ankestyrelsen indenfor området, og bestemmelsen anvendes til flere forskellige formål. Det er endvidere en bestemmelse, hvor Ankestyrelsen finder, at serviceniveauer kan bidrage til sagsbehandlerens afvejning af skønnet. Botilbud til midlertidigt ophold er udvalgt, da det er en bestemmelse, hvor mange kommuner har serviceniveauer, og hvor man kan formode, at der hyppigt træffes afgørelser, da der er tale om midlertidige ophold.

Nedenfor uddybes resultater fra kortlægningen for henholdsvis børne- og voksenområdet.

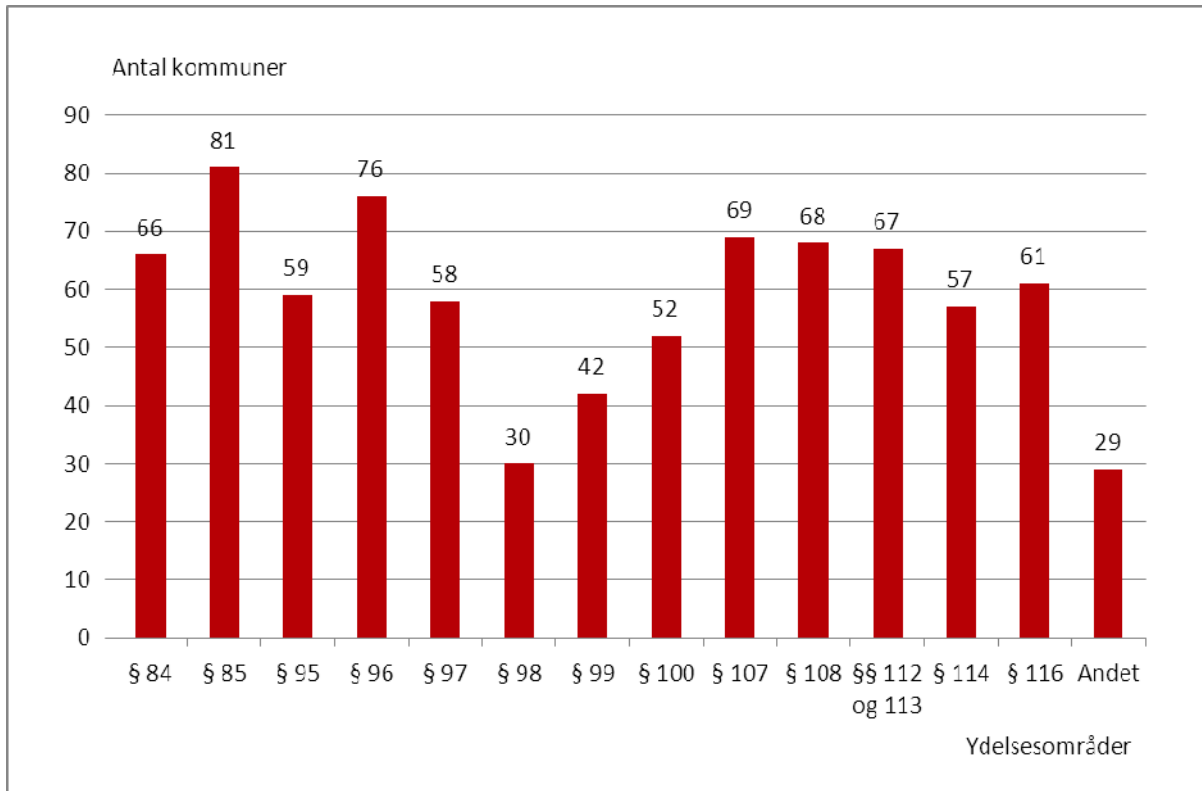
Serviceniveauer på voksenområdet

På voksenområdet er kommunerne blevet adspurgt, om de anvender serviceniveauer inden for følgende ydelsesområder:

- Afløsning og aflastning (SEL § 84)
- Socialpædagogisk bistand (SEL § 85)
- Kontant tilskud til hjælp (SEL § 95)
- Borgerstyret personlig assistance (SEL § 96)
- Ledsagerordning (SEL § 97)
- Kontaktperson for døvblinde (SEL § 98)
- Støtte- og kontaktpersonordningen (SEL § 99)
- Merudgifter (SEL § 100)
- Botilbud til midlertidigt ophold (SEL § 107)
- Botilbud til længerevarende ophold (SEL § 108)
- Hjælpemidler og forbrugsgoder (SEL § 112-113)
- Støtte til bil (SEL § 114)
- Boligindretning (SEL § 116)¹⁵

Nedenstående figur viser, at en stor del af landets kommuner har udarbejdet serviceniveauer på forskellige ydelsesområder inden for voksenområdet. Det er særligt inden for socialpædagogisk bistand (81 kommuner), borgerstyret personlig assistance (76 kommuner), botilbud til midlertidigt ophold (69 kommuner) og botilbud til længerevarende ophold (68 kommuner), at størstedelen af kommunerne har et politisk vedtaget serviceniveau.

¹⁵ Der er lovgivningsmæssigt krav om udarbejdelse af kvalitetsstandarder for servicelovens § 83 (personlig og praktisk hjælp), dette ydelsesområde er derfor ikke medtaget i kortlægningen.

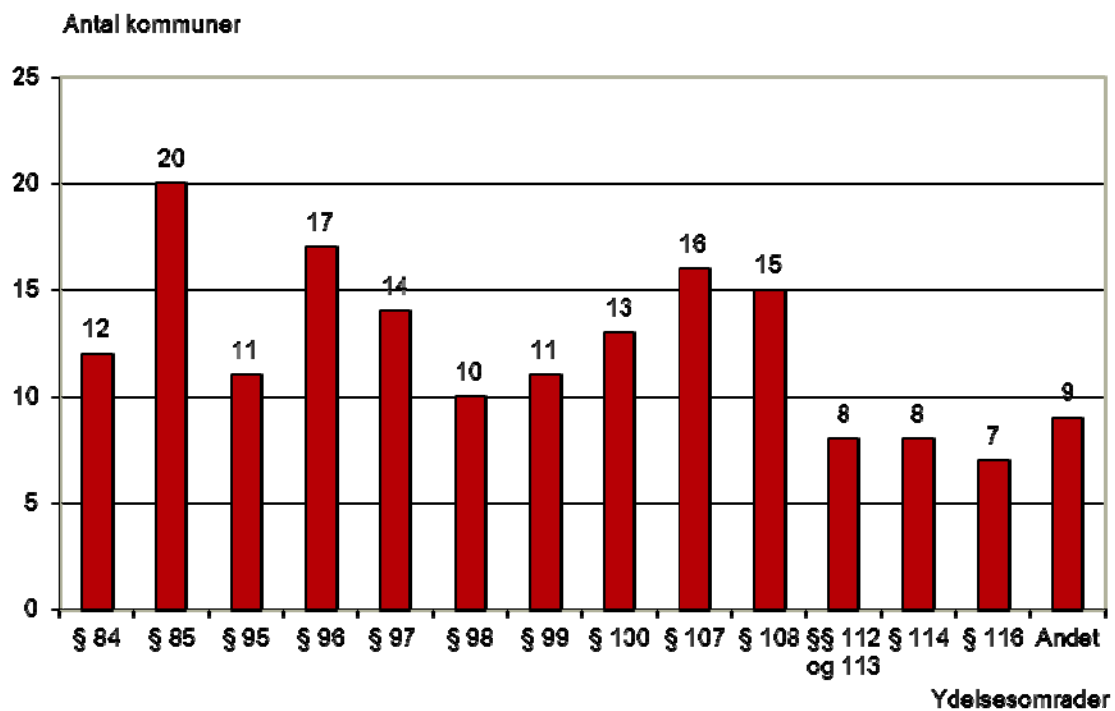
Figur 1.1 Har kommunen et politisk vedtaget serviceniveau?

Kilde: Spørgeskema til kommunerne. N=98

29 kommuner har angivet, at de anvender serviceniveauer på andre områder, det er eksempelvis inden for følgende ydelser:

- Behandling (SEL § 101 og § 102)
- Beskyttet beskæftigelse (SEL § 103)
- Aktivitets og samværstilbud (SEL § 104)
- Ophold på krisecenter (SEL § 109)
- Forsorgshjem og herberg (SEL § 110)

Kortlægningen viser, at mellem 15 til 20 kommuner har valgt at indføre eller ændre deres serviceniveau inden for socialpædagogisk bistand, borgerstyret personlig assistance, midlertidigt og længevarende botilbud efter lovændringen trådte i kraft september 2012, jf. nedenstående figur.

Figur 1.2 Har kommunen indført eller ændret serviceniveauet siden september 2012?

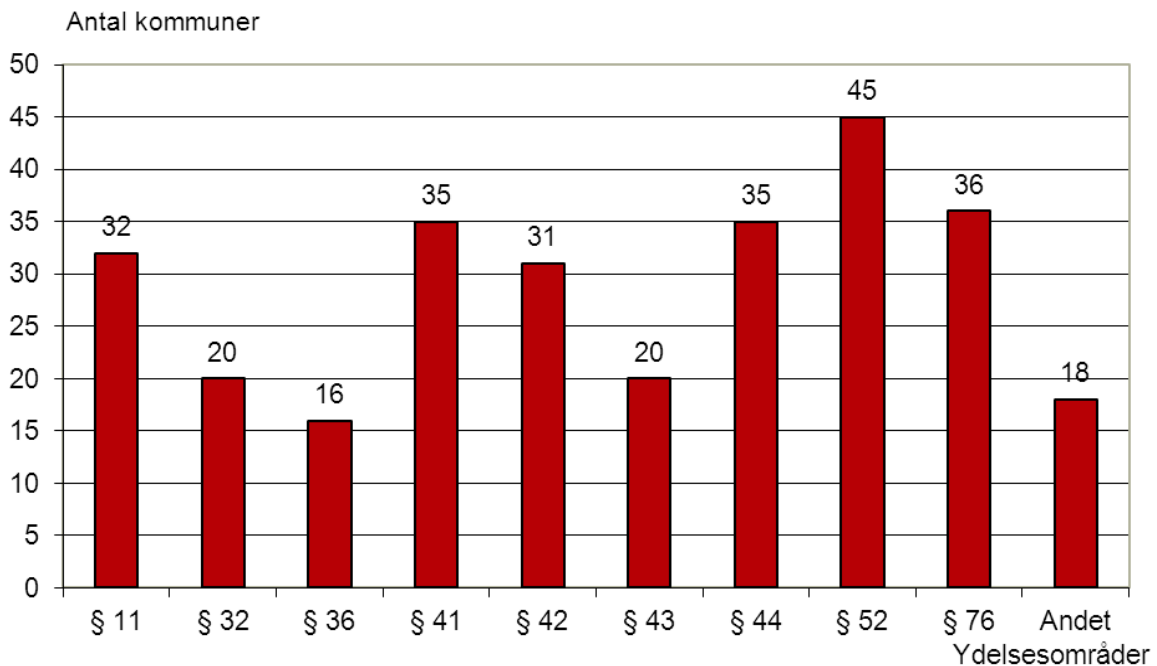
Kilde: Spørgeskema til kommunerne. N=98

Serviceniveau på børneområdet

På børneområdet er kommunerne blevet adspurgt, om de anvender serviceniveauer inden for følgende ydelsesområder:

- Rådgivning og konsulentbistand (SEL § 11)
- Særlige dagtilbud og hjemmetræning (SEL § 32)
- Særlige klubtilbud (SEL § 36)
- Afløsning og aflastning (SEL § 44 jf. § 84)
- Merudgifter (SEL § 41)
- Tabt arbejdsfortjeneste (SEL § 42)
- Særlig supplerende ydelser (SEL § 43)
- Foranstaltninger på børneområdet (SEL § 52)
- Efterværn (SEL § 76)

Kortlægningen viser, at anvendelse af politisk vedtagne serviceniveauer er mindre udbredt på børneområdet. De ydelsesområder, hvor flest kommuner har udarbejdet et serviceniveau er foranstaltninger (45 kommuner), efterværn (36 kommuner) personlig hjælp (35 kommuner) og merudgifter (35 kommuner).

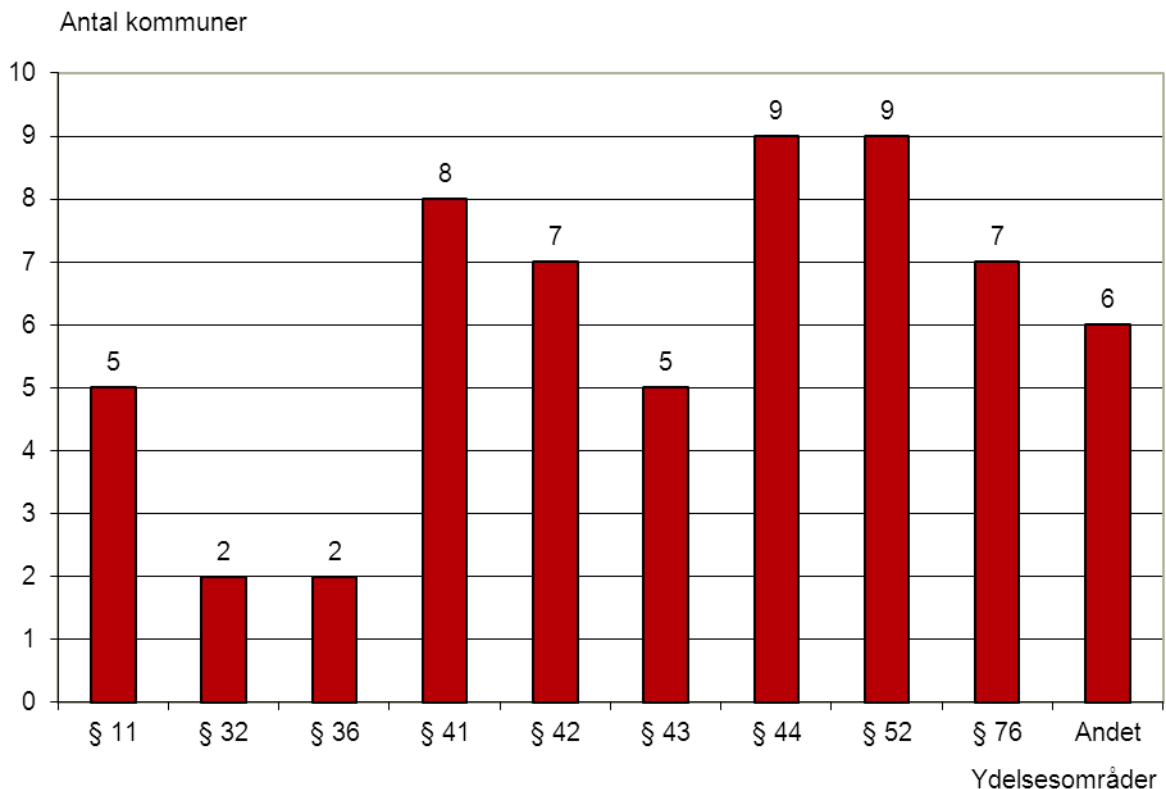
Figur 1.3 Har kommunen et politisk vedtaget serviceniveau?

Kilde: Spørgeskema til kommunerne. N=96

18 kommuner angiver, at de anvender serviceniveauer inden for andre ydelsesområder, det er eksempelvis inden for følgende:

- Rådgivning og konsulentbistand (§ 11)
- Ledsagelse (§ 45)
- Støtteperson (§ 54)
- Socialpædagogisk friplads
- Behandlingsmæssig friplads

Kortlægningen viser endvidere, at mellem 7 og 9 kommuner har indført eller ændret serviceniveauet siden september 2012 inden for merudgifter, tabt arbejdsfortjeneste, afløsning og aflastning, foranstaltninger og efterværn. Se figur 1.4.

Figur 1.4 Har kommunen ændret serviceniveauet siden september 2012?

Kilde: Spørgeskema til kommunerne. N=96

Måleskema og vurderingsgrundlag

Måleskema

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

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

Relevante sagsakter

Kommunerne er blevet bedt om at indsende samtlige relevante akter i sagerne, herunder også journalnotater samt informationsmateriale, der er udleveret til borgeren af

kommunen. Ankestyrelsen har bedt kommunerne om at være særligt opmærksomme på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder ældre relevante akter af betydning for afgørelsen.

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

Vurderingskriterier

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

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

Bilag 2 Regelgrundlag

Serviceoven

Regelgrundlaget indeholder et uddrag af de bestemmelser i lov om social service (serviceloven), der har dannet udgangspunkt for spørgsmålene i måleskemaet til undersøgelsen om kommunernes anvendelse og inddragelse af serviceniveauer og økonomiske hensyn. Serviceloven er lov nr. 573 af 24. juni 2005, som senest er bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 1093 af 5. september 2013.

Kapitel 1 Formål og område

§ 1. Formålet med denne lov er

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Stk. 2. Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

Kapitel 2 Kommuner og regioner

§ 3. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter denne lov.

Stk. 2. Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilbud efter §§ 32, 36, 101, 103, 104 og 107-110, skal afgørelsen indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes, og formålet hermed. Hvis den konkrete indsats ændres væsentligt, finder forvaltningslovens kapitel 3-7 anvendelse ved kommunens beslutning herom. Beslutninger om væsentlige ændringer af den konkrete indsats kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

§ 4. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Kapitel 15 formål

§ 81. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet med indsatsen er

- 1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- 2) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
- 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov.

Kapitel 16 Personlig hjælp, omsorg og pleje

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

Afgørelse

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

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

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

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

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med afgørelsen om hjælp efter § 83 oplyse om, hvilken person der kan kontaktes på myndighedens vegne, hvis modtageren af hjælpen har spørgsmål vedrørende den personlige og praktiske hjælp, eller hvis den tildelte hjælp ikke leveres i overensstemmelse med afgørelsen, jf. § 90.

Kapitel 20 Botilbud

§ 107. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold

- 1) til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og
- 2) til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

Kapitel 25 Kvalitetsstandarder

§ 138. Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

Kapitel 31 Finansiering og takstberegning

§ 173. Kommunen afholder endeligt udgifterne efter denne lov.

Bilag 3 Principafgørelser

De udvalgte Principafgørelser belyser de af praksisundersøgelsen omfattede ydelsesområder. Principafgørelserne kan læses i fuld længde i Ankestyrelsens Principdatabase på www.ast.dk

Principafgørelser om socialpædagogisk støtte og bistand

81-10 Kommunen var berettiget til at afslå dækning af udgifter i forbindelse med et handicaprettet kursus efter bestemmelsen i serviceloven om hjælp, støtte og omsorg. Kurset var for svagtseende og deres pårørende med henblik på håndtering af dagligdagen for den svagtseende. Begrundelsen var, at udgifter til og i forbindelse med handicaprettede kurser, som det ansøgte, dækkes efter reglerne om dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse.

C-18-08 Ved ophold i botilbud, hvor den socialpædagogiske støtte var en integreret del af botilbuddet, havde beboeren kun efter en konkret vurdering ret til også at modtage hjælpetimer under ophold på højskole. Ved denne vurdering kunne der tages hensyn til højskoleophold i sædvanligt omfang for befolkningen, samt i det omfang, der var tale om højskoleophold ud over sædvanligt omfang, om der var et særligt behov for højskoleopholdet.

C-38-07 En delvis lam mand fandtes omfattet af personkredsen til servicelovens bestemmelse om socialpædagogiske hjælpeforanstaltninger. Ankestyrelsen fandt, at der var hjemmel i bestemmelsen til at yde hjælp til for eksempel undersøgelser, lægebesøg og andre former for ikke selvvalgte aktiviteter. Hjælpen kunne ydes samtidigt med, at der blev ydet støtte til selvvalgte aktiviteter efter bestemmelse om hjælp til ledsagelse. Afgørende var, at hjælpen tog udgangspunkt i den enkeltes individuelle situation og nedsatte funktionsevne med respekt for den enkeltes egne behov og ressourcer.

C-57-06 Ankestyrelsen har i 3 sager truffet afgørelse om støtte til køb af bil på trivselsmæssigt grundlag til beboere i bofællesskab uden fælles kørselsordning. Ingen af beboerne kunne selv køre bil. Ansøgerne opfyldte alle de helbredsmæssige betingelser for at få støtte til bil. Ankestyrelsen lagde herefter vægt på omfanget af ansøgernes kørselsbehov, herunder om ansøgerne havde dagligt kørselsbehov. Ankestyrelsen lagde videre vægt på, om der var chaufførmuligheder i ansøgernes umiddelbare nærhed, herunder i hvilket omfang ansøgernes støttepersoner, der ydede social- og neuropædagogisk bistand, stod til rådighed som chauffører.

C-3-06 Vurdering af hjælp til en person med nedsat funktionsevne til gennemførelse og opretholdelse af en samværsret skulle foretages på baggrund af kompensationsprincippet. Personen skulle således kompenseres for følgerne af den nedsatte funktionsevne på baggrund af en konkret vurdering af sit behov for hjælp. Ansøger var derfor berettiget til nødvendig hjælp, herunder eventuelt socialpædagogisk støtte, til samvær med sine børn

hver anden weekend. Ankestyrelsen lagde vægt på, at omfanget af ansøgers samværsret svarede til det generelle udgangspunkt for fastsættelse af samvær. Støtten kunne derfor ikke beregnes til en weekend om måneden.

C-42-05 Amtskommunen var forpligtet til at yde hjælp til et efterbehandlingstilbud for hashmisbrug. Ankestyrelsen fandt efter en konkret vurdering af det beskrevne efterbehandlingsforløb, at dette måtte anses for at være en del af den samlede behandling for stofmisbrug, som hørte under amtskommunens forpligtelse. Ankestyrelsen lagde vægt på, at efterbehandlingen skulle ske i en 2 timers ugentlig gruppebehandling på et behandlingssted for hashbehandling i forlængelse af den primære behandling samme sted. Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at amtskommunen havde bevillingskompetencen for stofmisbrugsbehandling og derfor måtte forudsættes at have en særlig ekspertise med hensyn til den samlede stofmisbrugsbehandling. Ankestyrelsen bemærkede, at der udover den egentlige behandling for stofmisbrug eventuelt kunne være behov for andre sociale støtteforanstaltninger, som skulle iværksættes af kommunen efter servicelovens § 73.

C-22-03 Boformen var ikke til hinder for at yde støtte i form socialpædagogisk bistand til en skleroseramt kvinde. Støtten skulle ydes efter en individuel behovsvurdering for at styrke ansøgerens funktionsmuligheder eller for at kompensere for den nedsatte funktionsevne. Der var således ikke hjemmel til at udelukke personer, der bor på plejehjem eller i lignende boformer, fra at få hjælpen. Kommunen var imidlertid ikke forpligtet til at yde hjælpen i form af en fast og kontinuerlig støtteperson.

C-46-01 Der kunne ikke opkræves betaling for personaleudgifter til madfremstilling fra udviklingshæmmede beboere i et bofællesskab, da beboerne selv deltog i madfremstillingen med socialpædagogisk og praktisk hjælp fra personalet.

Principafgørelser om midlertidigt ophold i botilbud

51-13 Kommunens tilbud om behandling af stofmisbrugere, herunder spørgsmålet om visitation til døgnbehandling, skal ske efter servicelovens § 101, jf. § 107, stk. 2, nr. 2. Det er en forudsætning for, at en stofmisbruger kan gøre brug af det frie valg i servicelovens § 101, stk. 4, i forhold til en konkret døgnbehandlingsinstitution, at kommunen har visiteret stofmisbrugeren til døgnbehandling efter servicelovens § 101, jf. § 107, stk. 2, nr. 2. I den konkrete sag, hvor stofmisbrugeren havde afbrudt et døgnbehandlingsforløb på en institution og ikke var visiteret til et nyt døgnbehandlingsforløb, havde stofmisbrugeren ikke efter fritvalsreglerne ret til at vælge et andet behandlingstilbud.

56-12 Der kan ikke ydes hjælp efter aktivlovens bestemmelse om enkeltudgifter til dækning af opholdsbetaling for botilbud efter serviceloven. Der er i bekendtgørelsen om opholdsbetaling udtrykkeligt taget stilling til, hvornår der ikke skal betales for midlertidigt ophold i botilbud. Aktivlovens regel om enkeltudgifter omfatter efter sit formål ikke hjælp til egenbetaling fastsat i anden lovgivning.

72-10 En hjerneskadet ung mand var berettiget til boligindretning i forældrenes hus, da dette fortsat kunne betragtes som hans hjem. Det forhold, at han opholdt sig i et midlertidigt botilbud efter serviceloven, var ikke i sig selv til hinder for, at der kunne ydes hjælp til boligindretning i forældrenes bolig.

C-35-08 En ansøger skulle selv betale et beløb for midlertidigt ophold i et kommunalt botilbud. Ankestyrelsen fandt, at der var grundlag for at fravige udgangspunktet om, at der ved midlertidigt ophold i et kommunalt botilbud ikke skulle betales for opholdet. Ankestyrelsen lagde vægt på, at en person, der boede hos sine forældre ikke havde så store udgifter til kost og logi, som en person, der havde egen lejlighed eller hus, og at bolig hos forældre derfor kunne være en undtagelse fra hovedreglen om, at der ikke skulle betales for et midlertidigt botilbud. Ankestyrelsen lagde videre vægt på, at ansøger havde haft mulighed for at opfylde sine hidtidige forpligtelser og herudover havde et rimeligt beløb til personlige fornødenheder.

C-41-03 Kommunen kunne ikke flytte en mand med nedsat psykisk funktionsevne til et midlertidigt botilbud uden hans samtykke. Kommunen havde efter en konkret vurdering af mandens behov mulighed for at udvisitere ham fra et midlertidigt botilbud. I forbindelse med udvisiteringen skulle kommunen som følge af sin omsorgspligt tilstræbe at finde et botilbud, der så vidt muligt var afpasset efter hans særlige behov og ønsker, således at der kunne opnås et samtykke fra ham til opholdet. Han ville ikke kunne flyttes til et varigt botilbud uden samtykke med mindre betingelserne for flytning efter magtanvendelsesreglerne var opfyldte.

Principafgørelser om serviceniveau

5-13 Kommunen kan inden for lovens rammer fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau om kommunens brug af behandlingstilbud efter servicelovens § 102. Kommunen skal behandle en ansøgning efter § 102 og tage stilling til, om borgeren opfylder betingelserne for at modtage hjælp efter bestemmelsen. Af afgørelsen bør det fremgå, hvilken betydning et fastsat serviceniveau har haft for den konkrete afgørelse. I den konkrete sag skal kommunen foretage en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper behovet hos borgeren. Ankeinstansen kan efterprøve, om kommunen i nødvendigt omfang har foretaget den konkrete, individuelle vurdering sammenholdt med det fastlagte serviceniveau ved afgørelsen af, om borgeren kan få den ansøgte hjælp. Ankeinstansen kan endvidere efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunes afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.

82-12 Når en kommunes kvalitetsstandard er anvendt i forbindelse med afgørelsen af en konkret sag, er der adgang for klageinstanser til at efterprøve, om kvalitetsstandarder er i overensstemmelse med loven. Ankestyrelsen fandt, at kommunens generelle serviceniveau - om at rengøring bevilges hver fjerde uge - som et vejledende

udgangspunkt ikke er i strid med serviceloven. Ankestyrelsens vurdering byggede på formålet med serviceloven, hvor der ikke er præcise beskrivelser af, hvilke normer der gælder for rengøring. Ankestyrelsen understregede, at serviceniveauet skal fraviges i de tilfælde, hvor borgerens behov nødvendiggør dette, og at mere subjektivt prægede forhold skal indgå i vurderingen af borgerens behov, såsom borgerens værdighed, integritet og personlige glæde ved at leve i et rent hjem, og navnlig borgerens mulighed for at leve et så normalt liv som muligt, herunder et socialt liv. Endeligt lagde Ankestyrelsen vægt på, at en borger altid har krav på en fyldestgørende begrundelse. Dette gælder især, når borgeren får nedsat sin bevilling. I den konkrete sag fandt Ankestyrelsen, at der - efter visitationsbesøget i borgerens hjem - var foretaget en tilstrækkelig konkret og individuel vurdering af borgerens behov.

83-12 En kommune var berettiget til at give afslag på fortsat praktisk hjælp med henvisning til, at borgeren kunne benytte mindre belastende arbejdsstillinger, dele opgaverne op eller gøre brug af andre redskaber eller teknologiske hjælpemidler. Kommunen havde foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens helbredssituation og funktionsevne. Det var herunder vurderet, om borgeren ville være i stand til at betjene sig af de nødvendige redskaber og hjælpemidler. Det var et lovligt kriterium, når kommunen ved vurderingen af behovet for praktisk hjælp, ifølge kommunens kvalitetsstandard for praktisk hjælp, lagde vægt på, om borgeren selv kunne varetage rengøringen ved at bruge hjælpemidler.

157-12 Kommunalbestyrelsen har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning. Det er dermed forudsat, at kommunerne har et vist selvstændigt handlerum. Kommunerne skal i udøvelsen heraf følge skrevne og uskrevne retsgrundsætninger. De Sociale Nævn og Ankestyrelsen kan ikke gå ind i en vurdering af, hvilket af flere konkrete tilbud en kommune skal tilbyde en borger. Det hører under kommunernes udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. De Sociale Nævn og Ankestyrelsen kan dog efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunal afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.

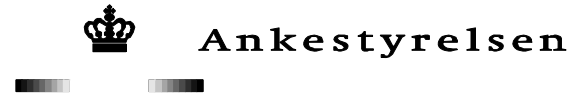
C-51-06 Selv om en afgørelse om nedsættelse af omfanget af praktisk hjælp i hjemmet i det enkelte tilfælde skete som følge af en ændring af kommunens generelle serviceniveau, havde de sociale klageinstanser kompetence til at påse, hvorvidt kommunens afgørelse var truffet ud fra en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp. Den konkrete sag, hvor nævnet havde afvist at behandle en klage over kommunens nedsættelse af omfanget af praktisk hjælp i hjemmet med henvisning til ændrede kvalitetsstandarder, blev herefter hjemvist til nævnet til ny behandling og afgørelse.

C-3-05 En kommunes kvalitetsstandarder måtte anses for en generel serviceinformation i forhold til borgerne i kommunen og kunne ikke tilsidesætte kravet om, at der skulle foretages en konkret, individuel vurdering af behovet i det enkelte tilfælde.

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

C-17-99 Ankestyrelsen har behandlet 4 sager om fortolkning af reglerne om hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet (hjemmehjælp). I alle 4 sager havde kommunen frataget ansøgerne en hidtil bevilget hjælp til rengøring. I 2 af sagerne fandt Ankestyrelsen, at hjælpen var frataget under henvisning til kriterier i kommunernes serviceniveau/ kvalitetsstandarder, som var i strid med serviceloven.

Bilag 4 Indkaldelsesbrev



Praksisundersøgelse af kommunernes anvendelse af kommunale serviceniveauer i servicelovens § 85 og § 107

Ankestyrelsen gennemfører i 2013 en praksisundersøgelse om anvendelse af kommunale serviceniveauer i servicelovens § 85 og § 107. Undersøgelsen har særligt fokus på, hvordan kommunerne anvender og henviser til lokalt fastsatte serviceniveauer, når der træffes konkrete afgørelser.

Forud for praksisundersøgelsen har Ankestyrelsen gennemført en landsdækkende kortlægning af udbredelsen af serviceniveauer inden for det specialiserede socialområde. I denne undersøgelse har xx Kommune oplyst, at kommunen har indført eller ændret serviceniveauet inden for § 85 og § 107 efter september 2012.

xx Kommune anmodes derfor om at deltage i undersøgelsen, som medfører, at kommunen

senest tirsdag den 6. august 2013

bedes indsende i alt 12 sager til Ankestyrelsen, som vil blive vurderet i forhold til gældende regler og principafgørelser på området.

Kommunen bedes indsende:

- 6 bevillings- og afslagssager om socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85
- 6 bevillings- og afslagssager om midlertidigt ophold i botilbud efter servicelovens § 107
- Kommunens serviceniveaubeskrivelse for § 85 og § 107

Kontaktperson i kommunen

Kommunen bedes på mail analyse@ast.dk oplyse en kontaktperson for undersøgelsen. Angiv venligst journalnummer 0000694-13 i mailens emnefelt sammen med titlen på praksisundersøgelsen.

Udvælgelse af sager

Ankestyrelsen skal anmode kommunen om at:

- Sende de **3 nyeste sager**, hvor ansøger har fået **bevilget eller ændret allerede bevilget** socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85
- Sende de **3 nyeste sager**, hvor ansøger har fået **afslag** på bevilling af socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85
- Sende de **3 nyeste sager**, hvor ansøger har fået **bevilget eller ændret allerede bevilget** midlertidigt ophold i botilbud efter servicelovens § 107
- Sende de **3 nyeste sager**, hvor ansøger har fået **afslag** på bevilling af midlertidigt ophold i botilbud efter servicelovens § 107

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

Samtlige akter i sagerne bedes indsendt. Vi beder kommunen være særlig opmærksom på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder tidligere ansøgninger.

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

Akterne bedes indsendt i kopi, idet akterne ikke vil blive returneret. Akterne skal ikke anonymiseres. Alle akter makuleres efter den endelige afrapportering af undersøgelsen.

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

Sagerne skal sendes til Ankestyrelsen att.: fuldmægtig Mia Larsen i Praksiskoordinering og Ledelse med angivelse af journalnummer 0000694-13 sammen med titlen på praksisundersøgelsen.

Udvælgelse af serviceniveau

Ankestyrelsen skal endvidere anmode kommunen om at:

- Sende kommunens serviceniveaubeskrivelse for servicelovens § 85 og § 107

Serviceniveauerne bedes indsendt sammen med sagerne.

I nærværende undersøgelse er et serviceniveau defineret som lokalt fastsatte rammer for indhold og omfang af de ydelser, som borgeren kan tildeles inden for et givent område. Rammerne kan eksempelvis være beskrevet i en kvalitetsstandard, en serviceniveaubeskrivelse, nogle retningslinjer eller i kommunens børne-, ældre- eller handicappolitik. Rammerne skal være politisk vedtaget.

Undersøgelsens omfang

Undersøgelsen gennemføres i 9 udvalgte kommuner, og der indkaldes i alt 108 sager. En samlet oversigt over de kommuner, der deltager i undersøgelsen, fremgår af nedenstående *bilag 1*.

Offentliggørelse af resultater

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

Det forventes, at resultaterne fra undersøgelsen vil blive sendt i høring hos de deltagende kommuner ultimo 2013. Ankestyrelsen tager ligeledes stilling til, om der er behov for opfølgende initiativer som følge af undersøgelsens resultater.

Den endelige rapport om undersøgelsen vil først herefter blive offentliggjort. Undersøgelsen vil desuden blive gjort tilgængelig på Ankestyrelsens hjemmeside. Det bemærkes i øvrigt, at de praksisundersøgelser, som kommunen har deltaget i, skal forelægges kommunalbestyrelsen på et møde, jf. retssikkerhedslovens § 79a.

Undersøgelsens baggrund

Praksisundersøgelsen er iværksat for at følge implementeringen af ændringen af lov om social service (SEL), som trådte i kraft den 1. september 2012. Ændringen betyder, at det nu fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, at "Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn" og af § 138 fremgår, at "Kommunalbestyrelsen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp efter loven."

Læs mere om Ankestyrelsens praksisundersøgelser

Yderligere information om Ankestyrelsens praksisundersøgelser findes på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk under praksisundersøgelser.

Eventuelle spørgsmål af faglig karakter om indsendelse af sager mm. bedes rettet til Lotte Farcinsen på tlf. 33 41 16 67 eller mail lof@ast.dk.

Med venlig hilsen
Mia Larsen

BILAG 1

Kommuner der deltager i praksisundersøgelsen

1. Albertslund
2. Ishøj
3. Helsingør
4. Egedal
5. Struer
6. Rebild
7. Brønderslev
8. Frederikssund
9. Halsnæs

Bilag 5 Høringssvar

Ankestyrelsen sendte den 10. januar 2014 den foreløbige rapport om praksisundersøgelsen i høring i de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Sammen med rapporten modtog kommunerne måleskemaerne med Ankestyrelsens vurdering af de konkrete sager. Kommunernes eventuelle bemærkninger til den foreløbige rapport skulle være Ankestyrelsen i hænde senest den 24. januar 2014.

Dialogmøde

De deltagende kommuner var inviteret til dialogmøde i Odense den 20. januar 2014. 4 ud af de 9 kommuner deltog med i alt 12 repræsentanter.

På dialogmødet fremlagde Ankestyrelsen resultaterne af undersøgelsen med særligt fokus på, hvad undersøgelsen viste om kommunernes anvendelse af serviceniveauer. De underliggende ydelsesområder – socialpædagogisk bistand og midlertidigt ophold i botilbud - var Ankestyrelsens adgang til at se på anvendelsen af serviceniveauer, og var derfor ikke i særskilt fokus på dialogmødet.

Ankestyrelsen havde på forhånd lagt op til, at dialogmødet skulle ses som en mulighed for kommunerne til at udveksle erfaringer på tværs af de deltagende kommuner, og at der således ville blive rig mulighed for at drøfte konkrete og generelle udfordringer i forhold til arbejdet med både serviceniveauer og inddragelse af økonomiske hensyn. 2 af de deltagende kommuner holdt på Ankestyrelsens foranledning et oplæg, om de fordele og ulemper, der knytter sig til arbejdet med og anvendelsen af serviceniveauer og hvad der endnu mangler i processen, herunder implementering i afgørelse m.v.

Høringssvar

Ankestyrelsen har modtaget høringssvar fra 2 kommuner. Den ene kommune oplyser, at de tager undersøgelsen til efterretning og ikke har bemærkninger hertil. Den anden kommune har bemærkninger, der relaterer sig til enkelte konkrete sager og måleskemaer. Ankestyrelsen har gennemgået bemærkningerne, der ikke giver anledning til en ændret vurdering af sagerne.

