

Ankestyrelsens praksisundersøgelse om
**Tabt arbejdsfortjeneste
efter servicelovens § 42**

Juni 2017



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	1
1 Hovedresultater og anbefalinger	4
1.1 Ankestyrelsens behandling af klagesager om tabt arbejdsfortjeneste i 2016	4
1.2 Undersøgelsens hovedresultater	6
1.3 Ankestyrelsen anbefaler	11
2 Samlet vurdering af afgørelsernes rigtighed	12
2.1 Er afgørelsen samlet set rigtig	12
2.2 De typiske mangler ved kommunernes afgørelser	13
2.3 Hvilke mangler kan reparerer?	14
3 Oplysningsgrundlaget	18
3.1 Undersøgelsesprincippet	18
3.2 Hvilke oplysninger mangler typisk?	20
3.3 Særligt om opfølgningssager	25
3.4 Hvordan harmonerer undersøgelsesprincippet med kommunernes pligt til en hurtig sagsbehandling?	26
4 Uklar eller manglende vurdering	30
4.1 Sammenhæng med undersøgelsesprincippet	30
4.2 Tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage/-timer	33
5 Kommunernes udmåling er ikke i overensstemmelse med regler og praksis	35
5.1 Afgørelser med forkert udmåling	35
5.2 Årsager til, at kommunernes udmåling er forkert	35
6 Afgørelsesbegrebet	38
6.1 Hvad er en afgørelse?	38
6.2 Afgørelse om beregning	38
6.3 Klarhed	39
7 Gode sagsbehandlingsskridt	44
7.1 Inddragelse af borgerne	44
7.2 Klagevejledning	44
7.3 Gode vejledningsafsnit	47
Bilag 1 Bilagsdokument	51

Forord

Ankestyrelsen har i efteråret 2016 gennemført en praksisundersøgelse om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste efter § 42 i lov om social service (serviceloven).

Baggrunden for praksisundersøgelsen er, at Ankestyrelsen gennem klagesagsbehandling og besvarelse af spørgsmål i juridisk hotline er blevet opmærksom på, at udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste giver anledning til mange tvivlsspørgsmål hos kommunerne.

Formålet med praksisundersøgelsen er at undersøge, om kommunerne overholder regler og praksis, når de træffer afgørelse om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste.

Praksisundersøgelsen er gennemført som led i Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed. Undersøgelsen har særligt fokus på, om:

- Kommunens afgørelser er i overensstemmelse med regler og praksis
- Sagernes oplysningsgrundlag er tilstrækkeligt.

Reglerne om tabt arbejdsfortjeneste findes i servicelovens § 42. Det følger heraf, at kommunen skal yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Ydelsen er betinget af, at det er en nødvendig konsekvens af den nedsatte funktionsevne, at barnet passes i hjemmet, og at det er mest hensigtsmæssigt, at det er moderen eller faderen, der passer det.

Servicelovens nuværende regler om dækning af tabt arbejdsfortjeneste har været gældende siden den 1. juli 2012. Reglerne var før dette tidspunkt i det væsentligste de samme. Med virkning fra den 1. januar 2011 er der dog indført et loft over ydelsen. De nærmere regler om beregning af den tabte arbejdsfortjeneste findes i bekendtgørelsen om tilskud til pasning af børn med handicap eller langvarig sygdom. I *bilag 2* i bilagsdokumentet er reglerne nærmere beskrevet.

Praksisundersøgelsen er gennemført som en sagsgennemgang på baggrund af et antal afgørelser om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste fra 10 udvalgte kommuner.

Ved sagsgennemgangen er det uprøvet lagt til grund, at modtageren af tabt arbejdsfortjeneste er omfattet af personkredsen, der har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Selve sagsgennemgangen sker på samme måde, som hvis sagen var en klagesag i Ankestyrelsen. Det gælder også ved de afgørelser, hvor ansøger i en sag har fået fuldt

ud medhold i det ansøgte, selvom det givet er hypotetisk, at ansøger vil klage over en sådan afgørelse til Ankestyrelsen. I de sager har vi også vurderet, om afgørelsen er korrekt, herunder om udmåling og beregning er i overensstemmelse med regler og praksis.

Ved indkaldelsen af sager til brug for praksisundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at indsende samtlige relevante sagsakter.¹ Vi har herudover ved gennemgangen af sagerne kontaktet kommunen om manglende oplysninger i de tilfælde, hvor den konkrete sag har givet anledning hertil. Det betyder, at vi i de sager, hvor der i kommunens afgørelse er henvist til konkrete sagsakter, fx en skoleudtalelse eller en statusattest, men hvor disse ikke er indsendt, har rettet henvendelse til den pågældende kommune og bedt dem om at sende de manglende akter.

Formålet med at indhente supplerende oplysninger er at sikre, at vi ved sagsgennemgangen vurderer afgørelserne på samme oplysningsgrundlag, som kommunernes afgørelser er truffet ud fra. Grundlaget for vores vurdering af, om afgørelserne samlet set lever op til regler og praksis, bliver hermed også mere kvalificeret.

Der er brugt forholdsvis mange ressourcer på at indhente supplerende oplysninger, da samtlige 10 kommuner er blevet bedt om at indsende yderligere sagsakter i en eller flere sager.

Praksisundersøgelsen er afgrænset til sager, hvor der er truffet afgørelse om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste.

Undersøgelsen omfatter kun sager, hvor der er bevilget tabt arbejdsfortjeneste i tilfælde, hvor der enten ikke før afgørelsen er en aktuel bevilling af tabt arbejdsfortjeneste (førstegangsbevilling), eller hvor der er tale om en fortsat bevilling af tabt arbejdsfortjeneste (opfølgningssager). Opfølgningssager, hvor afgørelsen går ud på ophør af tabt arbejdsfortjeneste, indgår ikke i undersøgelsen.

Der er udarbejdet et særskilt bilagsdokument til rapporten om praksisundersøgelsen. Bilagsdokumentet kan findes på vores hjemmeside <https://ast.dk/publikationer> under praksisundersøgelser.

Bilagsdokumentets titel er:

Bilagsdokument til Ankestyrelsens praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 - Juni 2017

I *bilag 1* i bilagsdokumentet er undersøgelsens omfang og metode nærmere beskrevet.

¹ Der henvises til vores indkaldelsesbrev, som er gengivet i *bilag 6* i bilagsdokumentet til undersøgelsen, som kan findes på www.ast.dk.

Den foreløbige rapport om praksisundersøgelsen er sendt i høring hos de deltagende kommuner den 4. maj 2017 sammen med Ankestyrelsens vurdering af den enkelte kommunes sager i form af de udfyldte analyseskemaer.²

De deltagende kommuner havde frist til at komme med eventuelle bemærkninger den 24. maj 2017. Ingen af de deltagende kommuner er kommet med bemærkninger til høringen.

Det bemærkes, at det ikke har været muligt at gøre sidehovederne i rapporten tilgængelige for personer med et synshandicap. Sidehovederne består blot af et billede og undersøgelsens titel.

² Kommunerne får kun analyseskemaerne på egne sager i høring.

1 Hovedresultater og anbefalinger

Ankestyrelsen har undersøgt 10 kommuners praksis om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste i henhold til servicelovens § 42.

I undersøgelsen har vi gennemgået 94 afgørelser, hvor kommunen enten har truffet en afgørelse om førstegangsbevilling eller en afgørelse om fortsat bevilling af tabt arbejdsfortjeneste.³

Sagerne fordeler sig på følgende måde:

- 46 sager med førstegangsbevilling
- 48 sager med opfølgingsafgørelse.

Kommunerne er udvalgt under hensyntagen til blandt andet geografisk spredning og størrelse.⁴

I dette kapitel giver vi indledningsvist en kort redegørelse for Ankestyrelsens behandling af klagesager om tabt arbejdsfortjeneste i 2016. Herefter opsummerer vi undersøgelsens hovedresultater. Undersøgelsen giver os desuden grund til at give en række anbefalinger til kommunerne om sager om tabt arbejdsfortjeneste. Disse er omtalt sidst i dette kapitel.

1.1 Ankestyrelsens behandling af klagesager om tabt arbejdsfortjeneste i 2016

Baggrunden for vores undersøgelse af kommunernes praksis i sager om tabt arbejdsfortjeneste er som nævnt, at Ankestyrelsen i forbindelse med klagesagsbehandling er blevet opmærksom på, at udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste giver anledning til mange tvivlsspørgsmål hos kommunerne.

Vi vil derfor give en kort redegørelse for Ankestyrelsens behandling af klagesager om tabt arbejdsfortjeneste i 2016. Vi understreger i den forbindelse, at de tal, der fremgår nedenfor, er for klagesager fra samtlige landets kommuner. De er således ikke udtryk for behandlingen af klagesager alene fra de kommuner, der er indgået i undersøgelsen.

Ankestyrelsen har i 2016 realitetsbehandlet og afgjort 564 sager om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42.

I 296 af disse sager blev kommunens afgørelse stadfæstet, og i 98 sager blev kommunens afgørelse ændret eller ophævet af Ankestyrelsen. De resterende 170 sager

³ Undersøgelsens omfang er nærmere beskrevet i bilagsdokumentets *bilag 1, afsnit 1.3.1*.

⁴ Kriterierne for udvælgelsen af de deltagende kommuner og sagerne til undersøgelsen er nærmere beskrevet i bilagsdokumentets *bilag 1, afsnit 1.2*.

blev hjemvist til ny behandling og afgørelse i kommunen. I 2016 er hjemvisnings- og ændringsprocenten på området således knap 48 procent.

Det er i forhold til ankestatistikken væsentligt at bemærke, at Ankestyrelsen kun registrerer afgørelsen som stadfæstet, ændret, ophævet eller hjemvist.

Det betyder, at der kun registreres én reaktion⁵ pr. afgørelse, selv om der i den enkelte afgørelse måske træffes afgørelse om eksempelvis delvis stadfæstelse og delvis ophævelse af kommunens afgørelse. I en sådan situation vil Ankestyrelsens afgørelse enten blive registreret som stadfæstet eller ophævet.

Det afgørende for, hvilken reaktion en given afgørelse registreres med, er, hvad der er det overordnede resultat af vores afgørelse. Det betyder, at der i de 296 sager, hvor kommunens afgørelse er stadfæstet, kan være dele af kommunens afgørelse, der er blevet ophævet eller ændret.

Tilsvarende kan der i de i alt 268 sager, hvor kommunens afgørelse enten er blevet ændret, ophævet eller sagen hjemvist, være dele af kommunens afgørelse, der er stadfæstet.

Kritik eller bemærkninger i sager, der er hjemvist

I hovedparten de 170 sager, hvor resultatet af vores klagesagsbehandling i 2016 var, at sagen blev hjemvist til fornyet behandling og afgørelse i kommunen, fandt vi, at undersøgelsesprincippet (også kaldet officialprincippet) ikke var overholdt. Det gjorde sig gældende i 138 af de 170 hjemviste sager.

Formålet med undersøgelsesprincippet er at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere, om lovens betingelser for hjælp i det konkrete tilfælde er opfyldt.

Når en sag bliver hjemvist på grund af mangler i forhold til undersøgelsesprincippet, skyldes det, at kommunen ikke har oplyst den konkrete sag i tilstrækkeligt omfang, og at det i forbindelse med klagesagsbehandlingen heller ikke har været muligt at tilvejebringe et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag.

Kritik eller bemærkninger i sager, der er stadfæstet

I mere end hver tredje sag, svarende til 37 procent af de 296 sager, hvor kommunens afgørelse blev stadfæstet, fandt Ankestyrelsen anledning til at udtale kritik af eller komme med bemærkninger til kommunens sagsbehandling. Kommunens afgørelser i disse sager er trods fejl i sagsbehandlingen ikke fundet ugyldige.

⁵ Vi henviser til retssikkerhedslovens § 68, stk. 2 for så vidt angår Ankestyrelsens reaktionsmuligheder.

Hovedparten af disse kritikpunkter vedrørte kommunens genvurdering af afgørelsen. I henholdsvis 21 og 9 tilfælde vedrørte kritikpunkterne kommunens begrundelse for den påklagede afgørelse og kommunens overholdelse af undersøgelsesprincippet.

Fordelingen af kritik eller bemærkninger om kommunernes sagsbehandling, som i 2016 blev givet i de realitetsbehandlede klagesager, fremgår af tabel 25 i *bilag 5, afsnit 5.2* i bilagsdokumentet til undersøgelsen.

1.2 Undersøgelsens hovedresultater

Afsnittet omfatter de overordnede tendenser, som vi kan udlede af vores gennemgang af sagerne. For en nærmere gennemgang af resultaterne henviser vi til rapportens øvrige kapitler, hvor der er redegjort mere uddybende for de enkelte tendenser.

Gennemgangen af de 94 sager i praksisundersøgelsen viser samlet set, at 37 af kommunernes afgørelser om tabt arbejdsfortjeneste er i overensstemmelse med regler og praksis på området.

Sagsgennemgangen viser også, at der er 4 sager, hvor kommunens afgørelse ville blive ændret på det foreliggende grundlag, hvis de var blevet behandlet som klagesager i Ankestyrelsen. Herudover viser sagsgennemgangen, at kommunens afgørelse i 1 sag ville blive ophævet på det foreliggende grundlag, hvis der havde været tale om en klagesag.

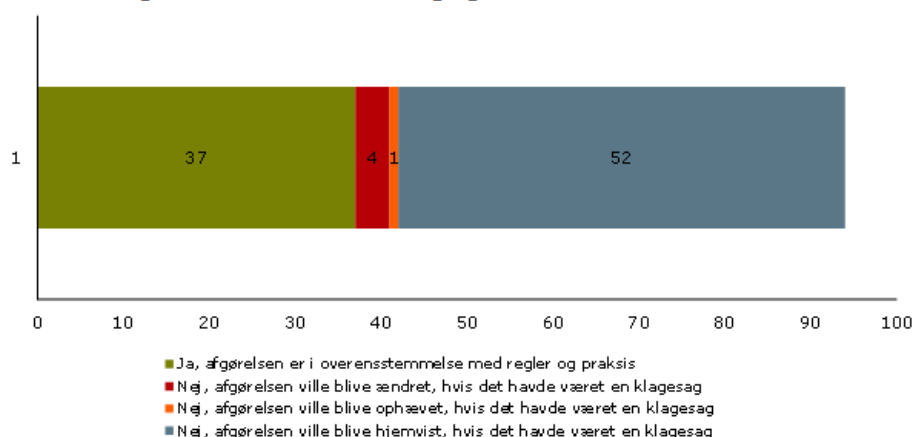
De resterende 52 sager i undersøgelsen er på det foreliggende grundlag ikke tilstrækkeligt oplyste til, at vi kan vurdere, om betingelserne for hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, og dermed om resultatet af kommunernes afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste er i overensstemmelse med regler og praksis.

Da gennemgangen af sagerne er sket på samme måde, som hvis sagen havde været en klagesag, har vi kun haft mulighed for at krydse af under én reaktion pr. afgørelse, selv om vi i forbindelse med en klagesag eksempelvis ville have truffet afgørelse om delvis stadfæstelse og delvis ændring.

Det afgørende for, hvilken reaktion vi har valgt i de sager, hvor der er flere forhold i kommunens afgørelse, der vurderes forskelligt, er, hvad der ville have været det overvejende resultat af vores afgørelse, hvis det havde været en klagesag.⁶

⁶ Vi henviser i øvrigt til afsnit 1.1 om Ankestyrelsens behandling af klagesager om tabt arbejdsfortjeneste i 2016.

Figur 1.1 Er afgørelsen samlet set rigtig?



Manglende overholdelse af undersøgelsesprincippet er den hyppigst forekommen mangel i de gennemgåede sager

I mere end halvdelen af de gennemgåede sager – i 52 sager – kan vi ikke vurdere, om resultatet af kommunens afgørelse er rigtigt, fordi der mangler væsentlige oplysninger i sagerne. Disse sager ville derfor blive hjemvist til kommunen og er derfor samlet set ikke rigtige. Det er dog ikke ensbetydende med, at resultatet af kommunernes afgørelser i de 52 sager, hvor der mangler væsentlige oplysninger, er forkert, men blot, at der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til, at vi kan vurdere dette.

Hjemvisning af en sag betyder som udgangspunkt, at kommunens afgørelse bliver ophævet, og at kommunen skal behandle sagen igen og træffe en ny afgørelse. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at hvis en sag bliver hjemvist, eksempelvis fordi der mangler væsentlige oplysninger, så kan den nye behandling af sagen godt ende med, at kommunen træffer en afgørelse med samme resultat som den afgørelse, der blev hjemvist.

Som eksempler på væsentlige oplysninger, der mangler, kan vi nævne oplysninger fra læge, skole/daginstitution og oplysninger om forældrenes arbejdsforhold.

Oplysningsgrundlaget har ikke været tilstrækkeligt på trods af, at vi i forbindelse med indkaldelsen af sager til undersøgelsen har rettet supplerende henvendelse til alle de deltagende kommuner for at få sendt yderligere oplysninger i en eller flere af deres indsendte sager.

Ved behandling af en klagesag indhenter Ankestyrelsen i visse tilfælde også selv manglende oplysninger, og sagen hjemvises derfor ikke. Det forholder sig anderledes i forhold til en praksisundersøgelse, der er en gennemgang af ikke-påklagede afgørelser og dermed en undersøgelse af praksis i kommunerne på et givent område.

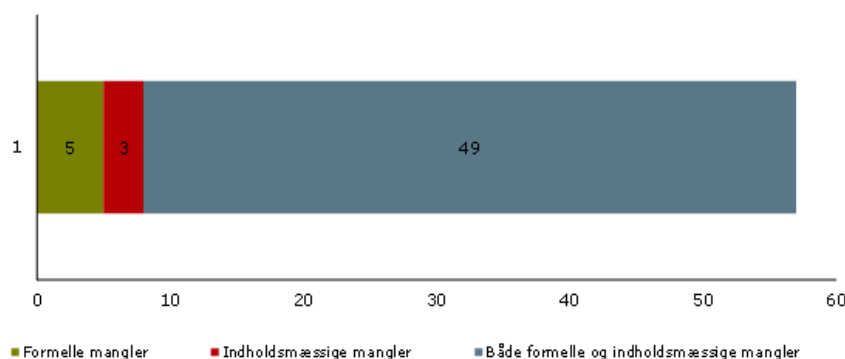
Manglende overholdelse af undersøgelsesprincippet er den hyppigst forekommende mangel i de gennemgåede sager. Undersøgelsesprincippet betyder, at myndigheden har

ansvaret for, at en sag er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

Uklar og/eller manglende vurdering af, om betingelserne for hjælp er opfyldt

Som det fremgår af *figur 1.1* ovenfor, er der 57 af de 94 sager, der er indgået i undersøgelsen, hvor kommunens afgørelse ikke er eller på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes at være samlet set rigtig. Grunden hertil kan være både formelle og indholdsmæssige mangler ved afgørelsen.

Figur 1.2 Grunden til, at afgørelsen ikke er eller kan vurderes at være samlet set rigtig fordelt på formelle eller indholdsmæssige mangler ved afgørelsen



Note: Figuren baserer sig på de 57 sager, hvor afgørelsen enten samlet set ikke er rigtig eller, hvor det ikke på det foreliggende grundlag kan vurderes, om resultatet af afgørelsen samlet set er rigtig.

Som nævnt ovenfor oplyser kommunerne generelt ikke sagerne i tilstrækkeligt omfang til, at det er muligt at vurdere, om betingelserne for hjælp er opfyldt i den konkrete sag. Dette er den hyppigst forekommende fejl, jf. også *kapitel 2, afsnit 2.2* og *kapitel 3*.

Den hyppigst forekommende indholdsmæssige mangel ved afgørelserne er, at kommunens vurdering enten er uklar eller ikke fremgår af sagens akter. Som det fremgår af *tabel 11 i bilag 5* i bilagsdokumentet gør det sig gældende i 41 sager.

Undersøgelsen viser samtidig, at hovedparten af disse 41 sager, hvilket er 39 sager, samtidig mangler væsentlige oplysninger, jf. også *kapitel 4, afsnit 4.1*.

Et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag synes således at være en afgørende forudsætning for, at kommunen kan foretage en tilstrækkelig konkret vurdering af, om betingelserne for hjælp er opfyldt.

Et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag er også en forudsætning for, at Ankestyrelsen kan foretage en konkret vurdering af, om betingelserne for hjælp er opfyldt i den enkelte sag.

Kommunerne inddrager ikke alle relevante kriterier

Undersøgelsen viser, at kommunerne i en del sager ikke inddrager samtlige relevante kriterier ved udmåling af tabt arbejdsfortjeneste, og at kommunernes afgørelser af den grund ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.

Det er særligt kompensationsprincippet og sektoransvarlighedsprincippet, som kommunerne ikke i alle tilfælde inddrager ved vurderingen af behovet for hjælp. De to principper er helt grundlæggende i forhold til udmåling af hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Kompensationsprincippet er altid relevant at inddrage, når der træffes afgørelse om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste. I forhold til tabt arbejdsfortjeneste kommer dette princip til udtryk ved lovens betingelse om, at ydelsen er betinget af, at det er en nødvendig konsekvens af barnets nedsatte funktionsevne, at barnet passes i hjemmet.⁷

Det betyder, at kommunerne ved vurderingen af behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste skal forholde sig til, om det ansøgte fravær er en nødvendig følge af barnets/den unges funktionsnedsættelse, eller om der er tale om fravær, som forældre til børn på samme alder almindeligvis også har.

Hvis der eksempelvis søges om tabt arbejdsfortjeneste til pasning af barnet i forbindelse med almindelig sygdom, så er det her væsentligt at inddrage barnets alder, da forældre til yngre børn uden funktionsnedsættelser almindeligvis også vil have fravær til pasning af barnet ved sygdom.⁸

Sektoransvarlighedsprincippet er – i modsætning til kompensationsprincippet – ikke relevant at inddrage i alle sager om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste, men alene i sager, hvor pasningsbehovet har en tilknytning til en ydelse/service, som en anden sektor er ansvarlig for. Det skyldes, at sektoransvarlighedsprincippet danner udgangspunktet for afgrænsningen af, i hvilket regi et opgaveområde hører hjemme.

Hvis kommunerne ikke er opmærksomme på at inddrage sektoransvarlighedsprincippet i de tilfælde, hvor det er relevant, kan det betyde, at kommunerne bevilger hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i tilfælde, hvor reglerne inden for andre sektorer gør udtømmende op med muligheden for hjælp, eller hvor hjælpen kan ydes af en anden sektor eller hører hjemme der.

⁷ Jf. servicelovens § 42, stk. 1, 2. pkt.

⁸ Der henvises i den forbindelse kapitel 5, afsnit 5.2.1, hvor der er nævnt et eksempel på en sag, der handler om denne problemstilling.

Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis kommunen bevilger dækning af tabt arbejdsfortjeneste til kørsel af barnet til og fra skole, da det er undervisningssektorens ansvar at sørge for skolekørsel.⁹

Kommunerne er gode til at inddrage borgerne

Undersøgelsen viser, at kommunerne generelt er gode til at inddrage borgerne ved behandlingen af sager om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste.

I 84 af de 94 sager, der er indgået i undersøgelsen, har borgerne (forældrene) været inddraget enten i høj grad eller nogen grad.

⁹ Se i øvrigt kapitel 5, afsnit 5.2.1, hvori der omtalt et eksempel på en sag, hvor der er bevilget tabt arbejdsfortjeneste til skolekørsel.

1.3 Ankestyrelsen anbefaler

Undersøgelsen danner grundlag for følgende anbefalinger til kommunerne

- **Fokus på oplysningsgrundlaget**

Kommunerne skal være opmærksomme på at sikre, at der foreligger et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, inden der træffes afgørelse om borgers ret til hjælp. Dette gælder i alle tilfælde, og således også i sager, hvor borger får fuldt ud medhold. Kommunen skal i den forbindelse også sørge for, at oplysninger, der eksempelvis er indhentet mundtligt eller modtaget i anden sammenhæng, er dokumenteret på den pågældende sag, sådan at disse oplysninger indgår i oplysningsgrundlaget.

- **Konkret vurdering i den enkelte sag**

Kommunerne skal i den enkelte sag foretage en konkret vurdering af, om der er grundlag for at bevilge hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Kommunerne skal ved vurderingen heraf tage udgangspunkt i oplysningerne om det aktuelle pasningsbehov for det pågældende barn. Kommunerne skal herefter forholde sig til, om pasningsbehovet er en nødvendig konsekvens af barnets funktionsnedsættelse, eller om der er tale om et pasningsbehov, som forældre til børn på samme alder almindeligvis også vil have fravær til. Hvis det vurderes, at der er et nødvendigt pasningsbehov, så skal kommunerne også forholde sig til, om dette pasningsbehov medfører et indtægtstab for forældrene.

- **Inddragelse af relevante kriterier**

Kommunerne skal i forbindelse med vurderingen af behovet for hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste være opmærksomme på at inddrage de relevante kriterier herfor, herunder eksempelvis sektoransvarlighedsprincippet.

- **Afgørelser om beregningsgrundlaget**

Kommunerne skal i forhold til fastsættelse af beregningsgrundlaget træffe egentlige afgørelser herom, og disse afgørelser skal meddeles borger. Hvis der ved afgørelsen ikke gives fuldt ud medhold, skal afgørelsen ledsages af en klagevejledning.

- **Klarhed i afgørelserne**

Kommunerne skal være opmærksomme på, at formålet med og rammerne for en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste fremgår klart af afgørelsen, således at der ikke opstår tvivl om, hvad borger har ret til. Det betyder, at det skal fremgå klart af afgørelsen, dels hvor mange timers tabt arbejdsfortjeneste, der er bevilget, dels til hvilke formål/opgaver disse timer er givet.

2 Samlet vurdering af afgørelsernes rigtighed

I dette kapitel redegør vi mere uddybende for undersøgelsens hovedresultat om rigtigheden af kommunernes afgørelser om udmåling og beregning af tabt arbejdsfortjeneste. De typiske mangler, der optræder i kommunernes afgørelser på dette område, bliver også uddybet.

2.1 Er afgørelsen samlet set rigtig

Undersøgelsen omfatter 94 sager, hvor kommunerne har truffet afgørelse om udmåling og/eller beregning af tabt arbejdsfortjeneste i henhold til servicelovens § 42.

Vi vurderer, at kommunens afgørelse i 37 af de 94 sager (svarende til godt 39 procent) er i overensstemmelse med regler og praksis. I 4 sager (svarende til godt 4 procent) ville vi have ændret kommunens afgørelse, hvis der havde været tale om en klagesag, mens vi i 1 sag (svarende til cirka 1 procent) ville have ophævet kommunens afgørelse, hvis der havde været tale om en klagesag. I de resterende 52 af de 94 sager (svarende til godt 55 procent) kan vi på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om resultatet af kommunens afgørelse er i overensstemmelse med regler og praksis. *Se tabel 2.1.*

2.1.1 Afgørelserne fordelt på rigtighed og sagskategori

Undersøgelsen viser, at 29 af de 57 afgørelser, som ikke er eller på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes at være i overensstemmelse med regler og praksis, er førstegangsbevillinger. De resterende 28 afgørelser handler således om opfølgning på en tidligere bevilling af tabt arbejdsfortjeneste.

Tabel 2.1 Er afgørelsen samlet set rigtig fordelt på sagskategori?

	Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	Nej, afgørelsen ville blive ændret, hvis det havde været en klagesag	Nej, afgørelsen ville blive ophævet, hvis det havde været en klagesag	Nej, afgørelsen ville blive hjemvist, hvis det havde været en klagesag	I alt
En førstegangs-bevilling	17	0	0	29	46
En opfølgningsafgørelse	20	4	1	23	48
I alt	37	4	1	52	94

De mangler, der er ved kommunernes afgørelser om tabt arbejdsfortjeneste, synes derfor ikke at være relateret til en bestemt kategori af sager, men gør sig gældende både i sager om førstegangsbevillinger og opfølgningsafgørelser.

2.2 De typiske mangler ved kommunernes afgørelser

Gennemgangen af sagerne i undersøgelsen viser, at det i 49 ud af de 57 afgørelser, der ikke er eller på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes at være i overensstemmelse med regler og praksis, er tale om, at afgørelsen har både formelle og indholdsmæssige mangler. Herudover er der 3 tilfælde, hvor afgørelsen kun har indholdsmæssige mangler, og i 5 tilfælde er der alene formelle mangler ved afgørelsen.¹⁰

Tabel 2.2 Hvad er grunden til, at afgørelsen umiddelbart ikke samlet set er rigtig?

	Antal
Formelle mangler	5
Indholdsmæssige mangler	3
Både formelle og indholdsmæssige mangler	49
I alt	57

I hovedparten af sagerne, svarende til cirka 86 procent af de 57 sager, er der således flere mangler, der ud fra en samlet vurdering fører til, at afgørelserne ikke umiddelbart kan vurderes at være materielt korrekte.

Der er samlet set 54 afgørelser, hvor vi vurderer, at afgørelsen har en eller flere formelle mangler. I 53 af disse er en af manglerne, at undersøgelsesprincippet ikke er overholdt.¹¹ Den helt overvejende formelle mangel er således, at kommunen ikke oplyser sagerne i tilstrækkeligt omfang. Manglen optræder i 98 procent af de 54 afgørelser. Oplysningsgrundlaget er nærmere uddybet i *kapitel 3*.

Ud af de samlet set 52 afgørelser, hvor der er en eller flere indholdsmæssige mangler, gælder det i 41 tilfælde, svarende til cirka 79 procent, at kommunens vurdering af, at betingelsen for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, enten er uklar eller ikke fremgår af sagens akter. Herudover er der i 29 af de 52 afgørelser den indholdsmæssige mangel, at kommunens udmåling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.¹² Disse mangler er nærmere uddybet i *Kapitel 4 og 5*.

¹⁰ Jf. tabel 9, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

¹¹ Jf. tabel 10, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

¹² Jf. tabel 11, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

De typiske mangler ved kommunernes afgørelse:

- Undersøgelsesprincippet er ikke overholdt
- Kommunens vurdering af, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, er uklar/fremgår ikke af sagens akter
- Kommunens udmåling er ikke umiddelbart i overensstemmelse med regler og praksis

2.3 Hvilke mangler kan reparereres?

Det er ikke i alle tilfælde, at en mangel ved kommunens afgørelse medfører, at afgørelsen som følge heraf er vurderet at være i strid med regler og praksis.

Ud af de 37 afgørelser, som ud fra en samlet vurdering findes at være materielt korrekte, forekommer der i 26 af afgørelserne (svarende til 70 procent) fejl eller mangler, som ville have givet anledning til kritik eller bemærkninger, hvis det havde været en klagesag.

Tabel 2.3 Er der fejl eller mangler ved afgørelsen, der ville have givet anledning til kritik/bemærkninger, hvis det havde været en klagesag?

	Antal	Procent
Ja	26	70
Nej	11	30
I alt	37	100

I det følgende er beskrevet nogle af de fejl, som vi har set i kommunernes afgørelser, og som efter en konkret vurdering ville kunne reparereres ved en eventuel behandling af en klagesag.

2.3.1 Mangelfuld klagevejledning

I 11 ud af de 26 afgørelser ville kommunens klagevejledning give anledning til bemærkninger. I de fleste tilfælde består manglen i, at kommunens klagevejledning giver indtryk af, at der alene kan klages skriftligt.

Manglende eller mangelfuld klagevejledning kan ikke føre til, at en afgørelse bliver ugyldig, men det kan få betydning for vurderingen af, om klagefristen er overholdt.

Se i øvrigt nærmere under *kapitel 7* om kommunens klagevejledning.

2.3.2 Formulering om tidsbegrænset bevilling

I 7 ud af de 26 afgørelser, hvor afgørelsen samlet set er rigtig, selv om der er fejl eller mangler ved afgørelsen, har kommunen formuleret afgørelsen sådan, at den giver indtryk af, at der er tale om en tidsbegrænset bevilling af tabt arbejdsfortjeneste.

Det følger af Ankestyrelsens principafgørelse C-24-08, at tabt arbejdsfortjeneste er en løbende ydelse, som ikke kan tidsbegrænses, medmindre der er indgået en aftale herom med modtageren af ydelsen.

Tidsbegrænsning af en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste er derfor ikke i overensstemmelse med praksis, medmindre der i den konkrete sag foreligger en aftale om det med modtageren af ydelsen. Det gælder også, selv om det fra starten er klart, at der formentlig alene vil være behov for dækning af tabt arbejdsfortjeneste i en kortere periode, fx i forbindelse med indkøring i skole eller daginstitution.¹³

Det er dog ikke i alle tilfælde, hvor kommunen i afgørelsen har angivet noget om tidsbegrænsning, at afgørelsen ved sagsgennemgangen er vurderet til ikke at være samlet set rigtig. I tilfælde, hvor det af selve afgørelsen fremgår, at der vil blive fulgt op på ydelsen på et senere tidspunkt, er det lagt til grund, at der reelt er tale om en løbende ydelse.

2.3.3 Mangelfuld begrundelse

Ud af de 26 materielt korrekte afgørelser, der er behæftede med fejl eller mangler, er der i 6 af sagerne tale om, at kommunens afgørelse har en mangelfuld begrundelse.¹⁴

Mangelfuld begrundelse vil kun sjældent føre til, at Ankestyrelsen anser en afgørelse for ugyldig, hvis grundlaget for kommunens afgørelse i øvrigt fremgår af sagens oplysninger.

Undersøgelsen viser da også, at de seks sager, hvor begrundelsesmanglerne efter en konkret vurdering ikke er fundet at medføre ugyldighed, i alle tilfælde er tilstrækkeligt oplyste.

2.3.4 Eksempler på sager, hvor kommunens afgørelser er rigtige trods mangler/fejl

Sag nr. 37 – kommunens afgørelse lider af begrundelsesmangler

Sagen handler om en 5-årig pige med MBL-mangel. Mor søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste fem timer ugentligt og oplyser i den forbindelse, at timerne skal bruges til pasning af barnet ved sygdom, og til afspritning/rengøring af hjemmet for at minimere smitterisiko.

¹³ Se også artiklen "Dækning af tabt arbejdsfortjeneste – om tidsbegrænsning og afviklingsperiode", der er en del af nyhedsbrevet Nyt fra Ankestyrelsen nr. 4, juni 2015, jf. bilag 2, afsnit 2.4 i bilagsdokumentet.

¹⁴ Jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24 for de nærmere krav til begrundelse af skriftlige afgørelser, hvor der ikke er givet fuldt ud medhold.

Kommunen træffer afgørelse om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage til pasning af barnet i hjemmet ved ekstraordinær sygdom som følge af barnets funktionsnedsættelse.

Vi vurderer, at kommunens begrundelse er mangelfuld, da kommunen ikke har begrundet, hvorfor der alene bevilges tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer i stedet for løbende tabt arbejdsfortjeneste, som mor har søgt om. Kommunen har heller ikke begrundet, hvorfor der ikke bevilges tabt arbejdsfortjeneste til afspritning/rengøring, som der også er søgt om. Endelig har kommunen i afgørelsen ikke forholdt sig til mors oplysninger om, at hun har søgt på et tidligere tidspunkt end den 1. september 2015, som ifølge kommunen er ansøgningstidspunktet.

Vi finder dog, at de nævnte begrundelsesmangler efter en konkret vurdering ikke medfører ugyldighed. Det er ud fra de foreliggende oplysninger i sagen ikke godtgjort, at opgaven med afspritning/rengøring ikke vil kunne varetages uden for forældrenes arbejdstid. Der er heller ikke noget, der indikerer, at mor har ansøgt om dækning af tabt arbejdsfortjeneste før det tidspunkt, som kommunen har bevilget hjælpen fra. Endelig er vi enige med kommunen i, at behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste til pasning af barnet på sygedage er dækket ved en bevilling på enkeltdage/-timer.

Sag nr. 78 – løbende bevilling trods formulering om tidsbegrænsning

Kommunen har i sagen truffet afgørelse om fortsat bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer i forbindelse med kortere indlæggelser og til at ledsage barnet til kontrolbesøg på sygehus.

Kommunen har i opfølgningsafgørelsen skrevet, at:

"Bevillingen gælder for perioden 01.05.2016 – 30.04.2017 begge dage inkl." Det fremgår dog længere nede i afgørelsen, at "der ved næste opfølgning vil være behov for at indhente nye lægelige oplysninger..."

Vi vurderer på baggrund af formuleringen "næste opfølgning", at den anførte slutdato alene er at betragte som en opfølgningsdato. Kommunens afgørelse er derfor ikke fundet forkert til trods for, at afgørelsens ordlyd umiddelbart giver indtryk af, at der er givet en tidsbegrænset bevilling.

Sag nr. 98 – kommunens afgørelse lider af begrundelsesmangler

Denne sag handler om opfølgning på en tidligere afgørelse, hvor forældrene er bevilget seks timers løbende tabt arbejdsfortjeneste ugentligt samt tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer til at ledsage barnet til behandlinger.

Forældrene oplyser ved opfølgningen, at der ikke længere er behov for tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer til at ledsage barnet til behandlinger, da barnet ikke længere går til disse. I forhold til behovet for løbende tabt arbejdsfortjeneste oplyser

forældrene, at de ønsker at fortsætte med tabt arbejdsfortjeneste i samme omfang som nu, dvs. seks timer om ugen.

Forældrene oplyser, at timerne benyttes til at ledsage barnet til handicapridning og ergoterapi, og at fars fravær fra arbejdet sammenlagt er fem timer om ugen til disse aktiviteter. Forældrene oplyser også, at de i alt bruger mindst 10 timer om ugen på ting, der har med barnets handicap at gøre, og at de fx også træner øvelser fra ergoterapeuten i hjemmet med barnet.

Kommunen træffer afgørelse om, at forældrene fremover kun har ret til fem timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen til at ledsage barnet til henholdsvis handicapridning og ergoterapeut. Den tidligere bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage/-timer ophører. Kommunen har ved afgørelsen ikke forholdt sig til forældrenes oplysninger om de øvrige opgaver, som ifølge dem er forbundet med barnets funktionsnedsættelse.

Vi finder, at kommunen skulle have forholdt sig konkret til forældrenes oplysninger om omfanget af de opgaver, der er en følge af barnets funktionsnedsættelse, og i afgørelsen have begrundet, hvorfor der ikke er grundlag for dækning af tabt arbejdsfortjeneste i videre omfang end de fem timer ugentligt.

Vi vurderer dog, at der ud fra oplysningerne i sagen ikke er noget, der indikerer, at der er tale om opgaver, som ikke kan varetages uden for forældrenes almindelige arbejdstid. Kommunens mangelfulde begrundelse medfører derfor ikke, at afgørelsen af den grund er ugyldig.

3 Oplysningsgrundlaget

Undersøgelsen viser, at en væsentlig og gennemgående forklaring på, at vi i hovedparten af de gennemgåede sager ikke kan vurdere, om betingelserne for at få hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, jf. oven for i *kapitel 2*, er, at sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyste til, at vi ud fra de foreliggende oplysninger kan vurdere, om resultatet af kommunernes afgørelser er rigtigt eller forkert.

I det følgende beskriver vi en række af de forhold, der er forbundet med kommunernes pligt til at sørge for, at sagerne er tilstrækkeligt oplyste, inden der træffes afgørelse.

3.1 Undersøgelsesprincippet

3.1.1 Definition og formål

Undersøgelsesprincippet – også kaldet for officialprincippet – gælder som et helt grundlæggende princip i dansk forvaltningsret.

På det sociale område er denne forvaltningsretlige grundsætning blevet lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10.

Retssikkerhedslovens § 10

Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det er således kommunen, der har ansvaret for, at de fagligt relevante oplysninger og undersøgelser foreligger, inden kommunen vurderer sagen og træffer afgørelse.

Undersøgelsesprincippet

Undersøgelsesprincippet er en garantiforskrift, som generelt er af væsentlig betydning for afgørelsens lovlighed og rigtighed.

Kilde: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 505

Formålet med undersøgelsesprincippet er således at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere, om lovens betingelser for hjælp i det konkrete tilfælde er opfyldt.

Det beror på en konkret vurdering med udgangspunkt i de enkelte lovbestemmelser, hvilke oplysninger der er relevante at indhente i den enkelte sag.

I forhold til hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste er det en grundlæggende betingelse, at pasningsbehovet er en konsekvens af barnets nedsatte funktionsevne. Det følger af det kompensationsprincip, der gælder inden for serviceloven, og som er helt grundlæggende i forhold til vurderingen af sager om dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Det medfører, at forældre til et barn eller en ung med nedsat funktionsevne i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af barnets eller den unges nedsatte funktionsevne. Det vil sige, at forældrene skal kompenseres for tab af indtægt i forbindelse med fravær fra arbejdet, der er en følge af barnets eller den unges nedsatte funktionsevne. Der kan efter reglerne om tabt arbejdsfortjeneste således ikke kompenseres for fravær og dermed indtægtstab, som svarer til det fravær, som også forældre til børn uden nedsat funktionsevne på samme alder må påregne.

Undersøgelsesprincippet gælder for oplysningen af alle typer sager på det sociale område, dvs. alle de sager, der er omfattet af retssikkerhedsloven.¹⁵

Pligten til at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang gælder både for så vidt angår bebyrdende som begunstigende afgørelser. Det betyder, at kommunen i alle tilfælde – også i de tilfælde, hvor der gives fuldt ud medhold – skal sørge for at undersøge, om lovens betingelser for hjælp i det konkrete tilfælde er opfyldt.

3.1.2 Sammenhæng med notatpligten

Kommunen skal sørge for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, herunder at alle nødvendige faktuelle oplysninger er indhentet, inden sagen bliver afgjort. Kommunen skal i den forbindelse desuden sikre sig, at de nødvendige oplysninger er dokumenteret på sagen.

Kommunens opfyldelse af undersøgelsesprincippet har således en nøje sammenhæng med den notatpligt, der gælder efter offentlighedslovens § 13. Kommunen skal, i det omfang oplysninger er indhentet mundtligt, sørge for, at der ligger et notat på sagen om oplysningerne.

¹⁵ Jf. retssikkerhedslovens § 2, stk. 1.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1

I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Kilde: Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen

Det kan ikke udelukkes, at grunden til, at vi ved sagsgennemgangen i nogle sager vurderer, at undersøgelsesprincippet ikke er overholdt, er, at kommunen i den konkrete sag har tilsidesat notatpligten.

Der kan derfor i nogle sager være tale om, at kommunen faktisk har et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, men hvis ikke det er dokumenteret i sagen, vurderer vi, at afgørelsen på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes at være samlet set rigtig på grund af manglende overholdelse af undersøgelsesprincippet.

3.2 Hvilke oplysninger mangler typisk?

Vi vurderer, at der i 53 ud af 94¹⁶ sager mangler væsentlige oplysninger, og undersøgelsesprincippet er derfor ikke overholdt. I disse sager kan det på det foreliggende grundlag derfor ikke vurderes, om resultatet af kommunernes afgørelser samlet set er rigtigt. *Se også ovenfor i afsnit 1.2.*

Undersøgelsen viser, at der i mange af sagerne er tale om flere forskellige forhold, der ikke er tilstrækkeligt belyste til, at vi kan vurdere, om betingelserne for at bevilge tabt arbejdsfortjeneste er opfyldte. Det er også tilfældet for flere af de sagseksempler, som er nævnt nedenfor i *afsnit 3.2.4*.

I de 53 sager, hvor oplysningsgrundlaget er utilstrækkeligt, er det typisk følgende oplysninger, der mangler:¹⁷

- Lægelig og/eller anden fagrelevant beskrivelse af, hvilke behov der aktuelt er som følge af barnets funktionsnedsættelse
- Hvilke formål/opgaver, der søges om/bevilges tabt arbejdsfortjeneste til, herunder om den tidsmæssige placering af disse opgaver samt muligheden for at tilrettelægge disse anderledes
- Forældrenes faktiske arbejdstider/-forhold, herunder eventuelle oplysninger om mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse

¹⁶ Jf. tabel 12, bilag 5 i bilagsdokumentet.

¹⁷ Jf. tabel 13, bilag 5 i bilagsdokumentet.

- Oplysninger fra skole/daginstitution m.v. om, hvordan barnet trives der, eventuelle støttetiltag, der er iværksat for at rumme barnet, m.v.

I afsnittene nedenfor redegør vi for de væsentligste forhold, der er nødvendige at få undersøgt, for at kunne vurdere, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt. De oplysninger, der typisk mangler i sagerne, vil ofte kunne belyse flere af disse forhold.

3.2.1 Belysning af pasningsbehovet, herunder om dette er en følge af funktionsnedsættelsen

Det er væsentligt, at der er tilstrækkelige oplysninger om, hvilke formål/opgaver forældrene søger om tabt arbejdsfortjeneste til, herunder oplysninger om den tidsmæssige placering af opgaverne.

Dette kan synes helt åbenbart, men praksisundersøgelsen viser, at der i en række sager er tale om, at der ikke er tilstrækkelige oplysninger om selve formålet med den ansøgte kompensation, det vil sige hvad pasningsbehovet er.

Det er vigtigt, at kommunen er opmærksom på, at det er det aktuelle pasningsbehov, der skal være tilstrækkeligt belyst. Det gælder også i opfølgningssager, hvor pasningsbehovet kan have ændret sig siden seneste opfølgning.

I undersøgelsen har vi set flere eksempler på opfølgningsafgørelser, hvor kommunen udsætter at indhente eksempelvis lægelige oplysninger til den næstkommende opfølgning. En sådan fremgangsmåde er ikke korrekt, da kommunen ved hver afgørelse skal sikre sig, at der er et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Se i øvrigt *afsnit 3.3* nedenfor om opfølgningssager.

For at kunne træffe afgørelse om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste skal sagen også indeholde tilstrækkelige oplysninger om, hvilket behov der aktuelt er som følge af barnets funktionsnedsættelse. Det skal ses i sammenhæng med, at der alene kan ydes tabt arbejdsfortjeneste for det fravær, der er en følge af barnets eller den unges nedsatte funktionsevne.

Undersøgelsen viser, at kommunerne generelt er gode til at inddrage forældrene i sagerne om tabt arbejdsfortjeneste¹⁸, og det er også helt naturligt og relevant, at forældrene bidrager med oplysninger om de behov, som barnets funktionsnedsættelse medfører.

Det vil dog i mange tilfælde være nødvendigt at indhente flere oplysninger, herunder lægelige og/eller andre fagrelevante oplysninger, for at belyse, hvilke behov der aktuelt er som følge af barnets funktionsnedsættelse.

¹⁸ Se nærmere om kommunernes inddragelse af borgerne under *kapitel 7, afsnit 7.1*.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der skal være tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om der i den konkrete sag er ret til hjælp, herunder også omfanget af hjælpen.

De oplysninger, kommunen skal indhente, skal derfor kunne belyse, hvilke behov m.v. det barn, som den konkrete sag handler om, har. Det er derfor ikke tilstrækkeligt med eksempelvis lægelige oplysninger, der alene forholder sig til, hvad der generelt gør sig gældende for børn med en bestemt lidelse. Det afgørende er, hvilke behov funktionsnedsættelsen/lidelsen medfører for det konkrete barn. Problemstillingen er aktuel i flere af de sager, der er indgået i undersøgelsen, hvor der alene er oplysninger om, hvad der eksempelvis generelt gælder for børn med diabetes.

3.2.2 Nødvendigt pasningsbehov

Der skal desuden være tilstrækkelige oplysninger til at belyse, om – og i bekræftende fald, i hvilket omfang – det er en nødvendig konsekvens af barnets funktionsnedsættelse, at barnet bliver passet i hjemmet.

Det er i forhold hertil særligt relevant at nævne sektoransvarlighedsprincippet, som er helt centralt i forhold til at vurdere behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Sektoransvarlighedsprincippet

Det følger af princippet om sektoransvarlighed, at den offentlige sektor, der udbyder en ydelse eller en service, også er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for borgere med nedsat funktionsevne.

Kilde: Ankestyrelsens principafgørelse 66-16

Sektoransvarlighedsprincippet afgrænser på den måde, hvilken sektor der skal stille den fornødne hjælp til rådighed.

I de gennemgåede sager er det primært afgrænsningen over for undervisningssektoren, der er væsentlig.

Det følger af sektoransvarlighedsprincippet, at folkeskolen er forpligtet til at yde den nødvendige støtte til børn, herunder også handicappede børn, i skole og skolefritidsordning. Der kan således ikke bevilges tabt arbejdsfortjeneste, hvis behovet herfor alene skyldes manglende ressourcer i skole eller skolefritidsordning.

Kilde: Ankestyrelsens principafgørelse C-11-03

Undersøgelsen viser, at kommunen enten slet ikke har inddraget princippet om sektoransvar i de 20 sager, hvor der mangler oplysninger fra skole/daginstitution m.v.¹⁹, eller ikke har indhentet tilstrækkelige oplysninger til at belyse om skole/skolefritidsordning lever op til sektoransvaret.

3.2.3 Forældrenes arbejdsmæssige forhold, herunder indtægtstab

Tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 er compensation for en mistet lønindtægt. Det gælder derfor som en helt grundlæggende betingelse for at bevilge tabt arbejdsfortjeneste, at forældrene har et indtægtstab forbundet med pasning af barnet i hjemmet.

Når kommunen skal vurdere behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste, er det derfor afgørende, at der er tilstrækkelige oplysninger om forældrenes arbejdsmæssige forhold, herunder om forældrenes eventuelle mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse.

Kommunen skal derfor undersøge, om det pasningsbehov, der er en nødvendig konsekvens af barnets funktionsnedsættelse, medfører et indtægtstab for forældrene. Hvis det ikke er tilfældet, kan kommunen ikke bevilge forældrene tabt arbejdsfortjeneste.²⁰

Det er derfor vigtigt, at kommunen, er opmærksom på, at den omstændighed, at der er ekstra opgaver forbundet med at forsørge barnet med funktionsnedsættelsen, ikke i sig selv medfører, at der er ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, hvis det ikke er nødvendigt, at opgaverne varetages i forældrenes arbejdstid.

I tilfælde, hvor barnets funktionsnedsættelse medfører mange ekstra opgaver, men hvor det ikke er godtgjort, at opgaverne nødvendigvis skal varetages i forældrenes arbejdstid, vil kommunen efter en konkret vurdering eventuelt kunne yde anden hjælp, herunder eksempelvis aflastning efter servicelovens § 44, jf. § 84, stk. 1.

3.2.4 Eksempler på sager, hvor oplysningsgrundlaget er utilstrækkeligt

Sag nr. 3 – mangler blandt andet oplysninger om forældrenes arbejdstider, herunder mulighed for fleksibel arbejdstilrettelæggelse

Sagen handler om en 12-årig pige, der lider af børnemigræne. Mor søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til kontroller og til pasning af pigen i hjemmet de dage, hvor hun er for dårlig til at komme i skole. Det fremgår af sagen, at far kan holde fri de dage, hvor barnet skal til kontrol på sygehus, og at der derfor ikke er behov for tabt arbejdsfortjeneste til far.

¹⁹ Jf. tabel 13, bilag 5 i bilagsdokumentet.

²⁰ Se herom Ankestyrelsens principafgørelse 40-14, der er nærmere omtalt i bilag 3 i bilagsdokumentet.

Kommunen træffer afgørelse om at bevilge tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer til at ledsage barnet til kontrol/behandling, og til pasning i hjemmet de dage, hvor barnet ikke kan lades alene.

Vi vurderer, at der i sagen er tilstrækkelig lægelig dokumentation for, at der er et pasningsbehov i hjemmet, når barnet er syg med migræne. Det er dog ikke tilstrækkeligt belyst, om – og i givet fald, i hvilket omfang – der kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste. Der mangler lægelige oplysninger, der belyser om det er nødvendigt, at begge forældre er til stede ved kontrolbesøgene. Hvis det ikke er nødvendigt med begge forældres tilstedeværelse, er der ikke behov for dækning af tabt arbejdsfortjeneste til mor, da far kan ledsage barnet.

Kommunen har i sagen heller ikke forholdt sig til forældrenes arbejdstider og muligheder for fleksibel arbejdstilrettelæggelse ved vurderingen af behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste til pasning af barnet i hjemmet, når hun er syg.

Sag nr. 63 – mangler oplysninger om det konkrete barns pasningsbehov

Sagen handler om en 11-årig pige, der er nydiagnosticeret med diabetes. Sygehuset sender på vegne af far en ansøgning om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til begge forældre under både indlæggelsen og i forbindelse med fremtidige behandlings- og kontrolbesøg på børneambulatoriet. Der er herudover søgt om tabt arbejdsfortjeneste til én forælder i en orlovperiode på otte uger efter, at barnet er udskrevet til indkøringsfase i hjem/skole/daginstitution, og i forbindelse med barnets sygdom af anden årsag end diabetes.

Ansøgningen fra sygehuset bærer præg af at være en standardansøgning, hvor der søges om det fravær, der fra sygehusets side generelt er vurderet at være behov for i tilfælde, hvor børn får konstateret diabetes.

Kommunen træffer afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste til far på fuld tid under indlæggelsen og i 8 uger efter, at barnet er udskrevet fra sygehuset. Kommunen bevilger også tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer til at ledsage barnet til behandlings- og kontrolbesøg. Kommunen forholder sig ikke i afgørelsen til ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste ved barnets sygedage.

Vi vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at det kan vurderes, i hvilket omfang forældrene/far har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til pasning af barnet i hjemmet som følge af diabeteslidelsen.

Der mangler i sagen uddybende lægelige oplysninger, der konkret belyser barnets pasningsbehov, herunder særligt for så vidt angår de otte uger efter udskrivelsen. Der er heller ikke nærmere lægelige oplysninger om, hvorvidt barnet på grund af

diabeteslidelsen har flere sygedage end andre børn på samme alder og uden funktionsnedsættelse.

Der mangler også oplysninger fra skolen, der belyser, om det er nødvendigt, at forældrene er med barnet i skole i en indkøringsperiode. Derudover mangler der oplysninger om forældrenes/fars arbejdsforhold, herunder om muligheden for fleksibel arbejdstilrettelæggelse. Endelig mangler der oplysninger om, hvorvidt far har sparede udgifter i forbindelse med fraværet.

Sag nr. 71 – pasningsbehovet er ikke tilstrækkeligt belyst

Sagen handler om en 12-årig pige med diabetes. Kommunen træffer afgørelse om at bevilge tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage/-timer til ledsagelse af barnet til kontroller, lægebesøg og kortere indlæggelser.

Der mangler lægelige oplysninger om det forventede fravær i forbindelse med kontrolbesøg, undersøgelser og eventuelle kortere indlæggelser.

Det fremgår af oplysninger fra forældrene, at "man" er til kontrol på sygehuset fire gange pr. år, hos øjenlæge en gang årligt og hos diætist en gang om året. Det er dog uklart, om disse oplysninger er udtryk for de faktiske forhold i den konkrete sag, eller om det mere er udtryk for antal kontrolbesøg m.v. for diabetesbørn generelt.

Som kommunens journalnotater er formuleret kan det se ud til, at oplysningerne om omfanget af kontrolbesøg kommer fra Diabetesforeningen, og at det således ikke er relateret til det konkrete barn.

Vi finder på den baggrund, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at det kan vurderes, om der er grundlag for bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkelt dage/-timer til de ansøgte formål.

3.3 Særligt om opfølgningssager

Formålet med opfølgning er at undersøge, om hjælpen fortsat opfylder sit formål, herunder om betingelserne for hjælpen stadig er opfyldt. Kommunen skal i forbindelse med opfølgning også være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp.

Det er derfor vigtigt, at kommunen ved opfølgning på bevilling af tabt arbejdsfortjeneste er opmærksom på, at det er det aktuelle pasningsbehov, der skal være tilstrækkeligt belyst.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 31 ud af de i alt 48 opfølgningsafgørelser har truffet afgørelse om fastholdelse af en tidligere afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste. I 15 af de 31 opfølgningssager, hvor der er truffet afgørelse om fastholdelse af en tidligere

bevilling, vurderer vi, at sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyste til, at vi kan vurdere, om resultatet af kommunens afgørelse er i overensstemmelse med regler og praksis.

I de opfølgningssager, hvor forholdene er uændret, kan vores vurdering af, at sagen ville være blevet hjemvist, skyldes, at der også manglede oplysninger i forbindelse med kommunens tidligere afgørelse i sagen.

Tabel 3.1 Er afgørelsen i overensstemmelse med regler og praksis, når der er tale om en opfølgningsafgørelse, fordelt på resultatet af opfølgningsafgørelsen

	Ja, afgørelsen er korrekt	Nej, afgørelsen ville blive ændret	Nej, afgørelsen ville blive ophævet	Nej, afgørelsen ville blive hjemvist	I alt
Ændringer i forhold til tidligere afgørelse	6	1	1	4	12
Fastholdelse af tidligere afgørelse	13	3	0	15	31
Andet	1	0	0	4	5
I alt	20	4	1	23	48

3.4 Hvordan harmonerer undersøgelsesprincippet med kommunernes pligt til en hurtig sagsbehandling?

3.4.1 Kommunernes pligt til en hurtig sagsbehandling

Kommunerne har pligt til at behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

Dette "hurtighedsprincip" er lovfæstet i retssikkerhedslovens § 3, stk. 1, og bestemmelsen er udtryk for, at kommunerne generelt er forpligtede til at behandle sager efter den sociale lovgivning så hurtigt som muligt.

Retssikkerhedsloven definerer ikke nærmere, hvad der skal forstås med "så hurtigt som muligt", ligesom der ikke i servicelovens enkelte bestemmelser er fastsat nogle retningslinjer om sagsbehandlingstiden på de forskellige områder.

Kommunen skal på de enkelte sagsområder, herunder i forhold til bestemmelsen om tabt arbejdsfortjeneste, dog fastsætte frister for sagsbehandlingstiden fra en ansøgning om hjælp er modtaget til afgørelsen skal være truffet. Kommunen skal offentliggøre fristerne, og hvis fristen ikke kan overholdes i en konkret sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse. Det følger af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2.

Retssikkerhedslovens § 3

Kommunalbestyrelsen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp, og i så fald hvilken.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal på de enkelte sagsområder fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet. Fristerne skal offentliggøres. Hvis fristen ikke kan overholdes i en konkret sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

3.4.2 Forholdet mellem undersøgelsesprincippet og hurtighedsprincippet

Hurtighedsprincippet skal ses i sammenhæng med undersøgelsesprincippet forstået på den måde, at overholdelse af undersøgelsesprincippet sætter en begrænsning for, hvor hurtigt en sag kan blive behandlet.

Undersøgelsesprincippet og hurtighedsprincippet er ikke to ligestillede principper. Hensynet til en tilstrækkelig oplysning af sagen vejer således tungere end hensynet til, at borger får en hurtig afgørelse i sagen.

Kommunen må derfor ikke undlade at indhente oplysninger, der er nødvendige for at vurdere sagen, alene med henblik på at kunne træffe afgørelse inden for de af kommunen udmeldte sagsbehandlingstider på de enkelte sagsområder.

Ankestyrelsen kan ikke behandle klager over manglende overholdelse af hurtighedsprincippet, jf. retssikkerhedslovens § 3, stk. 1, ligesom Ankestyrelsen heller ikke kan behandle klager over længden af de offentliggjorte sagsbehandlingstider. Hvis en borger klager over, at kommunen ikke overholder den sagsbehandlingsfrist, som er offentliggjort, kan styrelsen efterprøve, om der er offentliggjort en frist, og om borgeren har fået rettidig besked, hvis fristen ikke kan overholdes i den konkrete sag.²¹

3.4.3 Oplysningsgrundlaget i afgørelser med kort sagsbehandlingstid

Undersøgelsesprincippet sætter som nævnt ovenfor en begrænsning for, hvor hurtigt en sag kan behandles, da det er afgørende, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden kommunen træffer afgørelse i sagen. Det har i undersøgelsen derfor været interessant at se på, om der kan ses en sammenhæng mellem en kort sagsbehandlingstid og manglende overholdelse af undersøgelsesprincippet.

²¹ Se herom Ankestyrelsens principafgørelse 49-16, der er nærmere omtalt i bilag 3 i bilagsdokumentet.

Vi bemærker, at vores undersøgelse af kommunernes sagsbehandlingstid²² alene omfatter de 46 sager, hvor der er truffet afgørelse om førstegangsbevilling af tabt arbejdsfortjeneste. Grunden til det er, at der i opfølgningssager ikke nødvendigvis er en ansøgning, som kan danne grundlag for måling af kommunens sagsbehandlingstid.

Undersøgelsen viser, at kommunerne generelt er gode til at behandle ansøgninger om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste inden for kort tid. Det gælder således for 35 af de 46 sager (svarende til 76 procent), at kommunens sagsbehandlingstid har været maksimalt tre måneder, og i 16 af sagerne (svarende til 35 procent) er der endda tale om en sagsbehandlingstid på under en måned.²³

Af de 46 førstegangsbevillinger kan vi ikke på det foreliggende grundlag vurdere om afgørelsen samlet set er rigtig i 29 tilfælde, og for alle disses vedkommende er der tale om, at undersøgelsesprincippet ikke er overholdt. Undersøgelsen viser desuden, at kommunens sagsbehandlingstid i 22 ud af de 29 afgørelser, hvor sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyste, er på maksimalt tre måneder. I 12 ud af de 22 sager er kommunens sagsbehandlingstid på under 1 måned.

Tabel 3.2 Sagsbehandlingstiden for førstegangsafgørelser, der på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes, om de samlet set er rigtige

Kommunens sagsbehandlingstid:	Antallet af afgørelser, hvor det på det foreliggende grundlag ikke kan vurderes, om de samlet set er rigtige:	I alt
Under 1 måned	12	12
1-3 måneder	10	10
4-6 måneder	5	5
7-9 måneder	0	0
10-12 måneder	1	1
Over 12 måneder	1	1
I alt	29	29

Det er positivt, at kommunerne har en kort sagsbehandlingstid. Kommunerne skal dog være opmærksomme på, at en hurtig behandling af sagen ikke må ske på bekostning af en tilstrækkelig oplysning af sagen.

²² Sagsbehandlingstiden er målt som tiden fra kommunen modtager ansøgningen om tabt arbejdsfortjeneste til det tidspunkt, hvor kommunen træffer afgørelse om tabt arbejdsfortjeneste.

²³ Jf. tabel 1 og 4, bilag 5 i bilagsdokumentet.

Dette er selvsagt ikke en anbefaling om, at kommunerne generelt skal være længere tid om at behandle sager om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Vi anbefaler dog, at kommunerne generelt fokuserer på, hvordan kommunen kan sikre en tilstrækkelig oplysning af sagen samtidig med, at kommunen kan træffe afgørelse inden for kortere tid.

Det kan eksempelvis ske ved, at kommunen udarbejder et oplysningsskema eller en tjekliste til de enkelte sagsbehandlere, da det kan være med til at sikre, at de forhold, der er relevante for vurderingen af sagen, bliver belyst i tilstrækkeligt omfang.

I flere af de sager, der er indgået i undersøgelsen, har kommunen benyttet et oplysningsskema eller en tjekliste, og i de pågældende sager synes det at bidrage til en bedre oplysning af sagen. I *bilag 7* i bilagsdokumentet er gengivet et eksempel på et oplysningsskema og en tjekliste.

4 Uklar eller manglende vurdering

Den hyppigst forekommende indholdsmæssige mangel ved kommunernes afgørelser er, at kommunens vurdering af, at betingelsen for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, enten er uklar eller ikke fremgår af sagens akter.²⁴

Undersøgelsen viser, at kommunen i 56 ud af de 94 gennemgåede afgørelser har givet forældrene fuldt ud medhold i det ansøgte. Når der gives fuldt ud medhold, skal en skriftlig afgørelse ikke være ledsaget af en begrundelse²⁵, og det er derfor ikke en fejl, hvis kommunens vurdering af behovet for hjælp i sådanne tilfælde ikke fremgår af selve afgørelsen.

Det afgørende i forhold til dette punkt er, at det fremgår af sagens akter, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt.

I dette kapitel ser vi på, om der er en sammenhæng mellem manglende oplysning af sagerne og den manglende vurdering af behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Vi ser også på, om problemstillingen gør sig gældende i forhold til en bestemt kategori af sager om dækning af tabt arbejdsfortjeneste, eller om der er tale om en mere alment gældende problemstilling.

4.1 Sammenhæng med undersøgelsesprincippet

Undersøgelsen viser, at 49 af de gennemgåede afgørelser ikke er eller ikke kan vurderes at være samlet set rigtige på grund af både formelle og indholdsmæssige mangler.²⁶ I 39 af disse tilfælde er der tale om, at sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyste samtidigt med, at kommunens vurdering af, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, enten er uklar eller ikke fremgår af sagens akter. Se *tabel 4.1*.

²⁴ Jf. tabel 11, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

²⁵ Jf. forvaltningslovens § 22.

²⁶ Jf. tabel 9, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

Tabel 4.1 Antal sager, der ikke er eller ikke kan vurderes at være i overensstemmelse med regler og praksis, og hvor der er mangler af både formel og indholdsmæssig karakter:

Indholds- mæssige mangler	Formelle Mangler	Mangelfuld begrundelse for afgørelsen, herunder udmålingen af det konkrete timetal	Undersøgelses- princippet ikke overholdt	Partshørings- reglerne er ikke overholdt	I alt antal sager
Ulovlig tidsbegrænsning af ydelsen		4	9	0	9
Kommunen har anvendt et forkert beregningsgrundlag		1	7	1	7
Kommunens udmåling er ikke i overensstemmelse med regler og praksis		11	25	0	26
Kommunens vurdering af, at betingelsen for TA er opfyldt er uklar/fremgår ikke af sagens akter		14	39	0	39
Andet		2	3	0	3
I alt antal sager		15	48	1	49

Note: Hver sag kan have flere fejl, hvorfor "i alt antal sager" ikke summer til 49.

I godt 95 procent af de sager, hvor kommunens vurdering enten er uklar eller ikke fremgår af sagens akter²⁷, er sagen således ikke oplyst i tilstrækkeligt omfang

Da formålet med undersøgelsesprincippet netop er at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan vurdere, om betingelserne for hjælp i det konkrete tilfælde er opfyldt, er dette sammenfald af fejl ikke overraskende.

4.1.1 Eksempel på sag, der er tilstrækkeligt oplysning, og hvor kommunens vurdering af behovet for hjælp er klar

Sag nr. 88

Sagen handler om en 14-årig dreng, der er diagnosticeret med OCD. Mor søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste til at deltage i et VISO-forløb, som kommunen har bevilget som følge af barnets funktionsnedsættelse. Mor søger om 4-6 timers tabt

²⁷ Jf. tabel 11, i bilagsdokumentets bilag 5, er der samlet set 41 sager, hvor kommunens vurdering af, at betingelsen for tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, er uklar eller ikke fremgår af sagens akter.

arbejdsfortjeneste pr. VISO-møde, og begrundet det med, at hun har behov for kompensation dels for den tid, der går til selve VISO-mødet, dels til ekstra tid hjemme, efter møderne med VISO er slut. Mor oplyser, at hun ved møderne bruger meget energi på at drøfte barnets trivsel og udvikling. Hun har derfor behov for en pause, dels for at kunne vende tilbage til sit arbejde, dels for at drøfte mødets indhold med barnets bedsteforældre, der har en særlig stor rolle i forhold til at støtte barnet og den øvrige familie.

Kommunen bevilger mor 3,5 timers tabt arbejdsfortjeneste pr. VISO-møde, og mor får derfor alene delvis medhold ved afgørelsen. Kommunens afgørelse om udmåling af hjælpen er et godt eksempel på en konkret vurdering af pasningsbehovet sammenholdt med mors arbejdstider, herunder transport til/fra arbejde.

Til illustration fremgår det blandt andet af afgørelsen:

"Da du møder 8:30 anses det ikke for muligt, at du møder på arbejde i tidsrummet inden VISO, hvorfor du kompenseres fra kl. 8:30, hvor du reelt set skulle være mødt på arbejde. VISO-samtalerne afslutter kl. 11:00, hvorfor du kompenseres frem til kl. 12:00, hvorefter det forventes, at du reelt set kan møde på dit arbejde. Du kompenseres således i tidsrummet fra kl. 8:30 til kl. 12:00.

Der meddeles således afslag på den del af din ansøgning som knytter sig til behovet for ekstra tid i hjemmet efter møderne frem til kl. 14:00.

[Kommunen] anerkender, at du og din familie er i en særlig presset situation. Det vurderes dog, at der ikke kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste med den begrundelse, at det for dig som forældre er en følelsesmæssig hård situation, da tabt arbejdsfortjeneste altid bevilges med udgangspunkt i barnets behov...

Yderligere vurderes det, at der ikke kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste til drøftelse med bedsteforældre, da denne del kan planlægges uden for din arbejdstid. [Kommunen] vurderer derfor, at også samtaler, møder mv., så vidt det er muligt, skal planlægges uden for arbejdstiden, hvilket skønnes at være tilfældet i drøftelserne mellem jer som forældre og bedsteforældrene."

4.1.2 Eksempel på sag, der ikke er tilstrækkeligt oplyst, og hvor kommunens vurdering af behovet for hjælp er uklar/mangler

Sag nr. 79

Denne sag handler om en 3-årig dreng med hudlidelsen Iktyosis (fiskehud). Far er tidligere bevilget fem timers tabt arbejdsfortjeneste ugentligt til at ledsage barnet til kontroller samt ekstra arbejde i forbindelse med såkaldte "røde bade".

I forbindelse med opfølgning på sagen træffer kommunen afgørelse om, at den hidtidige bevilling fortsætter i uændret omfang.

Vi finder, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, da der mangler aktuelle lægelige oplysninger, som belyser det aktuelle omfang af de "røde bade". Det er på den baggrund uklart, hvorfor kommunen vurderer, at der fortsat er ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, herunder hvorfor arbejdet med de "røde bade" skal foregå i fars arbejdstid.

Vi vurderer desuden, at kommunens afgørelse synes at indebære en overkompensation, da det fremgår af forældrenes egne oplysninger, at de går til kontrol med barnet 2-3 gange årligt, og at de "røde bade" gives, når barnet har infektioner. Det sidste tyder på, at de "røde bade" ikke længere bliver givet på daglig basis i modsætning til tidligere.

4.2 Tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer

En stor del af de afgørelser, der er indgået i undersøgelsen, handler om dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer. I flere af disse afgørelser har kommunerne ikke forholdt sig til, om der er ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i den konkrete sag.

Det er baggrunden for, at vi i dette afsnit redegør nærmere for afgørelser om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer, herunder vurderingen af pasningsbehovet i sådanne sager.

4.2.1 Nærmere om tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer

Kommunen kan give hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste både i forbindelse med et løbende fravær fra arbejde og i forbindelse med fravær på enkeltdage/-timer. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer også er en løbende ydelse i overensstemmelse med den praksis, der fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse C-24-08.

Tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer kan fx ydes i forbindelse med møder, undersøgelser, kontroller mv., som er en nødvendig følge af barnets funktionsnedsættelse. Der er kun ret til tabt arbejdsfortjeneste i det omfang, at møderne, undersøgelserne m.v. ikke kan placeres uden for forældrenes arbejdstid.

Det skal i den forbindelse derfor undersøges, om ansøgeren har mulighed for en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden, så det ikke er nødvendigt for ansøgeren at være fraværende fra arbejde med indtægtstab.

Retten til tabt arbejdsfortjeneste er betinget af, at der er tale om fravær i betydeligt omfang. Det afhænger af en konkret vurdering, om der er et fravær i et betydeligt omfang. I praksis er det dog antaget, at et fravær, der sammenlagt svarer til 2-3

arbejdsdage om året, normalt ikke vil anses for at være fravær i betydeligt omfang.²⁸ Se også nærmere om kompensationsprincippet i *kapitel 3, afsnit 3.1.1*.

Ved afgørelser om dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer skal der ske en konkret vurdering af, om det sandsynliggjorte, forventede fravær kan anses for at være fravær i betydeligt omfang.

Kilde: Ankestyrelsens principafgørelse 69-16

Vi henviser også til *kapitel 6, afsnit 6.2.3*, hvor der er eksempler på sager, hvor kommunens vurdering af, om der er ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer, ikke er klar.

²⁸ Se herom Ankestyrelsens principafgørelse 69-16, der er nærmere omtalt i bilag 3 i bilagsdokumentet.

5 Kommunernes udmåling er ikke i overensstemmelse med regler og praksis

I kapitlet redegør vi nærmere for de afgørelser, hvor vi vurderer, at der er den indholdsmæssige mangel, at kommunens udmåling og/eller beregning af tabt arbejdsfortjeneste ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Vi ser desuden nærmere på, hvorfor disse afgørelser samlet set ikke kan vurderes at være rigtige.

5.1 Afgørelser med forkert udmåling

Undersøgelsen viser, at der i 29 ud af de i alt 52 afgørelser, der har indholdsmæssige mangler, er tale om, at kommunens udmåling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.²⁹

I undersøgelsen er fejlene "forkert beregningsgrundlag" og "ulovlig tidsbegrænsning" udskilt som særskilte indholdsmæssige mangler. Disse mangler er derfor ikke med i kategorien "kommunens udmåling er ikke i overensstemmelse med regler og praksis".

Det betyder, at afgørelser, hvor den indholdsmæssige mangel alene er, at kommunen har anvendt et forkert beregningsgrundlag og/eller ulovligt tidsbegrænset ydelsen, ikke er omfattet af de 29 afgørelser nævnt ovenfor.

I en sag kan der dog godt både være konstateret fx "ulovlig tidsbegrænsning" og "kommunens udmåling er ikke i overensstemmelse med regler og praksis". Det vil være tilfældet, hvis afgørelsen – udover den ulovlige tidsbegrænsning – også har en mangel ved udmålingen, for eksempel overkompensation.

5.2 Årsager til, at kommunernes udmåling er forkert

Af de 29 afgørelser, hvor kommunens udmåling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis, viser vores gennemgang af sagerne, at det særligt er nedenstående fejl, der går igen:

- Sektoransvarlighedsprincippet er ikke inddraget i tilstrækkeligt omfang
- Kompensationsprincippet er ikke inddraget i tilstrækkeligt omfang.

²⁹ Jf. tabel 11, bilag 5 i bilagsdokumentet.

5.2.1 Eksempler på sager, hvor kommunernes udmåling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis

Sag nr. 11 – sektoransvarlighedsprincippet er ikke tilstrækkeligt inddraget ved vurderingen

Sagen handler om en 9-årig dreng med følger af for tidlig fødsel, herunder let spastisk lammelse af begge ben, der medfører, at han er dårligt gående. Barnet er som følge af sine vanskeligheder konstant på overarbejde i børnehaven, og han bliver meget træt og udmattet efter en lang dag og falder ofte i søvn, når han kommer hjem.

Mor søger om dækning af tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med barnets skolestart, så han kan have kortere skoledage. Mor søger om 7,5 timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen, for at hun kan hente barnet direkte efter skole, så han ikke skal i SFO.

Kommunen bevilger i alt 8,5 timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen, så mor kan hente barnet kl. 14. Kommunen foretager en konkret vurdering af behovet ud fra oplysninger om mors faktiske arbejdstider og tid til transport og bevilger herefter en time mere pr. uge, end der er søgt om. Det er positivt, at kommunen forholder sig konkret til behovet for tabt arbejdsfortjeneste ud fra de faktiske arbejdstider og tager højde for tid til transport.

Kommunen forholder sig dog ikke konkret til, om barnet kan være i SFO om eftermiddagen, og kommunen inddrager således ikke i sektoransvarlighedsprincippet ved vurderingen af sagen.

Vi vurderer, at det forhold, at barnet indtil skolestart kunne være i børnehaven på fuld tid, taler for, at barnet også vil kunne rummes i skolen. Kommunen burde have undersøgt dette nærmere ved eksempelvis at indhente faglige vurderinger fra børnehaven m.v. om barnets behov for at komme tidligere hjem.

Sag nr. 100 – kompensationsprincippet er ikke inddraget ved vurderingen

Sagen handler om en 7-årig pige med diabetes. Forældrene søger blandt andet om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med pasning af barnet *"i de tilfælde, hvor [barnet] uanset alder bliver sygt af influenza o.lign."*

Kommunen træffer blandt andet afgørelse om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste til pasning af barnet i forbindelse med almindelig sygdom, da barnet som følge af diabeteslidelsen skal være under ekstraordinært opsyn.

Vi vurderer, at der mangler aktuelle lægelige oplysninger til at belyse, om barnet som følge af diabeteslidelsen har flere sygedage, end børn uden funktionsnedsættelse og på samme alder har.

Vi finder herefter, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan vurdere, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt, herunder om der er tale om fravær, som er begrundet i barnets funktionsnedsættelse. Vi henviser i den forbindelse til principafgørelse 40-14, hvor det fremgår, at der ikke kan kompenseres for fravær som andre forældre til børn uden funktionsnedsættelse og på samme alder også har.

Vi finder derfor, at hvis diabeteslidelsen ikke medfører et øget sygefravær for barnet i den konkrete sag, så er der ikke grundlag for at dække tabt arbejdsfortjeneste hertil, da forældre til børn på samme alder men uden funktionsnedsættelse også må antages at ville passe deres børn under sygdom.

Sag nr. 58 - tabt arbejdsfortjeneste til skolekørsel

Sagen handler om en 12-årig dreng, der er diagnosticeret med forstyrrelse af opmærksomhed og mental retardering. Kommunen træffer en opfølgningsafgørelse om at fastholde den hidtidige bevilling af tabt arbejdsfortjeneste, hvor far er bevilget 7,5 timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen til det formål at køre barnet i skole.

Vi lægger ved vurderingen til grund, at den kørsel, som far bliver kompenseret for, er transport til skole og ikke morgen-SFO. Vi finder på den baggrund, at kommunens udmåling af tabt arbejdsfortjeneste ikke er i overensstemmelse med praksis, da der ikke kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste til skolekørsel.

Vi henviser til principafgørelse 116-11, hvor det fremgår, at det er undervisningssektorens ansvar at sørge for at befordre elever til og fra skole, jf. sektoransvarsprincippet. *Se også kapitel 3, afsnit 3.2.2.*

6 Afgørelsesbegrebet

Dette kapitel sætter fokus på afgørelsesbegrebet og vigtigheden af, at det klart og tydeligt fremgår, hvad kommunen træffer afgørelse om.

6.1 Hvad er en afgørelse?

Forvaltningsloven gælder, med enkelte undtagelser, kun for behandlingen af afgørelsessager, dvs. sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forvaltningsloven indeholder ikke en nærmere definition af selve afgørelsesbegrebet.

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at der med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

En afgørelse fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Kilde: FT 1985/86, tillæg A, side 115 f.

Når en kommune træffer en afgørelse, finder reglerne i forvaltningsloven anvendelse. Det er blandt andet reglerne om partshøring, begrundelse og klagevejledning. Reglerne skal være med til at sikre, at kommunen træffer afgørelser på et oplyst grundlag, og at parten får en forklaring på resultatet og vejledning om muligheden for at klage over afgørelsen.

Det er derfor vigtigt at vide, hvornår der træffes afgørelser, og hvornår der alene ydes vejledning, træffes procesbeslutninger eller udøves faktisk forvaltningsvirksomhed.

Da en afgørelse fastsætter, hvad der er eller skal være ret, er det vigtigt, at det tydeligt fremgår af afgørelsen, hvad den går ud på, altså hvad parten har ret eller ikke ret til.

6.2 Afgørelse om beregning

Når en kommune træffer afgørelse om bevilling af tabt arbejdsfortjeneste, skal kommunen både forholde sig til, hvor mange timer og til, hvilke formål der kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste, og til hvordan ydelsen skal beregnes. Ydelsen fastsættes på baggrund af den tidligere bruttoindtægt, dog højst med et beløb på 29.918 kr. (2017-niveau).

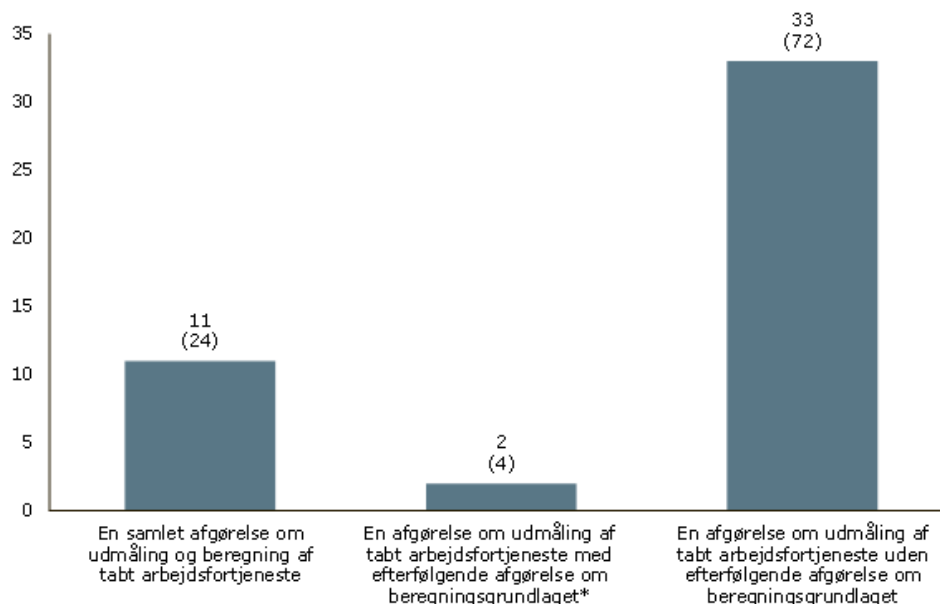
Udmålingen af timer m.v. og beregningen af ydelsen er en afgørelse, der skal begrundes og ledsages af en klagevejledning, hvis ikke forældrene får fuldt ud medhold. Det er dog ikke et krav, at kommunen skal træffe afgørelse herom samtidigt.

Efter sagsgennemgangen ser vi en tendens til, at kommunerne ikke betragter fastsættelsen af bruttoindkomsten som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Kommunerne har i flere af sagerne indhentet lønsedler m.v. fra forældrene og fastsat et beregningsgrundlag, men der ses ikke at være truffet en egentlig afgørelse, der er meddelt forældrene. Det kan blandt andet betyde, at forældrene ikke ved, at de kan klage over fastsættelsen af bruttoindkomsten.

I undersøgelsen er 46 af de gennemgåede sager førstegangsbevillinger.³⁰ I 33 af disse (svarende til 72 procent) kan vi ved sagsgennemgangen ikke se, at kommunen hverken ved udmålingen af tabt arbejdsfortjeneste eller efterfølgende har truffet en afgørelse om beregning i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

Figur 6.1 Kommunens førstegangsafgørelse går ud på (antal (procent))



*Det er afgørelsen om udmåling, der er vurderet i undersøgelsen

Som nævnt i bilagsdokumentets *bilag 1, afsnit 1.4.1 Vurderingskriterier*, har vi i de tilfælde, hvor beregningsgrundlaget alene er fastsat administrativt, ikke vurderet denne fastsættelse.

6.3 Klarhed

³⁰ Jf. tabel 1, *bilag 5* i bilagsdokumentet.

Når kommunen træffer afgørelse om dækning af tabt arbejdsfortjeneste, er det vigtigt, at det klart fremgår, om forældrene har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, eller om der alene er tale om vejledning om mulighederne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Det er også vigtigt, at det klart fremgår, hvad bevillingen kan benyttes til, og hvilke rammer, der er for bevillingen. Det gælder også, selv om kommunen giver forældrene fuldt ud medhold i det ansøgte og derfor ikke er forpligtet til at begrunde afgørelsen.³¹

Hvis formålet og/eller rammerne for bevillingen ikke klart fremgår, kan der være tvivl om, hvad kommunen har bevilget, og hvad bevillingen kan benyttes til.

I nogle af de gennemgåede afgørelser kan der være tvivl om, hvorvidt kommunen reelt træffer en afgørelse om dækning af tabt arbejdsfortjeneste, eller om kommunen alene vejleder om mulighederne for hjælp. Det kan i de sager være svært for forældrene at se, om, og i givet fald fra hvornår, de har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste. I *afsnit 6.3.3*, er nævnt nogle eksempler på sådanne uklare afgørelser.

I undersøgelsen har vi set på, om det klart fremgår af sagen, hvilken afgørelsen der er truffet. I 45 sager er det i høj grad klart, og i 32 sager i nogen grad klart, hvilken afgørelse der er truffet. Det svarer samlet set til 82 procent af de gennemgåede afgørelser.³²

Ved gennemgangen af kommunernes afgørelser har vi desuden konstateret, at flere af kommunerne i afgørelserne har indsat generelle afsnit med vejledning om eksempelvis beregning af tabt arbejdsfortjeneste. Sådanne generelle vejledningsafsnit kan give forældrene en god vejledning om reglerne om tabt arbejdsfortjeneste og rammerne for bevillingen.

Kommunerne skal dog være opmærksomme på at tilrette generelle afsnit, så de passer til den konkrete sag, da vejledningen ellers kan være misvisende og medføre, at afgørelsen bliver uklar. Se nærmere herom i *kapitel 7, afsnit 7.3*.

6.3.1 Eksempler på sager, hvor det klart fremgår, hvor mange timer der er bevilget, og hvad timerne kan bruges til

Sag nr. 14

Sagen handler om en 8-årig dreng med opmærksomhedsforstyrrelse og sproglige vanskeligheder. Kommunen træffer afgørelse om dækning af tabt arbejdsfortjeneste otte timer om ugen. Timerne er bevilget til at hente drengen direkte fra skole to dage om ugen, til at deltage i ekstraordinære møder på skolen, til at deltage i undervisning hos talepædagog, og til at ledsage barnet ved undersøgelse/kontrol på sygehuset.

³¹ Jf. forvaltningslovens § 22, hvor det fremgår, at begrundelseskravet kun gælder i de tilfælde, hvor borger ikke får fuldt ud medhold.

³² Jf. tabel 15, bilag 5 i bilagsdokumentet.

Sagen er et eksempel på en afgørelse, hvor det klart fremgår, hvor mange timers tabt arbejdsfortjeneste, der er ret til, og hvordan timerne er fastsat. Det fremgår også klart, hvilke formål timerne må bruges til.

Til illustration fremgår det blandt andet af afgørelsen:

"Beregning foretaget således:

- Hver mandag og onsdag: Der bevilges 2 timer og 40 min. i tabt arbejdsfortjeneste til dig om dagen, svarende til 5 timer og 20 minutter pr. uge, så du kan gå tidligere fra dit arbejde. Du skal have fri fra dit arbejde kl. 13.40, så hun kan hente [drengen] fra skole kl. 14.10.*
- Hver fredag: Der bevilges ikke tabt arbejdsfortjeneste til dig om fredagen, da [drengets] far har tidligt fri og dermed har mulighed for at hente [drengen] direkte fra skole."*

Sag nr. 41

Sagen handler om en 3-årig dreng med forsinket udvikling. Det fremgår klart af afgørelsen, hvor mange timers tabt arbejdsfortjeneste, der er bevilget, og til hvilke formål timerne er bevilget.

Uddrag af kommunens afgørelse:

"....Drengen bør derfor tidligst møde kl. 08.00 i [institutionens navn], hvilket på en 2 ugers periode vil betinge, at I har behov for 7 timers tabt arbejdsfortjeneste relateret til morgentimerne, betinge af, at I frem til november 2016, i den ene uge har 2 uafhængige fridage, mens I i den anden uge har sammenfaldende fridag.

I søger desuden om 2,5 timers tabt arbejdsfortjeneste dagligt, relateret til afhentning af [drengen] om eftermiddagen, betinget af at [far] skal forlade sin arbejdsplads kl. 14.30 for at kunne hente [drengen] i [institutionens navn] kl. 15.30. Omfanget er betinget af de samme vilkår, for så vidt angår jeres fridage, således at behovet optræder i alt 7 hverdage i løbet af en 2 ugers periode.

Det samlede behov for kompensation for tabt arbejdsfortjeneste vil derfor svare til 24,5 timer fordelt på en 2 ugers periode eller i alt 12,25 timer pr. uge."

Kommunen tager ved udmålingen udgangspunkt i forældrenes arbejdstider og beskriver, hvilke formål de bevilgede timer er givet til.

6.3.2 Eksempel på sag, hvor det er uklart, hvilke formål de bevilgede timer kan bruges til

Sag nr. 26

Sagen handler om en 4-årig pige med Downs syndrom. Kommunen bevilger fortsat dækning af tabt arbejdsfortjeneste til pigens mor (opfølgingsafgørelse). Det fremgår

klart af afgørelsen, at mor har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste i 13 timer om ugen. Det fremgår dog ikke helt klart, hvad timerne kan bruges til.

Det fremgår blandt andet af kommunens afgørelse:

"Det findes nødvendigt, at du kompenseres 13 timer ugentligt, i forbindelse med at du skal ledsage [pigen] til forskellige undersøgelser ift. hendes spiseproblematik samt andre følger af hendes downs syndrom. Dertil har du også oplyst, at [pigen] stadig ikke sover igennem om natten, og du har derfor brug for at kunne sove om dagen nogle gange."

Det er særligt kommunens henvisning til "andre følger af hendes downs syndrom", der giver anledning til tvivl om, hvad timerne kan bruges til.

6.3.3 Eksempler på afgørelser, der mere har karakter af vejledning end en afgørelse

Sag nr. 75

Sagen handler om en 6-årig dreng med infantil autisme. Kommunen bevilger dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer. Det fremgår af afgørelsen, at bevillingen *"må benyttes de dage, hvor [drengen] ikke rummer børnehaven/skolen, samt i forbindelse med indkøring i skolen, såfremt at [skolen] har opfyldt deres sektor ansvarlighed, og har imødekommet [drengets] behov for skærmning m.v."*

Afgørelsen er et eksempel på en afgørelse, der mere har karakter af vejledning om mulighederne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste end en egentlig bevilling.

Kommunen forholder sig ikke konkret til, om børnehaven/skolen lever op til sektoransvaret. Kommunen forholder sig derfor heller ikke konkret til, om betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt i den konkrete sag, men overlader i stedet vurderingen af, om skolen har levet op til sektoransvaret, til forældrene, når der opstår behov for at hente drengen. Som afgørelsen er formuleret, er det forældrene, der bærer risikoen for, om skolen har levet op til sektoransvaret. Kun hvis det er tilfældet, får de dækket deres tabte arbejdsfortjeneste.

Sag nr. 81

Sagen handler om en 16-årig dreng med kroniske mavesmerter. Kommunen skriver i afgørelsen, at *"det kan oplyses at der fremadrettet, kan kompenseres for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med kontrol og behandling på [sygehuset], såfremt antallet af besøg på sygehuset overstiger 4 gange om året."*

Kommunen forholder sig ikke konkret til, om der rent faktisk er ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Afgørelsen har derfor mere karakter af vejledning om mulighederne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste end en egentlig afgørelse om, hvorvidt betingelserne for dækning af tabt arbejdsfortjeneste er opfyldt i den konkrete sag. Det

kan derfor være uklart for forældrene, om de rent faktisk har ret til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Kommunen burde konkret have forholdt sig til, om forældrenes fravær er af betydeligt omfang, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 69-16.

7 Gode sagsbehandlingsskridt

I de 94 sager, som vi har gennemgået, er der flere eksempler på gode sagsbehandlingsskridt. Vi finder særligt anledning til at fremhæve to punkter.

Det drejer sig om:

- Inddragelse af borgerne
- Klagevejledning

Derudover er det i flere sager konstateret, at kommunen har gode afsnit (formentlig standardafsnit) med vejledning om reglerne om tabt arbejdsfortjeneste.

7.1 Inddragelse af borgerne

Forældrene er ydelsesmodtagerne i sager om tabt arbejdsfortjeneste. Derudover er forældrene dem, der er nærmest til at beskrive, hvilket pasningsbehov der ifølge deres opfattelse er som følge af barnets funktionsnedsættelse, og hvilket indtægtstab det medfører. Det vil derfor som altovervejende hovedregel være nødvendigt at inddrage forældrene i oplysning af sagen og ved beskrivelsen af behovet for dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

Det er derfor positivt, at forældrene i 76 af de 94 sager i høj grad har været inddraget i forløbet i, og i 8 sager har forældrene i nogen grad været inddraget. Det svarer i alt til 90 procent af sagerne.

Tabel 7.1 Har borgeren (ansøger/ydelsesmodtager) været inddraget i forløbet?

	Antal	Procent
I høj grad	76	81
I nogen grad	8	9
I ringe grad	5	5
Nej	5	5
I alt	94	100

Se nærmere om oplysning af sagen i *kapitel 3*.

7.2 Klagevejledning

Afgørelser om tabt arbejdsfortjeneste skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en klagevejledning, medmindre forældrene får fuldt ud medhold. Det følger af forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Forvaltningslovens § 25, stk. 1

Afgørelser, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

I 88 ud af de 94 sager, der er indgået i undersøgelsen, har kommunerne givet en klagevejledning. Det svarer til 94 procent af afgørelserne.³³

I de seks afgørelser, hvor afgørelsen ikke er ledsaget af en klagevejledning, har forældrene fået fuldt ud medhold. Det er således ikke en fejl, at der ikke er givet en klagevejledning i disse sager.

I 56 af de 94 afgørelser har forældrene fået fuldt ud medhold og alligevel fået en klagevejledning. Det betyder, at der i 60 procent af sagerne ikke er krav om, at afgørelsen er ledsaget af en klagevejledning. Det skal sammenholdes med, at kommunerne, som nævnt ovenfor, giver en klagevejledning i 94 procent af afgørelserne.

Vi kan således konstatere, at kommunerne i mange tilfælde vælger at give en klagevejledning, selv om der i afgørelsen er givet fuldt ud medhold.³⁴

7.2.1 Er klagevejledningen korrekt?

Undersøgelsen viser, at klagevejledningen er korrekt i 57 ud af de 88 afgørelser, hvori der er givet en klagevejledning. Det svarer til 65 procent.³⁵

Vi vurderer således, at kommunerne har givet en forkert klagevejledning i 31 ud af de 88 afgørelser, hvilket svarer til 35 procent. Ud af de 31 afgørelser, hvor klagevejledningen er forkert, viser undersøgelsen, at der i 21 af disse afgørelser er givet forældrene fuldt ud medhold, hvorfor det i disse sager ikke er et krav, at afgørelsen er ledsaget af en klagevejledning.

Det er vigtigt, at klagevejledningen giver udtryk for, at borgeren kan klage både mundtligt og skriftligt. I de fleste af de sager, hvor klagevejledningen ikke er korrekt, giver klagevejledningen alene indtryk af, at forældrene kun kan klage skriftligt. I flere af klagevejledningerne, har kommunerne brugt ord som "fremsendes", "klagen skal du

³³ Jf. tabel 21, bilag 5 i bilagsdokumentet.

³⁴ Jf. tabel 22, bilag 5 i bilagsdokumentet.

³⁵ Jf. tabel 23, bilag 5 i bilagsdokumentet.

sende", "i klagen skriver" og lignende. Det er uheldigt, hvis det ikke et andet sted i klagevejledningen udtrykkeligt fremgår, at der også kan klages mundtligt.

Der gælder ingen formkrav til en klage, og en klage kan både være mundtligt og skriftligt. Kommunerne skal derfor være opmærksomme på at formulere klagevejledningen, så dette tydeligt fremgår.

7.2.2 Eksempler på en god klagevejledning

Sag nr. 1

"Hvis du er utilfreds med kommunens afgørelse, kan du klage til Ankestyrelsen, Klagen skal du sende til [kommunens adresse]. Du kan vælge at klage mundtligt eller skriftligt, og din sagsbehandler kan hjælpe dig, hvis der er behov for det. I klagen kan du oplyse, hvorfor du er utilfreds med afgørelsen.

[Kommunen] skal have modtaget en eventuel klage senest 4 uger efter, du har modtaget afgørelsen.

Når kommunen har modtaget din klage, vil der indenfor 4 uger blive set på din sag igen. Der vil blive taget stilling til, om du kan få helt eller delvis medhold i din klage. Hvis dette fører til, at afgørelsen ændres, vil du få besked om det. Hvis det derimod ikke fører til en ændring, vil din klage blive sendt til Ankestyrelsen sammen med sagens relevante akter.

Hvis du har spørgsmål til [kommunens] afgørelse eller er i tvivl om, hvordan du skal klage, er du velkommen til at tage kontakt på [telefonnummer] eller via de kontaktoplysninger, som står øverst til højre i dette brev."

Sag nr. 94

"Hvis du ønsker at klage over den afgørelse, som [kommunen] har truffet, kan du indbringe klagen for Ankestyrelsen, inden for en frist på 4 uger efter du har modtaget afgørelsen.

Du kan indgive din klage skriftligt eller mundtligt til [kommunens adresse].

[Kommunen] vil revurdere afgørelsen.

Såfremt [kommunen] fastholder afgørelsen, vil klagen blive videresendt til Ankestyrelsen sammen med sagens akter samt forvaltningens bemærkninger til afgørelsen. Du vil skriftligt blive orienteret om revurderingen af afgørelsen."

7.2.3 Eksempler på en klagevejledning, der giver indtryk af, at der kun kan klages skriftligt

Sag nr. 19

"Du har mulighed for at klage over den afgørelse, som [kommunen] har truffet. Klagen skal være modtaget senest 4 uger efter modtagelsen af afgørelsen.

Det vil lette sagsbehandlingen, hvis du i klagen skriver så udførligt som muligt, hvorfor du er utilfreds med afgørelsen.

[Kommunen] skal revurdere sagen. Hvis vi ikke giver dig medhold i klagen, sender vi klagen videre til Ankestyrelsen, København, Teglholmsgade 3, 2450 København SV. [Kommunen] sender også de relevante papirer frem til Ankestyrelsen.

Klagen skal sendes direkte til: [kommunens adresse].

Du er i øvrigt velkommen til at henvende dig til din sagsbehandler for at få afgørelsen uddybet."

Sag nr. 51

Uddrag af klagevejledning:

"Klage over den afgørelse, som [kommunen] har truffet, fremsendes til [kommunen], der revurderer afgørelsen.

Dette skal ske inden 4 uger fra modtagelsen af afgørelsen."

Længere nede i klagevejledningen står der:

"Det vil lette behandlingen af sagen, hvis De i klagen skriver så udførligt som muligt, hvorfor De er utilfreds med afgørelsen."

7.3 Gode vejledningsafsnit

Vi har ved sagsgennemgangen bemærket, at flere kommuner i afgørelserne har indsat afsnit (formentlig standardafsnit), som giver en god vejledning om reglerne om tabt arbejdsfortjeneste. Det kan blandt andet være afsnit med vejledning om beregningen af den tabte arbejdsfortjeneste i sager om førstegangsbevilling. Det kan også være vejledning om rammerne for benyttelse af bevillingen.

Kommunernes vejledning i afgørelserne er ikke indgået som et selvstændigt punkt i sagsgennemgangen. Vi har dog i flere analyseskemaer skrevet det i bemærkningsfeltet, hvis der fremgår særligt gode vejledningsafsnit i afgørelsen. Den enkelte kommune, der har deltaget i undersøgelsen, vil på baggrund af de udfyldte analyseskemaer for

kommunens sager kunne se vores eventuelle vurdering af de vejledningsafsnit, der er i kommunens afgørelser.

Det er, som nævnt i *kapitel 6, afsnit 6.3*, dog vigtigt at kommunerne er opmærksomme på, at generelle vejledningsafsnit skal tilrettes, så de passer til den konkrete sag. I modsat fald kan sådanne vejledningsafsnit blive misvisende og skabe uklarhed om, hvad forældrene har ret til – altså uklarhed om, hvad der træffes afgørelse om.

7.3.1 Eksempel på en sag, der indeholder både god vejledning og vejledning, der (formentlig) ikke er tilpasset den konkrete sag

Sag nr. 21

Kommunen bevilger dækning af tabt arbejdsfortjeneste på enkeltdage/-timer til at ledsage barnet i forbindelse med kontrol/behandling på sygehuset, hos læge m.v. og til pasning i hjemmet under sygdom. Der er tale om en førstegangsbevilling.

Afgørelsen indeholder flere gode vejledningsafsnit. Det fremgår blandt andet af kommunens afgørelse:

"Vi gør opmærksom på, at tabt arbejdsfortjeneste bliver beregnet en gang for alle, og reguleres en gang årligt med satsreguleringsprocenten. Der vil således ikke kunne ske ændring af beregningen på grund af lønforhøjelse (såsom jobskifte, lønforhandlinger med arbejdsgiver eller overenskomstforhandlinger)."

Sparede udgifter

*Hvis du i forbindelse med bevillingen efter § 42 har sparede udgifter, fx til transport til job eller betaling for daginstitution, skal disse **fratrækkes** din udbetaling herfra."*

Der er også et generelt afsnit om beregning af den tabte arbejdsfortjeneste. Beskrivelsen af indtægtsloftet, og betydningen heraf, bliver dog misvisende, da vejledningen ikke er tilpasset den konkrete sag.

Der står blandt andet: *"Kompensation for tabt arbejdsfortjeneste svarer til din løn, med mindre lønnen når loftet på kr. 29.274,00 pr. måned (2016-takst) for en fuld tids arbejdsuge på 37 timer..... Beløbet svarer til en timeløn på kr. 182,58."*

Det er korrekt, at den maksimale timeløn bliver 182,58 kr., hvis der er tale om en fuldtidsansat (37 timer om ugen). I den konkrete sag er moren dog deltidsansat, hvilket betyder, at den tabte arbejdsfortjeneste kan beregnes med et højere beløb pr. time. Som afgørelsen er formuleret, giver den imidlertid indtryk af, at der også i den konkrete sag højest kan ydes kompensation med 182,58 kr. pr. time.

Vi henviser til punkt 237 i vejledningen om særlig støtte til børn og unge og deres familier.³⁶ Det fremgår blandt andet heraf, at hvis borgeren på baggrund af sin hidtidige bruttoindtægt bliver omfattet af ydelsesloftet på 27.940 kr. om måneden (2013-priser), og borgeren er visiteret til et lavere antal timer end den hidtidige arbejdstid, reduceres ydelsesloftet i forhold til den andel, som de visiterede timer til tabt arbejdsfortjeneste udgør af den hidtidige arbejdstid.

³⁶ Se bilag 2, afsnit 2.3 i bilagsdokumentet.



Ankestyrelsens praksisundersøgelse om

Tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42

Juni 2017

BILAG

Titel Tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42_Bilag

Udgiver Ankestyrelsen, juni 2017

ISBN nr 978-87-7811-322-0

Layout Identitet & Design AS

Kontakt Ankestyrelsen

Amaliegade 25, 1256 København K

Telefon 33 41 12 00

Hjemmeside www.ast.dk

E-mail ast@ast.dk

Bilag 1 Bilagsdokument

Alle relevante bilag til rapporten er samlet i et særskilt dokument, som kan hentes på Ankestyrelsens hjemmeside:

<https://ast.dk/publikationer>

Bilagsdokumentet hedder:

Bilagsdokument til Ankestyrelsens praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 - Juni 2017