
April 2024

Kommunernes arbejde med begrundelser i sager om soci- alpædagogisk støtte

Udarbejdet af
Retssikkerhedsenheden

RETSSIKKERHEDSENHEDEN I ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-519-5

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	SAMMENFATNING	5
	Hovedresultater	6
	Baggrund	9
KAPITEL 2	KOMMUNERNES ORGANISERING AF ARBEJDET MED SAGER OM SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE	11
	Kommunernes organisering gør det nemmere at vurdere, om en borger er i målgruppen	12
	Snitflader til andre bestemmelser kan udfordre	13
	Der er sket en ændring i, hvad borgerne kan få socialpædagogisk støtte til	15
	Kommunen kan have svært ved at udmåle og tilrettelægge støtten	17
	Visitationsudvalg kan understøtte sagsbehandlingen og begrundelsen	19
	Faglig sparring er essentiel for at skrive gode begrundelser	21
KAPITEL 3	KOMMUNERNES ARBEJDE MED SAGSOPLYSNING	24
	Tilstrækkelig oplysning af en sag er fundamentet for en god begrundelse	24
	Enighed om sagens oplysninger er vigtigt for borgerens accept af begrundelsen	25
	Greb og metoder til at afdække borgerens perspektiver i sagsoplysningen	30
KAPITEL 4	KOMMUNERNES FORMIDLING AF BEGRUNDELSER	35
	God skriftlig formidling	35
	Dialog om afgørelsens resultat	37
KAPITEL 5	BORGERNES OPLEVELSE AF AT MODTAGE EN AFGØRELSE	40
	Borgere oplever, at begrundelser kan være svære at forstå	40
	Behov for dialog, hvis der bevilges en anden støtte end den søgte	42
	Borgere oplever, at de skal være eksperter i lovgivningen for at få støtte	44



**Flere borgere får rådgivning fra andre om
klageprocessen**

45

BILAG 1 METODE

49

KAPITEL 1

Sammenfatning

Det Rådgivende Organ¹ har bedt Retssikkerhedsenheden undersøge, hvordan kommunerne arbejder med begrundelser i afgørelser, og hvordan borgere oplever at modtage en afgørelse. Undersøgelsen tager udgangspunkt i servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte (herefter socialpædagogisk støtte)².

Formål og arbejds spørgsmål

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvilke udfordringer der er forbundet med at skrive begrundelser i afgørelser om socialpædagogisk støtte og dele erfaringer fra borgere og kommuner, der kan hjælpe kommunerne til at forbedre deres begrundelser på området.

Undersøgelsen belyser følgende spørgsmål:

1. Hvorvidt og hvordan oplever kommunerne, at de er udfordrede i at lave gode og forståelige begrundelser i afgørelser af sager om socialpædagogisk støtte?
2. Hvilke udfordringer fylder særligt for kommunerne i forhold til deres begrundelser i afgørelser af sager om socialpædagogisk støtte?
3. Hvordan arbejder kommunerne med at kvalitetssikre deres begrundelser i afgørelser af sager om socialpædagogisk støtte?
 - Er det en prioritet for kommunerne?
 - Hvordan arbejder kommunerne med at sikre, at borgerne forstår begrundelsen for afgørelsen i deres egen sag?
 - Er der eksempler på gode erfaringer?
4. Oplever borgerne, at de forstår kommunernes begrundelser i deres egen sag om socialpædagogisk støtte?
 - Hvilke gode erfaringer og udfordringer peger borgerne på i begrundelsen i deres egen sag?
 - Hvilke forslag har borgerne til, hvordan begrundelsen kan blive lettere at forstå?

¹ Følgende organisationer er repræsenteret i det rådgivende organ: Kommunernes Landsforening (KL), Dansk Socialrådgiverforening (DS), Danske Handicaporganisationer (DH), Børnerådet, JUSTITIA, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH), Institut for Menneskerettigheder (IMR) og Rådet for Socialt Udsatte.

² Kommunerne er interviewet om deres arbejde med begrundelser i sager om socialpædagogisk støtte for både udsatte voksne og voksne med handicap, mens borgerne der indgår i undersøgelsen kun repræsenterer voksne med handicap.

METODE

For at besvare arbejdsspørgsmålene har vi foretaget:

- **ti interviews i fem kommuner** (med sagsbehandlere, faglige ledere og jurister)
- **syv interviews med borgere og pårørende** til borgere, der har fået afslag på at modtage socialpædagogisk støtte. Borgerne er rekrutteret gennem Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH), som blandt andet hjælper borgere med at forstå afgørelser og eventuelt klage over dem.

Læs mere om metoden i bilag 1.

HOVEDRESULTATER

I det følgende præsenterer vi de overordnede resultater, der besvarer undersøgelsens arbejdsspørgsmål.

En begrundelse er afgørende for borgerens retssikkerhed, da den både tydeliggør over for borgeren, hvad afgørelsen går ud på, men også hvorfor afgørelsens resultat blev, som det gjorde. Begrundelsen viser, hvad der er lagt til grund for kommunens *afgørelse* i en given sag, og kan bruges til at vurdere, om afgørelsen er rigtig og sagligt begrundet. Begrundelsen kan lette borgerens accept af afgørelsens udfald og medvirke til at styrke borgerens tillid til forvaltningen. Samtidig er begrundelsen væsentlig i forhold til borgerens overvejelser om, hvorvidt vedkommende ønsker at klage over afgørelsen eller ej.

Overordnet set peger undersøgelsen på, at begrundelsen til lægges forskellig betydning afhængig af, om vi taler med kommuner eller borgere, idet de repræsenterer forskellige ståsteder og interesser, som til tider kan være modsatrettede. Flere kommunerne peger på, at en begrundelse i høj grad et arbejdsredskab og afsæt for dialog og samarbejde med borgere. Samtidig italesætter kommunerne, at begrundelsen er væsentlig for, at de over for Ankestyrelsen, som klageinstans, kan dokumentere, at de har gjort deres arbejde korrekt. For borgerne er begrundelser vigtige, da de har stor betydning for borgernes forståelse af, hvilken støtte de kan få, og derfor stor betydning for deres hverdag.

HVORVIDT OG HVORDAN ER KOMMUNERNE UDFORDRET?

De interviewede kommuner træffer mange afgørelser om socialpædagogisk støtte og oplever derfor at være rutinerede i at anvende bestemmelsen. Samtidig fortæller de, at de generelt giver få afslag på socialpædagogisk støtte. Kommunerne ople-

EKSEMPLER PÅ SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE

Socialpædagogisk støtte gives eksempelvis til at læse post, få gjort rent, handlet ind, betalt regninger, vedligeholde sociale relationer, deltage i fritids- og kulturaktiviteter med videre.

MÅLGRUPPEN FOR SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE

Målgruppen for støtte er voksne over 18 år med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (Servicelovens § 85.)

ver, at i langt de fleste sager er borgeres støttebehov velbeskrevne og veldokumenterede, når ansøgningerne om socialpædagogisk støtte lander hos dem, hvorfor de overordnet set ikke oplever udfordringer med at skrive begrundelser i sager om socialpædagogisk støtte.

Flere kommuner nævner, at borgerne ikke nødvendigvis søger specifikt om socialpædagogisk støtte, men om hjælp. Det betyder, at hvis borgerne ikke kan få socialpædagogisk støtte, så skal de vejledes videre til at få anden form for hjælp enten i kommunen eller i civilsamfundet (jf. Retssikkerhedsloven § 5). Kommunerne skal give en begrundelse, hvis borgeren ikke får fuldt ud medhold. Begrundelseskravet er særlig centralt, fordi borgerne skal vide, hvorfor der er givet afslag. Samtidig er der også en stor bevidsthed i kommunerne om, at sagerne eventuelt kan påklages til Ankestyrelsen, hvor afgørelsen efterprøves. Begrundelserne skal være tydelige i forhold til at leve op til de formelle juridiske krav.

Kommunerne er særligt udfordrede i forhold til begrundelser i sager om socialpædagogisk støtte, når de er usikre på, hvorvidt borgerne er i målgruppen for socialpædagogisk støtte eller skal have hjælp efter en anden bestemmelse. Kommunerne beskriver, at der er sket en skærpelse i deres praksis i forhold til, hvad de bevilger socialpædagogisk støtte til. Det skyldes, at det i en principmeddelelse fra Ankestyrelsen er blevet tydeligt, hvilken hjælp, der skal bevilliges efter henholdsvis § 85 og § 83. Det betyder også, at nogle borgere har fået frataget deres støtte, hvilket kan give udfordringer i dialogen med borgerne, hvis de er frustrerede og uforstående over for afgørelsen. I disse sager er der ligeledes et skærpet begrundelseskrav.

Derudover har kommunerne til tider svært ved at udmåle og beskrive støtten - det vil sige at fastsætte, hvor omfangsrig støtten skal være, og hvad den reelt skal indeholde. Nogle kommuner fortæller, at de ikke altid tydeligt beskriver dette i begrundelsen, hvilket Ankestyrelsen fremhæver som et opmærksomhedspunkt i kommunernes sagsbehandling, idet borgere i disse tilfælde ikke har indsigt i omfanget af den bevilgede støtte, og dermed ikke har mulighed for at klage over afgørelsen, hvis borgeren mener, at der burde være bevilget yderligere støtte.

Begrundelsen kan udfordre samarbejdet mellem borgeren og kommunen, hvis borgeren er uenig i, hvilke oplysninger kommunen har lagt vægt på i sagen, eller hvis borgeren føler sig misforstået. Flere borgere giver udtryk for, at de er uenige i kommunens afgørelse, idet de oplever sig fejlvurderet af kommunen, når de læser begrundelsen, da kommunen eksempelvis beskriver dem som mere velfungerende, end de selv oplever sig.

KVALITETSSIKRING

En væsentlig udfordring er formidlingen af begrundelsen, der skal tilgodese borgeren som modtager, men samtidig skal begrundelsen indeholde relevant lovgivning. Det resulterer ofte i, at kommunerne anvender fagtermer og lovstof, som, set fra et borgerperspektiv, ikke altid er intuitivt og forståeligt. Kommunerne øver sig i at ramme et niveau, som tilgodeser både borgers behov for tydelighed og læsbarhed og også de formelle juridiske krav.

Kommunerne anvender forskellige greb og metoder til at kvalitetssikre deres begrundelser. Rent organisatorisk arbejder flere kommuner med visitationsudvalg, hvis formål blandt andet er at ensarte sagsbehandlingen, kvalitetssikre begrundelserne og generelt sikre, at der er flere øjne på en sag.

Et andet greb er faglig sparring, der sker i forskellige fora. Det kan eksempelvis være, at der i kommunerne arbejdes i teams, eller at der afholdes faglige temadage, og så har alle de delta-gende kommuner tilknyttet en jurist, der giver juridisk sparring i komplekse sager.

Kommunerne arbejder løbende med at sikre en balance mellem juridisk korrekthed og læsevenlighed i deres begrundelser. Nogle af de greb, som de arbejder med, er eksempelvis at skrive begrundelsen i et kort og enkelt sprog, lave et overskueligt format, korte ned på afsnittet om lovgivning og sikre et tydeligt borgerperspektiv igennem begrundelsen. Det fremgår dog også tydeligt af undersøgelsen, at skriftlighed ikke kan stå alene, men at mundtlig dialog er vigtig for at sikre et godt samarbejde mellem kommuner og borgere.

BORGERNES PERSPEKTIVER

*”Dialog er virkelig kernen til alt. På den måde undgår man virkelig mange misforståelser, frustrationer og klager.”
(Leder, kommune)*

For borgerne er særligt dialogen altafgørende, og ideelt set må denne dialog gerne foregå både op til og efter afgørelsen træffes. Dialogen behøver ikke nødvendigvis at være omfangsrig, men borgerne efterspørger en større forståelse fra kommunerne af, at det kan være meget sårbart og medføre spørgsmål at modtage en afgørelse. For borgere er det vigtigt at føle sig hørt og forstået i sagsbehandlingsprocessen. Derfor anbefaler flere borgere, at rådgiverne husker at udvise forståelse for, at det kan være en sårbar situation at modtage en afgørelse, hvorfor dialogen er vigtig.

Flere borgere oplever, at der er et behov for, at de selv sætter sig grundigt ind i lovgivningen på området og aktivt deltager i sagsoplysningen for at sikre, at der træffes en korrekt afgørelse i deres sag. Dette kan lede til en frustration hos borgerne og til en overvejelse om, at det ikke er alle borgere, der selv har ressourcerne eller overskuddet til at række ud efter eksempelvis DUKH eller borgerrådgivere, som kan hjælpe. Ankestyrelsen bemærker, at dette er en udfordring set fra et rets-

sikkerhedsperspektiv, idet der vil være forskel på, hvilke borgere der har overskud til at udnytte muligheden for at klage over deres afgørelse.

BAGGRUND

I undersøgelsen går vi helt tæt på kommunernes arbejde med begrundelser – både fra et kommune- og borgerperspektiv.

Et element i den gode begrundelse er eksempelvis forståelighed. En tidligere undersøgelse fra Retssikkerhedsenheden viser, at forståelighed i afgørelser og begrundelser er noget, som langt de fleste kommuner lægger vægt på. I [Retssikkerhedsenhedens undersøgelse om kommunernes arbejde med retssikkerhed på socialområdet](#) fra 2023 angav 95 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i en spørgeskemaundersøgelse således, at de i deres kommune har fokus på at gøre afgørelsesbrevet forståeligt for borgeren. Samtidig svarer 82 procent af myndighedslederne, at de er enige eller meget enige i, at *"det kan være en svær balance at sikre, at afgørelsen indeholder en fyldestgørende juridisk begrundelse og samtidig er forståelig for borgeren"*.

I denne undersøgelse ser vi på begrundelser i sager om socialpædagogisk støtte. Det fremgår af Ankestyrelsens ankestatistik, at der er en høj omgørelsesprocent i sager om socialpædagogisk støtte. Omgørelsesprocenten ligger lå således på 51 procent for de realitetsbehandlede klagesager om socialpædagogisk støtte i perioden 2018–2023. Det betyder, at Ankestyrelsen i halvdelen af de påklagede sager på området enten har hjemvist sagen til ny behandling i kommunen eller har ændret/ophævet kommunens afgørelse. I 92 procent af disse sager vurderer Ankestyrelsen, at der mangler væsentlige oplysninger, eller at begrundelsen er mangelfuld. Erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling viser, at det særligt omhandler manglende tidsudmåling, manglende sagsoplysning og forkert målgruppevurdering.

Den relevante lovgivning

Kravene til en skriftlig begrundelse for kommunens afgørelse følger de almindelige forvaltningsretlige krav til en begrundelse, og er derfor som udgangspunkt reguleret i blandt andet forvaltningslovens §§ 22 og 24.



FORVALTNINGSLOVENS KAPITEL 6 - BEGRUNDELSE M.V.

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

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

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Servicelovens bestemmelse om socialpædagogisk støtte³ lyder som følger:



SERVICELLOVENS § 85 OM SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE

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

³ Lov om social service, nr. 573 af 24. juni 2005, jf. lovbek. Nr. 1089 af 16. august 2023

KAPITEL 2

Kommunernes organisering af arbejdet med sager om socialpædagogisk støtte

Begrundelsen er resultatet af den samlede sagsbehandling, og bør derfor afspejle den sagsbehandling og proces, der har været op til, at afgørelsen træffes. I dette kapitel ser vi på kommunernes organisering af arbejdet med at bevilge socialpædagogisk støtte, som har betydning for denne proces. Herunder beskriver vi flere kommuners brug af henholdsvis en modtagelse og visitationsudvalg. Desuden beskriver vi kommunernes overvejelser om, hvornår borgere skal have socialpædagogisk støtte og snitflader til andre lovbestemmelser og også andre sektorer.

HOVEDPUNKTER I KAPITEL 2 – KOMMUNERNES ORGANISERING AF ARBEJDET MED SAGER OM SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE

Kommunerne træffer mange afgørelser om socialpædagogisk støtte men oplever, at de giver ganske få afslag. Der er en række organisatoriske forudsætninger, som danner rammerne for arbejdet med socialpædagogisk støtte:

- Flere kommuner har organiseret sig med en modtagelse, der foretager en første vurdering af borgeren. Det gør, at de fleste borgere vurderes i målgruppen for socialpædagogisk støtte. Det gør også arbejdet med at skrive en tydelig begrundelse lettere, både fordi det er tydeligt, at borgere er i målgruppe, og fordi borgeres støttebehov er velbeskrevne og veldokumenterede.
- Der er vide rammer for, hvad der kan bevilges socialpædagogisk støtte til, men snitflader til andre bestemmelser kan udfordre kommunerne. Her er tydelige begrundelser vigtige, så borgere forstår, hvorfor eller hvorfor ikke, der er bevilget støtte efter en specifik bestemmelse.
- Alle kommuner benytter visitationsudvalg i komplekse sager til at kvalitetssikre sagsbehandlingen og begrundelsen.

KOMMUNERNES ORGANISERING GØR DET NEMMERE AT VURDERE, OM EN BORGER ER I MÅLGRUPPEN

De kommuner, vi har interviewet, fortæller, at de træffer mange afgørelser om socialpædagogisk støtte på områderne voksenhandicap og socialt udsatte voksne. Generelt er der hos de interviewede kommuner en oplevelse af, at der gives ganske få afslag på ansøgninger om socialpædagogisk støtte. Kommunerne fortæller samtidig, at de skriver en begrundelse i alle sager om socialpædagogisk støtte. Det vil sige også i de sager, hvor der gives fuldt ud medhold, selvom det ikke er et lovmæssigt krav.

En af forklaringerne på, at kommunerne giver få afslag, er ifølge en rådgiver, den måde kommunerne er organiseret på:

SERVICELOVENS § 82 B

§ 82 b er en bestemmelse, hvis indhold har til formål at være forebyggende. Kommunen kan anvende bestemmelsen for at undgå, at borger bliver så dårlig, at denne får behov for ydelser efter service-loven herunder socialpædagogisk støtte.

Kommunens vurdering af, om borger kan tildeles støtte efter § 82 b kan ikke påklages til Ankestyrelsen.

"Vi har en modtagelse, som agerer sortering. En del af vores henvendelser starter med § 82 b. Så der en del borgere, som får en midlertidig indsats, som vi aldrig ser her hos os, og der kan også være nogen, som går videre, men så er de bedre beskrevet, når de kommer til mig. Selvfølgelig kan der også være nogle enkelte, som træder ind i modtagelsen og bare kommer direkte over i socialpædagogisk støtte. Hvis jeg skal se på min egen praksis, så giver jeg ikke ret mange afslag på socialpædagogisk støtte. Jeg tror faktisk aldrig, at jeg har givet et. Det tænker jeg er en konsekvens af den måde, vi er organiseret på." (Rådgiver)

Flere kommuner har en form for modtagelse, som det beskrives i citatet. Her møder borgeren op, og der bliver foretaget en vurdering af støttebehovet. Borgere med lavere støttebehov vil typisk få bevilget individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte efter § 82 b, hvis formål er en tidlig forebyggende indsats. Borgere med et større støttebehov bliver ledt videre til de rådgivere, der bevilger socialpædagogisk støtte, enten med det samme, eller efter at de har modtaget et tidsbegrænset forløb efter § 82 b. Flere kommuner nævner i den forbindelse, at de sjældent får ansøgninger om socialpædagogisk støtte fra borgere, som de ikke i forvejen kender i kommunen. Oftest har borgeren tidligere fået støtte et andet sted i kommunen, så de og deres behov allerede er velbeskrevne, når deres sag lander på rådgivernes bord. Det gør det lettere at vurdere, om borgeren er i målgruppen for socialpædagogisk støtte, og dermed også at skrive en tydelig begrundelse.

ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Bestemmelserne i §§ 82 a-c skal behandles isoleret fra § 85, da de har et andet sigte. I §§ 82 a-c er fokus at tilbyde borgere en forebyggende indsats. Bestemmelserne må derfor af kommunerne hverken bruges til at undersøge, om borgeren er omfattet af målgruppen for § 85, eller til at udskyde den endelige afgørelse om § 85 ved først at tilbyde borgeren et forebyggende forløb.

SNITFLADER TIL ANDRE BESTEMMELSER KAN UDFORDRE

I det følgende beskriver vi en række eksempler på, hvilke aktiviteter kommunerne bevilliger socialpædagogisk støtte til. Vi

beskriver også nogle af de snitflader, som kommunerne er opmærksomme på i deres bevillingspraksis. Det gælder både snitflader til andre bestemmelser og andre sektorer.

Socialpædagogisk støtte kan både gives til borgere, der bor i eget hjem og på bosteder. Borgere søger om støtte til mange forskellige aktiviteter afhængigt af deres behov. Flere kommuner og borgere fortæller eksempelvis, at der ofte bliver søgt om socialpædagogisk støtte til at skabe struktur i hverdagen.

Sofie, der sidder i kørestol og er sygemeldt med stress, fortæller om, hvad hun har søgt støtte til:

" (...) For mig er det struktur i hverdagen. Det er sådan det helt overordnede. Og under det ligger der sådan noget med at kunne lægge og holde et budget. At kunne planlægge sin hverdag. Jeg bruger enormt meget energi på at planlægge logistik. Hvor skal jeg hen, og hvornår skal jeg det, og hvordan kommer jeg derhen? Hvordan kommer jeg rundt? Skal jeg tage bil eller det offentlige? Er der trapper eller er der elevator? Skal jeg have nogen med mig? Det bruger jeg enormt meget energi på." (Sofie, borger)

Ud fra et ønske om at få bedre struktur i hverdagen, har Sofie altså søgt om støtte til at lægge og holde et budget og logistisk planlægning. Kommunerne fortæller, at der ofte søges støtte til at læse post, få gjort rent, handlet ind, betalt regninger, lære at følge en opskrift eller lave kaffe og lignende. Andre af de interviewede borgere har et ønske om at modtage støtte til at igangsætte eller vedligeholde sociale relationer eller til at deltage i fritids- og kulturaktiviteter.

Flere kommuner fortæller i forlængelse heraf, at da bestemmelsen om socialpædagogisk støtte som udgangspunkt er en bred bestemmelse, drøfter de løbende med både borgere, kollegaer og andre samarbejdspartnere, hvad der kan gives socialpædagogisk støtte til. En rådgiver sætter ord på, hvordan det er en løbende overvejelse, hvorvidt der i den enkelte sag skal bevilges socialpædagogisk støtte eller ej:

"Interviewer: Synes I, at det er svært at vurdere, hvad man kan give støtte til og hvilke aktiviteter, der hører ind under socialpædagogisk støtte?"

Rådgiver: Altså vi har jo en gråzone, som vi kæmper rigtig meget med, og det er socialpædagogisk støtte og § 83. Det er virkelig svært, for hvornår er det en pædagogisk opgave, og hvornår er det praktisk hjælp, især i forhold til det der med igangsætning af aktiviteter. Jeg har rigtig mange bor-

SERVICELOVENS § 83

Kommunen har pligt til at tilbyde personlig pleje, praktisk hjælp og madservice i hjemmet til personer, som på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre

gere, som har svært ved at igangsætte: 'Jeg får ikke støvsuget, hvis ikke, der er nogen, som siger, at jeg skal.' Er det så egentlig en pædagogisk opgave, eller er det en praktisk opgave? Det er et gråzoneområde, som kan være rigtig svært at navigere i, om det er det ene eller det andet." (Rådgiver)

Som rådgiveren her fortæller, handler usikkerheden ofte om snitfladen til andre bestemmelser. Ud over snitfladen til servicelovens § 83 om praktisk hjælp, så kan det også være snitflader til eksempelvis behandling, tolkning, ledsagelse med videre.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Ankestyrelsen bemærker, at det er vigtigt for borgerens retssikkerhed, at det i begrundelsen er tydeligt angivet, hvilken støtte, der enten er bevilget eller givet afslag på, og dermed efter hvilken bestemmelse afgørelsen er truffet efter. På den måde kan borgeren se alle mellemregningerne og på den baggrund vurdere, om vedkommende er enig i afgørelsen eller ej og har dermed også mulighed for at vurdere, om vedkommende vil udnytte sin mulighed for at klage over kommunens afgørelse⁴.

Oplevelsen hos de interviewede borgere peger på, at kommunerne ikke altid formår at være tydelige i deres begrundelser om dette – en problematik, som vil blive foldet mere ud i kapitel 5.

PRINCIPMEDDELELSE 10-19

Principmeddelelsen omhandler snitfladen mellem personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 og socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Principmeddelelsen præciserer, hvilken bestemmelse hjælp og støtte til personlige og praktiske hjælpeopgaver skal bevilges efter.

DER ER SKET EN ÆNDRING I, HVAD BORGERNE KAN FÅ SOCIALPÆDAGOGISK STØTTE TIL

Flere kommuner fortæller, at de i dag er blevet skarpere på at vurdere, hvad der kan bevilges socialpædagogisk støtte til. Det betyder også, at der er nogle opgaver, der tidligere er blevet bevilget socialpædagogisk støtte til, som der ikke bevilges til i dag. En leder fortæller om områder, hvor de har strammet op:

" (...) For eksempel ledsagelse til behandling på sygehuset. Det kan godt ske, at der er blevet givet det før, men det kan man ikke i dag. Det er en sektoropgave. Det er regionen, der skal sørge for det. Og du kan heller ikke få hjælp til at blive kørt rundt. Det har man også praktiseret før. Det

⁴ Vi henviser til Folketingets Ombudsmands udtalelse i 2011 16-1.

kan folk ikke forstå, fordi 'hvordan skal jeg så komme rundt'. Hvor vi siger, 'jamen, det vi gør i stedet, det er så transporttræning. Det kan man få hjælp til.' " (Ledelse, kommune)

Ændringen i, hvad man kan modtage støtte til, handler til dels om, at der er kommet nogle principmeddelelser fra Ankestyrelsen, som har været udslagsgivende for, at kommunerne har ændret praksis. Det drejer sig f.eks. om principmeddelelse 10-19.

Derudover fortæller en kommune, at de har haft fokus på at oprette åbne tilbud i kommunen, hvor borgere kan møde op for eksempelvis at få hjælp til at håndtere post. Flere kommuner har også fokus på at henvise til relevante tilbud, som er oprettet af forskellige interesseorganisationer. Som en rådgiver i en kommune fortæller:

" (...) Nogle af de ting, vi drøfter, det er 'Hvad kan vi give dig - hvad kan vi hjælpe med?'. Men også, hvad vi egentlig ikke kan - hvad er ikke muligt. Men så vejleder vi i, hvor de så kan få det henne. Måske de kan få det i civilsamfundet. Hvor kan vi guide dem hen, så de kan få det, de efterspørger. For nogle borgere vil bare gerne have nogen at snakke med. Så taler vi med dem om, hvor vi finder nogen, som de kan snakke med. Så for mig, er det vigtigt, at der er den her vejledning i, hvor de som borgere kan gå hen. For hvis ikke vi kan give dem det, hvem kan så?" (Rådgiver)

Flere kommuner henviser således til tilbud oprettet af interesseorganisationer, enten hvis borgeren ikke er i målgruppen for støtte i kommunalt regi, eller hvis en borger afsluttes i sit forløb.



BORGERANBEFALING

En borger fremhæver, hvor vigtigt det er at føle sig hørt og forstået i sagsbehandlingsprocessen, og særligt når man får afslag på sin ansøgning. Hun råder derfor rådgiverne til at huske at udvise forståelse for, at det kan være en sårbar situation at få afslag på sin ansøgning.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Ankestyrelsen bemærker dog, at hvis borgeren ikke er i målgruppen eller får frataget sin støtte skal der altid træffes en afgørelse. Der er et skærpet begrundelseskrav i de sager, hvor borgeren tidligere har været berettiget til en ydelse og ikke længere er det. Kommunen skal derfor være opmærksom på, at den har pligt til at sikre en udvidet begrundelse i forhold til, hvad der sædvanligvis stilles af begrundelseskrav i sager, hvor borger ifølge sagens natur har en særlig forventning om at fortsætte en bevilgning. Begrundelsen må herefter indeholde en særskilt begrundelse for, hvorfor borgeren ikke længere er berettiget til samme ydelse.

Den særskilte begrundelse skal fremstå som en forklaring på, hvorfor myndigheden ikke længere vurderer, at borgeren har ret til samme ydelse. Begrundelsen bør bl.a. indeholde oplysning om årsagen til, at kommunen har ændret vurderingen og eventuelt også, hvad der har været udslagsgivende for den ændrede vurdering.

Det bør også fremgå af begrundelsen, hvis det skyldes fejl eller misforståelser, at borgeren tidligere er blevet bevilget ydelsen. Det bør også fremgå af afgørelsen, hvis den ændrede vurdering skyldes, at der er sket ændringer i lovgivning, administrativ praksis og/eller i kommunens serviceniveau samt ændrede forhold hos borgeren⁵.

KOMMUNEN KAN HAVE SVÆRT VED AT UDMÅLE OG TILRETTELÆGGE STØTTEN

Det er en generel oplevelse blandt kommunerne, at vurderingen af, hvor meget støtte borgere skal have, og hvordan støtten skal tilrettelægges, sker i tæt samarbejde med udfører. Argumentet er, at udfører har de praktiske erfaringer med at arbejde med målgruppen og dermed viden om, hvor lang tid der er brug for til den enkelte borgere, og hvad støtten mere konkret skal indeholde. Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det vigtigt for borgeren, at udmålingen af støtten fremgår af begrundelsen, så det er tydeligt for borgeren, hvad omfanget af den bevilligede støtte er, og hvad den reelt indeholder.

UDFØRER

Udfører vil i denne kontekst eksempelvis være en støttekontaktperson eller bistøtte.

⁵ Vi henviser til Folketingets Ombudsmands udtalelse i 2011 16-1.

Flere kommuner fortæller, at de sætter en ramme for støtten, som eksempelvis kan være to-seks timer om måneden, men lader det være op til borger og udfører selv at aftale nærmere, hvordan støtten skal tilrettelægges. Kommunerne fortæller, at udmåling og tilrettelæggelse er noget, som de bliver klogere på hen af vejen og nogle gange må tilpasse undervejs i samarbejde med udfører og borger. En rådgiver fortæller om sine overvejelser:

"Jeg tænker det vigtigste, det er jo, at man er blevet enige med borgeren om, hvad er det, vedkommende har behov for. (...) At man skal bruge den tid, der er behov for i forhold til indsatsen. At det er det, der er det primære. Og det kan være meget forskelligt, hvad behov borgeren har. Nogle gange har de ikke noget behov, og andre gange er de helt nede i kulkælderen og har brug for, at bostøtten er der længe, og lige kan få dem op igen." (Rådgiver)

Som citatet illustrerer, kan det være vanskeligt at udmåle støtten, da borgerens behov for hjælp og støtte kan variere meget fra dag til dag. Når der skal gives plads til fleksibilitet for borgeren, kan det være vanskeligt at skrive et specifikt timeantal på. En kommune fortæller her om en udfordring omkring, at nogle borgere hænger sig meget i, at bostøtten hver gang skal levere det bevilligede antal timer, selvom opgaven er løst på kortere tid. Det oplever rådgiverne er problematisk i forhold til at kunne have fleksibilitet og følge dagsformen. En rådgiver i en anden kommune fortæller, at vedkommende hellere vil begynde med at være forsigtig i udmålingen af støtte, og så sætte tiden op hen ad vejen, når det viser sig, at borger har brug for mere støtte, end den omvendte vej. Kommunerne oplever, at det kan være svært for borgere at få taget støtte fra sig, selvom vedkommende egentlig har behov for mindre tid.



ERFARINGER FRA ANKESTYRELSENS KLAGESAGS-BEHANDLING

Erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling viser netop, at nogle kommuner har udfordringer med udmåling af støtten eller i hvert fald ikke tydeliggør i deres afgørelse, hvor meget støtte borger får.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

I forbindelse med afgørelsen skal borgeren skriftligt oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunen kan dog ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren. Dette følger af servicelovens § 89.

Det er ikke et krav, at kommunen oplyser et bestemt timeantal, de kan godt nøjes med at henvise til et tidsinterval.

Når kommunen indgår aftale med en leverandør om levering af socialpædagogisk støtte, skal kommunen også kunne oplyse borger om, hvilken støtte der er bevilget. Der er således ikke tale om en intern aftale mellem myndighed og udfører, der er borgeren uvedkommende.

I de tilfælde hvor kommunen over for leverandøren af støtten reelt har fastsat en tidsestimering, har kommunen også truffet en afgørelse om tidsudmålingen af støtte og skal skriftligt oplyse borger om denne (jf. servicelovens § 89), så borger kender omfanget af den bevilgede støtte og kan klage over afgørelsen⁶.

VISITATIONSUDVALG KAN UNDERSTØTTE SAGSBEHANDLINGEN OG BEGRUNDELSEN

Alle de interviewede kommuner er organiseret sådan, at sager af en vis kompleksitet, og hvor der er et stort støttebehov hos borgeren, bliver behandlet af et visitationsudvalg. Hos en enkelt af de interviewede kommuner er det alle sager, der bliver behandlet i visitationsudvalget. I denne kommune er både ledelse, jurist og de enkelte rådgivere repræsenteret, ligesom udfører er inviteret med. Visitationsudvalget bruges her som et fagligt forum, hvor de konkrete sager drøftes. Kommunen fortæller, at sparringen også handler om, hvordan man kan formulere sig i begrundelsen, ofte helt ned på sætningsniveau. Ifølge kommunen er brugen af visitationsudvalg med til at sikre, at sagen bliver tilstrækkelig belyst, og at der er ensartethed i sagsbehandlingen:

⁶ Ankestyrelsens Vejledning om afgørelsesbegrebet, kapitel 3.

"Ønsket er at sikre, at alle borgere får ens sagsbehandling uagtet hvilken sagsbehandler, der sidder med det. Vi kan ikke vide alt, og vi kan heller ikke være opmærksomme på alt, men sammen kan vi blive nysgerrige på, hvordan vi får sikret, til borgerens fordel, at vi får oplyst sagen godt nok, og egentligt får truffet den helt rigtige afgørelse." (Leder)

I denne kommune fungerer visitationsudvalget derfor i høj grad som et struktureret rum til faglig sparring i den enkelte sag og som læring for afdelingen. Samtidig skaber visitationsudvalget rammerne for at ensrette serviceniveauet i afdelingen og kvalitetssikre begrundelserne.

Når vi interviewer borgere, kan de have en oplevelse af at visitationsudvalget er langt fra den konkrete sag. Et eksempel er John, han er pårørende og har en oplevelse af, at visitationsudvalget i den kommune, hvor hans søn er tilknyttet, har en stor magt i forhold til at bestemme, hvorvidt sønnen kan få den ansøgte socialpædagogiske støtte eller ej, men samtidig er de meget langt fra den konkrete sag. I citatet sætter John ord på sin oplevelse:

"Jeg kunne godt tænke mig selv at møde visitationsudvalget og fremlægge sagen. Men det vil også være skræmmende for nogle forældre at komme ind i det rum. Det man oplever, når man er pårørende til en handicappet, det er den der magtesløshed. Det hører vi ofte, at forældre til handicappede siger, at de står over for et system, som de ikke forstår, og som bare træffer en masse afgørelser, som de ikke har indblik i." (John, pårørende)

I den konkrete sag har John en oplevelse af, at rådgiveren bliver budbringer for visitationsudvalget, og at det er mere fordelagtigt for ham at møde udvalget og have en direkte dialog med dem om sin søns sag. Et visitationsudvalg kan derfor også opleves som fremmedgørende for den enkelte borger.

En kommune har netop prøvet at imødekomme borgernes behov for indsigt ved at invitere borgere med til en afgrænset visitation, når der gives afslag på en ansøgt støtte. Her sidder jurist, sagsbehandler og udfører med og kan sammen med borgere drøfte, hvorvidt udvalget overser noget, så de er sikre på, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Organiseringen af sagsbehandlingen i kommunerne er ikke underlagt regulering i sociallovgivningen. Der er ikke krav om i sager efter § 85, at sagen skal forelægges specifikke udvalg.

FAGLIG SPARRING ER ESSENTIEL FOR AT SKRIVE GODE BEGRUNDELSER

Alle kommuner fremhæver vigtigheden af faglig sparring og refleksion kolleger imellem og med ledelsen, som grundlag for en grundig sagsbehandling og at skrive gode korrekte begrundelser.

Rent organisatorisk er dét, at alle rådgivere i de interviewede kommuner behandler sager om socialpædagogisk støtte med til at sikre, at alle kan sparre med alle om dette emne. Et andet organisatorisk greb er teamstruktur, som en leder fortæller, at de har valgt, for at skabe dynamiske sparringsrum. Det virker ifølge lederen som faglige værksteder, hvor rådgiverne kan bruge hinanden i sagsbehandlingen, og hvor lederne kan deltage efter behov. Det samme gælder for brug af visitationsmøder, hvor komplekse sager bliver drøftet.

Nedenstående boks giver et indblik i, hvilke former for sparring, der foregår i de interviewede kommuner.

Eksempler på faglig sparring om begrundelser

- Sparring om sager på team- eller sagsmøder. Flere kommuner bruger disse møder til at dele gode erfaringer eller vende tvivlsspørgsmål om en sag.
- Temadage med fokus på "at skrive gode begrundelser", "sagsindstillinger til visitationsudvalg" eller "principmeddelelser".
- Drøftelse af sager på visitationsudvalget, hvor rådgiverne udover at få sparring på egne sager også får indblik i andres sager. Leder og jurist deltager typisk på møderne.
- En makkerskabsordning for rådgivere fra forskellige fagområder, som er koblet til en sagsstamme, eksempelvis fra psykiatri- og handicapområdet. Rådgiverne deltager på hinandens sagsmøder for at få forskellige faglige blik på en sag.
- Videndeling om afgørelser på personalemøder: Eksempelvis drøftes afgørelser fra forskellige sagsområder, såsom "hvad er en god afgørelse om socialpædagogisk støtte".

Rådgiverne får løbende juridisk sparring

Flere kommuner har fokus på at sikre, at rådgiverne også løbende får juridisk sparring, og derfor har alle kommunerne tilknyttet en jurist. Juristen læser eksempelvis efter behov afgørelser igennem, deltager på sagsmøder og giver input til sagsbehandlingen og/eller til konkrete formuleringer i begrundelsen.

I flere kommuner arbejder de med "juristens hjørne", hvor afdelingens jurist er fysisk tilgængelig for sparring med rådgiverne på et bestemt tidspunkt om ugen. En kommune fortæller, at juristen ikke systematisk er inde over alle sager, men altid er tilgængelig for sparring. Som juristen uddyber det:

"Der ligger et stort ansvar på rådgivernes skuldre for at få det hele med. Det viser de jo så også, at de kan løfte. Måske vil de hvile lidt mere på laurbærrene, hvis jeg sad og gennemgik det hele for dem, og så var det mig, der skulle opdage eventuelle fejl og mangler." (Jurist)

At juristen er tilgængelig, men ikke inde over alt, betyder altså også, at rådgiverne har stor selvstændighed og ansvar i deres sagsbehandling. En anden jurist beskriver, hvordan hun typisk giver feedback til rådgiverne i mere komplicerede sager:

"Jeg får typisk afgørelser i sager, som er lidt komplicerede eller lidt vanskelige. Så er det dét, jeg kigger på. Og så får vi en snak om det. Jeg kender jo ikke sagen. Jeg får kun lige det omkring afgørelsen og nogle enkelte oplysninger. Så læser jeg den med friske øjne. Forstår jeg det? Er der nogle huller, er der noget, der skal uddybes? Og så giver jeg den feedback tilbage til rådgiver." (Jurist)

På samme vis beskriver flere kommuner, at deres jurister ikke er involveret i alle sager men oftest i de mere komplicerede. Det vedrører eksempelvis sager om ophør af støtte, da disse har en stor betydning for borgerens hverdag.

KAPITEL 3

Kommunernes arbejde med sagsoplysning

I kapitlet ser vi på, hvordan kommunerne arbejder med at oplyse sagen som grundlag for at udarbejde den gode begrundelse. Vi belyser vigtigheden af, at borgers perspektiver er tydelige i sagsoplysningen og dermed begrundelsen, og hvilke greb og metoder kommunerne anvender for at sikre dette.

Et nødvendigt og tilstrækkeligt oplysningsgrundlag i sagerne er vigtigt for at kunne træffe den korrekte afgørelse. I forvaltningsretten anses sagsoplysningspligten for at være en garantiforskrift for borgeren, og manglende oplysninger vil normalt føre til, at der skal træffes en ny afgørelse, hvor de manglende oplysninger inddrages.

HOVEDPUNKTERNE I KAPITEL 3 – KOMMUNERNES ARBEJDE MED SAGSOPLYSNING

- Tilstrækkelig sagsoplysning er afgørende for, at kommunerne kan skrive en god begrundelse.
- Det er vigtigt, at borger og kommune er enige om hvilke faktiske oplysninger, som indgår i vurderingen af sagen. Derudover skal det beskrives med borgerens perspektiv i centrum. Det er centralt for at borgeren føler sig set og hørt.
- For at nå i mål med at oplyse en sag tilstrækkeligt kan kommunen anvende forskellige greb og metoder, som alle har fokus på at fremme borgerens perspektiv.

TILSTRÆKKELIG OPLYSNING AF EN SAG ER FUNDAMENTET FOR EN GOD BEGRUNDELSE

Flere kommuner bekræfter, at den grundige sagsoplysning er selve fundamentet for at kunne skrive en god begrundelse. Det indebærer, at kommunen har oplyst sagen korrekt og tilstrækkeligt, inden den træffer en afgørelse og skriver en begrundelse.

Et væsentligt aspekt i at oplyse en sag handler om at sikre, at borgerens perspektiv er inkluderet og tydeligt repræsenteret. Som en leder pointerer:

"Vi skal have oplyst sagen korrekt, så vi skal i forbindelse med sagsoplysningen have borgerens perspektiv med. Hvad er det, de ser. Hvad har de af støttebehov, er de i målgruppen. For at det er en god begrundelse, så skal borgeren kunne se sig selv." (Leder)

Lederen påpeger her, at inddragelse af borgeren spiller en vigtige rolle i den gode sagsoplysning.



BORGERANBEFALING

En pårørende til en borger understreger, at det er vigtigt, at rådgiverne forholder sig til borgeren som et helt menneske. Det kan eksempelvis handle om, at borgere kan være velfungerende i nogle situationer, men have behov for støtte i andre. Herunder skal rådgiverne sætter sig ind i, hvordan borgerens hverdag er, og støttebehovet der knytter sig hertil, når de oplyser en sag.



ERFARINGER FRA ANKESTYRELSENS KLAGESAGS-BEHANDLING

Erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling viser, at kommunerne ikke altid oplyser sagen tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse, når det drejer sig om ansøgninger om socialpædagogisk støtte.

ENIGHED OM SAGENS OPLYSNINGER ER VIGTIGT FOR BORGERENS ACCEPT AF BEGRUNDELSEN

Kommunerne beskriver, at det er vigtigt, at kommune og borgere er enige sags oplysninger. Dette giver det bedste grundlag for, at borgeren kan modtage afgørelsen på en god måde.

En jurist i en kommune forklarer, at det i forbindelse med sagsoplysningen er vigtigt, at rådgivere og borgere har samme syn på oplysningsgrundlaget. For at borgers oplevelse af at modtage en afgørelse ikke præges negativt, er det vigtigt, at borgeren ikke er uenig i de grundlæggende oplysninger. Det kan ifølge juristen sikres gennem partshøring af borgeren i relevante oplysninger:



"Sørg for at få partshørt i oplysningerne, selvom vi har en formodning om, at borger godt ved det. Hvis vi er det mindste i tvivl, om borger har set det, og oplysningerne kan være til ugunst for borgeren, så hellere sende lidt for meget, end for lidt. Så det ikke kommer som en overraskelse for borgeren, når vi endelig træffer afgørelsen, hvad det er for noget, vi har lagt vægt på, og at der måske var noget, borgeren havde en anden opfattelse af, end den opfattelse vi har fået." (Jurist)

BORGERANBEFALING

En borger fortæller, at begrundelsen i hendes afgørelse var svær at acceptere, fordi hun netop oplevede, at rådgiverens tolkninger ikke stemte overens med de faktiske oplysninger, hun havde givet. Hun fortæller, at det kunne have forbedret hendes oplevelse af begrundelsen for et afslag på støtte, hvis udredningsrapporten i hendes sag var blevet gennemgået med hende.

Hun råder derfor kommunerne til, at de runder sagsoplysningen af med at gennemgå dens resultater med borger for at sikre, at borger er enige i de oplysninger, som er skrevet ned.

SØREN ER UENIG MED KOMMUNEN OM SAGSOP- LYSNINGEN

Søren er far til Mia, der har søgt om socialpædagogisk støtte til at skabe mere struktur i hverdagen. Søren fortæller om en grundlæggende oplevelse af, at kommunen ikke lyttede til ham og Mia. Det betød ifølge Søren, at de havde fået helt forkert fat i sagens oplysninger. Han har derfor svært ved at acceptere begrundelsen for afslaget på støtte.

Søren fortæller, at det bliver særligt tydeligt, at kommunen ikke har styr på sagens oplysninger, da rådgiver i afslaget tilbyder, at der kan gives støtte til at skrive jobsøgninger. Det oplever Søren som helt misforstået, da Mia er i job og ikke har efterspurgt støtte til at søge et nyt. Han beskriver sin oplevelse af forløbet således:

"De havde sat sig i hovedet at det skulle bare ikke bevilliges, punktu. De var slet ikke lydhøre for argu-



menter, eller at de havde lavet en fejl. De havde trukket et eller andet op af hatten, at hun havde nok behov for noget hjælp til at lave ansøgninger. Det var som om, det var noget de havde skrevet før, og så sendte afsted.”

ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Ankestyrelsen bemærker, at kommunen i den skriftlige begrundelse - i det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn - skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen⁷. Kommunen skal forholde sig til borgers hovedsynspunkter. I begrundelsen skal kommunen også forklare, hvorfor kommunen lægger afgørende vægt på visse oplysninger, og hvorfor der er andre oplysninger, kommunen ikke vil lægge vægt på i deres vurdering af sagen. Borgeren, der ikke er enig i kommunens vurdering, kan på den måde se, hvad der har haft afgørende betydning for kommunens resultat.

MÅLGRUPPE-VURDERING

For korrekt praksis i forhold til målgruppevurdering for socialpædagogisk støtte se Ankestyrelsens principmeddelelse 6-18.

Borger og kommune er ikke altid enige om målgruppevurderingen

En kommune fortæller, at det kan udfordre, hvis kommunen og borger ikke er enige om, hvorvidt borger er en del af målgruppen for socialpædagogisk støtte. En anden kommune oplever, at det kan være svært at forklare over for borger, hvorfor kommunen vurderer, at vedkommende ikke er i målgruppen for socialpædagogisk støtte.

⁷ Forvaltningslovens § 24, stk. 1.

MARIE OPLEVER, AT KOMMUNEN FORETAGER EN FORKERT MÅLGRUPPEVURDERING

Marie er en ung kvinde, der oprindeligt er uddannet sygeplejeske, men som har fået tilkendt førtidspension som følge af sin autismediagnose. Hun har søgt om støtte til at komme ud i verden og skabe sociale relationer samt arbejde med, hvordan hendes liv skal se ud, nu hun er blevet førtidspensionist.

Marie har styr på alt det praktiske i hjemmet, men hun har brug for hjælp til at planlægge dagen og indgå i sociale relationer. Hun oplever, at kommunen bruger hendes evne til at klare hverdagens praktiske gøremål som et argument for, at hun ikke har brug for hjælp.

"(...) de skrev sådan noget med, at de anerkendte, at det var en svær situation, og på grund af min udviklingsforstyrrelse så kunne de godt forstå, at der kunne være nogle udfordringer nogle forskellige steder. Men når jeg kunne varetage praktiske gøremål i hjemmet, så mente de ikke, at jeg var omfattet af målgruppen."

Marie er uforstående overfor, at hun ikke bliver vurderet i målgruppen for at modtage socialpædagogisk støtte, når hun læser kommunens begrundelse. Hun føler sig fejlvurderet af kommunen, idet hun oplever, at kommunen laver en overordnet vurdering af hendes funktionsniveau i stedet for mere specifikt at se på, hvad hun har brug for hjælp til.



ERFARINGER FRA ANKESTYRELSENS KLAGESAGS-BEHANDLING

Erfaringer fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling viser netop, at målgruppevurderingen kan skabe uenighed mellem borger og kommune, og at den for nogle kommuner kan være svær at foretage. Det handler særligt om, at nogle kommuner foretager en generel målgruppevurdering frem for at vurdere, om borger er i målgruppen for socialpædagogisk støtte i forhold til en særlig aktivitet.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Ankestyrelsen bemærker, at personkredsvurderingen skal ske i forhold til hver aktivitet eller funktion. Det betyder, at borgeren kan være i personkredsen for nogle aktiviteter eller funktioner, men ikke er det for andre.

Borger og kommune er ikke altid enige om støttebehovet

Flere borgere giver udtryk for, at kommunen i begrundelsen for afslag beskriver og tolker borgerne som mere velfungerende, end de selv oplever. Flere borgere står således tilbage med en oplevelse af, at det de fortæller, at de har behov for støtte til, bliver negligeret eller misforstået. Borgerne oplever derfor, at misforståelser eller forkerte fortolkninger har ledt til, at de har fået afslag på socialpædagogisk støtte.

I relation hertil fortæller en kommune, at den oplever, at nogle borgere har en frygt for at virke for velfungerende i dialogen med kommunen, så de ikke fremstår støtteberettigede. Som en rådgiver beskriver det:

"Der sidder automatisk en frygt i borgerne, fordi de ved, at vi sidder med magten på den ene side af bordet og siger: 'Vi kan jo være med til at beslutte, om du skal det ene eller det andet'. Og så kommer frygten omkring, at så kan jeg jo ikke få noget hjælp, for jeg er for god. Nej, vi prøver bare at fremhæve, hvad du er rigtig god til." (rådgiver)

Kommunen fremhæver, at den i dialogen med borgerne også lægger vægt på, hvad borgerne kan og har ressourcer til i hverdagen for at afklare støttebehovet. Flere kommuner fortæller, at der med voksenudredningsmetoden (VUM 2.0) netop

er kommet et øget fokus på også at tænke i borgernes ressourcer og rehabilitering (læs mere om VUM 2.0 i næste afsnit).

I nedenstående tekstboks beskriver en borger, hvordan hun føler sig misforstået i kommunens beskrivelser af hende, som det kommer til udtryk i begrundelsen.

SOFIE ER UENIG MED KOMMUNEN OM HENDES STØTTE-BEHOV

Sofie, som er kørestolsbruger og sygemeldt med stress, har søgt om socialpædagogisk støtte til at skabe struktur i hverdagen herunder støtte til logistisk planlægning, hjælp til transport og til at lægge budget. Sofie har fået afslag på sin ansøgning.

I dialogen med kommunen har Sofie prøvet at give et realistisk billede af sin hverdag, herunder hvad hun har behov for støtte til, og hvad hun selv kan klare. Ifølge Sofie kan hun mange ting selv, men der er ting, hun har behov for støtte til for at få hverdagen til at hænge sammen:

"Det er ikke, fordi mit vasketøj hober sig op, og jeg ikke får købt ind. At jeg slet ikke kan passe mit studie. Jeg får selvfølgelig tingene til at fungere, og det var det, kommunen havde lagt vægt på, og som Ankestyrelsen havde lagt vægt på i deres afgørelse. At jeg simpelthen ikke var dårlig nok. Jeg var på en eller anden måde for velfungerende, hvor det jeg prøvede at sige var, at jeg får det til at fungere, for jeg har ikke andet valg. Fordi det skal jeg. Ellers kan jeg ikke passe mit studie, og så kan jeg ikke få mig en uddannelse."

Sofie oplever, at kommunen tolker hendes oplysninger som om, at hun er så velfungerende, at hun ikke har brug for støtte i hverdagen. Hun mener herved, at kommunen misforstår konteksten, som er, at hun ikke kan fortsætte med at kompensere for sine udfordringer.

GREB OG METODER TIL AT AFDÆKKE BORGERENS PERSPEKTIVER I SAGSOPLYSNINGEN

Ifølge flere kommuner er den gode dialog med borgeren central for at sikre et solidt oplysningsgrundlag og dermed en god begrundelse, som borgeren kan genkende sig selv i. Som en jurist siger: *"Vi skal prøve at forstå hinanden"*. Ifølge flere

kommuner og borgere er dialog både vigtigt, hvis borgeren bevilges den ønskede støtte, og hvis kommunen giver afslag på støtte. Ifølge en leder er den gode dialog central for at skrive en begrundelse, der giver mening for borgeren:

"Dialog er virkelig kernen til alt. På den måde undgår man virkelig mange misforståelser, frustrationer og klager. I sidste ende betyder det også, at det produkt, du får sendt ud, det forstår borgeren godt, og borgeren er forberedt på, hvad det er, der lander." (Leder i kommune)

En god dialog betyder altså, at rådgiver kan undgå mange potentielle uoverensstemmelser med borger.

En kommune fremhæver, hvordan den arbejder med at sikre en god dialog, når rådgiver holder de indledende møder med en borger i forbindelse med sagsoplysningen:

- På første møde skal borgeren betrygges i, at rådgiver er her for at finde den rette hjælp til borger, og rådgiver og borger skal sammen finde ud af, hvad den rette hjælp skal bestå af.
- Rådgiveren skal være opmærksom på sit kropssprog og nonverbale kommunikation.
- Rådgiveren skal anvende en kommunikationsform, der passer til den konkrete borger, eksempelvis ved at forsimple sit sprog og bruge korte sætning.
- Rådgiveren skal slutte mødet af ved at opsummere, hvad borgeren har fortalt, og hvad der er blevet aftalt på mødet.



BORGERS ANBEFALINGER

En borger råder kommunerne til at afholde et opstartsmøde med borger i forbindelse med ansøgning om støtte, hvor borgeren kan blive informeret om den videre proces for kommunens vurdering af støttebehovet. Her kan en støtte- og kontaktperson, som allerede kender borger, med fordel deltage.

VUM 2.0

VUM er et redskab, sagsbehandlerne kan bruge til at understøtte udredningen af voksne borgers støttebehov.

VUM understøtter en systematisk udredning af borgerens ønsker, funktions-evne og behov for støtte samt tilrettelæggelsen af en lov-medholdelig og effektiv sagsbehandlingsproces fra sagens opstart til opfølgningen herpå.

Voksenudredningsmetodens version 2.0 er en videreudvikling af den oprindelige metode og sætter blandt andet fokus på 'mere inddragelse af borgeren' og på 'borgerens ressourcer, ønsker og mål.'

Læs mere [her](#).

VUM 2.0 sikrer sammenhæng mellem borgerens bidrag og begrundelsen

Flere kommuner anvender voksenudredningsmetoden (VUM 2.0), som en metode til at sikre, at der sker en tilstrækkelig sagsoplysning, og at der foretages en helhedsvurdering af borgeren. En rådgiver fortæller, at de ikke laver en afgørelse i en sag uden at have udredt borgeren med VUM:

"Vi træffer ingen afgørelser uden VUM. VUM er vores redskab til at beskrive den enkelte borger. Den beskriver både det fysiske, det mentale, det praktiske og egenomsorg. Alt hvad vi kan komme rundt om, som beskriver borgeren."
(Rådgiver)

VUM 2.0 er et redskab, der sikrer, at kommunen på systematisk vis kommer hele vejen rundt i beskrivelsen af den enkelte borger. I denne udredning står borgerens eget perspektiv også centralt. Flere kommuner peger på, at en del af udredningen i VUM 2.0 handler om at få klarlagt borgerens mål, drømme og ønsker. En rådgiver formulerer det således:

"Det er vigtigt, hvad borgerens ønsker er. Hvad er deres håb og drømme, og hvad er det, de gerne vil have støtte til, så man får deres tanker med." (Rådgiver, Holstebro)

Temaerne i VUM bliver en måde at få borgerens perspektiv i fokus. Flere kommuner beskriver, at de temaer, som bliver belyst med VUM, bliver ført med over i begrundelsen. Derved er VUM en måde at koble borgerens hovedsynspunkter, ønsker og meninger med de overvejelser, der fremgår af begrundelsen.

ÅBEN DIALOG

Åben Dialog er en tilgang til inddragelse af borgerens netværk i forbindelse med psykiske vanskeligheder. Det centrale i Åben Dialog er netværksmødet mellem borgeren og borgerens selvvalgte private og fagprofessionelle netværk.

Åben Dialog inddrager og styrker netværket omkring borgeren.

Læs mere [her](#).

Brug af tavle som en del af 'Åben dialog'

Et andet redskab til at sikre sammenhæng mellem borgerens perspektiver og begrundelsen, er at bruge en tavle til møder med borgeren. En kommune fortæller, at tavlen understøtter borgerdialogen og hjælper med at holde fokus på borgerens egne forståelser af behov og ønsker. De bruger den som en del af deres arbejde med 'Åben dialog'. De oplever, at den visuelle understøttelse af dialogen fungerer godt for mange borgere. Under samtalen med borgeren er der to medarbejdere til stede, og så skriver den ene løbende borgerens perspektiver op på tavlen. Lederen forklarer brugen af tavlen således:

"Det er ordret det, som borgeren siger, der kommer op på tavlen - så vores tolkninger ikke kommer ind i det. Det er en øvelse for rådgiverne, men nu har vi efterhånden arbejdet med det i et stykke tid, så de er ret gode til det nu. Det er dér, hvor borgeren kan sige: 'nej, det var ikke sådan, jeg vil gerne have det rettet' - og hvor borgeren selv går op og retter det på tavlen. Så er vi sådan wooow, når vi kommer ud fra samtalen, fordi det har givet god mening." (Leder)

Kommunen har på den måde fokus på at skabe rammen for en inddragende samtale med borgeren, hvor det er de ord, borgeren selv bruger til at beskrive behov og ønsker, der skrives op på tavlen. Når tingene bliver skrevet op på tavlen, kan borgeren også korrigere misforståelser med det samme. Kommunen fortæller, at rådgiver tager et billede af tavlen efter mødet, som borgeren kan tage med hjem, og som danner et afsæt for næste samtale. Det, der er blevet sagt og skrevet op på tavlen til møderne, er samtidig det, der bliver skrevet i begrundelsen. Kommunen fortæller, at de oplever, at det gør det nemmere for borgerne at forstå begrundelsen.

Borgerens netværk og udfører kan inddrages til at understøtte sagsoplysningen

Flere kommuner og borgere fortæller, at både borgerens netværk som eksempelvis pårørende eller venner og udfører kan være en ressource under sagsoplysningen. Da de har et godt kendskab til borgeren, kan de sammen med borgeren formidle borgerens ønsker, ressourcer og behov til rådgiver. De kan samtidig skabe tryghed for borgeren, og de kan både fungere som et ekstra sæt ører og kender den bedste måde at formulere tingene på over for borgeren. Udfører kan eksempelvis være støtte- og kontaktpersoner, som borgerne har mødt hos 'modtagelsen', eller en bostøtte, der kommer hos borgeren.

Forskellige forståelser af borgeren kan udfordre samarbejdet med pårørende

Der er dog også eksempler på sager, hvor kommunen og de pårørende har forskellige forståelser af borgeren og borgerens

behov. Det kan udfordre det gode samarbejde med borgeren i sagsoplysningen men også i samarbejdet generelt. En kommune fortæller, at de egentlig kan opleve et godt samarbejde med borgeren, men at pårørendes indsigter og ønsker for borgeren kan udfordre samarbejdet:

"I den sag, som jeg tænker på lige her, er det nogle forældre, som har nogle andre oplevelser end den relation, jeg har med borgeren. De synes, at der skal være noget andet eller noget mere støtte. Det giver nogle gange lidt mudder." (rådgiver)

De pårørende kan derved også skabe en større kompleksitet i samarbejdet mellem kommune og borgeren. En kommune fortæller om tilfælde, hvor rådgiver får indtrykket af, at borgeren holder sig tilbage fra at tale åbent, fordi de pårørende er til stede på et møde. Eller hvor man som rådgiver bliver i tvivl om, hvorvidt en personlig værge faktisk repræsenterer borgers ønsker. Det kan udfordre den gode afdækning af borgers perspektiv og dermed grundlaget for den gode begrundelse.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Inddragelse af andre i borgers netværk (og udfører) forudsætter, at borgeren er indforstået med, at disse inddrages. Sager om socialpædagogisk støtte indeholder altid en række fortrolige personoplysninger, som borgeren skal være indforstået med drøftes med/videregives til andre, der ikke er direkte berørt af afgørelsen.

Efter forvaltningsloven § 8 er der vide rammer for, at borgeren i sagen har mulighed for at lade sig repræsentere af andre eller medbringe en bisidder til dialogen med kommunen. Det er borgeren, der i høj grad beslutter, hvem man ønsker at inddrage, og kommunen har kun en snæver mulighed for at afvise disse personer. Som udgangspunkt er det kun i sager, der forudsætter en personlig deltagelse fra borgers side, at kommunen kan afvise en partsrepræsentant. Mener kommunen, at en beskikket værge ikke varetager borgers interesser, bør henvendelse rettes til Familieretshuset, som er den myndighed, der administrerer værgemål.

KAPITEL 4

Kommunernes formidling af begrundelser

I dette kapitel beskriver vi, hvordan kommunerne arbejder med formidling af deres begrundelser i afgørelser om socialpædagogisk støtte. Først ser vi på, hvad kommunerne fortæller, at der skal til for at lave en skriftlig begrundelse, som både er forståelig for borgeren og som lever op til de lovgivningsmæssige krav. Dernæst beskriver vi, hvordan kommunerne supplerer den skriftlige begrundelse med mundtlig formidling.

HOVEDPUNKTER I KAPITEL 4 – KOMMUNERNES FORMIDLING AF BEGRUNDELSER

Kommunerne arbejder med at sikre god formidling af deres begrundelser både skriftligt og mundtligt:

- Den gode skriftlige formidling er en svær balancegang, hvor begrundelsen både skal være forståelig for borgeren og juridisk korrekt, så den holder til at blive påklaget til Ankestyrelsen.
- Afgørelsesskabeloner (paradigmer) er et af de greb, der skal sikre den gode skriftlige formidling.
- Kommunerne pointerer, at den skriftlige begrundelse gerne skal suppleres af mundtlig dialog med borgeren om afgørelsens resultat.

GOD SKRIFTLIG FORMIDLING

Den skriftlige formidling af begrundelsen har betydning for borgernes forståelse af indholdet og for lovmedholdeligheden af afgørelsen. Flere kommuner peger således på, at der som udgangspunkt er to modtagere af deres begrundelser: borgeren og Ankestyrelsen. Kommunerne har derfor fokus på, hvordan de formidler begrundelsen på en borgervenlig måde, samtidig med at begrundelsen skal leve op til nogle juridiske krav.

Borgerne skal kunne forstå begrundelsen

Det er et fokus for alle kommuner, vi har talt med, at deres begrundelser kan forstås af de borgere, som modtager dem.

Flere kommuner beskriver en række fokuspunkter for deres skriftlige formidling af begrundelser, som skal sikre forståeligheden for borgerne:

- **Begrundelsen skal skrives kort og i et enkelt sprog.** En kommune forsøger eksempelvis at undlade fagudtryk og bruger borgerens egne ord og formuleringer.
- **Begrundelsen formidles i et overskueligt format.** Eksempelvis har en kommune fokus på at bruge punktopstillinger og opdele begrundelsen i mindre afsnit.
- **Afsnittet om lovgivning skal være kort og forståeligt.** En kommune fortæller, at de ikke skriver § 85 flere gange i en afgørelse, men i stedet skriver i en enkelt overskrift, at afgørelsen omhandler socialpædagogisk støtte.
- **Oplysninger fra borgere eller pårørende skal fremgå tydeligt og anerkendes i begrundelsen,** også selvom det er oplysninger, som ikke vægtes eller har haft betydning for afgørelsen.

Selvom det er et opmærksomhedspunkt for kommunerne, at borgerne skal kunne forstå begrundelsen, så er det en svær øvelse, der skal rumme mange hensyn. Som en rådgiver udtrykker det:

"Det er svært at skrive et sprog, som borgeren er med på og forstår. Lige meget hvor meget vi vender og drejer det, så er det bare rigtig svært at skrive det forståeligt, så det både holder lovgivningsmæssigt, og at borgeren rent faktisk kan rumme at læse det." (Rådgiver)

Rådgiveren oplever altså, at det er svært at balancere hensynet til forståelighed for borgeren og de lovgivningsmæssige krav, som der er, eksempelvis hvis en sag bliver påklaget til Ankestyrelsen.

Kommunerne skriver også begrundelsen til Ankestyrelsen

Det er ikke kun vigtigt for borgerens retssikkerhed, at afgørelsen lever op til de formelle krav. Det er også vigtigt for kommunerne i den forstand, at deres begrundelser skal kunne holde til at blive efterprøvet i Ankestyrelsen i forbindelse med en klage fra borgeren. En kommune fortæller, at de altid skriver en afgørelse, så den kan holde til at blive efterprøvet i Ankestyrelsen. Som lederen udtrykker det:

"Det er det, der holder os til ilden (red. at afgørelsen kan holde i Ankestyrelsen). Ellers så tror jeg godt, at det kunne have set anderledes ud, fordi så ville man netop have lagt mere vægt på det mundtlige." (Leder)

"AT SKRIVE EN AFGØRELSE"

Ankestyrelsen har udformet en publikation, som har til formål at hjælpe sagsbehandlere i kommunerne med at skrive en afgørelse, der både er korrekt opbygget, og som de fleste borgere kan forstå. Publikationen kan findes her

Ifølge lederen betyder det også, at afgørelserne i deres kommune ofte bliver længere, end de kunne ønske sig, fordi rådgiverne er opmærksomme på at få alle aspekter beskrevet. På lignende vis nævner flere kommuner, at det også kan betyde, at det kan være svært at ramme balancen mellem forståelighed og juridisk korrekthed:

"Vi skal vælge: Vil vi være læsevenlige, eller vil vi være sikre på, at det holder i Ankestyrelsen." (Leder)

Citatet giver et indtryk af, at de som kommune ikke oplever, at de kan tilgodese begge behov.

Brug af afgørelsesskabeloner (paradigmer)

Flere kommuner beskriver, at de anvender afgørelsesskabeloner med en fast struktur for den skriftlige formidling. Det er med til at strukturere begrundelsen og ensarte afgørelserne, da det understøtter, at begrundelserne adresserer det samme indhold. En rådgiver beskriver eksempelvis, at rådgiverne i deres skabelon systematisk skal angive, hvilke oplysninger, der er lagt vægt på i afgørelsen, og hvor disse oplysninger kommer fra. Ifølge rådgiveren skaber det gennemsigtighed for borgeren, da det er tydeligt hvilke oplysninger, der danner grundlag for kommunens vurdering.

Flere kommuner fortæller, at de har fået inspiration i måden Ankestyrelsen strukturerer sine afgørelser. En kommune har eksempelvis opbygget deres afgørelsesskabelon med inspiration fra Ankestyrelsens publikation "At skrive en afgørelse".

DIALOG OM AFGØRELSENS RESULTAT

Alle kommuner fremhæver, at borgerne i målgruppen for socialpædagogisk støtte kan have udfordringer, som gør det svært for dem at læse en begrundelse. Eksempelvis kan det være svært at formidle på skrift til borgere med kognitive udfordringer. Derfor oplever kommunerne, at dialogen omkring begrundelsen er central, fordi rådgiveren får mulighed for at understøtte, at den skriftlige begrundelse bliver forståelig for borgeren. Borgere med kognitive udfordringer har desuden behov for mange gentagelser, som understøttes både gennem samtaler med rådgivere, den skriftlige begrundelse samt borgers dialog med udfører.

Dialog om afgørelsen er meningsfuld

Kommunerne fortæller, at det giver mening at være i dialog med borgeren om afgørelsens resultat enten lige før eller lige efter, at afgørelsen sendes. Dialogen kan foregå på et møde eller telefonisk. Flere kommuner beskriver dog, at det ikke er

en fast praksis at gøre det, men at det er noget, de gør ind imellem. En kommune pointerer, at det ideelle altid er at være i dialog med en borger om afgørelsens resultat, men at det er urealistisk, da dialog kræver tid og ressourcer.

Rådgivere i en kommune fortæller, at formen på denne dialog eksempelvis kan være, at rådgiver ringer for at fortælle borgeren, at afgørelsen er sendt via digital post og gennemgår den med borgeren over telefonen. De fortæller, at det særligt giver god mening i de sager, der har været komplicerede. Rådgivere fra en kommune beskriver, at man ofte holder en samtale med borgere, der får afslag på støtte, inden afgørelsen sendes. Rådgiveren vil i denne samtale lægge vægt på de øvrige støttemuligheder for borgeren.

En leder beskriver, at det at ringe til borgeren, er en måde at være ordentlig på og følge op på den dialog, som rådgiverne og borgerne har haft omkring sagen. Som lederen udtrykker det:

"Det ligger i den ordentlighed, der er, også fordi man er i dialog. Man har jo allerede mødt borgeren og været til interview i hjemmet eller lignende. Så man ringer op og siger, nu er der truffet en afgørelse, og du vil modtage et brev. Så det er både mundtligt og skriftligt. Men jeg kan ikke sige, at rådgiverne i alle tilfælde ringer." (Leder)

Den mundtlige opfølgning handler altså om at få processen afsluttet på en god måde og få fulgt sagen til dørs.



BORGERANBEFALING

En borger anbefaler kommunerne til at ringe borger op, når der er truffet afgørelse i sagen eller alternativt sende en notifikation, så vedkommende ved, at der er kommet et svar i digital post.

Netværk og udfører hjælper borger med at læse begrundelsen
Flere borgere og kommuner fortæller også, at netværk og udfører kan støtte borgeren i dialogen med kommunen ved at fungere som bisiddere til møder eller ved at hjælpe borgeren med at læse og forstå afgørelsen fra kommunen. En kommune fortæller, at en bostøtte, der kender borgeren, kan bruge en anden indgangsvinkel til at tale med borgeren om indholdet i begrundelsen. Bostøtten kan i kraft af sin relation til borgeren

vide, hvordan begrundelsen og afgørelsen formidles bedst mulig til borgeren, så borgeren er indforstået med, hvad der er besluttet og på hvilket grundlag.



BORGERANBEFALING

En borger anbefaler, at kommunerne gør det til en praksis at altid at invitere borgerens støtte- og kontaktperson med til første møde med kommunen, da vedkommende har kendskab til borgeren.

Begrundelsen er afsæt for det videre samarbejde

For flere kommuner bliver den skriftlige begrundelse samtidig et afsæt for det videre samarbejde. Det gælder både, når borgeren får delvist og fuldt ud medhold i sin ansøgning om støtte. Ifølge en kommune handler det om at motivere borgeren til at modtage støtte på den bedst mulig måde:

"Det skulle meget gerne være sådan, at borgeren læser begrundelsen som noget, der motiverer og siger, nu har jeg noget retning og noget klarhed over, hvad vi går videre med for at hjælpe mig på vej." (leder i kommune)

Ovenstående peger på, at kommunerne i deres begrundelser arbejder med at gøre det tydeligt for borgeren, hvad formålet med støtten er, og hvilke mål der arbejdes for. Begrundelsen bliver dermed retningsgivende for det videre samarbejde mellem borger og kommune.

KAPITEL 5

Borgernes oplevelse af at modtage en afgørelse

En begrundelse gør det muligt for borgeren at se alle de mellemregninger, som kommunen har foretaget i deres sag. Det danner grundlag for, at borgeren kan vurdere, hvorvidt vedkommende er enig i afgørelsen eller ønsker at klage, og er dermed afgørende for borgerens retssikkerhed.

I dette kapitel belyser vi, hvordan borgerne oplever at modtage en afgørelse i deres sager om socialpædagogisk støtte og specifikt deres oplevelse af at læse begrundelsen. Vi belyser borgernes oplevelse af, hvorvidt begrundelsen er til at forstå samt borgernes syn på indholdet.

HOVEDPUNKTER I KAPITEL 5 – BORGERNES OPLEVELSE AF AT MODTAGE EN AFGØRELSE

- Begrundelser kan være svære at forstå. Det kræver et særligt overskud eller kompetencer hos borgerne, hvilket de ikke altid har.
- Der er behov for dialog, hvis kommunen vælger at bevilge en anden støtte end den, borgeren har søgt om.
- Flere borgere oplever, at de skal være eksperter på området for at få den støtte, de har brug for.
- Det kan være svært for borgerne at klage over kommunens afgørelse, hvis der er dele af begrundelsen, de ikke forstår. De interviewede borgere har i den forbindelse alle søgt hjælp hos DUKH men eventuelt også forninger eller borgerrådgivere.

BORGERE OPLEVER, AT BEGRUNDELSER KAN VÆRE SVÆRE AT FORSTÅ

Flere borgere peger på, at begrundelserne ofte skrives på en måde, som er vanskelig for dem at forstå. Det kræver et særligt overskud eller kompetencer hos borgeren at læse og forstå kommunernes begrundelser, hvilket de ikke altid har. En pårørende til en borger, som har modtaget en afgørelse og dermed en begrundelse, formulerer det således:

"Så er udfordringen, og det har noget med retssikkerhed at gøre, som jeg ser det, at jeg er i stand til at læse afgørelser og skrive klager. Men i det handicapmiljø, som jeg befinder mig i, er der mange forældre, som ikke har de ressourcer, og som havde givet op for længe siden." (Borger)

Som citatet illustrerer, så er det ikke alle borgere, der har lige nemt ved at læse og forstå begrundelsen i en afgørelse. Det er eksempelvis svært at forstå lovtekst eller brug af fagtermer i begrundelserne. En borger fremhæver eksempelvis, at hun ikke forstår henvisningen til "voksenudredningsmetoden" i sin afgørelse, og at det står nævnt som en metode med betydning for udfaldet af kommunens vurdering af hendes sag. Ifølge borgeren giver det en følelse af afmagt, og det bliver svært for hende at klage over afgørelsen, fordi hun føler, at der er noget, hun ikke forstår.

Lange begrundelser er svære at forstå

En pårørende fortæller, at det ligeledes er vigtigt, at begrundelserne ikke er for lange, da det betyder, at mange borgere ikke læser det hele.

Derimod fungerer det godt, hvis en begrundelse er opstillet i et kort og overskueligt format, da det gør den nem at læse. En borger beskriver eksempelvis, at det fungerer godt, når de centrale pointer i en begrundelse er oplistet med punktopstillinger - og hvor det også fremgår, hvilke oplysninger der lægges vægt på og hvilke oplysninger, der udelades. Det gør begrundelsen nem at læse og giver hurtigt et overblik over sagen. Ifølge borgeren betyder denne fremstilling, at det er let for hende at gennemskue, hvis der er pointer i sagen, hun er uenig i. Dermed kan en overskuelig sagsfremstilling også gøre det nemmere for borgeren at vurdere, hvorvidt vedkommende ønsker at klage over afgørelsen.

Flere borgere oplever mangelfuld dialog

Flere af de borgere, vi har talt med, oplever en mangelfuld dialog med deres respektive kommuner. Flere borgere peger eksempelvis på, at der er meget lidt dialog med kommunen omkring sagsbehandlingen. Som en borger udtrykker det:

"Ud over et enkelt møde, som jeg har haft med en, som skulle vurdere mit behov, så har jeg ikke haft kontakt med rådgiveren andet end nogle mails eller nogle beskeder i e-boks. Så der har ikke været så meget kontakt. Jeg tror ikke engang jeg ved, hvem rådgiveren er." (borger)

I en anden sag fortæller en pårørende, at hun oplevede, at det ikke var til at få fat i sagsbehandleren, efter hendes datter modtog en afgørelse, hvor der blev bevilget støtte efter servicelovens § 82 b, selvom de havde søgt om socialpædagogisk

støtte efter § 85. Det ledte til stor frustration, da der var uklarhed omkring, hvilken støtte datteren var blevet bevilget, fordi de ikke tidligere havde hørt om denne paragraf. Da det efterfølgende ikke var til at få fat i sagsbehandleren, betød det, at den pårørende kontaktede kommunens borgerrådgiver, hvilket løste op for den videre dialog.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Hvis kommunen vurderer, at borger skal bevilges støtte efter § 82b, og kommunen samtidig har givet afslag på § 85 støtte, skal det fremgå af den afgørelse, som kommunen træffer på baggrund af borgers ansøgning, at borger ikke findes omfattet af personkredsen for socialpædagogisk støtte. Kommunen skal begrunde afslaget og forklare, hvorfor borger ikke har ret til den ansøgte støtte. Borger kan klage over afslaget på § 85 og skal have en klagevejledning, hvor der gøres opmærksom på dette.



BORGERANBEFALING

En borger foreslår, at kommunen skal etablere et støtte-team, som kan bistå borgeren og sikre dialog mellem kommune og borger i hele processen om en sag. Eksempelvis i spørgsmål som 'hvad sker der, når min ansøgning bliver behandlet' og 'hvordan skal jeg forstå begrundelsen' med videre.

BEHOV FOR DIALOG, HVIS DER BEVILGES EN ANDEN STØTTE END DEN SØGTE

Flere borgere beskriver, at de har oplevet, at de ikke fik afslag på social pædagogisk støtte efter § 85. I stedet fik de bevilget støtte efter en anden bestemmelse end den, de havde ansøgt om hjælp efter. En pårørende beskriver eksempelvis, at hendes datter havde fået en afgørelse på en ansøgning, som hun troede var om socialpædagogisk støtte, men hvor bestemmelsen slet ikke var nævnt. I stedet fik datteren bevilget et forløb efter servicelovens § 82 b:

"Vi fik en afgørelse. Og i den afgørelse var der ikke et eneste bogstav omkring socialpædagogisk støtte. Så det undrede os jo rigtig meget. Det handlede alt sammen om, at det var en afgørelse om et afklaringsforløb, som hedder § 82 b. (...) Jeg tænkte først, om de havde sendt brevet til

nogle forkerte mennesker, fordi det slet ikke var det, vi havde søgt om. Jeg kendte ikke § 82 b inden, så jeg blev virkelig forvirret.” (Borger)

Ifølge den pårørende var det forvirrende at få en bevilling om noget andet, end datteren havde ansøgt kommunen om. Citatet vidner om, at kommunen ikke har kommunikeret tydeligt til borger og hendes pårørende, hvorfor borger har fået afslag på den ansøgte ydelse, da kommunen har vurderet, at borger ikke var omfattet af målgruppen for denne ydelse men kunne få dækket sit støttebehov ved anden hjælp.

Ovenstående eksempler fra borgerne peger på, at borgerne på forskellig vis oplever, at indholdet i deres begrundelser er mangelfulde eller ikke på korrekt vis omhandler de støttebehov, som de eller deres pårørende har i hverdagen.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Det følger af de almindelige forvaltningsretlige krav til begrundelserne, at en begrundelse skal indeholde en henvisning til de bestemmelser, der er truffet afgørelse efter, og – hvis der er tale om skønsmæssige afgørelser – en angivelse af de hovedhensyn, der har været afgørende for sagen. I øvrigt bør borgerens hovedsynspunkter besvares.

Et opmærksomhedspunkt for kommunerne kan være, at de i begrundelsen medtager en kort forklaring på, hvorfor der ikke er bevilliget støtte efter den bestemmelse, som borgerne har ansøgt støtte efter. Årsagen til valg af bestemmelse kan eksempelvis skyldes, at kommunen efter en helhedsvurdering, mener at den rette og relevante hjælp er en anden end det, der konkret er søgt om, eller at borgeren ikke opfylder betingelserne i den bestemmelse, der er søgt om hjælp efter.



BORGERANBEFALING

En borger råder kommunerne til at være særlig opmærksomme på at sikre dialog, hvis der sker en ændring i fokus i sagen. Eksempelvis hvis borger får afslag på socialpædagogisk støtte, men bevilges en anden type støtte i stedet for.

BORGERE OPLEVER, AT DE SKAL VÆRE EKSPERTER I LOVGIVNINGEN FOR AT FÅ STØTTE

Flere borgere oplever, at de skal være eksperter på området for at få den støtte, de har brug for. At borgerne er vidende om området kommer blandt andet til udtryk i deres måde at fortælle om kommunens sagsbehandling på, herunder at de har kendskab til fagtermer eller forskellige lovparagraffers formål.

En borger fortæller, at hun får meget støtte fra hendes forældre, som kender til reglerne inden for handicapområdet fra deres arbejde, og som hun altid taler med, når der er nyt fra kommunen. Som hun beskriver det:

"Når jeg får afslag på de her ting, så bliver jeg jo inderligt frustreret, men samtidigt kan jeg heller ikke lade være med at tænke på dem, som ikke har den støtte eller kender nogle, som arbejder inden for det fag og kender reglerne og procedurerne. " (Borger)

Flere borgere fortæller, at de oplever, at de borgere, der ikke har indsigt i reglerne eller kender systemet, ikke har samme muligheder for at opnå støtte. Et andet eksempel er en sag, hvor en pårørende ikke affinder sig med kommunens afgørelse men aktivt handler og sætter sig ind i lovgivningen og opsøger rådgivning (se tekstboksen nedenfor).



BORGERANBEFALING

En borger råder kommunerne til at have et større fokus på at vejlede om alternative støttemuligheder. Borgere kan have brug for vejledning i, hvorvidt der er mulighed for at få støtte gennem åbne tilbud eller andre bestemmelser.



ANKESTYRELSEN BEMÆRKER

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning, jf. retssikkerhedslovens § 5. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

FLERE BORGERE FÅR RÅDGIVNING FRA ANDRE OM KLAGEPROCESSEN

Vi har tidligere beskrevet, at det kan være svært for borgere at handle på kommunens afgørelse, hvis der er dele af begrundelsen, de ikke forstår. En god begrundelse er vigtig for borgernes retssikkerhed. Flere kommuner og borgere lægger vægt på, at begrundelsen i en afgørelse er et vigtigt element i at sikre borgerens retssikkerhed. En jurist beskriver det således:

" (...) Borgeren skal have en forståelse af, hvad er det, der gør, at jeg ikke har fået det, jeg har bedt om. Hvad er det eventuelt, jeg mangler, også fordi borgeren jo har mulighed for at klage, og begrundelsen er en stor del af at vurdere, om det giver mening at klage. Er jeg uenig med kommunen, er der noget kommunen har glemt, noget de har overset.

Det er også en måde at se på, om det forvaltningsretlige, retssikkerhedsgarantierne, er overholdt. Altså er jeg blevet partshørt, har kommunen lagt vægt på en oplysning, de har modtaget fra en anden instans eller et andet sted, som jeg ikke er blevet hørt i, som er til ugunst for mig. Kunne det være, hvis jeg var blevet hørt i den her, og jeg var kommet med mine bemærkninger, at så var kommunen måske nået til et andet resultat." (Jurist)

Som citatet illustrerer, så er begrundelsen afgørende for at skabe gennemsigtighed over for borgeren om, hvad der er sket i sagen. Begrundelsen er en mulighed for, at borgeren kan se alle de mellemregninger, som kommunen har foretaget, og som danner grundlag for, at borgeren kan vurdere, hvorvidt vedkommende er enige i begrundelsen eller ønsker at klage.

I den forbindelse beskriver flere borgere, hvordan de bruger enten forældre, netværk, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH) eller andre interesseorganisationer

til at sparre med om udfaldet af kommunens afgørelse og/eller får rådgivning og hjælp til at anke kommunes afgørelse til Ankestyrelsen.

En borger fortæller, at det er komplekst at klage over en sag, og at man skal have indsigt i lovgivningen og praksis på området. Som han beskriver det:

"Og når kommunerne så i andre sager kan sige 'jamen vi har fået medhold i det og det'. Så går de [kommunen] jo igennem Ankestyrelsen, når vi ikke kan modargumentere det, som kommunerne skriver. Fordi det har vi jo ikke forstand på. Man skal jo næsten være halvt jurist." (Borger)

Det kan med andre ord være svært for borgerne at overskue klageprocessen, når man har fået et afslag. I dette eksempel fik borgeren sparring fra DUKH, der hjalp med at anke sagen til Ankestyrelsen.

JOHN ER AKTIV I AT HJÆLPE MED SIN SØNS SAG

John er væрге og far til en ung mand, som har både en fysisk og psykisk funktionsnedsættelse. Ifølge John har den unge mand brug for støtte til social guidning, når han indgår i sociale arrangementer. Det er blandt andet det, som familien søger om socialpædagogisk støtte til. De har ansøgt kommunen om socialpædagogisk støtte af flere omgange.

John oplever, at de, trods flere afslag fra kommunen, altid ender med at få bevilget støtte. Det er ifølge John, fordi han kender lovgivningen og sin søns rettigheder:

"Vi har haft vores søn i 20 år, og vi har aldrig endt med ikke at få det, vi har søgt om. Og det er jo, fordi vi har kendt loven og kun søgt det, som vi kan se, der var behov for og der var lovhjemmel for. Men vi har en del gange været forbi Ankestyrelsen, inden vi fik det. Dem, der ikke gør det arbejde, de får det bare ikke. Det provokerer mig sådan rent retssikkerhedsmæssigt."

Det er John, som hjælper med at få sagen videre i systemet. John fortæller også, at hans søn fik afslag på en ansøgning om socialpædagogisk støtte, hvorefter han selv går ind og læser op på lovgivningen, får vejledning fra DUKH og efterfølgende anker afgørelsen til Ankestyrelsen, som hjemviser sagen. Kommunen træffer en ny afgørelse, hvor Johns søn får bevilliget den støtte, som han først havde fået afslag på. John beskriver i den forbindelse, at han ikke oplever at få vejledning fra kommunen om lovens muligheder:

"Sagsbehandleren er modspiller og ikke rådgiver i lovgivningen, og hvad lovgivningen giver muligheder for."

Dette eksempel viser, hvor vigtigt det er for borgerens retssikkerhed, at borgerne bliver guidet og vejledt om sine rettigheder.

Vi bemærker, at kommunen efter forvaltningslovens § 7 i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det følger af retssikkerhedslovens § 5, at kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på,

om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

BILAG 1

Metode

I dette bilag beskriver vi undersøgelsens metoder og empiri. Undersøgelsens empiri er baseret på følgende kilder:

- Et interview med en jurist, der er erfaren i Ankestyrelsens klagesagsbehandling på området.
- Fire interviews med medlemmer af det rådgivende organ.
- Ti interviews i fem kommuner (med sagsbehandlere, faglige ledere og jurister).
- Syv interviews med borgere og pårørende til borgere, der har fået afslag på ansøgninger om socialpædagogisk støtte.

BAGGRUNDSINTERVIEW

I første del af empiriindsamlingen afholdt vi et interview med en jurist fra Ankestyrelsen, som er erfaren i klagesagsbehandlingen af sager om socialpædagogisk støtte. Interviewet fulgte en semistruktureret interviewguide, hvor fokus var på, hvilke udfordringer kommunerne har i forbindelse med deres sagsbehandling på området.

Dernæst afholdt vi interview med fire medlemmer af det rådgivende organ:

- Dansk Socialrådgiverforening
- Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH)
- Rådet for Socialt Udsatte
- Danske Handicaporganisationer.

Formålet med interviewene var at få organisationernes perspektiver på, hvad der er særligt udfordrende i forhold til kommunernes begrundelser i afgørelser om socialpædagogisk støtte fra henholdsvis rådgivernes og borgernes perspektiv. I interviewene fulgte vi en semistruktureret interviewguide med fokus på udfordringer i forbindelse med begrundelser i afgørelser om socialpædagogisk støtte samt relevante overvejelser i forhold til rekruttering af kommuner og borgere til undersøgelsen.

INTERVIEW MED BORGERE OG KOMMUNER

I sidste del af empiriindsamlingen foretog vi parallelt interview med borgere og kommuner.

Borgerinterview

Borgerne i undersøgelsen har enten selv fået afslag på deres ansøgning om socialpædagogisk støtte, eller er pårørende til borgere, som har. Alle borgere er rekrutteret gennem DUKH,

som blandt andet hjælper borgere med at forstå deres afgørelse og eventuelt klage over den. Der er tale om borgere, der som udgangspunkt har haft en dårlig oplevelse i forbindelse med deres ansøgning om støtte, da de har fået afslag, hvilket naturligvis har betydning for deres perspektiver.

DUKH var behjælpelig med at identificere relevante borgere, som vi fik lov til at kontakte for at indgå en interviewaftale. Interviewene er gennemført enten i borgers eget hjem, i Ankestyrelsen, per telefon eller Skype afhængig af borgers præferencer. I interviewene er anvendt en semistruktureret interviewguide med fokus på deres oplevelser af:

- forløbet op til afgørelsen, herunder kommunikationen med kommunen,
- selve begrundelsen i deres afgørelse,
- forløbet efter afgørelsen, herunder kommunikationen med kommunen,
- og anbefalinger til kommunernes praksis fremadrettet.

Kommuneinterview

Vi rekrutterede i alt fem kommuner. Kommunerne er udvalgt på baggrund af faktorer som geografi, kommunestørrelse samt antal stadfæstede og hjemviste sager om socialpædagogisk støtte ud fra Ankestatistikken. Der er dog ikke store kommunale forskelle i forhold til antal stadfæstede og hjemviste sager på området, hvorfor vi også brugte organmedlemmernes input til at identificere relevante kommuner. Her blev særligt peget på kommuner, som havde arbejdet mere systematisk med at forbedre deres arbejde med begrundelser.

Kommuneinterviewene blev gennemført som både gruppe- og individuelle interview hos kommunerne. Vi interviewede rådgivere og den faglige ledelse særskilt. Det varierede fra kommune til kommune, hvorvidt juristen deltog i interviewet med rådgivere eller den faglige ledelse. I alt gennemførte vi ti interview, hvor der deltog 11 rådgivere, syv faglige ledere og fire jurister.

Interviewene fulgte også her en semistruktureret interviewguide med kommunernes perspektiver på:

- Hvorfor det er vigtigt med en god begrundelse.
- Deres organisering i forbindelse med bevilling af socialpædagogisk støtte.
- Hvad der udfordrer dem i sager om socialpædagogisk støtte.
- Hvordan de oplever borgernes modtagelse af deres afgørelser.
- Hvordan de arbejder med at kvalitetssikre deres begrundelser i afgørelser om socialpædagogisk støtte.

Som en del af interviewene indgik også en drøftelse af et konstrueret sagseksempel. Vi bad jurister fra Ankestyrelsens fagkontor, som behandler klagesager om socialpædagogisk støtte, om at konstruere et sagseksempel, der illustrerer en af de typiske udfordringer, som kommunerne har, når de skal skrive begrundelser på området. Manglende sagsoplysning blev valgt som tema.

Formålet var at anvende et konkret eksempel i dele af interviewene med rådgiverne i kommunerne for at få dem til at reflektere over konkrete udfordringer i deres egen sagsbehandling.

DATABEHANDLING

Der er blevet taget referat af baggrundsinterviewene i fase 1. Interview med borgere og kommuner i fase 2 blev optaget med diktafon og derefter transskriberet. Herefter foretog vi en tematisk kodning af transskriptionerne inspireret af vores interviewguides, men også med en åbenhed over for, hvad empirien viste os.

HØRING

Interviewpersonerne har fået citater og relevante uddrag af rapporten, der bygger på interview med dem, i høring forud for færdiggørelsen af rapporten.