Social- og Ældreudvalget 2021-22
SOU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 316
Offentligt

December 2021

Kommunernes brug af observationer

Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN
Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15
Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice
Mailadresse: ast@ast.dk
Hjemmeside: www.ast.dk
ISBN nr.: 978-87-7811-416-7

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING 4

Hovedresultater 7

KAPITEL 2 UDBREDELSEN OG BAGGRUNDEN FOR BRUG AF OBSERVATIONER 11

Udbredelsen af observationer 12

Bestemmelser hvor kommunerne bruger observationer 15

Baggrunden for kommunernes brug af observationer 16

Kommuner der ikke har brugt observationer 21

Metoder kommunerne har brugt til at indhente oplysninger 23

KAPITEL 3 KENDETEGN VED OG OVERVEJELSER OM OBSERVATIONER 25

Årsager til brug af observationer 26

Kommunikation med borgeren 27

Varighed af observationer 28

Længerevarende observationer 32

Hvem foretager observationer 33

Hvor finder observationer sted 37

Situationer der bliver observeret 38

BILAG 1 METODE 41

BILAG 2 DEN RETLIGE RAMME FOR BRUG AF OBSERVATIONER 46

BILAG 3 ANKESTYRELSENS ANVISNINGER I HJEMVISTE SAGER 53

KAPITEL 1

Sammenfatning

OBSERVATION

Vi definerer i denne undersøgelse observationer som iagttagelser, hvor formålet er at observere situationer, hvor eksempelvis personlige og praktiske opgaver bliver udført (for eksempel forflytning, bad eller toiletbesøg). Det kan både bestå af kortvarige og længerevarende observationer.

Social- og Ældreministeriet har bedt Ankestyrelsen om at undersøge kommunernes brug af observationer som led i sagsoplysning på voksenhandicapområdet[1].

Formål
Formålet med undersøgelsen er at afdække omfanget af kommunernes brug af observationer på voksenhandicapområdet. Samtidig bidrager undersøgelsen med viden om baggrunden for, at nogle kommuner bruger observationer til sagsoplysning. Formålet med undersøgelsen er også at beskrive, hvad der kendetegner observationer, der er blevet gennemført i sager efter servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og § 96 om borgerstyret personlig assistance[2]. I den forbindelse belyser vi, hvilke overvejelser kommunerne gør sig, når de gennemfører observationer.

Via eksempler belyser undersøgelsen derudover, hvilke anvisninger Ankestyrelsen har givet kommunerne i hjemviste sager efter servicelovens §§ 95 og 96.

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på et landsdækkende spørgeskema og interview i fire kommuner.

Landsdækkende spørgeskema
Spørgeskemaet er inddelt i to dele:

- Del 1: Afdækker hvordan kommunerne generelt oplyser sager på voksenhandicapområdet, og kommunernes praksis for brug af observationer til sagsoplysning.
- Del 2: Afdækker forskellige forhold i sager efter servicelovens §§ 95 og 96, hvor kommunerne henholdsvis har eller ikke har brugt observationer til sagsoplysning.

[1] Vi definerer i denne undersøgelse voksenhandicapområdet som servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte, § 95 om kontant tilskud, § 96 om borgerstyret personlig assistance, § 97 om ledsageordning og § 100 om merudgifter.

[2] Servicelovens §§ 95 og 96 er udvalgt, fordi der er tale om hjælpeordninger, hvor der er forholdsvis stor sandsynlighed for, at kommunerne bruger observationer til at oplyse sager, idet sagerne har en høj grad af kompleksitet af hjælpebehovet.

- I alt har 90 kommuner besvaret spørgeskemaet, og vi har derigennem fået viden om i alt 134 sager efter servicelovens §§ 95 eller 96. Ud af de 134 sager er der 60 sager, hvor der er brugt observationer og 74 sager, hvor der ikke er.

Interview
Vi har gennemført interview i fire udvalgte kommuner, der bruger observationer til sagsoplysning.

- I hver kommune har vi gennemført to interview med henholdsvis ledere og medarbejdere.

Læs mere om undersøgelsens datagrundlag i bilag 1.

Den retlige ramme for brug af observationer
I forbindelse med undersøgelsen har Ankestyrelsen beskrevet den retlige ramme for brug af observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet. Beskrivelsen har til formål at tydeliggøre kommunernes handlerum i forhold til brug af observationer. I nedenstående boks skitserer vi kort den retlige ramme for brug af observationer. Læs hele Ankestyrelsens beskrivelse af den retlige ramme i bilag 2.

§

MYNDIGHEDERNE SKAL SIKRE, AT EN SAG ER TILSTRÆKKELIGT OPLYST

Myndighederne skal sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det kaldes officialprincippet og er grundlæggende for myndighedernes sagsbehandling.

Officialprincippet indebærer blandt andet, at myndighederne først skal afklare, hvilke regler sagen skal afgøres efter. På baggrund af reglerne og almindelige forvaltningsretlige principper skal myndighederne afklare, hvilke oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen. Herefter skal myndighederne sørge for, at alle relevante oplysninger bliver tilvejebragt, og vurdere, om oplysningerne er dækkende og har den fornødne faktuelle sikkerhed.

SAGSOPLYSNINGEN SKAL VÆRE SAGLIG OG PROPORTIONAL

Myndighedernes sagsoplysning er som udgangspunkt kun begrænset af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og proportionalitet.

Brug af observationer som sagsoplysningsmiddel er generelt set ikke i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller handicapkonventionen.

Myndighederne skal anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler, som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt. Der er altså tale om en konkret vurdering af, hvilke midler der er bedst egnede til at opnå formålet i den konkrete sag.

OBSERVATIONER KAN VÆRE ET RELEVANT OG NØDVENDIGT SAGSOPLYSNINGSSKRIDT

Kommunerne kan være både berettigede og forpligtede til at foretage relevante observationer i en sag. Kommunerne bør dog kun benytte observationer, hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt ad anden vej, eller hvis en anden form for sagsoplysning må vurderes at være mindst lige så intensiv eller urimelig byrdefuld.

Observationer kan bruges i det omfang, det er nødvendigt for at få tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere borgerens behov. Alternativet kan i sidste ende blive, at kommunen giver borgeren afslag på det ansøgte.

Derudover skal observationerne tilrettelægges på en måde, så det er så lidt indgribende over for borgeren som muligt.

Ankestyrelsens anvisninger i hjemviste sager
Som nævnt har vi i undersøgelsen belyst, hvilke anvisninger Ankestyrelsen har givet kommunerne i hjemviste sager efter servicelovens §§ 95 og 96. Vi har gennemgået alle sager efter servicelovens §§ 95 og 96, som er blevet hjemvist i andet halvår af 2020.

I de sager, vi har gennemgået, er der ikke eksempler på, at Ankestyrelsen har bedt kommunerne om at gøre brug af observationer til sagsoplysning. Du kan læse denne del af undersøgelsen i bilag 3.

HOVEDRESULTATER

Overordnet viser undersøgelsen, at 49 ud af 90 kommuner har brugt observationer til at oplyse sager på voksenhandicapområdet i løbet af de seneste tre år. De fleste kommuner angiver, at de bruger observationer i en lille andel af deres sager – og kun, når det ikke er muligt at oplyse sagen tilstrækkeligt på anden vis.

De fleste observationer bliver gennemført i løbet af få dage og strækker sig over kort tid. Kommunerne fortæller, at de er opmærksomme på ikke at overskride borgerens grænser, når de gennemfører observationer. Kommunerne oplyser, at for at sikre dette bliver observationerne tilrettelagt og gennemført i dialog med borgeren og eventuelle pårørende.

FORSKELLIGE OPFATTELSER AF OBSERVATIONER

Vi har både i spørgeskemaet og forud for interview beskrevet undersøgelsens definition af observationer for kommunerne. Af interview og spørgeskemabesvarelser fremgår det dog, at der blandt kommunerne er forskellige opfattelser af, hvad en observation er. Der er derfor en risiko for, at nogle kommuner har udtalt sig på baggrund af en anden forståelse af begrebet end den definition, der anvendes i undersøgelsen.

Nedenfor uddyber vi centrale resultater fra undersøgelsen. Resultaterne er yderligere beskrevet i kapitel 2 og 3 i rapporten.

KAPITEL 2

49 kommuner har brugt observationer – særligt i sager om §§ 95 og 96

49 ud af de 90 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har i en eller flere sager brugt observationer inden for de seneste tre år. Ud af de 49 kommuner bruger 39 kommuner observationer i under 10 procent af deres sager på voksenhandicapområdet. Observationer bliver primært brugt i sager efter servicelovens § 95 om kontant tilskud og § 96 om borgerstyret personlig assistance.

Kommunerne fortæller, at de bruger observationer, hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt på anden vis

De kommuner, vi har interviewet, forklarer, at observationer er den sidste sagsoplysningsmetode, de tager i brug. Kommunerne bruger kun observationer, når de ikke kan oplyse sagen tilstrækkeligt på andre måder.

Kommunerne fortæller, at det eksempelvis kan være relevant og nødvendigt at bruge observationer i følgende situationer:

- Når der er tale om en kompleks sag, hvor borgeren har et stort og sammensat behov for hjælp.
- Når der er modstridende oplysninger i sagen.
- Når borgeren efterspørger hjælp, der overstiger kommunens kvalitetsstandard eller overstiger, hvad andre borgere i sammenlignelige situationer får bevilget.
- Når kommunerne har svært ved at adskille opgaver, som de kan bevilge hjælp til, fra opgaver, som de ikke kan bevilge hjælp til.
- Når kommunerne oplever, at Ankestyrelsens krav til dokumentation kræver, at de bruger observationer.

Kommuner, der ikke bruger observationer, beskriver, at de har kunnet oplyse sagen tilstrækkeligt på anden vis
41 kommuner har angivet i spørgeskemaet, at de ikke har brugt observationer de seneste tre år. Kommunerne beskriver i spørgeskemaet, at det ikke har været nødvendigt at bruge observationer, da de har kunnet oplyse sagen tilstrækkeligt ved brug af andre metoder – for eksempel samtaler med borgeren og udtalelser fra en læge. Flere kommuner beskriver, at observationer kan blive relevant på et senere tidspunkt, hvis der er stor uenighed om støttebehovet mellem borgeren og kommunen.

De samme metoder er blevet brugt til at oplyse sagerne
Vi har i spørgeskemaet spurgt kommunerne, hvordan de har indhentet oplysninger i sager efter §§ 95 og 96. Det er overordnet de samme metoder, kommunerne har brugt til at indhente oplysninger – uanset om der er brugt observationer i sagen eller ej. De forskellige sagsoplysningsmetoder er dog blevet anvendt i en større andel af de sager, hvor der *ikke* er brugt observationer. Det gælder for eksempel 'samtaler med borgeren' og 'beskrivelser fra borgeren'.

KAPITEL 3

Kommunerne oplyser, at borgeren bliver adviseret om observationen og formålet
Kommunerne oplyser, at borgeren er blevet orienteret om observationen på forhånd i 59 ud af 60 sager, hvor der er brugt observationer. I 58 ud af 60 sager er borgeren blevet oplyst om formålet med observationen. Flere kommuner fortæller, at kommunikation med borgeren forud for observationen bidrager til en fælles forståelse af formålet med observationen.

Flere kommuner fortæller også, at nogle borgere selv efterspørger, at kommunen kommer ud i borgerens hjem og observerer.

Mange observationer varer under to timer
Det generelle billede er, at de observationer, som vi har viden om gennem spørgeskemaet, har en forholdsvis kort varighed.

De fleste observationer bliver gennemført over en eller to dage, og i den største andel af de sager, hvor der er brugt observationer, har observationen varet under to timer.

Kommunerne fortæller, at de kun observerer i den periode, de vurderer, det er nødvendigt
De kommuner, vi har talt med, gennemfører observationer på kortest mulige tid. Kommunerne fortæller, at de sikrer det ved at planlægge, hvilke elementer de har behov for at observere og begrænse observationen til den periode, hvor de udvalgte elementer finder sted.

For at sikre, at observationen er så kortvarig som mulig, fortæller nogle kommuner, at de overfører informationer fra observationer fra ét tidspunkt af døgnet til andre tidspunkter af døgnet. Det kan for eksempel være oplysninger om et toiletbesøg om morgenen, som overføres til et toiletbesøg om aftenen. Dette oplyser kommunerne, at de gør i tæt dialog med borgeren for at få indblik i, om der er forhold på bestemte tidspunkter af døgnet, som påvirker borgerens behov for hjælp. Kommunerne fortæller, at de på den måde forsøger at tage hensyn til variation i hjælpebehovet over tid.

Længerevarende observationer i 11 ud af 56 sager
I 11 ud af 56 sager[3], hvor kommunerne har anvendt observation, har observationen varet mere end 24 timer. De længste observationer har varet henholdsvis fem døgn, syv døgn og 24 døgn[4].

Observationer bliver oftest gennemført af en kommunal medarbejder
I 37 ud af 60 sager har kommunen angivet, at det er en kommunal medarbejder, der har gennemført observationen. I 16 ud af 60 sager har kommunen angivet, at det er et privat firma, der har gennemført observationen. De observationer, der strækker sig over flere timer, er oftest blevet gennemført af et privat firma.

I mange sager er det nære personlige situationer, der bliver observeret
Forflytning – hvor en borger eksempelvis bliver flyttet fra seng til kørestol – er den situation, der er blevet observeret i stør-

[3] Vi har information om i alt 60 sager, hvor der er blevet brugt observationer. I fire sager har kommunen ikke oplyst varigheden af observationen. Derfor tager dette afsnit udgangspunkt i 56 sager.

[4] I tabel 3.2 på side 31 fremgår det, hvor mange timer de 11 længerevarende observationer hver især har varet.

stedelen af de sager, vi har viden om fra spørgeskemaet. Dernæst er det intime situationer som toiletbesøg, tøjskifte og let personlig pleje, der hyppigst er blevet observeret.

Borgeren sætter ifølge kommunerne rammen for observationen

Flere kommuner fremhæver i interviewene, at det er borgeren, der sætter rammen for, hvad der må blive observeret. Kommunerne fortæller, at de har stort fokus på at respektere borgerens grænser. Det gør de blandt andet ved at tale med borgeren forud for observationen om, hvor de fysisk skal være placeret i hjemmet, og ved at undgå at overvære intime situationer direkte.

KAPITEL 2

Udbredelsen og baggrunden for brug af observationer

OBSERVATION

Vi definerer i denne undersøgelse observationer som iagttagelser, hvor formålet er at observere situationer, hvor eksempelvis personlige og praktiske opgaver bliver udført (for eksempel forflytning, bad eller toiletbesøg). Det kan både bestå af kortvarige og længerevarende observationer.

I dette kapitel beskriver vi, hvordan kommunerne oplyser sager på voksenhandicapområdet. I den forbindelse ser vi på:

- Hvor udbredt brugen af observationer er til sagsoplysning blandt kommunerne.
- Inden for hvilke bestemmelser, kommunerne bruger observationer.
- Baggrunden for, at nogle kommuner bruger observationer.
- Hvor mange kommuner der *ikke* har brugt observationer til sagsoplysning og årsagen til det.
- Hvordan kommunerne indhenter oplysninger i sager efter servicelovens §§ 95 og 96.

DELKONKLUSIONER

- Mere end hver fjerde kommune angiver, at de typisk anvender observationer til at oplyse sager på voksenhandicapområdet.
- 49 ud af de 90 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har i en eller flere sager brugt observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet inden for de seneste tre år.
- 39 ud af de 49 kommuner, der bruger observationer, gør det i under 10 procent af deres sager på voksenhandicapområdet.
- Kommunerne oplyser, at de særligt bruger observationer i sager efter § 96 om borgerstyret personlig assistance og i sager efter § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere.
- Kommunerne oplyser, at de kun bruger observationer, når de vurderer, at sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt på anden vis.
- 41 ud af de 90 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har ikke brugt observationer, fordi de oplever, at de ved hjælp af dialog og andre sagsoplysningsmetoder har kunnet oplyse sagerne tilstrækkeligt.

- Det er de samme metoder, kommunerne har brugt til at oplyse sager efter §§ 95 og 96. Det er uafhængigt af, om der er brugt observationer i sagen eller ej. De forskellige sagsoplysningsmetoder er dog blevet anvendt i flere af de sager, hvor der *ikke* er brugt observationer. Det gælder for eksempel 'samtaler med borgeren' og 'beskrivelser fra borgeren'.

UDBREDELSEN AF OBSERVATIONER

I dette afsnit beskriver vi, hvor udbredt brugen af observationer er til sagsoplysning på voksenhandicapområdet blandt kommunerne. Det gør vi ved at belyse:

- Hvordan kommunerne *typisk* oplyser sager på området.
- Hvor mange kommuner der har brugt observationer til sagsoplysning.
- I hvor stor en andel af sagerne på området kommunerne har brugt observationer til sagsoplysning.

Lidt over hver fjerde kommune bruger typisk observationer, når de oplyser en sag

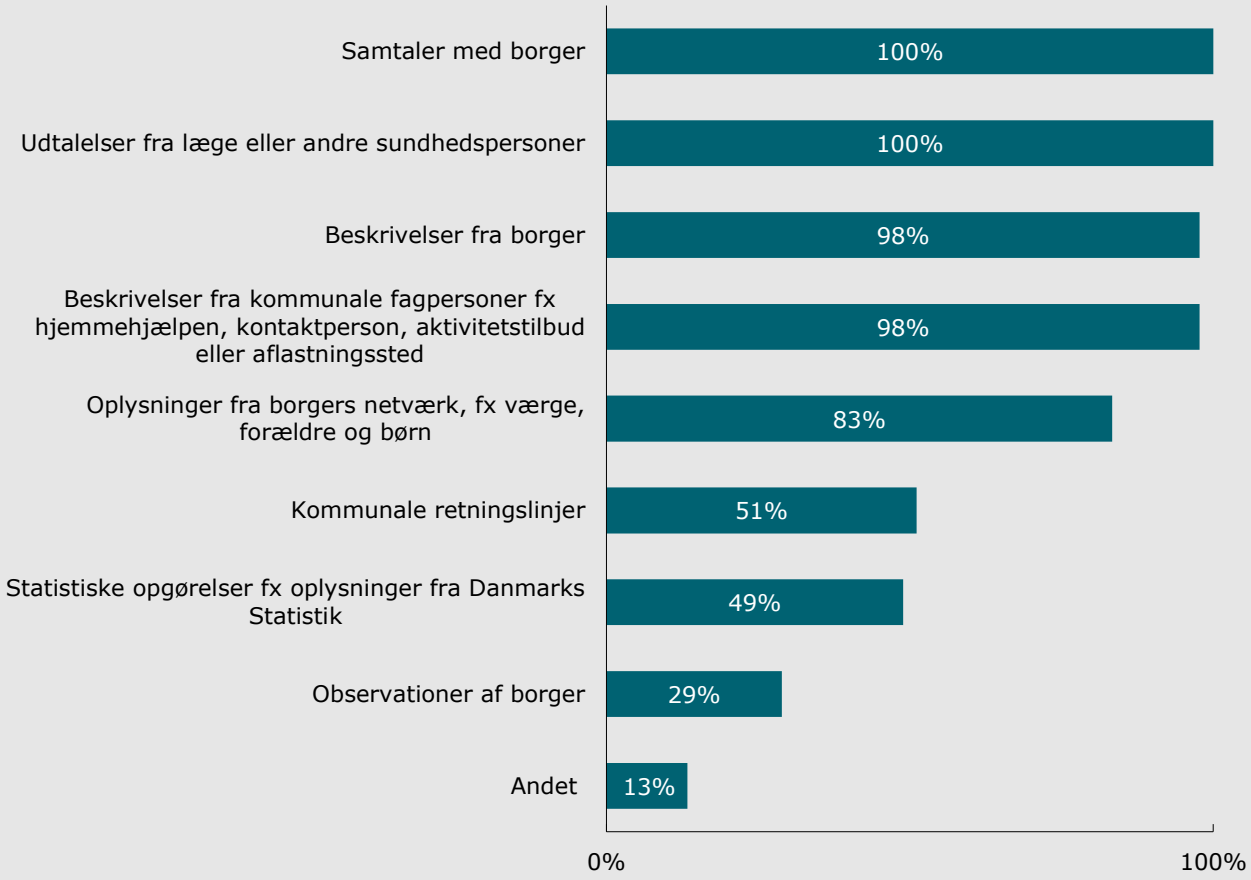
De 90 kommuner, som har besvaret spørgeskemaet, har alle angivet, at de typisk anvender metoderne 'samtale med borgeren' og 'indhentelse af udtalelser fra en læge eller andre sundhedsfaglige personer', når de oplyser en sag på voksenhandicapområdet. En stor del af kommunerne har derudover angivet, at de typisk bruger 'beskrivelser fra borgeren', 'beskrivelser fra kommunale fagpersoner' og 'oplysninger fra borgerens netværk', når de skal oplyse en sag på området. 29 procent af de 90 kommuner har angivet, at de typisk bruger observationer, når de skal oplyse en sag på voksenhandicapområdet. Lidt over hver fjerde kommune har altså angivet, at observation er en metode, som de typisk tager i anvendelse. Se figur 2.1.

RAMMER FOR OPLYSNING AF SAGER

Det er myndighedernes pligt at sørge for, at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse. Brug af observationer kan være et relevant og nødvendigt sagsoplysningsskridt for at sikre, at myndigheder kan træffe en materielt korrekt afgørelse.

Læs mere i bilag 2

FIGUR 2.1 METODER KOMMUNERNE TYPISK ANVENDER TIL AT OPLYSE SAGER PÅ VOKSENHANDICAPOMRÅDET



Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 90 kommuner. Procenterne summer ikke til 100, da det har været muligt at angive flere svar. Kategorien 'Andet' dækker over oplysninger fra 'Private leverandører', 'Kriminalforsorgen', 'Psykologer', 'Terapeuter', 'VISO', 'Uddannelse/arbejdsplads', 'Tidligere udfører/tidligere kommuner', 'Andre forvaltninger eller samarbejdspartnere', 'APV vurderinger/Voksenudredning', 'Oplysninger, som kommunen har om borgeren i andre sager' og 'Love, vejledninger og tidligere afgørelser fra Ankestyrelsen'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

49 kommuner har brugt observationer

I spørgeskemaet har vi spurgt kommunerne, om de inden for de seneste tre år[5] har brugt observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet. 49 ud af de 90 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har i en eller flere sager brugt observationer. Se tabel 2.1.

[5] Den præcise periode, vi har spurgt ind til, er fra maj 2018 til maj 2021.

TABEL 2.1 OPGØRELSE OVER ANTALLET AF KOMMUNER, DER HAR BRUGT OG IKKE HAR BRUGT OBSERVATIONER I LØBET AF DE SIDSTE TRE ÅR.

	Antal kommuner	Procent
Har brugt observationer	49	54%
Har brugt ikke observationer	41	46%
I alt	**90**	**100%**

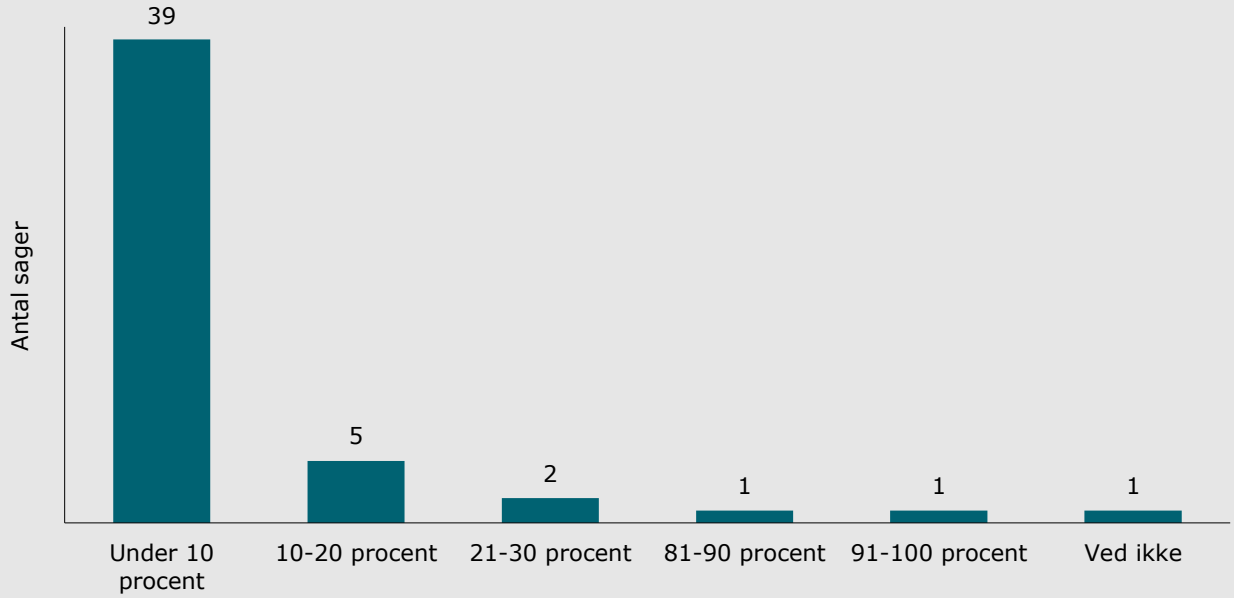
Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 90 kommuner. Kommunerne har svaret på, om de i en eller flere sager har brugt observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet inden for de seneste tre år.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Kommunerne bruger observationer i en lille andel af sagerne

39 ud af de 49 kommuner, som bruger observationer til sagsoplysning, har vurderet, at de gør brug af observationer i under 10 procent af deres sager på voksenhandicapområdet. Fem af kommunerne vurderer, at de bruger observationer til sagsoplysning i 10 til 20 procent af deres sager på området. Fire kommuner oplyser, at de bruger observationer i mere end 20 procent af deres sager. Se figur 2.2.

FIGUR 2.2 ANDEL AF SAGER PÅ VOKSENHANDICAPOMRÅDET, HVOR KOMMUNERNE BRUGER OBSERVATIONER



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 49 kommuner, der anvender observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet. Der er ingen kommuner, der har angivet, at de anvender observationer i 31-40, 41-50, 51-60, 61-70 eller 71-80 procent af sagerne.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Som det fremgår af figur 2.2, er observationer en sagsoplysningsmetode, som i de fleste kommuner bliver brugt i en lille

andel af sagerne på voksenhandicapområdet. Bemærk dog, at 29 procent af kommunerne har angivet, at de typisk bruger observationer i forbindelse med sagsoplysningen. Se figur 2.1.

BESTEMMELSER HVOR KOMMUNERNE BRUGER OBSERVATIONER

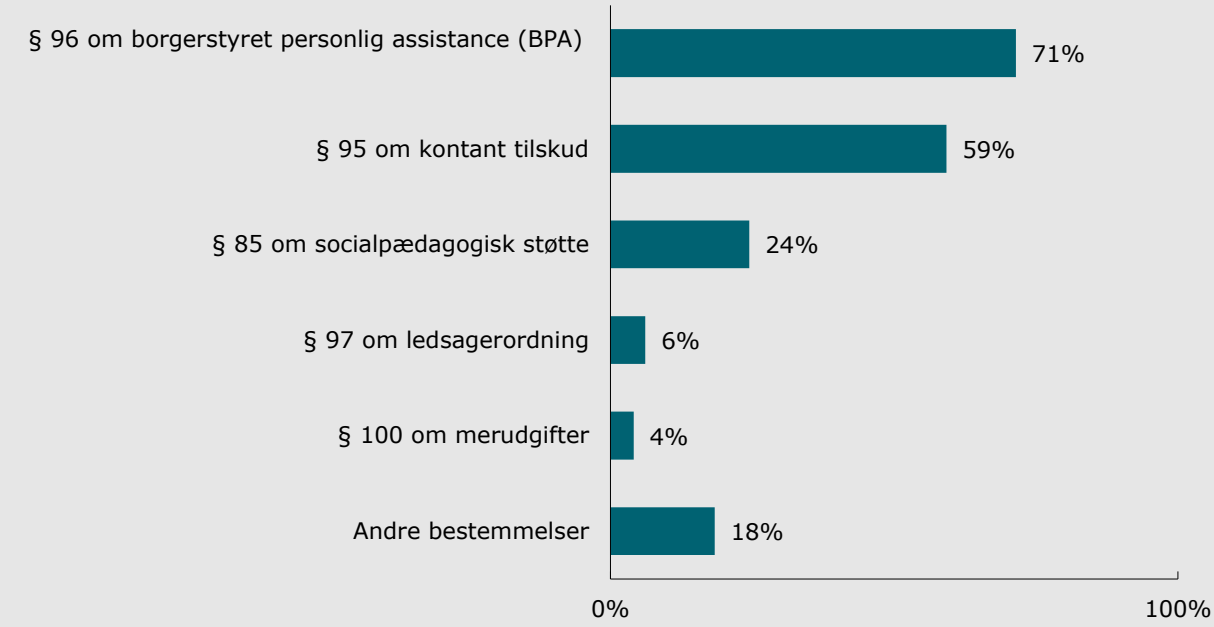
I dette afsnit belyser vi inden for hvilke bestemmelser, kommunerne bruger observationer til at oplyse sager.

Kommunerne bruger observationer på en række forskellige bestemmelser
De 49 kommuner, som har angivet, at de har brugt observationer til at oplyse sager, bruger observationer i forbindelse med ansøgning om hjælp efter en række forskellige bestemmelser. Alle de bestemmelser, som kommunerne i spørgeskemaet har angivet, at de bruger observationer inden for, er listet op nedenfor.

- Servicelovens § 83 om personlig pleje, praktisk hjælp og madservice
- Servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte
- Servicelovens § 87 om at opgaver efter §§ 83-85 kan varetages døgnet rundt
- Servicelovens § 94 om selvudpeget hjælper
- Servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere
- Servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance
- Servicelovens § 97 om ledsageordning
- Servicelovens § 98 om særlig kontaktperson til døvblinde
- Servicelovens § 100 om merudgifter
- Servicelovens § 103 om beskyttet beskæftigelse
- Servicelovens § 104 om aktivitets- og samværstilbud
- Servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud
- Servicelovens § 108 om længerevarende botilbud
- Almenboliglovens § 105 om længerevarende botilbud

Kommunerne bruger særligt observationer i sager om BPA og kontant tilskud
Kommunerne bruger primært observationer til at oplyse sager efter § 96 om borgerstyret personlig assistance (BPA) og § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere. Se figur 2.3.

FIGUR 2.3 BESTEMMELSER EFTER SERVICELOVEN HVOR KOMMUNERNE BRUGER OBSERVATIONER



Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra de 49 kommuner, der anvender observationer til sagsoplysning. Procenterne summer ikke til 100, da det har været muligt at angive flere svar. Andre bestemmelser dækker over SEL §§ 83, 85/87, 94, 98, 103, 104, 107, 108 og ABL § 105.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

71 procent af de 49 kommuner, som gør brug af observationer, bruger observationer til at oplyse sager efter § 96 om personlig borgerstyret assistance, og 59 procent af kommunerne bruger observationer til at oplyse sager efter § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere. Knap en fjerdedel af kommunerne bruger observationer til sagsoplysning i sager efter § 85 om socialpædagogisk støtte, mens få kommuner bruger observationer til at oplyse sager efter § 97 om ledsagelse og § 100 om merudgifter. Se figur 2.3.

BAGGRUNDEN FOR KOMMUNERNES BRUG AF OBSERVATIONER

I dette afsnit beskriver vi baggrunden for, at nogle kommuner bruger observationer til at oplyse sager på voksenhandicapområdet. Det gør vi på baggrund af viden fra spørgeskemaet og fra interview med kommunale medarbejdere og ledere.

Kommunerne fortæller, at de kun bruger observationer, hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt på anden vis
De kommuner, vi har talt med, fortæller, at de kun gør brug af observationer, hvis de ikke kan oplyse sagen tilstrækkeligt på anden vis. Kommunerne ser altså observationer som det sidste sagsoplysningsskridt, de tager i brug.

"Som jeg ser det, så er det lidt sidste udvej, at vi foretager observationer". (Visitator, Københavns Kommune)

Kommunerne oplever, at der kan være behov for at observere i komplekse sager

Flere kommuner beskriver, at det kan være nødvendigt at gøre brug af observationer i sager, hvor borgerens støttebehov er komplekst. Det vil ofte være sager, hvor borgeren har et stort og meget sammensat behov for hjælp. En kommune beskriver, at de i disse sager ikke kan forvente, at borgeren og de pårørende kan redegøre for hjælpebehovet på en måde, så det er klart efter hvilket lovområde eller hvilke bestemmelser i loven, borgeren skal have støtte. Derfor kan det være relevant at bruge observationer til at belyse dette.

Observationer kan ifølge en kommune være med til at sikre borgernes retsstilling

En kommune beskriver, at en fordel ved observationer er, at de er med til at sikre, at borgeren får den hjælp, som borgeren har ret til. Det kan eksempelvis være, at kommunen under en observation opdager andre hjælpebehov hos borgeren, som ellers ikke ville være blevet opdaget, og som borgeren og de pårørende ikke var klar over, at der kunne bevilges hjælp til. På den måde oplever kommunen, at observationer kan være med til at sikre borgernes retsstilling:

"Det er lige så meget for at sikre borgernes retsstilling"

"Observationerne hjælper os til at sikre, at vi har fået alle oplysningerne med og ikke kun dem, de lige kunne komme i tanke om som familie. Det kan også være andre ting i løbet af en hverdag, man kan have behov for hjælp til, som familien ikke lige tænkte på kunne være hjemmehjælp for eksempel, og som ikke bliver belyst på én eller halvanden times besøg fra en visitator. Så det er lige så meget for at sikre borgerens retsstilling". (Leder, Københavns Kommune)

Kommunerne oplyser, at der kan være behov for at observere, når borgeren efterspørger hjælp, der overstiger kommunens kvalitetsstandard

Nogle kommuner giver udtryk for, at det kan være nødvendigt at observere i sager, hvor borgeren efterspørger hjælp, som i stort omfang overstiger kommunens kvalitetsstandard. Nogle kommuner fortæller også, at det kan være relevant at observere i sager, hvor borgeren efterspørger markant mere hjælp, end hvad der i forvejen er bevilget, eller hvor borgeren efterspørger mere hjælp, end hvad andre borgere i sammenlignelige situationer får. En leder forklarer det således:

"Vi vil typisk observere i situationer, hvor der kan være en markant forskel fra andre borgere i sammenlignelige situationer i det, der efterspørges og langt ud over kvalitetsstandarden for den tid, vi almindeligvis vil mene, det tager at løse en konkret opgave". (Leder, Københavns Kommune)

MODSTRIDENDE OPLYSNINGER

Ifølge kommunerne kan der være behov for at observere, når der er modstridende oplysninger i sagen

Flere kommuner vurderer, at det kan være nødvendigt at foretage observationer i sager, hvor der er modstridende oplysninger. Det kan eksempelvis være, at der er uoverensstemmelse mellem det borgeren eller pårørende oplyser om støttebehovet, og det kommunen med udgangspunkt i deres sundhedsfaglige viden vurderer, at der er behov for. Her bidrager observationer ifølge kommunerne med at klarlægge, hvad der er "op og ned" i sagen. En kommune skriver følgende i deres spørgeskemabesvarelse:

"Det fremkommer af udmålingsbekendtgørelsen, at vi skal tidsudmåle præcis, på hvilke tidspunkter borgeren har behov for hjælp og hvor længe. Hvis borger ikke er enig i den udmåling, vi som kommune har udmålt, laver vi observationer".

En leder beskriver samme udfordring i et interview:

"Hvis der er uoverensstemmelser eller modstridende oplysninger imellem vores sundhedsfaglige viden og de oplysninger, der kommer fra ansøger, så er vi nødt til at gå lidt tættere på for at få et indblik i, hvad det egentlig er, det handler om – også for ikke at overse, om behovet måske er et helt andet". (Leder, Københavns Kommune)

Kommunerne fortæller, at observationer giver et mere konkret billede af borgerens behov for hjælp

Ofte oplever kommunerne, at det kan være svært at få et klart billede af, hvor lang tid en opgave tager. I sådan en situation giver observationer ifølge kommunerne et mere præcist billede af tidsforbruget på de enkelte opgaver og herved en mere nøjagtig tidsudmåling. En kommune beskriver det således:

"Man kan blive overrasket af virkeligheden"

"På nogle punkter kan man blive overrasket af virkeligheden. Nogle ting tager længere tid, end man har regnet med, og en del ting tager kortere tid". (Visitator, Frederiksberg Kommune)

I forlængelse heraf beskriver nogle af kommunerne, at en af fordelene ved observationer er, at det er en objektiv sagsoplysningsmetode:

"Jeg synes, det er en objektiv og struktureret gennemgang af, hvad der egentlig foregår. Det er i høj grad renset for følelser og fornemmelser, fordi det bliver så velbeskrevet, og det har sin styrke". (Leder, Frederiksberg Kommune)

OBSERVATIONER KAN GIVE ET BEDRE FUNDAMENT FOR AFGØRELSEN

Kommunerne giver samtidig udtryk for, at observationer også giver et bedre og mere samlet billede af borgerens behov for hjælp, fordi det bliver tydeligt, hvilke opgaver borgeren har behov for hjælp til. Dermed oplever kommunerne, at de får et bedre fundament for at træffe en afgørelse, hvor de samtidig kan begrunde afgørelsens resultat på en mere konkret måde. Medarbejdere fra to kommuner forklarer det således:

"Observationer gør jo tingene meget konkrete. Alt det vi har gættet på og læst; kan det passe, at forflytninger tager så lang tid? Nu er vi ude og kan rent faktisk se, hvor lang tid tingene præcist tager. Det bliver pludselig håndgribeligt, og vi kan på en helt anden måde lave en afgørelse, som er velbegrundet". (Visitator, Frederiksberg Kommune)

"Det er meget givende for at få helhedsbilledet af borgeren (…) man har et meget bedre ståsted som sagsbehandler, og jeg føler også, at borgeren føler sig hørt og set på en anden måde". (Visitator, Svendborg Kommune)

ET HJÆLPEMIDDEL KAN NOGLE GANGE AFHJÆLPE STØTTEBEHOVET

I forlængelse af ovenstående fremhæver flere kommuner, at en af fordelene ved at bruge observationer er, at de bidrager til at belyse, om borgerens støttebehov eventuelt kan afhjælpes på andre måder. Nogle kommuner beskriver blandt andet, at et sekundært formål med en observation kan være at afdække, om et hjælpemiddel eventuelt kan afhjælpe borgerens behov.

"Det er jo også en vurdering af, om den hjælp, der efterspørges, kan leveres på mindre tid, hvis man har et arbejdsredskab eller, om der er et hjælpemiddel, der kan afhjælpe behovet, og borgeren så bliver kompenseret ved hjælpemidlet". (Leder, Københavns Kommune)

Kommunerne fortæller, at observationer kan bidrage til at adskille opgaver, der kan bevilges hjælp til, fra opgaver, der ikke kan bevilges hjælp til

I forlængelse af ovenstående giver flere kommuner udtryk for, at det i vurderingen af borgerens hjælpebehov kan være svært for dem at få et klart billede af, hvilke opgaver der kan bevilges hjælp til efter serviceloven og hvilke opgaver, der skal afhjælpes efter anden lovgivning for eksempel sundhedsloven.

Nogle kommuner beskriver også, at de kan have behov for at adskille plejeopgaver, som der kan bevilges hjælp til, fra opgaver, som der ikke kan bevilges hjælp til. Den adskillelse kan i nogle sager være svær for kommunerne at foretage på baggrund af borgerens, de pårørendes, hjælperens eller fagprofessionelles beskrivelser af behovet for hjælp. Kommunerne forklarer, at de pårørende eller en hjælper ofte beskriver et stort behov for hjælp. Kommunerne beskriver, at de pårørende eller en hjælper med god grund ikke er i stand til at adskille hjælpen i en lovgivningsmæssig forstand og angive det præcise omfang og tidsforbrug, fordi hjælpen til hverdag udføres i et langt flow. I den slags sager vurderer flere kommuner, at det kan være nødvendigt at foretage observationer. En kommune beskriver det således:

"Når borgeren eller de pårørende henvender sig, så tænker de bare i ét stort behov for hjælp"

> *"Når borgeren eller de pårørende henvender sig, så tænker de bare i ét stort behov for hjælp. Det bliver lidt kunstigt for dem at tænke det ind i sådan nogle paragraffer. Og det er det, vi er nødt til en gang i mellem, hvis ikke det er tydeligt for os, hvad afgrænsningen er. Og det kan jeg godt forstå, når man måske har hjulpet sit handicappede barn i alle år".* (Leder, Københavns Kommune)

Observationer skaber ifølge kommunerne gennemsigtighed for borgeren

Nogle kommuner fremhæver, at observationer kan være med til at skabe en større forståelse hos borgeren og de pårørende i forhold til, hvad der kan bevilges hjælp til, og hvad der ikke kan. Det skyldes, at kommunerne oplever, at de gennem observationer mere konkret og individuelt i afgørelsen kan beskrive, hvilke opgaver der kan bevilges hjælp til. En visitator beskriver det på følgende måde:

> *"Vi kan gøre afgørelsen meget konkret i forhold til, at det er x-opgaver, som vi giver hjælp til. Vi har set, at du også får masseret fødder, men det kan vi ikke udmåle tid til. På den måde bliver vores afgørelser mere konkrete og forhåbentlig også mere forståelige".* (Visitator, Københavns Kommune)

Kommunerne oplever, at Ankestyrelsens krav til dokumentation kan kræve, at de bruger observationer

Nogle kommuner har i spørgeskemaet og under interview givet udtryk for, at de oplever, at Ankestyrelsens krav til dokumentation, herunder oplysningernes karakter, nogle gange kræver, at kommunerne bruger observationer. De oplever, at der fra Ankestyrelsens side efterspørges objektive og konkrete oplysninger om eksempelvis borgerens støttebehov og tidsudmåling. Disse oplysninger kan ifølge kommunerne være svære at fremskaffe uden brug af observationer. En kommune skriver i sin besvarelse af spørgeskemaet:

"Vi har erfaring med, at der fra Ankestyrelsens side efterspørges objektive vurderinger"

> *"Vi har erfaring med, at der fra Ankestyrelsen efterspørges objektive vurderinger. Dette er i nogle sager svært at fremskaffe uden observationer".*

En anden kommune beskriver, at når kommunen får en sag hjemvist af Ankestyrelsen, så er begrundelsen ofte, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst. For at sikre at en sag er tilstrækkeligt oplyst, vurderer kommunen, at det i nogle sager er nødvendigt at bruge observationer i sagsoplysningen.

Du kan læse eksempler på Ankestyrelsens anvisninger i hjemviste sager efter servicelovens §§ 95 og 96 i bilag 3.

KOMMUNER DER IKKE HAR BRUGT OBSERVATIONER

41 KOMMUNER BRUGER IKKE OBSERVATIONER

Som vist i tabel 2.1 har 41 ud af de 90 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, *ikke* brugt observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet inden for de sidste tre år. I dette afsnit beskriver vi årsagerne til, at de 41 kommuner ikke har brugt observationer de seneste tre år, og hvordan de udmåler tid i sager på voksenhandicapområdet uden at bruge observationer. Afsnittet er baseret på viden fra spørgeskemaundersøgelsen.

Kommunerne oplyser, at det ikke har været nødvendigt at bruge observationer – sagen kan oplyses tilstrækkeligt på anden vis

Flere kommuner giver i spørgeskemaet udtryk for, at det ikke har været nødvendigt at bruge observationer i deres sagsoplysning. Det skyldes blandt andet, at der ikke har været modstridende oplysninger i de sager, som flere af kommunerne har behandlet. Nogle kommuner beskriver dog, at brug af observationer vil kunne komme på tale, hvis eksempelvis borgeren og kommunen ikke kan nå til enighed om støttebehovet. En kommune forklarer det sådan her i en bemærkning i spørgeskemaet:

> *"Det er en indgribende oplysningsmetode, som først bruges, der hvor en myndighed og en borger ikke har samme forståelse af en sag eller ikke kan nå til samme forståelse".*

Nogle kommuner beskriver i forlængelse heraf, at de har ønsket at bruge observationer i konkrete sager, men borgeren eller de pårørende har afvist dette. Derfor har disse kommuner ikke brugt observationer.

En stor del af de kommuner, der ikke har brugt observationer de seneste tre år, beskriver samtidig, at det har været muligt

for dem at oplyse sager på voksenhandicapområdet tilstrækkeligt på anden vis end ved brug af observationer.

Kommunerne oplyser, at dialog med borgeren og oplysninger fra fagpersoner kan være tilstrækkeligt til at afdække behovet for hjælp og udmåle tid

En stor del af de kommuner, som ikke har gjort brug af observationer de seneste tre år, beskriver, at de afdækker behovet for hjælp gennem dialog med borgeren og/eller de pårørende. I flere kommuner tager dialogen med borgeren ofte udgangspunkt i et skema, hvor borgerens døgnrytme og hjælpebehov er beskrevet detaljeret[6]. Kommunerne beskriver, at de sammenstiller disse oplysninger med oplysninger fra fagpersoner – for eksempel en læge eller en ergoterapeut – og med kommunens kvalitetsstandard. På den måde beskriver kommunerne, at de får tilstrækkeligt med oplysninger til at kunne træffe en afgørelse. To kommuner beskriver det således i spørgeskemaet:

BORGERENS OPLYSNINGER SAMMENSTILLES MED LÆGENS

> *"Grundig dialog med borger og dermed borgerens egen beskrivelse af deres støttebehov sammenholdt med lægelige udtalelser omkring funktionsniveau, diagnoser mv. giver et tilstrækkeligt grundlag for at kunne afgøre sagerne".*

> *"Vi arbejder ud fra en gensidig og tillidsskabende relation, hvor støttebehovet fastlægges ud fra borgerens oplysninger/oplevelse af egen situation kombineret med beskrivelser af funktionsniveau fra læge, hospital, genoptræningsenhed, personale på tilbud etc. Ofte kombineres dette med en dialog på hjemmebesøg hos borgeren".*

I de situationer hvor en borger oplyser, at en opgave for eksempel tager væsentligt længere tid end normalt, beskriver flere kommuner, at de spørger uddybende ind til baggrunden for det øgede støttebehov. En tredje kommune forklarer i spørgeskemaet:

"Via dialog afdækker vi borgerens funktionsevne og behov"

> *"Via dialog afdækker vi borgerens funktionsevne og behov. Med afsæt i vores sundhedsfaglige baggrund oplever vi ikke behov for at benytte observationer. Hvis der er noget i borgerens udsagn, som vi undrer os over, spørger vi uddybende ind til udsagnet".*

[6] De kommuner, vi har interviewet, som bruger observationer, gør også brug af døgnrytmeskemaer.

METODER KOMMUNERNE HAR BRUGT TIL AT INDHENTE OPLYSNINGER

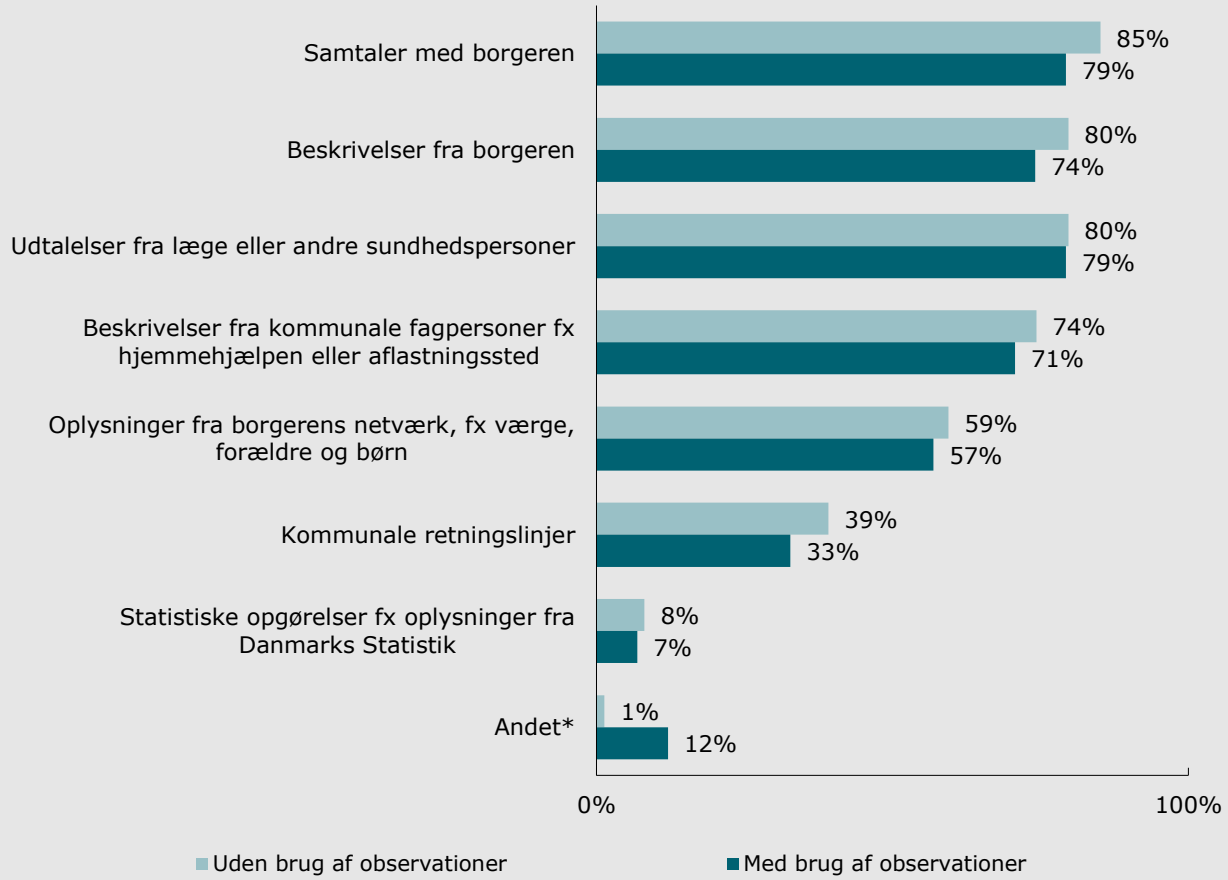
I dette afsnit belyser vi, hvilke metoder kommunerne har brugt til at oplyse 132[7] sager efter servicelovens §§ 95 og 96, som vi har viden om gennem spørgeskemaet. Vi ser både på sager, hvor der er brugt observationer, og hvor der ikke er brugt observationer.

Det er de samme metoder, der er blevet brugt til at oplyse sagerne

Det fremgår af figur 2.4, at det er de samme metoder, der er blevet anvendt til at oplyse sagen – uafhængigt af, om der er brugt observationer i sagen eller ej. Det fremgår også af figur 2.4, at alle sagsoplysningsmetoderne – med undtagelse af kategorien 'andet' - i højere grad er blevet anvendt i sager, hvor der *ikke* er brugt observationer. Dét gælder særligt metoderne 'samtaler med borgeren' og 'beskrivelser fra borgeren'.

[7] I to af de 134 sager, som vi har viden om gennem spørgeskemaet, er sagen ikke blevet oplyst ud over brug af observationer. Derfor indgår de to sager ikke i dette afsnit.

FIGUR 2.4 METODER BRUGT TIL AT OPLYSE SAGER MED OG UDEN BRUG AF OBSERVATIONER



Note: Figuren er baseret på 58 sager, hvor der er anvendt observationer og 74 sager, hvor der ikke er anvendt observationer. I to af sagerne, hvor der er anvendt observationer, er sagen ikke blevet oplyst ud over brug af observationer. Procenterne summer ikke til 100%, da det har været muligt at angive flere svarkategorier. Kategorien 'Andet' dækker over 'brug af en BPA håndbog' i sager uden brug af observationer. I sager med brug af observationer dækker kategorien over 'oplysninger fra borgers arbejdsgiverfirma og hjælpere', 'VISO rapport', 'VUM udredning', 'facebook' og 'tilbagemeldinger fra Ankestyrelsen'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

KAPITEL 3

Kendetegn ved og overvejelser om observationer

I dette kapitel belyser vi, hvad der kendetegner de observationer, der har fundet sted i 60 sager på voksenhandicapområdet, som kommunerne har beskrevet i spørgeskemaet. Dette supplerer vi med viden fra interview med kommunale medarbejdere og ledere. Kapitlet belyser konkret følgende områder:

- Årsager til at der er brugt observationer i de konkrete sager
- Kommunikationen med borgerne i forbindelse med observationerne
- Varigheden af observationerne
- Hvem der har foretaget observationerne
- Hvor observationerne er blevet gennemført
- Hvilke situationer der er blevet observeret

DELKONKLUSIONER

- Kommunerne beskriver, at de er i dialog med borgeren og eventuelle pårørende forud for en observation og er opmærksomme på at gøre formålet med observationen tydelig for alle involverede.
- Mange observationer bliver gennemført i løbet af én dag og varer under to timer. For at sikre, at observationerne er så korte som mulige, fortæller nogle kommuner, at de overfører information fra observationer på ét tidspunkt af døgnet til et andet – i dialog med borgeren.
- 11 observationer har varet i mere end 24 timer. Den længste observation har varet 24 dage.
- I de fleste sager er det en medarbejder fra kommunen, der gennemfører observationen. I de fleste tilfælde er det en medarbejder, som borgeren ikke kender.
- I 16 ud af 60 sager er det et privat firma, der har gennemført observationen. Det er typisk ved de længerevarende observationer, at kommunerne har valgt et privat firma.
- 98 procent af observationerne, der har fundet sted, er blevet gennemført i borgerens eget hjem.

RAMMER FOR OPLYSNING AF SAGER

Kommunerne bør kun benytte observationer, hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt ad anden vej, eller hvis en anden form for sagsoplysning må vurderes at være mindst lige så intensiv eller urimelig byrdefuld.

Læs mere i bilag 2

- Det er hyppigst personlige og intime situationer, der bliver observeret. Kommunerne oplyser, at for at sikre at observationen ikke bliver grænseoverskridende for borgeren, er den der skal observere i dialog med borgeren om, hvordan observationen konkret skal gennemføres.

ÅRSAGER TIL BRUG AF OBSERVATIONER

I dette afsnit beskriver vi årsagerne til, at der i 60 konkrete sager er blevet foretaget observationer.

Observationer bliver primært brugt, når det ikke er muligt at oplyse sagen på anden vis
Den hyppigste årsag til, at der er blevet brugt observationer i de konkrete sager, er, at det ikke har været muligt at oplyse sagen på anden vis. Det gør sig gældende i 37 ud af 60 sager, hvor der er brugt observationer, svarende til 62 procent. Se tabel 3.1.

TABEL 3.1 ÅRSAGER TIL BEHOV FOR AT OBSERVERE

	Antal	Procent
Det er ikke muligt at belyse borgerens behov for hjælp på andre måder	37	62%
Der er modstridende oplysninger om borgerens behov for hjælp	27	45%
Borgerens behov for hjælp varierer	12	20%
Borgerens behov for hjælp har ændret sig	9	15%
Borgeren beskriver, at behovet for hjælp er anderledes, når borger er i sit eget hjem, end når borgeren fx er i aflastning	1	2%
Andet	14	23%

Note: Tabellen er baseret på oplysninger fra 60 sager. Procenterne summer ikke til 100, da det har været muligt at angive flere svar. Kategorien 'Andet' dækker over 'Ankestyrelsen har bedt os om at indhente flere observationer i sagen', 'Observation af borgerens evner i forhold til at være arbejdsleder' og 'Observation af brug af hjælpemidler'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

I 45 procent af de sager, hvor der er brugt observationer, er årsagen, at der er modstridende oplysninger om borgerens behov for hjælp. Se tabel 3.1.

RAMMER FOR ADVISERING

Observationer bør tilrettelægges i dialog med borgeren.

KOMMUNIKATION MED BORGEREN

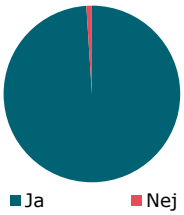
En observation bør tilrettelægges i dialog med borgeren, og borgeren bør oplyses om både årsagen til, at der gennemføres en observation og formålet med observationen.

I dette afsnit belyser vi den kommunikation, der har været med borgeren eller de pårørende i forbindelse med observationen. Derudover beskriver vi, hvad kommunerne har fokus på i deres kommunikation med borgeren og/eller de pårørende i forbindelse med en observation.

Kommunerne oplyser, at borgerne bliver adviseret om observationen

I den del af spørgeskemaet, der tager udgangspunkt i sager, hvor der er blevet brugt observationer, har vi spurgt, om borgeren er blevet adviseret om observationen.

Andel af borgere, der var adviseret om, at observationen ville finde sted



I 59 ud af 60 sager har kommunerne oplyst, at de har adviseret borgeren om observationen, inden den fandt sted.

De kommuner, vi har interviewet om deres praksis for brug af observationer, beskriver, at de som udgangspunkt er i mundtlig dialog med borgeren forud for en observation. De er i dialog med borgeren og eventuelle pårørende om behovet for at gennemføre en observation.

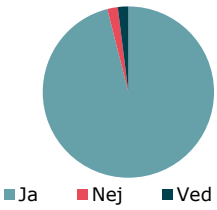
> *"Vi har jo møder både med borgere og pårørende, og hvor vi snakker om, hvad der er nødvendigt i de her sager. Vi taler om, hvordan det er nødvendigt, at vi får vores oplysninger ind".* (Visitator, Svendborg Kommune)

I de sager, hvor der er en partsrepræsentant, fortæller kommunerne, at kommunikationen om, hvornår og hvordan observationen skal finde sted, ofte foregår på skrift.

Kommunerne oplyser, at formålet med observationen bliver gjort tydeligt for borgeren forud for og under observationen

I forhold til orientering om formålet med observationen gør samme billede sig gældende som for adviseringen. I 58 ud af 60 sager har kommunerne oplyst, at borgeren er blevet oplyst om formålet med observationen.

Andel af borgere, der var orienteret om formålet med observationen



De kommuner, vi har talt med, beskriver, at det er afgørende, at borgeren og eventuelle pårørende ikke blot er orienteret om, at observationen skal finde sted. Det skal også være tydeligt for alle, hvad formålet med observationen er:

"For mig er det rigtig vigtigt, hvad formålet er. At man ligesom har en fælles forståelse af, hvorfor vi har brug for det her". (Visitator, Københavns Kommune)

Formålet med observationer er som ved andre sagsoplysningsmetoder at sikre, at borgeren får den hjælp, som borgeren har brug for og ret til. Det kræver ekstra dialog og forklaring, som bliver beskrevet i følgende citat:

"Men vi er meget opmærksomme på at få beskrevet, hvis behov det er. Borgeren kunne i starten have en opfattelse af, at når vi kom ud, så var det for at spare nogle penge. Og det er ikke formålet. Formålet er at give den hjælp, som der præcis er brug for og samtidig sikre, at de har ret til den hjælp, som der efterspørges. Og det bruger vi rigtig meget energi på at forklare og oplyse". (Visitator, Københavns Kommune)

Ved at skabe gennemsigtighed og klarhed over formålet med observationen fortæller kommunerne, at de forsøger at gøre observationen meningsfuld for de involverede parter.

Flere kommuner fortæller, at nogle borgere selv efterspørger, at kommunen kommer ud og observerer
Flere af de kommuner, vi har interviewet, oplever, at nogle borgere selv efterspørger, at kommunen kommer ud i borgerens eget hjem og observerer borgerens behov for hjælp. Det kan også være de pårørende eller en partsrepræsentant, som efterspørger, at kommunen observerer borgeren.

"Som sagt så har vi prøvet, at det også er borgerens ønske, at vi observerer: 'Kom ud og se hvad det er der foregår, og se hvorfor det er, det her tager så lang tid'". (Leder, Frederiksberg Kommune)

VARIGHED AF OBSERVATIONER

RAMMER FOR VARIGHED

En observation må ikke vare i længere tid, end det er nødvendigt for at oplyse en sag tilstrækkeligt. Det er en konkret vurdering, hvad der er nødvendigt i den enkelte sag.

Varigheden af observationer kan variere meget. En observation kan vare under én time eller strække sig over flere døgn. Der kan ikke generelt fastlægges hverken øvre eller nedre grænser for, hvor lang tid en observation må vare. En sag skal undersøges så langt, som det er nødvendigt for at træffe en materielt korrekt afgørelse. En borger bør derfor ikke observeres længere, end det er nødvendigt for at oplyse sagen tilstrækkeligt.

I dette afsnit belyser vi varigheden af de observationer, der har fundet sted i 60 konkrete sager. Vi beskriver også de over-

vejelser, kommunerne gør sig i forhold til, hvor lang tid de observerer. Derudover beskriver vi, hvad der karakteriserer observationer, som sammenlagt har varet mere end 24 timer.

Kommunerne beskriver, at de kun observerer i den periode, de vurderer, det er nødvendigt
Flere af de kommuner, vi har talt med, fremhæver, at når de planlægger en observation, så gør de det ud fra princippet om, at de skal have den information, der er tilstrækkelig for, at de kan træffe en korrekt afgørelse.

> *"Det skal været proportionalt med det, vi undersøger – igen ud i forvaltningsretten, at det er ligesom dét, der er rammen, og det er det, der er kompasset for os. Så vi har ikke et max, fordi det ville være at lave en standard".* (Leder, Københavns Kommune)

Som det også fremgår af ovenstående citat, har kommunerne ikke nogle standarder for, hvor lang en observation må være. Det er ifølge kommunerne en faglig vurdering, der bliver foretaget i den konkrete sag. Kommunerne fremhæver i den forbindelse, at de kun observerer så lang tid, som de vurderer, at det er nødvendigt. En leder fra Svendborg Kommune siger følgende:

"Så længe som det er nødvendigt, for at få det retvisende billede af borgeren"

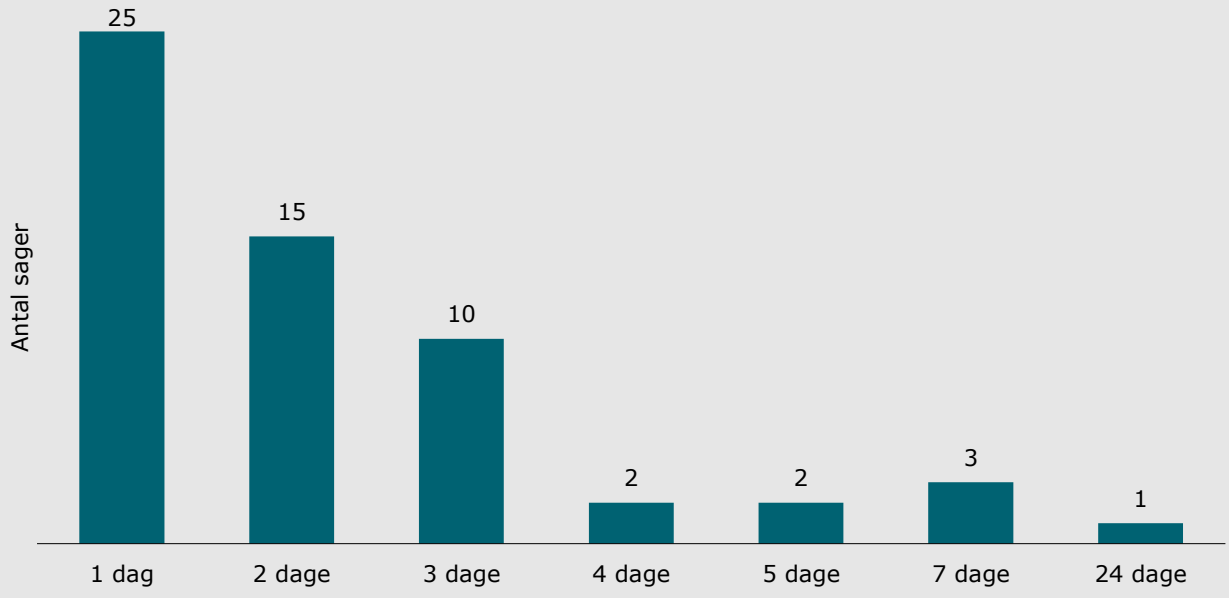
> *"Udgangspunktet er, at vi er indstillet [på at observere] så længe, som det er nødvendigt for at få det retvisende billede af borgeren. Vi gør det jo ikke for at genere nogen. Vi gør det for at få det fagligt bedste argument for at træffe en afgørelse. Så det er hverken for meget eller for lidt. For vi er godt klar over, at det er en forstyrrelse. Det er ikke noget med at for at være sikker, så tager man lige noget mere. Det er båret af kyndig faglighed".* (Leder, Svendborg Kommune)

De fire kommuner, vi har talt med, er opmærksomme på, at observationerne skal være så korte som muligt. Det sikrer de ved at planlægge, hvilke elementer de har behov for at observere og så begrænse observationen til kun at vare i den periode, hvor de udvalgte elementer finder sted.

> *"Der er jo noget i både at være sikker på, at vi kun er der den tid, hvor vi ved, at der sker det, som vi er optagede af. Så det er noget, vi er skarpe på: 'Hvad er det, vi især er nysgerrige på, er der noget særligt i en beskrivelse, der afgrænser sig til morgentimerne eller noget særligt, der handler om nattetimerne'. Så det vil typisk være et hjørne af sagsbehandlingen, vi vil pejle ind på".* (Leder, Københavns Kommune)

De fleste observationer bliver foretaget over få dage
Ud af 58[8] sager fra spørgeskemaet, hvor der er blevet foretaget observationer, tegner der sig et tydeligt billede af, at de fleste observationer strækker sig over få dage. I 25 sager er observationen blevet foretaget over én dag, i tre sager strækker observationen sig over syv dage, og i kun én sag strækker observationen sig over 24 dage. Se figur 3.1.

FIGUR 3.1 ANTAL DAGE OBSERVATIONER ER BLEVET FORETAGET OVER



Note: Figuren er baseret på 58 sager, da der i to ud af de 60 sager, hvor der er brugt observationer, ikke er angivet, hvor mange dage observationen er blevet foretaget over.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Mange observationer varer under to timer
Ud over at undersøge hvor mange dage observationerne er blevet foretaget over, har vi også undersøgt, hvor mange timer borgeren sammenlagt er blevet observeret. Hvis en borger eksempelvis er blevet observeret to timer mandag og to timer onsdag, har observationen sammenlagt varet fire timer.

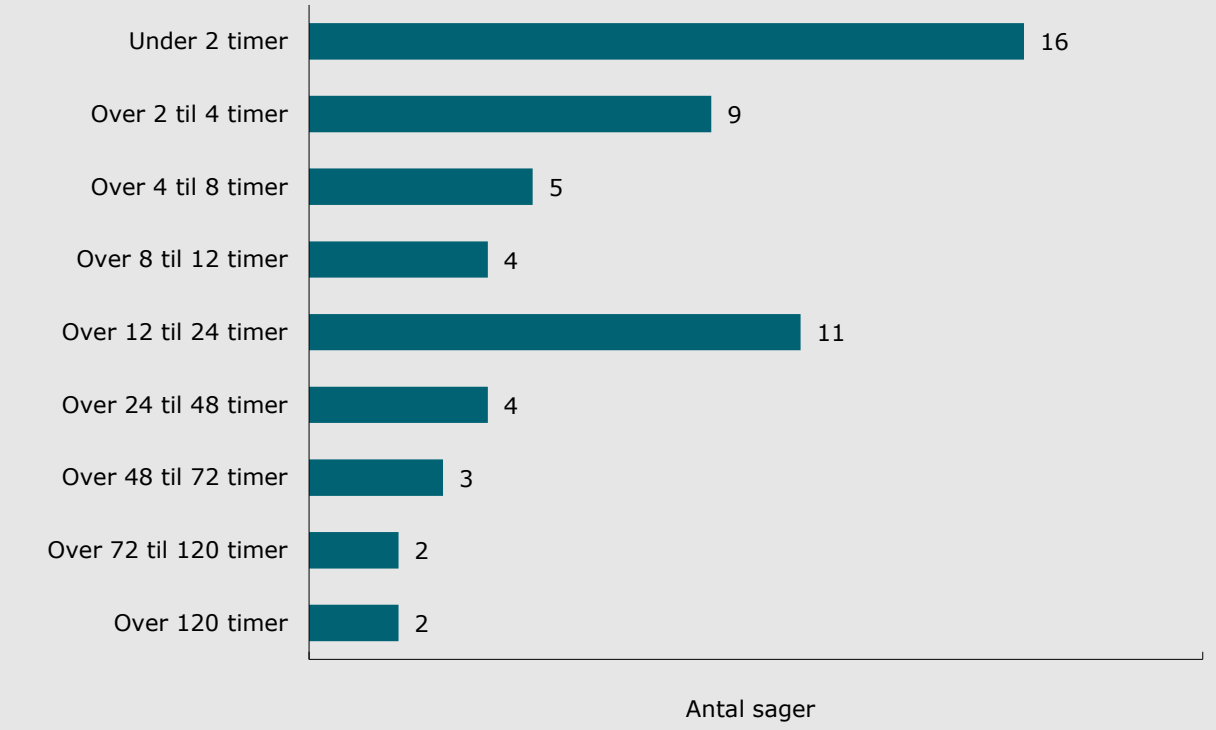
Af figur 3.2 fremgår det, at observationen i 16 ud af 56[9] sager har varet under to timer. Det er det tidsinterval, som er hyp-

[8] I to ud af de 60 sager, hvor der er brugt observationer, har kommunen ikke oplyst, over hvor mange dage observationen har varet. Vi har derfor viden om 58 sager.

[9] I fire ud af de 60 sager, hvor der er brugt observationer, har kommunen ikke oplyst, hvor mange timer observationen sammenlagt har varet. Vi har derfor viden om 56 sager.

pigst anvendt. 11 observationer har varet mellem 12 til 24 timer, mens ni observationer har varet to til fire timer. Se figur 3.2.

FIGUR 3.2 ANTAL TIMER BORGEREN SAMMENLAGT ER BLEVET OBSERVERET



Note: Figuren er baseret på 56 sager, da der i fire af de 60 sager, hvor der er brugt observationer, ikke er angivet antallet af timer observationen sammenlagt har varet.

Kilde: Ankestyrelsen, 2021

En observation på ét tidspunkt af døgnet kan ifølge kommunerne overføres til et andet tidspunkt af døgnet – i dialog med borgeren

Flere kommuner fortæller, at grunden til, at mange observationer ikke varer mere end et par timer, er, at de observerer udvalgte situationer på ét tidspunkt af døgnet, som de overfører til andre tidspunkter af døgnet. To kommuner beskriver det sådan her:

> *"Hvis der er noget om hygiejne situationer, så vil vi gerne se det om morgenen måske, og så har vi nok oplysninger til nogenlunde at sjusse os frem til, hvad der så sker om aftenen, medmindre det der sker om aftenen er noget helt andet, end det der sker om morgenen, og at der er en difference imellem det, som vi ikke kan få greb om".* (Leder, Københavns Kommune)

"Så drøfter vi, hvilke situationer vi skal observere. Og hvad vi kan overføre til andre situationer, så vi er mindst muligt ude i hjemmet. Og så er det på den baggrund, at vi beslutter, at vi godt kunne tænke os at observere nogle situationer, som så måske kan være kendetegnet for resten af aktiviteterne. Hvis nu vi ser et toiletbesøg om morgenen, så kan man overføre det til et toiletbesøg om aftenen." (Visitator, Frederiksberg Kommune)

For at kunne vurdere om varigheden af en situation er den samme på forskellige tider af døgnet, fortæller kommunerne, at de er i dialog med borgeren og/eller de pårørende. Via dialog sporer kommunerne sig ind på, om der er variation og i så fald hvor meget. Der er eksempler på, at borgeren er mere træt og har mindre energi om aftenen end om morgenen, hvorfor flere opgaver tager længere tid om aftenen. Flere kommuner oplyser, at det i sådan et tilfælde ikke er nødvendigt at observere situationen igen, fordi de i dialog med borgeren er i stand til at justere behovet for hjælp.

"Det kan vi få viden om ved at spørge ind til det"

"Alt andet lige, så tager det jo nok den samme tid at lifte den ene og den anden vej. Så behøver vi ikke se begge. Medmindre der selvfølgelig er nogle forudsætninger, som gør, at det er anderledes. Men det kan vi få viden om ved at spørge ind til det". (Visitator, Københavns Kommune)

LÆNGEREVARENDE OBSERVATIONER

LÆNGEREVARENDE OBSERVATIONER

Længerevarende observationer defineres i denne undersøgelse som observationer, der har varet mere end 24 timer sammenlagt. Denne sondring er lavet af hensyn til at kunne give et analytisk overblik.

Som det fremgår af figur 3.2 varer de fleste observationer under 24 timer. Det fremgår dog også, at observationerne i 11 ud af 56 sager har varet mere end 24 timer. I dette afsnit belyser vi, hvornår der kan være behov for længerevarende observationer, og hvor mange timer observationerne har varet.

Kommunerne fortæller, at der kan være behov for længerevarende observationer

Nogle af de kommuner, vi har talt med, fortæller, at det i nogle situationer kan være nødvendigt at observere en borger over mange timer. I en kommune fortæller en visitator, at det kan være nødvendigt at observere over mange timer, hvis borgeren søger om overvågning om natten. I en anden kommune fortæller en leder, at det kan være nødvendigt at observere over et døgn, hvis en borger har behov for massiv hjælp døgnet rundt.

Enkelte observationer har varet mere end 100 timer
Af nedenstående tabel 3.2 fremgår det, over hvor mange dage de 11 observationer er blevet foretaget, og hvor mange timer de 11 observationer hver især sammenlagt har varet.

TABEL 3.2 VARIGHED AF LÆNGEREVARENDE OBSERVATIONER

Samlet antal dage observationen er blevet foretaget over	Samlet antal timer observationen har varet
3	30
2	36
4	40
2	48
7	49
7	56
3	72
5	120
5	120
7	168
24	560

Note: Tabellen er baseret på 11 sager.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

RAMMER FOR VALG AF AKTØR

Kommunerne kan benytte private aktører til at foretage observationer i overensstemmelse med de retlige rammer, der blandt andet er beskrevet i Ankestyrelsens vejledende udtalelse af 24. juni 2020.

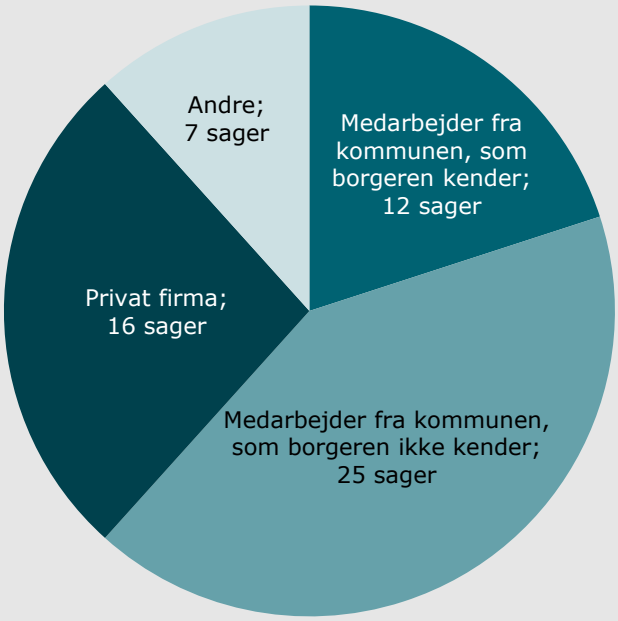
Læs mere i bilag 2

HVEM FORETAGER OBSERVATIONER

En observation kan enten blive gennemført af en person, der er ansat i kommunen eller af en privat aktør. I det følgende afsnit beskriver vi, hvem der hyppigst gennemfører observationer, og hvilke overvejelser kommunen gør sig i forbindelse med deres valg af, hvem der skal gennemføre observationen.

Observationer bliver oftest gennemført af en kommunal medarbejder
Det fremgår af den del af spørgeskemaet, der tager udgangspunkt i konkrete sager, hvor der er brugt observationer, at det i de fleste af de 60 sager er en kommunal medarbejder, der gennemfører observationen. I 25 ud af de 60 sager er det en kommunal medarbejder, som borgeren ikke kender, der har gennemført observationen, og i 12 sager er det en kommunal medarbejder, som borgeren kender, der har gennemført observationen. I 16 sager har kommunen betalt et privat firma for at gennemføre observationen. Se figur 3.3.

FIGUR 3.3 HVEM HAR FORETAGET OBSERVATIONERNE



Note: Figuren er baseret på 60 sager.
Andre dækker over 'Personale på aflastningssted', 'VISO' og 'Medarbejder i anden kommune'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Variation på tværs af kommunerne i forhold til hvem de vælger, der skal foretage observationen

De kommuner, vi har interviewet, lægger vægt på forskellige forhold, når de skal beslutte, hvem der skal udføre en observation. Vi præsenterer de forskellige forhold nedenfor.

Den person der har den faglige ekspertise i forhold til det, der skal observeres, gennemfører observationen

To af de kommuner, vi har talt med, beskriver, at de *ikke* har en fast praksis for, hvem der skal foretage observationer. Det er noget, de vurderer i den konkrete sag.

> *"Det er situationsbestemt. Vi har ikke en retning, som vi bare gør pr. automatik. Alt hvad vi gør er koblet sammen med, hvilken borger det er, hvordan situationen er, og hvad problematikken er. Og så er det en beslutning, som bliver truffet hver gang".* (Visitator, Københavns kommune)

I de to kommuner er det afgørende for, *hvem* der skal udføre observationen, *hvad* der skal observeres. De vælger en person, som har den faglige ekspertise i forhold til de situationer, der skal observeres:

"Det kommer an på, hvad det er for en kompetence, vi skal bruge. Vi har både fys, ergo og sygeplejersker. Så det afhænger af, hvad vi er i tvivl om, og hvad vi skal observere". (Visitator, Københavns Kommune)

"Det er den, som har den faglige ekspertise. Hvis det er noget med psykiatri, kan det være en bostøtte. Hvis det er praktisk, kan det være en terapeut". (Leder, Middelfart Kommune)

Hvis de internt i de to kommuner ikke har de specifikke faglige kompetencer, som de vurderer, at en observation kræver, vælger de et privat firma til at gennemføre observationen:

"Det afhænger af, om vi har kompetencerne i afdelingen til lige præcis det, vi har brug for at vurdere på, om vi bruger en eksternt eller internt. Der kan være noget omkring det at lave en terapeutfaglig vurdering, som kræver et speciale og en videreuddannelse, som der ikke er nogen, der har internt, og så er vi nødt til at have en, der har den ekspertise for at kunne lave den vurdering. Og så bruger vi en ekstern". (Leder, Københavns kommune)

Få udvalgte medarbejdere i kommunen gennemfører observationer i komplekse sager

I to andre kommuner har de den praksis, at det er få udvalgte medarbejdere internt i kommunen, der foretager observationer i komplekse sager. Argumentet for denne praksis er, at det er en vanskelig opgave, som kræver erfaring:

"Der er også en stor fordel i, at vi har valgt, at det er nogle faste, som har de her sager. Det er der stor erfaring og kvalitet i". (Visitator, Frederiksberg Kommune)

"Som det er lige nu, er det de mest rutinerede visitatorer, der gør det. Og jeg har udnævnt én konsulent, som tager de her komplekse sager, fordi hun er så fagligt dygtig, og har mange, mange års erfaring. Vi sikrer os på den måde, at der er den nødvendige faglighed tilstede. Og også den nødvendige rutine, fordi vi godt ved, at det kræver noget og nogle særlige menneskelige indsigter. Og det kræver, at man har en god rutine". (Leder, Svendborg Kommune)

"Som det er lige nu, er det de mest rutinerede visitatorer, der gør det"

Den person, der er tilknyttet sagen, foretager observationen

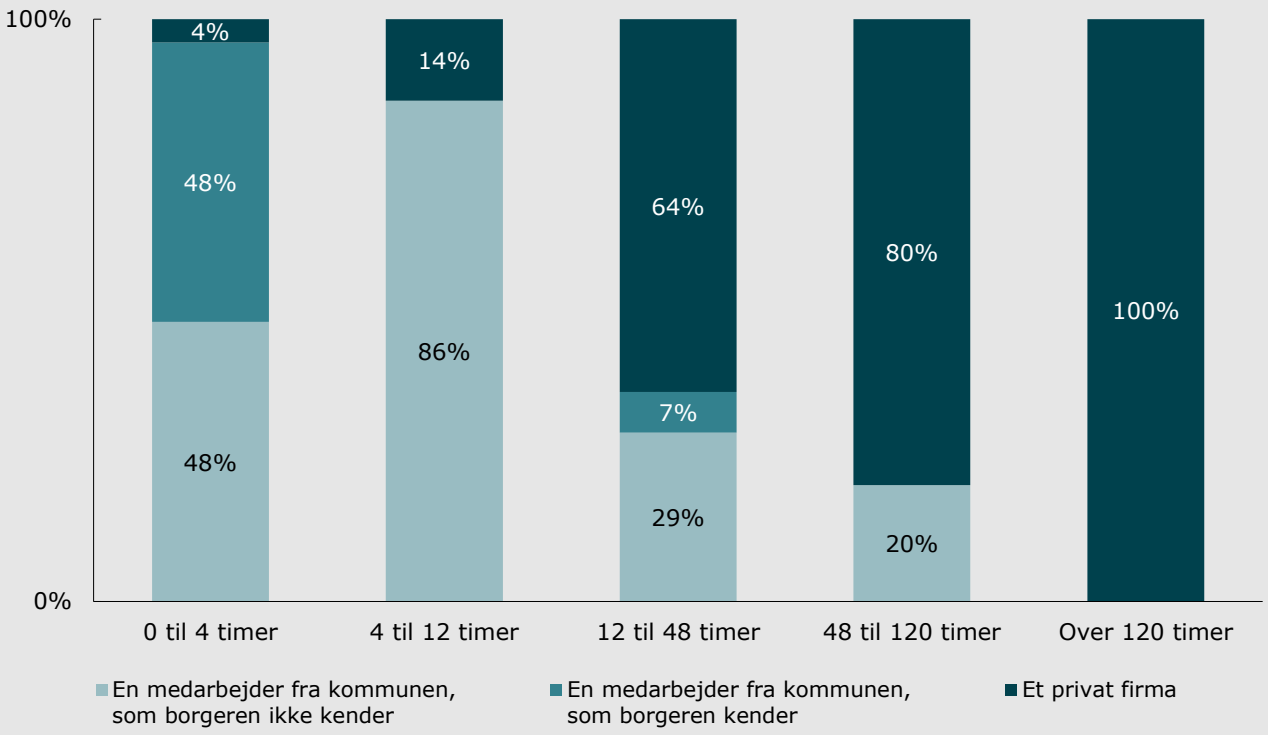
I én kommune har de praksis for, at det er den person, der er tilknyttet sagen, der gennemfører observationen. Argumentet for dette er, at der kan gå brugbar viden tabt i sagsbehandlingen, hvis observationen bliver gennemført af en anden:

"Det er helt klart en styrke, at man har set det, når man sidder og sagsbehandler"

"Det er altid internt, og det er den visitator, som har sagen (…). Hvis der bliver spurgt ind til andre ting, så kan vi også svare på det. Og det er helt klart en styrke, at man har set det, når man sidder og sagsbehandler det. En ting er, at læse det på et stykke papir, men der er også noget, som man ikke kan skrive ned, som er en fornemmelse, og som man jo bruger i sagsbehandlingen". (Visitator, Frederiksberg Kommune)

Kommunale medarbejdere gennemfører i høj grad de korte observationer. I de 60 sager, vi har viden om fra spørgeskemaet, er observationer mellem 0 og 12 timer hyppigst blevet gennemført af en kommunal medarbejder, mens observationer mellem 12-120 timer hyppigst er blevet gennemført af et privat firma. Se figur 3.4.

FIGUR 3.4 OBSERVATØR FORDELT PÅ ANTAL TIMER FOR OBSERVATIONEN



Note: Figuren er baseret på 50 sager. Sager, hvor der er svaret 'Andet' til hvem der har udført observationen, er ikke medtaget i denne figur.

Kilde: Ankestyrelsen, 2021

Arbejdsvilkår for kommunalt ansatte begrænser, hvor lange observationer de kan foretage

Flere kommuner fortæller, at de har en praksis for, at lange observationer bliver foretaget af et privat firma, fordi medarbejderne i kommunen ikke er ansat til at arbejde under vilkår, som observationer, der skal gennemføres over mange timer, kræver.

"Hvis det er en af de meget lange overvågninger henover en nat eksempelvis, så vil det være en ekstern"

"Hvis det er en af de meget lange overvågninger henover en nat eksempelvis, så vil det være en ekstern. Fordi det kan jeg ikke bede mine medarbejdere om. Det ligger ikke i deres ansættelse at arbejde om natten". (Leder, Københavns Kommune)

HVOR FINDER OBSERVATIONER STED

En observation kan finde sted dér, hvor borgeren befinder sig. Det vil sige, at det både kan være i borgerens hjem, men også andre steder, hvor borgeren opholder sig. I dette afsnit beskriver vi, hvor de observationer, som vi har viden om fra spørgeskemaet, er blevet foretaget.

Næsten alle observationer bliver foretaget i borgerens eget hjem

I de 60 sager, vi har viden om fra spørgeskemaet, er næsten alle borgere blevet observeret i eget hjem. Enkelte borgere er blevet observeret andre steder, hvor de har opholdt sig for eksempel på et aktivitets- og samværstilbud. Se tabel 3.4.

TABEL 3.3 HVOR HAR OBSERVATIONEN FUNDET STED

	Antal	Procent
I borgerens eget hjem	59	98%
På borgerens aflastningssted	2	3%
På borgerens aktivitets- og samværstilbud	1	2%
Andet	3	5%

Note: Tabellen er baseret på 60 sager. Procenterne summer ikke til 100, da det har været muligt at angive flere svar. Kategorien 'Andet' dækker over 'transport', 'uddannelsestilbud' og 'anden færden uden for hjemmet'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Kommunerne fortæller, at det afgørende for, hvor observationen finder sted, er, hvor hjælpen skal gives. Formålet med observationen er ifølge kommunerne at komme så tæt på virkeligheden som muligt, og derfor er det også afgørende, at rammerne for observationen er de samme som rammerne for hjælpen.

Kommunerne fortæller også, at der kan være fysiske forhold som eksempelvis flere etager i boligen, en snæver gang eller et lille badeværelse, som kan besværliggøre hjælpen. Derfor er det vigtigt, at observationen finder sted i borgerens vante rammer, så eventuelle udfordringer for udførelse af hjælpen kan blive observeret.

Der er andre tilstede under de fleste observationer
I de 60 sager, hvor der er blevet foretaget observationer, har vi undersøgt, om der var andre tilstede under observationen. I 49 af de 60 sager var der andre til stede. Det svarer til 82 procent. Det er eksempelvis borgerens ægtefælle, forældre eller en hjælper.

Flere kommuner fortæller, at de pårørende ofte har en funktion i forhold til borgeren, hvorfor de helt naturligt er tilstede under observationen. Derudover er der nogle borgere, der vælger at have en pårørende med for at gøre dem trygge. Det er ifølge kommunerne helt op til borgeren at bestemme, hvem der skal være tilstede, og det er ikke noget, der påvirker udfaldet af observationen:

"Det skal jo være trygt for borgeren"

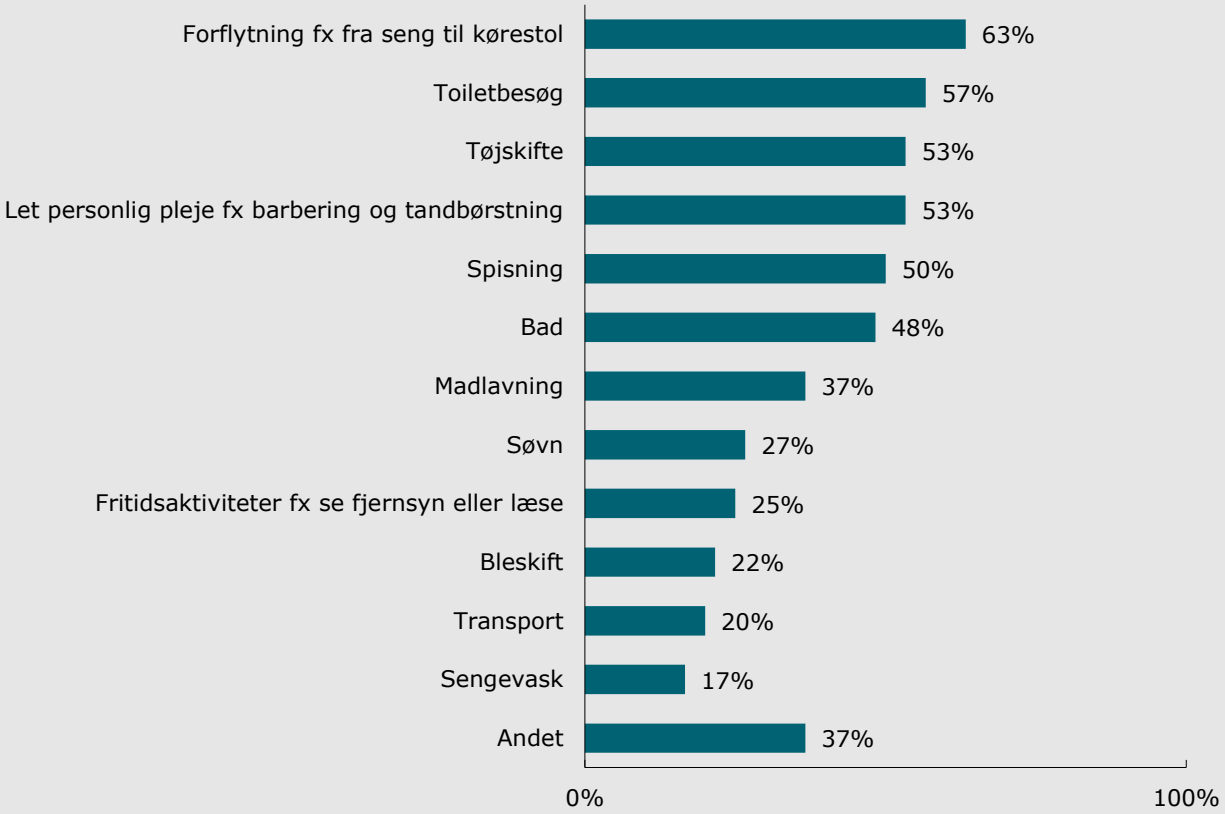
> *"Det er typisk, at de har nogen med, men det er helt fair. Det skal jo være trygt for borgeren. Det skal ikke være utrygt. Vores observationer bliver jo ikke dårligere af, at der er en pårørende tilstede eller bliver ikke mindre valide".* (Leder, Københavns Kommune)

SITUATIONER DER BLIVER OBSERVERET

Når en observation bliver gennemført, er det afgørende, at den har til formål at belyse de situationer, hvor kommunen mangler viden om borgerens behov for hjælp. I dette afsnit beskriver vi, hvilke situationer der er blevet observeret i de 60 konkrete sager. Vi ser også på, hvilke overvejelser personen, der gennemfører observationen, gør sig for at sikre, at borgerens grænser ikke bliver overtrådt.

I mange sager er det personlige og intime situationer, der bliver observeret
Den situation, der er blevet observeret i størstedelen af sagerne, er forflytning. Forflytninger er blevet observeret i 63 procent af de 60 sager. Dernæst er det intime situationer som toiletbesøg, tøjskifte og let personlig pleje, som er de situationer, der hyppigst er blevet observeret. Se figur 3.5.

FIGUR 3.5 SITUATIONER DER ER BLEVET OBSERVERET



Note: Figuren er baseret på 60 sager. Procenterne summer ikke til 100, da det har været muligt at angive flere svarmuligheder. Andet dækker over 'praktiske opgaver som eksempelvis rengøring og tøjvask', 'interaktion med borgerens børn', 'fysisk bevægelse' og 'reaktion/svar på spørgsmål vedrørende vurdering af arbejdslederevner'.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Kommunerne fortæller, at borgeren bestemmer, hvor tæt på den person der observerer, må komme

Mange af de situationer, som er relevante at observere, er intime situationer, der kan være grænseoverskridende at blive observeret i.

Flere af de kommuner, vi har talt med, fortæller, at de forud for observationen er i dialog med borgeren og eventuelle pårørende om, hvilke situationer de skal observere, og hvor de fysisk skal være placeret i hjemmet. Det er forskelligt fra borger til borger, hvad de foretrækker, og det er noget, som den, der observerer, tager højde for. To visitatorer fra forskellige kommuner fortæller her, hvordan de tager hensyn:

> *"Det første er at sikre kommunikationen forud for, og lande en fælles forståelse for, hvor i rummet vi helst skal være. Nogle kan for eksempel bedst lide, at vi står, så borgeren ikke kan se os. Så man ikke har følelsen af at ligge og blive kigget på".* (Visitator, Københavns Kommune)

"Når den personlige pleje foregår, så kan I vælge at lukke døren"

> *"Vi siger som udgangspunkt, at når den personlige pleje foregår, så kan I vælge at lukke døren, hvis den for eksempel foregår ude på badeværelset. Men I må gerne fortælle os, hvad der sker løbende. Det kan også være, at pårørende siger til os, inden vi kommer: "Vi lukker døren til badeværelset. Der er I ikke med". Det respekterer vi selvfølgelig. Og jeg holder mig i ret god afstand, så der kan være ting omkring intim hygiejne, jeg ikke ser, men det er helt bevidst, så de ikke skal føle, at jeg står der og glor på personlige ting".* (Visitator, Frederiksberg Kommune)

Som det også fremgår af ovenstående citat, behøver intime situationer ikke nødvendigvis at blive observeret direkte. Flere kommuner beskriver, at de ved intime situationer som eksempelvis bad eller toiletbesøg ikke er med ude på badeværelset, men at de derimod står på den anden side af døren. I stedet for at se direkte hvad der foregår, får de information ved at kunne høre, hvad der foregår. Personen, der observerer, kan på den måde undgå at overskride borgerens intimsfære.

Flere kommuner fremhæver, at det er borgeren eller eventuelle pårørende, der sætter grænsen for, hvad der må bliver observeret, og at det bliver respekteret.

Flere af de kommuner, vi har interviewet, fortæller også, at de har fået positive tilbagemeldinger fra de borgere, som de har været ude og observere:

> *"Jeg har faktisk ikke oplevet, at nogen efterfølgende har sagt, at det var ubehageligt. Det er mere op til og tanken om det. Jeg har faktisk fået mere positive tilkendegivelser af, at de også har fået noget vejledning, og at det var en god oplevelse. Så borgeren kan også få noget ud af det, som de ikke havde regnet med".* (Visitator, Københavns Kommune)

GRUNDLAG FOR AT TRÆFFE EN AFGØRELSE

Kommunen vil både kunne være berettiget og forpligtet til at foretage relevante observationer af borgeren. Alternativet kan i sidste ende blive, at kommunen giver borgeren afslag på det ansøgte.

Læs mere i bilag 2

Hvis borgeren ikke samtykker til at deltage i observationen, træffer kommunerne afgørelse på det foreliggende grundlag

Flere af de kommuner, vi har interviewet, fortæller, at hvis borgeren ikke ønsker at deltage i en observation, så er de nødsagede til at træffe en afgørelse på det foreliggende grundlag. Det kan i nogle tilfælde betyde, at kommunen ikke har de nødvendige oplysninger for at kunne afgøre, om en borger har ret til hjælp. I den situation vil konsekvensen kunne være, at borgeren får afslag på sin ansøgning om hjælp, hvis de nødvendige oplysninger ikke kan fremskaffes på anden vis.

BILAG 1

Metode

I dette kapitel beskriver vi, de metoder vi har anvendt, og hvilke overvejelser, vi har gjort os i forbindelse med undersøgelsen. Undersøgelsen er baseret på:

- En landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne.
- Interview med henholdsvis ledere og medarbejdere i fire kommuner, der bruger observationer til at oplyse sager på voksenhandicapområdet.

LANDSDÆKKENDE SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

For at få viden om, hvor udbredt brugen af observationer er, og viden om konkrete observationer, der har fundet sted, har vi lavet et spørgeskema, som vi har sendt til alle kommunerne.

Formålet med spørgeskemaet
Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at afdække følgende:

- Hvor udbredt brugen af observationer er til at oplyse sager blandt kommunerne på voksenhandicapområdet[10].
- Inden for hvilke bestemmelser kommunerne bruger observationer til at oplyse sager.
- Hvordan kommunerne indhenter oplysninger til at belyse borgernes støttebehov i sager efter servicelovens §§ 95 og 96.
- Hvad der kendetegner observationerne i sager efter servicelovens §§ 95 og 96, hvor kommunerne har gjort brug af observationer.

Vi har inddelt spørgeskemaet i to dele, der indeholder følgende temaer:

- Del 1: Handler om, hvordan kommunerne generelt oplyser sager på voksenhandicapområdet og kommunernes praksis for brug af observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet.
- Del 2: Handler om spørgsmål om sager efter §§ 95 og 96, hvor kommunerne enten har eller ikke har brugt observationer til sagsoplysning.

[10] Voksenhandicapområdet defineres i denne undersøgelse som servicelovens § 85, § 95, § 96, § 97 samt § 100.

Kriterier for udvælgelse af sager til besvarelse af del 2
Spørgeskemaets del 2 tager udgangspunkt i konkrete sager i kommunerne. I spørgeskemaet har vi spurgt kommunerne, om de i en eller flere sager har brugt observationer til sagsoplysning på voksenhandicapområdet inden for de seneste tre år (i perioden maj 2018 til maj 2021).

De kommuner som i del 1 har svaret, at de har brugt observationer til sagsoplysning inden for de seneste tre år, har vi i del 2 bedt om at udvælge og besvare en række spørgsmål om de seneste to sager, hvor de har truffet afgørelse om udmåling af hjælp efter servicelovens §§ 95 og/eller 96, og hvor de har brugt observationer til sagsoplysningen.

De kommuner som i del 1 har svaret, at de *ikke* har brugt observationer til sagsoplysning inden for de seneste tre år, har vi i del 2 bedt om at udvælge og besvare en række spørgsmål om de seneste to sager efter servicelovens §§ 95 og/eller 96, hvor de *ikke* har brugt observationer til sagsoplysningen.

Pilottest af spørgeskema
Inden vi sendte spørgeskemaet ud til alle landets kommuner, er spørgeskemaet blevet pilottestet af tre kommuner. Vi har inden pilottesten af spørgeskemaet hentet information fra en opgørelse foretaget af DR-nyhederne, som viser hvilke af landets kommuner, der siden 2017 har observeret borgere med handicap i eget hjem inden for servicelovens §§ 95 og 96[11]. Vi har ud fra DR's opgørelse udvalgt to kommuner, som bruger observationer til at oplyse sager på voksenhandicapområdet, og én kommune som *ikke* gør, til at pilotteste spørgeskemaet. På baggrund af kommunernes tilbagemelding har vi tilrettet spørgeskemaet. Vi har blandt andet tilføjet nogle fritekstfelter, hvor kommunerne har kunne uddybe deres besvarelse.

Udsendelse af spørgeskema og rykkerprocedure
Inden vi udsendte spørgeskemaet, har vi taget telefonisk kontakt til alle landets kommuner for at få en kontaktperson i hver kommune. Kontaktpersonens opgave har været at koordinere én samlet besvarelse af spørgeskemaet. Formålet med dette har været at øge sandsynligheden for, at spørgeskemaet er landet det rette sted fra starten i kommunerne, da bestemmelserne kan være organiseret i forskellige afdelinger.

Kommunerne har haft en periode på lidt over tre uger til at besvare spørgeskemaet. Efter fristen for besvarelse af spørgeskemaet ringede vi til alle de kommuner, der endnu ikke havde

[11] Se DR's opgørelse her: https://www.dr.dk/nyheder/indland/kommuner-overvaager-handicappede-som-mette-jeg-er-panikslagen

besvaret spørgeskemaet. Vi tilbød hjælp og vejledning til at besvare spørgeskemaet og aftalte nye individuelle frister for besvarelserne.

Svarprocent
Spørgeskemaet er sendt til 96 kommuner ud af landets 98 kommuner. Det skyldes, at Tårnby og Dragør Kommune samt Ishøj og Vallensbæk Kommune har forpligtigende samarbejder på voksenhandicapområdet. Spørgeskemaet er derfor ikke sendt til Dragør og Vallensbæk Kommune.

I alt har 90 ud af de 96 kommuner besvaret spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 94.

Antal sager med og uden brug af observationer

Vi har gennem del 2 af spørgeskemaet fået viden om i alt 134 sager – herunder 74 sager, hvor der ikke er brugt observationer, og 60 sager, hvor der er brugt observationer. Vi har bedt kommunerne om at udvælge to sager, men da alle kommuner ikke har haft to sager om enten §§ 95 eller 96 inden for de seneste tre år, har nogle kommuner kun besvaret spørgeskemaet for én sag eller nul sager.

Validering af data
For at kvalitetssikre besvarelserne har vi forholdt os til, om nogle kommuner har angivet svar, der gensidigt udelukker hinanden. Vi har gennemgået alle fritekstfelter for at vurdere, om de er i overensstemmelse med den øvrige besvarelse. Hvis besvarelsen har stukket ud, har vi kontaktet den pågældende kommune for at afklare, om svaret var korrekt, eller om der skulle foretages ændringer i besvarelsen.

Vi har desuden vurderet, om der var overensstemmelse mellem spørgeskemabesvarelserne og svarene i opgørelsen fra DR. I de tilfælde hvor en kommune har angivet til DR, at de har anvendt observationer men i vores undersøgelse har angivet, at de ikke har brugt observationer, har vi kontaktet de pågældende kommuner for at høre nærmere om årsagen til dette.

Behandling af data
Vi har gennemført spørgeskemaundersøgelsen i programmet SurveyXact og efterfølgende valideret og analyseret data i Excel.

INTERVIEW MED FIRE KOMMUNER

Vi har interviewet henholdsvis ledere og medarbejdere i fire af landets kommuner, som bruger observationer til sagsoplysning. Formålet med interviewene er at belyse baggrunden for,

at nogle kommuner bruger observationer til sagsoplysning, samt hvilke overvejelser kommunerne gør sig i forbindelse med brug af observationer.

Udvælgelse af kommuner til interview
Det primære kriterium i udvælgelsen har været, at kommunerne har erfaring med brug af observationer. Dernæst har vi i udvælgelsen af kommuner forsøgt at skabe variation i forhold til, inden for hvilke bestemmelser kommunerne har anvendt observationer til sagsoplysning, i hvor stor en andel af sagerne kommunerne udfører observationer, hvor længe observationerne varer, og hvem der foretager observationerne. Dette er viden, som var tilgængelig for os via kommunernes besvarelse af spørgeskemaet.

De fire udvalgte kommuner

Vi planlagde oprindeligt at udføre interview i fire kommuner. I interviewene med én af de udvalgte kommuner viste det sig dog, at kommunen havde en anden forståelse af begrebet observationer, og at denne kommune ikke gør brug af observationer, som det er defineret i undersøgelsen. Derfor valgte vi at udvide undersøgelsen og interviewe ledere og sagsbehandlere i yderligere én kommune – så vi endte med at interviewe fire kommuner, der har brugt observationer.

De fire deltagende kommuner er:
- Middelfart
- Svendborg
- København
- Frederiksberg

Interview med både ledere og medarbejdere

I hver af de fire kommuner har vi foretaget henholdsvis ét interview med ledere og ét interview med medarbejdere.

I hvert lederinterview har vi talt med en til to ledere i kommunen, som har indflydelse på beslutninger om brug af observationer. I interviewene med medarbejdere har vi talt med to til fire personer, der til daglig visiterer og/eller behandler sager på voksenhandicapområdet.

Hvad handler interviewene om?
I interviewene har vi spurgt ind til kommunernes praksis og overvejelser om følgende:

- Retningslinjer for brug af observationer
- Kommunikation med borger/pårørende forud for observationer
- Hvem der udfører observationer
- Hvor observationer finder sted
- Varigheden af observationer

- Hvilke situationer, der bliver observeret
- Fordele og ulemper ved brug af observationer

Gennemførsel af interview
Vi udførte interviewene fysisk hos kommunerne med undtagelse af en enkelt kommune. Det var af praktiske årsager ikke muligt at tage ud til kommunen, og de to interview med ledelse og medarbejdere foregik derfor over Skype.

Behandling af interview og høring
Interviewene er blevet optaget på diktafon og er derefter blevet transskriberet og kodet i databehandlingsprogrammet NVivo. Interviewtransskriptionerne har gennemgået en systematisk kodning med afsæt i et kodetræ, der bygger på temaer og spørgsmål fra interviewguiden.

Alle interviewpersoner har fået de uddrag af rapporten, der er baseret på deres udsagn, sendt i faktuel høring.

BILAG 2

Den retlige ramme for brug af observationer

I det følgende redegør Ankestyrelsen for de regler, der efter de almindelige forvaltningsretlige regler gælder for myndighedernes oplysning af sager. Herunder behandles spørgsmål om, i hvilket omfang myndighederne kan foretage observationer af borgere på voksenhandicapområdet.

DELKONKLUSIONER

- Det er myndighedernes pligt at sørge for, at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse.
- Der er ikke klare regler for, hvilke oplysningsmetoder myndighederne må anvende. Sagsoplysningen er som udgangspunkt kun begrænset af de almindelige grundsætninger om saglighed og proportionalitet og eventuelle grænser opstillet af særbestemmelser. Derudover må sagsoplysningen selvsagt ikke gøre brug af ulovlige metoder.
- Er det i en sag, hvor en borger, der ansøger om hjælp eller andet, modsætter sig eller nægter at deltage i i øvrigt relevant sagsoplysning, af den grund ikke muligt for myndigheden at oplyse sagen tilstrækkeligt til, at myndighederne kan afklare, hvad ansøgeren er berettiget til, vil myndighederne skulle træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, hvilket kan betyde et afslag på det ansøgte. I sager hvor myndighederne undersøger, om en borger fortsat er berettiget til en given ydelse, vil manglende oplysninger betyde, at myndighederne sædvanligvis ikke kan træffe afgørelse om at standse eller nedsætte ydelsen.
- Brug af observationer kan være et relevant og nødvendigt sagsoplysningsskridt for at sikre, at myndighederne kan træffe en indholdsmæssigt korrekt afgørelse. Brugen af observationer skal – som andre sagsoplysningsskridt – i den konkrete situation være saglig og proportional.

MYNDIGHEDERNE SKAL SIKRE, AT EN SAG ER TILSTRÆKKELIGT OPLYST

Grundlæggende er offentlig sagsbehandling blandt andet styret af officialprincippet[12]. Det betyder, at myndighederne skal sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Officialprincippet indebærer, at myndighederne skal fastlægge sagens ramme. Deri ligger, at myndighederne først skal afklare, hvilke regler sagen skal afgøres efter. På baggrund af reglerne og almindelige forvaltningsretlige principper skal myndighederne afklare, hvilke oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen.

Herefter skal myndighederne indhente de relevante oplysninger. Myndighederne skal vurdere, om oplysningerne er dækkende og har den fornødne faktuelle sikkerhed[13]. Herunder påhviler det myndighederne så vidt muligt at afklare og/eller tage stilling til bevistvivl[14]. Det betyder, at hvis der er tvivl om, hvordan de faktiske forhold er – fx hvordan en konkret hændelse fandt sted –, så skal myndighederne foretage en bevisvurdering.[15]

Officialprincippet er en almindelig forvaltningsretlig grundsætning og er blandt andet lovfæstet i § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Officialprincippet bygger på den grundpræmis, at myndighedernes sagsbehandling skal føre til den *materielt rigtige afgørelse*. Princippet betyder, at sagsoplysningen skal udstrækkes så langt, som det er nødvendigt for i det enkelte tilfælde at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse. Myndighederne skal derfor naturligvis ikke indhente oplysninger eller gennemføre undersøgelser, som ikke er relevante for afgørelsen.

[12] Officialprincippet kaldes også officialmaksimen eller undersøgelsesprincippet.

[13] Dvs. om oplysningerne fremstår med en sådan faktuel sikkerhed, at de kan lægges til grund for den afgørelse, som myndigheden skal træffe.

[14] Se fx FOB 08.479.

[15] Der er relativt righoldig ombudsmandspraksis om spørgsmålet om sagsoplysning. Se fx Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet og Niels Fenger og Hanne Marie Motzfeldt, Forvaltningsret (1. udgave, 2018), side 483 ff.

VALG AF OPLYSNINGSMETODE AFHÆNGER AF DEN KONKRETE SAG

Officialprincippet fører til, at myndighederne – som det generelle udgangspunkt – skal inddrage alle relevante oplysninger, når de træffer en afgørelse. Udgangspunktet er derfor – lidt forenklet formuleret –, at der ikke ses på, hvordan oplysninger er fremskaffet, eller hvor de kommer fra[16].

Det er ikke ensbetydende med, at det står myndighederne frit for at indhente oplysninger på alle tænkelige måder.

Myndighedernes sagsoplysning er navnlig reguleret af:

- Det almindelige saglighedskrav
- Det almindelige proportionalitetsprincip
- Forskellige oplysningshjemlers eventuelle begrænsninger, f.eks. CPR-lovens § 10 eller retssikkerhedslovens kapitel 3 a
- Generelle særregler, som begrænser sagsoplysningen, eksempelvis forvaltningslovens § 32 og tvangsindgrebslovens § 10 om forbud med selvinkriminering i visse situationer.

I sidste ende sætter grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) en grænse for, hvor langt myndighederne kan gå i sagsoplysningen i en konkret sag, hvis sagsoplysningen har karakter af et indgreb i den beskyttede rettighed[17]. Forvaltningsmyndigheders brug af observationer som sagsoplysningsmiddel ses – generelt set – ikke at være i strid med hverken EMRK eller handicapkonventionen.

Andre forhold kan også spille ind på myndighedernes sagsoplysning eksempelvis hensynet til, at afgørelsen skal træffes uden unødig forsinkelse[18].

Der er altså en række begrænsninger i forhold til, hvilke metoder en myndighed kan tage i brug for at oplyse en sag[19].

---

[16] Dette afspejler sig for så vidt i alle dele af dansk proces. Der er dog forskelle mellem forvaltningens sagsoplysning, civilprocessen, der er reguleret af forhandlingsmaksimen, og det strafferetlige område, der reguleres af det materielle sandhedsprincip.

[17] Her tænkes navnlig på grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed og EMRK's artikel 8 om retten til privatliv.

[18] Se Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet, pkt. 4.2.

[19] Hvis myndigheden overskrider disse grænser, er udgangspunktet imidlertid ikke nødvendigvis, at det gør oplysningerne ubrugelige for afgørelsen, men at de ulovlige oplysningsskridt vil kunne kritiseres, samt at en personaleretlig reaktion muligvis kan komme på tale.

Hvis borgeren anmoder om, at der foretages bestemte sagsoplysningsskridt som for eksempel en observation, vil betingelserne for at anvende denne metode være betydeligt lempede. Det må dog fortsat kræves, at oplysningen er nødvendig og metoden er egnet til at fremskaffe oplysningen. Videre vil myndighederne ikke være forpligtede til at gennemføre enhver sagsoplysning, som borgeren måtte ønske.

Ud over de nævnte – og mere overordnede afgrænsninger – er der ikke klare regler for, hvilke metoder en myndighed må gøre brug af. Overordnet er myndighederne forpligtede til at anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler, som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt[20]. Der er altså tale om en konkret vurdering af, hvilke midler der er bedst egnede til at opnå formålet.

> Til sammenligning omkring lovlige sagsoplysningsmetoder kan peges på spørgsmålet om, hvorvidt myndigheder må gøre brug af observationer eller overvågning af muligt socialt bedrageri fra offentligt tilgængelige steder. Herom udtalte Folketingets daværende ombudsmand i et interview med bladet Kommunen den 16. april 2013:
>
> ”På spørgsmålet om, hvorvidt der findes klare grænser for, hvor tæt på borgernes privatliv kommunerne må gå, svarer Ombudsmanden da også ’både og’:
>
> - Det er klart, at en kommune for eksempel ikke må foretage indgreb, som efter retsplejeloven henhører under politiet. En kommunal kontrolgruppe kan eksempelvis ikke foretage ransagning eller telefonaflytning. Men en kontrolgruppe må sådan set gerne gå op og ned ad den samme villavej et antal gange om dagen for at se, om der kommer nogle interessante mennesker på besøg. Juraen sætter ikke meget snævre grænser, siger han og slår fast:
>
> - Det er et stykke hen ad vejen et holdningsmæssigt og etisk spørgsmål i kommunerne, hvor grænserne går for overvågning af kommunens egne borgere.”

[20] Se Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet, pkt. 5.

BETYDNINGEN AF UTILSTRÆKKELIGE OPLYSNINGER

Sagsoplysningen skal – som beskrevet ovenfor – bidrage til, at myndighederne kan træffe den materielt korrekte afgørelse. Det indebærer, at hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt, kan myndighederne ikke træffe en afgørelse med det indhold, som oplysningerne var formodet at skulle kunne begrunde.

I sager, der bliver rejst på borgerens initiativ, *ansøgningssager,* hvor borgeren eksempelvis søger om en social ydelse, vil manglende oplysninger i sagen betyde, at det ikke kan lægges til grund, at borgeren har ret til det ansøgte. Borgeren vil derfor som udgangspunkt få afslag på det ansøgte.

I ansøgningssager har borgeren så at sige en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagsoplysningen[21].

Da borgeren har en særlig interesse i, at ansøgningen bliver imødekommet, vil det ikke være tilstrækkeligt, hvis myndigheden uprøvet lægger ansøgerens egne oplysninger til grund. Kommunen kan altså – som altovervejende udgangspunkt – ikke bevilge borgeren ydelser alene på baggrund af borgers egen tilkendegivelse af, at borgeren har et behov.

Borgeren kan derfor efter omstændighederne blive mødt af *processuel skadevirkning*[22], hvis vedkommende ikke medvirker til sagsoplysningen. Det kan eksempelvis være, hvis borgeren ikke vil give samtykke til, at myndighederne indhenter oplysninger eller i øvrigt ikke vil medvirke til at gennemføre en observation. Det betyder, at borgeren efter omstændighederne får afslag på det ansøgte.

Medmindre der er særlig hjemmel, kan borgeren dog som udgangspunkt ikke blive mødt med processuel skadevirkning, hvis det vil være særligt indgribende, belastende, besværligt eller omkostningskrævende for borgeren at skaffe de oplysninger, der mangler.

I sager, der bliver rejst på myndighedens initiativ, *kontrolsager*, hvor myndigheden eksempelvis undersøger, om en borger fortsat er berettiget til en given ydelse, vil manglende oplysninger betyde, at myndigheden ikke kan bevise, at borgeren ikke er berettiget til ydelsen. Myndigheden kan derfor ikke træffe afgørelse om at standse eller nedsætte ydelsen.

---

[21] Se Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet, pkt. 6.

[22] Dvs., at myndigheden må træffe afgørelsen på grundlag af de foreliggende oplysninger, og at sagen derfor kan ende med afslag.

OBSERVATIONER KAN VÆRE ET RELEVANT SAGSOPLYSNINGSSKRIDT

Sager om hjælp og støtte på voksenhandicapområdet skal behandles med inddragelse af en række oplysninger om ansøgerens helbred og funktionsevne. Disse oplysninger vil kunne komme fra en række forskellige kilder, ligesom ansøgerens funktionsevne kan undersøges på forskellige måder.

Kommunen vil kunne være både berettiget og forpligtet til at foretage relevante observationer af borgeren. Observationer kan bruges i det omfang, det er nødvendigt for at få tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere borgerens behov. Alternativet kan i sidste ende blive, at kommunen giver borgeren afslag på det ansøgte. Kommunen skal i hvert enkelt tilfælde vurdere, hvilken betydning den eller de manglende oplysninger har i forhold til den sag, der skal tages stilling til.

Der er ikke tvivl om, at det at blive observeret gennem længere tid og eventuelt i eget hjem er et intensivt sagsoplysningsskridt, som borgeren kan opleve meget nærgående. Derfor må kommunerne også kun benytte denne form for sagsoplysning, når det er nødvendigt, herunder hvis sagen ikke kan oplyses tilstrækkeligt ad anden vej, eller hvis en anden form for sagsoplysning må vurderes at være mindst lige så intensivt eller urimelig byrdefuldt.

Derudover skal observationerne tilrettelægges på en måde, så det er så lidt indgribende over for borgeren som muligt, herunder at det ikke varer længere end nødvendigt for at opnå formålet.

Det kan videre ikke udelukkes, at der i helt særlige tilfælde vil være tale om, at en tilstrækkelig oplysning af sagen vil være så indgribende, at undersøgelsen ikke står mål med det resultat, som der er søgt opnået hermed. I sådanne helt særlige tilfælde må kommunen fastsætte hjælpen skønsmæssigt.

Ankestyrelsen vil kunne tage stilling til kommunernes brug af observationer i forbindelse med behandlingen af klager over kommunernes afgørelser i form af en vurdering af, om sagen har været under- eller overoplyst.

BRUG AF PRIVATE AKTØRER

Kommunerne kan benytte private aktører til at foretage observationer i overensstemmelse med de retlige rammer, der blandt andet er beskrevet i Ankestyrelsens vejledende udtalelse af 24. juni 2020 om kommuners brug af private konsulen-

ter på det sociale område[23], som også indeholder en beskrivelse af de retlige rammer herfor. Det betyder blandt andet, at private aktører vil skulle gennemføre observationer inden for de rammer, som gælder for kommunen.

[23] Afgørelse fra Ankestyrelsen (ast.dk)

BILAG 3

Ankestyrelsens anvisninger i hjemviste sager

I forbindelse med denne undersøgelse har vi afdækket Ankestyrelsens praksis i forhold til sager efter servicelovens §§ 95 og 96, som Ankestyrelsen har hjemvist. Konkret har vi i en sagsgennemgang set på, hvilke anvisninger Ankestyrelsen har givet kommunerne i sager efter §§ 95 og 96, der er blevet hjemvist, fordi de ikke har været tilstrækkeligt oplyst.

ANKESTYRELSENS AFGØRELSE

Ankestyrelsen skal i forbindelse med klagesagsbehandlingen vurdere, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder også om officialprincippet[24] er overholdt. Ankestyrelsens afgørelse kan være én af følgende:

- **Stadfæstelse**
  Ankestyrelsen er enig i afgørelsen. Der sker ingen ændringer for den, der har klaget. Hvis en sag er tilstrækkeligt oplyst, kan Ankestyrelsen rette op på afgørelsen, hvis den eksempelvis lider af en begrundelsesmangel. I sådan en situation vil Ankestyrelsens reaktion være en stadfæstelse af kommunens afgørelse – dog med kritik af begrundelsesmanglen.

- **Hjemvisning**
  Ankestyrelsen sender sagen tilbage til kommunen. Kommunen skal behandle sagen og afgøre den på ny. Grunden kan for eksempel være, at der mangler væsentlige oplysninger i en sag, som Ankestyrelsen ikke selv kan indhente.

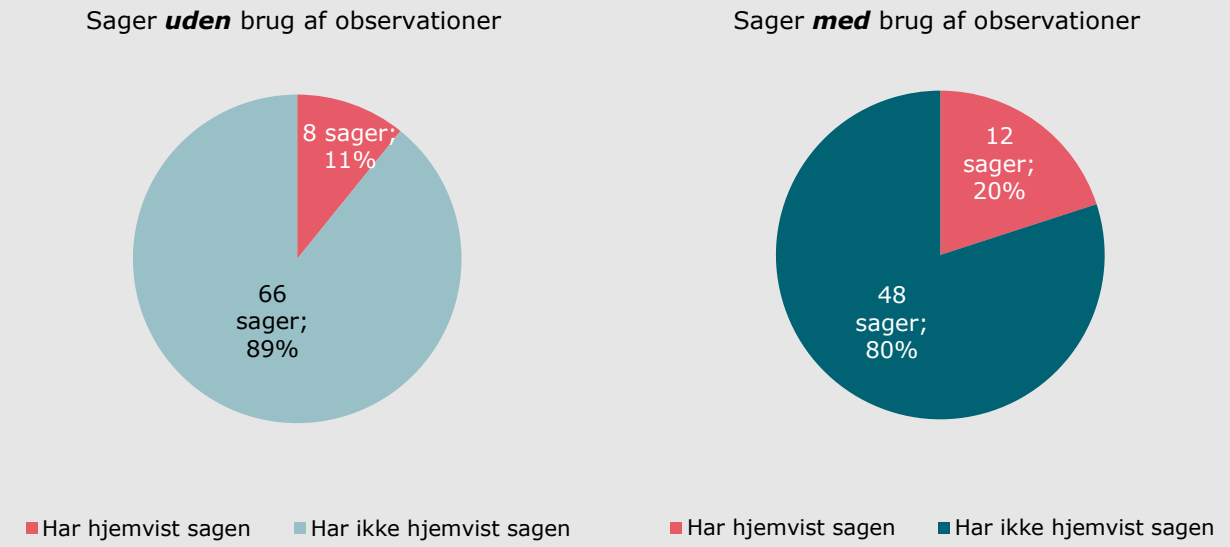
- **Ændring/ophævelse**
  Ankestyrelsen er helt eller delvist uenig i afgørelsen og ændrer/ophæver den.

[24] Officialprincippet betyder, at myndighederne skal sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag

SAGER BEHANDLET OG HJEMVIST AF ANKESTYRELSEN

Kommunerne er i spørgeskemaet blevet spurgt, om Ankestyrelsen har behandlet og hjemvist sagen. I sager hvor der er brugt observationer, har Ankestyrelsen behandlet og hjemvist 12 ud af 60 sager. Det svarer til 20 procent. I de 74 sager, hvor der ikke er brugt observationer, har Ankestyrelsen behandlet og hjemvist otte sager. Det svarer til 11 procent. Se nedenstående figur.

FIGUR, BILAG 3. ANDEL SAGER ANKESTYRELSEN HAR BEHANDLET OG HJEMVIST



Note: Figurerne er baseret på 74 sager uden brug af observationer og 60 sager med brug af observationer.

Kilde: Ankestyrelsen 2021

Som det fremgår i kapitel 2, oplever nogle kommuner, at Ankestyrelsens krav til dokumentation kan kræve, at kommunerne bruger observationer for at oplyse sagen tilstrækkeligt.

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at indsætte Ankestyrelsens konkrete anvisninger, hvis vi har behandlet og hjemvist sagen. Her er der ikke eksempler på, at Ankestyrelsen har bedt kommunerne om at gøre brug af observationer.

UDVÆLGELSE AF SAGER TIL GENNEMGANG

I det følgende beskriver vi, hvordan vi har udvalgt sager til gennemgangen, og hvilke kriterier vi har benyttet i den proces.

Gennemgang af alle hjemviste sager i andet halvår af 2020

Vi har valgt at gennemgå alle sager efter servicelovens §§ 95 og 96, som er blevet hjemvist i andet halvår af 2020, fordi en gennemgang af sager fra en periode på seks måneder viser variation i forhold til sagernes problemstillinger. Vi har valgt at gennemgå sager fra denne periode for at sikre, at vi ser på anvisninger i nye sager, men også for at sikre, at vi ikke har valgt sager, som kan være påvirket af den debat, der har været om kommunernes brug af observationer og Ankestyrelsens anvisninger i disse sager[25].

I andet halvår af 2020 har Ankestyrelsen afgjort 135 sager om kontant tilskud efter servicelovens § 95 (kontant tilskud) og borgerstyret personlig assistance efter servicelovens § 96 (BPA). Vi har i 43 sager hjemvist afgørelsen til fornyet behandling i kommunen.

Gennemgang af 23 sager om udmåling af hjælp og støtte

For at finde eksempler på de anvisninger, som vi har givet kommunerne, har vi gennemgået de 43 sager, som Ankestyrelsen har hjemvist. I gennemgangen har vi kortlagt, hvad sagernes problemstillinger er. Ud af de 43 hjemviste sager handler 23 sager om udmåling af hjælp og støtte i borgerens ordning. De øvrige sager handler primært om, hvorvidt borgeren er omfattet af den personkreds, der kan have ret til en ordning med kontant tilskud eller BPA-ordning. I disse sager vil det ikke være relevant at oplyse sagerne ved brug af observationer.

Vi har gennemgået de 23 sager om udmåling af hjælp og støtte.

DELKONKLUSIONER - ANKESTYRELSENS GENNEMGANG AF HJEMVISTE SAGER

Gennemgangen af de 23 hjemviste sager om udmåling af hjælp og støtte viser følgende om Ankestyrelsens anvisninger:

[25] Debatten kommer blandt andet til udtryk i følgende artikel fra DR-nyheder: https://www.dr.dk/nyheder/indland/kommuner-overvaager-handicappede-som-mette-jeg-er-panikslagen

- I de sager, som Ankestyrelsen vurderer, ikke har været tilstrækkeligt oplyst, gør Ankestyrelsen kommunen opmærksom på, hvilke forhold der skal belyses yderligere.
- Ankestyrelsen giver i nogle hjemvisninger kommunen forslag til, hvordan kommunen kan oplyse sagen yderligere.
- Ankestyrelsen pålægger ikke kommunen at oplyse sagerne på bestemte måder.
- Ankestyrelsen giver ikke kommunen konkrete anvisninger om at observere borgeren med henblik på at oplyse sagen tilstrækkeligt.

FIRE EKSEMPLER PÅ ANKESTYRELSENS ANVISNINGER

På baggrund af gennemgangen af de 23 hjemviste sager, har vi udvalgt fire forskellige eksempler på anvisninger, som Ankestyrelsen har givet. De fire eksempler viser variationen i anvisningerne.

Eksempel 1: Kommunen skal indhente præciserende oplysninger
Dette er et eksempel på, at Ankestyrelsen i anvisningen skriver, at kommunen skal indhente præciserende oplysninger. Ankestyrelsen kommer med anvisning om, hvad der skal indhentes oplysninger om. Ankestyrelsen pålægger dog ikke kommunen at indhente oplysninger på en bestemt måde.

I sagen lægger kommunen til grund, at borgerens behov bliver tilgodeset med en udmåling på op til 8 timer og 30 minutter om ugen i borgers BPA-ordning. Kommunen udmåler tid til blandt andet hjælp til rengøring og ledsagelse. Kommunen har ikke udmålt tid til vasketøj og henviser til, at borgerens barn på 15 år kan varetage denne opgave. Borgeren forklarer dog, at barnet er på efterskole. Kommunen udmåler heller ikke tid til madlavning, selvom det fremgår af sagen, at borgeren har angivet at have behov for hjælp til det. Kommunen henviser til, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov. Borgeren klager videre over, at der ikke er udmålt puljetimer i forbindelse med eksempelvis familiebesøg.

I nedenstående boks fremgår Ankestyrelsens anvisninger til kommunen i forbindelse med, at vi hjemviste sagen:

PULJETIMER

Puljetimer er en årlig pulje, som borgeren kan bruge til eksempelvis weekendophold, kurser og lignende, hvor det bliver vurderet, at der kan være behov for ekstra hjælpertimer.

ANKESTYRELSENS ANVISNINGER

"Kommunen skal undersøge dit støttebehov mere indgående. Det skal ske i samarbejde med dig eller andre, der er relevant at inddrage i varetagelsen af dine interesser. Kommunen skal indhente præciserende oplysninger om, i hvilket omfang du kan deltage i madlavningen, herunder om du kan tilberede alle måltider selv.

Kommunen skal herudover undersøge dit støttebehov i forhold til ledsagelse uden for boligen.

Kommune skal også undersøge, hvilke opgaver [barnet] med rimelighed kan varetage, under hensyntagen til [barnets] øvrige livssituation."

Eksempel 2: Kommunen skal indhente oplysninger fra fagpersoner

I dette eksempel kommer Ankestyrelsen med forslag om, at kommunen indhenter oplysninger fra relevante fagpersoner. Der er tale om et eksempel på en anvisning, hvor Ankestyrelsen blandt andet kommer med forslag til en metode, som kommunen kan bruge til at oplyse sagen.

Kommunen vurderer, at borgerens behov bliver tilgodeset med den bevilgede hjælp i borgerens BPA-ordning. Borgeren forklarer, at der er et særligt behov for hjælp om natten, og at dette ikke kan tilgodeses på de nætter, hvor borgerens ægtefælle er væk fra deres fælles hjem. Borgeren forklarer, at behovet er akut og ikke kan tilgodeses ved at bevilge et nødkald eller lignende. Kommunen forholder sig til nogle af de opgaver, der er behov for hjælp til om natten, men forholder sig blandt andet ikke til borgerens behov for at kunne komme ud af sengen.

I nedenstående boks fremgår Ankestyrelsens anvisninger til kommunen i forbindelse med, at vi hjemviste sagen:

ANKESTYRELSENS ANVISNINGER

"Kommunen skal undersøge dit støttebehov om natten mere indgående. Det skal ske i samarbejde med dig og pårørende eller andre, der er relevant at inddrage i varetagelsen af dine interesser.

Kommunen kan også indhente præciserende oplysninger om dit behov for hjælp om natten fra relevante fagpersoner (fx læge, fysioterapeut, bestemte hjælpere), med kendskab til din funktionsevne, der belyser dit støttebehov.

Kommunen skal forholde sig til oplysningerne om, at du ikke selvstændigt kan komme ud af sengen om natten uden hjælp.

Kommunen skal på den baggrund foretage en faglig vurdering af dit støttebehov om natten ved akutte situationer og i sin udmåling af støtte tage hensyn til formålet med en BPA-ordning."

Eksempel 3: Kommunen skal indhente oplysninger om borgerens hjælpe- og støttebehov
Dette er et eksempel på, at Ankestyrelsen i anvisningen skriver, at kommunen skal indhente yderligere oplysninger om borgerens hjælpe- og støttebehov. Ankestyrelsen kommer med anvisninger om, hvilke af borgerens behov der skal belyses yderligere men ikke med anvisninger om, hvordan kommunen skal belyse behovene.

Kommunen vurderer, at borgerens samlede hjælpebehov ikke overstiger 20 timer om ugen, og at borgeren derfor ikke har ret til en ordning med kontant tilskud. Kommunen har ikke forholdt sig til alle borgerens støttebehov i forbindelse med opkast og afføring, ligesom kommunen ikke har forholdt sig til, om borgeren har ret til hjælp og støtte i forbindelse med aktiviteter uden for hjemmet. Kommunen har ikke begrundet, hvorfor borgeren ikke har ret til hjælp til madlavning.

Kommunen har blandt andet ikke forholdt sig til, om borgeren kan være berettiget til overvågning. Borgeren er under 23 år.

I nedenstående boks fremgår Ankestyrelsens anvisninger til kommunen i forbindelse med, at vi hjemviste sagen:

ANKESTYRELSENS ANVISNINGER

"Kommunen skal konkret forholde sig til din partsrepræsentants oplysning om behov for øget praktisk hjælp og personlig pleje i forbindelse med opkast og afføring […].

Kommunen skal også konkret undersøge, om du er berettiget til praktisk hjælp til madlavning. Kommunen skal foretage denne vurdering på baggrund af principmeddelelse 11-19[26].

Kommunen skal også undersøge dit behov for praktisk hjælp og personlig pleje i forbindelse med aktiviteter uden for hjemmet og herefter udmåle tid hertil.

Kommunen skal også undersøge, om du, såfremt du er berettiget til kontant tilskud, har behov for overvågning."

Eksempel 4: Kommunen skal undersøge borgerens støttebehov mere indgående
Dette er et eksempel på, at Ankestyrelsen i anvisningen skriver, at kommunen skal undersøge borgerens støttebehov mere indgående. Ankestyrelsen giver eksempler på, hvordan kommunen kan undersøge behovet.

HJÆLPERTIMER

Hjælpertimer er timer udmålt til hjælp og støtte til borger

RÅDIGHEDSTIMER

Rådighedstimer er timer, hvor hjælperen er til stede, men hvor der kun undtagelsesvis udføres aktiviteter for borgeren, herunder i forbindelse med delt tjeneste eller ved et mere spredt hjælpebehov.

Kommunen lægger til grund, at borgerens behov bliver tilgodeset med en bevilling i borgerens BPA-ordning på 162 hjælpertimer, hvoraf 49 timer er udmålt som rådighedstimer. Borgeren har tidligere haft en ordning med hjælp 24 timer i døgnet.

Kommunen har ikke med objektive og konkrete oplysninger godtgjort, at borgerens behov for eksempelvis hjælp om natten kan tilgodeses ved at bevilge rådighedstimer. Borgeren beskriver, at der er behov for hjælp til en del opgaver om natten.

I nedenstående boks fremgår Ankestyrelsens anvisninger til kommunen i forbindelse med, at vi hjemviste sagen:

ANKESTYRELSENS ANVISNINGER

"Kommunen skal undersøge dit støttebehov mere indgående. Det skal ske i samarbejde med dig og pårørende eller andre, der er relevant at inddrage i varetagelsen af dine interesser.

Kommunen kan eksempelvis tage på hjemmebesøg med henblik på at foretage en konkret og individuel vurdering

[26] Ankestyrelsens principmeddelelse 11-19 om madserviceordning - praktisk støtte til madlavning - socialpædagogisk støtte - betaling for personaleudgifter (retsinformation.dk)

af, hvorvidt du er i stand til [at udføre] den konkrete opgave. Kommunen kan også indhente relevante oplysninger af objektiv karakter, der belyser dit behov for hjælp om natten.

Kommunen kan også indhente oplysninger fra relevante fagpersoner (fx læge, fysioterapeut, bestemte hjælpere), med kendskab til din funktionsevne, der belyser dit støttebehov.

Kommunen skal desuden undersøge, om en del af den tid, du er bevilget, bruges på sundhedsydelser, som efter sektoransvarlighedsprincippet skal bevilges via sundhedslovgivningen og ikke sociallovgivningen.

Kommunen skal på den baggrund foretage en faglig vurdering af dit støttebehov og i sin udmåling af støtte tage hensyn til formålet med en BPA-ordning."